

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR**

**Relatório de Fiscalização Operacional sobre**  
**Planejamento do Quadro Docente**

**São Paulo - Março de 2024**

## FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O PLANEJAMENTO DO QUADRO DOCENTE

**TC nº** 021570.989.23-6

**Conselheiro Relator:** Dr. Robson Marinho

**Modalidade:** Desempenho operacional

**Objetivo(s):** Avaliar a eficácia da gestão estadual em garantir a disponibilidade adequada de docentes na Secretaria Estadual da Educação.

**Período abrangido pela fiscalização:** 2019-2023.

**Período de realização da fiscalização:** Planejamento de mai/2023 a set/2023; Execução de out/2023 a dez/2023; e Relatório de dez/2023 a mar/2024

**Responsáveis:**

Fases	Responsáveis	
	Matrícula	Nome
Planejamento	████	████████████████████
	████	████████████████████
	████	████████████████████
Execução	████	████████████████████
	████	████████████████████
	████	████████████████████
Relatório	████	████████████████████
	████	████████████████████

**Órgãos/Entidades:** Secretaria Estadual da Educação.

**Vinculação no TCE/SP:** 6ª Diretoria de Fiscalização

## RESUMO

Nos últimos anos, a Diretoria de Contas do Governador tem incluído em seus Relatórios diversas fiscalizações operacionais que abrangem aspectos pedagógicos importantes no funcionamento da rede estadual de ensino operada pela Secretaria de Estado da Educação, registrados nos processos TCA 12.428/026/14; TCA 4.552/026/16; TCA 2487/026/2018; TC 022962.989.21-3; e TC 022754.989.22-6. Todos esses relatórios continham análises sobre a disponibilidade de docentes nas escolas estaduais paulistas ao lado de apurações sobre diversos outros aspectos relevantes, sem, contudo, debruçar-se especificamente e em profundidade sobre a temática das carreiras docentes estaduais, a rotatividade e o absenteísmo docente.

Nesse contexto, o presente trabalho de fiscalização teve como objetivo avaliar a eficácia da gestão estadual em garantir a disponibilidade adequada e suficiente de docentes nas unidades escolares da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Para a consecução do objetivo proposto, foi objeto de fiscalização a atuação da SEDUC no âmbito da gestão de seus recursos humanos, especialmente no desenvolvimento de políticas de provisão — planejamento e dimensionamento — e de retenção de seu quadro docente.

Como escopo de auditoria, a equipe de fiscalização buscou avaliar as principais discussões e processos que embasaram, ao longo dos anos, modificações relevantes relacionadas à carreira docente no Estado, bem como os estudos promovidos pela SEDUC e pela UCRH a fim de quantificar o quadro docente necessário para a provisão dos serviços de educação pública. Sob a perspectiva das aulas efetivamente ministradas aos alunos, a fiscalização buscou dimensionar os impactos da rotatividade e do absenteísmo na rotina das unidades escolares, turmas e componentes curriculares, tendo em vista que os desligamentos, licenças, afastamentos e faltas de professores na rede prejudicam, em muito, a continuidade do processo de ensino-aprendizagem. A atuação da SEDUC no desenvolvimento de políticas e/ou diretrizes para a retenção do quadro docente também fez parte do escopo deste trabalho, incluindo, dentre outros aspectos, análises sobre remuneração, evolução funcional e promoção de qualidade de vida no trabalho docente.

O planejamento desta fiscalização se desenvolveu através do estudo das legislações pertinentes, das pesquisas em literatura produzida sobre as condições do trabalho docente e na coleta e tratamento de dados disponíveis no Portal de Dados Abertos da Educação. Também, foram realizadas algumas

visitas a unidades escolares e a diretorias de ensino, além de reuniões com a Secretaria da Educação, com o intuito de subsidiar o entendimento da fiscalização a respeito dos procedimentos estabelecidos para a atribuição de aulas e para o registro de frequência dos docentes e eventuais substituições.

A execução da fiscalização foi conduzida, sobretudo, utilizando-se dos dados obtidos por meio de requisição de documentos e informações junto à SEDUC e à UCRH. Ressalta-se que grande parte das evidências relacionadas à rotatividade e ao absenteísmo docente foram coletadas através da análise de grandes volumes de dados, que necessitaram de expressivo tratamento, conforme pormenorizado no Anexo Metodológico. Além disso, na etapa da execução, foram realizadas análises documentais de diversos processos conduzidos pela SEDUC: as autorizações para a realização de concursos públicos; os relatórios anuais que submeteram as propostas de necessidades de recursos humanos da Pasta; e os estudos e discussões que acompanharam a criação da nova carreira docente de Professor de Ensino Fundamental e Médio (PEFM), materializada na Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022.

Em relação aos achados de auditoria, as evidências coletadas referentes ao dimensionamento das necessidades docentes apontaram diversas imprecisões e impropriedades nos estudos realizados pela SEDUC, que resultaram em uma subestimação da quantidade de vagas em aberto no concurso público vigente em 2023. As análises efetuadas pela fiscalização estimaram que se fossem levados em consideração alguns aspectos relevantes para os estudos e diagnósticos elaborados pela SEDUC, o número de vagas em aberto para docentes chegaria a 40.155 – muito além dos 25.792 calculados pela Pasta e, certamente, muito além das 15.000 vagas que foram ofertadas no concurso. Além disso, constatou-se que os relatórios elaborados pela CGRH não abarcavam considerações mais estratégicas sobre, por exemplo, a demanda por escolarização na rede estadual de ensino e as possíveis alterações de perfil dos docentes de acordo com a matriz curricular adotada a cada ano pela rede.

No que concerne à atuação da SEDUC no processo de elaboração e discussão da nova carreira (processo SEDUC-PRC-2022/0970), a fiscalização não pôde encontrar, na documentação analisada, evidências suficientes que demonstrassem embasamento técnico para justificar os diversos aspectos que foram incluídos no desenho da nova carreira docente. Ainda, os documentos remetidos à fiscalização evidenciaram que a atuação da UCRH neste processo

não ocorreu de maneira compatível às suas atribuições como órgão central do Sistema de Administração de Pessoal.

A fiscalização pôde constatar também que a Secretaria da Educação apresenta uma crescente dependência de contratações temporárias para garantir a provisão do serviço de educação sob sua responsabilidade: em 2023, mais de 54% das aulas da rede estavam atribuídas a docentes do quadro temporário, e pelo menos desde 2017 os percentuais de docentes temporários na SEDUC extrapolam, ano após ano, o estipulado no Plano Nacional de Educação (PNE) — que recomenda que as redes públicas de educação se estruturam de modo que 90%, no mínimo, dos profissionais do magistério ocupem cargos de provimento efetivo. Verificou-se ainda que, pelo menos desde 2011, o Executivo Estadual vem reafirmando em seus projetos de lei complementar encaminhados à Assembleia Legislativa sua incapacidade de preencher todos os seus postos de trabalho efetivos via concurso público, voltando os seus esforços às contratações temporárias que, desde então, são viabilizadas pelas frequentes flexibilizações adotadas em relação à Lei Complementar nº 1.093/2009.

Em relação aos índices de rotatividade e absenteísmo docentes, as análises efetuadas pela fiscalização revelaram percentuais preocupantes na rede estadual de educação. Em média, os alunos da SEDUC enfrentaram alta rotatividade de professores em 11,7% das disciplinas cursadas entre 2019 e 2023. Constatou-se que, aproximadamente, 9% das aulas das turmas avaliadas foram afetadas por absenteísmo docente entre 2022 e 2023, revelando a descontinuidade da evolução do trabalho pedagógico planejado do currículo escolar: considerando uma turma da rede parcial de ensino com uma grade horária de 7 aulas por dia, esse percentual de absenteísmo corresponderia, em média, a mais de 3 aulas afetadas por ausência de docentes em cada semana. Foi detectada também uma iniquidade entre as escolas da rede: enquanto nas escolas integradas ao Programa de Ensino Integral essa taxa média é de cerca de 4,7%, nas escolas em tempo parcial, ela atinge 11% das aulas. Mais preocupante ainda é o fato de que apenas pouco mais da metade (56,8%) do total de aulas afetadas pela ausência dos professores titulares nas escolas parciais foram efetivamente ministradas por docentes eventuais, ficando as demais aulas a cargo da equipe gestora da unidade escolar ou professores dedicados a projetos da Pasta, como, por exemplo, professores da sala de leitura. Além disso, as análises efetuadas pela fiscalização em relação às estruturas e rotinas adotadas pela SEDUC para o registro de frequência dos

docentes revelaram que a finalidade primordial da Pasta consistia em alimentar os dados da folha de pagamento, não havendo atuação no sentido de gerar informações de caráter gerencial sobre os padrões de absenteísmo docente na rede estadual. Ademais, não há controle centralizado na SEDUC em relação ao efetivo cumprimento da reposição de aulas eventualmente não ministradas por absenteísmo docente.

Verificou-se que mais de 50% das ausências dos professores da sala de aula estavam atreladas às licenças saúde e às faltas médicas. As doenças que ocasionaram o maior número de dias de ausência relacionavam-se aos Transtornos mentais e comportamentais” (Capítulo V – CID-10) e às “Doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo” (Capítulo XIII – CID-10), correspondendo, respectivamente, à 50,5% e 14,2% do número total de dias de afastamentos concedidos entre 2014 e 2023. No entanto, a despeito dessa situação, a fiscalização pôde constatar que as políticas adotadas pela SEDUC com vistas à promoção da qualidade de vida dos docentes e à prevenção de doenças laborais foram insuficientes. Os programas indicados pela Pasta como as principais ações para promoção da qualidade de vida docente foram iniciados apenas no segundo semestre de 2023, revelando a descontinuidade das políticas desenvolvidas no âmbito desse tema ao longo dos anos. Além disso, a contratação para a prestação de serviços contínuos de psicologia nas unidades escolares previa uma abrangência reduzida em relação a toda rede estadual: tinha-se, em média, um psicólogo para aproximadamente 7.500 alunos e 490 servidores. Cada profissional atenderia, em média, 9,6 escolas, transitando semanalmente em mais de três Municípios diferentes.

Por fim, as evidências coletadas pela fiscalização demonstraram que a SEDUC não tem atuado de maneira a preservar a atratividade das carreiras de seus professores. Constatou-se que a maior parte dos docentes se encontra nos níveis e faixas iniciais da carreira regida pela Lei Complementar nº 836/1997: apenas 0,5% dos PEB II (ou seja, apenas 61 docentes de um total de 13.376) atingiram a Faixa 5 do Plano de Carreira e nenhum docente, PEB I ou PEB II, atingiu os estágios finais da carreira (Faixas 6, 7 e 8), mesmo após mais de 22 anos de exercício da função. E isso, em boa parte, em função do descumprimento de normas da própria Administração, como a falha em promover anualmente as provas de promoção desde 2018. Em virtude disso, o desenho da nova carreira de PEFM também não parece promissor, a depender da regulamentação das regras de evolução funcional, aguardando edição desde março de 2022. Se a nova carreira de PEFM também depender de provas para

evolução por Desempenho — como dão a entender os materiais preliminares analisados pela fiscalização — a interdependência entre os processos de evolução por “Desempenho” e “Desenvolvimento” poderá acentuar ainda mais a estagnação dos docentes nas referências iniciais, com o agravante de que a remuneração, agora por subsídio, não comporta os adicionais por tempo de serviço. Essa não regulamentação da carreira gerou incertezas entre os docentes em atividade, de modo que apenas 2.950 deles haviam optado pela nova carreira até novembro de 2023. Verificou-se, também, uma dificuldade da gestão paulista em preservar o salário inicial das carreiras do magistério: na maior parte dos anos, desde 1998, o Governo paulista não aplicou correção à remuneração que atendessem aos índices de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ao índice de variação do salário-mínimo nacional vigente e ao índice de variação do Piso do Magistério de 2000 a 2023. Constatou-se que o reajuste geral de salários, já no primeiro ano da nova carreira de PEFM, em 2023, não recompôs o *status* da remuneração inicial frente às variações do piso nacional do magistério ou do salário-mínimo.

Em conclusão, a fiscalização entende que dadas as taxas de rotatividade e absenteísmo calculadas e a fragilidade dos controles de frequência e reposição de aulas da SEDUC, não é possível garantir o correto cumprimento dos 200 dias letivos conforme preconizados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e na Base Nacional Comum Curricular, afetando, portanto, o adequado cumprimento da obrigatoriedade de provisão do serviço de educação pública e gratuita por parte do Governo estadual.

Diante do exposto, salvo melhor juízo, recomendou-se ao Governo do Estado que avaliasse regulamentar a Lei Complementar nº 863, de 29 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a elaboração, a redação, alteração e a consolidação das leis, em linha com o que foi feito no Governo Federal com o Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017 e o Manual de Redação da Presidência da República, calcados em referenciais de boas práticas em avaliação de políticas públicas. Esses instrumentos estabeleceram normas para a adequada documentação do processo legislativo interno ao Poder Executivo, exigindo embasamento em pareceres de mérito. Por extensão, foi recomendado também a capacitação do corpo técnico nesses referenciais de boas práticas, de forma a que possam corresponder à eventuais normas de elaboração de normativos.

Em relação à crescente dependência de contratações temporárias para garantir a provisão do serviço de educação sob a responsabilidade da SEDUC, indicou-se ao Governo Estadual a necessidade de adotar medidas com vistas à progressiva recomposição do quadro efetivo de professores da rede estadual, zelando pelo cumprimento do disposto nas normas constitucionais e legais e nas metas do Plano Nacional de Educação. Além disso, recomendou-se o cumprimento do disposto no artigo 1º, §4º, da Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009, que dispõe sobre a definição de limite máximo de servidores temporários contratados, a ser fixado a partir de estudos técnicos realizados, no mínimo, a cada 4 anos. Por fim, no âmbito da nova carreira docente, solicitou-se que o Governo Estadual prosseguisse à publicação das normas regulamentares que irão disciplinar as formas e critérios de evolução na carreira de PEFM, conforme determina o parágrafo único do artigo 20 da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022.

À Secretaria da Educação foi indicada a necessidade de promover melhorias no registro e controle da frequência dos docentes nas unidades escolares, acompanhando corretamente a ausência de professores por escola, turma e aula, de forma a cumprir suas atribuições como órgão setorial do Sistema de Administração de Pessoal. Além disso, recomendou-se que o acompanhamento e levantamento das necessidades de reposições de dias letivos e de horas de aula nas unidades escolares, regulamentado pela Resolução SEDUC nº 102, de 22-9-2003, fosse efetuado de maneira centralizada pela Pasta, de modo a garantir o adequado monitoramento do efetivo cumprimento dos 200 dias letivos e da carga horária programada. Ainda no âmbito de suas atribuições como órgão setorial, recomendou-se à SEDUC que realizasse estudos e pesquisas para a identificação das causas de rotatividade de pessoal; estudos direcionados às políticas salariais; e estudos para a implementação de programas de qualidade de vida dos servidores. Finalmente, solicitou-se que a Pasta voltasse a cumprir o disposto no artigo 4º da Lei Complementar nº 1.097, de 27 de outubro de 2009, com redação dada pela Lei Complementar nº 1.143, de 11 de julho de 2011, que dispõe que as avaliações para a promoção dos docentes regidos pela LC nº 836/1997 sejam realizadas anualmente.



## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	10
1.1	Identificação Simplificada do Objeto e Objetivo de Fiscalização.....	10
1.2	Antecedentes .....	10
1.3	Escopo da Fiscalização.....	12
1.4	Metodologia.....	14
1.4.1	Planejamento.....	14
1.4.2	Seleção .....	15
1.4.3	Execução.....	15
2	VISÃO GERAL .....	19
3	ACHADOS DE AUDITORIA .....	25
3.1	Medidas importantes na gestão do quadro docente da SEDUC carecem de suficiente documentação técnica .....	25
3.2	O governo estadual não tem sido diligente na provisão adequada e suficiente do quadro docente da SEDUC, tendo em vista, principalmente, a morosidade na providência dos concursos públicos e a crescente dependência de contratos temporários para garantir a tributação das aulas nas escolas da rede.....	50
3.3	Em média, os alunos da SEDUC enfrentaram alta rotatividade de professores em 11,7% das disciplinas cursadas entre 2019 e 2023 .....	67
3.4	A SEDUC não tem atuado de forma a preservar a atratividade das carreiras docentes.....	85
3.5	Não há estruturas e rotinas adequadas à geração de informações gerenciais sobre o absenteísmo docente.....	105
3.6	Em média, 9% das aulas da SEDUC foram afetadas pelo absenteísmo docente entre 2022 e 2023 e, nas escolas parciais, pouco mais da metade foi atendida por docentes eventuais.....	116
3.7	A SEDUC não mantém programas contínuos e estruturados voltados à promoção da qualidade de vida docente e à redução de doenças laborais .....	128
4	CONCLUSÃO .....	137
5	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO .....	141
6	REFERÊNCIAS.....	143

7	APÊNDICES .....	144
7.1	APÊNDICE A - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável .....	144
7.2	APÊNDICE B - Lista de siglas .....	148
7.3	APÊNDICE C - Lista de figuras .....	150
7.4	APÊNDICE D - Lista de gráficos .....	151
7.5	APÊNDICE E - Lista de tabelas.....	152
7.6	APÊNDICE F - Lista de quadros .....	153
8	LISTA DE ANEXOS .....	154

## **1 INTRODUÇÃO**

### **1.1 IDENTIFICAÇÃO SIMPLIFICADA DO OBJETO E OBJETIVO DE FISCALIZAÇÃO**

Esta fiscalização de natureza operacional tem como objeto o planejamento do quadro docente da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEDUC), em especial as políticas de provisão e manutenção dos integrantes das classes docentes do Quadro do Magistério (QM).

O objetivo da fiscalização é avaliar a eficácia da gestão estadual em garantir a disponibilidade adequada de docentes na Secretaria da Educação, necessária ao fiel cumprimento das disposições constitucionais e legais da legislação educacional.

### **1.2 ANTECEDENTES**

Aspectos relacionados a gestão de recursos humanos na rede estadual de educação — como absenteísmo, rotatividade e disponibilidade de docentes — já foram, recentemente, abordados por esta Diretoria de Contas do Governador (DCG) no âmbito dos processos de apreciação das Contas do Governador referentes aos exercícios de 2021<sup>1</sup> e 2022<sup>2</sup>.

O Relatório de fiscalização sobre Eficácia Escolar e Equidade<sup>3</sup>, em 2021, tinha como objetivo avaliar o funcionamento das políticas da Secretaria de Estado da Educação voltadas à promoção da eficácia escolar na rede estadual, e a indisponibilidade de professores foi analisada sob a perspectiva de seus impactos na eficácia das escolas. Nessa fiscalização, foi constatado que a falta de docentes, tanto por rotatividade quanto por absenteísmo, era um problema generalizado em mais da metade das escolas da rede, sendo mais grave nas escolas ineficazes.

Entretanto, em virtude da insuficiência de dados gerenciais pela SEDUC e pelo escopo mais amplo da referida fiscalização operacional, não foi possível, naquele momento, detalhar a dimensão do prejuízo das ausências de docentes no atendimento adequado dos alunos, ou seja, mapear quantas e quais

---

<sup>1</sup> TC 004345.989.21-4.

<sup>2</sup> TC 005128.989.22-5.

<sup>3</sup> TC 022962.989.21-3.

aulas, de fato, não aconteceram nas escolas. Na ocasião, foi demonstrado, ainda, que a SEDUC se preocupava em redirecionar o suporte pedagógico para a sala de aula ou utilizar o Centro de Mídias da Educação de São Paulo (CMSP), porém essas medidas compensatórias não foram consideradas suficientes para suprir os prejuízos das ausências dos docentes titulares.

No exercício seguinte, o Relatório de Fiscalização Operacional sobre a Expansão do Programa de Ensino Integral (PEI)<sup>4</sup>, que tinha como objetivo avaliar a execução do programa, com foco no número de unidades escolares que aderiram ao modelo, abrangeu, em seu escopo, aspectos relacionados aos custos com recursos humanos necessários à sua continuidade, incluindo algumas análises sobre o absenteísmo e a rotatividade docentes. Naquela ocasião, foi apontado que o número de docentes vinculados às escolas do PEI no primeiro semestre de 2022 era insuficiente em quase um terço das escolas da rede estadual e evidenciou-se falta de informações gerenciais e de controle centralizado da SEDUC sobre a disponibilidade de docentes no programa. Além disso, constatou-se que, em média, nas escolas do PEI, havia menos professores com faltas, e os professores que faltavam o faziam com menor frequência<sup>5</sup>, quando comparado aos índices dos docentes alocados em escolas parciais.

Ressalta-se que em anos anteriores a DCG também já havia se voltado aos temas relacionados à gestão do quadro docente em suas fiscalizações operacionais: em 2014, no âmbito do TC 788/026/14, e em 2016, no âmbito do TC 5.198/989/16. Essas fiscalizações tiveram como objetivo analisar diversos fatores relacionados à carreira do magistério, como o vínculo, a rotatividade e a formação do professor, além do enfoque nas estruturas físicas das unidades escolares, nas normas de segurança e contratos de limpeza.

Sob o aspecto dos recursos humanos, as análises efetuadas na fiscalização de 2014<sup>6</sup> evidenciaram altos índices de rotatividade de professores em todas as etapas da educação básica nas escolas da amostra selecionada e, em relação à formação inicial, foi constatado um elevado percentual de docentes ministrando aulas em disciplinas incompatíveis com sua formação acadêmica.

---

<sup>4</sup> TC 0022754.989.22-6.

<sup>5</sup> Foram analisados os dados disponíveis no Portal Dados Abertos da Educação, especialmente em "Carga Horária por Docente" e "Ausências por Servidor", referentes ao período de novembro de 2021 a outubro de 2022.

<sup>6</sup> TCA 12.428/026/14

Já em 2016<sup>7</sup>, o relatório de fiscalização operacional em questão, evidenciou que a SEDUC não havia alcançado a meta fixada pelo Plano Nacional de Educação (PNE) de que 100% dos professores da rede deveriam possuir formação de nível superior. Naquela ocasião, aproximadamente 4,28% dos docentes das escolas da amostra selecionada ainda não possuíam licenciatura plena.

Em 2018, esta Diretoria realizou um monitoramento<sup>8</sup> das análises efetuadas em 2014, concluindo que, embora tenha ocorrido uma discreta melhora nos índices de rotatividade, a capacidade das escolas da amostra em reter seus professores ainda era muito baixa. Constatou-se que nos Anos Finais e no Ensino Médio o percentual de docentes com formação incompatível à disciplina ministrada se manteve elevado, havendo melhora significativa apenas na etapa dos Anos Iniciais.

Em face das evidências apresentadas nas fiscalizações anteriores, esta Diretoria, no ano de 2023, se volta especificamente ao tema do planejamento do quadro docente na Secretaria de Estado da Educação. O objetivo da presente fiscalização operacional é avaliar a eficácia da gestão estadual em garantir a disponibilidade adequada de docentes na SEDUC, necessária ao fiel cumprimento das disposições constitucionais e da legislação educacional.

### **1.3 ESCOPO DA FISCALIZAÇÃO**

Esta fiscalização abordou em seu escopo os principais aspectos relacionados à gestão de recursos humanos da Secretaria de Estado da Educação, incluindo as políticas de provisão e de manutenção dos integrantes das classes docentes do Quadro do Magistério (QM) paulista. Inicialmente, a fiscalização centrou esforços nos aspectos de diagnóstico da rede, avaliando as principais discussões e processos que embasaram, ao longo dos anos, em especial de 1997 a 2023, modificações relevantes relacionadas à carreira docente no Estado. Foram analisados, dentre outros, os estudos promovidos pela SEDUC a fim de quantificar o quadro docente necessário para a provisão dos serviços de educação pública e a atuação da Unidade Central de Recursos Humanos (UCRH) – como órgão central do sistema de gestão de recursos humanos da administração estadual – na concepção estratégica do quadro

---

<sup>7</sup> TCA 4.552/026/16

<sup>8</sup> TCA 2487/026/2018.

docente. Complementarmente, foram analisados os históricos de ingressos de docentes efetivos e temporários na rede estadual, os processos de autorização de concursos públicos sob a ótica de sua tempestividade e as movimentações normativas promovidas pelo Estado a fim de viabilizar e regulamentar as contratações por tempo determinado.

Com o profissional já em exercício na rede estadual, a SEDUC passa então a ser responsável por gerir a sua vida funcional e sua carreira, cujos resultados de sucesso ou fracasso podem ser analisados sob os aspectos da rotatividade e do absenteísmo. Nesse contexto, o segundo escopo da fiscalização buscou dimensionar o impacto da rotatividade e do absenteísmo docentes sob a perspectiva dos alunos, considerando que os desligamentos, licenças, afastamentos e faltas ocasionam a troca ou indisponibilidade do professor responsável pelas aulas e prejudicam, assim, a continuidade do processo de ensino-aprendizagem na rede. Os dados analisados para a rotatividade se referem aos anos letivos de 2019 a 2023, e os dados considerados para a análise de absenteísmo se referem ao período de 31/05/2022 a 31/07/2023. Foi avaliada, ainda, a atuação da SEDUC no desenvolvimento de políticas e/ou diretrizes para a retenção do quadro docente, considerando, dentre outros aspectos, a remuneração, a evolução funcional e a promoção da qualidade de vida no trabalho docente. Por fim, também fez parte do escopo deste trabalho a avaliação das estruturas de dados e das rotinas administrativas adotadas pela SEDUC com vistas à produção de informações gerenciais sobre o absenteísmo docente.

Cumprir frisar, no entanto, que a fiscalização não abrangeu algumas unidades e tipos de ensino da rede que apresentavam relações peculiares entre docentes e alunos. As classes hospitalares, penitenciárias e de centros de internação da Fundação Casa possuem demanda variável, que se vincula à entrada e à saída dos alunos das instituições associadas e, portanto, não fizeram parte deste escopo. As turmas do CEEJA também foram excluídas devido ao caráter semipresencial e periodicidade flexível dessa modalidade. Também foram desconsideradas das análises as turmas multisseriadas de atividades extracurriculares ou de projetos, como as Atividades Curriculares Desportivas e Artísticas (ACDA), o Projeto Vence e as turmas dos Centros de Estudos de Línguas, assim como as turmas de educação infantil, cuja competência prioritária é da esfera municipal e não possui caráter sistêmico na rede estadual.

## **1.4 METODOLOGIA**

### **1.4.1 Planejamento**

O planejamento da fiscalização consistiu na compilação dos Antecedentes sobre o tema, relatados no item 1.2; de pesquisas em literatura produzida sobre as condições do trabalho docente (referenciadas ao final deste trabalho); na pesquisa da legislação pertinente e normas infralegais; na coleta e tratamento de dados sobre cargos docentes e seus processos seletivos, carga horária e absenteísmo docente, disponíveis no Portal de Dados Abertos da Educação e em material requisitado anteriormente por esta Diretoria<sup>9</sup>.

Também foi realizado trabalho de campo, com visitas a escolas estaduais e a diretorias de ensino para obter informações sobre a situação da rotatividade docente e os procedimentos estabelecidos para o registro de frequência docente e eventuais substituições.

Foram realizadas reuniões e visitas com equipes da SEDUC:

- Dia 13/06/2023 – Reunião inicial com o Gabinete da Secretaria da Educação e com integrantes da Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos (CGRH) da Pasta;
- Dia 15/06/2023 – Visita à EE Brigadeiro Gavião Peixoto;
- Dia 20/06/2023 – Visita à EE Professor Aroldo de Azevedo;
- Dia 23/06/2023 – Visita à EE Professor Orestes Rosolia;
- Dia 30/06/2023 – Visita à EE Carlos Gomes;
- Dia 01/08/2023 – Visita à EE Charles de Gaulle;
- Dia 01/08/2023 – Visita à EE Professora Maria Vera Lombardi Siqueira;
- Dia 08/08/2023 – Visita à EE Oswaldo Cruz;

---

<sup>9</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021.

- Dia 09/08/2023 – Reunião com a equipe da Coordenadoria Pedagógica (COPEP);
- Dia 15/08/2023 – Reunião com a Dirigente Regional da Diretoria de Ensino da Região de Suzano;
- Dia 16/08/2023 – Reunião com equipes da CGRH e da Coordenadoria de Informação, Tecnologia e Matrícula (CITEM);
- Dia 17/08/2023 - Reunião com a Dirigente Regional da Diretoria de Ensino da Região de Itaquaquecetuba.

Foi realizado também o levantamento de informações junto à SEDUC e UCRH por meio das Requisições de Documentos e Informações DCG-4 nº 1/2023 e nº 5/2023.

#### **1.4.2 Seleção**

As análises previstas nesta fiscalização foram todas populacionais, abarcando todo o universo das escolas da rede estadual de ensino – com exceção das unidades e tipos de ensino mencionados no tópico 1.3 deste Relatório, que oferecem relações peculiares entre docentes e alunos.

#### **1.4.3 Execução**

A execução desta fiscalização foi realizada por meio da coleta e da análise de dados abertos — utilizando os repositórios Portal Dados Abertos da Educação — e de dados obtidos por meio de requisição de informações junto à SEDUC e à UCRH. Além das informações coletadas na fase de planejamento, conforme item 1.4.1, também foi remetida a Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023 e sua Complementar e a Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 1/2024.

Foram realizadas análises documentais dos processos de autorização dos concursos públicos para os cargos de PEB I e PEB II, efetuados a partir do ano de 2013, bem como do processo de autorização e de elaboração do edital do concurso público em andamento em 2023 para o preenchimento de 15.000 cargos de Professor de Ensino Fundamental e Médio (PEFM). Ainda, a fiscalização analisou os relatórios anuais que submeteram as propostas de necessidade de recursos humanos da SEDUC entre os anos de 2019 e 2023 e



os estudos técnicos que embasaram a previsão do quantitativo de vagas ofertadas em cada habilitação docente no concurso público de 2023.

Os procedimentos efetuados pela fiscalização abrangeram, também, a análise documental dos estudos e discussões – Processo SEDUC-PRC-2022/0970 – que acompanharam a criação da nova carreira docente, materializada na Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022.

Por fim, grande parte das evidências relacionadas à rotatividade e ao absenteísmo foram coletadas através da análise de grandes volumes de dados enviados pela SEDUC em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, que carregam informações valiosas sobre a lotação e vida funcional dos docentes. O tratamento da referida base de dados, efetuado pela equipe de fiscalização, encontra-se detalhado no Anexo Metodológico deste Relatório.

Pondera-se que a execução desta fiscalização contou com limitações impostas sobretudo pela qualidade dos dados disponíveis na SEDUC, cujos registros, frequentemente, não se destinam à geração de informações gerenciais. Em muitas ocasiões, a forma de registro e qualidade do dado se presta ao seu fim administrativo para a gestão escolar ou, no máximo, para o uso da Diretoria de Ensino, de modo que, para extrair padrões e resumo de alto nível, é necessária extensa manipulação de grandes volumes de dados ou, outras vezes, não é possível obter a informação.

Assim, em primeiro lugar, muito tempo da fiscalização foi gasto em rastrear, a partir dos registros de Associação do Professor à Classe, qual efetivamente era o professor responsável pela turma a cada dia letivo, uma vez que os registros concomitantes de docentes atribuídos em aula livre e atribuídos em substituição se sobrepunham. A fiscalização precisou dispor desse recurso justamente porque a SEDUC não inclui a informação do docente que ministrou qualquer uma de suas aulas em seus diários de classe. O módulo Diário de Classe na Secretaria Escolar Digital (SED) permite que essa informação seja registrada apenas pelo docente titular ou pelo trio gestor da escola, no entanto, a fiscalização pôde verificar a situação de docentes com registro de ausência no Boletim de Frequência Escolar — inclusive coberta por docente eventual — que preencheram o diário de classe de aulas que não foram ministradas por eles. Assim, toda a base de diário de classe se tornou inadequada para verificar a quantidade de aulas que não foram ministradas por seu docente titular.

Em segundo lugar, o registro de frequência dos docentes possui fidedignidade comprometida por não ser cadastrado no sistema aula a aula, ocorrendo apenas por unidade escolar considerada sede de frequência do professor e por dia de ausência. Assim, com o regime de falta-aula vigente até 30/05/2022 — e agora, outra vez — a fiscalização só pôde afirmar com mais propriedade sobre o impacto das ausências de docentes no período compreendido entre 31/05/2022 até o limite dos dados solicitados na fiscalização (na data final de 31/07/2023).

Em terceiro lugar, muitos dos registros de aulas não continham cadastro de grade horária no sistema da SEDUC, não sendo possível, portanto, associar o dia da semana da falta ou da indisponibilidade de docentes com o dia da semana em que a aula deveria ser ministrada.

Em quarto lugar, o registro de aulas ministradas em caráter eventual também não é associado a uma aula específica, mas sim ao professor ausente e à sua escola sede. Assim, também não é possível identificar quais turmas exatamente tiveram aulas com esses professores eventuais.

Por fim, nada pôde ser realmente afirmado sobre as aulas em reposição, uma vez que não há sistema específico que registre essa informação, estando sua administração inteiramente em processo físico a cargo da escola e da supervisão da Diretoria de Ensino. A fiscalização recebeu apenas uma planilha com dados de aulas que não foram ministradas por não estarem atribuídas<sup>10</sup>, mas sem a informação sobre o fato de terem sido repostas ou não. Assim, não foi possível afirmar se todas as aulas que não foram ministradas regularmente por um professor titular foram atendidas por um docente eventual; se não, se foram atendidas pela equipe gestora da escola ou pelos professores designados; se não, se foram repostas corretamente em outro dia. Como resultado, os dados da SEDUC impossibilitam a aferição — até pela própria Pasta — sobre o efetivo cumprimento dos 200 dias letivos para todas as turmas atendidas pela SEDUC.

Além das limitações intrínsecas aos dados disponíveis, outra limitação do tratamento de dados efetuado pela fiscalização diz respeito aos feriados municipais no calendário escolar. Por ser tarefa impraticável rastrear todos os feriados específicos dos 645 Municípios paulistas e adaptar o vetor de

---

<sup>10</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 8.

dias letivos a cada um deles de acordo com a localização de cada escola, a fiscalização utilizou apenas o calendário base estadual, havendo, portanto, uma quantidade de dois ou três dias letivos por ano por escola que podem não coincidir com o calendário estadual. A mesma limitação se aplica, portanto, para o calendário de final de ano letivo, uma vez que a existência desses dias específicos aos Municípios pode fazer com que o encerramento do ano letivo ocorra alguns dias a frente.

## 2 VISÃO GERAL

A educação figura um direito social de grande relevância, insculpido no artigo 6º da Constituição Federal<sup>11</sup>, e sua provisão é dever do Estado enquanto serviço público obrigatório e gratuito, ainda que permitida a participação da iniciativa privada<sup>12</sup>. Mais do que isso, a educação é direito público subjetivo, e a omissão do Estado em fornecê-lo — mesmo que por meio de oferta irregular — é passível de responsabilização da autoridade competente<sup>13</sup>. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) — Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 —, explicita esse direito em seu artigo 5º<sup>14</sup>. Em seu artigo 10, imputa ao Estado a obrigação de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de sistema de ensino (inciso I), assegurando a oferta do ensino fundamental e priorizando ensino médio (inciso VI).

Além da relevância conferida ao direito à educação pelo constituinte enquanto princípio, a Carta Magna vai além e, materialmente, consigna uma parcela generosa dos recursos públicos à sua provisão. As despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) possuem financiamento garantido a partir da vinculação de 25% da receita proveniente de impostos, conforme artigo 212. No Estado de São Paulo, a prioridade pretendida pelos constituintes paulistas foi maior ainda: o percentual estabelecido para a vinculação das receitas para MDE foi de 30%<sup>15</sup>. Nota-se, portanto, o grau de priorização que as políticas educacionais possuem no ordenamento jurídico nacional e paulista, garantidas em termos de direitos, em termos de deveres do Estado e das famílias, e em termos de efetivos meios materiais para sua concretização.

---

<sup>11</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (...) Artigo 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

<sup>12</sup> Constituição Federal, Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

<sup>13</sup> Art. 208, § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

<sup>14</sup> Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

<sup>15</sup> Constituição Estadual, artigo 255. Há uma Proposta de Emenda à Constituição em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado, submetida pelo Governador do Estado (a PEC nº 9/2023), que propõe a redução desse percentual obrigatório a 25% da receita proveniente de impostos.

No detalhamento infraconstitucional sobre a forma como o direito à educação deve ser concretizado, em especial por meio da prestação dos serviços de educação pública, a LDB orienta para a educação básica a carga horária mínima no artigo 24 e, no artigo 26, institui a obrigatoriedade de seguir Base Curricular Nacional, desenvolvendo, em adição, uma parte diversificada:

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

(...)

Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. **(Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com redação dada pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017)**

É competência da União estabelecer diretrizes para assegurar uma formação básica comum, sobre as quais os entes deverão elaborar seus currículos escolares (artigo 9º, inciso IV). Assim, desde a promulgação da LDB, documentos oficiais vêm sendo elaborados para estabelecer essa base comum, iniciando-se com os Parâmetros Curriculares Nacionais, em 1997; depois com as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais, entre 2010 e 2012; e, então, desde 2014 ocorreram as discussões nacionais para a elaboração da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), cujas homologações da versão final das diversas etapas ocorreram, enfim, entre 2017 e 2018. Sobre as BNCC, a rede estadual e as redes municipais paulistas puderam elaborar o Currículo Paulista, homologado para as diversas etapas entre 2019 e 2020. A partir dele, a SEDUC elaborou suas matrizes curriculares, sobre as quais se organiza o trabalho pedagógico nas unidades da rede.

Considerando toda essa cadeia de responsabilidades pela provisão do direito à educação, tem-se no professor uma figura central para a sua materialização: sem professores e professoras, a educação não acontece. Por isso — considerando as exigências das matrizes curriculares desenhadas e da demanda constituída pela formação de turmas —, planejar o quadro docente de modo a garantir a disponibilidade regular e suficiente de docentes em sala de

aula é uma atividade imprescindível ao cumprimento do mandamento constitucional. E, para além da provisão suficiente, a provisão adequada de quadro docente, com condições para aprimorar a qualidade do trabalho pedagógico, encontra mandamento legal a partir do que determina o Plano Estadual de Educação em sua Meta 7. Nesse dispositivo, são estabelecidas metas de desempenho para o ensino do Estado, e a rede pública estadual tem apresentado resultados incompatíveis, mesmo antes da pandemia de Covid-19.

Como marco regulatório para instrumentalizar essa provisão suficiente e adequada de docentes, o artigo 206, inciso V, da Constituição Federal estabeleceu como princípio a “*valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos*”. O artigo 67 da LDB regulamentou que a valorização incluiria, além do plano de carreira e do ingresso exclusivo por meio de concurso público, progressão funcional por titulação e desempenho, piso salarial, concessão de licenciamento para aprimoramento contínuo e de período de estudos e planejamento incluídos na jornada, e condições adequadas de trabalho.

As efetivas condições para a criação do piso salarial e da regulamentação da jornada docente só foram bem-sucedidas uma década depois (Abicalil, 2008), com a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. A partir das alterações dessa emenda constitucional, foi possível chegar a um acordo nacional para a promulgação da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que efetivamente institui o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), e regulamentou a jornada docente de modo a reservar 1/3 da carga horária para atividades pedagógicas sem interação com alunos.

Na esteira dessa lei, o Conselho Nacional de Educação aprovou a Resolução CNE/CEB nº 02, de 28 de maio de 2009, que fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. O teor da Resolução busca orientar os princípios na criação das carreiras públicas do magistério, detalhando formas pelas quais a valorização desses profissionais pode ser incluída nas suas estruturas de carreira. Assim, são preconizados componentes como a equiparação salarial a outras categorias profissionais com formação semelhante; a progressão salarial que contemple desempenho, formação, titulação, experiência e tempo de serviço; jornadas de 40 horas semanais, preferencialmente em uma única unidade escolar, com paulatina ampliação da

carga destinada a planejamento; políticas de prevenção de doenças ocupacionais; participação dos docentes no desenvolvimento do projeto político-pedagógico das escolas; integração às políticas nacionais de formação continuada.

No Estado de São Paulo, ao longo dos anos, a legislação que organiza as carreiras docentes na rede pública de ensino, em especial da Secretaria de Estado da Educação passou por sucessivas alterações e fragmentações — como, por exemplo, a distinção entre os professores efetivos e os temporários<sup>16</sup> —, que afetaram as condições para o exercício da função e a carreira docente na rede. O Estatuto do Magistério Paulista — instituído pela Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985 — constituiu-se um marco importante na regulamentação das condições de trabalho dos docentes paulistas. Essa norma configurou uma estrutura que reconhecia, para a movimentação na carreira, o tempo de permanência dos docentes na rede e a realização de cursos de formação, abrangendo, ainda, a verificação da assiduidade dos professores no cargo e/ou função. Os professores eram divididos em três séries de classes, sendo elas, Professor I (no ensino de 1º Grau, da série inicial até a 4.ª série, e na pré-escola), Professor II (no ensino de 1º grau) e Professor III (no ensino de 1º e 2º grau e na educação especial). Apesar de muitas e significativas alterações — inclusive com a extinção das próprias estruturas de carreira que criou, segue vigente até o presente em algumas de suas disposições basilares.

Após a aprovação da LDB, foi instituído o Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério (QM) de São Paulo, por meio da Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997. Nesse momento, o tempo de permanência no cargo deixou de ser a principal forma de progressão na carreira, e foram incluídas a evolução funcional pela via acadêmica e pela via não acadêmica. Além disso, as alterações propostas na referida Lei extinguíram as estruturas de carreira criadas no estatuto, mantendo apenas o cargo de Professor II, em extinção. Passou a existir, na rede estadual paulista, apenas duas formas de integrar as classes docentes: Professor de Educação Básica I (PEB I) e Professor de Educação Básica II (PEB II). Os PEB

---

<sup>16</sup> Santos, J. B. S. Guarulhos. 2016. Professores temporários da rede estadual de São Paulo: análise da política de pessoal da perspectiva orçamentária. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de São Paulo. 133 fl. Guarulhos. 2016.

I atuariam nos anos iniciais do ensino fundamental e os PEB II nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

Em 2009, foi aprovada a Lei Complementar nº 1.097, de 27 de outubro, que promoveu mais alterações na estrutura da carreira docente: foi instituído o sistema de promoção para os integrantes do quadro do magistério da SEDUC. Tal processo ficou conhecido na rede como “Prova de Mérito”, que garantia a movimentação vertical (faixas de 1 a 5) para progressão na carreira. Cerca de dois anos depois, a Lei Complementar nº 1.143, de 11 de julho de 2011, promoveu novas alterações no plano de carreira do magistério paulista, ampliando as faixas e níveis da carreira: a progressão passou a ser pela via acadêmica e não acadêmica, entre os níveis I e VIII, e pela aprovação em prova de mérito, entre as faixas 1 e 8.

Recentemente, a Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, instituiu novos Planos de Carreira e Remuneração para os Professores de Ensino Fundamental e Médio, para os Diretores Escolares e para os Supervisores Educacionais da Secretaria da Educação. Para os novos ingressantes, o plano substituiu compulsoriamente aquele instituído pela Lei Complementar nº 836/1997 e, para os docentes já titulares de cargo efetivo ou ocupantes de função-atividade declarados estáveis por lei, foi dada a possibilidade de optar ou não pela migração. Esse novo plano de carreira instituiu a classe de docente composta por cargos de Professor de Ensino Fundamental e Médio (PEFM) no Quadro do Magistério da SEDUC e apresentou modificações substanciais em relação aos planos anteriores. Instituiu-se, dentre outros, o pagamento por subsídio, o fim das gratificações por tempo de serviço e a movimentação na carreira exclusivamente por desempenho e desenvolvimento.

No que se refere ao vínculo funcional dos professores, no Estado de São Paulo observa-se a coexistência de diversas categorias docentes<sup>17</sup>, sendo as três principais: professor concursado, efetivo após estágio probatório (Categoria A); docentes não concursados, que se tornaram estáveis por força da lei (Categoria F); e professores contratados em caráter temporário (Categoria O). Além dos três tipos de vínculos supracitados, também fazem parte do rol de docentes temporários aqueles denominados como eventuais (Categoria V). Os

---

<sup>17</sup> Sendo elas a Categoria A, O e V, e as categorias em extinção F, N, P e S, das quais apenas a categoria F ainda possui número significativo de integrantes.



professores eventuais não possuem aulas atribuídas e apenas são convocados para substituírem as ausências de docentes titulares de cargo ou ocupantes de função-atividade que não excederem o período de 15 dias<sup>18</sup>. A remuneração desse docente corresponderá apenas às horas-aula efetivamente ministradas.

Ressalta-se que a Categoria A é a única que conjuga as características de efetividade e estabilidade no provimento, sendo contratados com base no dispositivo constitucional que prevê a investidura em cargo ou emprego público dependente de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos<sup>19</sup>. Os demais docentes mantêm sua situação funcional como Ocupantes de Função-Atividade (OFA), já que não passaram por um processo de concurso público e não detêm a titularidade do cargo: a Categoria F é composta pelos docentes contratados com base na Lei nº 500, de 13 de novembro de 1974 e que foram abrangidos pelo artigo 43 da Lei Complementar nº 1.010, de 01 de junho de 2007, adquirindo, assim, a estabilidade<sup>20</sup>; e os docentes Categoria O, regidos pela Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009, são contratados em caráter temporário pelo período de até 3 anos<sup>21</sup>, podendo ter aulas atribuídas.

Em novembro de 2023, o Quadro do Magistério Paulista totalizava 207.415 vínculos ativos<sup>22</sup>, incluindo docentes, diretores, coordenadores, supervisores e dirigentes de ensino. Desse total, 89.001 se enquadravam na Categoria A, o que corresponde a 42,9% do quadro; 24.237 eram ocupantes de função-atividade classificados como Categoria F (11,7%) e 94.157 temporários Categoria O (45,4%)

---

<sup>18</sup> Decreto nº 66.808, de 2 de junho de 2022, artigo 3º.

<sup>19</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Artigo 37, II.

<sup>20</sup> Artigo 43 - Fica suprimida a possibilidade de dispensa imotivada, pelo Estado, dos docentes do magistério público estadual, admitidos até a publicação desta lei, com fundamento na Lei nº 500, de 13 de novembro de 1974. Lei Complementar nº 1.010, de 01 de junho de 2007.

<sup>21</sup> A partir da Lei Complementar nº 1.277, de 22 de dezembro de 2015. Antes, os contratos possuíam duração máxima de um ano.

<sup>22</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-04 nº 06/2023, item 22.

### **3 ACHADOS DE AUDITORIA**

#### **3.1 MEDIDAS IMPORTANTES NA GESTÃO DO QUADRO DOCENTE DA SEDUC CARECEM DE SUFICIENTE DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA**

Assim como ocorre com a administração financeira e orçamentária do Estado, o Poder Executivo conta com um Sistema de Administração de Pessoal instituído pela Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978. Por meio dessa Lei Complementar, foi estabelecido que a gestão de recursos humanos da administração estadual ocorreria por meio da articulação entre um órgão central — cujas atribuições são “o planejamento, a coordenação, a orientação técnica e o controle, em nível central, das atividades da administração de pessoal civil da Administração Centralizada e das Autarquias”<sup>23</sup> — e órgãos setoriais e subsetoriais instalados na organização das Secretarias de Estado — aos quais competem “o planejamento, a coordenação, a orientação técnica, o controle e, quando for o caso, a execução, sempre em integração com o órgão central, das atividades de administração do pessoal civil”<sup>24</sup>.

O Decreto nº 52.833, de 24 de março de 2008, regulamenta o Sistema de Administração de Pessoal e estabelece, em seu artigo 2º, que o papel desse órgão central do Estado será exercido pela Unidade Central de Recursos Humanos (UCRH), hoje abrigada na Secretaria de Gestão e Governo Digital. Os artigos 46 e 47 do Decreto nº 66.017, de 15 de setembro de 2021, alterado pelo Decreto nº 67.435, de 01 de janeiro de 2023, elencam suas atribuições, transcritas abaixo as mais pertinentes para a fiscalização em tela:

Artigo 46 - A Unidade Central de Recursos Humanos - UCRH, como órgão central do Sistema de Administração de Pessoal, tem por atribuição formular, implementar, acompanhar, avaliar e controlar as políticas voltadas à gestão de pessoas das Secretarias de Estado e Autarquias, abrangendo as seguintes áreas:

- I - legislação de pessoal;
- II - análises e estudos sobre recursos humanos;
- III - controle e composição dos quadros de pessoal;
- IV - gestão e desenvolvimento de sistemas informatizados e processos de recursos humanos do Estado;
- V - gestão de desempenho e avaliação;

---

<sup>23</sup> Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978, Artigo 4º, inciso I.

<sup>24</sup> Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978, Artigo 4º, inciso II.

VI - programas de formação, capacitação, treinamento e desenvolvimento de recursos humanos.

Artigo 47 - A Unidade Central de Recursos Humanos - UCRH tem, ainda, as seguintes atribuições:

I - propor:

a) políticas e diretrizes relativas à gestão de pessoas; (...)

II - gerir, em nível central, as necessidades de recursos humanos, em função do planejamento e da ação governamental; (...)

IV - subsidiar as decisões governamentais relacionadas às reivindicações salariais e instituição ou revisão de vantagens e benefícios de qualquer natureza, oriundas dos órgãos do Sistema de Administração de Pessoal e de entidades de classe representativas dos servidores;

V - promover mecanismos que garantam a valorização e a melhoria do desempenho do servidor;

VI - no que se refere às normas e legislação: (...)

e) realizar estudos e examinar propostas relativas a:

1. estruturação de carreiras, classes, série de classes e empregos públicos;

2. definição do conteúdo ocupacional dos cargos, empregos e funções;

3. fixação de requisitos para provimento de cargos e preenchimento de empregos e funções;

4. política salarial e de benefícios; (...) **(Decreto nº 66.017, de 15 de setembro de 2021)**

Como se vê, cabe à UCRH *gerir, em nível central, as necessidades de recursos humanos em função do planejamento e da ação governamental*. Trata-se, portanto, da prescrição de uma visão estratégica e de uma postura ativa — porque imputada a atribuição de ‘gerir’ — às atividades da UCRH no que se refere aos diversos cargos e funções, agrupados em carreiras ou não, que sejam necessários para que o Poder Executivo exerça a contento as suas obrigações constitucionais. Dentro das atribuições da Unidade, nota-se a importância de sua atuação não só para garantir que funções e cargos públicos com competências adequadas para os diversos fins da Administração existam em quantidade suficiente, mas também a importância de sua atuação para garantir que esses cargos e funções — especialmente quando organizados em carreiras — tenham desenhos jurídicos que os tornem funcionais para a atração e retenção dos recursos humanos necessários. Ou seja, a lista de atribuições conferidas à UCRH remete não apenas à atuação centralizada em identificar a necessidade de cargos, funções e carreiras com competências específicas, mas

também acompanhar continuamente o seu correto funcionamento, de modo a diagnosticar eventuais necessidades de ajustes.

Quando se considera a provisão dos serviços de educação pública básica e regular, por sua relevância, porte e características, a importância desse trabalho estratégico da gestão dos recursos humanos é, sem exagero, o principal. De acordo com o levantamento anual realizado pela UCRH em cumprimento ao Artigo 15, §5º, da Constituição Estadual, a Secretaria de Estado da Educação detém 310.665 cargos e funções, de um total de 780.492 cargos, funções e empregos públicos da administração direta, fundacional e autárquica — uma fatia que, portanto, representa 39,8% do total. Só as classes docentes do Quadro do Magistério comportam 248.084 cargos<sup>25</sup>, ou 31,08% de todos os postos de trabalho diretamente geridos pelo Estado. Embora haja esse grande quantitativo de cargos à disposição da SEDUC, a efetiva provisão de docentes é historicamente bem menor: em 31/12/2022, havia 98.024 cargos providos de professores, que devem ser somados a outros mais de 95.000 docentes temporários contratados e em atividade em dezembro de 2022<sup>26</sup>. Para efeitos de comparação, as carreiras com provisão mais numerosa do Estado são, além da dos docentes, a dos policiais militares, com 79.943 integrantes em 31/12/2022, sendo 74.725 praças e 5.218 oficiais; a dos agentes penitenciários e agentes de escolta e vigilância penitenciária, com 29.241 integrantes; e Agentes de Organização Escolar<sup>27</sup> e Agentes de Serviços Escolares, com 29.434 integrantes.

Além das atribuições do órgão central de administração de pessoal do Estado, há funções importantes que devem ser exercidas pelos órgãos setoriais desse sistema, que, no caso da SEDUC, é a Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos (CGRH)<sup>28</sup>. O artigo 4º do Decreto nº 52.833/2008, elenca diversas atribuições relevantes de complementação ao trabalho do órgão central:

Artigo 4º - Aos órgãos setoriais, nos respectivos âmbitos de atuação, cabe:

---

<sup>25</sup> Foram desconsideradas 22 funções, com previsão de extinção na vacância.

<sup>26</sup> Conforme planilha de Servidores Ativos por Unidade referente a dezembro de 2022, disponível no Portal Dados Abertos da Educação: <https://dados.educacao.sp.gov.br/dataset/servidores-ativos-por-unidade/resource/0dd07f7c-d56e-49ae-80b8-bdb81fe1e067>. Acesso em 13/09/2023.

<sup>27</sup> Incluindo Secretários de Escola.

<sup>28</sup> Conforme Artigo 18 do decreto nº 64.187, de 17 de abril de 2019.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR**

I - assistir as autoridades das Secretarias de Estado, da Procuradoria Geral do Estado ou das Autarquias a que pertencerem, nos assuntos relacionados com o Sistema de Administração de Pessoal;

II - planejar a execução das políticas, diretrizes e normas emanadas do órgão central do Sistema;

III - elaborar, para atendimento de situações específicas, propostas de normas complementares às emanadas do órgão central do Sistema;

IV - coordenar, prestar orientação técnica, controlar e, quando for o caso, executar, em consonância com o disposto no inciso II deste artigo, as atividades de administração do pessoal dos órgãos ou entidades a que pertencerem, inclusive dos estagiários e do pessoal contratado para prestação de serviços;

V - opinar, conclusivamente, sobre assuntos de recursos humanos, observadas as políticas, diretrizes e normas emanadas do órgão central do Sistema;

VI - zelar pela adequada instrução dos processos a serem submetidos à apreciação do órgão central do Sistema ou de outros órgãos da Administração Pública Estadual;

VII - encaminhar à manifestação do órgão central do Sistema as dúvidas relativas à aplicação da legislação de pessoal e as situações não previstas nas normas e nos manuais editados;

VIII - efetuar, periódica e regularmente, visitas aos órgãos subsetoriais do Sistema para verificação da regularidade dos atos expedidos;

IX - manifestar-se, conclusivamente, nos casos de acumulação remunerada;

X - controlar, cumprir e fazer cumprir as normas relativas a segurança, acesso e operacionalização do sistema de folha de pagamento;

XI - acompanhar permanentemente o absenteísmo no órgão ou na entidade, com vista à promoção de medidas para sua redução.  
**(Decreto 52.833, de 24 de março de 2008)**

O artigo 6º do mesmo Decreto detalha as atribuições dos órgãos setoriais a respeito do planejamento e controle de recursos humanos, indicando tarefas relevantes como a identificação das necessidades de recursos humanos (II) e a elaboração anual de suas propostas de ingresso (III), a identificação das causas de rotatividade de pessoal (I, c), e a colaboração com o órgão central na realização de estudos para subsidiar a política de recursos humanos, auxiliando na elaboração de diretrizes, normas e manuais de procedimentos (X, b, 1). No artigo 7º, também são elencadas atividades sobre política salarial, como a competência de elaborar estudos e pesquisas salariais (I) e colaborar com o órgão central na realização de estudos sobre política salarial (III, a). Como se vê, há também nos órgãos setoriais as atribuições de realizar estudos sobre as

políticas de recursos humanos sob sua jurisdição, acompanhar a rotatividade e o absenteísmo dos quadros de pessoal e propor melhorias.

Além das atribuições conferidas pelo Decreto nº 52.833/2008, o Decreto nº 64.187, de 17 de abril de 2019, que organiza a estrutura da SEDUC, detalha as atividades de planejamento dos recursos humanos, atribuindo competências tanto à CGRH quanto à Coordenadoria Pedagógica (COPEDE): por meio do artigo 46, inciso VI, é papel da COPEDE dimensionar e definir o perfil do Quadro do Magistério. Já os demais estudos são, majoritariamente, atribuídos ao Departamento de Planejamento e Normatização de Recursos Humanos (DEPLAN).

A fiscalização requereu documentação demonstrativa dos estudos e análises realizados por esses órgãos no que se refere à gestão das carreiras docentes abrangidas pela SEDUC. Por meio da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 5/2023, itens 1 e 5, foram solicitados à UCRH os processos de autorização do concurso para 15.000 docentes que se encontra em andamento, incluindo as tentativas frustradas desde 2018, além de demais estudos produzidos pela unidade sobre as carreiras do quadro docente da SEDUC. Para a CGRH, foram solicitados quaisquer estudos sobre a situação do quadro docente da pasta, e em especial, aqueles que se referissem a rotatividade e absenteísmo, por meio das Requisições de Documentos e Informações DCG-4 nº 1/2023, itens 3 a 5, e nº 6/2023, itens 13 a 15.

Em relação aos documentos produzidos pela CGRH, foram recebidos estudos sobre o dimensionamento das necessidades de docentes de duas naturezas distintas: os relatórios anuais previstos no artigo 6º, inciso III, do Decreto 52.833, de 24 de março de 2008<sup>29</sup>, que submetem a proposta anual de necessidades de recursos humanos da SEDUC; e os estudos que embasaram a distribuição das vagas do concurso público para Professores de Ensino Fundamental e Médio (PEFM) de 2023, ainda em andamento. No primeiro caso, foram remetidas as propostas de ingresso referentes aos anos letivos de 2019, 2020, 2022 e 2023, que informam sobre o estado de provisão dos quadros docentes e expõem a quantidade de ingressos necessários para o ano seguinte. Não há, em quase todos os anos, um detalhamento de como a projeção da demanda por contratações é realizado, a não ser no relatório produzido em 2018

---

<sup>29</sup> Regulamentado por meio da Instrução UCRH nº [08](#), de 08 de julho de 2014.

para o ano letivo de 2019<sup>30</sup>. Já no segundo caso foi remetida uma planilha eletrônica<sup>31</sup> que permitiu a averiguação de como a distribuição de vagas foi calculada por habilitação docente no edital de abertura de concurso (Edital de Abertura de Inscrições nº 1/2023).

Em relação à UCRH, foram verificados os processos de autorização de concursos submetidos nos anos de 2018, 2020 e 2022. Além desses, quando requerida sobre demais estudos elaborados pela área sobre a situação das carreiras docentes da SEDUC, a UCRH apontou o Processo SEDUC-PRC-2022/00970 como exemplar dessa atividade, processo que documentou a elaboração do projeto de lei de criação da nova carreira docente, materializada pela Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022. Assim, foi requerido tal processo junto à SEDUC, sendo possível averiguar nele também o trabalho técnico da CGRH nesse importante momento da gestão do quadro docente.

Além da documentação do trabalho da CGRH e da UCRH, o processo de elaboração do referido projeto de lei também permitiu conhecer as contribuições da Assessoria em Assuntos de Política Salarial (APS), unidade vinculada ao Gabinete da Secretaria da Fazenda e Planejamento que presta a assistência técnica à Comissão de Política Salarial do Estado. Essa Comissão tem por competência principal em relação aos órgãos da Administração Direta *“fixar as diretrizes a serem observadas no âmbito da Administração Direta, das autarquias, das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e das empresas por este controladas, em assuntos de política salarial”*<sup>32</sup>. A APS não possui papel delineado no Sistema de Administração de Pessoal e não foi diretamente contatada pela fiscalização, mas a política salarial do Estado e sua consideração na elaboração de uma nova carreira para o magistério da SEDUC são temas de elevada importância, e seus dois pareceres apensados ao processo foram analisados, além de suas contribuições nos processos de autorização de concursos recebidos.

Ainda que se saiba que o trabalho da CGRH e a colaboração entre essa unidade e a UCRH ocorrem também de maneira cotidiana e não

---

<sup>30</sup> Informação CEMOV nº 101/2018. Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 1/2024, item 1.

<sup>31</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 1/2024, item 3. “CGRH-230413- Estudo\_QuadroAula\_x\_AulasAtribuidas\_Concurso\_2023 v2.xlsx”.

<sup>32</sup> Decreto nº 67.552, de 08 de março de 2023, artigo 2º, inciso I.

inteiramente documentada, é esperado que os principais diagnósticos e razões para as decisões tomadas pela Administração constem integralmente dos processos administrativos e sustentem as motivações dos diversos aspectos dos atos exarados pelos agentes públicos. **O que a fiscalização verificou na análise da documentação remetida, no entanto, sugere um risco de fragilidade técnica no embasamento das decisões tomadas pela Administração, pela falta de estudos que evidenciem os problemas e a forma como as medidas propostas podem solucioná-los.**

### 3.1.1 Dimensionamento do Quadro docente

Em relação ao dimensionamento das necessidades docentes, a fiscalização detectou que a principal métrica utilizada pela CGRH é o quantitativo de aulas livres ofertadas para atribuição — o chamado de Quadro de Aulas. O saldo de aulas livres é um grande resultante do encontro entre a matriz curricular vigente para cada etapa de ensino e ano/série/termo e o número de turmas formadas em cada unidade escolar a partir de sua demanda regional. Considerando, então, quantas turmas de cada ano/série/termo haverá em um ano letivo, a SEDUC levanta as quantidades de aulas de cada disciplina que deverão ser ofertadas em cada unidade escolar, conforme a matriz curricular vigente, e essas aulas serão agrupadas de acordo com as jornadas de trabalho docente para que se saiba quantos professores são necessários para ofertá-las.

As escolas do Programa Ensino Integral (PEI), por outro lado, não seguem a mesma lógica de atribuição de aulas das escolas de tempo parcial. Enquanto nas escolas parciais a vinculação da carga do professor à unidade escolar se faz ao nível das aulas — e o professor pode lecionar em outras escolas caso não consiga preencher toda a sua carga horária com as aulas livres da unidade —, no Regime de Dedicção Exclusiva (RDE) do PEI a vinculação do professor se faz integralmente na unidade com uma carga de 40 horas semanais, independentemente de o saldo de aulas livres da unidade preencher ou não a jornada do professor. Assim, um professor de uma escola PEI pode ministrar, em tese, qualquer número de aulas na unidade, mas estará vinculado a ela e presente por toda a carga horária de sua jornada, que é, obrigatoriamente, de 40 horas semanais. O cálculo da quantidade de docentes que compõem o módulo (um quantitativo fixo de professores) de uma escola do PEI, portanto, não se faz por quantas aulas livres precisam ser atribuídas, mas



sim numa constante determinada pelo número de turmas que a escola possui. Esse cálculo é determinado, atualmente, pela Resolução SEDUC nº 87, de 11-11-2022. Por ela, por exemplo, uma escola do PEI de 2 turnos com 9 classes de Anos Iniciais tem um módulo de 15 professores; já uma escola de turno único de Ensino Médio com 20 classes tem um módulo de 35 professores.

A métrica de saldo de aulas como balizadora das necessidades de docentes é um tanto volátil: depende da demanda representada pela quantidade de turmas — ou seja, do número de alunos matriculados em cada escola —, da demanda por mais ou menos docentes de determinadas habilitações conforme a matriz curricular vigente, e depende também da configuração das jornadas docentes disponíveis, pelas quais um professor poderá assumir uma quantidade diferente de aulas em comparação a outros professores.

Há diversas opções diferentes de jornada docente em vigor na rede estadual. Aos docentes da nova carreira de PEFM estão disponíveis as jornadas ‘Completa’, de 20 aulas (25 horas semanais), e ‘Ampliada’, com 32 aulas (40 horas semanais)<sup>33</sup>. Aos docentes ainda pertencentes às carreiras da Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997<sup>34</sup> (PEB I e PEB II), há 4 opções de jornada: a ‘Reduzida’, com 9 aulas (12 horas semanais); a ‘Inicial’, com 19 aulas (24 horas semanais); a ‘Básica’, com 24 aulas (30 horas semanais); e a ‘Integral’, com 32 aulas (40 horas semanais)<sup>35</sup>. As regras para atribuição de aulas e classes — regidas sempre por uma Resolução<sup>36</sup> da Pasta — permite a opção de jornada em determinadas condições e, ainda, a assunção de cargas suplementares no limite total de 36 aulas<sup>37</sup> semanais (44 horas). Há,

---

<sup>33</sup> Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, artigo 3º.

<sup>34</sup> Artigo 10º, incisos I a IV, com redação dada pela Lei Complementar nº 1.094, de 16 de julho e 2009.

<sup>35</sup> Cargas horárias distribuídas entre atividades com alunos e atividades pedagógicas sem alunos conforme Resolução SEDUC nº 55, de 29-6-2022.

<sup>36</sup> Nos últimos anos, foram editadas algumas dessas Resoluções, cujos teores mantêm a lógica geral de atribuição, mas realizam ajustes na forma de inscrição e no ordenamento de professores em relação à preferência de escolha, incentivando, por exemplo, a assunção de jornadas maiores, a manutenção de aulas em apenas uma escola etc. Assim, desde 2018 foram editadas a Resolução SE nº 71, de 22-11-2018; a Resolução SEDUC nº 72, de 13-10-2020; a Resolução SEDUC nº 85, 7-11-2022; e a atual, a Resolução SEDUC nº 47, de 1-11-2023, combinada com a Resolução SEDUC nº 74, de 19-12-2023.

<sup>37</sup> Resolução SEDUC nº 85, de 7-11-2022, Artigo 15, §6º. Mantido na Resolução SEDUC nº 74, de 19-12-2023, Artigo 1º, §1º.

também, professores que acumulam mais de um cargo docente na própria rede que podem assumir cargas somadas de até 64 horas semanais<sup>38</sup>.

O relatório de levantamento de necessidades de docentes realizado em 2018 para o ano letivo de 2019<sup>39</sup> aplicou essa lógica ao somatório de aulas atribuídas a docentes temporários ou a efetivos com carga suplementar do cargo de PEB II, em fevereiro de 2018. Na ocasião, foram contabilizadas 12.585 vagas para docentes, considerando as jornadas Inicial e Reduzida. A partir desse cálculo e da data de expiração da validade do concurso para PEB II em 31/01/2018, a Pasta informou sobre a tramitação do Processo SE nº 17/2222/2018, a respeito do pedido de autorização para abertura de concurso público para o provimento de 15.000 cargos vagos de PEB II, com ingresso previsto para 2019. Além disso, a CGRH apontava, no mesmo relatório, a necessidade de contratação temporária de 25.000 docentes pois, a partir daquele 31/01/2018 (PEB II) e de março de 2019 (PEB I) a SEDUC passaria a depender exclusivamente da contratação temporária para o preenchimento de seus quadros — situação que perdura até o momento — visto que ambos os concursos teriam seus prazos extintos. Assim, sua previsão de 25.000 contratos temporários refletia o máximo previamente permitido para reposição automática pelo Decreto nº 61.037, de 11 de janeiro de 2017

O Processo SE nº 17/2222/2018 possui algumas passagens ilustrativas sobre a qualidade técnica — sob uma perspectiva de avaliação de políticas públicas — da discussão sobre a provisão do quadro docente entre as unidades do Estado. Inicialmente, a Informação CEMOV nº 33/2018 (fls. 184 a 186)<sup>40</sup>, datada de 5/2/2018, submeteu o pedido de autorização para concurso de PEB II anunciando haver grande número de aulas semanais atribuídas a docentes temporários na rede (41.828), significativo volume de desligamentos no ano anterior (9.006), 23% do quadro em afastamentos por motivos diversos, inclusive readaptados, e perspectiva de 25.200 aposentadorias nos anos seguintes. Após a exposição deste cenário, a Pasta ressaltou a importância da promoção do concurso público para a reposição do quadro de docentes e informou que, pela substituição de docentes temporários contratados com fundamento na Lei Complementar nº 1.093/2009, as despesas com os ingressos

---

<sup>38</sup> Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, artigo 12, §2º, com redação dada pela Lei Complementar nº 1.207, de 5 de julho de 2013.

<sup>39</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 1/2023, item 5.

<sup>40</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 1/2024, item 3.

já estariam previstas no orçamento — embora não tenha havido estudos do impacto escalonando os efeitos da evolução funcional nos anos subsequentes.

Em seguida a UCRH contribuiu no processo com a Informação UCRH nº 226/2018, indicando que “*É conhecida a crônica defasagem de pessoal docente no âmbito da SE*” (fl. 197), e concluiu que “*estão presentes os elementos legais e burocráticos atinentes ao pleito e, do ponto de vista técnico, recomendamos o atendimento do pleito*”<sup>41</sup> (fl. 197v). Já as manifestações sobre o impacto orçamentário e financeiro advieram da Coordenadoria de Orçamento<sup>42</sup> e da Área de Política de Despesa de Pessoal (a atual APS)<sup>43</sup>. Os pareceres encartados limitaram-se a questionar a validade das informações prestadas pela SEDUC — inclusive em relação ao total de vacâncias elencado (à fl. 185) — e, tão-somente, a recomendar cautela no provimento de cargos públicos.

De modo nenhum se prega um descuido às normas da Responsabilidade Fiscal — afinal, uma Corte de Contas tem especial apreço por esse valor — porém, chama a atenção o descolamento das equipes dessas unidades em relação à realidade da política pública em análise e em relação aos objetivos e prioridades apresentados pela CGRH na Informação CEMOV nº 33/2018. A salutar análise de uma proposta de política pública deveria levar em consideração, além dos custos incorridos, os mandamentos legais prescritos — como a prestação do serviço obrigatório de educação pública e gratuita com 200 dias letivos, ou a obrigatoriedade constitucional do concurso público como forma de provimento dos cargos<sup>44</sup> — e, ainda, os benefícios envolvidos, a partir dos planos de nacional e estadual de educação e dos objetivos dispostos no próprio Plano Plurianual do Estado<sup>45</sup>. Posteriormente, a Informação CEMOV nº 103/2018, às fls. 289 a 293, chegou a demonstrar que as vagas solicitadas sequer seriam suficientes para preencher o quadro de aulas da rede, de modo

<sup>41</sup> Processo SE nº 17/2222/2018. Informação UCRH nº 226/2018, fls. 197 a 197v.

<sup>42</sup> O Decreto. nº 66.017, de 15 de setembro de 2021, em seu artigo 41, define como atribuição dessa unidade: “III - definir com os órgãos da Administração Pública os parâmetros e limites de suas propostas orçamentárias, visando aos objetivos e prioridades do Governo, considerando o volume de recursos disponíveis.”

<sup>43</sup> Fls. 199 a 199v e fls. 296 a 297; e fls. 300 a 303.

<sup>44</sup> CF/1988, artigo 206, V, e artigo 37, II; CE/1989, Artigo 115, II, e Artigo 251; Lei 9.394/1996, artigo 67, I.

<sup>45</sup> Lei federal nº 13.005/2014, artigo 2º, II, IV, VIII e IX; Lei estadual nº 16.279/2016, Artigo 2º, II, III e VIII, Lei nº 16.082/2015, Anexo I, Objetivo Estratégico 2, descrição (“O acesso à educação, nos diferentes níveis de ensino, é decisivo para o desenvolvimento pessoal e o aporte de conhecimento à sociedade, elementos centrais para melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos. Para tanto, além da oferta de ensino de qualidade, requerem-se iniciativas para a inclusão daqueles que não tiveram ou não têm acesso à escola e para a permanência e progresso dos estudantes no sistema educacional, independentemente de etnia, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, condições físicas e psicológicas, renda e idade.”)

que a discussão imposta por essas áreas teve como efeito mais o atraso do processo do que uma efetiva contribuição à melhoria da medida proposta.

A sequência dos fatos desde o início da tramitação do processo SE nº 17/2222/2018 será mais detalhada no item 3.2. Para o que concerne a este item de relatório, vale notar que o concurso para PEFM de 2023 foi aberto com as mesmas 15.000 vagas previstas em 2018. Não se trata do mesmo quantitativo: em 2018, as 15.000 vagas correspondiam a uma soma menor de carga horária docente, uma vez que se baseava em jornadas de 12 horas e de 24 horas semanais. Em 2023, essas 15.000 vagas correspondem a 10.742 posições para jornadas de 40 horas e 4.258 posições para jornadas de 25 horas. Ainda assim, a verificação da metodologia de cálculo das vagas evidenciou à fiscalização a grande defasagem que a manutenção desse quantitativo de vagas configura, mesmo levando em consideração o aumento da carga horária requisitada.

A análise da planilha eletrônica remetida à fiscalização pela CGRH apresenta quantitativo de vagas ofertadas em cada habilitação docente coincidente com o publicado no edital de abertura de inscrições, tratando-se, portanto, da versão final do levantamento. O cálculo foi efetuado, novamente, baseando-se no quadro de aulas e na situação de atribuição das aulas em 28/02/2023. Naquela ocasião, a SEDUC levantava um volume de 2.360.755 aulas semanais, considerando apenas as escolas regulares, quilombolas e em áreas de assentamento rural — não sendo incluídas, portanto, unidades do CEEJA e escolas indígenas. Desses mais de dois milhões de aulas semanais, 1.223.196 (51,8%) estavam atribuídas então a docentes do quadro permanente (categorias A e F), sendo o restante atribuído a docentes temporários (700.657 ou 29,7%) ou não atribuído (436.902 ou 18,5%).

A partir do quantitativo de 1.137.559 aulas atribuídas a temporários ou não atribuídas, foram calculadas as quantidades de cargos necessários, considerando-se apenas a atribuição em nível de unidade escolar (ou seja, a constituição da jornada integralmente em uma UE), sem considerar a possibilidade de atribuição em diretoria de ensino (quando um docente assume aulas em mais de uma escola). Primeiro foram calculadas as aulas que poderiam ser alocadas a docentes em jornada Ampliada (32 aulas); sobre o novo saldo de aulas disponíveis, foram calculadas então as que poderiam ser atendidas por docentes em jornada Completa (20 aulas). O saldo remanescente desse cálculo foi desprezado, considerando que a Lei Complementar nº 1.093/2009 permite a

contratação de docentes temporários para a assunção de aulas que não conformariam uma jornada Completa — nesse caso, seriam os professores eventuais, da categoria V, e não os temporários da categoria O. As vagas em jornada Ampliada de escolas que abrigariam concomitantemente jornadas Completas foram desprezadas, tendo sido levantado o volume de 25.792 cargos necessários para completar o quadro de aulas da SEDUC.

Como se vê, 15.000 vagas é um número aquém das necessidades da SEDUC para o atendimento de seu quadro de aulas com professores concursados, conforme o mandamento constitucional. A fiscalização pôde reparar que mesmo o volume de 25.792 cargos é uma estimativa imprecisa e subestimada em, ao menos, três aspectos: primeiro, o desprezo das vagas em jornadas ampliadas em escolas com potencial para abrigar, concomitantemente, jornadas completas. Esse número de vagas em aberto simplesmente não foi contabilizado nos levantamentos efetuados pela SEDUC. Em segundo lugar, e sem qualquer relação com o primeiro caso, houve uma desconsideração das escolas do PEI, que abrigam apenas jornadas ampliadas de 40h. Nos cálculos da SEDUC, foram contabilizadas jornadas completas de 25h em unidades do PEI, o que não condiz com as regras do Programa. Essas escolas não foram analisadas separadamente, com suas vagas sendo calculadas de acordo com o módulo docente definido para cada uma e exclusivamente em jornada ampliada, inclusive para efeitos do impacto financeiro do concurso, conforme apontado pela APS em análise ao pedido de abertura de concurso (Sisaut nº 8000-2022-0003, anexo 2, fl. 4)<sup>46</sup> — este o expediente que efetivamente prosperou.

Por fim, conforme já mencionado, só foram contabilizadas vagas em nível de unidade escolar, garantindo a lotação de um docente com jornada integralmente cumprida em uma mesma escola e uma Unidade Administrativa específica. Essa política de alocar professores é acertada no aspecto burocrático e, principalmente, sob a perspectiva pedagógica e de qualidade de vida do professor, mas não condiz com as regras práticas da atribuição de aulas definidas pela SEDUC. No processo de atribuição de aulas, quando um docente não consegue constituir sua jornada em uma única escola por não haver carga de aulas livres suficiente para as disciplinas que ele pode ministrar, ele é instado a completar sua jornada com aulas em outra unidade escolar. Em conversas com representantes da SEDUC, a justificativa para que não se contabilizem vagas

---

<sup>46</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 5/2023, item 1.

para cargas que necessitariam ser cumpridas em mais de uma unidade é não ser possível prever se haverá condições concretas de um professor assumir essas aulas, a depender da distância geográfica entre as escolas na mesma DE. No entanto, não houve estudo considerando, por exemplo, grupos de escolas que poderiam dividir jornadas de professores de modo a melhorar a precisão do cálculo de necessidades de docentes. Essas vagas que poderiam ser contabilizadas ao considerar a atribuição em nível de diretoria de ensino, portanto, não foram incluídas no levantamento, de modo que a SEDUC sequer as considera como potencial para contratação efetiva — deixando, na prática, exclusivamente para contratação temporária cargas que completariam uma jornada docente. Além disso, esse fato, ao que parece, contraria as disposições da Lei Complementar nº 1.093/2009: pela lógica atual de atribuição de aulas, essas cargas fragmentadas não são ocupadas necessariamente por um docente eventual (categoria V), mas possivelmente por um docente categoria O. Isso ocorre quando um docente consegue assumir uma carga de 20 aulas semanais em uma ou mais escolas — como já visto, essa carga já conforma uma jornada de trabalho — o que enseja a abertura de um contrato temporário. Mas, como não são cargas contabilizadas como jornada de trabalho no levantamento de vagas, não induzem à nomeação de um docente categoria A, mesmo em se tratando de uma situação ordinária no funcionamento da SEDUC.

Diante do exposto, a fiscalização estima que, se fossem levados em consideração os aspectos apontados, o número de vagas em aberto para docentes chegaria a 40.155, muito além dos 25.792 calculados pela SEDUC. E certamente, muito além das 15.000 vagas ofertadas em concurso. Ainda que seja possível e comum o aproveitamento de remanescentes em concursos públicos, ele só ocorre por meio de autorização governamental, em um processo administrativo que segue todos os mesmos trâmites de uma autorização para realização de concurso público<sup>47</sup>.

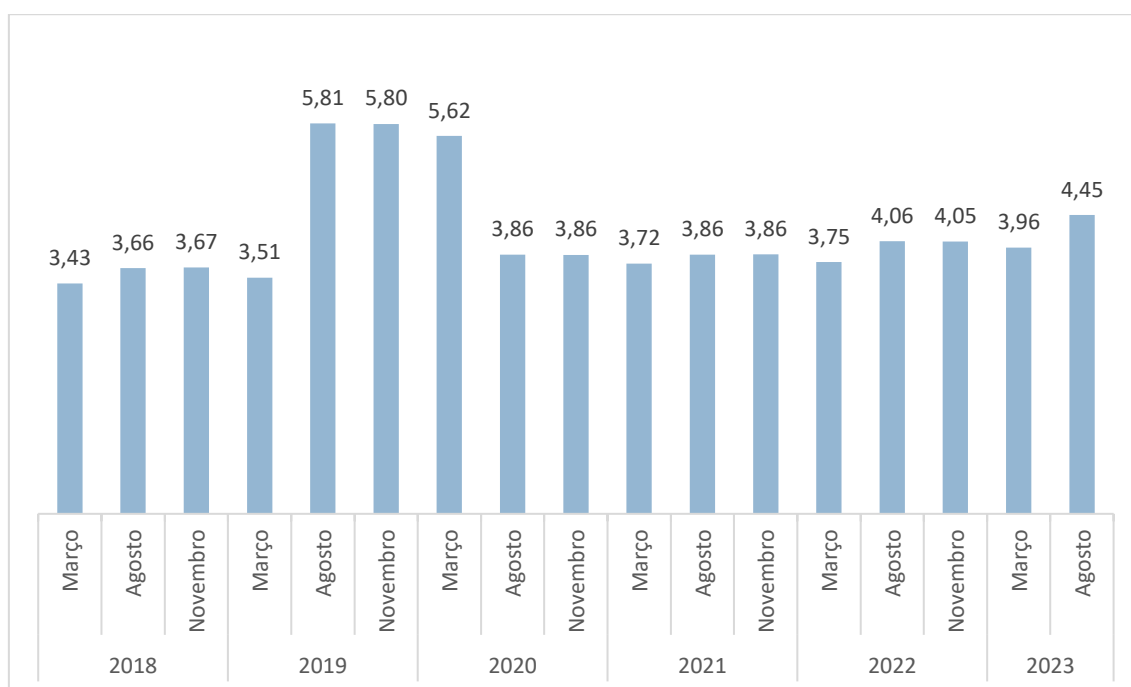
Além dessas imprecisões e impropriedades apontadas no dimensionamento do quadro docente necessário e, conseqüentemente, uma subestimação da quantidade de vagas em aberto, não se vê nos relatórios da CGRH abordagens sobre a demanda por escolarização na rede estadual de ensino, ou sobre as possíveis alterações de perfil dos docentes de acordo com a matriz curricular adotada pela rede a cada ano. Abaixo, expõe-se a variação

---

<sup>47</sup> Decreto nº 60.449, de 15 de maio de 2014, artigo 43.

do quadro de aulas em três momentos distintos — 01/03, 10/08 e 30/11 — para os anos de 2018 a 2023:

**Gráfico 1 – Quantidade total de aulas semanais programadas, em milhões (2018-2023)**



Fonte: elaborado pela DCG-4, com base na Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 29.

Considerações mais estratégicas — estudos, diagnósticos e planos que levem em consideração o que acontece no mundo fora da própria SEDUC — sobre o aumento ou diminuição da pressão por docentes de habilitações distintas passam ao largo dos textos apresentados. Essa omissão parece ainda mais injustificada ao se considerar que o número total de aulas que a SEDUC se propõe a lecionar a cada ano varia, algumas vezes de forma substancial, sem que se tenha detectado qualquer menção a esse fato em qualquer das projeções de necessidades docentes analisadas. Um exemplo claro dessa falha é que, desde 2021, a rede estadual operada pela SEDUC vem reforçando seu intento de incluir cursos profissionalizantes concomitantes ao Ensino Médio, por meio do Programa Novotec. Não se vê, nos estudos de previsão de ingressos para 2022 e para 2023 nenhuma consideração sobre os impactos que esse programa poderia ter nas necessidades de docentes das habilitações tradicionais no ensino regular ou na pressão por formação de classes nas escolas da rede.

### 3.1.2 Estudos para a implementação da nova carreira docente

A respeito de considerações estratégicas sobre o planejamento do quadro docente, a fiscalização pôde observar sua insuficiência especialmente nos estudos que acompanharam a criação da nova carreira docente, materializada na Lei Complementar nº 1.374/2022. A documentação da elaboração dessa norma constituiu o processo SEDUC-PRC-2022/00970, que contou com o apensamento de um processo anterior, iniciado em 2019 e interrompido por ocasião da pandemia de Covid-19 (SEDUC-PRC-2019/06715). Há muitos aspectos relevantes dessa Lei que serão tratados ao longo dos itens do Relatório, sendo este tópico reservado à análise do processo em si, e não propriamente da qualidade de seus resultados. Considerações sobre a tabela de remuneração, a estrutura, as jornadas, e as regras de evolução funcional da nova carreira, bem como as disposições de transição e as regras de frequência docente serão abordadas em momentos oportunos. Para análise dessa documentação enquanto *histórico de justificativas e memorial de motivações para a intervenção* que ocorreu nas carreiras da SEDUC, a fiscalização utilizou como parâmetro o manual de referência do governo federal, intitulado “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*”<sup>48</sup>.

O processo se inicia com o resgate das discussões anteriores, ocorridas em 2019, e o primeiro documento é uma consulta jurídica à setorial da Procuradoria Geral do Estado submetida pela Chefia de Gabinete da SEDUC, em despacho de 29/09/2019 (fls. 3 a 64). O documento traz alguns elementos de diagnóstico dos problemas da estrutura então vigente das carreiras docentes e de identificação dos objetivos, ações e resultados esperados da intervenção pretendida. Esses trechos seguem reproduzidos abaixo:

Um dos principais desafios da rede pública estadual de São Paulo é **oferecer uma carreira do magistério com remuneração inicial competitiva para atrair e reter talentos e com mecanismos efetivos de reconhecimento do mérito e do desempenho**, tendo em vista as competências necessárias para a educação do século XXI e os referenciais de atuação docente, que estão sendo construídos pela rede estadual. (fl. 4)

(...)

**É necessário corrigir algumas distorções e problemas da carreira atual.** Uma delas é a necessidade de adequação à Lei 11.738, de 16

---

<sup>48</sup> Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018.



de julho de 2008, que dispõe sobre o **piso salarial** nacional para os profissionais do magistério e a composição da **jornada dos docentes**. **No que concerne ao cumprimento do piso do magistério, São Paulo paga abaixo do piso para a classe de docente** Professor da Educação Básica I (**PEB I**). Como há duas tabelas de remuneração distintas para o PEB I e para o Professor Educação Básica II (PEB II), o primeiro recebe uma remuneração inferior ao segundo. **Unificar as tabelas de remuneração para não haver diferenças salariais entre as duas classes** é um dos objetivos, assim como **unificar o ingresso em uma única classe**, tendo em vista os objetivos de municipalização e as estimativas e projeções de demanda de professores para os próximos anos. Além disso, há um desajuste ao disposto no § 4o. artigo 2º da referida Lei, **no concerne a composição da jornada de trabalho. Deve-se observar o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos**. No entanto, o artigo 10 da Lei Nº836/1997 estabelece a composição da jornada de trabalho com tempo em atividades com alunos superior a 2/3 infringindo assim a Lei Nacional. (fls. 4 e 5)

(...)

Além desses pontos, **quando se analisa a remuneração dos docentes que é composta por salário base, vantagens pecuniárias, outras vantagens, adicionais e incorporações há um descolamento em relação à tabela de salários**. Por exemplo, o Adicional por Tempo de Serviço (**ATS**), calculado na base de 5% sobre o vencimento ou remuneração por quinquênio de serviço (Art. 127 da Lei 10.261/68) e a **sexta parte** dos vencimentos integrais, concedida após 20 anos de efetivo exercício (Art. 129 da CE 1989 e Art. 30 Lei 10.261/68) **fazem com que a remuneração efetiva do servidor seja aumentada apenas por tempo de serviço sem nenhuma conexão com o desenvolvimento de competências e desempenho**. Com os adicionais de tempo de serviço e a sexta parte a remuneração é superior ao salário base, como pode ser visto na tabela 1. (fl. 5) (**SEDUC-PRC-2022/00970, fls. 3 a 63. “Consulta à Consultoria Jurídica sobre Proposta de Carreira”**)

Alguns problemas, portanto, são elencados: *remuneração inicial insuficientemente atrativa, mecanismos de reconhecimento por desempenho e mérito falhos, assimetria entre as carreiras, descumprimento do 1/3 de carga para trabalho pedagógico sem alunos e remuneração incrementada principalmente por tempo de serviço*. Em outros trechos também se menciona o *caráter excessivamente credencialista* dos processos de evolução profissional, muito calcados na obtenção de certificados em cursos de aperfeiçoamento. Esses problemas não são suficientemente explicitados nessa peça por meio de dados e análises demonstrando suas causas e efeitos, mas, tratando-se de uma consulta jurídica e não de um parecer técnico, resta compreendido o caso.

Mais adiante no texto, são dispostas as principais ações selecionadas para enfrentar os problemas elencados, como *e elevar a remuneração inicial da carreira; trocar o sistema retributivo de vencimentos para subsídios, tornando a evolução funcional a única via para o aumento de remuneração; criar novos métodos de evolução funcional, baseando-os tanto em desenvolvimento<sup>49</sup> quanto em desempenho<sup>50</sup>; alterar as jornadas dos docentes para respeitar a porção de carga horária sem interação com alunos e unificar as carreiras então existentes (PEB I e PEB II) em apenas uma carreira, removendo a possibilidade de formação em nível médio e igualando a retribuição inicial acima do piso do magistério para todos os docentes da rede.* A unificação das carreiras acompanha a intenção da Administração em prosseguir com a municipalização do ensino de Anos Iniciais, prescindindo, com o tempo, dos docentes hoje pertencentes à carreira de PEB I.

Às folhas 211 a 215 tem-se o primeiro parecer técnico do processo, elaborado pela CGRH, sem número e com data da assinatura eletrônica de 11/11/2019. Esse parecer possui alguns elementos de diagnóstico e estabelecimento de objetivos para justificar a intervenção e reestruturação da carreira docente, e expõe o desenho da política e seu público-alvo; mas, de maneira geral, não atende a boas práticas em desenho de políticas públicas: os problemas não estão devidamente caracterizados e suportados por evidências, com suas causas e consequências explicitadas. Não se vê a exposição de dados e análises que evidenciem os problemas identificados na carreira docente regida pela Lei Complementar nº 836/1997 e que justificariam a necessidade de intervenção radical, com superação legislativa da carreira. Não há uma correlação lógica direta entre os problemas e as soluções propostas, pois não se divisa claramente no texto de que forma as alterações propostas devem ser suficientes para melhorar a situação diagnosticada. Não há qualquer menção a formas de monitoramento e avaliação do sucesso ou fracasso para a mudança que se pretende. Em relação à estratégia de implementação, o único recurso informado é que a adesão à nova conformação da carreira é voluntária para os docentes que já se encontram em exercício.

---

<sup>49</sup> Aperfeiçoamento por meio de cursos e produção científica. SEDUC-PRC-2022/00970, fls. 3 a 63. "Consulta à Consultoria Jurídica sobre Proposta de Carreira". Figura 1, fl. 12.

<sup>50</sup> Baseados em referenciais de atuação do docente como prova de conhecimentos e práticas pedagógicas, avaliação de pares e alunos e portfólio do professor, com seus planos de aula e trabalhos colaborativos. SEDUC-PRC-2022/00970, fls. 3 a 63. "Consulta à Consultoria Jurídica sobre Proposta de Carreira". Figura 2, fl. 13.

A maior parte do conteúdo se destina a descrever o funcionamento da carreira conforme a LC nº 836/1997, e depois a descrever o conteúdo proposto para o novo projeto de lei, sem uma ligação explícita e intencional entre os problemas vigentes, suas consequências para o funcionamento do serviço público afetado e a forma como as novidades propostas poderiam solucionar esses problemas. Abaixo foram selecionados os trechos que mais se encaixam nessa sequência lógica.

No primeiro trecho destacado, tem-se a motivação para a mudança — a urgência em revisar a carreira para um modelo mais atual, à vista das prescrições dos planos de educação —, mas sem detalhar o que seria considerado inadequado no modelo então vigente. Também é declarado o objetivo — garantir a todos os estudantes aprendizagem de excelência —, mas sem demonstrar como e por que isso não estava acontecendo:

Em consonância com o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação, assim como com o Plano Estratégico 2019-2022 "Educação para o Século XXI" da Secretaria de Estado da Educação, a minuta de anteprojeto de Lei Complementar que acompanha esta informação visa à reestruturação da carreira docente, à valorização e reconhecimento do desenvolvimento profissional e do trabalho docente, com o objetivo de garantir a todos os estudantes aprendizagem de excelência.

O Plano de Carreira, Vencimentos e Salários dos docentes no Estado de São Paulo é regido pela Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, que sofreu diversas alterações ao longo dos anos, fruto dos interesses governamentais que vigiam às épocas, ou mesmo das pressões realizadas pelos sindicatos trabalhistas, em busca de modificações estruturais na profissão, e ainda que muitas alterações tenham sido realizadas, é urgente sua revisão para modelo mais atual, e que atenda às exigências pedagógicas e normativas da educação contemporânea. (fl. 212) **((SEDUC-PRC-2022/00970, fls. 211 a 215. "Parecer Técnico CGRH nº \_\_\_/2019")**

Após descrever o funcionamento da carreira então vigente, o trecho mais técnico do texto destaca os problemas enfrentados na evolução funcional dos professores:

Ocorre que o processo de promoção não tem apresentado bons resultados, visto que muitos docentes reclamam da dificuldade da prova, com poucas aprovações; da falta de manutenção da anualidade da avaliação; e da demora a Administração em realizar os pagamentos daqueles que são aprovados. Sendo assim, outra forma de se pensar a movimentação na carreira se faz necessária e urgente, como forma de simplificar e de dar mais concretude aos benefícios destinados aos profissionais da educação.

Na tentativa de simplificar o entendimento das formas de evolução na carreira para o docente que ingressa no Magistério Público Estadual e torná-la mais atrativa para novos talentos, valorizando o esforço, a dedicação e o mérito dos professores, o anteprojeto da reestruturação de carreira adota um modelo de carreira única e de desenvolvimento por competências, estruturando-se em trilhas que são um conjunto de etapas a serem percorridas pelo docente para fins de evolução na carreira, conforme as evoluções obtidas por desempenho e por desenvolvimento. (fl. 213) (SEDUC-PRC-2022/00970, fls. 211 a 215. “*Parecer Técnico CGRH nº \_\_\_/2019*”)

É interessante notar que os problemas elencados — *dificuldade das provas, falta de manutenção da anualidade das avaliações e demora no pagamento* dos que são aprovados — não representam necessariamente problemas estruturais da carreira em revisão, mas sim ineficiências administrativas da Pasta e de outras unidades que com ela colaboram. Esses problemas, da forma como expostos no texto, em tese e salvo melhor juízo, não necessitariam de uma total reestruturação da carreira para serem combatidos.

Após esse diagnóstico, o texto prossegue descrevendo a proposta legislativa em construção, em especial como serão as mencionadas trilhas — divididas em trilhas de Regência, Especialista Educacional e Gestão Educacional, de acordo com a área de atuação do docente, mas sem diferença de remuneração entre elas — e a sistemática de evolução funcional válida para todas: por desempenho (avaliação da atuação do docente por referenciais a serem construídos para a rede) e desenvolvimento (a capacitação em cursos e produção acadêmica ou pedagógica). Não foi registrado de que forma essa nova sistemática de avaliação atacaria os problemas identificados na evolução funcional — como será visto no item 3.4, essa é uma incógnita que perdura até a conclusão deste Relatório.

Na sequência, são descritas as novas jornadas docentes, que deveriam respeitar o piso do magistério e carga máxima de trabalho pedagógico junto aos alunos conforme a lei federal (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008). O texto segue descrevendo a nova proposta legislativa, e encerra com três parágrafos que buscam relacionar objetivos da lei aos seus efeitos esperados, deixando os problemas apenas no subtexto:

Dessa forma, espera-se que a reestruturação da carreira docente venha a impactar, de maneira positiva, a qualidade da educação em São Paulo. Entende-se que, ao tornar o salário inicial da rede estadual de ensino competitivo com o mercado, jovens talentos se sintam estimulados a abraçar a carreira do magistério, e possam ser atraídos para os quadros do estado enquanto professores de elevada competência.

Além disso, com o desenvolvimento em trilhas, busca-se estimular o desenvolvimento profissional ao longo de toda a carreira, conferindo maior dignidade, reconhecimento e valorização do professor.

Observa-se então que a reestruturação da carreira para os docentes da Rede Estadual, mais dinâmica e moderna, vem atender às demandas existentes para que Administração Pública busque formas de atrair, formar e selecionar pessoas motivadas e com bom desempenho acadêmico, além de incentivar programas de treinamento que deem aos profissionais os instrumentos necessários para a vida diária escolar. (fl. 215) (SEDUC-PRC-2022/00970, fls. 211 a 215. “*Parecer Técnico CGRH nº \_\_\_/2019*”)

A referência a “*tornar o salário inicial competitivo*” remete à ideia de que ele não era, mas nenhuma declaração explícita nesse sentido é feita, com qualquer apontamento de dados sobre a dimensão e gravidade desse problema — o valor do salário inicial sequer é mencionado. Mais adiante, há menção à demanda para que a Administração busque “*atrair, formar e selecionar pessoas motivadas e com bom desempenho acadêmico*”, novamente sem evidências quanto à rotatividade, absenteísmo ou formação acadêmica dos docentes integrantes da rede, nem análises do mercado de trabalho da educação, trazendo referenciais de remuneração de outras redes públicas e privada, por exemplo. As informações são dispostas como senso comum ou conhecimento tácito, ainda que não o sejam.

Esse tipo de evidência **demonstra duas possíveis camadas de problemas no funcionamento da SEDUC**, uma mais superficial, outra mais profunda. Na superfície, indica **falta de orientação profissionalizada na gestão, que não documenta adequadamente os estudos efetuados e possivelmente alinhados a boas práticas em gestão de políticas públicas; ou**, mais grave e profundo do que isso, as **decisões, de fato, têm sido insuficientemente baseadas em evidências, gerando risco de que as políticas propostas não tenham desenho adequado aos problemas existentes e, portanto, fracassem.**

Esse padrão se repete ao longo de todo processo, com exceção do Parecer Técnico Conjunto CGRH/COFI/COPED (fls. 218 a 254), sem número, também com data de assinatura eletrônica de 11/11/2019, que se propõe a calcular as projeções orçamentárias das propostas incluídas no anteprojeto de lei complementar, como os custos do reenquadramento de docentes na nova carreira e adicionais planejados para a nova estrutura. Destaca-se o trecho reservado ao Adicional por Local de Exercício (ALE), parcela remuneratória instituída pela Lei Complementar nº 669, de 20 de dezembro de 1991. Nesse

trecho do Parecer Técnico Conjunto, há um diagnóstico das ineficiências e distorções detectadas no funcionamento do adicional, com a apresentação de dados e evidências e uma proposta de redesenho que se relaciona diretamente com os problemas descritos. As propostas de alteração acabaram sendo efetivamente incorporadas à LC nº 1.374/2022, e sua regulamentação foi trabalhada no Processo SEDUC-PRC-2022/31850<sup>51</sup>, culminando com a publicação do Decreto nº 66.806, de 2 de junho de 2022. Após esse Parecer, soma-se o Parecer Técnico COFI, às fls. 256 e 257, que expõe a estimativa de impacto orçamentário e financeiro da proposta e aponta a origem dos recursos para seu custeio.

O processo prossegue em 2019 até maio de 2020, quando a promulgação da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a chamada Lei da Covid, restringiu a edição de atos de pessoal em todos os entes até 31/12/2021. Em 29/12/2020, o processo original (SEDUC-PRC-2019/08143) é arquivado e, em 06/01/2022, é apensado ao Processo SEDUC-PRC-2022/00970. A tramitação da proposta legislativa para uma nova carreira docente na SEDUC continua a partir da proposição de uma nova minuta de anteprojeto. Nenhum outro parecer técnico da CGRH é incluído no processo até seu encerramento, com a remessa do projeto de lei complementar à Assembleia.

Em relação à atuação da UCRH, também é possível verificar a documentação gerada por ela — apontada como exemplos de seus estudos sobre as carreiras docentes abrigadas pela SEDUC<sup>52</sup> — nesse processo. A unidade contribuiu com dois pareceres: a Informação CRHE nº 1.008/2019<sup>53</sup>, de 04/12/2019, às fls. 428 a 439; e a Informação UCRH nº 172/2022, de 23/02/2022, às fls. 898 a 911.

Na primeira contribuição, a unidade realiza diversas sugestões de melhorias no texto do anteprojeto de lei: foram identificadas 23 contribuições, sendo 18 de natureza formal — melhorias de redação para deixar o texto mais claro e correto em relação à norma culta — e 5 sugestões de caráter material, no qual são apontados pontos em que a proposta pode ocasionar questionamentos jurídicos futuros, como falta de previsão para o pagamento de

---

<sup>51</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 12.

<sup>52</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 5/2023, item 5.

<sup>53</sup> Houve um período em que a unidade foi rebatizada como Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado pelo Decreto nº 64.152, de 22 de março de 2019, regressando à sua nomenclatura original por disposição do Decreto nº 66.017, de 15 de setembro de 2021.

adicionais em algumas circunstâncias (afastamentos obrigatórios por lei, acumulação com Gratificação por Trabalho Noturno, não optantes pela nova carreira), remuneração de *pro labore* ou alteração na gestão de certificação ocupacional. Afora a descrição dos dispositivos do anteprojeto, para contextualização, as porções conclusivas da análise da unidade seguem destacadas abaixo:

Outrossim, considerando a dimensão da proposta, o tempo exíguo para análise, bem como as inúmeras versões que foram submetidas a esta Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado, esclarecemos que deixamos de nos manifestar quanto aos demais artigos não mencionados, em razão de tratar-se de juízo discricionário da Secretaria da Educação, em temas de sua expertise dos quais não inferimos. (fl. 438)

Sendo o que nos cumpria informar, observados que os apontamentos efetuados, não vemos óbice ao prosseguimento da proposta. (fl. 439) **(SEDUC-PRC-2022/00970, fls. 428 a 439. “Informação CRHE nº 1.008/2019”)**

A segunda informação oferecida pela UCRH ocorreu após a retomada da tramitação do anteprojeto, em 2022. Afora a relatoria da nova versão do anteprojeto, as opiniões da unidade foram reunidas nos excertos abaixo:

Entendemos pertinentes e necessários todos os dispositivos constantes do Capítulo I, que prevê o estabelecimento de remuneração por subsídio e a evolução nas respectivas trilhas da carreira, exclusivamente, mediante desenvolvimento e desempenho, para as carreiras e funções que institui. (fl. 899)

(...)

Tendo em vista a possibilidade ao docente em exercício na Trilha de Regência pleitear a evolução por desenvolvimento das Trilhas de Especialista Educacional e Gestão Educacional, não nos opomos ao processo de evolução na carreira da forma proposta. (fl. 901)

(...)

Entendemos que as regras e as delimitações de limites para o processo [de evolução funcional] mostram-se viáveis, necessárias e atende adequadamente os requisitos mínimos necessários para o processo de evolução na carreira”. (fl. 902 e também à fl, 903)

(...)

Assim, não nos opomos à instituição do Regime de Dedicção Exclusiva, na forma proposta. (fl. 905)

(...)

Entendemos viável a instituição do adicional [de Complexidade de Gestão] conforme proposto, haja vista que visa retribuir o docente pelo

exercício de funções que claramente lhe trarão atividades diferenciadas e com maior grau de responsabilidade. (fl. 906)

(...)

Nestes termos, juntamos aos autos minuta de anteprojeto de lei complementar. Destacamos que devido ao tempo exíguo para análise, bem como as inúmeras versões, será necessária revisão minuciosa por parte da Assessoria Técnico-Legislativa, tanto da numeração dos dispositivos quanto das remissões constantes da minuta.

Tendo em vista os aperfeiçoamentos realizados no anteprojeto de projeto de lei complementar em análise, não vemos óbices no seu prosseguimento. (fl. 911) (SEDUC-PRC-2022/00970, fls. 898 a 911. “*Informação UCRH nº 172/2022*”)

Embora haja registros na Informação de que a UCRH e a SEDUC colaboram fora dos autos, por reuniões, telefonemas e correios eletrônicos, **a documentação de sua análise não contém evidências claras de cumprimento de suas atribuições** conferidas em lei e regulamentadas em decreto, conforme já explicitados no início deste item de Relatório. A Unidade não oferece dados, diagnósticos e análises próprias sobre a situação do quadro docente da SEDUC e suas possíveis soluções, nem no âmbito desse processo de desenho da nova carreira, nem em materiais próprios remetidos à fiscalização quando requerido.

Assim, a postura de “não enxergar óbices ao prosseguimento da proposta”, de “não se opor” ou, ainda, de afirmar que o texto “atende adequadamente os requisitos mínimos”, não coaduna com a missão proativa conferida à Unidade pelo regramento, que é, essencialmente, a de garantir que o funcionamento das carreiras atraia e retenha força de trabalho em quantidade e capacidade necessárias ao cumprimento da função estatal a que se destinam. Em outras palavras, **não se enxerga na atuação documentada da UCRH o trabalho compatível com a missão de garantir que a SEDUC promova funcionamento adequado da carreira docente em todos os aspectos relevantes — remuneração, evolução funcional, formação, deveres funcionais e benefícios — para que a educação pública regular no Estado de São Paulo possa ser plenamente oferecida a toda a população que dela necessite**. E trata-se, como já exposto, da maior porção da força de trabalho gerida pela Administração Estadual, além de um dos mais importantes serviços públicos que o Estado é obrigado a proporcionar.

Por fim, é interessante notar as manifestações da Assessoria em Assuntos de Política Salarial, que contribuiu com duas manifestações ao longo do processo, ambas na tramitação original do anteprojeto, antes da paralisação



causada pela pandemia — a segunda solicitada por uma revisão na tabela remuneratória da nova carreira ante ao reajuste mais expressivo de 12,84% no piso do magistério<sup>54</sup>. A SEDUC, então, apresentou nova tabela de remuneração, com valores iniciais para a jornada de 40h semanais variando de R\$3.500,00 para R\$4.000,00 em 2020. Na primeira manifestação da APS, a Informação nº 0301/19/SFP/GS/APS (fls. 443 a 470), datada de 11/12/2019, em que pese a delimitação de suas competências em contribuir em assuntos de política salarial, tratou não só de apontar o impacto orçamentário-financeiro das alterações propostas, mas prosseguiu em minudente análise técnico-jurídica a respeito das disposições do anteprojeto de lei — inclusive as que não faziam referência à remuneração ou benefícios previstos. Foram feitas sugestões de reorganização do texto, supressão de dispositivos e redação de teor jurídico, inclusive com apresentação de nova minuta com a incorporação de suas sugestões. O teor da informação assemelhou-se mais ao papel cumprido pela própria UCRH. Por outro lado, em relação às discussões salariais, não houve qualquer análise quanto à adequação dos valores propostos e de seu escalonamento frente ao contexto do mercado de trabalho ou de diretrizes de política salarial emanadas do órgão assessorado pela área (a Comissão de Política Salarial). O trecho mais próximo de uma diretriz em política salarial a ser seguida que se aduz do texto segue abaixo:

Porém, mais especificamente no que tange à área de atuação desta Assessoria, convém registrar que o atual cenário econômico requer precaução e exige prudência da administração pública no controle dos gastos, em especial com pessoal e encargos sociais, a fim de não descumprir mandamentos legais, como os da Lei de Responsabilidade Fiscal. (fl. 443) **(SEDUC-PRC-2022/00970, fls. 443 a 470. “Informação nº 0301/19/SFP/GS/APS”)**

As únicas passagens que efetivamente fazem referência à adequação do valor de remuneração em todo o processo analisado — que soma mais de mil páginas — encontram-se quando da superveniência do reajuste do piso do magistério. No início de 2020, em e-mail ao Secretário-executivo da Secretaria da Fazenda e Planejamento, no qual solicita uma revisão de impacto orçamentário-financeiro motivado por uma alteração nos valores de remuneração do anteprojeto, o Secretário da Educação informa:

---

<sup>54</sup> Percentual de reajuste do valor mínimo de investimento por aluno no Fundeb (Portaria Interministerial MEC/MF nº 3 de 13 de dezembro de 2019, aplicável ao piso nacional do magistério por força do artigo 2º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 (Lei do Piso).

O piso salarial do magistério, instituído pela Lei Federal 11.738, de 16 de julho de 2008, foi reajustado em 12,84% para 2020, passando de R\$ 2.557,74 para R\$ 2.886,24. Um reajuste bem acima da tendência dos últimos três anos (2017 a 2019), que foi de, respectivamente, 7,64%, 6,82% e 4,17%.

Com o reajuste do piso, a atratividade da reestruturação da carreira, que será baseada em um modelo de adesão voluntária ao plano de carreira e à remuneração por subsídio, reduziu significativamente.

Na proposta original, o salário inicial da tabela de subsídio de 2020 seria de R\$ 3500,00 e da tabela de 2022 seria de R\$ 4.000,00, em contrapartida ao atual salário inicial de R\$2585,01 para a jornada de 40 horas.

Com o novo piso e salário inicial proposto de R\$3500,00, 27% dos professores deixam de ter um aumento maior que 25% e a maioria passa a ter um aumento inferior a 5% e 10%, com uma maior concentração daqueles que não terão nenhum ganho ou ganhos muito baixos (52%). Se houver baixa adesão, há risco do projeto se tornar inviável. **(SEDUC-PRC-2022/00970, fls. 525 a 526. Correio eletrônico de 12/03/2020)**

A preocupação do Secretário se volta à atratividade da reestruturação em relação à opção dos docentes que estão já na rede, sem se referir à atratividade da remuneração como ferramenta de redução da rotatividade. Após essa manifestação, o valor da remuneração foi novamente estabelecido em R\$3.500,00 para a jornada Ampliada e, apenas em 25/02/2022, sem qualquer informação técnica que suportasse o porquê dessa mudança, o valor da remuneração inicial para a referida jornada foi estabelecido em R\$5.000,00, valor que efetivamente se materializou com a promulgação da Lei Complementar.

Em conclusão a este tópico, **a fiscalização não pôde encontrar, na documentação ofertada, evidências suficientes de embasamento técnico que justifiquem os diversos aspectos incluídos no desenho da nova carreira docente, assim como enxerga fragilidades na forma como o quadro docente é hoje dimensionado.** Esses fatores constituem riscos de fracasso nos intentos da Administração em relação aos objetivos estipulados por ela mesma. A exposição de motivos apensada ao Projeto de Lei nº 3/2022<sup>55</sup>, enviado à Assembleia do Estado, carrega diversas referências a literatura quanto a práticas internacionais e a declaração de objetivos ligados ao Plano Nacional de Educação e sua Meta 17 de valorização dos profissionais do magistério e ao

---

<sup>55</sup> Disponível em <[https://www.al.sp.gov.br/spl/2022/03/Propositura/1000433714\\_1000530593\\_Propositura.doc](https://www.al.sp.gov.br/spl/2022/03/Propositura/1000433714_1000530593_Propositura.doc)>. Acesso em 22/02/2024.

desempenho da educação paulista conforme medido pelo Índice de desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), mas nenhuma dessas declarações encontra eco na documentação efetivamente apensada nos processos que documentam a elaboração da medida.

### **3.2 O GOVERNO ESTADUAL NÃO TEM SIDO DILIGENTE NA PROVISÃO ADEQUADA E SUFICIENTE DO QUADRO DOCENTE DA SEDUC, TENDO EM VISTA, PRINCIPALMENTE, A MOROSIDADE NA PROVIDÊNCIA DOS CONCURSOS PÚBLICOS E A CRESCENTE DEPENDÊNCIA DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS PARA GARANTIR A ATRIBUIÇÃO DAS AULAS NAS ESCOLAS DA REDE**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 206, dentre os princípios que regem a oferta do ensino, a valorização dos profissionais da educação, garantindo, na forma da lei, planos de carreira com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos<sup>56</sup>. Em seu artigo 37, garantiu, também, a contratação de profissionais por tempo determinado. No Estado de São Paulo, a Constituição Estadual de 1989, em seu artigo 115, inciso X, estabeleceu, por derivação, a possibilidade da contratação temporária que, atualmente, é regida pela Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009.

Destaca-se que a contratação temporária de docentes no Estado de São Paulo não é uma realidade recente. Diversos normativos regulamentaram e flexibilizaram as contratações por tempo determinado ao longo dos anos e serão detalhados no decorrer deste Tópico. A Lei Complementar nº 500, de 13 de novembro de 1974, teve como proposta regulamentar as condições de trabalho dos servidores admitidos em caráter temporário junto à Administração Pública do Estado. Além disso, a Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista, definiu os conceitos para a criação do Quadro do Magistério paulista na rede pública de educação básica, considerando a existência de duas classificações distintas de professores de acordo com sua situação funcional: os efetivos e os ocupantes de função-atividade (OFA).

Artigo 3º - Para os fins desta lei complementar, considera-se: (...)

III - Carreira do Magistério: conjunto de cargos de provimento efetivo do Quadro do Magistério caracterizados pelo exercício de atividades de Magistério, no ensino de 1º e 2º graus e na pré-escola;

---

<sup>56</sup> Artigo 206, inciso V da CF/88.

IV - Quadro do Magistério: conjunto de cargos e de funções-atividades de docentes e de cargos de especialistas de educação, privativos da Secretaria de Estado da Educação. **(Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985)**

Fazem parte da Carreira do Magistério aqueles servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo do Quadro do Magistério, enquanto o preenchimento das funções-atividades se dá nas hipóteses listadas no artigo 17 do Estatuto:

Artigo 17 - O preenchimento de funções-atividades da série de classes de docentes será efetuado mediante admissão:

§ 1º - A admissão, de que trata este artigo, processar-se-á nas seguintes hipóteses:

1. para reger classes e/ou ministrar aula cujo número reduzido, especificidade ou transitoriedade não justifiquem o provimento de cargo;
2. para reger classes e/ou ministrar aulas atribuídas a ocupantes de cargos ou de funções-atividades, afastados a qualquer título;
3. para reger classes e/ou ministrar aulas decorrentes de cargos vagos ou que ainda não tenham sido criados. **(Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985)**

Ademais, quando um docente ingressa na rede de ensino estadual ele pode ser enquadrado em diversas categorias, de acordo com o tipo de vínculo funcional que mantém com a Secretaria da Educação. Conforme mencionado no Tópico 2 deste Relatório (Visão Geral), a Categoria A é a única que conjuga as características de efetividade e estabilidade no provimento, sendo contratados com base no dispositivo constitucional que prevê a investidura em cargo ou emprego público dependente de aprovação prévia em concurso público<sup>57</sup>, fazendo parte, assim, da Carreira do Magistério. Os demais docentes mantêm sua situação funcional como Ocupantes de Função-Atividade (OFA), já que não passaram por um processo de concurso público e não detêm a titularidade do cargo. Dentre os OFA, os docentes Categoria O são aqueles regidos, atualmente, pela Lei Complementar nº 1.093/2009, contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público<sup>58</sup> na rede estadual de ensino.

<sup>57</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Artigo 37, II.

<sup>58</sup> Lei Complementar nº 1.093/09, Artigo 1º.

Além das movimentações normativas para viabilizar e regulamentar as contratações temporárias de docentes na rede, também houve disposição do Governo de São Paulo em incentivar a manutenção de concursos de ingresso de docentes efetivos, com o disposto no Decreto nº 54.556, de 16 de julho de 2009:

Artigo 1º - Os concursos públicos de provas e títulos para provimento de cargos de Professor Educação Básica II - PEB II na Rede Estadual de Ensino serão realizados sempre que findar a validade do concurso anterior para o provimento desses cargos, observadas as disposições dos artigos 13 até 16 da Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985 e os requisitos para o provimento de cargos previstos no artigo 8º da Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997.

Parágrafo único - Nos casos em que haja proibição expressa da periodicidade prevista no “caput”, o concurso será realizado assim que cessar a condição impeditiva. **(Decreto nº 54.556, de 16 de julho de 2009)**

Sendo, também, a disposição abaixo incluída no Estatuto do Magistério Paulista por meio da Lei Complementar nº 1.314, de 28 de dezembro de 2017:

Artigo 2º - Fica acrescentado o parágrafo único ao artigo 15 da Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985, com a seguinte redação:

Artigo 15 - .....

Parágrafo único - Os concursos públicos para provimento de cargo de Professor Educação Básica II serão realizados sempre que esgotados os candidatos remanescentes do concurso em vigor.” **(Lei Complementar nº 1.314, de 28 de dezembro de 2017)**

No âmbito nacional, as Diretrizes e Bases da Educação, estabelecidas pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, destacaram a promoção da valorização dos profissionais da educação pelos sistemas de ensino, assegurando-lhes o ingresso exclusivamente por concurso público e a progressão funcional nos planos de carreira<sup>59</sup>. O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014, em sua Meta 18<sup>60</sup> buscou assegurar a existência de planos de Carreira para os profissionais da educação e, dentre as estratégias a serem adotadas para o seu cumprimento,

<sup>59</sup> Lei nº 9.394/96, artigo 67.

<sup>60</sup> “Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal”. (Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014, Meta 18).

tem-se a necessária redução no percentual de docentes não ocupantes de cargos de provimento efetivo, ou seja, de docentes temporários<sup>61</sup>.

Em conformidade com o disposto no artigo 8º do PNE, que determina que os Estados, Distrito Federal e Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação em consonância com as diretrizes, metas e estratégias nacionais, o Estado de São Paulo elaborou seu Plano Estadual de Educação (PEE), aprovado pela Lei nº 16.279, de 8 de julho de 2016. Na Meta 18<sup>62</sup> também foi assegurada a existência de planos de Carreira para os docentes, no entanto, dentre as estratégias propostas destacaram-se a realização de concursos públicos para provimento qualificado de todos os cargos ou empregos públicos ocupados pelos profissionais da educação e a regulamentação da contratação de professores temporários de forma a equiparar seus direitos aos dos profissionais efetivos, sem fazer nenhuma menção ao percentual recomendado pelo PNE de docentes efetivos e temporários<sup>63</sup>.

A despeito dos normativos que incentivam a manutenção de concursos de ingresso de docentes efetivos, as informações extraídas do Portal Dados Abertos da Educação demonstraram que, ao longo dos anos, houve uma alta e crescente proporção de docentes temporários (Categoria O) em atuação na Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. De 2017 a 2023, o percentual de temporários escalou de 14,1% de docentes dessa categoria para 47,2%, conforme ilustrado no gráfico abaixo. Em novembro de 2023, o número de docentes temporários (Categoria O) ativos na rede estadual de ensino chegou a 102.168, frente a 90.624 docentes Categoria A e 23.562 da Categoria F<sup>64</sup>:

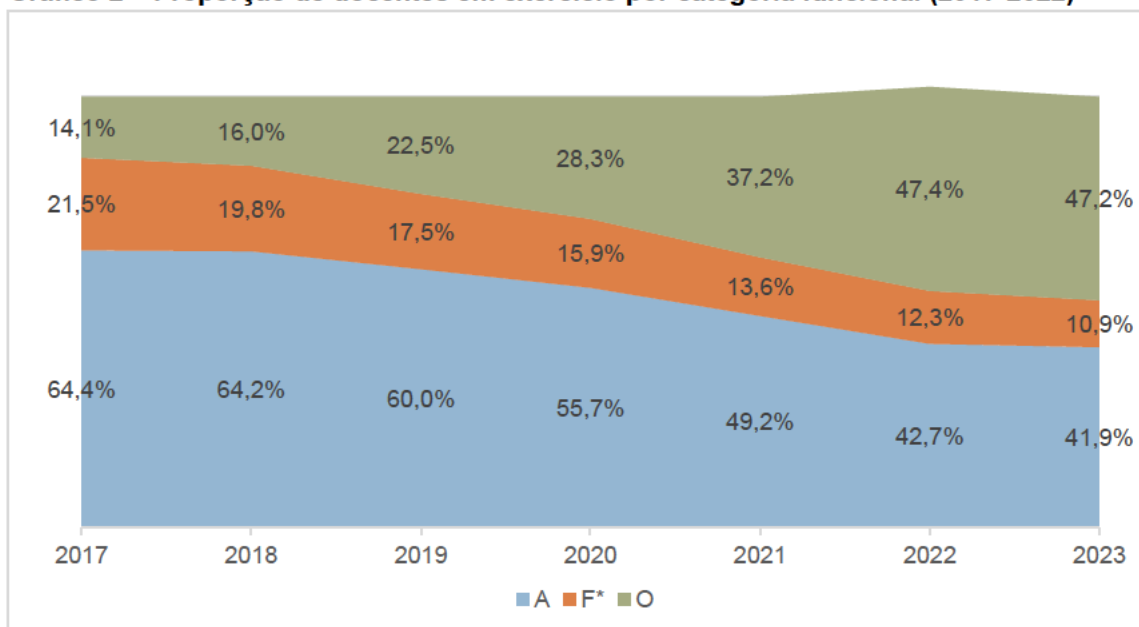
---

<sup>61</sup> “Estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados”. (Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014, Estratégia 18.1).

<sup>62</sup> “Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior públicas de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o Piso Salarial Nacional Profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do artigo 206 da Constituição Federal.” (Anexo da Lei nº 16.279, de 8 de julho de 2016, Meta 18).

<sup>63</sup> Estratégias 18.5 e 18.20 (Anexo da Lei nº 16.279, de 8 de julho de 2016).

<sup>64</sup> Informações extraídas do Portal Dados Abertos da Educação, base “Servidores Ativos por Unidade”. Disponível em: [https://dados.educacao.sp.gov.br/search/field\\_topic/profissionais-da-educa%C3%A7%C3%A3o-26/type/dataset?sort\\_by=changed](https://dados.educacao.sp.gov.br/search/field_topic/profissionais-da-educa%C3%A7%C3%A3o-26/type/dataset?sort_by=changed). Acesso em: 15/1/2024.

**Gráfico 2 – Proporção de docentes em exercício por categoria funcional (2017-2022)**


\*Inclui docentes das categorias residuais N e P, tomados estáveis em virtude da Constituição Federal de 1988.  
 Fonte: Elaboração DCG-4. Dados extraídos do Portal Dados Abertos da Educação.

Destaca-se que **os percentuais de docentes temporários na SEDUC, desde 2017 até 2023, extrapolaram, ano após ano, o estipulado no Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>65</sup> em sua Estratégia 18.1, que recomenda que as redes públicas de educação se estruturam de modo que, até o início do terceiro ano de vigência do PNE, 90%, no mínimo, dos profissionais do magistério ocupem cargos de provimento efetivo. O PNE tem vigência até o presente ano de 2024 e, em nenhum momento a partir de seu 3º ano de vigência, foi atingido o percentual recomendado de docentes ocupantes de cargos de provimento efetivo pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.**

Nesse sentido, a equipe de fiscalização buscou mapear a dinâmica de atuação da Secretaria da Educação nos processos de ingresso dos docentes na rede estadual de ensino ao longo dos anos, a fim de identificar ações e estratégias adotadas pela Pasta com vistas ao cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais de valorização dos profissionais da educação, promoção dos concursos públicos e manutenção de um quadro docente adequado e suficiente para garantir a atribuição das aulas nas escolas. Foram analisados os

<sup>65</sup> Lei n° 13.005, de 25 de junho de 2014.

processos de autorização dos concursos para ingresso de docentes na SEDUC ocorridos nos anos de 2014 e 2015<sup>66</sup>, além do processo fracassado de 2018<sup>67</sup> e do concurso em andamento<sup>68</sup> para o provimento de 15.000 cargos de Professor de Ensino Fundamental e Médio. A auditoria também analisou os dados remetidos pela SEDUC em relação ao fluxo de ingresso dos docentes via referidos concursos públicos<sup>69</sup> e via contratos temporários firmados entre janeiro de 2010 e julho de 2023<sup>70</sup>.

**As análises efetuadas pela fiscalização apontaram a contínua morosidade da Secretaria na providência dos concursos públicos ao longo dos anos.** O último concurso público realizado pela SEDUC para o provimento efetivo do cargo de Professor de Educação Básica II (PEB II) foi autuado por meio do Processo nº 104/222/2013<sup>71</sup> em 2014, tendo validade até 31/01/2018. Somente em 17/01/2018 – **apenas 14 dias antes do final do seu prazo de validade – foi iniciado o processo para a autorização de novo concurso (Processo nº 017/2222/2018)**, por meio da autuação do Ofício CEMOV nº 04/2018<sup>72</sup>.

Ressalta-se que esse último processo enfrentou diversas resistências em sua tramitação, sendo aprovado apenas em 20/08/2018, considerando as ressalvas do período eleitoral. Entretanto, após o período eleitoral e posse dos eleitos, o Decreto nº 64.069, de 2 de janeiro de 2019, que dispôs sobre medidas para a redução de despesas com pessoal e encargos sociais no orçamento do Estado, determinou que fossem reavaliadas todas as autorizações governamentais para concursos públicos ainda não iniciados<sup>73</sup>, culminando no arquivamento desse processo em outubro de 2019. **Desde então, a contratação temporária tem sido a única alternativa de curto prazo para garantir o funcionamento da rede estadual de ensino.**

---

<sup>66</sup> Processos nº 104/2222/2013 e nº 402/2222/2013, enviados em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 11.

<sup>67</sup> Processo nº 017/2222/2018, enviado em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 01/2023, item 3.

<sup>68</sup> Edital de Abertura de Inscrições nº 1/2023, publicado no Diário Oficial do Estado de 11/05/2023.

<sup>69</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 23.

<sup>70</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 26.

<sup>71</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 11.

<sup>72</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 01/2023, item 3.

<sup>73</sup> Decreto nº 64.069, de 2 de janeiro de 2019, artigo 2º.



O processo de autorização do concurso foi retomado somente em junho de 2021<sup>74</sup>, dado o contexto das restrições impostas pelo enfrentamento ao Coronavírus, tramitando exclusivamente pelo Sistema de Fluxo de Autorização de Concurso Público e Processo Seletivo Simplificado (Sisaut). A partir da promulgação da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, esse processo foi arquivado em função da alteração da nomenclatura do cargo e a autorização governamental passou a tramitar no Sisaut por meio dos Processos nº 8000-2022/00002 e 8000-2022/00003<sup>75</sup>. A autorização governamental para o provimento de 15.000 cargos de Professor de Ensino Fundamental e Médio foi publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo somente em 06/09/2022.

Apesar de toda tramitação atípica ocorrida nesse último processo de autorização de concurso – em decorrência, dentre outros, do período eleitoral e da pandemia Covid-19 –, também se constatou cenário de morosidade do Estado nos processos de concursos pretéritos<sup>76</sup> para provimento de cargos efetivos de docentes da SEDUC, sobretudo no momento da autuação dos pedidos de autorização: **o concurso para PEB II de 2009 (Processo nº 299/0100/2009) expirou em 04/01/2013 e o pedido de autorização para realização de novo concurso foi efetuado somente em 11/03/2013, mais de dois meses após o vencimento**, sendo autorizado pelo governo e publicado no Diário Oficial do Estado (DOE) em 06/07/2013. Nesse momento, **houve um período, de pouco mais de um ano, em que a SEDUC ficou exclusivamente dependente de contratações temporárias de PEB II**, visto que a homologação final desse concurso ocorreu apenas em 31/01/2014.

Em relação ao cargo de PEB I, também não foi diferente: **o concurso de 2005 (Processo nº 256/0100/2005) teve seu prazo expirado em 27/12/2007 e o pedido de autorização para realização de novo concurso somente foi efetuado em 07/10/2013**, sendo autorizado pelo governo e publicado no DOE em 16/04/2014. **Novamente, a SEDUC ficou exclusivamente dependente de contratações temporárias, agora de PEB I, entre o período de 27/12/2007 até 20/03/2015** (data de homologação do concurso).

---

<sup>74</sup> Inicialmente sob o nº 8000-2020/00008, sendo o processo enviado em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 05/2023, item 1.

<sup>75</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 01/2023, item 3 e Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 05/2023, item 1.

<sup>76</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 11.

Não bastassem esses longos intervalos de tempo entre o fim da validade de um concurso e o processo de autorização e homologação final dos novos concursos, **verificou-se que, mesmo com concursos públicos vigentes entre os anos de 2014 e 2017, a SEDUC continuava dependente de contratos temporários para garantir a atribuição das aulas** nas escolas da rede estadual. A própria SEDUC, em 2018, registrou sua dificuldade em prover professores para todas as suas aulas mediante realização de concursos públicos, conforme trecho abaixo, extraído da exposição de motivos que acompanhou a tramitação da Lei Complementar nº 1.331, de 13 de dezembro de 2018:

(...) O certo é que os **docentes contratados mediante autorização governamental nos anos de 2015, 2016 e 2017, não são em número suficiente para garantir o atendimento aos alunos**. Prenuncia-se um déficit que pode comprometer a observância do calendário escolar de 2018 e, por consequência, a imprescindível melhoria dos resultados no ensino e na aprendizagem do alunado.

A Informação nº 1764/2018 do CELEP/CGRH, transcrita a seguir, reforça nossa pretensão pelos dados que apresenta:

*“(...) Mesmo com o rigoroso cumprimento da norma constitucional, verifica-se que a **nomeação de professores, mediante aprovação em concurso público, até a presente data não consegue atender à demanda do processo de atribuição de classes e aulas livres, por diversos motivos sejam administrativos ou sejam pessoais dos candidatos à ingresso.**” (Mensagem A-159/2018, do Sr. Governador do Estado, encaminhando o Projeto de Lei Complementar nº 42/2018, e exposição de motivos. Grifos nossos)*

As análises do fluxo de ingresso de docentes<sup>77</sup> decorrente dos concursos PEB I (2015) e PEB II (2014) evidenciaram que **durante a vigência do concurso de PEB II (31/1/2014 a 31/1/2018) ingressaram na SEDUC, em caráter efetivo, 44.045 docentes, mas, ainda assim, foram firmados 20.188 contratos em caráter temporário. Já para o cargo de PEB I, no período de vigência do concurso (20/3/2015 a 20/3/2019) foram firmados 16.887 contratos temporários frente a apenas 9.043 docentes contratados em caráter efetivo.**

---

<sup>77</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 23.

A fiscalização pôde constatar que desde o início de 2011 a **Secretaria da Educação vem adotando amplas estratégias no sentido de flexibilizar a contratação temporária**, regida pela Lei Complementar nº 1.093/2009, revelando a dependência da contratação temporária em detrimento do provimento efetivo dos cargos. Em diversos momentos a Pasta afirmou não ser capaz de preencher todos os seus postos de trabalho, voltando seus esforços à contratação temporária e remetendo à excepcionalidade da medida — que na realidade se fez necessária ano após ano. Como exemplo, o projeto de Lei Complementar nº 71 de 6 de dezembro de 2011<sup>78</sup>, submetido pelo Governador à Assembleia Legislativa, propôs a redução no período de restrição para recontração de docentes e incluía o seguinte trecho na exposição de motivos, conforme justificativas apresentadas pela CGRH:

**“(...) Preocupado com a proximidade do ano letivo de 2012 e a necessidade, absolutamente imperativa, de contratar professores para a rede estadual de ensino, sob pena de prejuízo ao início das aulas, em face da insuficiência do quadro de docentes efetivos e objetivando minimizar os problemas contratuais, propomos a alteração do citado dispositivo legal. Considerando que 10.067 professores substitutos contratados estarão impedidos de serem recontraçados e que esse é um número bastante significativo, temo que a Secretaria de Estado da Educação não venha a ter docentes em quantidade suficiente para iniciar o próximo ano letivo e, desta forma, com a finalidade de sanar os problemas que o extenso intervalo mínimo, de 200 (duzentos) dias entre as contratações acarreta, proponho a inclusão de um artigo, a ser acrescentado às Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 1093/2009, permitindo, no caso de docentes, uma nova contratação com intervalo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias. (Projeto de Lei Complementar nº 71 de 2011, Mensagem nº 142/2011, do Sr. Governador do Estado).**

A partir desse projeto de lei, foi promulgada a Lei Complementar nº 1.163, de 4 de janeiro de 2012 e, naquela ocasião, a redução do período de restrição para recontração de 200 dias para 40 dias foi acompanhada de prescrições para conter o aumento do número de contratos temporários a serem firmados pela SEDUC.

Em 2013, novamente fez-se necessária a redução do período de restrição para recontração de docentes temporários. A exposição de motivos apresentada pela Secretaria da Educação no projeto de Lei Complementar nº 34, de 24 de setembro de 2013<sup>79</sup> citou a falta de professores para atuação em

<sup>78</sup> Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1059977>. Acesso em 26/2/2024.

<sup>79</sup> Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1160042>. Acesso em 26/2/2024.

sala de aula e o caráter 'paliativo' das medidas. Também chama a atenção o trecho destacado abaixo em que a Pasta registra a efetiva necessidade de adaptar a legislação de contratação temporária frente à excessiva carência de docentes em sala de aula:

**“(...) Assim, pode-se afirmar que as alterações apresentadas na presente proposta visam efetivamente a adaptar a legislação de contratação temporária à realidade das escolas estaduais da Secretaria da Educação, que se encontram, em grande maioria, com carência excessiva de profissionais para atuação em sala de aula.** Mesmo com a publicação da Lei Complementar nº 1.163/2012, que acrescentou o artigo 5º às Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 1.093/2009, não se conseguiu amenizar a falta de docentes na rede estadual de ensino, valendo observar que o benefício almejado com a redução do intervalo entre o término de um contrato e o início de outro, de 200 (duzentos) para 40 (quarenta) dias (inciso II do artigo 5º - DDTT), foi minimizado no corrente ano letivo (2013) pela limitação da possibilidade de contratações, à base de 50% (cinquenta por cento) do número máximo das que foram celebradas no ano letivo de 2012 (parágrafo único do artigo 5º das DDTT). Contudo, em que pese a precaução da aplicação de percentuais à possibilidade de contratações nos anos de 2014, 2015 e 2016, conforme estabelece o artigo 6º, que se pretende acrescentar às DDTT na presente proposta, entendemos que as alterações sugeridas serão suficientes para eliminar ou, pelo menos, reduzir consideravelmente a carência de professores na rede estadual de ensino.

Por certo, **é notório o caráter paliativo de todas essas medidas, assim como é sabido que as contratações de docentes têm caráter de exceção**, quando a regra é a vinculação em caráter efetivo, obtida mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, conforme estabelece o disposto no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal. Não restam dúvidas também de que a Secretaria da Educação tem cumprido o preceito constitucional, promovendo periodicamente concursos para provimento de cargos docentes. (...) **(Projeto de Lei Complementar nº 34 de 2013, Mensagem A-nº 159/2013, do Sr. Governador do Estado)**

Essas alterações propostas foram promovidas pela Lei Complementar nº 1.215, de 30 de outubro de 2013, que estendeu a condição de excepcionalidade da contratação para os anos letivos de 2014, 2015 e 2016 e dispensou os docentes da realização de avaliação anual para fins de classificação nos processos de atribuição de classes e aulas efetuados a partir do ano letivo de 2014.

Nos anos que se seguiram, diversas alterações normativas foram promovidas. A redução do período de restrição para recontração de docentes — um aspecto jurídico necessário para que se evitasse a burla ao concurso público — foi adotada diversas vezes pelo governo estadual. Na prática, as

alterações legislativas transitórias mantiveram esse prazo em 40 dias, o que é pouco mais do que o período de recesso escolar entre os anos letivos. Outras medidas de flexibilização adotadas incluíram o aumento do prazo permitido do contrato temporário (alterado, em 2015, de 12 meses para 3 anos), e as possibilidades de prorrogação dos contratos já vigentes, seja de forma permanente — estendendo-os como regra até o final do ano letivo —, seja de forma excepcional.

O quadro abaixo resume o histórico das alterações à Lei Complementar nº 1.093/2009 e outras normas que flexibilizaram, ao longo do tempo, o instituto da contratação temporária de docentes no Estado:

**Quadro 1 – Alterações normativas flexibilizando a contratação temporária de docentes**

Tipo de alteração	Norma	Efeito
Aumento da vigência permitida do contrato temporário	Lei Complementar nº 1.132, de 10 de fevereiro de 2011	Permitiu a prorrogação dos contratos até o final do ano letivo
	Lei Complementar nº 1.277, de 22 de dezembro de 2015	Aumentou a vigência permitida dos contratos de 12 meses para 3 anos, com manutenção da prorrogação até o último dia letivo.
Redução do período de restrição para recontração	Lei Complementar nº 1.163, de 4 de janeiro de 2012	Adicionou disposição transitória para instituir duração extraordinária do período de restrição para firmar novo contrato no caso de docentes, para os anos de 2012 e 2013, com redução de 200 dias (a regra geral) para 40 dias e limitação da quantidade de novos contratos a 50% dos firmados em 2012
	Lei Complementar nº 1.215, de 30 de outubro de 2013	Repete a excepcionalidade para o ano de 2014, estendendo-a para os anos de 2015 e 2016, com a restrição de que o número de contratos temporários deve ser gradualmente reduzido.
	Lei Complementar nº 1.277, de 22 de dezembro de 2015	Estabeleceu, de forma permanente, período de restrição diverso para docentes, reduzindo o intervalo de 200 para 180 dias (no caso de docente indígena, esse prazo é de 30 dias).
	Lei Complementar nº 1.314, de 28 de dezembro de 2017	Excepciona o período de restrição de 180 dias para o ano letivo de 2018, reduzindo-o para 40 dias, e sem obrigatoriedade de redução do número de contratos.
	Lei Complementar nº 1.331, de 13 de dezembro de 2018	Excepciona o período de restrição de 180 dias, reduzindo-o para 40 dias, sem obrigatoriedade de redução do número de contratos, e de forma genérica, sem restringir seus efeitos a nenhum ano letivo específico. Ao mesmo tempo, essa alteração segue nas disposições transitórias da lei, sem ter sido incorporada a sua parte permanente.
	Lei Complementar nº 1.361, de 21 de outubro de 2021 (COVID)	Prorroga até 31/12/2022 os contratos temporários de docentes e de agentes de

Tipo de alteração	Norma	Efeito
Prorrogação de contratos em vigentes		organização escolar que venceriam até 31/12/2021.
	Lei Complementar 1.381, de 16 de dezembro de 2022	Este de iniciativa parlamentar, prorroga o prazo dos contratos temporários de docentes que venceriam em 2022 para 31/12/2023.
Autorização para reposição automática de temporários	Decreto nº 63.037, de 11 de dezembro de 2017	Retira a obrigação de requerer autorização governamental no caso de reposição de até 25.000 PEB I e 20.000 PEB II.
	Decreto nº 63.739, de 3 de outubro de 2018	Retira a obrigação de requerer autorização governamental no caso de reposição de PEB I e PEB II, sem limite de cargos.
Permissão de seleção apenas classificatória	Lei Complementar nº 1.215, de 30 de outubro de 2013	Dispensa os docentes da realização de avaliação anual para fins de classificação nos processos de atribuição de classes e aulas efetuados a partir do ano letivo de 2014.

Fonte: elaboração própria.

Em 2018, a Lei Complementar nº 1.093/2009 foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público do Estado, impugnando seu artigo 1º por considerar as hipóteses de cabimento da contratação por tempo determinado excessivamente abertas, não evidenciando a excepcionalidade imprescindível à validade daquelas medidas:

O dispositivo impugnado é incompatível com os artigos 111 e 115, II e X da Constituição Estadual, pois a regra constitucional é a admissão de pessoal nos órgãos e entidades da Administração Pública mediante prévia aprovação em concurso público de provas e ou de prova e títulos, ressalvada a investidura em cargos de provimento em comissão, sendo possível a admissão de pessoal por tempo determinado apenas em razão de necessidade administrativa transitória de excepcional interesse público, o que não se verifica na hipótese. (...)

Diversamente, indicam hipóteses de prestação de serviços permanentes na área de educação, mesmo porque as situações aventadas são previsíveis e devem ser antecipadas pelo poder público, para que tenha que se valer da excepcional possibilidade de contratação temporária, que só deverá ocorrer em caso de imprescindibilidade na continuidade do serviço e insuficiência dos meios ordinários para enfrentá-la. As hipóteses previstas no inciso II (dispensa, demissão, exoneração, falecimento, aposentadoria, criação de novas unidades ou ampliação das já existentes e afastamentos), fazem parte da rotina administrativa, tratando-se de situações corriqueiras e previsíveis em qualquer setor público, cabendo a substituição de seus titulares através da regra constitucional de concurso público para preenchimento efetivo, sem qualquer excepcionalidade do interesse público. (Voto nº 30783/TJ – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2003663-93.2018.8.26.0000) (Grifos nossos).

Em 31/10/2018, a Ação foi julgada procedente pelo Tribunal de Justiça de São Paulo e a liminar concedida, com o efeito de suspender novas contratações com base nesse artigo e extinguir os contratos existentes. Recorrendo a Procuradoria Geral do Estado ao Supremo Tribunal Federal para reverter essa decisão, em 16/3/2021, o STF julgou procedente a Reclamação nº 36.503, cassando o acórdão formalizado na ADI nº 2003663-93.2018.8.26.0000<sup>80</sup>.

Ainda assim, em agosto de 2021 iniciou-se a tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do projeto de Lei Complementar nº 26, de iniciativa do Governador, que, dentre outras propostas, previa relevantes alterações de ordem jurídica e administrativa com vistas a conferir 'maior segurança' às contratações temporárias efetuadas pelo Estado. Conforme exposto no Ofício CC/SF/SPOG-GS nº 01/2021, as propostas derivaram principalmente da declaração de inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei Complementar nº 1.093/2009 e culminaram na promulgação da Lei Complementar nº 1.361, de 21 de outubro de 2021. A referida Lei Complementar previu a admissão de docentes temporários para a rede pública de ensino estadual em quatro diferentes situações classificadas como excepcionais, que merecem destaque pelo seu teor: para suprir a falta de docentes em razão de vacância de cargo ou de função-atividade, desde que estivesse em curso processo para realização de concurso público ou aberto o concurso público para provimento das vagas; para suprir afastamentos temporários, em qualquer ocasião, quando o remanejamento de equipes não for possível para supri-lo; nos casos em que o número de horas-aulas fosse insuficiente para atingir a carga horária mínima exigida para o preenchimento de cargo efetivo ou função-atividade; e em casos de transformação social, econômica, demográfica ou tecnológica, que não justificasse o provimento de cargo efetivo<sup>81</sup>. Também foram incluídas hipóteses de greve considerada abusiva, calamidade pública e epidemias.

A LC nº 1.361/2021 incluiu também a redação do §4º no artigo 1º da LC 1.093/2009 que dispõe sobre a fixação, em decreto regulamentar, do limite máximo de servidores temporários contratados nas hipóteses de vacância de cargo ou de função-atividade e de afastamentos que a lei considere como de

---

<sup>80</sup> Disponível em: [Portal de Serviços e-SAJ \(tjsp.jus.br\)](https://portal.servicos-e-saj.tjsp.jus.br). Acesso em: 04/03/2024.

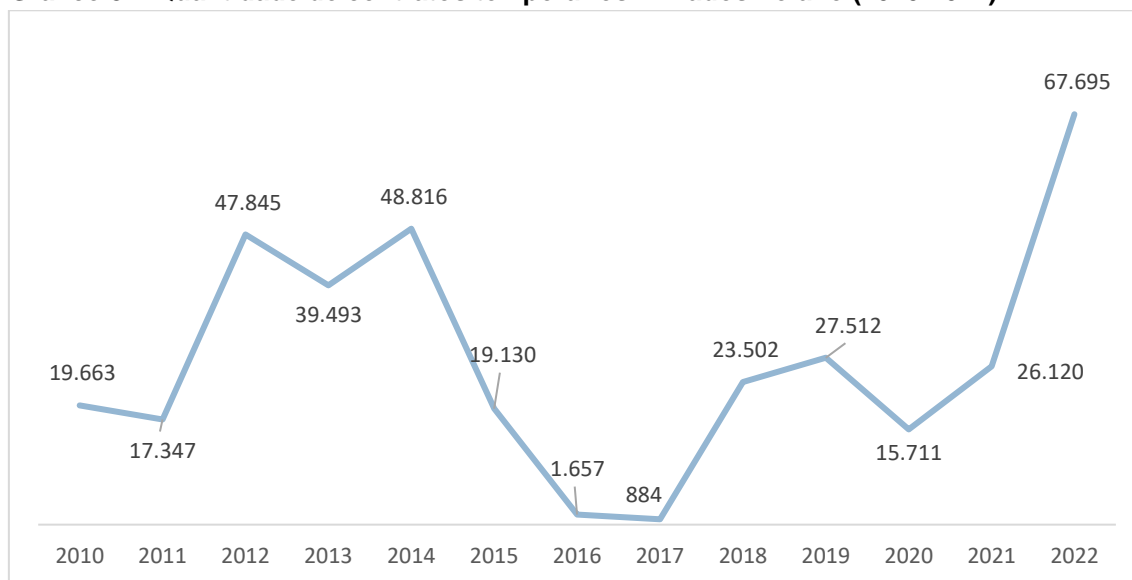
<sup>81</sup> Lei Complementar nº 1.361/2021, artigo 24, VIII-a.

efetivo exercício, que não possam ser supridos por meio remanejamento de pessoal. Ressalta-se que o decreto regulamentar em questão ainda não foi publicado.

“O limite máximo de servidores temporários contratados nas hipóteses previstas nos itens 5 e 6 do § 2º deste artigo será fixado em decreto regulamentar, a partir de estudos técnicos realizados, no mínimo, a cada 4 (quatro) anos, que deverão levar em consideração o planejamento da força de trabalho disponível, a evolução demográfica da população atendida pelos serviços públicos e a eventual necessidade de criação de cargos públicos efetivos”. **(Lei Complementar nº 1.093/2009, artigo 1º, § 4º, com redação dada pela Lei Complementar nº 1.361/2021, com efeitos a partir de 01/11/2021).**

Os dados analisados pela fiscalização, referentes ao total de contratos temporários firmados<sup>82</sup> pela SEDUC, acompanharam todos esses movimentos normativos relacionados à Lei Complementar nº 1.093/2009 elencados acima. Em 2017, ano em que nenhuma exceção ao prazo de 180 dias de restrição para recontração de temporários vigorava, o número de contratos foi o menor da série analisada:

**Gráfico 3 – Quantidade de contratos temporários firmados no ano (2010-2022)**



Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 26.

A partir de 2018, novamente o período de restrição foi reduzido a 40 dias, no entanto, agora, sem medidas para redução do número de contratos

<sup>82</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 26.



firmados a cada ano. O Decreto nº 63.739, de 03 de outubro de 2018, já havia retirado a obrigação de requerer autorização governamental para a reposição de PEB I e PEB II, sem limitações no número de cargos a serem repostos. Ao mesmo tempo, em janeiro de 2018, a vigência do concurso de PEB II findou. O número de contratos passou, então, a aumentar – com exceção do primeiro ano da pandemia de Covid-19, atípico de todas as formas.

Em 2022, o número de novos contratos temporários firmados bateu recorde da série histórica desde a vigência da Lei Complementar nº 1.093/2009, atingindo o número de 67.695 novos contratos. Entretanto, a fiscalização pôde constatar que o relatório anual<sup>83</sup> que submeteu a proposta de necessidade de recursos humanos da SEDUC em 2022, conforme previsão do artigo 6º, inciso III, do Decreto 52.833/2008, estimou um número de contratos temporários necessários bem inferior, de 13.648 contratos. Esse número previsto é **quase cinco vezes menor que o efetivamente realizado em 2022.**

Já em 2023, até o mês de julho haviam sido firmados 21.232 contratos temporários, face à previsão realizada pela SEDUC – no relatório anual que submeteu a necessidade de recursos humanos para 2023 – de se firmar 40.914 contratos. Esse mesmo relatório de 2023 apontava que a Rede Estadual de Ensino já apresentava uma carência de 10.408 PEB II com Jornada Inicial<sup>84</sup> e calculava uma projeção de 10.288 desligamentos de docentes no ano. No entanto, as análises efetuadas pela fiscalização<sup>85</sup> demonstraram que esse total foi ainda maior que o previsto: mais de 13.000 docentes estáveis deixaram a rede entre janeiro de 2022 e setembro de 2023. **Entre os anos de 2018 e 2021 o número de desligamentos totalizou 48.912 docentes estáveis.**

Os estudos efetuados pela CGRH<sup>86</sup> sobre a previsão anual de ingresso de docentes, que fundamentaram o primeiro pedido de autorização para a realização do concurso público ainda em 2018<sup>87</sup>, já haviam apontado uma necessidade de 12.585 docentes efetivos e uma projeção de 4.770 vacâncias

---

<sup>83</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 01/2023, item 5.

<sup>84</sup> Dados estatísticos coletados no Cadastro Funcional após o concurso de remoção de docentes em 31/12/2020, enviados em resposta ao item 5 da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 01/2023.

<sup>85</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023 – Complementar, itens 24 e 25-b.

<sup>86</sup> Informação CEMOV nº 101/2018, enviada em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 1/2023, item 3.

<sup>87</sup> Processo nº 17/2222/2018, enviado em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 1/2023, item 3.

anuais. **Após a retomada do processo de autorização do concurso público em 2022, o quantitativo de cargos a serem oferecidos em edital para a reposição se manteve em 15.000, o que supriria apenas o déficit já constatado nos relatórios de 2018, desconsiderando toda a dinâmica de vacâncias apresentadas acima, decorrentes de aposentadorias, exonerações, desligamentos e falecimentos ocorridas ao longo dos anos de 2018 e 2023.**

Em 2022, a APS, em sua manifestação no processo de autorização para a realização de concurso público<sup>88</sup>, apontou que a necessidade de docentes da SEDUC estava sendo parcialmente atendida com a formalização de contratos temporários, regidos pela Lei Complementar nº 1.093/2009. Conforme excerto abaixo, a APS afirmou que a solicitação de 15.000 cargos de PEFM, efetuada pela SEDUC, não abrangeria a totalidade dos cargos vagos de docentes, carecendo de planejamento para a correta projeção de demanda por localidade:

Da Justificativa do pedido (Seção 10) que norteou a Exposição de Motivos do Secretário da Educação (Seção 40), destacam-se os seguintes pontos: (...) a solicitação não abrange a totalidade dos cargos vagos de docentes, visto que para a correta projeção da demanda por localidade, faz-se necessário o planejamento da força de trabalho. (...) Para determinação do total de cargos a serem providos foi realizado levantamento do total de aulas livres nas escolas da Rede e priorizou-se a Jornada Ampliada, quando constatadas aulas disponíveis de cada disciplina em quantidade correspondente à carga horária dessa jornada. Nos casos em que o número de aulas disponíveis da disciplina não possibilitou a configuração em Jornada Ampliada, caracterizou-se em Jornada Completa.” **(Informação SOG/GS/APS nº 0396/2022 – Processo SISAUT nº 800-22022/0003).**

As análises efetuadas pela fiscalização em relação aos estudos da SEDUC que embasaram a distribuição das vagas do concurso público para PEFM de 2023<sup>89</sup> também revelaram essas inconsistências apontadas pela APS. Conforme pormenorizado no item 3.1 deste Relatório, constatou-se que nos cálculos efetuados pela Pasta houve a subestimação de vagas disponíveis em três principais aspectos: o desprezo das vagas em jornadas ampliadas nas escolas que abrigariam, concomitantemente, jornadas completas; a desconsideração das escolas do PEI, que comportariam apenas jornadas ampliadas de 40h; e, a contabilização de vagas somente em nível de unidade

---

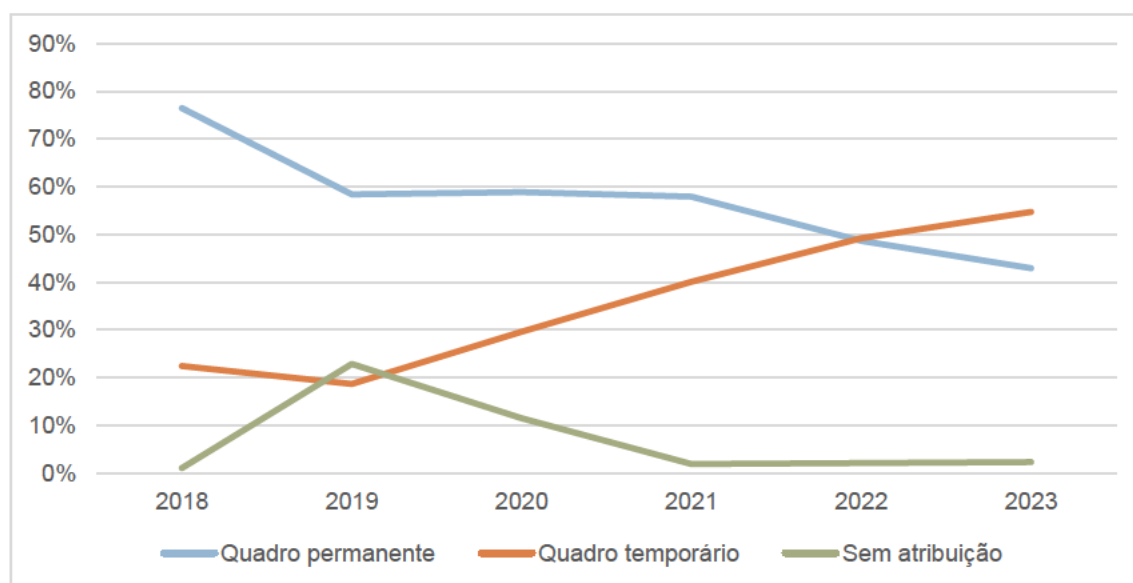
<sup>88</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 05/2023, item 1 - Processo SISAUT nº 800-22022/0003.

<sup>89</sup> Planilha eletrônica “Estudo CGRH – Concurso 2023”, enviada em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 01/2023, item 3.

escolar. Em resumo, a **CGRH mapeou uma necessidade subestimada de 25.792 cargos efetivos (13.099 em jornada Ampliada e 12.693 em jornada Completa)** para suprir o total de aulas livres atribuídas a temporários e as aulas livres sem atribuição e, **no edital de abertura do concurso, ainda ofertou um número bem inferior de vagas (10.742 em jornada Ampliada e 4.258 em jornada Completa).**

Por fim, a equipe de fiscalização solicitou à SEDUC que remetesse os quadros de aula nas datas-bases de 1º de março, 10 de agosto e 30 de novembro de cada ano entre 2018 e 2023<sup>90</sup>, a fim de analisar em que proporção as aulas da rede estão atribuídas a docentes temporários e efetivos. Assim, sob a ótica das aulas a serem ministradas aos alunos, a análise dos dados revelou um aumento gradual, a partir de 2019, na proporção de aulas atribuídas a temporários, que a partir de 2022 superaram as aulas atribuídas aos docentes efetivos:

**Gráfico 4 – Percentual médio de aulas atribuídas ao quadro permanente e temporário da SEDUC (2018-2023)**



Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 29.

Conforme o gráfico acima, em 2018, 76,4% das aulas analisadas estavam atribuídas a docentes pertencentes ao quadro efetivo da Secretaria da Educação e somente 22,5% ao quadro temporário. Ao longo dos anos, sem a

<sup>90</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 29.

expectativa de ingressos via concurso público, essa situação foi se alterando: **em 2023, apenas 42,9% das aulas estavam atribuídas a docentes do quadro efetivo e 54,7% a docentes do quadro temporário.**

Diante do contexto exposto, fica evidente que a Secretaria da Educação apresenta uma crescente dependência de contratos temporários para garantir a atribuição das aulas nas escolas da rede estadual de ensino, o que pode ser demonstrado nas amplas estratégias adotadas pelo governo estadual no sentido de flexibilizar a contratação temporária, regida pela Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009. Desde 2018, a contratação por tempo determinado tem sido a única alternativa para garantir o funcionamento da rede de ensino estadual, face a morosidade nos processos de abertura de concursos públicos e a subestimação de vagas disponíveis para provimento efetivo.

### **3.3 EM MÉDIA, OS ALUNOS DA SEDUC ENFRENTARAM ALTA ROTATIVIDADE DE PROFESSORES EM 11,7% DAS DISCIPLINAS CURSADAS ENTRE 2019 E 2023**

A rotatividade docente na rede estadual de ensino operada pela SEDUC é um tema debatido pela sociedade com frequência, sendo recorrentes matérias jornalísticas que denunciam a ausência de professores em todas as salas de aula. Segundo Carvalho<sup>91</sup>, ela pode gerar desperdícios de recursos financeiros, uma vez que há despesas recorrentes com a contratação e treinamento de novos docentes, e afetar a qualidade do ensino ofertado, visto que, em uma escola com elevada rotatividade poderá prevalecer docentes inexperientes e, conseqüentemente, a descontinuidade no conteúdo programado das aulas.

A própria SEDUC aponta os prejuízos da rotatividade docente, registrando sua dificuldade em prover professores a todas as suas aulas nas diversas exposições de motivos que acompanharam projetos de lei que visaram à flexibilização do instituto das contratações temporárias, como exposto no item 3.23.2, em especial no Quadro 1. Por exemplo, a exposição de motivos que acompanhou a tramitação da Lei Complementar nº 1.314/2017:

---

<sup>91</sup> **Carvalho, J.C.** Rotatividade dos Professores na Educação Básica Brasileira: caracterização, fatores associados e impactos sobre os resultados dos estudantes (2007-2016). Tese (doutorado). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/62156/R%20-%20T%20-%20JOAO%20CARLOS%20DE%20CARVALHO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; Acesso em: 29/8/2023.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR**

(...) Obteve-se, com isso, a nomeação de mais de 60 (sessenta) mil docentes. Ocorre que, do total de 60.032 nomeados, encontram-se em exercício, data-base de 31.10.2017, somente 38.964 docentes, o que corresponde a 65% do número de nomeações.

A experiência da Secretaria é testemunho de que tais nomeações não foram suficientes para o atendimento integral à demanda de alunos matriculados na rede estadual de ensino, pois remanescem classes e aulas livres ou em substituição, sem o respectivo professor para ministrá-las. **(Mensagem A-149/2017, do Sr. Governador do Estado, encaminhando o Projeto de Lei Complementar nº 33/2017, e exposição de motivos.)**

No ano seguinte, a SEDUC repetia sua súplica, desta vez na tramitação da Lei Complementar nº 1.331, de 13 de dezembro de 2018 — esta que tornou indeterminada a excepcionalidade da redução do período de restrição para a recontração de temporários a 40 dias:

Restrita ao ano de 2018, essa medida, pelas justificativas apresentadas pelo órgão de recursos humanos desta Secretaria, há que se estender para os anos de 2019 e 2020, a fim de se **evitar solução de continuidade do processo ensino-aprendizagem** de qualidade em curso na rede pública estadual.

Por outro lado, a excepcionalíssima demanda por contratação de professores observada no Estado, implica adoção de medida alternativa para **assegurar aos estudantes** regularmente matriculados na rede estadual de ensino, destinatários dessa indeclinável política pública, **a existência de professor em cada sala de aula.**

(...)

O certo é que os docentes contratados mediante autorização governamental nos anos de 2015, 2016 e 2017, **não são em número suficiente para garantir o atendimento aos alunos.** Prenuncia-se um déficit que pode comprometer a observância do calendário escolar de 2018 e, por consequência, a imprescindível melhoria dos resultados no ensino e na aprendizagem do alunado.

A Informação nº 1764/2018 do CELEP/CGRH, transcrita a seguir, reforça nossa pretensão pelos dados que apresenta:

“(...)

*Nota-se que os diversos eventos, seja motivado pelo impedimento temporário do docente, seja pelo desligamento definitivo, geram um grande número de aulas disponíveis para atribuição, que são parcialmente absorvidos, em pequena parcela, pelos docentes titulares de cargo e ocupantes de função-atividade, deixando ainda disponíveis uma quantidade considerável de aulas para a atribuição.*

(...)

*Mesmo com o rigoroso cumprimento da norma constitucional, verifica-se que a **nomeação de professores, mediante aprovação em concurso público, até a presente data não consegue atender à demanda do processo de atribuição de classes e aulas livres, por diversos motivos sejam administrativos ou sejam pessoais dos candidatos à ingresso.***

(Mensagem A-159/2018, do Sr. Governador do Estado, encaminhando o Projeto de Lei Complementar nº 42/2018, e exposição de motivos. Grifos nossos)

**Ou seja, ainda que haja concursos em aberto e mesmo que haja contratações temporárias ocorrendo, a SEDUC tem afirmado por diversas vezes ao longo dos anos não ser capaz de preencher todos os seus postos de trabalho. As propostas legislativas remetidas à Assembleia esses anos todos não se restringem a flexibilizar normas para aprimoramento pontual da educação paulista, mas tratam mesmo de prevenir a solução de continuidade do serviço público, em clara menção à dificuldade de se garantir o cumprimento dos 200 dias letivos. É, portanto, alusivo a possibilidade de grave descumprimento da legislação.**

Em análise dos dados referentes aos ingressantes do concurso para PEB II de 2014<sup>92</sup> — o último que ocorreu —, a fiscalização pôde verificar que, apesar das mais de 56 mil nomeações anunciadas pela SEDUC, os que efetivamente entraram em exercício foram 44.045 docentes, ao longo dos 4 anos de validade do concurso. Em agosto de 2023, 28,1% desses docentes haviam deixado a carreira, sendo a maior parte (mais de 90%) por exoneração. Dos exonerados, o período médio de permanência é de 3,2 anos, com 67% das exonerações ocorrendo até esse período. No caso do último concurso de PEB I, ocorrido em 2015, dos 9.043 docentes admitidos, 22,5% já se desligaram, a imensa maioria também por exoneração. Dentre os exonerados, a média de permanência é de 2,6 anos, com 61% dos exonerados não permanecendo mais do que esse tempo. Em ambas as carreiras, 28% dos exonerados não chegaram a completar 1 ano de exercício, o que significa 6,2% de todos os PEB I ingressantes e 8,0% de todos os PEB II ingressantes.

---

<sup>92</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 23.

Os docentes da Categoria O possuem permanências reguladas por lei, não podendo seus contratos excederem 3 anos<sup>93</sup> mais os meses que existirem entre o 36º mês e o final do ano letivo<sup>94</sup>. Os contratos, no entanto, não chegam a durar tanto: em média, vigem por 2,8 anos (33 meses). A maioria dos docentes temporários de 2009 a 2023 — uma lista com 212.986 profissionais — estabeleceu apenas 1 contrato (56,2%) com a SEDUC, embora haja uma quantidade importante de professores que assinaram vários: 23,4% assinaram 2 contratos, 10,3% assinaram 3 contratos e os restantes 10,1% assinaram de 4 a 8 contratos<sup>95</sup>. A média, portanto, é de 1,8 contratos por docente temporário, o que leva a uma outra média de cerca de 4,9 anos de permanência na rede enquanto contratados. Ao menos na experiência do concurso de PEB II de 2014, muitos dos temporários se efetivaram naquela ocasião: um levantamento elaborado por meio do cruzamento da identificação de docentes nomeados que entraram em exercício com a identificação de docentes que tiveram contratos temporários terminados entre 2013 e 2018 mostrou que 44,9% — 19.770 de 44.045 — dos novos efetivos já atuavam como docentes temporários na rede estadual. Notícias divulgadas pela SEDUC por meio de sua página institucional indicam que essa identificação de temporários a serem efetivados deve ser ainda maior no concurso em andamento<sup>96</sup>.

Embora a permanência dos docentes na carreira, quando efetivos, ou na rede, quando temporários, seja uma informação de importância central, a fiscalização se propôs, neste Relatório, a verificar a rotatividade dos docentes do ponto de vista do aluno. A exoneração de docentes é um fator que prejudica a continuidade do processo de ensino-aprendizagem, mas ela não é a única maneira pela qual um aluno passa por uma troca de docente. O bom funcionamento da carreira docente previne não só desligamentos voluntários em si, mas também licenças, afastamentos e desistências (licença-saúde, licenças de interesse pessoal, assunção de cargos de gestão e redução de carga horária e pedidos de remoção) em geral, e esses fatores também ocasionam a troca do docente responsável pelas aulas de uma determinada turma.

---

<sup>93</sup> Conforme alterado pela Lei Complementar nº 1.277, de 22 de dezembro de 2015. Antes, a validade era de apenas 12 meses.

<sup>94</sup> Conforme Lei Complementar nº 1.132, de 10 de fevereiro de 2011, que permitiu a prorrogação automática dos contratos até o final do ano letivo de seu vencimento.

<sup>95</sup> Há dois professores que, segundo os dados da SEDUC, teriam assinado 9 e 10 contratos cada um.

<sup>96</sup> [Governo de São Paulo prorroga contrato de trabalho de 61 mil professores temporários da rede estadual de ensino - Secretaria da Educação do Estado de São Paulo \(educacao.sp.gov.br\)](https://www.educacao.sp.gov.br/). Acesso em 15/02/2024.

A fiscalização requereu o histórico de dados da Associação do Professor à Classe, um banco de dados da SEDUC, abrigado em um módulo específico da Secretaria Escolar Digital, que registra todos os professores que foram ou são responsáveis por uma determinada disciplina, de uma determinada turma, de uma determinada escola. Esse é o registro final do processo de atribuição de aulas, tanto da atribuição inicial, que ocorre no início do ano letivo, quando da atribuição durante o ano, que ocorre diariamente à medida que docentes saem de seus postos nas salas de aula. O histórico da Associação do Professor à Classe acaba por registrar, portanto, todo afastamento, por qualquer motivo, que retirou um docente da sala de aula — e de qual sala de aula — por períodos maiores do que 15 dias, ensejando a necessidade de se realizar atribuição a um outro docente. Assim, de posse desses registros, é possível saber quantos docentes já foram associados a cada disciplina cursada por cada turma, e em que caráter: como titular de aula livre — a primeira associação — ou como substituto — uma associação mais precária, em que o professor é o responsável pelas aulas enquanto durar o afastamento do docente titular.

Neste ponto, é muito importante compreender a ordem de atuação dos docentes da SEDUC no atendimento aos seus alunos em sala de aula. Em especial, é importante não confundir conceitos muito próprios do funcionamento da rede: as aulas livres, as aulas em substituição e as aulas eventuais.

As *aulas livres* são aquelas disponíveis para associação permanente a um docente ao longo do ano letivo. A atribuição inicial é um processo iterado em fases: de manifestação de interesse, classificação e atribuição de aulas aos mais bem classificados, de acordo com as regras de atribuição vigentes no ano. Inicialmente, manifestam interesse os docentes da Categoria A habilitados para constituição, composição, ampliação e suplementação de sua jornada de trabalho, primeiro em nível de unidade escolar e — caso haja professores que não tenham atingido sua jornada de opção com as aulas livres de apenas uma escola —, depois, em nível de Diretoria de Ensino. Com o saldo de aulas deixado pelos docentes da Categoria A, o mesmo processo se repete com os docentes estáveis (Categoria F) habilitados. As mesmas duas sequências se repetem, agora para os docentes Categoria A (primeiro) e F (depois) qualificados — ou sejam, professores que não possuem licenciatura plena nas disciplinas para as quais manifestaram interesse. Apenas ao final desse processo, o saldo de aulas remanescentes é oferecido, apenas em nível de Diretoria de Ensino, aos professores temporários — primeiro os habilitados, depois os qualificados — da Categoria O e os candidatos a



contratação, ou seja, docentes pretendentes a categoria O inscritos no chamado Processo Seletivo Simplificado<sup>97</sup>. Esse processo ocorre com o intuito de atribuir todas as aulas livres e, caso a regra do ano exija a manifestação de interesse de docentes readaptados, licenciados ou afastados, as aulas em substituição que surgem automaticamente nessas atribuições. Em tese, todas as aulas livres deveriam ser supridas por docentes da Categoria A habilitados. No entanto, não é o que acontece há muitos anos na SEDUC, como ficou claro no item anterior.

Mesmo no processo de atribuição ao longo do ano podem surgir aulas livres, quando um docente atribuído se desliga definitivamente de sua atribuição — por exoneração, aposentadoria, remoção ou redução de sede (quando o professor abandona aulas de uma segunda escola em que leciona para assumir todas as aulas de sua jornada em apenas uma).

As *aulas em substituição* surgem quando um docente atribuído em aula livre se afasta temporariamente por período maior do que 15 dias, tanto no processo de atribuição inicial quanto ao longo do ano. Esse afastamento pode durar apenas uma licença-saúde ordinária, ou, por vezes, pode durar o ano letivo inteiro, quando registrada logo na atribuição inicial. Isso ocorre em casos de afastamento para assunção de cargo, por exemplo: um professor designado em cargo de Diretor Escolar pode ter que participar da atribuição inicial de aulas — a depender da regra de atribuição vigente no ano —, mas suas aulas serão logo de início oferecidas também em substituição, porque se sabe que ele não poderá ministrar suas aulas enquanto estiver afastado em sua designação. Há associações em aulas livres de docentes que não foram realmente responsáveis por nenhuma aula sequer de uma determinada disciplina e turma, e isso fica registrado na Associação do Professor à Classe.

As aulas eventuais, por outro lado, são aquelas ministradas esporadicamente para suprir ausências de (em tese) menos de 15 dias, ou seja, as faltas esporádicas de um professor, ou fragmentos de carga horária que não constituam uma jornada — hipótese prevista na Lei Complementar nº 1.093/2009. O professor eventual não é responsável pela disciplina e turma, ele

---

<sup>97</sup> Nos últimos anos, a SEDUC tem se valido de um cadastro na plataforma intitulada Banco de Talentos, no qual se cadastram os docentes candidatos a contratação, inserindo suas informações sobre habilitações e experiência profissional. A partir desse cadastro declaratório, os candidatos se inscrevem nos Processos Seletivos Simplificados da Pasta, quando são classificados conforme a pontuação de seus cadastros e então aptos a manifestar interesse em aulas disponibilizadas no sistema de atribuição de aulas. Para 2024, a SEDUC afastou esse cadastro do Banco de Talentos para docentes de Anos Finais e Ensino Médio, utilizando, em substituição, a lista de inscritos no concurso em andamento para o cargo de PEFM, gerida pela Vunesp, e sua pontuação nessa seleção (Portaria CGRH 03, de 18-01-2024 e alterações, e Portaria CGRH 08, de 30-01-2024).

apenas é chamado para ministrar uma determinada aula em um determinado dia, e é remunerado exclusivamente por aula ministrada, não compondo uma carga horária. As aulas eventuais podem ser ministradas por docentes da Categoria V (Eventual), que possuem contratos sem carga horária definida, ou por docentes com carga horária (A, F, O) que estejam disponíveis na escola, e que receberão separadamente pelas “eventuações” que realizarem no mês — na rede estadual, “eventuar” tornou-se um verbo para descrever a situação de ministrar aulas em caráter eventual. Assim, percebe-se que “substituir” é uma palavra que merece cuidado em se tratando da gestão de pessoal da SEDUC.

Esclarecidos esses pontos, nota-se que as informações constantes do histórico de Associação do Professor à Classe são muito ricas para se conhecer quantas vezes uma turma sofreu uma troca de professor responsável pelas aulas de uma disciplina e se ela passou algum período letivo sem professor associado. Pela particularidade de uma associação de professor à classe não representar necessariamente a responsabilidade efetiva de estar em sala de aula — por força das associações em substituição — a fiscalização teve que realizar um complexo tratamento dos dados dessa base, de forma a descobrir qual era o professor que efetivamente se encontrava, a cada período, responsável por entrar na sala de aula e ministrar a aula a que estava associado.

A fiscalização se preocupou em evitar confusões terminológicas na descrição dos achados de auditoria, e por isso adotou “**associação**” como o nome do conjunto de registros de professores que uma determinada turma teve em uma determinada disciplina. Essa relação entre a turma e a disciplina é a efetiva relação entre o aluno e o professor: é nesse espaço que o processo de ensino-aprendizagem ocorre — e neste espaço também pode ocorrer o prejuízo da descontinuidade caso haja uma troca (ou indisponibilidade) de professor ao longo do ano letivo. Assim, trata-se dessa relação específica de uma turma e uma disciplina que será aqui nomeado de associação.

Os dados remetidos pela SEDUC em formato .csv continham o total de 1,48 GB de informação, detalhando um total de 9.165.444 registros entre 289.809 cargos docentes (ou 249.094 docentes distintos, considerando que alguns acumulam mais de um vínculo com a SEDUC) e suas classes (822.858 turmas) para os anos de 2018 a outubro de 2023, além de datas de atribuição que ultrapassam esses limites por planejamento (no caso das atribuições planejadas até 31/01/2024) ou por erro de preenchimento (casos de datas de atribuição com início anteriores à criação do próprio módulo da SED — ou até

da própria SED). Após exclusões e tratamentos para a consistência das informações, que estão pormenorizadas no Anexo Metodológico, a fiscalização obteve informações sobre 6.311.707 associações atribuídas em 748.724 turmas diferentes de 2019 a 2023. A partir daí, foram selecionadas as turmas que, em relação aos dados originais da base remetida, possuíam pelo menos 80% das disciplinas incluídas na análise, sendo que o critério foi reduzido para 60% das disciplinas do caso das turmas de Anos Iniciais do Ensino Fundamental — uma vez que essas turmas possuem apenas de 3 a 4 disciplinas no ensino de tempo parcial e, por isso, uma única exclusão as removeria desnecessariamente da análise se se mantivesse o critério geral. A intenção desse tratamento adicional foi selecionar apenas as turmas com representatividade do número de componentes curriculares, de modo a possibilitar afirmações sobre a provisão geral de docentes para atendimento aos alunos ao longo do ano letivo. Assim, foram efetivamente consideradas nas análises as informações sobre 6.306.734 associações sobre 747.085 turmas de 2019 a outubro de 2023.

A fiscalização optou por categorizar as associações analisadas de acordo com o grau de perturbação do processo de ensino-aprendizagem que seu histórico de registros apontava: pela pluralidade de situações, apenas um aspecto da associação não é suficiente para compreender quantas vezes e de que maneira a boa condução das aulas foi afetada. Assim, três aspectos foram levados em consideração para classificar as associações: a quantidade de vezes que os alunos passaram por uma *troca de professor*, independentemente de serem desconhecidos da turma ou não; a quantidade de *professores distintos* que os alunos tiveram; e a existência de períodos com *professor indisponível* para os alunos.

A partir dessas características, as relações entre as turmas e cada uma das disciplinas cursadas por elas foram classificadas em três grupos diferentes. O Grupo A separa as atribuições que ocorreram sem problemas de rotatividade: um único professor foi responsável por ministrar as aulas por todo o período letivo, sem interrupções. No Grupo B foram classificadas as atribuições que tiveram perturbações pequenas, decorrentes de fatos compreensíveis do cotidiano: uma interrupção do trabalho do professor que foi prontamente coberta por uma substituição. Nesse caso, foram incluídas as situações em que, por exemplo, um professor teve que tirar uma licença, foi substituído e retornou à classe ao seu final (2 trocas de professores, 2 professores distintos); ou a situação em que um professor interrompeu seu trabalho junto à turma de forma definitiva (por exoneração, licença de longa duração ou afastamento) no período

letivo, sendo substituído por outro professor que prosseguiu o trabalho em sala de aula até o final do período (1 troca de professor, 2 professores distintos). Por fim, no Grupo C foram classificadas as atribuições que contaram com grandes perturbações: períodos sem qualquer professor atribuído à aula (ao menos um período sem atribuição), três ou mais trocas de professores, independentemente de serem professores distintos ou não (caso em que um professor tira mais de uma licença no mesmo ano letivo) ou 3 ou mais professores diferentes no mesmo período letivo. O Quadro 2 resume esses critérios.

**Quadro 2 – Critérios de classificação de associações utilizado pela fiscalização**

<b>Categoria</b>	<b>Critérios</b>
Grupo A	<b>Curso ininterrupto da associação:</b> 0 trocas docentes, 1 professor, 0 períodos sem atribuição.
Grupo B	<b>Curso interrompido pelo afastamento, temporário ou permanente, do professor atribuído:</b> 1 ou 2 trocas docentes, 2 professores distintos, 0 períodos sem atribuição.
Grupo C	<b>Curso interrompido por mais de uma vez por afastamentos sucessivos dos docentes, ou ocorrência de período sem atribuição:</b> 3 ou mais trocas docentes E/OU 1 ou mais períodos sem atribuição E/OU 3 ou mais professores distintos.

Fonte: elaboração própria DCG-4.

No total das 6.306.734 associações das turmas representativas, 79,0% foram classificadas como Grupo A, 9,4% foram classificadas como Grupo B e 11,7% como Grupo C. A cada ano, a situação das associações segue na tabela abaixo:

**Tabela 1 – Distribuição de associações por ano e Grupo (2019 - out/2023)**

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023 (*)</b>	<b>Todo o período</b>
<b>Grupo A</b>	73,3%	83,7%	78,9%	78,3%	79,7%	79,0%
<b>Grupo B</b>	13,4%	8,3%	8,0%	8,2%	9,8%	9,4%
<b>Grupo C</b>	13,4%	8,0%	13,2%	13,5%	10,5%	11,7%
<b>Total</b>	1.008.608	1.164.558	1.183.954	1.410.438	1.539.176	6.306.734

(\*) Dados parciais da situação até outubro de 2023.

Fonte: elaborado pela DCG-4, com dados da Associação do Professor à Classe – Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 27.

Os dados da Tabela 1 mostram consistência ao longo dos anos, com movimentos de progresso e deterioração acompanhando grandes perturbações na rede. A melhora da classificação das associações de 2019 para os anos seguintes coincide com o início do sistema de atribuição on-line da SEDUC, o que pode ter tornado a atribuição ao longo do ano muito mais ágil,

melhorando o trânsito de informações sobre aulas disponíveis em virtude de licenças aos docentes. Ao mesmo tempo, a situação significativamente melhor de 2020 em relação aos demais anos reflete o período mais intenso da pandemia de Covid-19 e do ensino a distância, que reduziram as movimentações de docentes na rede em virtude de fatores como a redução de conflitos ocasionada pela drástica redução da convivência e as incertezas do mercado de trabalho como reflexo de toda a economia.

Em 2022, nota-se discreta deterioração em relação a 2021, que pode ter ocorrido em função de dois fatores: a normalização das aulas presencias e a grande expansão do PEI nesse ano, o qual passou de 1.077 escolas para 2.050. Já para 2023, os números são melhores do que nos anos anteriores, mas são parciais: todos os eventos de rotatividade das turmas que ocorreram depois da segunda quinzena de outubro em diante não constam da base trabalhada pela fiscalização, e por isso não é possível afirmar que houve melhora nesse ano letivo.

Assim, é necessário o transcurso de mais tempo para ser possível afirmar sobre o progresso ou deterioração da rotatividade ao nível da disciplina ministrada a cada turma, mas é possível afirmar que a faixa de associações em que o andamento do ano ocorre de forma ideal em relação à rotatividade oscila em torno de 79% das disciplinas ministradas a cada turma, e a faixa em que os alunos sofrem com grandes discontinuidades no processo de ensino-aprendizagem oscila em torno de 12% das disciplinas por eles cursadas. Embora não haja um parâmetro estabelecido para julgar a gravidade ou não desta constatação, salvo melhor juízo, um patamar de 12% das disciplinas altamente afetadas por rotatividade docente parece bastante alto.

Outra informação calculada pela fiscalização foi a quantidade de dias letivos em que cada associação ficou sem qualquer docente atribuído. Considerando as turmas representativas, houve ao menos um período sem atribuição de um docente em 484.039 associações (ou 7,7% do total), com média de duração de cada intervalo — neste caso, uma média por turma da média por associação — de 13,6 dias letivos. A média do somatório de dias letivos que cada turma ficou sem professor atribuído, considerando todas as associações da turma, soma 24,9 dias no período letivo.

**Tabela 2 – Associações com período sem docente atribuído, duração média e total na turma (2019-out/2023)**

	2019	2020	2021	2022	2023	Todo o período
<b>Com intervalo de atribuição</b>	5,5%	5,5%	10,2%	10,7%	6,0%	7,7%
<b>Duração média de cada intervalo</b>	10,2	18,5	13,8	15,0	10,4	13,6
<b>Média de total de dias com intervalos na turma</b>	14,9	28,8	29,7	30,7	16,6	24,9

(\*) Dados parciais da situação até outubro de 2023.

Fonte: elaborado pela DCG-4, com dados da Associação do Professor à Classe – Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 27.

De 2020 a 2022, há períodos médios muito grandes em que os alunos de turmas que sofreram períodos de indisponibilidade docente em uma ou mais disciplinas passaram à espera de um docente responsável. Nesse período, as turmas só poderiam ser atendidas por professores da categoria V, eventual, cuja continuidade do trabalho não é garantida, e, pior do que isso, não é sequer garantida a habilitação compatível do docente. Assim, se a escola foi capaz de suprir esses dias com um professor eventual, não se garante que esse professor estivesse ministrando o mesmo conteúdo da disciplina sem docente.

A fiscalização buscou quantificar o número de aulas afetadas por indisponibilidade de docentes, e para isso solicitou, para cada associação, o horário das aulas conforme grade horária cadastrada pelas escolas. Essa informação estava disponível para 4.659.317 associações de 532.945 turmas, o que significa cerca de 70% da base analisada pela fiscalização. Foi possível a partir dos dados apurar que, desse universo, 4.287.885 aulas foram impactadas pela indisponibilidade de docente, o que significa um percentual de 0,86% de todas as aulas programadas nos dados de 2019 a 2023. Se restrito às turmas em que houve algum período sem atribuição em qualquer uma das disciplinas cursadas, esse percentual chega a 1,67% das aulas. A Tabela 3 expõe esses percentuais segregados por rede:

**Tabela 3 – Percentual de aulas afetadas por indisponibilidade de professores (2019-2023)**

	2019	2020	2021	2022	2023	Todo o período
<b>Parcial</b>	0,0%	0,7%	3,0%	2,2%	1,6%	2,0%
<b>PEI</b>	-	0,1%	0,9%	0,5%	0,3%	0,4%
<b>Total</b>	0,0%	0,6%	2,8%	1,7%	1,0%	1,7%

(\*) Dados parciais da situação até outubro de 2023.

Fonte: elaborado pela DCG-4, com dados da Associação do Professor à Classe e Cadastro da Grade Horária – Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 27 e item 17

Esses números, no entanto, encontram-se subestimados, considerando-se todas as exclusões necessárias para o tratamento dos dados da fiscalização. Um indicativo disso é que, enquanto a fiscalização conseguiu identificar 416.938 aulas afetadas por indisponibilidade docente entre 31/05/2022 e 31/07/2023 — período utilizado para análise da frequência dos docentes —, uma outra fonte de dados, a base de aulas ministradas em caráter eventual, apontava um volume de 1.277.434 aulas pagas a docentes eventuais, valor quase três vezes maior.

A quantidade de aulas afetadas por rotatividade é uma das aferições realizadas pela fiscalização. No item 3.6, será apurado também o número aulas afetadas pelo absenteísmo docente, ou seja, por sua falta ao trabalho.

Continuando a avaliação das associações a partir desse recorte por rede, entre a rede em tempo parcial e as escolas do PEI nota-se uma grande diferença para as escolas do PEI, exibida na Tabela 4, considerando os dados consolidados de 2019 a outubro de 2023. A rede parcial conta com bem mais associações altamente problemáticas em relação à rede PEI. Em 2022, houve um pico de associações do Grupo C na rede PEI de 8,4%, com possível manutenção do patamar em 2023 — as associações desse grupo somavam 7,8% nos dados parciais —, refletindo a expansão do Programa para quase metade da rede operada pela SEDUC. Ainda assim, em 2022, a rede parcial atingiu um pico de 16,3% das associações classificadas no Grupo C.

**Tabela 4 – Distribuição de associações por rede e Grupo (2019- out/2023)**

	Parcial	PEI	Total
<b>Grupo A</b>	77,0%	84,9%	79,0%
<b>Grupo B</b>	9,9%	7,9%	9,4%
<b>Grupo C</b>	13,1%	7,3%	11,7%
<b>Total</b>	4.773.548	1.533.186	6.306.734

(\*) Dados parciais da situação até outubro de 2023.

Fonte: elaborado pela DCG-4, com dados da Associação do Professor à Classe – Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 27 e item 17.

Analisando os dados por componente curricular para todo o período, as diferenças entre as redes persistem de forma proporcional, com exceção das turmas de Educação Especial, na qual há mais perturbação na rede PEI do que na Parcial. Há uma dificuldade maior em prover docentes para as disciplinas de Tecnologia e Inovação e disciplinas eletivas. A Tabela 5 dispõe o

percentual, por grupo, nas disciplinas com mais associações dentro do período analisado.

**Tabela 5 – Distribuição de associações por rede, disciplina e grupo (2019 - out/2023)**

Disciplinas com mais turmas no período	Parcial				PEI			
	Turmas	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Turmas	Grupo A	Grupo B	Grupo C
Itinerário formativo	364.103	84,8%	6,9%	8,3%	190.281	90,1%	4,7%	5,2%
Arte	438.105	76,7%	10,1%	13,2%	85.580	90,1%	3,3%	6,7%
Educação física	399.648	76,4%	10,8%	12,8%	90.177	90,9%	3,2%	5,9%
Língua inglesa	384.439	76,9%	9,5%	13,6%	89.482	87,3%	4,9%	7,7%
Matemática	360.043	76,4%	10,5%	13,0%	95.249	86,9%	6,2%	6,9%
Língua portuguesa	356.012	75,2%	11,1%	13,7%	95.288	87,1%	5,9%	7,0%
História	344.498	75,6%	11,1%	13,4%	89.577	87,6%	5,4%	7,0%
Geografia	344.141	76,8%	10,1%	13,1%	89.482	88,3%	4,8%	6,9%
Tecnologia e inovação	213.881	74,4%	9,2%	16,4%	85.058	82,0%	9,4%	8,6%
Projeto de vida	214.331	75,6%	10,2%	14,2%	81.654	83,3%	9,2%	7,5%
Disciplinas eletivas	197.122	72,9%	8,6%	18,5%	77.459	50,4%	35,4%	14,2%
Sociologia	172.798	77,9%	10,0%	12,1%	37.412	85,7%	6,0%	8,3%
Física	169.255	77,3%	9,5%	13,2%	38.878	86,0%	6,7%	7,3%
Biologia	169.439	76,2%	10,7%	13,0%	36.868	87,0%	5,7%	7,2%
Filosofia	168.998	78,9%	9,4%	11,7%	36.943	87,8%	5,4%	6,8%
Química	168.999	79,0%	9,2%	11,8%	36.799	88,9%	5,1%	6,0%
Ciências	130.378	76,8%	9,3%	13,9%	50.474	89,7%	4,7%	5,5%
Classe anos iniciais ensino fundamental	102.829	78,9%	10,8%	10,2%	<i>Não se aplica</i>			
Orientação de estudos	<i>Não se aplica</i>				85.501	82,2%	9,9%	7,9%
Práticas experimentais	<i>Não se aplica</i>				58.075	74,5%	17,6%	7,9%
Protagonismo juvenil	<i>Não se aplica</i>				46.434	84,9%	7,8%	7,3%
Ciências físicas e biológicas	44.193	71,3%	14,4%	14,3%	2.059	90,5%	4,9%	4,6%
Educação especial	8.666	88,2%	2,9%	8,9%	3.951	86,7%	2,4%	11,0%
Linguagens artísticas	<i>Não se aplica</i>				6.314	89,5%	3,7%	6,8%
Cultura do movimento	<i>Não se aplica</i>				6.034	89,8%	3,6%	6,6%
Assembleia	<i>Não se aplica</i>				6.227	82,6%	11,0%	6,5%
Projeto de convivência	<i>Não se aplica</i>				5.352	87,1%	7,7%	5,2%
<b>Total Geral</b>	<b>4.777.953</b>	<b>77,1%</b>	<b>9,9%</b>	<b>13,1%</b>	<b>1.533.755</b>	<b>84,9%</b>	<b>7,9%</b>	<b>7,3%</b>

(\*) Dados parciais da situação até outubro de 2023.

Fonte: elaborado pela DCG-4, com dados da Associação do Professor à Classe – Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 27 e item 17.



A distribuição de associações por grupos entre as Diretorias de Ensino e as escolas também varia consideravelmente. A Tabela 6 mostra as estatísticas de posição da distribuição de associações no Grupo A por Diretoria de Ensino, ano a ano:

**Tabela 6 – Estatísticas de posição sobre distribuição de associações do Grupo A nas Diretorias de ensino (2019 – out/2023)**

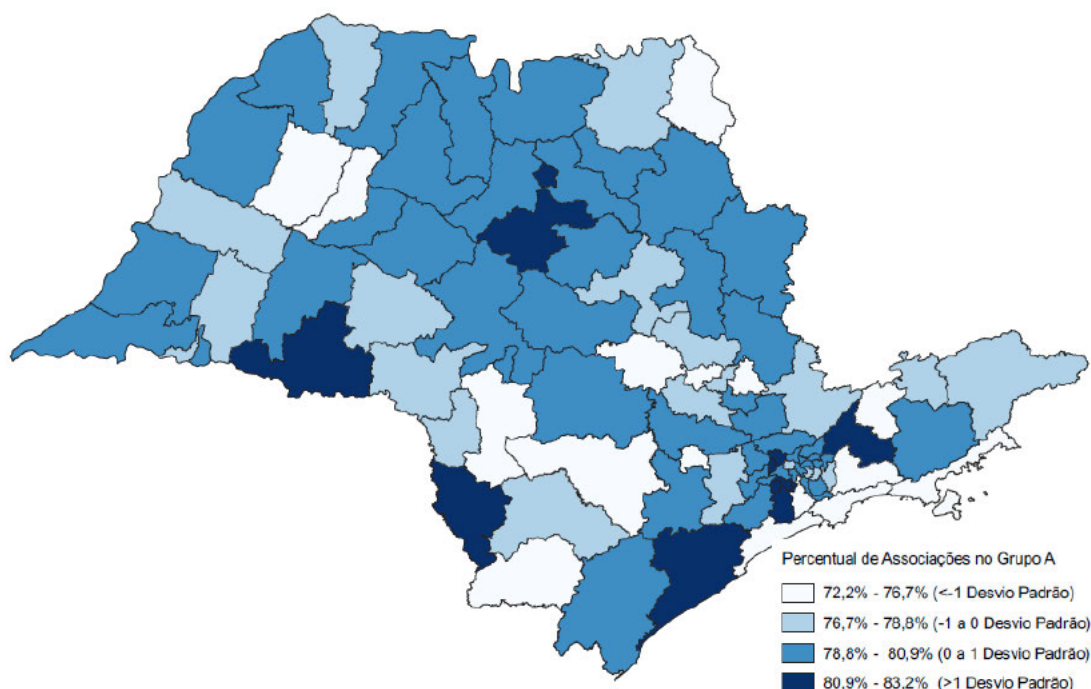
	2019	2020	2021	2022	2023 (*)
<b>Mínimo</b>	72,2%	74,8%	68,5%	70,7%	72,2%
<b>Máximo</b>	83,2%	89,8%	84,3%	86,6%	87,9%
<b>Média</b>	79,0%	83,7%	78,9%	78,3%	79,8%

(\*) Dados parciais da situação até outubro de 2023.

Fonte: elaborado pela DCG-4, com dados da Associação do Professor à Classe – Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 27.

Os valores variam consideravelmente entre anos e Diretorias: em 2019, 83,2% das associações da Diretoria de Diadema se enquadravam no Grupo A, enquanto esse percentual chegava a apenas 72,2% das associações na DE de São Vicente. Já em 2021, 84,3% das associações da DE de Taubaté se enquadravam no Grupo, contra apenas 68,5% na DE de Piracicaba.

A Figura 1, abaixo, resume as informações do período analisado, mostrando a distribuição do percentual de associações que se encaixam no Grupo A em cada Diretoria de Ensino com recorte por desvio-padrão em relação à média. Nota-se Diretorias que se destacam por percentuais melhores que o total da rede, como Diadema (83,2%), Norte 1 (83,1%) e Sul 1, 2 e 3 (82,3%, 81,8% e 83,1%, respectivamente), e outras que se destacam por percentuais menores do que o padrão da rede, como São Vicente (72,2%), Franca (74,6%), Americana (75,3%) e São Bernardo (76,3%).

**Figura 1 – Distribuição percentual de associações no Grupo A por DE (2019 - out/2023)**


(\*) Dados parciais da situação até outubro de 2023.

Fonte: elaborado pela DCG-4, com dados da Associação do Professor à Classe – Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 27.

O mesmo estudo pode ser feito para os percentuais de associações que se encaixam no Grupo C, o que mostra a mesma variabilidade entre as Diretorias de Ensino. Nota-se, nesse caso, menor presença de *outliers* e uma amplitude que varia, por exemplo, de 8,1% na DE de Itararé a 18,5% na DE de São Vicente em 2022. A Tabela 7 traz as principais medidas de posição para o percentual de enquadramento de associações no Grupo C:

**Tabela 7 - Estatísticas de posição sobre distribuição de associações do Grupo C nas Diretorias de ensino (2019 – out/2023)**

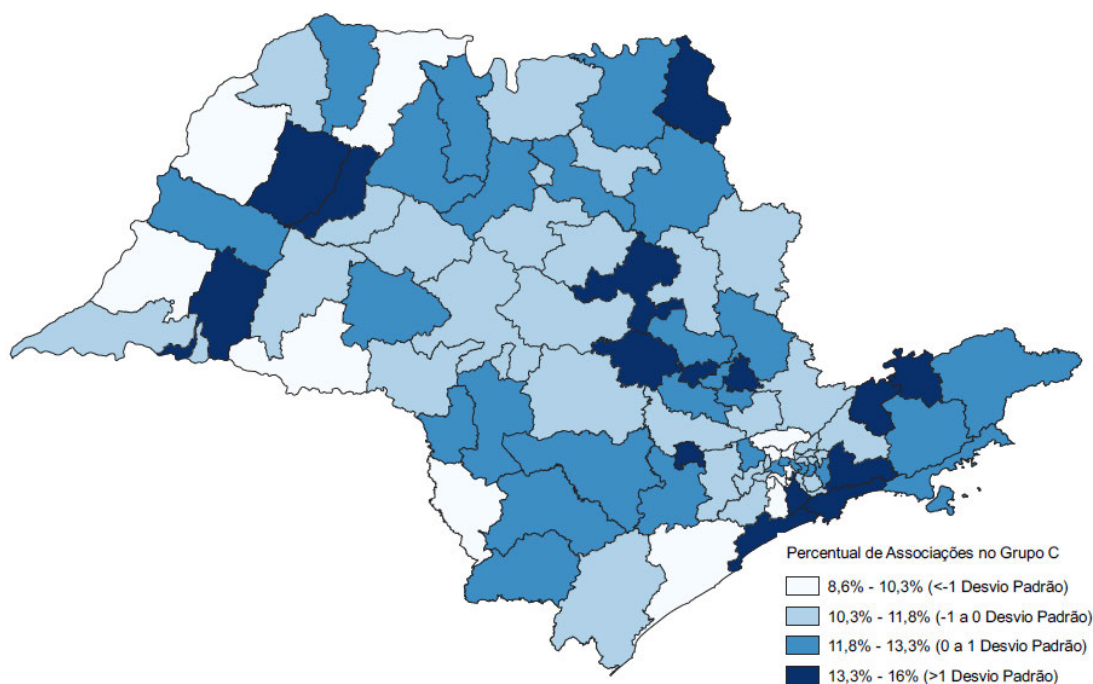
	2019	2020	2021	2022	2023 (*)
<b>Mínimo</b>	8,6%	4,2%	8,2%	8,1%	6,5%
<b>Máximo</b>	16,0%	15,1%	19,8%	18,5%	16,4%
<b>Média</b>	12,4%	7,7%	12,8%	13,1%	10,0%

(\*) Dados parciais da situação até outubro de 2023.

Fonte: elaborado pela DCG-4, com dados da Associação do Professor à Classe – Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 27.

A Figura 2 também resume os dados para a distribuição de associações no Grupo C, trazendo destaque para Diretorias cujos valores se encontram acima do desvio padrão, como São Vicente (16%), Franca (15,1%), Americana (14,7%) e São Bernardo do Campo (14,2%), e que apresentam mais associações nessas condições do que o padrão do restante da rede.

**Figura 2 – Distribuição percentual de associações no Grupo C por DE (2019 - out/2023)**



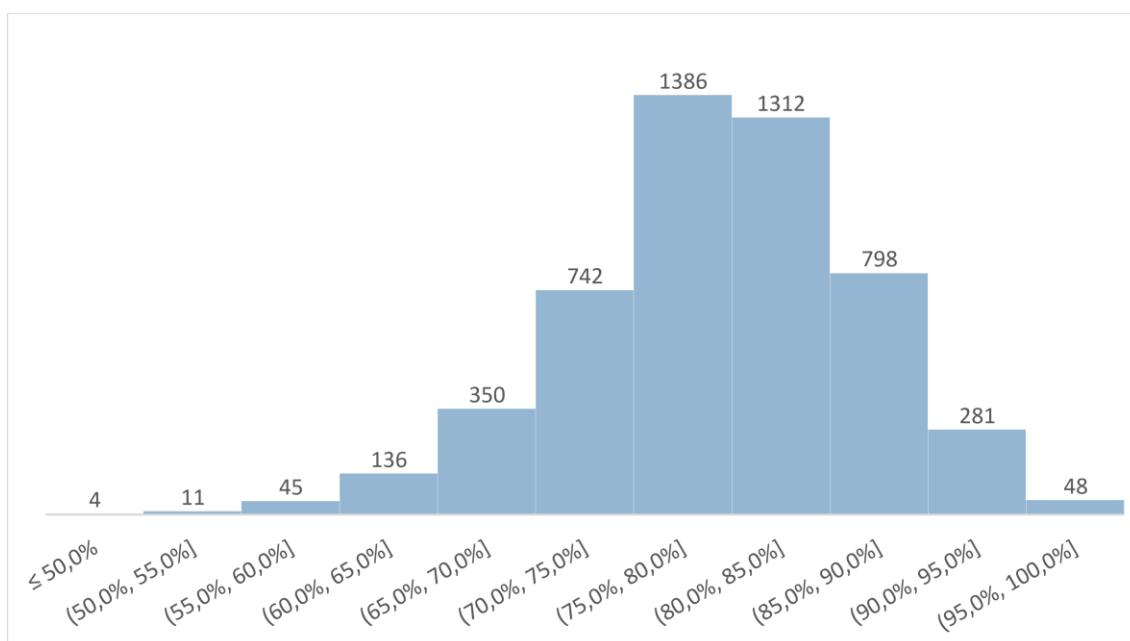
(\*) Dados parciais da situação até outubro de 2023.

Fonte: elaborado pela DCG-4, com dados da Associação do Professor à Classe – Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 27.

Em relação às unidades escolares, a distribuição percentual de associações nos Grupos A e C em cada uma delas varia mais ainda, dada a multiplicidade de situações encontradas. O Gráfico 5 mostra o histograma da distribuição do percentual de associações enquadradas no Grupo A por unidade. A maior parte das escolas se concentra em torno da média 79,0%, mas existem ainda 1.534 escolas que se encontram para além de 1 desvio padrão acima (826) e abaixo (707) dela. No Gráfico 6, observa-se fenômeno semelhante na distribuição de associações do Grupo C por escola: embora a maioria das escolas se encontre em torno da média de 11,7%, ainda há 1.509 escolas que destoam das demais, havendo 726 delas nas quais o percentual de associações com alta perturbação ultrapassa um desvio-padrão acima da média. Desse grupo de 726, 28 pertencem à DE de Americana, 24 à DE de São

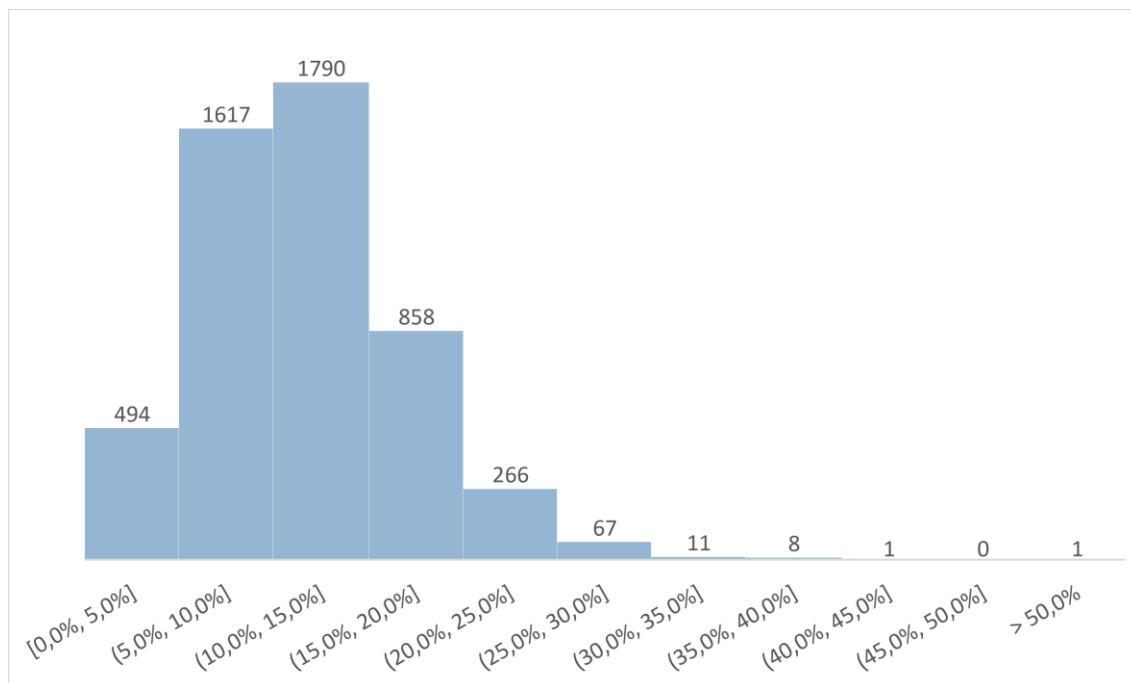
Bernardo do Campo e 23 à DE de São Vicente, havendo destaque também para a DE de Apiaí, na qual 36,1% das escolas da Diretoria estão nesse grupo desfavorável — percentual que representa também 35,9% do total de escolas da DE de São Vicente e 35,4% do total de escolas da DE de Americana. Há, também, 783 escolas que se encontram notoriamente em melhores condições, com percentuais de associações no Grupo C que não alcançam 1 desvio-padrão abaixo da média. Ainda assim, é possível observar no histograma exibido no Gráfico 5 que apenas 494 escolas se encontram na faixa mais baixa, entre 0 e 5% das associações classificados no Grupo C.

**Gráfico 5 – Número de escolas por percentual de associações no Grupo A (2019- out/2023)**



(\*) Dados parciais da situação até outubro de 2023.

Fonte: elaborado pela DCG-4, com dados da Associação do Professor à Classe – Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 27.

**Gráfico 6 – Número de escolas por percentual de associações no Grupo C (2019- out/2023)**


(\*) Dados parciais da situação até outubro de 2023.

Fonte: elaborado pela DCG-4, com dados da Associação do Professor à Classe – Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 27.

As informações expostas até o momento neste Relatório se concatenam no desenho de um quadro de **mau funcionamento das carreiras docentes da SEDUC** ao longo dos últimos anos. Não por acaso, houve a reestruturação da carreira docente a partir da LC nº 1.374/2022. Diversos pontos da exposição de motivos desse projeto de lei complementar — considerando, inclusive, suas versões preliminares — apontam para a necessidade de *valorizar os profissionais do magistério paulista*. Foram elencados como objetivos a melhoria da remuneração inicial, da estrutura da carreira e das jornadas, em obediência explícita a referências nacionais como a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional, o Plano Nacional de Educação e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. As análises dos próximos itens, no entanto, trazem evidências de que as alterações implementadas e geridas, na atualidade, não parecem ser suficientes para superar esse mau funcionamento no presente e no futuro.

### 3.4 A SEDUC NÃO TEM ATUADO DE FORMA A PRESERVAR A ATRATIVIDADE DAS CARREIRAS DOCENTES

#### 3.4.1 Carreiras regidas pela LC nº 836/1997

Ao longo dos anos, a legislação que orienta a carreira docente no Estado de São Paulo passou por diversas e sucessivas alterações que afetaram as condições para o exercício da função, sobretudo a partir de 1990, com a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Tais modificações promoveram a incorporação de princípios gerencialistas da Nova Gestão Pública na carreira docente, enfatizando o desempenho e o mérito como critérios de movimentação, em detrimento da valorização do tempo de permanência dos professores na rede. A aprovação da LDB reforçou a vinculação da criação de planos de carreira à valorização do docente, também prevista no artigo 206, inciso V da Constituição Federal de 1988<sup>98</sup>. O disposto na LDB incluiu, dentre outros aspectos, que fosse observada a progressão funcional dos profissionais da educação com base nas avaliações de desempenho:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: (...) IV - **progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho (...)** (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) (*grifos nossos*)

Assim, logo após a aprovação da LDB, o Estado de São Paulo aprovou a da Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, que instituiu o Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério (QM) de São Paulo. Nesse momento, o tempo de permanência no cargo deixou de ser a principal forma de progressão na carreira<sup>99</sup>, e foram incluídas a evolução funcional pela via acadêmica (mediante a apresentação de diploma ou certificado de conclusão de curso superiores e/ou de pós graduação) e pela via não acadêmica (considerando cursos de formação

<sup>98</sup> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) V—valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas.

<sup>99</sup> Destaca-se que foi mantida a gratificação por tempo de serviço a cada cinco anos (quinquênios) e ao final de 20 anos (sexta parte), conforme artigo 129 da Constituição Estadual, de 05 de outubro de 1989: “Ao servidor público estadual é assegurado o recebimento do adicional por tempo de serviço, concedido no mínimo por quinquênio, e vedada a sua limitação, bem como a sexta-parte dos vencimentos integrais, concedida aos vinte anos de efetivo exercício, que se incorporarão aos vencimentos para todos os efeitos, observado o disposto no artigo 115, XVI, desta Constituição. Parágrafo único - O disposto no “caput” não se aplica aos servidores remunerados por subsídio, na forma da lei. (NR)”

complementar e a produção de trabalhos na área da educação)<sup>100</sup>. Essa evolução possibilitaria a passagem do professor para um nível de retribuição superior àquele inicialmente enquadrado, observando-se interstícios mínimos de tempo, que variavam de 4 a 5 anos entre cada um dos cinco níveis<sup>101</sup>.

Em 2009, foi aprovada a Lei Complementar nº 1.097, de 27 de outubro de 2009, que promoveu mais alterações na estrutura da carreira docente: foi instituído o sistema de promoção por mérito para os integrantes do quadro do magistério da SEDUC, o que acrescentou a progressão vertical na carreira, incluindo as faixas de 1 a 5. A movimentação dos docentes entre essas faixas ocorreria pela aprovação em uma avaliação a ser aplicada anualmente pela Secretaria da Educação, que ficou reconhecida na rede estadual como “Prova de Mérito”. Inicialmente, essa Lei previa um contingente total máximo de docentes (20%) que poderiam ser beneficiados com a promoção<sup>102</sup>. Cerca de dois anos depois essa limitação foi suprimida, após a promulgação da Lei Complementar nº 1.143, de 11 de julho de 2011.

Dentre as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 1.143/11 no plano de carreira do quadro do magistério paulista, destaca-se a ampliação das faixas e níveis de evolução na carreira. Assim, a movimentação passou a ser pela via acadêmica e não acadêmica, entre os níveis I e VIII, e pela aprovação em prova de mérito, entre as faixas 1 e 8. Essa alteração aumentou a amplitude da carreira, tornando mais difícil aos docentes alcançarem os últimos estágios, sobretudo considerando a dependência da avaliação de desempenho a ser promovida pela SEDUC e os interstícios para a movimentação de uma faixa para outra, que totalizavam, no mínimo, 22 anos de carreira.

Os interstícios mínimos para fins de promoção eram de 4 anos na faixa inicial (Faixa 1) e de 3 anos nas faixas seguintes. Já para fins de evolução funcional, a legislação determinou um período de 4 anos, exceto nas passagens do Nível III para o IV e do Nível IV para o V, nos quais os interstícios correspondiam a 5 anos. A legislação destacou também a possibilidade do enquadramento automático do PEB I no Nível IV, mediante a apresentação de

---

<sup>100</sup> Artigos 18 a 21 da Lei Complementar nº 836/97.

<sup>101</sup> Artigo 22 da Lei Complementar nº 836/97.

<sup>102</sup> Artigo 4º, § 4º da LC nº 1.097/09: “Observadas as condições estabelecidas nesta lei complementar, poderão ser beneficiados com a promoção até 20% (vinte por cento) do contingente total de integrantes de cada uma das faixas das classes de docentes, suporte pedagógico e suporte pedagógico em extinção, existente na data da abertura de cada processo de promoção”.

diploma de graduação superior e/ou licenciatura plena, e no Nível V, em caso de conclusão de curso de Mestrado ou Doutorado. Já para o PEB II o enquadramento automático poderia ocorrer para o Nível IV, em caso de conclusão de curso de Mestrado, e para o Nível V, em caso de conclusão de curso de Doutorado.

Considerando os docentes ativos em 2023<sup>103</sup> e que ingressaram na carreira instituída pela Lei Complementar nº 836/97 há mais de 22 anos, as análises dos dados remetidos pela SEDUC<sup>104</sup> revelaram que **apenas 0,5% dos PEB II (ou seja, 61 docentes de um total de 13.376), atingiram a Faixa 5** do referido Plano de Carreira e, em relação aos **PEB I**, nesse mesmo recorte, **nenhum docente estava enquadrado na Faixa 5**. Mesmo passados quase 13 anos da ampliação das faixas pela LC nº 1.143/11, **nenhum docente, PEB I ou PEB II, atingiu os estágios finais (faixas 6, 7 e 8) da carreira**, conforme demonstram os dados das tabelas a seguir:

**Tabela 8 – Distribuição PEB I com mais de 22 anos de carreira**

Faixa / Nível	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
1	19	30	12	212	77	17	9	0
2	0	2	2	46	29	18	11	1
3	5	7	7	198	147	80	53	28
4	0	4	3	82	85	78	65	53
5	0	0	0	0	0	0	0	0
6	0	0	0	0	0	0	0	0
7	0	0	0	0	0	0	0	0
8	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 22.

<sup>103</sup> Listagem de docentes ativos em maio/2023, enviada em resposta ao item 22 da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023.

<sup>104</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 22.



**Tabela 9 – Distribuição PEB II com mais de 22 anos de carreira**

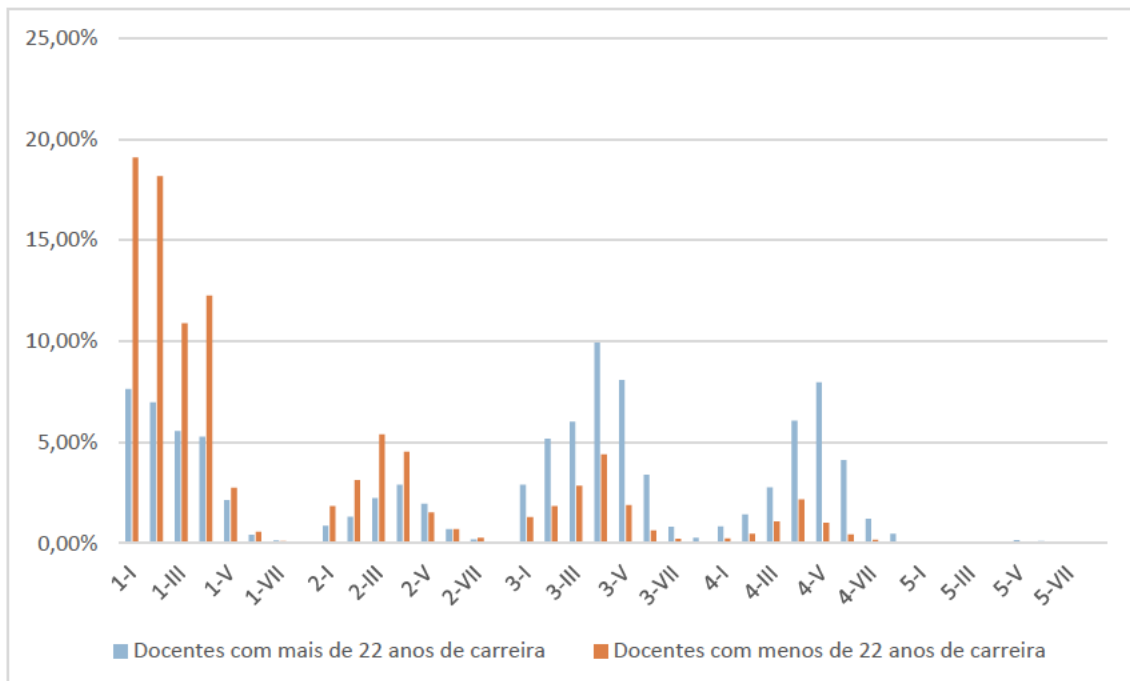
Faixa / Nível	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
1	1107	999	806	564	237	44	9	0
2	126	191	329	379	259	85	17	1
3	420	757	879	1266	1045	422	66	12
4	122	208	405	812	1090	528	114	16
5	0	3	2	13	23	15	3	2
6	0	0	0	0	0	0	0	0
7	0	0	0	0	0	0	0	0
8	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 22.

Conforme as tabelas acima, **a maior parte dos docentes PEB I e PEB II com mais de 22 anos de carreira enquadravam-se na Faixa 3 (38% e 36,4%, respectivamente) e no Nível IV (39% e 22,7%, respectivamente)**. No último nível (VIII) havia apenas 82 docentes PEB I, de um total de 1.380 professores, e apenas 31 docentes PEB II, de um total de 13.376. Considerando os interstícios mínimos para fins de promoção (movimentação que depende da realização das provas de mérito pela SEDUC), para alcançar a Faixa 3, na qual atualmente maior parte dos docentes com mais de 22 anos de carreira se enquadram, seriam necessários, no mínimo, aproximadamente 7 anos.

Ainda em relação aos docentes pertencentes à carreira instituída pela LC nº 836/97, a fiscalização analisou os dados funcionais daqueles que ingressaram na rede após 2001, ou seja, que possuíam menos de 22 anos de carreira. Nesse recorte, **74,2% dos PEB I e 61,8% dos PEB II encontravam-se enquadrados no estágio inicial (Faixa 1)**. Já em relação aos níveis da evolução funcional, **54,9% dos PEB I desse recorte enquadravam-se no Nível IV**, percentual este que pode estar relacionado ao enquadramento automático do PEB I mediante a apresentação de diploma de graduação em curso superior e/ou de licenciatura plena, o que independe da ação da SEDUC. **Quanto aos PEB II, mais de 76%** daqueles que ingressaram após 2001 **ainda estavam enquadrados entre os Níveis I, II e III**.

A distribuição geral dos docentes nas faixas e níveis da carreira instituída pela LC nº 836/97 pode ser visualizada no Gráfico 7, a seguir, que distingue os docentes com base no tempo de permanência na rede:

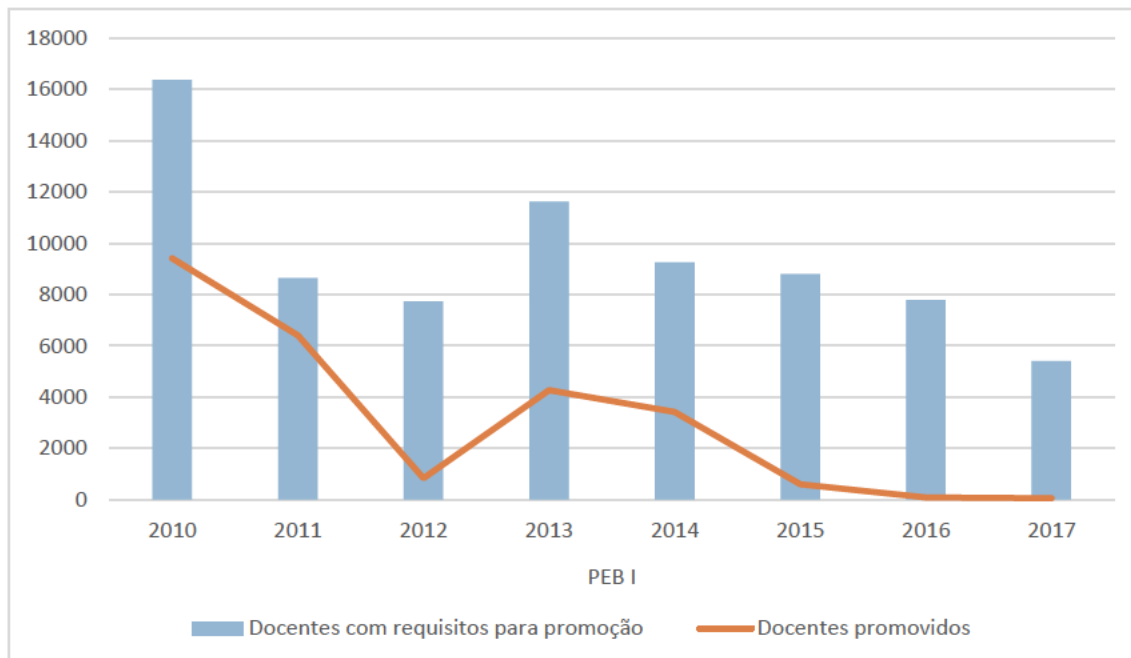
**Gráfico 7 – Distribuição de PEB I e PEB II por faixa/nível dos planos de carreira (maio/2023)**


Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 22.

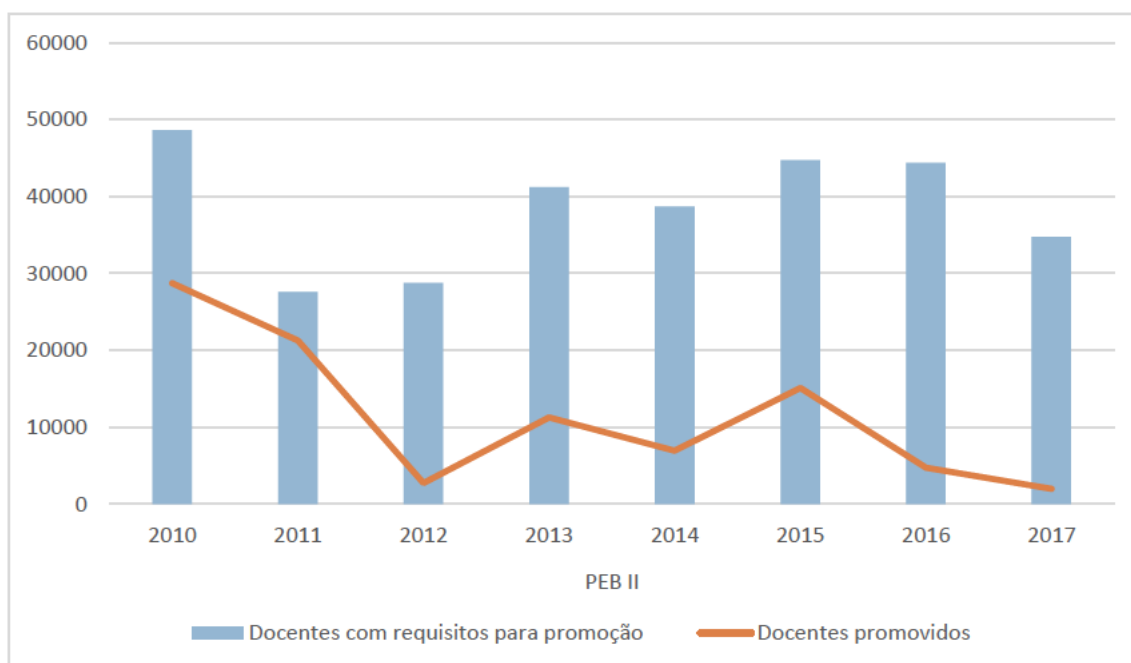
A fiscalização solicitou à SEDUC que remetesse o histórico dos processos de promoção realizados desde a promulgação da LC nº 1.097/09, informando o número total de docentes que na data de cada processo cumpriam os requisitos dispostos no parágrafo único do artigo 4º da referida Lei e o número de docentes que efetivamente foram promovidos naquele momento<sup>105</sup>. A análise desses dados demonstrou que, considerando o número total de docentes inscritos nos processos e que de fato possuíam os requisitos mínimos para a promoção, houve uma redução no total de concessões de promoções ao longo dos anos, apesar do fim, em 2011, da restrição de contingente máximo de docentes que poderiam ser beneficiados pela promoção<sup>106</sup>:

<sup>105</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 19.

<sup>106</sup> Artigo 4º da Lei Complementar nº 1.143, de 11 de julho de 2011.

**Gráfico 8 – Quantidade de PEB I beneficiados pelos processos de promoção (2010 a 2017)**


Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 19.

**Gráfico 9 - Quantidade de PEB II beneficiados pelos processos de promoção (2010 a 2017)**


Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 19.

Os dados analisados demonstraram que entre 2010 e 2017 cerca de 169.507 docentes foram reprovados nas avaliações para promoção

realizadas pela SEDUC, o que explicaria esses números decrescentes de promoções efetivadas. No entanto, conforme mencionado no Tópico 3.1 deste Relatório, a dificuldade das provas aplicadas pela SEDUC foi, inclusive, apontada própria pela Pasta como um dos problemas enfrentados na evolução funcional dos professores, que norteou as discussões e alterações promovidas pela nova carreira docente, materializada na LC nº 1.374/2022.

Além disso, constatou-se que o último processo de promoção realizado pela Secretaria da Educação para os cargos PEB I e PEB II ocorreu em 2017. **Os professores da rede estão há aproximadamente 7 anos sem a possibilidade de progressão na carreira, dependendo da realização das provas de mérito de iniciativa da SEDUC que, segundo disposto na LC 1.097/09, deveriam ser realizadas com periodicidade anual:**

“Artigo 4º - A promoção, de que trata esta lei complementar, será processada anualmente, produzindo seus efeitos a partir de 1º de julho do ano a que a mesma corresponder”. **(Lei Complementar nº 1.097, de 27 de outubro de 2009)**

A estagnação na carreira de PEB I e PEB II não é o único aspecto de defasagem na atratividade do cargo. Em relação à análise da evolução da remuneração inicial das carreiras da SEDUC<sup>107</sup>, é possível constatar uma dificuldade da gestão paulista em preservar o salário inicial das carreiras do magistério em linha com indicadores que representam as variações do poder de compra, da renda nacional e da renda específica do professorado nacional.

A fiscalização ajustou as retribuições iniciais das carreiras da SEDUC nas jornadas de 30h e 40h desde 1998 pela variação de três índices selecionados pela sua representatividade: o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que indica a variação do poder de compra dos valores ao longo do tempo; o índice de variação do salário mínimo nacional vigente, que indica uma evolução geral da renda nacional, em especial das profissões menos qualificadas e benefícios governamentais; e o índice de variação do Piso do Magistério de 2000 a 2023, que representa uma evolução geral da renda do professorado. Os cálculos foram feitos de forma anual — ou seja, a aplicação do índice de reajuste de dezembro de cada ano à remuneração inicial nominal vigente paga aos docentes no ano anterior; e de maneira acumulada, aplicando-

---

<sup>107</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 18.

se o índice às remunerações corrigidas desde o primeiro ano da série — 1998, no caso das jornadas de 30h, e 2009 no caso das jornadas de 40h.

Foi constatado que, na maior parte dos anos, o Governo paulista não aplicou correção à remuneração que atendesse a nenhum ou algum desses índices, falhando em proteger a atratividade da remuneração de seus docentes frente ao progresso geral do custo de vida, da renda nacional e da renda do mercado de trabalho específico, como pode ser observado no Quadro 3. Cada célula marcada com um X denota um ano em que o índice de correção concedido às carreiras esteve abaixo da variação do índice correspondente.

**Quadro 3 – Evolução salarial inicial das carreiras do Magistério Paulista em comparação à variação de índices selecionados (1998 a 2023)**

*valores em reais correntes*

	PROF II (30h)				PEB I (30h)				PEB II (30h)				PEB I (40h)				PEB II (40h)			
	Var. IPCA	Var. Salário mínimo	Var. Piso Mag.		Var. IPCA	Var. Salário mínimo	Var. Piso Mag.		Var. IPCA	Var. Salário mínimo	Var. Piso Mag.		Var. IPCA	Var. Salário mínimo	Var. Piso Mag.		Var. IPCA	Var. Salário mínimo	Var. Piso Mag.	
1998	706				610				763											
1999	706	x	x		610	x	x		763	x	x									
2000	806	o	o		710	o	o		863	o	o									
2001	866	x	x		770	o	x		923	x	x									
2002	866	x	x		770	x	x		923	x	x									
2003	901	x	x		801	x	x		961	x	x									
2004	939	x	x		886	o	o		1.001	x	x									
2005	1.214	o	o		1.144	o	o		1.296	o	o									
2006	1.214	x	x		1.144	x	x		1.296	x	x									
2007	1.214	x	x		1.144	x	x		1.296	x	x									
2008	1.271	x	x		1.198	x	x		1.376	o	x									
2009	1.271	x	x		1.198	x	x		1.376	x	x		1.598				1.835			
2010	1.274	x	x	x	1.205	x	x	x	1.383	x	x	x	1.607	x	x	x	1.844	x	x	x
2011	1.367	o	o	x	1.289	o	o	x	1.492	o	o	x	1.718	o	x	x	1.989	o	o	x
2012	1.436	x	x	x	1.353	x	x	x	1.566	x	x	x	1.804	x	x	x	2.088	x	x	x
2013	1.552	o	x	o	1.463	o	x	o	1.693	o	x	o	1.950	o	x	o	2.258	o	x	o
2014	1.661	o	o	x	1.565	o	o	x	1.812	o	o	x	2.087	o	x	x	2.416	o	o	x
2015	1.661	x	x	x	1.565	x	x	x	1.812	x	x	x	2.087	x	x	x	2.416	x	x	x
2016	1.661	x	x	x	1.565	x	x	x	1.812	x	x	x	2.087	x	x	x	2.416	x	x	x
2017	1.661	x	x	x	1.724	o	o	o	1.812	x	x	x	2.299	o	x	o	2.416	x	x	x
2018	1.842	o	o	o	1.842	o	o	x	1.939	o	o	o	2.455	o	o	x	2.585	o	o	o
2019	1.918	x	x	o	1.918	x	x	o	1.939	x	x	x	2.558	x	o	o	2.585	x	x	x
2020	2.165	o	o	o	2.165	o	o	o	2.165	o	o	x	2.886	o	o	o	2.886	o	o	x
2021	2.165	x	x	o	2.165	x	x	o	2.165	x	x	o	2.886	x	x	o	2.886	x	x	o
2022	2.884	o	o	o	2.884	o	o	o	2.884	o	o	o	3.846	o	o	o	3.846	o	o	o
2023	3.315	o	o	x	3.315	o	o	x	3.315	o	o	x	4.421	o	o	o	4.421	o	o	o

Fonte: elaborado pela DCG-4, com dados da Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 18, série histórica do IPCA (IBGE), série histórica do salário-mínimo vigente (DIEESE), e artigos 2º e 5º da Lei nº 11.738/2008.

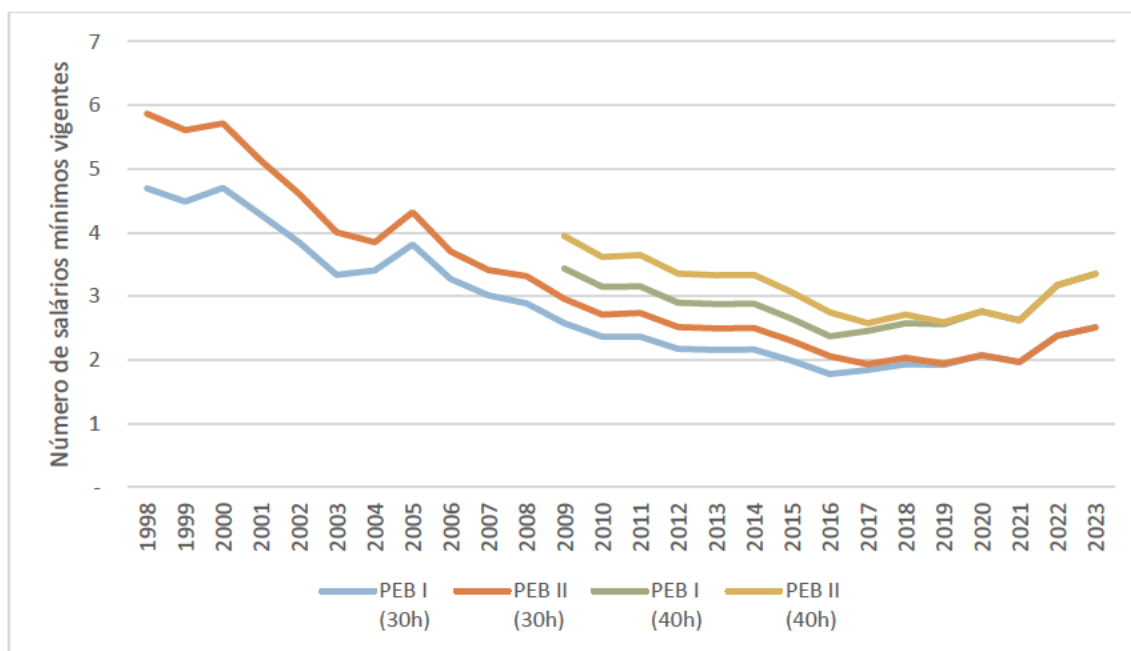
Nota-se uma tendência de melhora a partir de 2018 na correção da remuneração das carreiras docentes, mas, atualmente, as carreiras de PEB I e PEB II ainda dependem de um abono complementar, regulamentado por decretos editados anualmente<sup>108</sup>, para igualar sua remuneração ao piso nacional. Essa necessidade se estende até a Faixa 4 da tabela da carreira PEB I e até a quase totalidade da Faixa 3 da tabela de PEB II, de modo que a remuneração inicial de ambas as carreiras é, desde 2020, idêntica. Da massa salarial de docentes PEB I e PEB II lotados nas escolas regulares da rede, em maio de 2023, 17,0% se referem apenas ao complemento do piso<sup>109</sup>.

Em 1998, um professor que ingressasse na carreira de PEB I, com jornada de 30h, auferiria uma remuneração inicial equivalente a 4,69 salários-mínimos vigentes. Em 2023, essa razão caiu para apenas 2,51 salários. A perda de valor comparativo da carreira PEB II é, por óbvio, ainda maior, com uma queda de 5,87 salários em 1998 para os mesmos 2,51 salários em 2023. O que os dados deixam claro é que a atratividade da remuneração inicial das carreiras da SEDUC foi continuamente deteriorada. O Gráfico 10, abaixo, ilustra esse movimento, no qual é possível ver a equiparação dos salários de PEB I e PEB II a partir de 2020.

---

<sup>108</sup> Em 2023, foi editado o Decreto nº 67.582, de 17 de março de 2023.

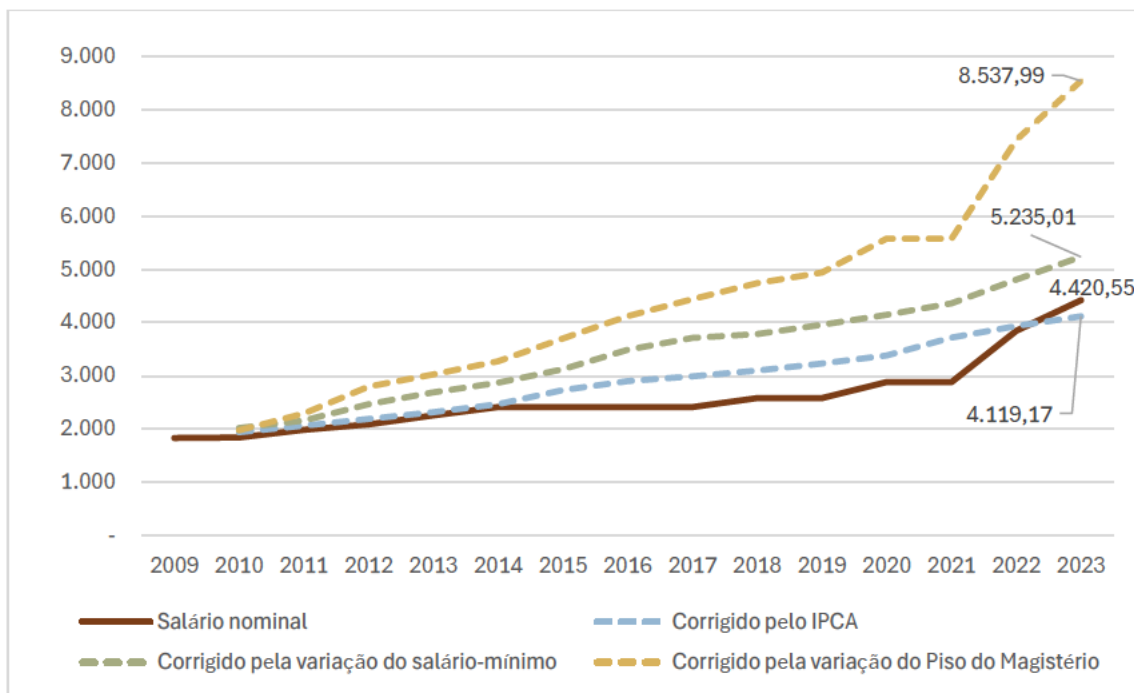
<sup>109</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 22.

**Gráfico 10 – Evolução da remuneração inicial das carreiras docentes, por número de salários-mínimos vigentes (1998-2023)**


Fonte: elaborado pela DCG-4, com dados da Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 18, e série histórica do salário-mínimo vigente (DIEESE).

A análise dos reajustes acumulados oferece uma visão interessante sobre o tratamento dado às carreiras docentes pelo Governo paulista. Enquanto a remuneração inicial de PEB I em jornada de 30 horas, por exemplo, chegou a 2023 preservando o poder de compra dos professores, ela ficou longe de preservar a atratividade da carreira enquanto escolha profissional de carreira — perdendo valor em relação ao salário-mínimo — e, também, enquanto escolha profissional específica para a rede estadual, não havendo manutenção da distância da remuneração da SEDUC em relação ao piso nacional do magistério. Para se manter no mesmo patamar de atratividade enquanto escolha profissional de estudantes paulistas, o cargo de PEB I (30h) deveria remunerar em R\$6.193,85 seus ingressantes, ao invés dos atuais R\$2.833,58; e para manter a posição da SEDUC em relação às demais redes de ensino, essa remuneração inicial deveria ser de R\$5.575,30. A mesma análise é ilustrada abaixo, no Gráfico 11, para a carreira de PEB II com jornada de 40h, criada em 2009. Nesse caso, por haver correção a partir do piso nacional do magistério desde o início, a discrepância entre o salário nominal é maior em relação ao reajustado por esse índice:

**Gráfico 11 – Remuneração inicial nominal da carreira de PEB II (40h) e reajuste acumulado por índices selecionados (2009-2023)**



Fonte: elaborado pela DCG-4, com dados da Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 18, série histórica do IPCA (IBGE), série histórica do salário-mínimo vigente (DIEESE), e artigos 2º e 5º da Lei nº 11.738/2008.

Essa análise traz importantes reflexões sobre o mercado de trabalho do magistério em perspectiva nacional. Houve progresso geral e real da renda nacional como medida pela variação do salário-mínimo, e esse progresso foi um pouco maior para o magistério, em um esforço nacional de valorizar a profissão docente. As carreiras da SEDUC, no entanto, não foram afetadas por esse progresso, tendo, quando muito e depois de muito tempo, sido contempladas apenas com a manutenção do poder de compra de seu trabalho. E essa manutenção tardia do poder de compra — a inversão da curva do salário nominal em relação ao corrigido pelo IPCA em 2022 e 2023 — ocorreu em função do reajuste do piso do magistério, ou seja, por um fator exógeno à política pública paulista.

Na reorganização trazida pela Lei Complementar nº 1.374/2022, o plano de carreira de PEFM substituiu compulsoriamente aquele instituído pela LC nº 836/1997 para os novos ingressantes e, para os docentes já titulares de cargo efetivo ou ocupantes de função-atividade declarados estáveis por lei, foi dada a possibilidade de optar ou não pela migração. Conforme o artigo 3º das



Disposições Transitórias da LC nº 1.374/22, o reenquadramento dos docentes na carreira levaria em consideração o montante remuneratório efetivamente percebido pelo servidor por meio de parcelas de caráter permanente e de forma proporcional à jornada exercida. Os eventuais valores que excedessem a referência de enquadramento seriam pagos a título de vantagem pessoal e absorvidos por eventuais reajustes.

Essa lógica de reenquadramento foi citada no processo de elaboração do projeto de lei complementar, escrutinado no item 3.1, como uma estratégia de implementação aderente à ideia de valorização do docente, uma vez que traria, a cada professor efetivo, a liberdade de avaliar a sua própria situação, decidindo por si próprio sobre a conveniência da mudança. Ao mesmo tempo, a Administração trabalhou — inclusive sendo necessário aprovar uma emenda constitucional<sup>110</sup> — para instituir a remuneração por subsídio na carreira dos docentes. Segundo a Pasta, os adicionais por tempo de serviço (quinquênios e sexta-parte) acabam por suplantam as evoluções funcionais no cômputo final da progressão salarial das carreiras<sup>111</sup>, de modo que a opção da Administração foi a de abolir esses adicionais e restringir a progressão salarial dos docentes às evoluções funcionais por mérito.

Ressalta-se que a restrição da progressão salarial dos docentes às evoluções funcionais por mérito não encontra eco em um dos principais balizadores para a valorização do magistério: a Resolução CNE/CEB nº 02, de 28 de maio de 2009, que fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. A referida Resolução estabelece que a progressão salarial na carreira deveria contemplar, inclusive, a experiência e o tempo de serviço do docente na rede:

Art. 4º As esferas da administração pública que oferecem alguma etapa da Educação Básica, em quaisquer de suas modalidades, devem instituir planos de carreira para todos os seus profissionais do magistério, e, eventualmente, aos demais profissionais da educação, conforme disposto no § 2º do artigo 2º desta Resolução, dentro dos seguintes princípios:

(...)

V - progressão salarial na carreira, por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional;

---

<sup>110</sup> Emenda Constitucional nº 49, de 6 de março de 2020, Artigo 1º, inciso IV.

<sup>111</sup> Processo SEDUC-PRC-2022/00970, fl. 6.

VI - valorização do tempo de serviço prestado pelo servidor ao ente federado, que será utilizado como componente evolutivo; (**Resolução CNE/CEB nº 02, de 28 de maio de 2009**)

Como resultado, a vantagem, para os docentes das carreiras de PEB I e PEB II, na adesão à nova carreira repousa exclusivamente na forma de evolução funcional, uma vez que o reenquadramento desconsidera a trajetória de evolução percorrida pelo docente na rede até 30/05/2022, quando a Lei Complementar nº 1.374/2022 entrou em vigor — havendo, rigorosamente, nenhuma melhoria salarial aos docentes já efetivos e, pelo contrário, a renúncia aos adicionais por tempo de serviço. Ao analisar os dados enviados pela SEDUC à fiscalização<sup>112</sup> constatou-se que, dos 2.595 docentes das carreiras antigas que efetivamente optaram pela carreira de PEFM até maio de 2023, **98,3% foi enquadrado ainda na primeira referência (L1) da nova carreira; 41 docentes entre as referências L2 e L5; dois docentes entre L6 e L10; e nenhum docente nas demais referências (de L11 a L15)**. Dentre os optantes, 28 docentes possuíam mais de 22 anos de carreira na rede estadual.

### 3.4.2 Carreira regida pela LC nº 1.374/2022

Com a promulgação da Lei Complementar nº 1.374/2022, a movimentação na nova carreira docente passou a percorrer 15 referências que são alcançadas após os interstícios de 3 anos da primeira (L1) para a segunda (L2) e de 2 anos entre as demais, exclusivamente por desempenho e por desenvolvimento, de forma intercalada, em cada uma das três trilhas de exercício que são destacadas abaixo:

Artigo 14 - A evolução do ocupante do cargo de Professor de Ensino Fundamental e Médio para a referência subsequente a que se encontrar enquadrado dar-se-á por desempenho e desenvolvimento em uma das seguintes trilhas de exercício: **I - Trilha de Regência:** trajetória de desenvolvimento do profissional especializado em atividades de ensino-aprendizagem, realizadas em interação direta com os educandos; **II - Trilha de Especialista Educacional:** trajetória de desenvolvimento do profissional como especialista nas áreas de currículo, planejamento, avaliação, tecnologia e demais áreas correlatas; **III - Trilha de Gestão Educacional:** trajetória de desenvolvimento do profissional em competências e habilidades de gestão e liderança para o exercício de posições gerenciais em unidades escolares, Diretorias de Ensino e órgãos centrais da

---

<sup>112</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 22.

Secretaria da Educação. (Lei Complementar 1.374, de 30 de março de 2022, grifos nossos)

O Quadro 4, elaborado com base no artigo 20 da Lei Complementar, demonstra as formas e interstícios mínimos para a evolução na tabela de subsídio referente aos docentes com apenas licenciatura plena e evidencia como as formas ‘Desempenho’ e ‘Desenvolvimento’ se intercalam entre as referências. De acordo com os interstícios determinados, a última referência – L15 – só seria atingida após, no mínimo, 29 anos de regência na rede:

**Quadro 4 - Interstícios mínimos para evolução funcional dos docentes com licenciatura plena da Trilha de Regência de Sala de Aula**

DE	PARA	FORMA	INTERSTÍCIO
L1	L2	<b>Desempenho</b>	3
L2	L3	Desenvolvimento	2
L3	L4	<b>Desempenho</b>	2
L4	L5	Desenvolvimento	2
L5	L6	<b>Desempenho</b>	2
L6	L7	Desenvolvimento	2
L7	L8	<b>Desempenho</b>	2
L8	L9	Desenvolvimento	2
L9	L10	Desenvolvimento	2
L10	L11	<b>Desempenho</b>	2
L11	L12	Desenvolvimento	2
L12	L13	Desenvolvimento	2
L13	L14	<b>Desempenho</b>	2
L14	L15	Desenvolvimento	2

Fonte: Elaboração própria DCG-4, conforme artigos 20 e 21 da Lei Complementar nº 1.374/22.

Conforme dispõe os artigos 15 e 18 da Lei Complementar nº 1.374/2022, nos casos em que a passagem de uma referência para outra se der por ‘Desempenho’, a evolução funcional nesse novo modelo de carreira será efetuada mediante provas, com níveis de dificuldade crescentes, a serem realizadas pela SEDUC a cada dois anos:

Artigo 15 - A evolução nas trilhas (...) dar-se-á para a referência subsequente àquela em que se encontra enquadrado o docente, mediante: **I - Desempenho:** evolução na trilha de exercício do docente, baseada no exercício de competências e habilidades relacionadas a conhecimentos técnico-científicos, práticas pedagógicas, habilidades de didática aplicada, engajamento e prática

profissional com foco na melhoria da aprendizagem, observada a especificidade de cada trilha; **II - Desenvolvimento:** reconhecimento de competências do docente, por meio de formações e cursos voltados à atualização, ao aperfeiçoamento profissional e à pós-graduação, mediante produção científica ou desenvolvimento de habilidades relacionadas à prática profissional, competindo à Secretaria da Educação expedir normas para disciplinar o reconhecimento das respectivas pontuações, levando em consideração a relevância das atividades desenvolvidas. (...)

Artigo 17 - A **evolução por desenvolvimento** será efetivada mediante o atingimento de pontuação mínima referente à **frequência e conclusão de cursos e formações profissionais pelos docentes**, observadas as necessidades da rede estadual de ensino. (...)

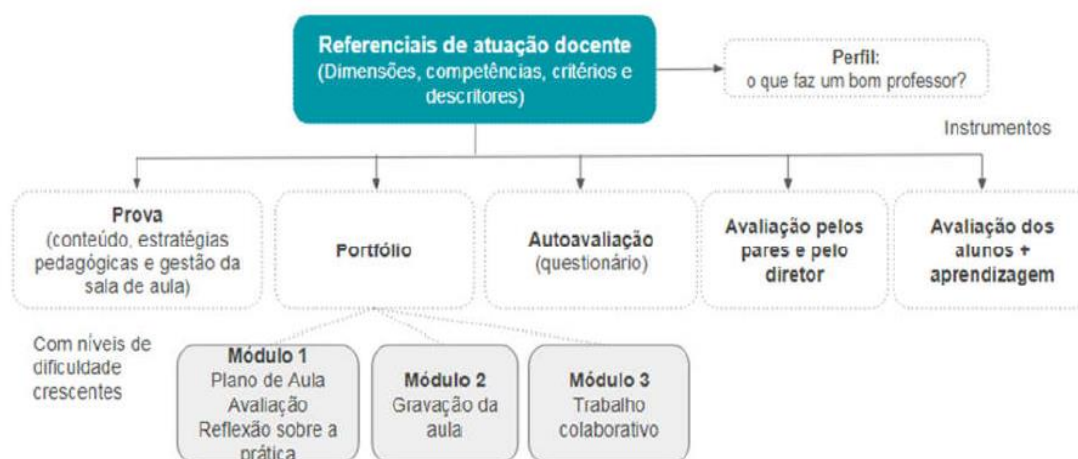
Artigo 18 - Os **processos de evolução por desempenho** na carreira atenderão ao que segue: I - serão **realizados pela Secretaria da Educação na periodicidade de 2 (dois) anos**; II - deverão ser **constituídos de avaliação de desempenho**; III - poderão ser constituídos de **avaliações de conhecimento e de prática didática**, sem prejuízo dos demais instrumentos definidos em regulamento; IV - exigirão o atingimento, no mínimo, de grau satisfatório por parte dos participantes; V - deverão observar os princípios da impessoalidade e da publicidade da Administração Pública. (...). **(Lei Complementar 1.374, de 30 de março de 2022, grifos nossos)**

A Figura 3, extraída do processo SEDUC-PRC-2022/00970<sup>113</sup>, também demonstra a operacionalização da evolução funcional na modalidade 'Desempenho', prevista para a nova carreira delineada, abordando, dentre os referenciais para avaliar a atuação docente, a realização de provas pela SEDUC:

---

<sup>113</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 12.

**Figura 3 – Operacionalização do avanço por ‘Desempenho’ da Trilha de Regência de Sala de Aula**



Fonte: Processo SEDUC-PRC-2022/00970, fl. 10, enviado em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 12.

Nesse novo modelo de carreira, a **não manutenção da periodicidade de realização das provas pela SEDUC** – estipulada no artigo 18 da LC nº 1.374/2022 em 2 anos – **poderá acarretar a estagnação total da evolução dos docentes nas referências subsequentes, tendo em vista que os processos de evolução por ‘Desenvolvimento’ estão intercalados pelos processos de evolução por ‘Desempenho’**, conforme demonstrado no Quadro 4. Esse modelo caracteriza, assim, uma forma de movimentação bem diferente daquela apresentada na carreira anterior, instituída pela Lei Complementar nº 836/1997, na qual uma parte da evolução funcional não dependia inteiramente de provas a serem realizadas por iniciativa da SEDUC. **Na carreira anterior há uma movimentação independente entre os Níveis (I a VIII) e Faixas (1 a 8)**. As avaliações periódicas para a promoção, ou seja, para a passagem do titular de cargo para a faixa imediatamente superior, deveriam ser realizadas pela SEDUC todos os anos<sup>114</sup>, entretanto, conforme já mencionado, os dados enviados pela SEDUC demonstraram que a Pasta não realiza provas de promoção para PEB I e PEB II desde o ano de 2017. Mas, ainda assim, nesse modelo de carreira, seria possível ao docente percorrer as tabelas de vencimento através da evolução funcional acadêmica e não acadêmica, entre os níveis, **fato este totalmente inviabilizado no novo modelo de carreira proposto pela Lei**

<sup>114</sup> Decreto nº 55.217/09, artigo 3º.

**Complementar nº 1.374/22.** Some-se a isso a supressão dos adicionais por tempo de serviço, fazendo que não só a evolução na carreira corra o risco de ficar estagnada, mas também a remuneração nominal dos docentes.

Assim, conforme apresentado no Achado 3.1, os **problemas que foram elencados pela SEDUC como estruturais da antiga carreira docente, que ensejaram a proposta da Lei Complementar nº 1.374/2022** – quais sejam, principalmente, a dificuldade das provas, o baixo índice de aprovações e a falta de manutenção da anualidade das avaliações<sup>115</sup> – **não seriam totalmente combatidos nesse novo modelo de evolução funcional, sendo, ao contrário, potencializados dada a interdependência entre as formas de movimentação** ('Desempenho' e 'Desenvolvimento').

É necessário ponderar que os critérios de evolução em cada uma das referências nas trilhas da carreira instituída pela LC nº 1.374/2022 deveriam ter sido disciplinados em normas regulamentares, conforme determina o parágrafo único do artigo 20 da referida LC. **No entanto, até a conclusão deste Relatório, essa regulamentação ainda não havia sido publicada** – e, como resultado, **até novembro de 2023 apenas 2.950 docentes haviam optado pela nova carreira**<sup>116</sup>.

Em 22 de dezembro de 2023 foi promulgada a Lei Complementar nº 1.396, que alterou alguns aspectos da Lei Complementar nº 1.374/22. Na exposição dos motivos nº 9/2023<sup>117</sup>, apensada ao Processo SEI nº 015.00231618/2023-46, foi apontada a necessidade de “aperfeiçoar os mecanismos legais para tornar a nova carreira mais atrativa e potencializar a opção dos integrantes do Quadro do Magistério”, o que revelou uma **preocupação da Pasta com a baixa adesão dos docentes já titulares de cargo efetivo ou ocupantes de função-atividade declarados estáveis por lei à nova carreira proposta.**

Assim, estendeu-se por mais 24 meses o prazo previsto para fins de opção ao Plano de Carreira e Remuneração instituído pela Lei Complementar

---

<sup>115</sup> Processo SEDUC-PRC-2022/00970, fl. 213 – Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 12.

<sup>116</sup> Informações extraídas do Portal Dados Abertos da Educação, base "Servidores Ativos por Unidade". Disponível em: [https://dados.educacao.sp.gov.br/search/field\\_topic/profissionais-da-educa%C3%A7%C3%A3o-26/type/dataset?sort\\_by=changed](https://dados.educacao.sp.gov.br/search/field_topic/profissionais-da-educa%C3%A7%C3%A3o-26/type/dataset?sort_by=changed). Acesso em: 29/1/2024.

<sup>117</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 01/2024, item 2.

nº 1.374/2022. Segundo a exposição de motivos<sup>118</sup>, a prorrogação do prazo foi “motivada pela ausência de regulamentação durante os primeiros 15 meses de vigência da lei (...) e um meio de dar segurança, transparência e equidade ao processo de transição”.

Entretanto, nas alterações propostas pela Lei Complementar nº 1.396/2023 **não houve apontamentos da Pasta no sentido de reduzir as incertezas mencionadas nesse Relatório, que estão associadas às formas e critérios de evolução em cada referência, que ainda carecem da referida regulamentação, à interdependência entre os processos de evolução por ‘Desenvolvimento’ e ‘Desempenho’, que poderá ocasionar a estagnação dos docentes nas referências iniciais e à grande amplitude da carreira, tendo em vista que a última referência (L15) só seria atingida, no mínimo, após 29 anos de permanência no cargo.**

A possibilidade de redução dos interstícios de evolução nas trilhas, que permitiria ao docente atingir a última referência em menor tempo, está contemplada na legislação, no entanto, restrita a 10% dos cargos providos de PEFM e ao cumprimento de diversos requisitos, como a frequência positiva de 100% sem incidência de atrasos ou ausências durante os últimos dois anos:

Artigo 21 - (...) § 2º - A partir da referência L2, M2 ou D2, **o interstício mínimo para cada referência subsequente poderá ser reduzido em 1 (um) ano, mediante cumprimento**, pelo Professor de Ensino Fundamental e Médio, sem prejuízo de outros adicionais que venham a ser definidos em decreto, dos seguintes requisitos, cumulativamente: 1 - **desempenho excepcional com aproveitamento igual ou superior a 95%** (noventa e cinco por cento) **na evolução por desempenho e na evolução por desenvolvimento imediatamente anteriores ao processo de evolução a que se refere o pleito; 2 - frequência positiva de 100%** (cem por cento), **sem incidência de qualquer atraso e ausência, com exceção daquelas que se verificarem em virtude de férias, licença à gestante, licença-paternidade, licença por adoção e serviços obrigatórios por lei, durante os últimos 2 (dois) anos. (Lei Complementar 1.374, de 30 de março de 2022, grifos nossos)**

Em análise ao processo SEDUC-PRC-2022/00970<sup>119</sup> constatou-se, que, no âmbito das discussões para elaboração do projeto de lei que instituiu o Plano de Carreira e Remuneração para os PEFM, houve a proposta por parte

---

<sup>118</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 01/2024, item 2.

<sup>119</sup> Processo SEDUC-PRC-2022/00970 - Parecer CJ/SE nº 52/2022 (fls. 714 a 735), enviado em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023.

da Consultoria Jurídica (CJ) da Pasta de que fosse ampliado esse rol de ausências para coincidência com o que dispõe o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo<sup>120</sup>. A CJ afirmou ser “incompatível com o mandamento constitucional da valorização dos profissionais da educação (...) e com outros valores constitucionais, como àqueles que dizem respeito à promoção da saúde (...) e à proteção da família (...), a restrição do gozo de afastamentos que, pelo Estatuto, são considerados como efetivo exercício, em especial quando a ausência é involuntária ou favorece tais valores constitucionais”. No entanto, **o artigo 21 da Lei Complementar nº 1.374/2022 manteve o rol restrito, não englobando todas as hipóteses de afastamentos considerados como de efetivo exercício pela Lei nº 10.261/1968, o que dificulta ainda mais a possibilidade de os docentes atingirem as referências finais da carreira em menor prazo.**

Sob a perspectiva da valorização salarial, a nova carreira de PEFM partiu de um patamar mais confortável de remuneração inicial, que, em 2024, é de R\$5.300,00, com valor R\$719,43 acima do piso nacional para jornadas de 40 horas semanais. Esse valor é próximo ao da projeção sobre a remuneração de um professor PEB II caso houvesse sido corrigida ao longo dos anos na mesma proporção do salário-mínimo, conforme demonstrou o Gráfico 11. A manutenção de uma remuneração atrativa, no entanto, precisa ser acompanhada de estudos que indiquem o que é, de fato, necessário para reduzir a rotatividade docente na rede estadual paulista. **No seu primeiro ano de vigência, os professores enquadrados na carreira de PEFM já não foram contemplados com um reajuste alinhado ao mercado de trabalho em geral,** tendo recebido uma recomposição de 6%, frente a variações de 14,95% no piso do magistério e de 8,91% no salário-mínimo.

Por fim, merece destaque um último aspecto da valorização docente proposta pela SEDUC para a nova carreira: o respeito à porção de 1/3 da jornada docente em atividades pedagógicas sem interação com alunos, conforme estipulado pela Lei do Piso. Foi declarado nas exposições de motivos apensadas ao processo de elaboração da carreira de PEFM a seguinte informação:

Deve-se observar o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. No entanto, o artigo 10 da Lei N°836/1997 estabelece a composição

---

<sup>120</sup> Artigo 78 da Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968.



da jornada de trabalho com tempo em atividades com alunos superior a 2/3 infringindo assim a Lei Nacional. (**Processo SEDUC SEDUC-PRC-2022/00970, fls. 4 e 5**)

Sobre essa disposição da Lei do Piso, cumpre resgatar o histórico da adaptação da rede por meio da Resolução SE nº 8, de 19-01-2012<sup>121</sup> — sem, portanto, promover as necessárias alterações legislativas no mencionado artigo 10º da LC nº 836/1997 — que redistribuiu o tempo entre atividades com alunos e atividades extraclasse dentro da jornada docente. Na organização anterior de 2006<sup>122</sup>, a hora-aula de 60 minutos era composta pela aula em si, de 50 minutos (diurno) ou de 45 minutos (noturno), mais 10 ou 15 minutos de complementação para outras atividades docentes, como o atendimento individual a alunos, o preenchimento de diários de classe ou a programação de conteúdos, em linha com a redação original do §1º do artigo 10 da Lei Complementar nº 836/1997<sup>123</sup>, alterada 25 anos depois pela LC nº 1.374/2022. Além desses minutos, a lei complementar definia as horas de trabalho pedagógico sem alunos em parcelas inferiores a 1/5 da jornada, conforme o mesmo artigo 10 e suas alterações trazidas pela Lei Complementar nº 1.094, de 16 de julho de 2009<sup>124</sup>. Por essa organização, portanto, um docente que cumpria jornada de 40 horas-relógio, ministraria uma carga de 33 horas-aula.

Em 2012, anos após a Lei do PSPN de 2008 e depois do julgamento e acórdão de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade submetida ao Supremo Tribunal Federal que questionava a legitimidade da imposição da regra aos Estados e Municípios (ADI 4167-DF<sup>125</sup>), a Pasta editou a Resolução

<sup>121</sup> Disponível em <[Res. nº 08/2012 \(edunet.sp.gov.br\)](http://Res.nº 08/2012 (edunet.sp.gov.br))>. Acesso em 19/02/2024.

<sup>122</sup> Resolução SE nº 18, de 24-02-2006. Disponível em <[RESOLUÇÃO SE Nº 18 \(edunet.sp.gov.br\)](http://RESOLUÇÃO SE Nº 18 (edunet.sp.gov.br))>. Acesso em 19/02/2024.

<sup>123</sup> “§ 1º - A hora de trabalho terá a duração de 60 (sessenta) minutos, dentre os quais 50 (cinquenta) minutos serão dedicados à tarefa de ministrar aula.” Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, artigo 10.

<sup>124</sup> Essa Lei Complementar institui mais duas jornadas docentes — a Jornada Integral (40h) e a Jornada Reduzida (12h), que mantinham a proporção de cerca de 1/5 da carga para atividades pedagógicas sem alunos — e é muito importante ressaltar que essa lei foi promulgada exatamente 1 ano **após** a instituição da carga máxima de 2/3 em interação com alunos por meio da Lei do Piso.

<sup>125</sup> Ementa: CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PACTO FEDERATIVO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA. PISO NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. CONCEITO DE PISO: VENCIMENTO OU REMUNERAÇÃO GLOBAL. RISCOS FINANCEIRO É ORÇAMENTÁRIO. JORNADA DE TRABALHO: FIXAÇÃO DO TEMPO MÍNIMO PARA DEDICAÇÃO A ATIVIDADES EXTRACLASSE EM 1/3 DA JORNADA. ARTS. 2º, §§ 1º E 4º, 3º, CAPUT, II E III E 8º, TODOS DA LEI 11.738/2008. CONSTITUCIONALIDADE. PERDA PARCIAL DE OBJETO. 1. Perda parcial do objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, na medida em que o cronograma de aplicação escalonada do piso de vencimento dos professores da educação básica se exauriu (arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008). 2. É constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento, e não na remuneração global. Competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema

08/2012, transferindo aqueles minutos de trabalho pedagógico após a aula — até então fora das horas de trabalho pedagógico sem alunos — para dentro dessa porção da jornada. Assim, por exemplo, as mesmas 40 horas-relógio de jornada que correspondiam antes a 33 horas-aula, passaram a corresponder a 48 horas-aula (40 horas x 60 minutos ÷ 50 minutos de aula). E, assim, o 1/3 da jornada foi calculado em 16 horas-aula e, conseqüentemente, 32 horas-aula seriam permitidas dentro da jornada. A adequação da SEDUC à Lei do Piso reduziu a carga de atividades junto a alunos em apenas 1 aula semanal (Barbosa, et al., 2016).

A adequação da SEDUC à composição de jornada estabelecida pela Lei do Piso possui esse formato questionável — porque distinta da Lei Complementar, em especial do §1º do artigo 10 — desde 2012. E, **embora a adequação à carga máxima de 2/3 em interação com alunos tenha sido mencionada como uma das motivações para a alteração legislativa da carreira docente, a nova Jornada Ampliada, de 40h, corresponde às mesmas 32 horas-aula de antes.** Assim, tratou-se apenas de normatizar a prática corrente, e não alterar em substância o trabalho docente, resultando em, concretamente, nenhuma valorização.

### **3.5 NÃO HÁ ESTRUTURAS E ROTINAS ADEQUADAS À GERAÇÃO DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS SOBRE O ABSENTEÍSMO DOCENTE**

As informações sobre recursos humanos da SEDUC, em especial sobre o quadro docente, encontram-se abrigadas em alguns sistemas distintos, alimentados, em sua maioria, pelas Diretorias Regionais de Ensino e pelas próprias unidades escolares. O primeiro cadastro geral dos docentes que ministram aulas na rede acontece por meio do módulo de Recursos Humanos da Secretaria Escolar Digital (SED), o qual inclui o cadastro de dados pessoais, ingresso, cargos ocupados, lotação, jornada e informações sobre habilitação e

---

educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador. 3. É constitucional a norma geral federal que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extraclasse. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Perda de objeto declarada em relação aos arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008. (ADI 4167, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 27-04-2011, DJe-162 DIVULG 23-08-2011 PUBLIC 24-08-2011 EMENT VOL-02572-01 PP-00035 RTJ VOL-00220-01 PP-00158 RJTJRS v. 46, n. 282, 2011, p. 29-83) Disponível em < [Supremo Tribunal Federal \(stf.jus.br/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626497\)](http://SupremoTribunalFederal.stf.jus.br/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626497)>. Acesso em 19/02/2024.

qualificação para a docência. Há também algumas informações sobre a vida funcional dos docentes, como licenças e afastamentos ocorridos.

A plataforma da SED foi instituída pela Resolução SEDUC nº 36, de 25-5-2016, com a finalidade de oferecer mecanismos facilitadores para a gestão escolar e padronizar os procedimentos técnicos e administrativos das secretarias escolares, promovendo o acompanhamento da inserção e validação de dados pelos Diretores, Gerentes de Organização Escolar, Professores, Dirigentes e Supervisores de Ensino, entre outros. Concebida como uma ferramenta de gestão, a plataforma SED, deveria *“fornecer informações e dados para subsidiar as gestões pedagógicas e de pessoal da rede de ensino estadual”*, conforme disposto na própria Resolução<sup>126</sup>.

As informações da SED são imputadas pela secretaria da unidade escolar, quando da admissão do docente, cujo trâmite é homologado pela Diretoria de Ensino, que procede ao registro de informações do docente pertinentes ao pagamento junto à Fazenda estadual.

Já os dados sobre a frequência docente são imputados em uma plataforma mais antiga, anterior à SED. O sistema de Gestão Dinâmica da Administração Escolar (GDAEnet), instituído pela Resolução SEDUC nº 107, de 25-5-2002, já havia buscado informatizar diversos aspectos da administração escolar, agilizando, na escola, os registros das atividades, o controle de pessoal e de recursos financeiros e materiais. Assim como a SED, uma das principais finalidades do GDAEnet seria a de *“obter, com eficiência e eficácia, informações que facilitassem o processo de tomada de decisões pelas autoridades dos diferentes níveis da estrutura da Pasta”*, conforme disposto na própria Resolução<sup>127</sup>. Ao longo dos anos, desde a criação da plataforma SED, as funcionalidades do GDAE têm sido paulatinamente migradas para a nova plataforma, mas isso não ocorreu com o módulo que trata do registro de frequência dos docentes, o PAEC.

O módulo PAEC é utilizado pelas secretarias escolares para registrar o resumo da frequência docente, alimentando um outro módulo de sistema ainda hospedado no GDAE: o PAEF, que consolida informações de

---

<sup>126</sup> Disponível em [http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/36\\_16.HTM?Time=12/03/2024%2015:08:51](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/36_16.HTM?Time=12/03/2024%2015:08:51). Acesso em 12/3/2024.

<sup>127</sup> Disponível em [http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/107\\_2002.htm?Time=12/03/2024%2015:19:12](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/107_2002.htm?Time=12/03/2024%2015:19:12). Acesso em 12/3/2024.

frequência para fins de pagamento. Esse módulo possui interlocução com sistemas da Secretaria da Fazenda e Planejamento, dificultando, assim, a inovação das rotinas e migração para novas plataformas.

O ponto dos professores em si é feito por meio de registros em papel, verificados pela inspetoria das escolas. Cada unidade possui o seu mapa de aulas, que contém as informações de todas as turmas, seus horários e seus docentes responsáveis por cada aula. A ausência de um professor gera uma anotação da inspetoria e a necessidade de convocar um outro docente para atender à classe ou classes afetadas pela ausência, que ministrará as aulas em caráter eventual. No início do mês seguinte ao de competência, os registros são digitados no PAEC por dia e motivo da falta, para a confecção de um documento intitulado Boletim de Frequência Escolar (BFE). Assim, o BFE informa, para o mês de competência, os dias em que o docente registrou ausência e a natureza dessa ausência (falta médica, licenças, serviços obrigatórios por lei, entre outros), servindo para os fins de descontos no pagamento, se cabível, e cômputo dos limites de faltas disciplinados em lei.

Por meio das visitas a unidades escolares para compreensão dos métodos de apuração das ausências docentes, pelo acesso ao sistema PAEC e pela Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, itens 1, 2 e 9, a fiscalização pôde apurar diversos riscos, falhas e insuficiências no registro de frequência dos docentes. Constatou-se que, **para a administração da SEDUC, a finalidade primordial do registro de frequência docente consiste em alimentar os dados da folha de pagamento, não havendo estruturas e rotinas adequadas à geração de informações úteis de caráter gerencial sobre os padrões do absenteísmo docente na rede** — informações essas que suportariam o desenho de políticas de combate ao absenteísmo baseadas em evidências.

O absenteísmo é objeto de um dos indicadores do Programa 0815 – Gestão Institucional da Secretaria da Educação do Plano Plurianual do Estado, tanto na edição do PPA finalizada em 2023<sup>128</sup> quanto na que foi aprovada pelo Legislativo paulista<sup>129</sup> para o período de 2024 a 2027, que aguarda sanção do Governador. O diagnóstico do Programa 0815 no PPA 2019-2023 versava:

---

<sup>128</sup> PPA 2020-2023, Lei nº 17.262, de 9 de abril de 2020.

<sup>129</sup> Autógrafo nº 33.750, publicado em 21/03/2024.

A rede estadual de ensino de São Paulo apresenta estrutura de gestão desproporcional aos seus desafios e as disfunções da burocracia dificultam a agilidade na aquisição de serviços de qualidade a preços justos. **Há níveis elevados de absenteísmo docente e a baixa remuneração de professores e de gestores de alta responsabilidade compromete a atração e a retenção de talentos.** Torna-se necessário adotar estratégias de valorização da carreira do magistério e do cargo de gestão e melhorar o processo de avaliação de desempenho dos profissionais da educação para maior qualidade do ensino-aprendizagem. **(Plano Plurianual 2019-2023, Lei nº 17.262, de 9 de abril de 2020. Diagnóstico do Programa 0815, Volume II, p. 45, grifos nossos)**

Não só a inclusão de indicadores de absenteísmo ao nível de programa deixa claro que o absenteísmo é um aspecto considerado prioritário para a SEDUC, como, de fato, o tema é objeto de políticas da pasta destinadas à sua mitigação. Um exemplo dessas políticas é a avaliação de desempenho do Programa Ensino Integral<sup>130</sup>, que penaliza fortemente docentes que apresentam muitas ausências ao longo do ano letivo. Outro é a inclusão de métricas de absenteísmo para prejudicar o recebimento da Bonificação por Resultados — um bônus anual atrelado ao cumprimento de metas do Ideb — conforme Resolução Conjunta-CC/SG/SFP-4, de 7-10-2021. Nessa Resolução, o docente começava a sofrer descontos no valor do bônus a partir de duas ausências, chegando à perda total do pagamento com 10 ou mais faltas durante o ano. Esse método foi aplicado nos exercícios de 2021 e 2022, tendo sido abolido a partir de 2023.

O absenteísmo foi objeto de duas alterações legislativas substanciais, ocorridas entre 2022 e 2023, uma restringindo fortemente as possibilidades de ausências aos docentes, por meio da LC nº 1.374/2022, em seu artigo 69; e outra desfazendo parte dessas alterações, por meio da Lei Complementar nº 1.396, de 22 de dezembro de 2023. Até 2022, os docentes estavam submetidos aos mesmos regramentos do funcionalismo público em geral, com a particularidade de poderem contar frequências em faltas parciais por aula. As faltas-aulas eram contabilizadas e, quando atingissem a jornada docente de um dia, era registrada uma falta-dia no BFE do docente — no dia em que essa carga diária era completada, ainda que o docente tivesse apenas faltas parciais em dias diferentes. Esse método era conhecido informalmente por “varal”, no qual as faltas-aula eram “penduradas” até formarem um bloco de um dia, e o saldo de faltas-aula poderia, inclusive, ser transferido ao longo de meses.

<sup>130</sup> Resolução SE nº 68, de 17-12-2014, artigo 7º, §5º.

**Assim, até 31/05/2022, as ausências diárias dos docentes apontadas no BFE não refletiam fidedignamente o dia em que se abstiveram de aulas.**

Após essa data, entraram em vigência as novas regras de frequência instituídas pela Lei Complementar nº 1.374/2022: as faltas-aula foram abolidas, tornando-se a falta considerada integral se o docente se ausentasse por apenas uma parcela de sua jornada diária, com remuneração afetada à razão de 1/30 por dia de ausência. Essa sistemática obrigou à exclusão dos docentes das regras gerais da Lei Complementar nº 1.041, de 14 de abril de 2008, que regulamentam ausências temporárias do expediente para fins de tratamento de saúde. Os motivos para essa alteração foram explicitados na exposição de motivos do Projeto de Lei Complementar nº 3/2022, materializada na Mensagem-A nº 006/2022 do Governador do Estado<sup>131</sup>.

A partir de então, os registros de ausências dos docentes no BFE passaram a refletir, de forma mais fidedigna, a data exata da falta dos docentes, ainda que permanecesse a inexatidão da ausência após o início do dia: caso um professor precisasse deixar o seu expediente após iniciá-lo, todas as aulas ministradas até o abandono eram consideradas integralmente perdidas.

A regra da falta-dia, no entanto, teve curta vigência, tendo sido substituída por meio da Lei Complementar nº 1.396, de 22 de dezembro de 2023. Esse diploma alterou o artigo 69 da LC 1.374/2022 para permitir a ausência parcial dos docentes nos seguintes termos, a partir do ano letivo de 2024:

Artigo 69 - O desconto referente às ausências ao serviço dos integrantes do Quadro do Magistério observará as seguintes regras:

I - quando a ausência for integral, será consignado como falta-dia e implicará desconto financeiro à razão de 1/21 (um vinte e um avos) do valor da retribuição pecuniária mensal;

II - quando a ausência for parcial, o desconto será proporcional à quantidade das aulas ou horas impactadas.

Parágrafo único - O desconto, de que trata o 'caput' deste artigo, produzirá os efeitos no mês de sua ocorrência, não se admitindo o cômputo de qualquer modalidade de saldo nos meses subsequentes. (NR) **(Artigo 69 da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, com redação dada pela Lei Complementar nº 1.396, de 22 de dezembro de 2023)**

---

<sup>131</sup> Disponível em: <[1000433714\\_1000530593](https://www.tce.sp.gov.br/portal/consultar_documento_documento.asp?codigo_documento=1000433714_1000530593) Propositura.doc (live.com)>. Acesso em 20/01/2024.

A justificativa para tal alteração constou na Mensagem-A nº 161/2023, do Governador do Estado, que carregou a exposição de motivos do Projeto Legislativo:

Atualmente, se um docente falta por uma hora, o dia todo é descontado de sua remuneração, o que é considerado inadequado por essa pasta. Com essa mudança, busca-se promover uma abordagem mais justa e equitativa em relação aos descontos por ausências parciais, evitando penalizações excessivas aos docentes que porventura se ausentarem por um período específico.

**Vale lembrar que a redação atual decorreu do impacto negativo da ausência docente no desempenho educacional dos estudantes, que impacta na queda da qualidade do ensino, consequência da quebra da rotina e pela falta de conexão entre professor e aluno. Essas ausências do docente na sala de aula afeta a relação de confiança criada dentro do ambiente escolar, gerando efeitos negativos na comunidade escolar, especialmente para os alunos mais novos e aqueles com situação familiar mais instável.**

Diante do narrado, a Secretaria da Educação tem a intenção de continuar a minimizar o absenteísmo, utilizando estratégias alternativas, e propõe nesse dispositivo a possibilidade de desconto proporcional à quantidade das aulas impactadas pela falta ao serviço, cujo regramento será disposto em regulamentação da Secretaria da Educação. **(Exposição de Motivos nº 9/2023, incluída na Mensagem-A nº 161/2023, do Governador do Estado, apensada ao Projeto de Lei Complementar nº 143/2023)** *(grifos nossos)*

Além dessa medida, a LC nº 1.396/2023 também introduziu alteração no Estatuto do Magistério Paulista, alterando o *caput* do artigo 45 para que o absenteísmo fosse um dos critérios para o processo de atribuição de aulas. Essa disposição materializou-se até antes da alteração legislativa por meio Resolução SEDUC nº 47, de 1-11-2023, que instituiu a Presença em Sala de Aula como critério de pontuação para classificação do docente durante o processo de atribuição de aulas, válido a partir de 2024. Por esse critério, cada dia trabalhado em sala de aula conta até um máximo de 240 dias, ao qual é aplicado um peso de 25% para a pontuação final do docente, critério que só perde para o de tempo total de serviço.

A fiscalização requisitou à SEDUC os estudos que ensejaram a alteração do instituto da falta-dia, de modo a demonstrar o “impacto negativo” enunciado na exposição de motivos. Foi remetido, por meio da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 1/2024, item 2, o Processo SEI nº 015.00231618/2023-46, que documentou o trâmite administrativo de formulação da LC 1.396/2023. À fl. 69 do processo, a UCRH pediu um

levantamento estatístico das ausências dos docentes que demonstrasse os efeitos da regra da falta-dia em comparação ao regime anterior que permitia faltas parciais. A SEDUC enviou uma série mensal de ausências de junho a dezembro de **2020** e de junho de 2022 (quando entrou em vigência a regra da LC 1.374/2022) a julho de 2023 (último dado disponível à época). A SEDUC observa que “*não trabalhamos com os dados de 2021, devido a pandemia*”. A Pasta conclui que as ausências de junho a dezembro de **2020** são menores que as registradas de junho de 2022 a julho de 2023, o que demonstraria o impacto negativo da regra da falta-dia sobre as ausências docentes. Não se explica nem se questiona por que os dados de **2020** são válidos para comparação quando os de 2021 seriam, segundo a SEDUC, prejudicados pela pandemia. É vívido na memória coletiva de que o segundo semestre de 2020 foi marcado por escolas fechadas, ensino a distância e longos períodos de fase emergencial do Plano São Paulo. A frequência presencial obrigatória e integral dos alunos foi suspensa em 16/03/2020, e só foi retomada a partir de 03/11/2021. De agosto de 2020 até agosto de 2021, as escolas da rede funcionaram com protocolos especiais e capacidade reduzida a um máximo de 35% do corpo discente, restrito a alunos em vulnerabilidade. A comparação parece, s.m.j., bastante imprópria para uma conclusão tecnicamente válida a respeito dos impactos da regra de frequência.

Sobre o mesmo assunto, a fiscalização requereu informações por meio da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 13 — que, inclusive, foi o único estudo sobre absenteísmo docente elaborado pela CGRH remetido à fiscalização. O teor do documento foi uma comparação do acumulado de ausências de docentes entre março de 2021 e abril de 2023, segregadas em faltas justificadas, injustificadas e abonadas, de modo a concluir de forma positiva sobre os efeitos da, então, nova política de falta-dia. A conclusão da área foi, então, em sentido contrário à oferecida à UCRH, conforme reproduzido abaixo:

***13 - Remeter estudos acerca dos resultados da alteração introduzida pelo artigo 69 da Lei Complementar nº 1.374/2022, que alterou o cômputo de faltas dos docentes de falta-aula para falta-dia.***

O Centro de Legislação de Pessoal e Normatização, como forma de responder a essa questão, apresenta uma planilha demonstrativa, anexa, constando as ausências acumuladas no período de março/2021 a março/2022 (anterior à Lei Complementar nº 1.374/2022) e no período de abril/2022 a abril/2023 (posterior à publicação da referida lei), para melhor elucidação dos resultados.



No período de março/2021 a março/2022 houve um total de 780.744 (setecentas e oitenta mil, setecentas e quarenta e quatro) ausências, e no período de abril/2022 a abril/2023 totalizou 540.845 (quinhentas e quarenta mil, oitocentas e quarenta e cinco) faltas, ou seja, ocorreu um decréscimo no número de ausências de 239.899 (duzentos e trinta e nove mil, oitocentos e noventa e nove mil). **(Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 13)**

Segundo esclarecimentos da Pasta consignados na Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 1/2024, a nova sistemática de frequência será operacionalizada por meio da restauração do código '326 – Falta-aula' na tabela de eventos do BFE, que contabilizará, sem possibilidade de transferência de saldo de um mês ao outro, o número de aulas em que um docente se ausentou em determinado dia, para efeitos de consolidação da parcela de remuneração a ser descontada ao final do mês. Pelas novas regras, uma falta-dia implica redução de remuneração à razão de 1/21, e os descontos de falta-aula seguem essa proporção. Os registros seguem digitados no PAEC/GDAE.

**Independentemente da regra adotada na contagem de ausências de docentes** — o registro parcial em blocos (o dito “varal”); o registro em dias integrais; ou o novo registro diário de faltas-aula concomitantemente ao registro diário habitual das faltas-dia — **ainda que representem uma sutil melhora na fidedignidade dos registros, não alteram dois aspectos importantes na fragilidade dos registros de absenteísmo docente** aos quais a SEDUC tem acesso sistematizado para a realização de seus diagnósticos. **O primeiro deles é a desconsideração da jornada do professor no registro da falta; o segundo, o registro por sede de frequência e não por unidade de efetivo exercício.**

Há diversas opções diferentes de jornada docente em vigor na rede estadual, conforme detalhado no tópico 3.1 deste Relatório. Assim, um dia de falta de um docente pode ter um impacto sobre os alunos bastante distinto de um dia de falta de outro professor, na medida em que diferentes jornadas e disciplinas afetam um número distinto de aulas e de turmas a depender de quantas aulas aquele docente possuía no dia e na unidade, e qual a carga da disciplina que ele ministra. **Conclui-se, portanto, que o registro de ausências dos docentes por dia desconsidera a mensuração do impacto que a falta do professor tem em termos de aulas e turmas afetadas.**

Outro aspecto de risco considerável de controle e imprecisão nos registros de ausência dos docentes que a sistemática de faltas-aula ou faltas-dia

não afetou é o do registro por sede de frequência. Quando um docente leciona em mais de uma escola da rede, todos os registros de sua frequência são obrigatoriamente imputados no sistema PAEC pela escola considerada sua sede de frequência. Assim, embora os registros em papel estejam nas escolas em que efetivamente leciona, ao final do mês as escolas que não são a sede do professor devem emitir um 'Boletim de Frequência' — a princípio em papel, mas costumeiramente enviado por e-mail de uma secretaria escolar para a outra — para que seja entregue pelo docente à secretaria de sua sede de exercício para a digitação no sistema. A consequência disso é um risco aumentado de erros no trânsito das informações e, principalmente, o fato de que toda a ausência do docente é registrada em apenas uma unidade escolar, ainda que ele leccione em mais de uma. Dentro do sistema PAEC, **as faltas de um docente na escola em que ele não tem sede de frequência acabam consignadas à unidade escolar sede, distorcendo as informações sobre a quantidade de ausências docentes que uma escola efetivamente sofreu.**

**A junção de registros pouco precisos com a priorização da alimentação dos dados de pagamento faz com que a SEDUC não produza estudos gerenciais sobre o absenteísmo na rede**, mas, ainda assim, atue com certa frequência sobre a questão, como já exposto nos parágrafos anteriores. **As políticas versam, majoritariamente, sobre a penalização pecuniária das ausências e a restrição de suas possibilidades**, sem que ações colaterais envolvendo qualidade de vida, motivação profissional e atuação focalizada em escolas com piores cenários — que podem ter dinâmicas próprias que exigiriam ações pontuais — estejam em pauta.

A fiscalização requisitou estudos que pudessem demonstrar o grau em que os dados sobre o absenteísmo na rede são utilizados e como influenciam nas políticas da rede, e a resposta da Pasta segue abaixo, integralmente:

**15- Remeter estudos realizados pela CGRH sobre absenteísmo do quadro docente, em observância ao artigo 4º, inciso XI do Decreto nº 52.833/2008, e relacionar as medidas, legais ou administrativas, tomadas pela Secretaria da Educação com relação aos motivos mais frequentes de ausência.**

Preliminarmente, destacamos que absenteísmo dos docentes nas escolas públicas de São Paulo incluem questões multifatoriais, algumas das quais incluem fortemente problemas de transporte e mobilidade, pois muitos professores enfrentam dificuldades no deslocamento até a escola devido a problemas de transporte público ou tráfego intenso podendo ter maior probabilidade de faltar ao trabalho.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR**

Esta questão é um impacto muito grande se tratando da enormidade territorial do estado de São Paulo, que envolvem cenários diferentes como escolas rurais, indígenas, quilombolas, assentamentos, áreas de vulnerabilidade, bem como a necessidade de deslocamento nos grandes centros.

Impactada por este fato e considerando o fato que professores na maioria das vezes tem uma carga horária de trabalho alta, muitas vezes atuando em duas redes de ensino, faz com que a qualidade de vida desses profissionais impacta no número de faltas médicas e licenças de saúde.

Neste aspecto, a SEDUC tem atuado no intuito de melhorar as condições de trabalho, pontualmente na carga horária docente, promovendo com edição de normativos que norteiam o processo de atribuição de aulas, em especial Resolução SEDUC 85/2022, a otimização na composição de jornada ou carga horária das habilitações e qualificações da qual o docente é detentor, possibilitando sua melhor adequação funcional numa única unidade escolar.

Outra ação que destacamos é a edição de nova carreira opcional aos docentes, por meio da LC 1.374/2022, a qual prioriza a atuação do docente com carga maior numa única unidade escolar, situação que propicia melhor acomodação funcional e maior engajamento com o projeto pedagógico da escola e com a comunidade escolar.

Verifica-se que o professor ao ter sua carga horária adequada, numa única escola, com horário adequado, tem maior tranquilidade para exercer a função docente, inclusive adoecendo menos, grande problema que impacta no absenteísmo.

Outra condição sazonal deu-se devido as condições de trabalho durante a Pandemia: Durante a pandemia de COVID-19, as escolas enfrentaram desafios significativos, como a transição para o ensino remoto, preocupações com a saúde e incertezas. Esses fatores podem ter contribuído para um aumento no absenteísmo dos docentes.

Assim, para abordar o absenteísmo dos docentes nas escolas públicas de São Paulo, a SEDUC e os gestores escolares trabalham em conjunto para melhorar as condições de trabalho, fornecendo apoio aos professores, reconhecendo e valorizando sua contribuição, promovendo um ambiente de trabalho saudável e investindo em desenvolvimento profissional contínuo. Além disso, tendo sido prioridade a discussão das questões estruturais, como salários adequados e melhores condições de trabalho, para atrair e reter talentos na profissão docente.

A SEDUC tem expandido sua política de educação integral, na qual os docentes permanecem em tempo integral numa mesma escola, com o recebimento de gratificação específica, além da possibilidade de exercer outras funções gestoras desde que devidamente habilitado.

Outras possibilidades envolvem o engajamento do docente em projetos educacionais com maior incentivo ao docente em exercer seu ofício.

Por fim, destaca-se que o Governo do estado de São Paulo investe fortemente em sua política salarial, restabelecendo aos poucos as perdas ocasionadas pelo período pandêmico.

Assim, verifica-se que da mesma forma que os motivos do absenteísmo são multifatoriais, as ações também são realizadas da mesma forma, ou seja, numa frente ampla conforme o acima explicado. **(Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, item 15)**

**Não foram enviados quaisquer estudos que pudessem corroborar de forma técnica as afirmações contidas no texto**, que demonstrassem, por exemplo, quais escolas eram prejudicadas pela falta de acesso e o quanto isso implicava na elevação dos índices de absenteísmo; ou o quanto os docentes alocados em apenas uma escola possuíam menor absenteísmo do que aqueles lotados em mais de uma. Essas informações seriam bastante úteis para se estabelecer políticas de incentivo eficazes e focalizadas nos geradores de absenteísmo.

Além dos problemas no registro de frequência há outros que seguem. A aula ministrada em caráter eventual somente poderá ser registrada no módulo PAEC, do GDAE, se houver o lançamento de uma ausência de um outro docente no BFE, ou seja, as aulas eventuais só podem ser imputadas se relacionadas a uma ausência registrada. Isso é uma boa regra de consistência. No entanto, esse registro de ausência se liga ao docente faltoso e não necessariamente na mesma escola da falta: a falta do docente será registrada na sua sede de frequência e a aula do eventual será registrada na escola em que ele tem contrato. Assim, o cruzamento de informações não é possível ao nível das turmas, e podem ocorrer erros mesmo ao nível da escola.

Na falta de um professor eventual disponível, a Resolução SEDUC nº 1, de 17-1-2019, substituída pela Resolução SEDUC nº 11, de 1-2-2022, estabeleceu que, na ausência de um professor e de um eventual que pudesse atender os alunos, a responsabilidade do atendimento deveria passar aos ocupantes de cargo de Vice-Diretor, Professor Coordenador ou professor de projetos da Pasta (como o professor da sala de leitura, por exemplo), ministrando a aula em caráter eventual. No caso da equipe gestora da escola, que já cumpre uma carga de 40 horas semanais, essa aula não gera remuneração e, portanto, não é registrada no GDAE.

Por fim, no caso de não haver um professor eventual e nenhum outro docente da equipe gestora ter substituído a aula perdida, são invocadas as regras da Resolução SE nº 102, de 22-9-2003, que dispõe sobre a reposição de

aulas. De acordo com a referida Resolução, caberá à direção da escola efetuar o levantamento mensal por classe e/ou por componente curricular do total de aulas não ministradas e elaborar, no mínimo ao final de cada bimestre, o plano de reposição dos dias letivos e/ou da carga horária a serem cumpridos. Após isso, a direção da escola deverá notificar os alunos e pais sobre a necessidade de reposição de aulas e encaminhar o plano elaborado à Diretoria de Ensino, que procederá à sua análise e homologação.

Destaca-se que esse processo é feito em papel pelas unidades escolares e a homologação do cronograma é publicado no Diário Oficial do Estado, em formato distinto para cada Diretoria de Ensino, não havendo sistema centralizado que acompanhe as ausências docentes, a carga eventual e a efetiva reposição de aulas, de modo que se garanta, efetivamente, o cumprimento dos 200 dias letivos.

### **3.6 EM MÉDIA, 9% DAS AULAS DA SEDUC FORAM AFETADAS PELO ABSENTEÍSMO DOCENTE ENTRE 2022 E 2023 E, NAS ESCOLAS PARCIAIS, POUCO MAIS DA METADE FOI ATENDIDA POR DOCENTES EVENTUAIS**

A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo em diversas oportunidades voltou seus esforços para as políticas de redução do absenteísmo na rede estadual, conforme evidenciado no tópico 3.5 deste Relatório. O trecho abaixo, extraído da exposição de motivos do projeto de lei que culminou na promulgação da Lei Complementar nº 1.374/2022<sup>132</sup>, já demonstrava a preocupação da SEDUC com os altos índices de absenteísmo docente na rede, sendo esse um dos fatores que motivaram, naquele momento, a proposta que instituiu as novas carreiras docentes no Quadro do Magistério paulista:

**“(…) Segundo estudo sobre o impacto do absenteísmo na rede estadual de São Paulo datado de 2009, com dados de proficiência do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), as notas em matemática dos estudantes do 4º ano (hoje 5º ano) do Ensino Fundamental foram de 5% de um desvio-padrão abaixo da média para cada 10 dias de falta de professores. Portanto, a presença dos professores em sala de aula é fator primordial para a garantia da aprendizagem, dada a centralidade do professor no processo de ensino-aprendizagem. Estudos internacionais apontam resultados semelhantes. No estado de Iowa, localizado nos Estados Unidos da América, **estudantes matriculados em classes com mais****

---

<sup>132</sup> Processo SEDUC-PRC-2022/00970, enviado em resposta ao item 12 da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023.

**ausências de professores apresentaram resultados piores, em testes padronizados, do que alunos que frequentaram classes com menos faltas.**

Estudo publicado em 2002 concluiu que **o impacto negativo da ausência docente no desempenho educacional dos estudantes é causado pela queda da qualidade do ensino, consequência da ruptura da rotina e pela falta de conexão entre professor e aluno.**

Os efeitos negativos do absenteísmo, entretanto não se restringem a isso. **A quebra de conexão entre estudante e professor causada pela constante alternância da figura docente na sala de aula perturba a relação de confiança criada dentro do ambiente escolar, efeito significativo em especial para os alunos mais novos e aqueles com situação familiar mais instável, segundo levantamento.**

De acordo com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), **em 2015, em média, os docentes da rede estadual não compareçam em 28 dias.** Tendo como referência os 200 dias letivos exigidos pela legislação vigente, **os alunos da rede estadual deixaram de ter aulas com o(a) docente titular da aula em cerca de 14% dos dias letivos.** Tais números se aproximam dos levantamentos internos realizados pela Secretaria de Educação **acerca do ano de 2018, os quais apontam, em média, 13% dos dias letivos em que o(a) docente titular não ministrou aulas aos estudantes da rede estadual – aproximadamente 26 dias letivos.**

Tal cenário demonstra a **urgência de a Administração agir no sentido de:** i) **garantir maior qualidade de condições de trabalho aos docentes** e ii) **aumentar a proporção de aulas efetivamente dadas aos estudantes** da rede estadual, **com o(a) docente titular,** a fim de aprimorar o processo de ensino-aprendizagem. (...)

Adicionalmente, **há a necessidade de promover ajustes nas regras de faltas ao serviço, tendo em vista a essencialidade da presença docente em sala de aula** para a realização efetiva do processo de ensino-aprendizagem.” **(Processo SEDUC-PRC-2022/00970, Exposição dos Motivos, folhas 261 a 263, grifos nossos).**

A preocupação em relação à assiduidade dos docentes já norteava, também, as diversas exposições de motivos que acompanharam as sucessivas flexibilizações à Lei Complementar nº 1.093/2009, sobretudo aquelas voltadas à redução do período de restrição para recontração de docentes temporários, relatadas no achado 3.2. Adiante, o trecho extraído da Informação CELEP nº 1.764/2018 que acompanhou a tramitação da Lei Complementar nº 1.331, de 13 de dezembro de 2018, cita algumas das providências tomadas pela Pasta no âmbito de sua atuação para conter o absenteísmo docente:

Constata-se que a contratação de docentes por tempo determinado será sempre necessária, em especial quando se vivenciam, como

atualmente, situações críticas de grande carência de professores na rede estadual de ensino e, **ainda, como agravante, o surgimento, durante o ano, de classes e aulas em substituição, decorrentes de afastamentos, licenças e ausências nos impedimentos legais e temporários de outros professores**, que não se constituem vagas para concurso. (...)

(...) Cabe-nos informar que a administração tem tomado **providências a fim de estimular a assiduidade e evitar os afastamentos/licenças de docentes** e, por consequência, a necessidade de sua substituição, **como se verifica com a não autorização, ou a suspensão, conforme o caso, de licença-prêmio e de licença** nos termos do artigo 202 da Lei nº 10.261/68. **(Mensagem A-159/2018, do Sr. Governador do Estado, encaminhando o Projeto de Lei Complementar nº 42/2018, e exposição de motivos. Grifos nossos)**

Destaca-se que o controle de frequência dos profissionais pertencentes ao Quadro do Magistério observa o disposto em diferentes legislações<sup>133</sup> e considera alguns regramentos distintos em relação às demais carreiras do Estado e entre as escolas de tempo parcial e aquelas do Programa de Ensino Integral (PEI). Alterações recentes promovidas pela Lei Complementar nº 1.374/2022 e, posteriormente, pela Lei Complementar nº 1.396/2023 estipularam para os docentes um número máximo de faltas justificadas ao ano, regras de descontos proporcionais na remuneração em caso de ausência injustificada, além de limites de ausências anuais em virtude de consulta, exame ou sessão de tratamento de saúde — independentemente da jornada do docente — e de ausências parciais, restritas ao máximo de duas horas — somente para os servidores sujeitos à jornada semanal de 40 horas. A SEDUC apresentou na exposição dos motivos apensada ao processo SEDUC-PRC-2022/00970<sup>134</sup> as justificativas para o estabelecimento de regras próprias de frequência e de apuração de faltas para os integrantes do Quadro do Magistério estadual, destacando o impacto negativo que a falta do professor poderia ocasionar na aprendizagem dos alunos:

“(...) O estabelecimento de regras próprias de frequência e de apuração de faltas para todo o Quadro do Magistério, inclusive para docentes não-optantes pela reestruturação da carreira, justifica-se pelas especificidades da educação e da profissão docente que conta, por exemplo, com recesso escolar de 30 (trinta) dias, além das férias, mas, sobretudo, pelo impacto na aprendizagem dos estudantes. A falta do

<sup>133</sup> Lei Complementar nº 444/85, artigos 64, 65 e 66; Lei Complementar nº 1.374/22, artigos 66 a 72; Lei nº 10.261/68, artigos 181 a 216; Resolução SEDUC nº 40 de 1-6-2022; Resolução SEDUC nº 87 de 11-11-2022, no caso das escolas estaduais do Programa Ensino Integral (PEI); Lei Complementar nº 1.093/09, artigo 20.

<sup>134</sup> Processo SEDUC-PRC-2022/00970, enviado em resposta ao item 12 da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023.

professor tem um impacto negativo nos resultados de aprendizagem da rede estadual e fere o direito de aprendizagem de crianças e adolescentes”. (**Processo SEDUC-PRC-2022/00970, Exposição dos Motivos, folhas 700 a 702**).

Em relação às escolas do PEI, faz-se necessário pontuar a existência de mecanismos distintos, dispostos na Resolução SE nº 87, de 11 de novembro de 2022, e na Resolução SE nº 68, de 17 de dezembro de 2014, que condicionam a permanência dos docentes no Programa a diversos requisitos atrelados, dentre outros, à assiduidade no cargo. Os professores que apresentarem mais de seis ausências em um ano letivo têm a sua pontuação reduzida na avaliação de desempenho anual, o que pode culminar na cessação da designação do docente no PEI e a consequente perda do incentivo financeiro atrelado ao Regime de Dedicção Exclusiva (RDE).

Com o propósito de dimensionar a extensão com que as ausências de professores afetaram as aulas programadas para as unidades escolares e o efetivo atendimento do aluno pelo docente responsável pela respectiva disciplina e turma, a equipe de fiscalização analisou os dados referentes aos Boletins de Frequência Escolar (BFE) extraídos do módulo PAEC do Sistema de Gestão Dinâmica da Administração Escolar (GDAEnet)<sup>135</sup>, abrangendo o período de 31 de maio de 2022 até 31 de julho de 2023. Esse recorte temporal foi escolhido para abarcar, no ponto de partida, o período em que vigorou a regra da falta-dia para a contagem de ausências — conforme inaugurada pela Lei Complementar nº 1.374/2022 — e, no término, a disponibilidade dos dados remetidos pela SEDUC, que foram solicitados e recebidos conforme a Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 33. Apesar de não compreender o período de um ano regular, o recorte temporal analisado incluiu dados referentes à totalidade dos dias letivos de 1º e 2º semestres, nos quais o funcionamento da rede contou com algum grau de normalidade, comparando-se com o período recente de 2020 e 2021. A partir do segundo semestre de 2022, não houve problemas de calendário escolar pela pandemia de Covid-19; a grande expansão do PEI, de 2022, já contava com quase um semestre inteiro de funcionamento; e as políticas de frequência mantiveram-se constantes em 2023.

Os BFE foram tratados com o auxílio da Divisão AUDESP deste Tribunal de Contas, de forma a possibilitar o cruzamento entre o dia de ausência de um dado docente com as aulas que efetivamente estavam a cargo dele na

---

<sup>135</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 33.



ocasião, conforme informações da Associação do Professor à Classe e da Grade Horária das turmas registradas na Secretaria Escolar Digital (SED). Assim, os dados obtidos para análise foram limitados ao recorte temporal, à consistência dos registros efetuados na Associação do Professor à Classe, conforme descrito no Achado 3.3 deste Relatório, e à disponibilidade da informação dos horários de cada disciplina na Grade Horária registrada na SED — informação esta que não estava presente para todos os registros de associação. A metodologia do tratamento desses dados consta no Anexo Metodológico, e resultou em uma base de análise de, inicialmente, 273.267 turmas e 136.143.018 aulas da rede estadual de ensino.

A partir dessa base de dados inicial, a fiscalização aplicou os mesmos procedimentos descritos no Tópico 3.3 acima, a fim de selecionar apenas as turmas com representatividade do número de componentes curriculares – ou seja, aquelas que possuíam pelo menos 80% das disciplinas cursadas incluídas e, especificamente no caso das turmas de Anos Iniciais do Ensino Fundamental, pelo menos 60% das disciplinas – resultando em um total de 269.109 turmas e 135.783.150 de aulas representativas a serem efetivamente analisadas. Em relação à disciplina “Classe Anos Iniciais Ensino Fundamental”, a fiscalização optou por proceder às análises de forma segregada — que serão oportunamente demonstradas ao longo deste tópico —, uma vez que a ausência do professor regente de classe afetaria o dia letivo total daqueles alunos, não sendo necessária a visão por aula afetada.

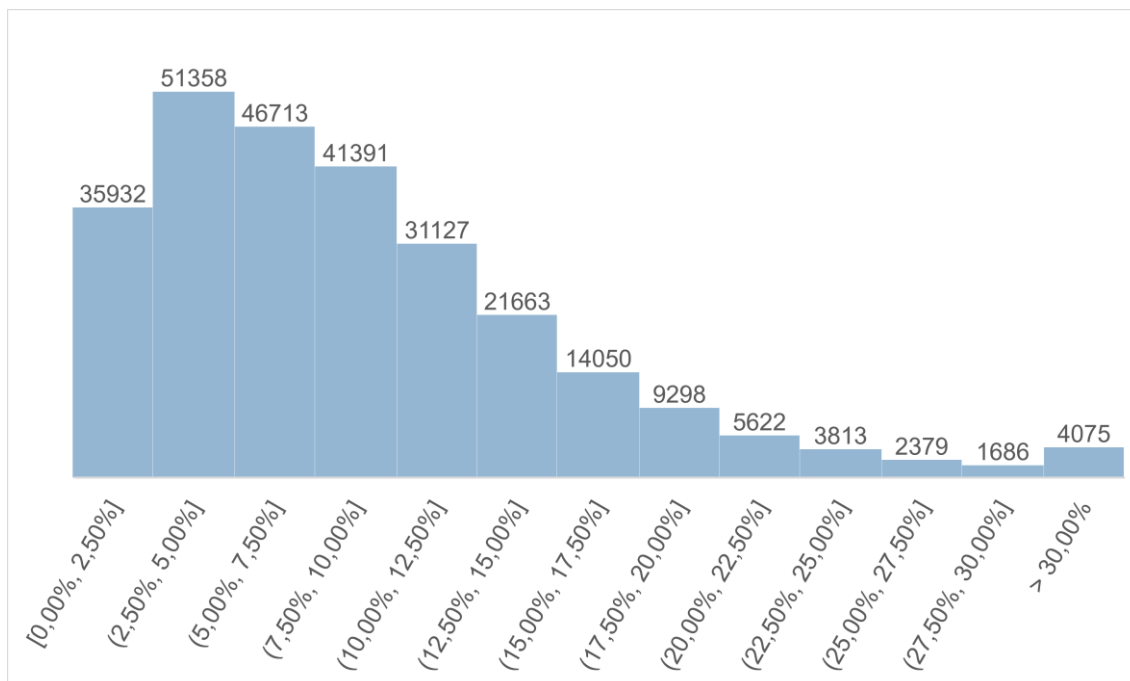
Foram analisados os dados do BFE de 173.284 docentes da SEDUC e constatou-se o registro de 12.959.195 faltas-aulas por motivos diversos entre os meses de junho de 2022 a julho de 2023, o que corresponderia, por docente, a uma média de 74,8 aulas impactadas por ausências durante todo o período. No entanto, na medida em que as diferentes jornadas e disciplinas assumidas pelos docentes afetam um número distinto de aulas e de turmas — a depender de quantas aulas o docente possuía no dia de sua falta e da carga horária de sua disciplina —, o impacto de um dia de ausência sobre o aluno pode ser bastante variável entre cada professor. Assim, a fiscalização constatou que, em média, um dia de ausência de um professor da rede impacta 4,5 aulas a serem ministradas aos alunos. A tabela a seguir demonstra o número de aulas, em média, afetadas por dia de ausência de um docente e a distribuição de professores em cada uma das faixas determinadas:

**Tabela 10 – Distribuição de docentes de acordo com a média de aulas afetadas por cada dia de ausência**

Número de aulas afetadas	Percentual de docentes
Até 1	3,99%
De 1 a 3	15,80%
De 3 a 6	62,38%
De 6 a 9	17,30%
De 9 a 12	0,51%
De 12 a 15	0,02%

Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, itens 27 e 33.

No recorte das 269.109 turmas representativas a auditoria constatou que, em média, cada turma analisada teve 9,01% das aulas afetadas por ausências de docentes por motivos diversos registrados no BFE. Além disso, 109.127 turmas (40,5%) registraram percentuais de aulas afetadas pela ausência de docentes superiores à média calculada. O Gráfico 12 demonstra o número de turmas que tiveram aulas afetadas por ausência de docentes no período compreendido entre junho de 2022 e julho de 2023, conforme as taxas de absenteísmo registradas:

**Gráfico 12 – Número de turmas por taxa de absenteísmo registrada**


Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, itens 27 e 33.

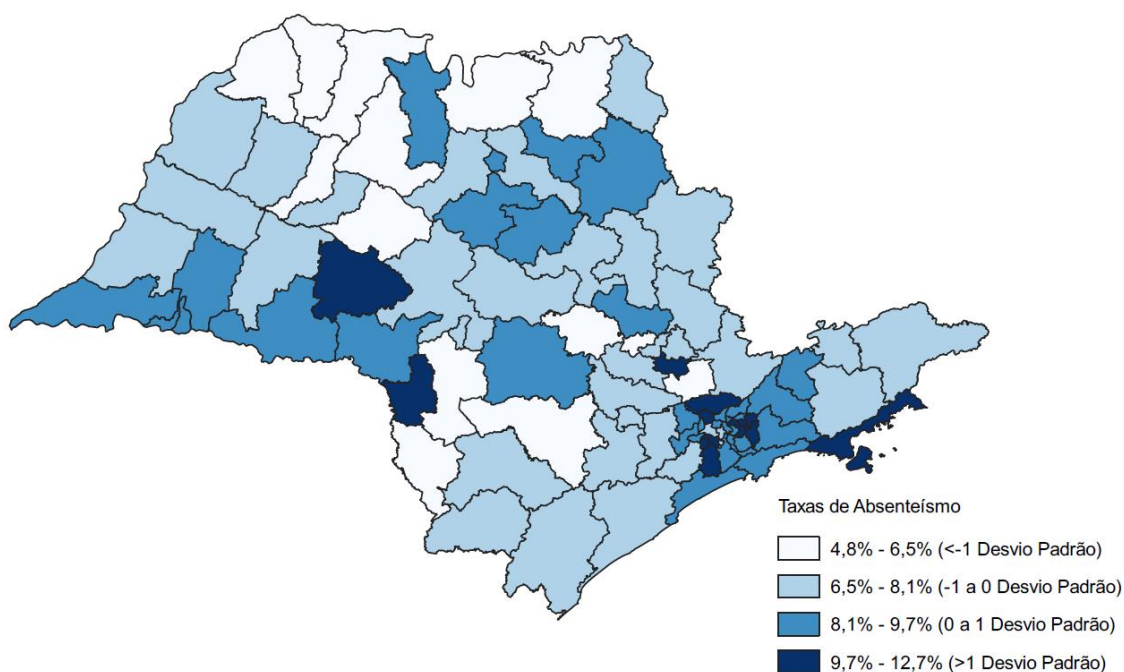
As taxas de absenteísmo revelam, por si só, uma interrupção do fluxo de interação entre o professor titular daquela disciplina-turma e o aluno, tendo em vista que a substituição desse professor ausente — por um eventual ou pela equipe gestora da escola —, caso tenha ocorrido, demandaria tempo para a adequação dos alunos e para o estabelecimento de relações de confiança, conforme apontado pela própria Secretaria da Educação na exposição dos motivos que acompanhou o processo de reestruturação da carreira promovida pela LC nº 1.374/2022. E, mais preocupante ainda, os índices de absenteísmo revelam a descontinuidade da evolução do trabalho pedagógico planejado do currículo escolar. Embora a fiscalização não tenha encontrado na literatura sobre o tema um valor padrão ou referencial que determinasse o quanto uma taxa de absenteísmo é considerada aceitável ou elevada<sup>136</sup>, uma média superior a 9% das aulas afetadas por ausências de professores, salvo melhor

<sup>136</sup> CAMPOS, G. M.; CUNHA, D. MA no artigo “Perfil do absenteísmo docente na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte/MG”, considerou o índice de absenteísmo de 5% como elevado e pontuou que segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT) os índices “devem se adequar às especificidades de cada trabalho, podendo ser medido em turnos, dias ou horas, de modo a traduzir, adequadamente, a dimensão do absenteísmo em um trabalho específico, bem como seus custos em termos de produtividade, perdas e prejuízos sociais ou financeiros”.

juízo, indicam um significativo impacto no cotidiano das escolas e dos alunos: considerando uma turma da rede parcial de ensino com uma grade horária de 7 aulas por dia, esse percentual de absenteísmo corresponderia, em média, a mais de 3 aulas afetadas na semana e cerca de 90 aulas ao longo de um ano letivo.

Considerando o recorte por Diretoria de Ensino (DE), notam-se variações, por desvio-padrão em relação à média, nas taxas de absenteísmo calculadas, que podem ser visualizadas no mapa representado na Figura 4 abaixo. Foi realizado um procedimento adicional de validação da representatividade das DE tendo em vista o número de turmas representativas na base de dados inicial. As 91 Diretorias de Ensino apresentaram mais de 70% de turmas representativas contempladas na base de dados.

**Figura 4 – Taxas de absenteísmo docente por Diretoria de Ensino**



Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, itens 27 e 33.

Algumas DE se destacaram por apresentarem taxas médias de absenteísmo menores que as registradas em toda a rede estadual – como é o caso de Jales (4,8%) Piracicaba (4,9%) e Birigui (4,9%). Entretanto, verificou-se que outras 14 DE apresentaram taxas de absenteísmo consideravelmente superiores ao padrão registrado na rede, como foi o caso, por exemplo, das DE

da Leste 1, 2 e 3 (12,7%, 10,8% e 11,6%, respectivamente), de Suzano (10,8%) e de Itaquaquecetuba (10,9%).

As taxas de absenteísmo, sob a perspectiva das redes de ensino, também apresentaram distinções significativas entre escolas de tempo parcial e escolas integrais, que podem ser explicadas pelos mecanismos de incentivo à assiduidade adotados no PEI: em média 4,7% das aulas das turmas analisadas nas escolas do PEI foram afetadas por ausência de docentes no período, contra 11% nas escolas parciais. Em todos os tipos de ensino notam-se percentuais de absenteísmo mais favoráveis nas escolas da rede PEI, com exceção da modalidade “Expansão do Novo Ensino Médio”, que apresentou taxas de absenteísmo elevadas tanto nas escolas parciais quanto nas integrais:

**Tabela 11 – Taxas de absenteísmo docente por Tipo e Rede de Ensino**

Tipo de Ensino	Taxa de Absenteísmo	
	Escolas Parciais	Escolas do PEI
Anos Finais	11,21%	4,38%
Anos Iniciais	10,40%	4,20%
Educação Especial	7,68%	6,55%
EJA	11,17%	N/A
Ensino Médio (Expansão)	9,41%	9,92%
Ensino Médio (FGB)	11,27%	4,96%
Ensino Médio (Itinerário)	9,83%	4,81%
Profissionalizante	10,58%	4,64%

Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, itens 27 e 33.

Ao segregar os dados por componentes curriculares também são percebidos percentuais de absenteísmo menores nas escolas da rede PEI em relação às parciais, conforme demonstrado na Tabela 12:

**Tabela 12 – Taxas de absenteísmo docente por Disciplina e Rede de Ensino**

Disciplina	Taxa de Absenteísmo	
	Escolas Parciais	Escolas do PEI
Arte	12,19%	5,81%
Assembleia	Não aplicável	4,74%
Biologia	12,39%	5,72%
Ciências	11,76%	5,05%
Ciências da Natureza e Humanas	2,58%	1,23%
Cultura do Movimento	Não aplicável	5,04%

Disciplina	Taxa de Absenteísmo	
	Escolas Parciais	Escolas do PEI
Educação Especial	7,77%	6,32%
Educação Física	10,80%	5,61%
Eletivas	10,12%	4,80%
Ensino Religioso	6,39%	4,34%
Filosofia	11,72%	5,69%
Física	10,73%	5,46%
Geografia	11,21%	4,91%
História	11,10%	5,08%
Itinerário Formativo	9,97%	5,68%
Leitura e Produção de Texto	Não aplicável	8,01%
Língua Indígena	2,13%	2,42%
Língua Inglesa	12,44%	5,99%
Língua Portuguesa	12,02%	5,17%
Linguagens Artísticas	Não aplicável	4,86%
Matemática	10,52%	4,76%
Orientação de Estudos	17,10%	4,68%
Práticas Experimentais	Não aplicável	4,55%
Projeto de Convivência	Não aplicável	4,11%
Projeto de Vida	11,50%	5,31%
Protagonismo Juvenil	Não aplicável	4,87%
Química	11,43%	5,80%
Saberes Tradicionais	2,44%	2,68%
Sociologia	11,20%	5,70%
Tecnologia	10,93%	5,20%

Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, itens 27 e 33.

Por fim, em relação aos dados segregados da disciplina “Classe Anos Iniciais Ensino Fundamental”, considerando que a ausência do docente regente de classe afetaria integralmente aquele dia letivo dos alunos, constatou-se que cada turma teve, em média, 4,48% dos dias letivos do período em análise afetados por ausências de professores regentes de classe. Em todo o intervalo analisado, mais de 30% — de um total de 31.312 turmas constantes na base de dados da SEDUC —, registraram percentuais de dias de ausência superiores à média calculada. Pondera-se que uma taxa de absenteísmo de 4,48% corresponderia, em média, a aproximadamente 9 dias de ausência, considerando o total de 200 dias letivos previstos no calendário escolar anual.

Conforme já mencionado, embora não haja parâmetros para julgar as taxas de absenteísmo, salvo melhor juízo, uma média de mais de 9 dias de ausência por turma (o que equivaleria a quase 2 semanas de aula), parece um quantitativo relevante considerando os impactos no processo de aprendizado dos alunos.

Diante do cenário exposto, a fiscalização buscou dimensionar em que proporção esse volume de ausências evidenciado nas análises anteriores estaria corretamente suprido pela contratação eventual<sup>137</sup> de docentes pela SEDUC. Para essa análise foi solicitado que a Pasta remetesse à fiscalização a carga horária de aulas ministradas em caráter eventual<sup>138</sup>, incluindo a identificação do professor ausente, a data em que ocorreu a aula, a quantidade de aulas ministradas e a identificação do professor eventual responsável por ministrar a aula.

Antes de apresentar os resultados, faz-se necessário esclarecer um aspecto relevante do tratamento dos dados descrito no Anexo Metodológico deste Relatório: para o cruzamento dos dados do BFE e da Associação do Professor à Classe foram desconsiderados tipos de ensino específicos, registros inconsistentes e registros de associações sem a informação de horários das aulas na Grade Horária da SED. No entanto, na base de dados de carga eventual, enviada em resposta ao item 20 da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 6/2023, os registros dessas mesmas associações, anteriormente desconsiderados, não puderam ser desprezados — vez que não estavam identificados pelas turmas e disciplinas, e sim por dados de professores ausentes, eventuais e datas das aulas. Assim, os números a serem apresentados a seguir foram superestimados — e, portanto, mais benéficos —, tendo em vista que o total de aulas eventuais analisadas incluem aquelas que foram desconsideradas na base de análise da fiscalização pelos motivos expostos no Anexo Metodológico. Além disso, ressalta-se que as análises abrangeram apenas os dados referentes às unidades escolares da rede parcial de ensino, uma vez que nas escolas do PEI as substituições dos docentes ausentes ocorrem por seus pares que já atuam na unidade do programa<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> Conforme detalhado no tópico 3.3 a contratação eventual é efetuada nos casos em que não se configura a atribuição em substituição e não há composição de uma carga horária pelo docente. O docente ministrará aulas de forma esporádica para suprir determinadas ausências – de menos de 15 dias – ou intervalos de não atribuição da aula. O eventual não é o responsável pela disciplina e turma e, muitas vezes, não possui a habilitação compatível.

<sup>138</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 20.

<sup>139</sup> Resolução Seduc nº 87, de 11 de novembro de 2022, artigo 12.

As análises efetuadas revelaram que entre junho de 2022 e julho de 2023, em média, apenas 52,8% do total de aulas que foram afetadas por ausência de docentes titulares foram efetivamente ministradas por docentes eventuais. As demais aulas — 4.754.563 (ou 47,2% do total) — ficaram a cargo da equipe gestora da escola e/ou dos professores designados, conforme processo informado pela CGRH<sup>140</sup> e conforme Resolução SEDUC nº 11, de 1-2-2022, que estabelece que, na ausência de um professor eventual que possa atender os alunos em caso de falta docente, a responsabilidade de atendimento passa aos ocupantes do cargo de Vice-Diretor, de Professor Coordenador ou a um professor de projetos da Pasta (como o professor da sala de leitura, por exemplo). Tendo em vista todas as rotinas administrativas pertinentes a uma unidade escolar e de responsabilidade da equipe gestora, esse alto percentual de aulas — que provavelmente seria ainda maior se não fosse a limitação imposta no tratamento dos dados — revela uma situação preocupante, que pode comprometer o adequado funcionamento do ambiente escolar e impactar na regularidade do trabalho pedagógico planejado e na aprendizagem dos estudantes ao longo do ano letivo.

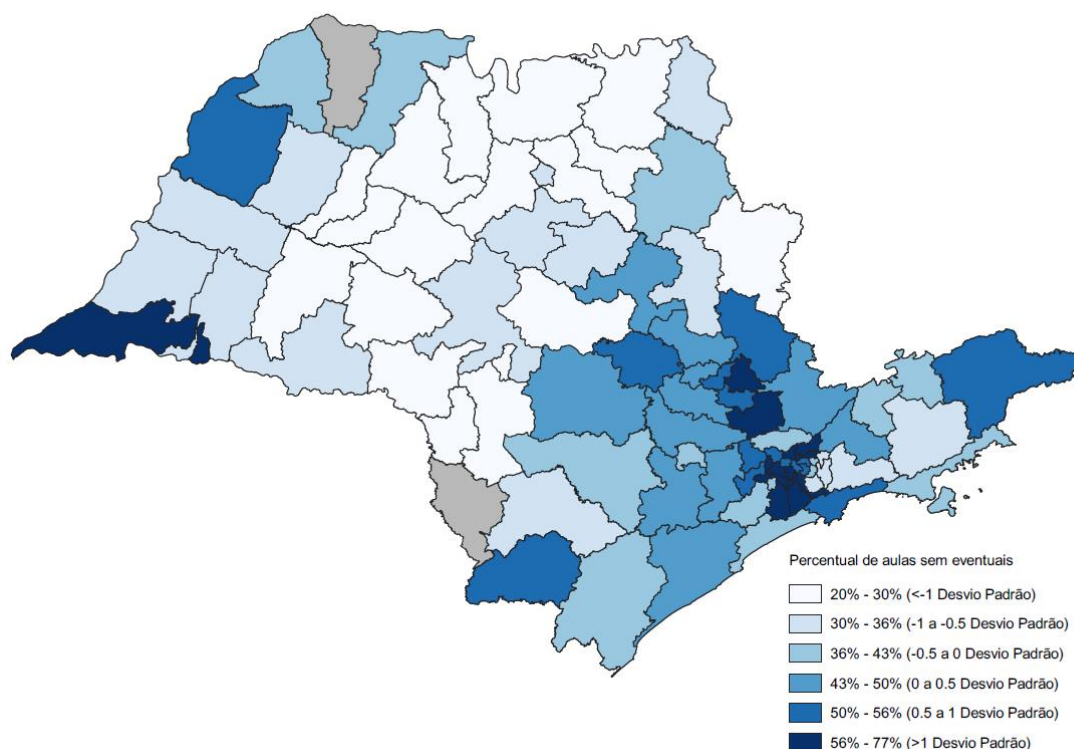
Verificou-se que o percentual de aulas afetadas por ausência de professores e que não foram ministradas por docentes eventuais também apresentou variações, por desvio-padrão em relação à média, entre cada uma das Diretorias de Ensino (DE), conforme ilustrado na Figura 5. As DE de Fernandópolis e Itararé encontram-se representadas na figura abaixo pela cor cinza visto que na base de dados inicial, enviada pela SEDUC à fiscalização, não havia dados referentes às aulas eventuais registradas nas regiões – no caso de Fernandópolis essa situação explica-se pelo fato de 100% das escolas desta diretoria serem PEI.

---

<sup>140</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 9.



**Figura 5 – Percentual de aulas afetadas por ausência de docentes que não foram ministradas por docentes eventuais em escolas parciais**



Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, itens 20, 27 e 33.

Conforme apresentado no mapa acima, algumas Diretorias de Ensino, se destacaram pelo alto percentual de aulas que não foram supridas pela contratação de docentes eventuais — em comparação aos percentuais registrados em toda a rede estadual —, como foi o caso das DE Diadema (72,3%), Osasco (77,4%), Centro-Oeste (74,2%) e Taboão da Serra (68,9%).

### **3.7 A SEDUC NÃO MANTÉM PROGRAMAS CONTÍNUOS E ESTRUTURADOS VOLTADOS À PROMOÇÃO DA QUALIDADE DE VIDA DOCENTE E À REDUÇÃO DE DOENÇAS LABORAIS**

A valorização dos profissionais da educação, preconizada no artigo 67 da LDB está atrelada, dentre outros fatores, à promoção de condições adequadas de trabalho, assim como as estratégias relacionadas à Meta 17 do Plano Estadual de Educação (PEE) também visam assegurar o desenvolvimento

de ações para melhorar as condições de trabalho e prevenir o adoecimento dos profissionais da educação:

**Estratégia 17.3.** Assegurar condições adequadas ao trabalho dos profissionais da educação, visando prevenir o adoecimento e promover a qualidade do ensino. **Estratégia 17.4.** Instituir apoio técnico que vise a melhorar as condições de trabalho dos educadores e erradicar e prevenir a incidência de doenças profissionais. **Estratégia 17.7.** Instituir, em cada esfera, estratégia e ações para assegurar o acesso dos profissionais da educação ao atendimento médico de qualidade. **(Lei Estadual nº 16.279, de 8 de julho de 2016)**

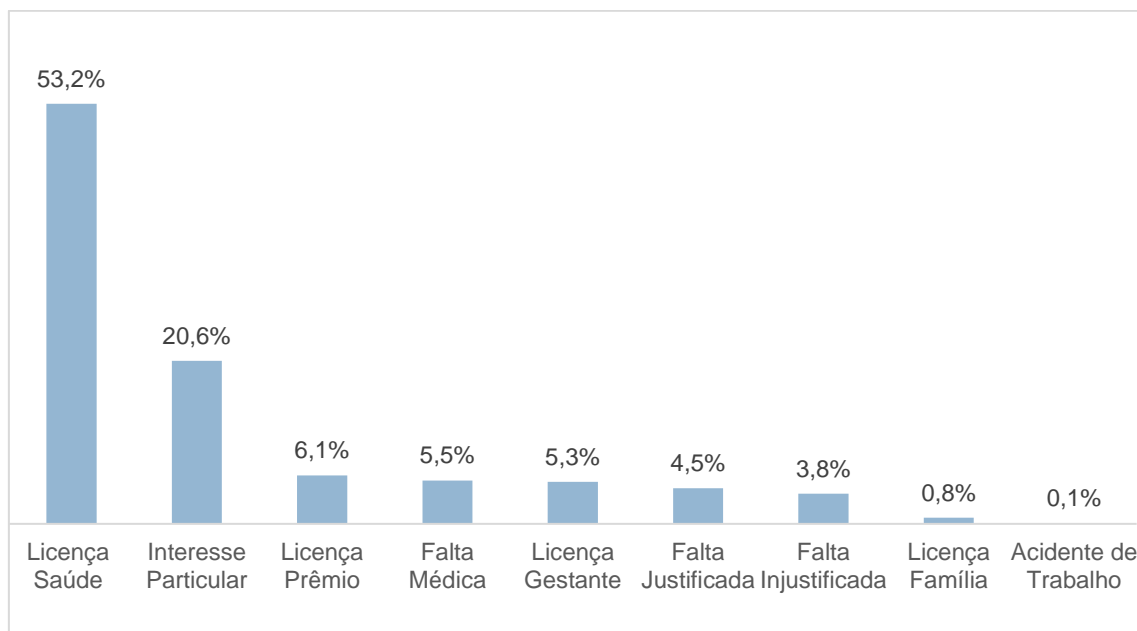
Os dados enviados pela SEDUC à fiscalização<sup>141</sup> demonstraram que, entre janeiro e junho de 2023, as ausências dos docentes totalizaram aproximadamente 2.849.278 dias afetados em toda a rede estadual, considerando informações referentes a, em média, 212.196 servidores. Seriam aproximadamente 13,4 dias de ausência por professor durante todo o período analisado. **Dentre os principais grupos de motivos<sup>142</sup> que acarretaram as ausências mapeadas pela SEDUC, “Licença Saúde”, “Falta Médica” e “Licença Acidente de Trabalho” somaram juntos 1.675.542 dias, ou seja, mais de 58% de todos os registros analisados.** Os demais grupos de motivos elencados (“Licença de Interesse Particular”, “Licença Prêmio”, “Licença Gestante”, “Licença Família”, “Falta Justificada” e “Falta Injustificada”) corresponderam juntos a 41,8% de todos os registros, totalizando 1.173.736 dias de ausência:

---

<sup>141</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 15.

<sup>142</sup> A classificação efetuada pela SEDUC contempla, em cada um dos grupos, os seguintes códigos de ausência a serem lançados no Boletim de Frequência Escolar: Falta Injustificada (CÓD. 391 e 288), Falta Justificada (CÓD. 390 e 287), Falta Médica (CÓD. 275), Licença Acidente De Trabalho (Cód. 007, 103 E 177), Licença Família (Cód. 002, 347, 348 E 349), Licença Gestante (Cód. 137, 138, 139, 140, 279, 280, 296, 297, 298, 299 E 353), Licença Interesse Particulares (Cód. 107 E 237), Licença Prêmio (Cód. 009 E 205), Licença Saúde (CÓD. 001, 006, 344, 361, 380 e 485) – Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, itens 10 e 15.

**Gráfico 13 – Percentual de dias de ausência concedidos aos docentes, conforme classificação SEDUC – de janeiro a junho de 2023**



Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 15.

Entretanto, as informações demonstradas acima utilizaram um recorte por dia de ausência, sem dimensionar o quanto essa ausência afetou as aulas a serem ministradas aos alunos. Nesse sentido, a fiscalização, através dos procedimentos descritos no Anexo Metodológico deste Relatório, buscou dimensionar, a partir dos dados do BFE e da Associação do Professor à Classe<sup>143</sup>, o número total de aulas efetivamente comprometidas, de acordo com os principais motivos que ocasionaram as ausências dos docentes. Foram considerados apenas os códigos lançados no BFE que correspondiam efetivamente a uma ausência do docente da sala de aula.

Os dados analisados demonstraram que, **de junho de 2022 a julho de 2023, 14.995.442 aulas da rede estadual foram afetadas por ausência de docentes, sendo que desse total mais de 6.500.000 ausências estavam atreladas à “Licença Saúde” e mais de 1.600.000 à “Falta Médica”. Ambos os motivos totalizaram mais de 54% de todas as aulas afetadas por ausência, conforme detalhado na Tabela 13:**

<sup>143</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, itens 27 e 33.

**Tabela 13 – Aulas afetadas por ausência de professores, conforme motivos registrados no BFE – de junho de 2022 a julho de 2023**

Motivos de Ausência	Nº de Aulas Afetadas	Percentual
<b>Licença saúde</b>	<b>6.505.307</b>	<b>43,38%</b>
Serviços obrigatórios por lei / Doação de sangue	1.913.941	12,76%
Falta justificada	1.740.243	11,61%
<b>Falta médica</b>	<b>1.642.255</b>	<b>10,95%</b>
Férias, recessos e/ou feriados	845.017	5,64%
Licença prêmio	668.211	4,46%
Falta Injustificada	650.466	4,34%
Convocações	408.426	2,72%
Licença Gestante	223.922	1,49%
Licença eventos pessoais	148.536	0,99%
Licença família	138.982	0,93%
Outros	110.136	0,73%

Fonte: DCG-4. Elaborado a partir da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, itens 10, 27 e 33.

Conforme exposto acima, os problemas de saúde são de fato os principais motivos relacionados ao absenteísmo docente na rede estadual paulista. Assim, a fiscalização analisou os dados enviados pela Unidade Central de Recursos Humanos (UCRH)<sup>144</sup>, a fim de identificar o número total de dias concedidos de afastamento e/ou licenças médicas de acordo com os Capítulos da Classificação Internacional de Doenças (CID-10)<sup>145</sup> e mapear quais os principais grupos de doenças que afetaram os docentes ao longo dos anos.

Os dados revelaram que as principais doenças que afetaram os docentes da rede estadual entre os anos de 2014 e 2023<sup>146</sup>, ocasionando maior número de dias de afastamento, se relacionavam aos **“Transtornos mentais e comportamentais” (Capítulo V – CID-10)** e às **“Doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo” (Capítulo XIII – CID-10)**, que

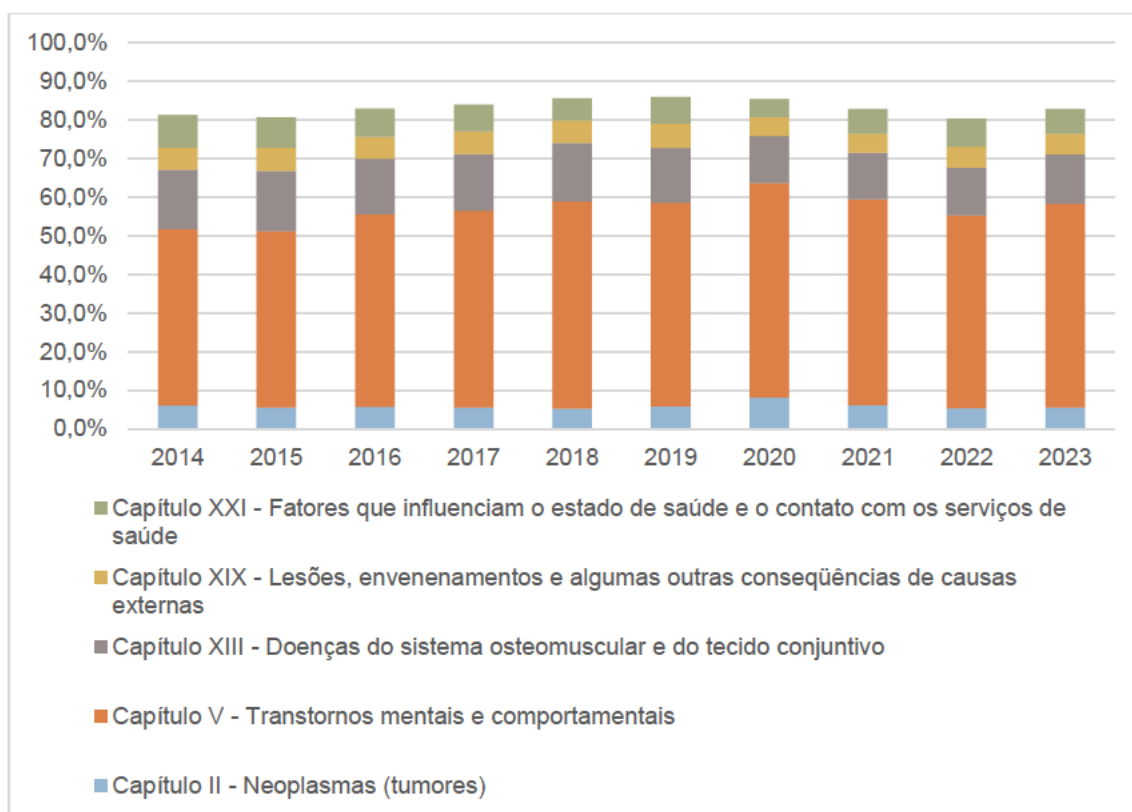
<sup>144</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 05/2023, item 3. Pondera-se que os dados apresentados pela UCRH incluem apenas os afastamentos provenientes das perícias médicas efetuadas pelo Departamento de Perícias Médicas do Estado (DPME) e não engloba, portanto, os afastamentos dos docentes temporários (Categoria O).

<sup>145</sup> Disponível em <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/sih/mxqid10lm.htm>. Acesso em: 16/2/2024.

<sup>146</sup> Os dados referentes aos afastamentos concedidos em 2023 abrangem o período de 01 de janeiro de 2023 a 15 de agosto de 2023.

**correspondem, respectivamente, à 50,5% e 14,2% do número total de dias de afastamentos concedidos em todo o período:**

**Gráfico 14 – Licenças e afastamentos concedidos conforme CID-10, em dias:**



Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 05/2023, item 3.

A fiscalização requisitou à Secretaria da Educação informações sobre as principais medidas, ações e/ou programas desenvolvidos pela Pasta no âmbito de sua atuação para a promoção da qualidade de vida e prevenção às doenças laborais dos docentes<sup>147</sup>. De acordo com o disposto no Decreto nº 52.833, de 24 de março de 2008, compete ao Centro de Qualidade de Vida (CEQV), da Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos (CGRH), implementar programas de qualidade de vida dos servidores e realizar estudos para subsidiar as políticas de desenvolvimento, capacitação e qualidade de vida dos recursos humanos<sup>148</sup>. Em resposta à fiscalização, o CEQV apontou apenas

<sup>147</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 16.

<sup>148</sup> Decreto nº 64.187/19, artigo 64, inciso IV e Decreto nº 52.833/08, artigo 9º, incisos I, III e XI.

duas ações planejadas e implementadas recentemente pela SEDUC<sup>149</sup>: i) a contratação de empresa de Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho; e ii) o Programa Psicólogos na Educação, que a partir de 2023 contaria com atendimento presencial nas escolas. **Não foram enviados estudos e/ou pesquisas que demonstrassem, por exemplo, quais os principais agravos e doenças que acometeram, com maior frequência, a saúde dos docentes, quais escolas e turmas foram mais prejudicadas pelas ausências relacionadas aos motivos de saúde dos professores, dentre outras informações que poderiam ser consideradas relevantes para desenvolvimento de estratégias e ações de qualidade de vida, bem-estar, melhoria de convivência e segurança no ambiente de trabalho pela Secretaria. Ressalta-se que ambos os programas foram iniciados no segundo semestre de 2023, revelando a descontinuidade das políticas desenvolvidas pela Pasta no âmbito desse tema ao longo dos anos.**

Em relação à empresa de Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho, a SEDUC informou que a necessidade de contratação era resultado da ausência de servidores ativos na própria Pasta com competência técnica para o desenvolvimento dos serviços contratados, como por exemplo, para a realização de exames clínicos ocupacionais (admissionais, demissionais, retorno ao trabalho e periódicos), para a elaboração, implementação e execução de Programas de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), Programas de Gerenciamento de Riscos (PGR) e Laudos Técnicos de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT) e para a implantação, treinamento e acompanhamento de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Assédio (CIPA).

De acordo com as informações encaminhadas à fiscalização<sup>150</sup>, desde a assinatura dos contratos<sup>151</sup>, em setembro de 2023, até dezembro do mesmo ano, foram realizados 44.015 exames clínicos ocupacionais periódicos e 5.307 exames de retorno ao trabalho. Apenas 72 laudos técnicos relacionados ao PGR, PCMSO e LTCAT foram emitidos no período e a implantação de CIPA

---

<sup>149</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 06/2023, item 16.

<sup>150</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 01/2024, item 6.

<sup>151</sup> Contratos nº 019/CGRH/2023; 020/CGRH/2023; 021/CGRH/2023; enviados em resposta ao item 6 da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 01/2024.

ainda não havia sido efetivada<sup>152</sup> em nenhuma unidade escolar. O CEQV informou que foram visitadas somente 308 escolas para a emissão dos referidos laudos e para a realização dos exames clínicos ocupacionais.

Já em relação à contratação para a prestação de serviços contínuos de psicologia, a SEDUC não encaminhou à fiscalização as informações relativas ao total de atendimentos efetuados pelos psicólogos no período compreendido entre a assinatura dos contratos<sup>153</sup>, em agosto de 2023, e dezembro de 2023. A Pasta informou que, devido ao fato de cada psicólogo atender a um grupo de escolas com necessidades e complexidades diferentes, o cumprimento dos serviços e a efetividade das ações desenvolvidas por eles, não poderiam ser mensurados por atendimento em cada unidade escolar, e sim em horas de serviços prestados. Entretanto, a despeito dessa informação prestada pela SEDUC, a fiscalização constatou que o Termo de Referência<sup>154</sup>, que acompanhou o processo do Edital de Pregão Eletrônico nº 020/CGRH/2023, previa, no item 8.1.7, a obrigatoriedade de a contratada apresentar os relatórios mensais, por unidade escolar, contemplando todos os dados referentes aos serviços contratados, a fim de produzir indicadores de desempenho.

A contratação em questão prevê a alocação de 534 Psicólogos e 16 Supervisores para atender as demandas da Secretaria da Educação junto a Rede Estadual de Ensino, por meio do atendimento presencial dos profissionais diretamente nas unidades escolares. A distribuição dos psicólogos e supervisores, conforme exposto na Tabela 14, é realizada em 16 Polos Regionais nos quantitativos abaixo:

**Tabela 14 – Distribuição dos psicólogos e supervisores nos polos regionais**

Polos	Diretorias de Ensino	Quantidade de Psicólogos	Quantidade de Escolas	Quantidade de Supervisores
1	Centro / Centro Oeste / Norte 1 / Norte 2	33	310	1
2	Leste 1 / Leste 2 / Leste 3 / Leste 4 / Leste 5	44	412	1
3	Centro Sul / Sul 1 / Sul 2 / Sul 3	39	361	1
4	Guarulhos Sul / Itaquaquecetuba / Mogi Das Cruzes / Suzano	38	357	1

<sup>152</sup> Em janeiro de 2024 estava em fase de preparação de material para divulgação e posterior eleições, conforme resposta ao item 6 da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 01/2024.

<sup>153</sup> Contratos nº 003/CGRH/2023; nº 004/CGRH/2023; nº 005/CGRH/2023; nº 006/CGRH/2023; nº 007/CGRH/2023; nº 008/CGRH/2023; nº 009/CGRH/2023; nº 010/CGRH/2023; nº 011/CGRH/2023; nº 012/CGRH/2023; nº 013/CGRH/2023; nº 014/CGRH/2023; nº 015/CGRH/2023; nº 016/CGRH/2023; nº 017/CGRH/2023; nº 018/CGRH/2023, enviados em resposta ao item 7 da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 01/2024.

<sup>154</sup> Processo nº 015.00008633/2023-92.

Polos	Diretorias de Ensino	Quantidade de Psicólogos	Quantidade de Escolas	Quantidade de Supervisores
5	Diadema / Mauá / Santo Andre / São Bernardo Do Campo	32	308	1
6	Caieiras / Carapicuíba / Itapeverica Da Serra / Itapevi / Osasco / Taboão Da Serra	42	394	1
7	Andradina / Araçatuba / Birguiti / Fernandópolis / Jales / Penápolis / Votuporanga	19	184	1
8	Araraquara / Franca / Jaboticabal / Pirassununga / Ribeirão Preto / São Carlos / São Joaquim Da Barra / Sertãozinho	42	399	1
9	Adamantina / Assis / Mirante Do Paranapanema / Ourinhos / Presidente Prudente / Santo Anastácio / Tupã	24	239	1
10	Apiaí / Itapetininga / Itapeva / Itararé / Itu / São Roque / Sorocaba / Votorantim	34	340	1
11	Bragança Paulista / Campinas Leste / Campinas Oeste / Jundiaí / Mogi Mirim / São Joao Da Boa Vista	48	452	1
12	Miracatu / Registro / Santos / São Vicente	24	238	1
13	Caraguatatuba / Guaratinguetá / Jacareí / Pindamonhangaba / São Jose Dos Campos / Taubaté	32	319	1
14	Barretos / Catanduva / Jose Bonifácio / São Jose Do Rio Preto / Taquaritinga	18	172	1
15	Avaré / Bauru / Botucatu / Jau / Lins / Marília / Piraju	31	303	1
16	Americana / Capivari / Limeira / Piracicaba / Sumaré	34	326	1
<b>Total</b>		<b>534</b>	<b>5114</b>	<b>16</b>

Fonte: DCG-4. Elaborado a partir do Termo de Referência que acompanhou o processo do Edital de Pregão Eletrônico nº 020/CGRH/2023.

Nota-se que **em média cada psicólogo é alocado em 9,6 escolas diferentes**, nas quais exerce uma jornada de 30h semanais<sup>155</sup>, o que corresponde a pouco mais de 3h disponíveis por escola. A contratação prevê o atendimento dos psicólogos em 5.114 escolas da rede, distribuídas nos 645 municípios do Estado. **Chama a atenção o fato de que alguns Polos Regionais possuem um número de Municípios contemplados bem superior ao número de psicólogos alocados, assim, além de transitar semanalmente em mais de 9 escolas, cada psicólogo atenderia, em média, mais de três Municípios diferentes**<sup>156</sup>. Considerando que a rede estadual possui

<sup>155</sup> Termo de Referência - Processo nº 015.00008633/2023-92 - Edital de Pregão Eletrônico nº 020/CGRH/2023.

<sup>156</sup> Considerando os polos **7** (93 municípios atendidos por apenas 19 psicólogos), **8** (79 municípios atendidos por apenas 42 psicólogos), **9** (88 municípios atendidos por apenas 24 psicólogos), **10** (53 municípios atendidos por apenas 34 psicólogos), **14** (68 municípios atendidos por apenas 18 psicólogos) e **15** (85 municípios atendidos por



aproximadamente 3,5 milhões de alunos matriculados<sup>157</sup> e 260 mil servidores ativos – abrangendo o Quadro do Magistério (QM), o Quadro de Apoio Escolar (QAE) e o Quadro da Secretaria da Educação (QSE)<sup>158</sup> – **tem-se, em média, aproximadamente um psicólogo a cada 7.500 alunos e a cada 490 servidores.**

Nas justificativas para a contratação<sup>159</sup>, a SEDUC demonstrou a necessidade de atendimento ao disposto na Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, que determina que as redes públicas de educação básica contem com serviços de psicologia, com vistas ao desenvolvimento de ações para a melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem. Mais recentemente, foi promulgada a Lei nº 14.819, de 16 de janeiro de 2024, instituindo a Política Nacional de Atenção Psicossocial nas Comunidades Escolares e, dentre as diretrizes estabelecidas, destaca-se a ampla integração da comunidade escolar com as equipes de atenção primária à saúde e a garantia da oferta de serviços de atenção psicossocial aos integrantes da comunidade escolar. Os profissionais contratados pela SEDUC poderão auxiliar na mediação dos conflitos e na construção de um clima escolar mais favorável, o que impactaria também no bem-estar e na qualidade de vida dos docentes. Entretanto, pondera-se que, **conforme os dados apresentados pela fiscalização, esse programa conta com uma abrangência significativamente reduzida, tendo em vista a amplitude da rede estadual básica de educação.**

---

apenas 31 psicólogos), conforme Termo de Referência - Processo nº 015.00008633/2023-92 - Edital de Pregão Eletrônico nº 020/CGRH/2023.

<sup>157</sup> Informações extraídas do Portal Dados Abertos da Educação, base "Histórico de Matrículas por Turma", referentes a 2021. Disponível em: <https://dados.educacao.sp.gov.br/dataset/hist%C3%B3rico-de-matr%C3%ADculas-por-turma>. Acesso em: 21/2/2024.

<sup>158</sup> Informações extraídas do Portal Dados Abertos da Educação, base "Servidores Ativos por Unidade". Disponível em: [https://dados.educacao.sp.gov.br/search/field\\_topic/profissionais-da-educa%C3%A7%C3%A3o-26/type/dataset?sort\\_by=changed](https://dados.educacao.sp.gov.br/search/field_topic/profissionais-da-educa%C3%A7%C3%A3o-26/type/dataset?sort_by=changed). Acesso em: 15/1/2024.

<sup>159</sup> Termo de Referência - Processo nº 015.00008633/2023-92 - Edital de Pregão Eletrônico nº 020/CGRH/2023.

## 4 CONCLUSÃO

A situação do quadro do magistério da Secretaria de Estado da Educação é um tema midiático, uma vez que a rede de ensino regular paulista — em termos de alunos e profissionais envolvidos — torna esse serviço público um dos mais relevantes para a população do Estado. O intuito deste Relatório foi trazer um conjunto de evidências que pudessem, sem contaminações do senso comum ou de rótulos tradicionais, balizar uma discussão sobre o estado de coisas e as tendências referentes à gestão que o governo estadual faz de suas principais carreiras docentes. Essas, as forças de trabalho indispensáveis na execução de uma das principais políticas públicas a cargo do Governo do Estado.

Já foi mencionado inúmeras vezes ao longo deste Relatório o *status* constitucional da obrigatoriedade da provisão dos serviços públicos de educação básica gratuita, cuja extensa regulamentação exige uma carga horária mínima distribuída em 200 dias letivos, com qualidade suficiente para atingir as metas pactuadas no Plano Nacional de Educação. A esta altura — e, na verdade, já há um bom tempo — é sabido que o Estado de São Paulo não atingirá essas metas ao final de 2024, e isso não poderá mais ser atribuído à pandemia de Covid-19. A Tabela 15 expõe esse comparativo:

**Tabela 15 – Metas e resultados do Ideb para a rede estadual paulista (2019/2021)**

Etapa de ensino	Metas estabelecidas no PEE para 2021	Ideb alcançado pela rede estadual em 2019	Ideb alcançado pela rede estadual em 2021
Anos Iniciais	6,7	6,3	6,1
Anos Finais	6,1	5,2	5,3
Ensino Médio	5,4	4,3	4,4

Fonte: Lei 16.279, de 8 de julho de 2016 e INEP – Resultados Ideb 2019 e 2021.

A pergunta que se buscou responder nesta fiscalização é: se a qualidade do ensino não foi garantida, a provisão do serviço, ao menos, o foi? Os alunos tiveram, realmente garantidos, os 200 dias letivos de aulas? O que os dados e análises trazidos pela fiscalização sugerem é que não há quem possa garantir que sim, pelo simples fato de que essa informação não é gerada ou monitorada de forma centralizada pela SEDUC. Ao mesmo tempo, há diversos dados que sugerem que não.

Os dados analisados pela fiscalização apontam que cerca de 10% das aulas da rede são afetadas pela falta de um professor, seja porque ele não compareceu ao trabalho, está em licença ou desligou-se. E cerca de 12% das disciplinas que os alunos cursam são marcadas por grandes discontinuidades

no processo de ensino-aprendizagem, com trocas de docentes e/ou períodos sem professor. E, ao que tudo indica, nas escolas parciais, pouco mais da metade das ausências dos docentes foi atendida por um professor em caráter eventual. Fora essas sugestões permitidas pela análise do que é registrado, há um vácuo de informação sobre fatos que não são registrados. Se não houve docente eventual, quem ministrou a aula? A aula foi ministrada? E, se não, ela foi repostada? A SEDUC não possui essa informação sistematizada e centralizada, deixando a garantia desse cumprimento a cargo da relação entre os supervisores de ensino e as escolas.

Essa falta de controle e de registro é tolerada pelo Governo Estadual em um contexto verdadeiramente preocupante: não há, nem nunca houve até onde a fiscalização pôde retroceder no tempo, professores suficientes na rede estadual de ensino. Desde 2011, o Executivo Estadual confessa nas exposições de motivos de seus projetos de lei complementar enviados à Assembleia Legislativa do Estado que necessita de professores temporários para garantir a própria provisão do serviço de educação pública sob sua responsabilidade, sob o risco de solução de continuidade. Essa confissão ocorre mesmo em períodos com concursos homologados e vigentes, cujo ritmo de nomeações — mesmo chegando a números impressionantes de 56 mil profissionais — não conseguiu acompanhar a quantidade de aulas livres sem professor atribuído.

Atualmente, depois de 6 anos com dependência total de contratações temporárias, mais da metade das aulas da rede é ministrada por professores contratados. Só foi possível chegar a essa situação a partir de contínuas e persistentes flexibilizações no instituto das contratações por tempo determinado: prorrogações de contratos, reduções de períodos de restrição, remoção de limites, extensão de vigências contratuais. Também a morosidade em iniciar processos de contratação por concurso público, cujos pedidos de autorização só são feitos depois de encerrados os anteriores — quando o Decreto nº 60.449, de 15 de maio de 2014, indica que a autorização de um concurso possui validade de todo um ano, e que a abertura de um concurso público é definida apenas quando da publicação de seu edital de instruções —, torna a contratação temporária uma forma indispensável de provimento para a SEDUC. Seria até natural concluir que a contratação de temporários é mesmo uma política deliberada do governo estadual para a gestão do quadro docente, não fosse essa uma situação flagrantemente irregular sob o prisma de diversos normativos, sendo os principais as Constituições Federal e Estadual.

A incapacidade do governo estadual em manter um quadro efetivo de professores em sua Secretaria da Educação não é desmotivada. As análises do Relatório dão conta do esfacelamento da atratividade das carreiras de PEB I e PEB II, por precarização de sua remuneração e estagnação da carreira — patrocinada em parte pela inércia da Secretaria em cumprir a sua própria normatização. Os efeitos disso para o quadro que efetivamente fica, foram mensurados: absenteísmo, em larga medida causado por doenças, essas, por sua vez, ligadas a transtornos mentais.

As atitudes tomadas pelo governo do Estado para lidar com esse panorama não parecem promissoras por diversos motivos. Em primeiro lugar, não foi possível encontrar, na documentação da elaboração da nova carreira docente de Professor de Ensino Fundamental e Médio (PEFM), estudos que demonstrassem embasamento técnico para as decisões tomadas. A documentação não traz diagnósticos nem suficientes nem robustos sobre o que exatamente não funcionava nas carreiras até então vigentes, muito menos de que forma as novas disposições para a nova carreira tratariam esses problemas para que eles não voltassem a acontecer. Pelo contrário: o novo desenho da carreira de PEFM pode muito bem depender de provas e processos de seleção que a SEDUC parece não conseguir aplicar irremediavelmente, da mesma forma que aconteceu com as carreiras de PEB I e PEB II, e com o agravante de que, se a estagnação na carreira era parcial no modelo antigo, na nova carreira, ela seria total e sem o atenuante dos adicionais por tempo de serviço, posto que a remuneração, agora, se dá por subsídio. É necessário apontar, no entanto, que esse risco pode ser até ilação da fiscalização, vez que a regulamentação da promoção da carreira jamais foi publicada, mesmo passados mais de dois anos de sua promulgação.

Em segundo lugar, as políticas voltadas à qualidade de vida dos docentes são ou inexistentes ou insuficientes: conforme apontado, o contrato de Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho tem produzido mais atendimentos voltados aos exames clínicos ocupacionais dos docentes temporários, relacionados às licenças médicas ou desligamentos, do que laudos de prevenção de doenças ocupacionais, ao menos nos primeiros meses desse recente contrato; e a contratação de psicólogos para atendimento da comunidade escolar prevê uma carga de trabalho irreal para cada profissional contratado.

Por último, no primeiro ano de reajuste geral de salários da nova carreira de PEFM, o governo estadual já não recompôs o *status* da remuneração inicial frente às variações do PSPN ou do salário-mínimo, repetindo uma história já conhecida de dilapidação da atratividade das carreiras docentes. Logicamente, essas recomposições dependem da capacidade do erário e são limitadas pela responsabilidade fiscal, no entanto, o que a fiscalização encontrou nos estudos sobre a implantação da nova carreira docente foi pouco mais do que nada no que se refere à política salarial ou mercado de trabalho docente; e, nos pareceres sobre o impacto orçamentário-financeiro, os cálculos se limitaram a estimar um número e invocar a responsabilidade fiscal como contraponto, sem se atentar para qualquer aspecto de custo-benefício ou mesmo avaliações sobre as prioridades de governo. De certa forma, a análise do impacto financeiro-orçamentário da contratação de professores — ainda mais em uma nova carreira de Estado — não pareceu merecer mais atenção ou cuidado do que qualquer outra despesa.

## 5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, os autos são submetidos à consideração superior, s.m.j., com as seguintes propostas de encaminhamento:

### 1. Ao Governo do Estado:

- 1.1. Cumpra o disposto no artigo 1º, §4º, da Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009;
- 1.2. Elabore normas regulamentares que disciplinem as formas e critérios de evolução na carreira de Professor de Ensino Fundamental e Médio, em cumprimento ao artigo 20, parágrafo único, da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022;
- 1.3. Adote as medidas necessárias à progressiva recomposição do quadro efetivo de professores da rede estadual, zelando pelo cumprimento do disposto no artigo 206, inciso V, e artigo 37, inciso II, da Constituição Federal; no artigo 251 e no artigo 115, inciso II, ambos da Constituição Estadual; no artigo 67, inciso I, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; no artigo 13 da Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro 1985; e na Meta 18 do Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014;
- 1.4. Avalie regulamentar a Lei Complementar nº 863, de 29 de dezembro de 1999 — em linha com o realizado pelo Governo Federal por meio do Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017, e por meio do Manual de Redação da Presidência da República, em especial seu capítulo IV —, embasando os modelos e conteúdos dos pareceres de mérito em referenciais de boas práticas em análise e avaliação de políticas públicas e capacitando o corpo técnico dos órgãos o Sistema de Administração de Pessoal, bem como dos órgãos do Sistema de Administração Financeira e Orçamentária responsáveis pela análise de propostas sobre recursos humanos para atender a esses referenciais.

### 2. À Secretaria Estadual da Educação:

- 2.1. Cumpra o artigo 4º da Lei Complementar nº 1.097, de 27 de outubro de 2009, com redação dada pela Lei Complementar nº 1.143, de 11 de julho de 2011;

- 2.2. Promova melhorias na forma de registro e controle da frequência dos docentes nas unidades escolares, acompanhando corretamente a ausência de professores por escola, turma e aula, de modo a cumprir adequadamente o disposto no artigo 4º, inciso XI, do Decreto nº 52.833, de 24 de março de 2008;
- 2.3. Promova melhorias no processo de levantamento e acompanhamento das necessidades de reposição de dias letivos e de horas de aula nas unidades escolares, regulamentado pela Resolução SEDUC nº 102, de 22-9-2003, de forma a desenvolver mecanismos de controle centralizado das ausências docentes, das cargas eventuais e da efetiva reposição de aulas, e garantir o adequado monitoramento do efetivo cumprimento dos 200 dias letivos e da carga horária programada.
- 2.4. Cumpra o disposto no artigo 6º, inciso I, alínea c, do Decreto nº 52.833, de 24 de março de 2008, além do disposto no artigo 7º, inciso I e inciso III, alínea a, do mesmo Decreto.
- 2.5. Realize estudos técnicos e pesquisas periódicas para a implementação de programas de qualidade de vida dos servidores, conforme atribuição disposta no artigo 9º, inciso I, alínea b, do Decreto nº 52.833 de modo a zelar pelo cumprimento do disposto no inciso III, alínea b, do mesmo artigo e Decreto e na Meta 17 do Plano Estadual de Educação – Lei Estadual nº 16.279, de 8 de julho de 2016 –, especialmente nas Estratégias 17.3 e 17.4.

**DCG-4, 27 de março de 2024.**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## 6 REFERÊNCIAS

**Abicalil, Carlos Augusto. 2008.** Piso Salarial: Constitucional, legítimo, fundamental. *Revista Retratos da Escola*. jan./dez., 2008, Vol. 2, 2-3.

**Barbosa, Andreza e Fernandes, Maria José da Silva. 2016.** O piso salarial em São Paulo: desvalorização dos professores. *Revista Retratos da Escola*. jan/jun, 2016, Vol. 10, 18.

**Barbosa, Andreza et al. 2020.** Relações e condições de trabalho dos professores paulistas (1995-2018). *Cadernos de Pesquisa, São Paulo*. 2020, Vol. 50, n. 177, p. 790-812, jul.set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053147105>.

**Campos, G. M. e Cunha, D. M.** Perfil do absenteísmo docente na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte/MG, no período de 2011 a 2014. *Revista Pedagógica, Chapecó*. Vols. 19 n. 40, p. 115-135, jan./abr. 2017.

**Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2018.** Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília : IPEA, 2018. Vol. 1. 978-85-7811-319-3.

**Santos, João Batista Silva dos. Guarulhos. 2016.** Professores temporários da rede estadual de São Paulo: análise da política de pessoal da perspectiva orçamentária. *Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de São Paulo*. 133. fl, Guarulhos. 2016.



## 7 APÊNDICES

### 7.1 APÊNDICE A - OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Achados de Auditoria	Propostas de Encaminhamento da Equipe de Fiscalização	Objetivo ODS Correspondente	Meta ODS Correspondente
Medidas importantes na gestão do quadro docente da SEDUC carecem de suficiente documentação técnica	Avalie regulamentar a Lei Complementar nº 863, de 29 de dezembro de 1999 — em linha com o realizado pelo Governo Federal por meio do Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017, e por meio do Manual de Redação da Presidência da República, em especial seu capítulo IV —, embasando os modelos e conteúdos dos pareceres de mérito em referenciais de boas práticas em análise e avaliação de políticas públicas e capacitando o corpo técnico dos órgãos o Sistema de Administração de Pessoal, bem como dos órgãos do Sistema de Administração Financeira e Orçamentária responsáveis pela análise de propostas sobre recursos humanos para atender a esses referenciais.	4 – Educação de Qualidade	4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes
		16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes	16.6 – Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.
O governo estadual não tem sido diligente na provisão adequada e suficiente do quadro docente da SEDUC, tendo em vista, principalmente, a morosidade na	Adote as medidas necessárias à progressiva recomposição do quadro efetivo de professores da rede estadual, zelando pelo cumprimento do disposto no artigo 206, inciso V, e artigo 37, inciso II, da Constituição Federal; no artigo 251 e no artigo 115, inciso II, ambos da Constituição Estadual; no artigo 67, inciso I, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; no artigo 13 da Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro 1985; e na Meta 18 do Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.	4 – Educação de Qualidade	4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes

Achados de Auditoria	Propostas de Encaminhamento da Equipe de Fiscalização	Objetivo ODS Correspondente	Meta ODS Correspondente
<p>providência dos concursos públicos e a crescente dependência de contratos temporários para garantir a atribuição das aulas nas escolas da rede</p>	<p>Cumpra o disposto no artigo 1º, §4º, da Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009</p>		
<p>Em média, os alunos da SEDUC enfrentaram alta rotatividade de professores em 11,7% das disciplinas cursadas entre 2019 e 2023</p>	<p>Cumpra o disposto no artigo 6º, inciso I, alínea c, do Decreto nº 52.833, de 24 de março de 2008, além do disposto no artigo 7º, inciso I e inciso III, alínea a, do mesmo Decreto.</p>	<p>4 – Educação de Qualidade</p>	<p>4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes</p>
<p>A SEDUC não tem atuado de forma a preservar a atratividade das carreiras docentes</p>	<p>Elabore normas regulamentares que disciplinem as formas e critérios de evolução na carreira de Professor de Ensino Fundamental e Médio, em cumprimento ao artigo 20, parágrafo único, da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022;</p> <p>Cumpra o artigo 4º da Lei Complementar nº 1.097, de 27 de outubro de 2009, com redação dada pela Lei Complementar nº 1.143, de 11 de julho de 2011;</p>	<p>4 – Educação de Qualidade</p>	<p>4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes</p>
<p>Não há estruturas e rotinas adequadas à geração de informações gerenciais sobre</p>	<p>Promova melhorias na forma de registro e controle da frequência dos docentes nas unidades escolares, acompanhando corretamente a ausência de professores por escola, turma e aula, de modo a cumprir adequadamente o disposto no</p>	<p>4 – Educação de Qualidade</p>	<p>4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que</p>

Achados de Auditoria	Propostas de Encaminhamento da Equipe de Fiscalização	Objetivo ODS Correspondente	Meta ODS Correspondente
o absenteísmo docente	<p>artigo 4º, inciso XI, do Decreto nº 52.833, de 24 de março de 2008;</p> <p>Promova melhorias no processo de levantamento e acompanhamento das necessidades de reposição de dias letivos e de horas de aula nas unidades escolares, regulamentado pela Resolução SEDUC nº 102, de 22-9-2003, de forma a desenvolver mecanismos de controle centralizado das ausências docentes, das cargas eventuais e da efetiva reposição de aulas, e garantir o adequado monitoramento do efetivo cumprimento dos 200 dias letivos e da carga horária programada.</p>		conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes
Em média, 9% das aulas da SEDUC foram afetadas pelo absenteísmo docente entre 2022 e 2023 e, nas escolas parciais, pouco mais da metade foi atendida por docentes eventuais	<p>Promova melhorias na forma de registro e controle da frequência dos docentes nas unidades escolares, acompanhando corretamente a ausência de professores por escola, turma e aula, de modo a cumprir adequadamente o disposto no artigo 4º, inciso XI, do Decreto nº 52.833, de 24 de março de 2008;</p> <p>Promova melhorias no processo de levantamento e acompanhamento das necessidades de reposição de dias letivos e de horas de aula nas unidades escolares, regulamentado pela Resolução SEDUC nº 102, de 22-9-2003, de forma a desenvolver mecanismos de controle centralizado das ausências docentes, das cargas eventuais e da efetiva reposição de aulas, e garantir o adequado monitoramento do efetivo cumprimento dos 200 dias letivos e da carga horária programada.</p>	4 – Educação de Qualidade	4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes
A SEDUC não mantém programas contínuos e estruturados voltados à promoção da qualidade de vida	Realize estudos técnicos e pesquisas periódicas para a implementação de programas de qualidade de vida dos servidores, conforme atribuição disposta no artigo 9º, inciso I, alínea b, do Decreto nº 52.833 de modo a zelar pelo cumprimento do disposto no inciso III, alínea b, do mesmo artigo e Decreto e na Meta 17 do Plano Estadual de Educação – Lei Estadual nº 16.279, de 8 de julho	4 – Educação de Qualidade	4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados

Achados de Auditoria	Propostas de Encaminhamento da Equipe de Fiscalização	Objetivo ODS Correspondente	Meta ODS Correspondente
docente e à redução de doenças laborais	de 2016 –, especialmente nas Estratégias 17.3 e 17.4.		de aprendizagem relevantes e eficazes

## **7.2 APÊNDICE B - LISTA DE SIGLAS**

APS - Assessoria de Política Salarial

BFE - Boletim de Frequência Escolar

BNCC - Base Nacional Comum Curricular

CEQV - Centro de Qualidade de Vida

CGRH - Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos

CID-10 - Classificação Internacional de Doenças

CIPA - Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Assédio

CMSP - Centro de Mídias da Educação de São Paulo

DCG - Diretoria de Contas do Governador

DEPLAN - Departamento de Planejamento e Normatização de Recursos Humanos

DPME - Departamento de Perícias Médicas do Estado

GDAEnet - Gestão Dinâmica da Administração Escolar

Ideb - Índice de desenvolvimento da Educação Básica

IPCA: Índice de Preços ao Consumidor Amplo

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LTCAT - Laudos Técnicos de Condições Ambientais do Trabalho

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

OFA - Ocupantes de Função-Atividade

PCMSO - Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional

PEB I - Professor de Educação Básica I

PEB II - Professor de Educação Básica II

PEE - Plano Estadual de Educação

PEFM - Professores de Ensino Fundamental e Médio

PEI - Programa de Ensino Integral

PEI - Programa Ensino Integral



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR**

PGR - Programa de Gerenciamento de Riscos

PNE - Plano Nacional de Educação

PSPN - Piso Salarial Profissional Nacional

QM - Quadro do Magistério

RDE - Regime de Dedicação Exclusiva

SED - Secretaria Escolar Digital

SEDUC - Secretaria da Educação do Estado de São Paulo

Sisaut - Sistema de Fluxo de Autorização de Concurso Público e Processo Seletivo Simplificado

UCRH - Unidade Central de Recursos Humanos

### **7.3 APÊNDICE C - LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Distribuição percentual de associações no Grupo A por DE (2019 - out/2023) .....	81
Figura 2 – Distribuição percentual de associações no Grupo C por DE (2019 - out/2023) .....	82
Figura 3 – Operacionalização do avanço por ‘Desempenho’ da Trilha de Regência de Sala de Aula .....	100
Figura 4 – Taxas de absenteísmo docente por Diretoria de Ensino .....	123
Figura 5 – Percentual de aulas afetadas por ausência de docentes que não foram ministradas por docentes eventuais em escolas parciais.....	128

#### 7.4 APÊNDICE D - LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade total de aulas semanais programadas, em milhões (2018-2023) .....	38
Gráfico 2 – Proporção de docentes em exercício por categoria funcional (2017-2022) .....	54
Gráfico – Quantidade de contratos temporários firmados no ano (2010-2022)	63
Gráfico – Percentual médio de aulas atribuídas ao quadro permanente e temporário da SEDUC (2018-2023) .....	66
Gráfico 5 – Número de escolas por percentual de associações no Grupo A (2019-out/2023) .....	83
Gráfico 6 – Número de escolas por percentual de associações no Grupo C (2019-out/2023) .....	84
Gráfico 7 – Distribuição de PEB I e PEB II por faixa/nível dos planos de carreira (maio/2023) .....	89
Gráfico 8 – Quantidade de PEB I beneficiados pelos processos de promoção (2010 a 2017) .....	90
Gráfico 9 - Quantidade de PEB II beneficiados pelos processos de promoção (2010 a 2017) .....	90
Gráfico 10 – Evolução da remuneração inicial das carreiras docentes, por número de salários-mínimos vigentes (1998-2023) .....	94
Gráfico 11 – Remuneração inicial nominal da carreira de PEB II (40h) e reajuste acumulado por índices selecionados (2009-2023) .....	95
Gráfico 12 – Número de turmas por taxa de absenteísmo registrada .....	122
Gráfico 13 – Percentual de dias de ausência concedidos aos docentes, conforme classificação SEDUC – de janeiro a junho de 2023 .....	130
Gráfico 14 – Licenças e afastamentos concedidos conforme CID-10, em dias: .....	132



## 7.5 APÊNDICE E - LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição de associações por ano e Grupo (2019 - out/2023)....	75
Tabela 2 – Associações com período sem docente atribuído, duração média e total na turma (2019-out/2023) .....	77
Tabela 3 – Percentual de aulas afetadas por indisponibilidade de professores (2019-2023).....	77
Tabela 4 – Distribuição de associações por rede e Grupo (2019- out/2023) ...	78
Tabela 5 – Distribuição de associações por rede, disciplina e grupo (2019 - out/2023) .....	79
Tabela 6 – Estatísticas de posição sobre distribuição de associações do Grupo A nas Diretorias de ensino (2019 – out/2023) .....	80
Tabela 7 - Estatísticas de posição sobre distribuição de associações do Grupo C nas Diretorias de ensino (2019 – out/2023) .....	81
Tabela 8 – Distribuição PEB I com mais de 22 anos de carreira.....	87
Tabela 9 – Distribuição PEB II com mais de 22 anos de carreira.....	88
Tabela 10 – Distribuição de docentes de acordo com a média de aulas afetadas por cada dia de ausência .....	121
Tabela 11 – Taxas de absenteísmo docente por Tipo e Rede de Ensino .....	124
Tabela 12 – Taxas de absenteísmo docente por Disciplina e Rede de Ensino .....	124
Tabela 13 – Aulas afetadas por ausência de professores, conforme motivos registrados no BFE – de junho de 2022 a julho de 2023.....	131
Tabela 14 – Distribuição dos psicólogos e supervisores nos polos regionais	134
Tabela 15 – Metas e resultados do Ideb para a rede estadual paulista (2019/2021).....	137

## **7.6 APÊNDICE F - LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Alterações normativas flexibilizando a contratação temporária de docentes.....	60
Quadro 2 – Critérios de classificação de associações utilizado pela fiscalização .....	75
Quadro 3 – Evolução salarial inicial das carreiras do Magistério Paulista em comparação à variação de índices selecionados (1998 a 2023).....	92
Quadro 4 - Interstícios mínimos para evolução funcional dos docentes com licenciatura plena da Trilha de Regência de Sala de Aula .....	98

## **8 LISTA DE ANEXOS**

### **8.1 ANEXO I – METODOLOGIA DE TRATAMENTO DE DADOS EM LINGUAGEM R**

### **8.2 ANEXO II – REQUISIÇÕES DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES**