



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Relatório

AUDITORIA OPERACIONAL

DESEMPENHO ESCOLAR NA ALFABETIZAÇÃO



NEducação/SecexSocial

2026



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto

Processo: 04556/2025-9

Fiscalização: 00031/2025-2

Termo de designação: Termo de Designação 00116/2025-1

Instrumento: Auditoria Operacional

Conselheiro relator: Processos: 04556/2025-9
Fiscalização: 00031/2025-2
Termo de designação: Termo de Designação 00116/2025-1
Instrumento: Auditoria Operacional
Conselheiro relator: Domingos Augusto Taufner

Objetivo: Avaliar fatores determinantes para o desempenho dos alunos das escolas públicas municipais na alfabetização.

Período fiscalizado: 01/01/2023 a 31/10/2025

Unidade técnica: NEducação - Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação

Período da fiscalização: 05/06/2025 a 20/03/2026

Supervisor: Júlia Sasso Alighieri

Equipe de fiscalização: Felipe Fonseca Salerno – Líder
Jane de Araujo Baptista Belfort

Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Vila Valério
Prefeitura Municipal de Alegre
Prefeitura Municipal de Anchieta
Prefeitura Municipal de Apiacá
Prefeitura Municipal de Águia Branca
Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio
Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves
Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte
Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo
Prefeitura Municipal de Atílio Vivácqua
Prefeitura Municipal de Brejetuba
Prefeitura Municipal de Boa Esperança

Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte
Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco
Prefeitura Municipal de Castelo
Prefeitura Municipal de Colatina
Prefeitura Municipal de Conceição da Barra
Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo
Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim
Prefeitura Municipal de Domingos Martins
Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto
Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço
Prefeitura Municipal de Guaçuí
Prefeitura Municipal de Guarapari
Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg
Prefeitura Municipal de Ibatiba
Prefeitura Municipal de Ibirajú
Prefeitura Municipal de Ibitirama
Prefeitura Municipal de Iconha
Prefeitura Municipal de Irupi
Prefeitura Municipal de Itaguaçu
Prefeitura Municipal de Itapemirim
Prefeitura Municipal de Itarana
Prefeitura Municipal de Iúna
Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro
Prefeitura Municipal de João Neiva
Prefeitura Municipal de Laranja da Terra
Prefeitura Municipal de Mantenópolis
Prefeitura Municipal de Marataízes
Prefeitura Municipal de Marilândia
Prefeitura Municipal de Montanha
Prefeitura Municipal de Mucurici
Prefeitura Municipal de Muqui
Prefeitura Municipal de Marechal Floriano
Prefeitura Municipal de Muniz Freire
Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul
Prefeitura Municipal de Nova Venécia

Prefeitura Municipal de Pinheiros
Prefeitura Municipal de Piúma
Prefeitura Municipal de Pancas
Prefeitura Municipal de Ponto Belo
Prefeitura Municipal de Pedro Canário
Prefeitura Municipal de Rio Bananal
Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul
Prefeitura Municipal de Sooretama
Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte
Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha
Prefeitura Municipal de São José do Calçado
Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina
Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã
Prefeitura Municipal de Santa Teresa
Prefeitura Municipal de Vargem Alta
Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante
Prefeitura Municipal de Vila Pavão
Secretaria Municipal de Educação de Serra
Secretaria Municipal de Educação de Cariacica
Secretaria Municipal de Educação de Linhares
Secretaria Municipal de Educação de Presidente Kennedy
Secretaria Municipal de Educação de Vitória
Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte de Jaguaré
Secretaria de Educação de Aracruz
Secretaria Municipal de Educação de Baixo Guandu
Secretaria Municipal de Educação de Fundão
Secretaria Municipal de Educação de Viana
Secretaria Municipal de Educação de Vila Velha
Secretaria Municipal de Educação de São Mateus
Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Ecoporanga

RESUMO

Este relatório apresenta os resultados da Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar os principais fatores associados ao desempenho da alfabetização nas redes municipais de ensino do Espírito Santo, com ênfase na fluência em leitura no 2º ano do ensino fundamental. A fiscalização buscou identificar fragilidades estruturais e oportunidades de aprimoramento na gestão educacional, à luz dos princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. A abordagem metodológica combinou análises estatísticas aplicadas a bases de dados educacionais e evidências extraídas da literatura especializada, com o propósito de identificar variáveis com maior poder explicativo sobre os resultados de alfabetização. Para validação e aprofundamento dos achados quantitativos, a equipe de auditoria utilizou procedimentos complementares de coleta e análise de dados, incluindo a aplicação de três questionários direcionados a gestores municipais, professores e pedagogos, bem como a realização de 15 visitas técnicas a unidades escolares. As visitas técnicas possibilitaram a observação direta das rotinas administrativas e pedagógicas, das condições de infraestrutura, das práticas de alfabetização e das interações no ambiente escolar, contribuindo para a triangulação das evidências. A integração dessas diferentes fontes de informação possibilitou a construção de um diagnóstico abrangente sobre os desafios enfrentados pelas redes municipais no ciclo de alfabetização, articulando dados estatísticos, evidências empíricas e análise documental. A partir desse diagnóstico, foram identificados achados relacionados às condições institucionais, pedagógicas e contextuais que influenciam o processo de alfabetização, incluindo aspectos associados à organização das redes de ensino, às condições de trabalho docente, à gestão escolar, à infraestrutura das unidades de ensino e às condições socioeconômicas dos estudantes. Com base nas evidências, foram propostos encaminhamentos voltados ao aprimoramento da gestão educacional nas redes municipais destinados a fortalecer as condições de ensino e aprendizagem no ciclo de alfabetização.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O que o TCEES fiscalizou?

Trata-se de Auditoria Operacional que teve por objetivo avaliar os fatores associados ao desempenho escolar como foco na alfabetização (2º ano ensino fundamental), no âmbito das redes públicas municipais. O escopo da fiscalização abrangeu, além dos resultados educacionais, aspectos relacionados à governança das políticas de alfabetização e à implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada / CNCA (Processo TC 3916/2024-5), como também às condições estruturais dos planos de carreira do magistério das redes de ensino (Processo TC 03608/2025-1).

O que o TCEES encontrou?

Foi constatado que o desempenho da alfabetização nas redes municipais está associado a um conjunto de fatores institucionais, pedagógicos e contextuais. As evidências apontaram fragilidades relacionadas à estabilidade do corpo docente, às condições de trabalho dos professores alfabetizadores e à insuficiência de apoio psicossocial aos estudantes, fatores que podem ampliar a complexidade das demandas enfrentadas em sala de aula e reduzir o tempo dedicado às atividades pedagógicas. Também foram identificadas limitações na articulação entre as políticas educacionais e as condições socioeconômicas que afetam o processo de aprendizagem. Essas fragilidades indicam a necessidade de aprimoramento das condições institucionais que sustentam o processo de alfabetização nas redes municipais de ensino.

O que se espera do cumprimento das deliberações do TCEES?

Espera-se que o cumprimento das deliberações contribua para o aprimoramento da gestão da política de alfabetização nas redes municipais de ensino, por meio do fortalecimento das condições institucionais que sustentam o processo de ensino e aprendizagem nos anos iniciais do ensino fundamental. As medidas recomendadas buscam estimular a melhoria das condições de trabalho dos docentes, bem como o fortalecimento da articulação entre a escola, a rede de proteção social e as políticas educacionais voltadas ao enfrentamento das desigualdades que afetam o desempenho dos estudantes. Espera-se, com isso, favorecer ambientes escolares mais estruturados

para o desenvolvimento das práticas pedagógicas e para a melhoria dos resultados de alfabetização.

Qual é a proposta de encaminhamento?

Propõe-se a expedição de recomendações às Secretarias Municipais de Educação para adoção de medidas voltadas ao aprimoramento das condições de trabalho dos docentes alfabetizadores, ao fortalecimento da gestão escolar e à ampliação do apoio institucional às escolas, incluindo a articulação com a rede de proteção social, com vistas a favorecer melhores condições para o processo de alfabetização.

Quais os próximos passos?

Após a apreciação da auditoria pelo Plenário do TCEES, inicia-se a fase de monitoramento das deliberações. A equipe de fiscalização realizará reunião para apresentar a sistemática de monitoramento, orientar sobre o acompanhamento do controle interno e, se necessário, apresentar o modelo de plano de ação a ser entregue no prazo acordado.

Caráter Sigiloso

SUMÁRIO

RESUMO	5
SUMÁRIO EXECUTIVO	6
LISTA DE SIGLAS	11
CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO	14
1.1 Deliberação e Razões da Fiscalização	14
1.2 Antecedentes da auditoria	14
1.3 Objetivo, Escopo e Questões de Auditoria	17
1.4 Critérios e fontes de informação	18
1.5 Metodologia e Limitações	22
1.7 Estimativa do volume de recursos fiscalizados	23
1.7 Benefícios efetivos e estimados da fiscalização	24
CAPÍTULO 2. VISÃO GERAL DO OBJETO	25
2.1. Diagnóstico da Alfabetização	29
2.2. Valorização dos Profissionais do Magistério (Relatório de Levantamento 1/2025-1).....	30
2.3 Princípio da eficiência	31
2.4 Análise Estatística	33
Capítulo 3. DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DA AOp	34
Capítulo 4. PANORAMA DA ALFABETIZAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO 2023–2025: INDICADOR FLUÊNCIA EM LEITURA	38
Capítulo 5. RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA (CNCA)	44
Capítulo 6. ACHADOS DE AUDITORIA	49
6.1 Achado 1 (Todas as questões) – Fragilidade nos aspectos de governança e condições estruturais relevantes para o alcance das metas de alfabetização	50
6.1.1 Critérios	50
6.1.2 Situação encontrada / Evidência	51
6.1.3 Causas	55
6.1.4 Efeitos	55
6.1.5 Conclusão do achado	56
6.1.6 Esclarecimentos do Auditado	56
6.1.7 Proposta de encaminhamento	57
6.2 Achado 2 (Q2) – Fragilidade na política de valorização docente e descumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional.	57
6.2.1 Critérios	57
6.2.2 Situação encontrada / Evidência	58
6.2.3 Causas	61
6.2.4 Efeitos	61
6.2.5 Conclusão do achado	61
6.2.6 Esclarecimentos do Auditado	63
6.2.7 Proposta de encaminhamento	63
6.3 Achado 3 (Q2) – Fragilidade na implementação e no controle da jornada extraclasse docente, com comprometimento da reserva mínima de 1/3 prevista na legislação nacional.	64
6.3.1 Critérios	64
6.3.2 Situação encontrada / Evidência	65

6.3.3 Causas.....	67
6.3.4 Efeitos.....	68
6.3.5 Conclusão do achado.....	69
6.3.6 Esclarecimentos do Auditado.....	70
6.3.7 Proposta de encaminhamento.....	70
6.4 Achado 4 (Q2) – Fragilidade na estabilidade do corpo docente no ciclo de alfabetização associada à predominância de vínculos temporários.....	71
6.4.1 Critérios.....	71
6.4.2 Situação encontrada / Evidência.....	73
6.4.3 Causas.....	77
6.4.4 Efeitos.....	77
6.4.5 Conclusão do achado.....	78
6.4.6 Esclarecimentos do Auditado.....	79
6.4.7 Proposta de encaminhamento.....	79
6.5. Achado A5 (Q2) - Fragilidades nas condições de trabalho dos docentes alfabetizadores relacionadas à sobrecarga de trabalho e à ausência ou insuficiência de apoio psicossocial aos estudantes.....	79
6.5.1 Critérios.....	79
6.5.2 Situação encontrada / Evidência.....	81
6.5.3 Causas.....	83
6.5.4 Efeitos.....	83
6.5.5 Conclusão do achado.....	84
6.5.6 Esclarecimentos do Auditado.....	85
6.5.7 Proposta de encaminhamento.....	85
6.6. Achado A6 (Q6) - Fragilidades na manutenção e na operacionalização da infraestrutura escolar comprometem as condições adequadas de ensino e aprendizagem no processo de alfabetização.....	86
6.6.1 Critérios.....	86
6.6.2 Situação encontrada / Evidência.....	87
6.6.3 Causas.....	90
6.6.4 Efeitos.....	91
6.6.5 Conclusão do achado.....	91
6.6.6 Esclarecimentos do Auditado.....	92
6.6.7 Proposta de encaminhamento.....	92
6.7 Achado A7 (Q4) - Fragilidades na estruturação e na implementação das estratégias de recomposição das aprendizagens e de reforço escolar nas redes municipais, com potencial impacto na efetividade das políticas do CNCA e de superação das defasagens educacionais.....	92
6.7.1 Critérios.....	92
6.7.2 Situação encontrada / Evidência.....	93
6.7.3 Causas.....	96
6.7.4 Efeitos.....	97
6.7.5 Conclusão do achado.....	97
6.7.6 Esclarecimentos do Auditado.....	97
6.7.7 Proposta de encaminhamento.....	98

6.8. Achado A8 (Q5 e Q7) - Fragilidades na estruturação de estratégias para enfrentamento das vulnerabilidades socioeconômicas do estudante e promoção do engajamento familiar no ciclo de alfabetização, com potencial impacto sobre a permanência e a aprendizagem.....	98
6.8.1 Critérios.....	98
6.8.2 Situação encontrada / Evidência.....	100
6.8.3 Causas.....	104
6.8.4 Efeitos.....	105
6.8.5 Conclusão do achado.....	106
6.8.6 Esclarecimentos do Auditado.....	108
6.8.7 Proposta de encaminhamento.....	108
CAPÍTULO 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
CAPÍTULO 8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	112

Caráter Sigiloso

LISTA DE SIGLAS

ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil)
AFA	Avaliação de Fluência em Alfabetização
AMA	Avaliação de Monitoramento da Aprendizagem
CE	Conselho de Educação
CEFOPE	Centro de Formação dos Profissionais da Educação do Espírito Santo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNCA	Compromisso Nacional Criança Alfabetizada
CTE-IRB	Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa
DEA	Data Envelopment Analysis (Análise Envoltória de Dados)
e-Doc	Sistema informatizado de gestão de documentos
e-Gestão	Sistema informatizado de gestão escolar
FUNPAES	Fundo Estadual de Apoio à Ampliação e Melhoria das Condições de Oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental
G-Apoie	Gerência de Ação Psicossocial e Orientação Interativa Escolar
Gerco	Gerência do Regime de Colaboração
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
MAOp	Manual de Auditoria Operacional
MEC	Ministério da Educação
M&A	Monitoramento e Avaliação
NEducação	Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas em Educação.
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAES	Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo
PAEBES	Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo
PAEBES Alfa	Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo – Alfabetização
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PEE	Plano Estadual de Educação
PEEA-ES	Política Estadual de Educação Ambiental
PEDDE	Programa Estadual de Dinheiro Direto na Escola
PISA	Programme for International Student Assessment
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
Plaesper	Plano para Equidade Racial do Estado do Espírito Santo
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
QRede	Questionário <i>on line</i> aplicados as secretárias municipais de educação
QProfessor	Questionário <i>on line</i> aplicados aos professores e pedagogos das redes municipais de ensino
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Seae	Subsecretaria de Estado de Articulação Educacional/Sedu ES
SEDU ES	Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo
Segex	Secretaria Geral de Controle Externo
Sepla	Subsecretaria de Planejamento e Avaliação/Sedu ES
SICAEB	Sistema Capixaba de Avaliação da Educação Básica
SME	Secretaria Municipal de Educação
SRE	Superintendência Regional de Educação
TCE-ES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
TCU	Tribunal de Contas da União
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
UE	Unidade de Ensino

AGRADECIMENTOS DA EQUIPE TÉCNICA

A equipe técnica registra agradecimento às diretoras, pedagogas, e demais integrantes das equipes escolares que receberam a visita dos auditores e forneceram informações, documentos e esclarecimentos necessários ao desenvolvimento deste trabalho. Agradecemos também aos mais de 2.000 professores e pedagogos que responderam ao questionário.

Caráter Sigiloso

RELATÓRIO PRELIMINAR¹

CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação e Razões da Fiscalização

1. Em cumprimento a determinação contida no Termo de Designação [00116/2025-1](#) foi realizada a fiscalização na modalidade auditoria operacional para avaliar fatores determinantes para o desempenho dos alunos das escolas públicas municipais na alfabetização, ação de controle contemplada no Plano Anual de Controle Externo previsto no Plano Anual de Controle Externo de 2025 – PACE 147/2025-6, aprovado pela decisão Plenária nº 4/2025-5, de 11 de março de 2025.
2. A fiscalização tem alinhamento com Objetivos de Desenvolvimento Sustentável²: ODS 4 - Educação de qualidade, ODS 1 – Erradicação da Pobreza³, ODS 3 – Saúde e Bem-Estar⁴ e o ODS 10 – Redução das Desigualdades.

1.2 Antecedentes da auditoria

3. A presente fiscalização insere-se em um conjunto de ações de controle anteriormente realizadas por este Tribunal de Contas, relacionadas à avaliação de políticas públicas educacionais e ao acompanhamento do desempenho e da governança

¹ Manual de auditoria operacional TCU (2020). P141.

Requisito: A unidade técnica deve diligenciar para que os auditados apresentem seus comentários escritos sobre o relatório preliminar, fixando prazo compatível (NAT, 144-146). A remessa do relatório constitui etapa procedimental com o objetivo de permitir à equipe de auditoria o aprimoramento da qualidade e da eficácia das deliberações. Não se trata, portanto, de etapa processual ou de exercício de direito de defesa (contraditório) (BRASIL, 2020c, parte V, item 10).

523. Os gestores devem ser informados sobre o caráter sigiloso do relatório preliminar. A cópia do relatório a ser encaminhada deve conter marca d'água na diagonal de todas suas páginas com a palavra "SIGILOSO".

² A Agenda 2030, adotada em setembro de 2015 pelas Nações Unidas, é um plano de ação global que originalmente estabeleceu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas para erradicar a pobreza e proteger o planeta.

No Brasil, essa estrutura foi expandida com a oficialização do ODS 18, que tem por objetivo busca combater o racismo, promover a igualdade de oportunidades e garantir direitos para populações negras, indígenas e povos tradicionais. Disponível em: [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável \(ODS\) — Ministério das Relações Exteriores \(www.gov.br\)](#).

³ A alfabetização na idade certa é reconhecida como fator estruturante para a superação da pobreza intergeracional.

⁴ A auditoria reforça que dificuldades emocionais, comportamentais e cognitivas impactam diretamente o processo de alfabetização, exigindo ações integradas entre educação, saúde e assistência social.

dos sistemas de ensino, em especial no que se refere à alfabetização e à redução das desigualdades educacionais.

4. A seguir, apresentam-se os principais processos antecedentes relacionados ao objeto deste acompanhamento:

- Processo TC 14678/2019 refere-se a levantamento realizado por esta Corte de Contas, em parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB) e com a iniciativa Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (IEDE), com o propósito de reunir dados e informações relevantes para a área da educação, visando ao mapeamento de diferenciais associados a escolas de sucesso. O levantamento teve como finalidade possibilitar aos gestores educacionais de todo o país a comparação do desempenho de suas escolas com instituições de perfil semelhante, favorecendo a identificação de boas práticas de gestão e contribuindo para a melhoria do desempenho das redes municipais de ensino, conforme consignado no Acórdão 01788/2019-9.

- Processo TC 01405/2020-7 trata de auditoria operacional que teve por objetivo avaliar a governança da política pública estadual de educação sob a perspectiva da redução das desigualdades de ensino e aprendizagem no Estado do Espírito Santo, em consonância com os princípios e metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4). Entre os aspectos examinados, destacou-se a análise das avaliações educacionais aplicadas pela Secretaria de Estado da Educação (Sedu) à sua rede de ensino e, em menor medida, às redes municipais, a saber: o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES), o PAEBES Alfa, a Avaliação Diagnóstica e a Avaliação de Fluência em Leitura. Os trabalhos evidenciaram a ausência de universalidade na aplicação da Avaliação Diagnóstica, restrita à rede estadual, resultando na expedição de recomendações voltadas ao aprimoramento da implementação do currículo estadual, ao fortalecimento do regime de colaboração, à redução das desigualdades educacionais, ao aperfeiçoamento das avaliações em larga escala, ao sistema de gestão escolar da Sedu e aos processos de seleção e permanência de gestores escolares, conforme Acórdão TC 0233/2022-2.

- Processo TC 6526/2022 versou sobre auditoria operacional destinada a avaliar o grau de implementação da metodologia Busca Ativa, desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), voltada à identificação de estudantes em risco de abandono escolar. A fiscalização constatou fragilidades significativas na implementação da metodologia nos municípios de Guarapari, Ibatiba e Marataízes, os quais se encontravam em estágio inicial de estruturação da plataforma e de atuação intersetorial. Em decorrência, foram expedidas recomendações para a elaboração de planos de implementação conjunta envolvendo as Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social.

- Processo TC 3916/2024 corresponde a levantamento que avaliou a implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) no Estado do Espírito Santo e nos municípios capixabas, com foco, entre outros aspectos, no perfil de leitura dos estudantes. A fiscalização concluiu que, entre os 78 municípios do Estado, apenas o município de Mantenópolis superou o percentual de 40% de alfabetizandos classificados como Leitor Fluente na Avaliação Estadual de Fluência de 2023; que, no período de 2022 a 2023, 14 municípios apresentaram redução nesse percentual; e que a maioria dos municípios (70) registrou menos de 30% de alfabetizandos nesse nível. Trata-se de ação de controle realizada de forma conjunta com 32 Tribunais de Contas, sob coordenação da Comissão Técnica de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE/IRB) ([Acórdão 00087/2025-8](#))

- Processo TC 03608/2025-1 - trata os autos de levantamento, cujo objetivo foi diagnosticar a situação dos planos de carreira e remuneração do magistério nas redes estadual e municipais de ensino do Espírito Santo, visando subsidiar ações de controle e políticas públicas de valorização docente das redes de ensino do Estado do Espírito Santo. O levantamento diagnosticou que 32 redes de ensino declararam não cumprir o Piso Salarial Profissional Nacional, contratação significativa por Designações Temporárias (DTs) e 26% das redes não cumpriam a regra de destinar 1/3 da jornada para atividades extraclasse (planejamento, correção, reuniões), conforme previsto em lei federal.(aguardando decisão plenária)

1. 3 Objetivo, Escopo e Questões de Auditoria

5. A presente auditoria operacional teve como objetivo avaliar os fatores determinantes do desempenho dos estudantes das escolas públicas municipais na etapa da alfabetização, com ênfase na fluência em leitura no 2º ano do ensino fundamental.

6. A delimitação do escopo da auditoria, no eixo Alfabetização, fundamentou-se nos seguintes aspectos:

I. Relevância social, considerando que a alfabetização constitui etapa essencial do processo educacional, sendo decisiva para o desenvolvimento das competências cognitivas e sociais dos estudantes, além de contribuir para a redução da evasão escolar e para a melhoria do desempenho em indicadores educacionais, como o IDEB;

II. Existência de políticas públicas específicas, estruturadas nos âmbitos federal, estadual e municipal, voltadas à alfabetização, a exemplo do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES) e das avaliações de fluência em leitura; e

III. Disponibilidade de dados e informações, capazes de fornecer evidências apropriadas e suficientes para responder às questões de auditoria propostas.

7. O entendimento do objeto fiscalizado — o desempenho escolar — e de seus principais fatores de risco foi construído a partir dos antecedentes abordados no item 1.2 e de estudos realizados na fase preliminar de planejamento, e abrangeu: formação, estabilidade e valorização docente; gestão e organização escolar; práticas pedagógicas adotadas no ciclo de alfabetização; participação da família e da comunidade no processo educativo; equidade entre municípios e escolas, considerando diferenças de contexto e vulnerabilidade, conforme Projeto de Fiscalização 00032/2025-7 .

8. Para cumprir o objetivo proposto foram definidas seguintes questões:

QA1 - A SME recebeu apoio da Sedu-ES para implementar as políticas de alfabetização?

QA2 - São oferecidas condições adequadas para o desempenho dos docentes alfabetizadores?

QA3 - Os sistemas de avaliação da alfabetização estão sendo utilizados de forma contínua?

QA4 - Os indicadores de desempenho da alfabetização estão sendo utilizados de forma consistente para as práticas educacionais?

QA5 - A gestão escolar influencia o resultado da política pública de alfabetização?

QA6 - A infraestrutura escolar disponível atende às necessidades básicas para o processo de alfabetização?

QA7 - As condições socioeconômicas dos alunos têm sido consideradas no ciclo de alfabetização?

QA8 - Boas Práticas / achados positivos.

1.4 Critérios e fontes de informação

9. A fiscalização observou os seguintes critérios e orientações:

- Cooperação Internacional ODS: 1 – Erradicação da Pobreza, 3 – Saúde e Bem-Estar, 4 - Educação de qualidade e 10 – Redução das Desigualdades. Meta 4 – Item 1 - “Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes.”
- Normativos federais:
 - Constituição Federal 1988 -CF88 – art. 37, 205, 208 e 211.
 - Lei 9.394/1996 - LDB – Estabelece os princípios da avaliação escolar, destacando que deve ser contínua, cumulativa, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos, e prevendo recuperação prioritária para baixo rendimento.

- Decreto 6.094/2007 - dispõe sobre a implementação do plano de metas compromisso todos pela educação, pela união federal, em regime de colaboração com municípios, distrito federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. (Compromisso Todos pela Educação).
- Portaria Normativa MEC 10/2007 - Institui a Avaliação de Alfabetização "Provinha Brasil", a ser estruturada pelo INEP (Provinha Brasil).
- Portaria MEC 867/2012 - Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais (PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa).
- Portaria MEC 304/2013 – estabelece a sistemática para a realização das avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC, Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e Avaliação Nacional de Alfabetização - ANA, no ano de 2013. O Inep realizará a ANRESC (Prova Brasil), ANEB e ANA em regime de parceria com estados e municípios (parág. único art 1º).
- Lei 3.005/2014 - Plano Nacional de Educação PNE – Meta 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.
- Portaria Inep/MEC 366/2019, o Saeb passou por uma reestruturação, e todas as avaliações externas foram unificadas sob o nome Saeb.
- Decreto 11.556/2023 - Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. CNCA.
- Portaria Inep/MEC 351/2023 - Estabelece diretrizes e orientações para que os sistemas estaduais de avaliação estejam organizados de forma complementar ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e ofereçam subsídios para o monitoramento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

- Portaria Inep/MEC 441/2023 - criou o Grupo de Trabalho em Comparabilidade entre Avaliações da Educação Básica, com o objetivo de possibilitar a comparação entre avaliações estaduais e a do SAEB. (Comissão de Apoio à Articulação entre os Sistemas de Avaliação da Educação Básica).

➤ Normativos Estaduais:

- Lei 10.382/2015 - Aprova o Plano Estadual de Educação do Espírito Santo – PEE/ES, período 2015/2025. Meta 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

Art. 4º Constituem referências para as metas estabelecidas no Anexo Único desta Lei a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data de publicação desta Lei, sem prejuízo da produção de outras informações mais específicas.

§ 1º O Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo – PAEBES constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica, mediante a produção, a cada dois anos, de:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos estudantes, apurados em exames estaduais e por meio do censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional relativos a dimensões como corpo docente, corpo técnico e corpo discente, infraestrutura de escolas, recursos pedagógicos, currículos e processos de gestão, dentre outros.

§ 2º Os indicadores referidos no inciso I do § 1º deste artigo serão calculados em função de diferentes níveis de agregação: etapa da educação básica, total do Estado, Município, rede escolar e estabelecimento de ensino; e, servirão de base para a elaboração e divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação – IDE.

§ 3º A qualidade da educação básica será monitorada e avaliada também pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB.

- Resolução CEE/ES 3.777/2014 - Fixa normas para a Educação no Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências.

Art. 105 A avaliação do rendimento escolar observará os seguintes critérios:

I – constitui parte do processo ensino-aprendizagem sistemicamente organizada e intencionalmente planejada;

II – apresenta caráter global por focalizar os diversos aspectos do desenvolvimento do estudante;

III – constitui processo:

a) funcional, por incidir sobre objetivos de ensino;

b) orientador, por permitir aos estudantes, professores e pais conhecerem os resultados do processo ensino-aprendizagem e possam promover os ajustes necessários para a correção das dificuldades constatadas; e

c) contínuo e cumulativo, desenvolvido em diferentes momentos com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados obtidos ao longo do período letivo sobre aqueles obtidos nas provas finais;

IV – requer a utilização de variados instrumentos e estratégias para contemplar as diferenças individuais; e

V – visa garantir o domínio pelo estudante dos conteúdos curriculares e das habilidades que se constituem em condições indispensáveis para aprendizagens subsequentes.

Art. 184 O desenvolvimento do ensino fundamental observará os seguintes princípios:

(...)

II – a alfabetização das crianças nos três primeiros anos escolares será prioritária e receberá atenção central por parte da gestão das instituições escolares, das redes de ensino e do Sistema de Ensino do Estado.

- Lei 10.631/2017 - Institui o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo.
- Portaria Sedu 064-R/2017 - Institui o Sistema Capixaba de Avaliação da Educação Básica no âmbito do Sistema de Ensino do Espírito Santo – SICAEB.
- Lei estadual 10.880/2018 - Prêmio “Escola que Colabora” e o Programa de Concessão de Bolsas de Apoio Técnico, no âmbito do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo - PAES.
- Portaria Sedu 168-R/2020 - Estabelecer normas e procedimentos complementares referentes à avaliação, recuperação de estudos e ao ajustamento pedagógico dos estudantes das unidades escolares da Rede Estadual de Ensino do estado do Espírito Santo.
- Portaria Sedu 308-R/2020 - Altera dispositivos da Portaria nº 168-R, de 23 de dezembro de 2020.
- Portaria 121-R/2022. Núcleos Regionais do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo - NUPAES.
- Portaria Sedu 139-/2022 - Altera dispositivos da Portaria 168-R/2020.
- Portaria Sedu 021/2023 - Altera dispositivos da Portaria 168-R/2020

10. Foram considerados, também, as orientações expedidas:
- MEC - Orientações para a formulação e implementação das estratégias de formação continuada no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, 2022 – https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada/pdf/orientacoes_formacao_continuada.pdf
 - Mec - Orientações para elaboração do Plano de Trabalho Anual (PTA) = <https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada/documentos>
11. As fontes das consultas às bases de dados institucionais.
- ✓ INEP/Censo Escolar (2024): www.inep.gov.br
 - ✓ Sicaeb - Avaliação e Monitoramento Espírito Santo - <https://avaliacaoemonitoramentoespirtosanto.caeddigital.net/#!/sistema;>
 - ✓ Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Paes) - <https://paes.sedu.es.gov.br/paes> e <https://paes.sedu.es.gov.br/formacao>

1.5 Metodologia e Limitações

12. A metodologia adotada está em conformidade com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), em especial a ISSAI 3000, que trata das diretrizes para auditorias operacionais. Também observa as normas e padrões estabelecidos pelo TCE-ES, presentes na Resolução TC 361/2022 e na Lei Complementar Estadual nº 621/2012. Além disso, seguiu as diretrizes do Manual de Auditoria Operacional do TCU (MAOp/2020), adotado pelo TCE-ES por meio da Nota Técnica SEGEX nº 02/2021.

13. A coleta de evidências baseou-se em métodos quantitativos e qualitativos, incluindo:

- exame de bases de dados educacionais, especialmente aquelas relacionadas à fluência em leitura e ao desempenho nos anos iniciais;
- análise de informações declaradas pelos gestores e professores públicos;

- cruzamento de dados para identificação de padrões, inconsistências e fragilidades na implementação das políticas públicas.

14. Para identificar fatores associados ao desempenho na alfabetização, foram utilizados indicadores reconhecidos na literatura e achados de fiscalizações anteriores do NEducação. O método é descrito no item 2.4 Análise Estatística deste Relatório, sendo detalhado no [Apêndice 00097/2026](#).

15. Após a etapa estatística, aplicou-se questionário diagnóstico (QDiagnóstico) ([Apêndice 00098/2026](#)) aos gestores municipais de educação, com o objetivo de triangular percepções, aprofundar achados e subsidiar a interpretação qualitativa das evidências. Também foram aplicados questionários à rede (QRede) ([Apêndice 00094/2026](#)) e aos professores (QProfessores) ([Apêndice 00095/2026](#)), os quais foram complementados com visitas técnicas ([Apêndice 00096/2026](#)), cujo detalhamento consta nos referidos apêndices.

16. A materialidade da auditoria foi definida considerando a relevância da política pública de alfabetização para o desempenho educacional nos anos iniciais do ensino fundamental, bem como a magnitude do público potencialmente afetado pelas ações governamentais. No Estado do Espírito Santo, a política de alfabetização envolve a totalidade dos estudantes matriculados no ciclo inicial do ensino fundamental das redes municipais, alcançando expressivo contingente de alunos e mobilizando recursos humanos, pedagógicos e financeiros significativos.

17. Além disso, foram considerados os recursos públicos vinculados a programas e ações voltadas à alfabetização, especialmente aqueles relacionados ao PAES e ao CNCA. Dessa forma, a materialidade desta auditoria decorre da combinação entre: (i) a relevância social da alfabetização para o desenvolvimento educacional e redução das desigualdades; (ii) a abrangência da política pública, que alcança a totalidade dos municípios capixabas; e (iii) o volume de recursos públicos direcionados às ações de apoio à alfabetização, fatores que justificam a realização da fiscalização.

1.7 Estimativa do volume de recursos fiscalizados

18. A Nota Técnica SEGEX 01/2022 explicita, no item 4.1.5, que nas fiscalizações, em regra, o Volume de Recursos Fiscalizados é a soma dos valores pertinentes ao objetivo da fiscalização.

19. Considerando que os gestores declararam que os Planos Plurianuais (PPAs) municipais vigentes não foram estruturados de modo a assegurar a previsão de dotações orçamentárias específicas e compatíveis com as ações e estratégias relacionadas à implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), não foi possível levantar, a estimativa do volume de recursos públicos efetivamente alocados e executados pelos municípios para as ações vinculadas ao CNCA no período analisado, o que limita a capacidade de monitoramento e avaliação da aderência orçamentária das políticas locais de alfabetização.

20. Com relação à materialidade dos recursos repassados no âmbito do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES), o montante de R\$ 4.910.818,47 (2024) e de R\$ 6.922.940,50 (2025), referente às despesas registradas no sistema orçamentário estadual vinculadas às ações do programa. As informações foram obtidas por meio do Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo⁵, na seção de consulta à execução orçamentária da despesa.

1.8 Benefícios efetivos e estimados da fiscalização

21. Nos termos da Nota Técnica SEGEX nº 01/2022, os benefícios das ações de controle podem ser classificados em quantitativos financeiros, quantitativos não financeiros e qualitativos. No presente objeto, os impactos esperados concentram-se predominantemente nas dimensões qualitativa e quantitativa não financeira, com reflexos estruturais na política de alfabetização e na gestão educacional.

22. Espera-se o fortalecimento da governança educacional, com maior articulação entre estado e municípios no âmbito do PAES e do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), promovendo maior alinhamento entre planejamento, formação docente, avaliação diagnóstica e metas de alfabetização.

⁵ (<https://transparencia.es.gov.br/orcamento/orcamentodespesa>).

23. O acompanhamento sistemático das redes de ensino tende a estimular o uso de avaliações diagnósticas e de indicadores educacionais para orientar intervenções pedagógicas mais oportunas, além de fortalecer o uso de dados na tomada de decisão.

24. A fiscalização também poderá contribuir para o aprimoramento da política de valorização docente e da gestão de pessoal, com redução da rotatividade, maior estabilidade das equipes escolares e melhores condições para o planejamento pedagógico. Espera-se, ainda, maior aproximação entre escola, famílias e comunidade, favorecendo o acompanhamento da aprendizagem e a organização de intervenções precoces no ciclo de alfabetização.

25. De forma geral, projeta-se melhor articulação entre avaliação, planejamento e intervenção e a consolidação de práticas institucionais nas redes de ensino. Como efeitos esperados, destacam-se o aumento do percentual de leitores fluentes, a redução do número de pré-leitores, maior frequência escolar e maior continuidade pedagógica, contribuindo para o aprimoramento da gestão educacional e para o fortalecimento das políticas públicas de alfabetização.

CAPÍTULO 2. VISÃO GERAL DO OBJETO

26. O sistema de ensino é a estrutura organizacional e normativa que regula e orienta as práticas educativas a nível estadual, municipal e federal. Esse sistema abrange desde a formulação de diretrizes curriculares até a gestão pedagógica e administrativa das escolas, de todos os níveis e modalidades de ensino, visando garantir a efetivação do direito à educação de qualidade e à formação integral dos cidadãos (Saviani, 1999)⁶.

27. Para aferir a qualidade da educação, utilizam-se indicadores de desempenho acadêmico, entendidos como o resultado da capacidade dos alunos em converter o ensino recebido em conhecimento. Todavia, esses resultados são influenciados por indicadores de contexto, como o nível socioeconômico, a infraestrutura escolar e, primordialmente, a formação e valorização dos profissionais da educação.

⁶ SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1999. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000400006> Nota: (1) Variação Denominativa. Sistema de Educação. Segundo Saviani essa variante não deve ser empregada porque a expressão educação é mais ampla que ensino, além de não ser contemplada pela legislação brasileira. Disponível em <https://www5.pucsp.br/catedraignacysachs/boletim-piaui/qualidade-da-educacao-no-brasil.pdf>

28. Os instrumentos de avaliação monitoram o desempenho educacional em diferentes esferas: Nacionais (Ideb e Saeb), Estaduais/ES (Paebes, Paebes Alfa e Fluência) e internacionais (Pisa, Erce, PIRLS e TIMSS). Embora os indicadores foquem nos resultados de aprendizagem, estes são diretamente influenciados por fatores de contexto, como o modelo de gestão, o ambiente educativo, a formação e as condições de trabalho docente, além da estrutura física e das práticas pedagógicas, elementos essenciais para uma análise integral dos resultados.

29. Segundo o INEP, os indicadores de contexto reúnem informações socioeconômicas, demográficas e educacionais que, embora não integrem a nota em si, são fundamentais para interpretar os resultados de avaliações como Saeb, Ideb, Enem e Paebes. Eles fornecem a camada de dados necessária para compreender a complexidade do aprendizado e orientar políticas públicas eficazes.

30. Para identificar as causas de sucesso ou fracasso educacional e orientar intervenções, o INEP e a SEDU-ES utilizam os seguintes indicadores:

- Relacionados ao Aluno: Nível socioeconômico (Inse), distorção idade-série (TDI), taxas de rendimento (aprovação, reprovação e abandono), média de horas-aula e perfil étnico-racial.

- Relacionados aos Docentes: Escolaridade superior (DSU), adequação da formação (AFD), esforço (IED) e regularidade do corpo docente (IRD).

- Relacionados às Escolas: Complexidade da gestão (ICG), infraestrutura (INF), recursos pedagógicos, matrículas em tempo integral e taxa de resposta.

31. Assim, a análise desses fatores é indispensável para evitar que a responsabilidade pelos resultados recaia exclusivamente sobre a unidade escolar sem considerar as peculiaridades do ambiente educativo e as condições que delineiam a qualidade educacional real.

32. Outro fator fundamental que influencia na qualidade da educação é a alfabetização na idade certa.

- 33.** A história da alfabetização no Brasil mostra que o país tem feito um grande esforço para garantir que todas as crianças aprendam a ler e escrever na idade certa, processo considerado crucial para o bom desempenho escolar e para evitar dificuldades futuras no fluxo escolar, para os especialistas.
- 34.** A relevância dessa temática é destacada pela trajetória das políticas educacionais brasileiras voltadas à alfabetização e à avaliação escolar.
- 35.** A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, configurando o ponto de partida para edição de leis e programas importantes para garantir a universalização do ensino e a qualidade da aprendizagem.
- 36.** A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996) trouxe avanços no campo da avaliação escolar, ao priorizar critérios qualitativos e a recuperação contínua da aprendizagem.
- 37.** Nos anos 2000, destacaram-se iniciativas como o Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094/2007) e a instituição da Avaliação de Alfabetização – “Provinha Brasil”, voltadas à mobilização nacional pela qualidade da educação básica (Portaria Normativa MEC 10/2007).
- 38.** Na década seguinte, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC (Portaria MEC 867/2012) define as diretrizes gerais da aprendizagem inicial. E foi estabelecida, por meio da Portaria MEC 304/2013, a sistemática para a realização das avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC, Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA (reestruturada em 2019). E dispõe que o Inep realizará a ANRESC (Prova Brasil), ANEB e ANA em regime de parceria com estados e municípios (§ único, art 1º).
- 39.** Alinhado ao PNAIC, foi estabelecida a Meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024, Lei 13.005/2014), que prevê a alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental.

40. Essa meta estabelece estratégias como: estruturação dos processos pedagógicos, avaliações periódicas, uso de tecnologias educacionais, formação de professores, apoio a comunidades de diferentes grupos (do campo, indígenas, quilombolas e itinerantes), com a produção de materiais específicos e o desenvolvimento de instrumentos de acompanhamento que considerem suas particularidades.

41. Em 2023, o governo federal instituiu o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA)⁷, por meio do Decreto 11.556/2023 (convertido na [Lei nº 15.247/2025](#)), que visa garantir o direito à alfabetização de crianças brasileiras até o final do 2º ano do ensino fundamental, ainda, a recuperar as aprendizagens de crianças do 3º, 4º e 5º anos decorrentes da pandemia, tendo por eixos:

- ✓ Gestão e Governança: Fortalecimento das secretarias de educação.
- ✓ Formação Continuada: Programas como o "Leitura e Escrita na Educação Infantil" (ciclo 2025-2026).
- ✓ Infraestrutura e Materiais: Investimento nos "Cantinhos de Leitura" e materiais didáticos complementares.
- ✓ Sistemas de Avaliação: Consolidação de avaliações diagnósticas periódicas para monitorar o progresso antes do Saeb oficial.

42. Em 2025, surge o Pacto Nacional pela Recomposição das Aprendizagens, instituído pelo Decreto 12.391/2025, representa uma resposta estratégica do Ministério da Educação aos desafios enfrentados pelas redes de ensino na superação das defasagens educacionais. Com adesão voluntária de estados, municípios e Distrito Federal.

43. O pacto prevê apoio técnico e financeiro da União para a implementação de ações que favoreçam a recuperação do percurso escolar dos estudantes, especialmente

⁷ Portaria Inep/MEC 351/2023 - Estabelece diretrizes e orientações para que os sistemas estaduais de avaliação estejam organizados de forma complementar ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e ofereçam subsídios para o monitoramento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

Portaria Inep/MEC 441/2023 - criou o Grupo de Trabalho em Comparabilidade entre Avaliações da Educação Básica, com o objetivo de possibilitar a comparação entre avaliações estaduais e a do SAEB. (Comissão de Apoio à Articulação entre os Sistemas de Avaliação da Educação Básica).

daqueles que sofreram impactos decorrentes de situações emergenciais, como a pandemia e desastres climáticos. Estruturado em 6 eixos: avaliação diagnóstica; currículo; mediação pedagógica; materiais didáticos; formação docente e gestão educacional.

44. Essa política é mais um esforço par garantir que todos os alunos tenham oportunidades reais de avançar em sua aprendizagem, fortalecendo a equidade e assegurando o direito à educação de qualidade.

45. Apesar dos avanços na redução do analfabetismo geral, a alfabetização infantil é um desafio que persiste. Estudos educacionais feito pelo Inep/Mec revelam que **mais da metade das crianças não alcança a aprendizagem, associada a habilidades básicas de leitura e escrita**⁸, até o segundo ano do ensino fundamental⁹.

46. Menciona-se ainda que a compreensão deste objeto foi consolidada por meio de dois levantamentos diagnósticos realizados por este Tribunal, cujos resultados fundamentam a análise de riscos e a definição do escopo desta auditoria.

2.1. Diagnóstico da Alfabetização (Relatório de Levantamento 3/2024-2)

47. Em 2024, foi feito o diagnóstico sobre a implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) nos 78 municípios capixabas que indicou que existia uma estrutura de governança em formação, diante de um cenário de partida crítico, com mais de 50% das crianças não alfabetizadas ao final do 2º ano (dados de 2021). O levantamento destacou a necessidade premente de melhorias na infraestrutura

⁸ Escala de proficiência de Língua Portuguesa do Saeb 2º ano do EF. As escalas de proficiência estão disponíveis em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linhaeditorial/publicacoes-institucionais/avaliacoes-e-exames-da-educacao-basica/escalas-de-proficiencia-do-saeb-2oano-e-9o-ano-ensino-fundamental>

⁹ Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2024 disponível em: [Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: 2024](#). (Devido à homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 2017, que explicitou que “nos anos iniciais (1º e 2º anos) do ensino fundamental espera-se que ela [a criança] se alfabetize. Isso significa que a alfabetização deve ser o foco da ação pedagógica” (Brasil. MEC, 2018, p. 89). Além disso, o Conselho Nacional de Educação (CNE) definiu, por meio da Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, em seu art. 12, que o 1º e 2º anos do ensino fundamental deveriam voltar-se centralmente à alfabetização da criança. [...] Nesse sentido, seguindo os pressupostos do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022, o corrente relatório respaldou-se na avaliação do 2º ano do ensino fundamental do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2019 e 2021 para acompanhamento da Meta 5.

pedagógica, na formação continuada de professores e no fortalecimento do regime de colaboração entre estado e municípios para garantir o direito à alfabetização na idade certa.

48. Conforme levantamento do TCE-ES, estes eram os municípios com os melhores percentuais de Leitores Fluents: Mantenópolis (44%), Vila Valério (35%), São Gabriel da Palha (33%), São Domingos do Norte (32%), Afonso Cláudio e Castelo: (31%), Itaguaçu e Mucurici (30%) e Viana (29%).

2.2. Valorização dos Profissionais do Magistério (Relatório de Levantamento 1/2025-1)

49. Considerando que a qualidade docente é responsável por grande parte do sucesso educativo, este levantamento analisou os Planos de Carreira e Remuneração das redes estadual e municipais.

50. O diagnóstico sinalizou contingente expressivo de redes de ensino (32 municípios) que declararam não cumprir o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), o que compromete a atratividade da carreira, quais foram: Água Doce do Norte, Águia Branca, Alto Rio Novo, Anchieta, Barra de São Francisco, Cachoeiro de Itapemirim, Castelo, Conceição da Barra, Conceição do Castelo, Fundão, Ibirapu, Iconha, Irupi, Iúna, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Marataízes, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Nova Venécia, Pancas, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Teresa, São José do Calçado, São Mateus, Serra e Vila Valério.

51. O levantamento revelou, também, que a contratação temporária (Designação Temporária - DT) deixou de ser uma exceção para se tornar regra em muitas redes. No Governo Estadual, 70% dos professores (14.051 profissionais) são temporários. Nos municípios, o índice médio é de 49%. O Tribunal destaca que esse volume distorce o caráter "excepcional" desse tipo de vínculo previsto na Constituição Federal.

52. Foi ressaltado que a combinação de alta rotatividade e seleção simplificada comprometia a continuidade pedagógica e o fortalecimento de vínculos estáveis entre professores e alunos. Além disso, a alocação desses profissionais era fragmentada: em

2025, 51% das redes informaram que apenas 25% dos seus temporários estão fixados em uma única escola

53. Outro achado refere-se à 1/3 da jornada de trabalho (hora-atividade), que identificou que 16 municípios (22%) estão em situação irregular segundo a regra fixada na Lei Federal 11.738/2008, concluindo que o descumprimento dessa reserva de tempo compromete a qualidade do ensino, pois reduz o tempo necessário para o preparo pedagógico. Os municípios com parcela inferior ao mínimo de 1/3 foram: Afonso Cláudio, Alegre, Anchieta, Atílio Vivácqua, Brejetuba, Ibitirama, Marechal Floriano, Pinheiros, Serra e Vargem Alta. E os municípios que não preveem a parcela de 1/3 foram: Alto Rio Novo, Apiacá, Castelo, Montanha, Pedro Canário e Viana.

54. Em suma, a visão geral do objeto revela que a entrega de uma educação eficiente e de qualidade no estado está intrinsecamente ligada à superação dos gargalos na alfabetização e à estruturação de carreiras docentes que promovam não apenas a estabilidade, mas o efetivo desempenho e a valorização profissional, em estrita observância ao Princípio da Eficiência administrativa.

55. Evidencia-se que o desempenho escolar na fase de alfabetização no Estado está diretamente associado à capacidade do sistema educacional de articular políticas pedagógicas, formação docente e condições favoráveis à aprendizagem. A análise dos indicadores do INEP mostra que fatores socioeconômicos, demográficos e educacionais, embora não integrem diretamente a nota das avaliações, são essenciais para interpretar os resultados do Saeb, Ideb, Enem e Paebes e para orientar ações voltadas à redução das desigualdades e à melhoria da qualidade na alfabetização.

56. Diante disso, fica claro que a eficiência administrativa na gestão da educação capixaba depende de uma leitura articulada entre desempenho escolar inicial, condições de contexto socioeconômico e investimento estratégico na formação e no apoio aos professores alfabetizadores. A melhoria consistente do desempenho na fase de alfabetização exige, portanto, políticas públicas que conectem o dado avaliativo ao diagnóstico contextual, orientando intervenções mais precisas e equitativas nas escolas de todos os municípios do estado.

2.3 Princípio da eficiência

57. O art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), elenca os princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (grifos do autor). Completa-se a referida normatização os enumerados no art. 2, da Lei 9.784/99: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

58. O princípio da eficiência foi inserido no rol de princípios norteadores da administração pública brasileira constante no art. 37, da CF, por meio da Emenda Constitucional 19/1998.

59. Embora já existisse implicitamente no sistema administrativo brasileiro, passou a ter destaque para que o destaque e privilégio.

60. Sobre o referido princípio, assim comenta Mello (2006, p. 110):

(...) tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração' (Mello, 2006, p.110).

61. Carvalho Filho (2014) o retrata como a busca de produtividade e economicidade, reduzindo o desperdício de dinheiro público, de modo que a atuação do agente público seja pautada pela presteza, perfeição e rendimento funcional.

62. Portanto, exige que os agentes e órgãos públicos alcancem a efetividade de seus atos, cumprindo a finalidade da lei na realidade, nos aspectos social, econômico, político (TEIXEIRA, 2017).

63. Já para Di Pietro (2012), o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos, pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

64. Colimando os conceitos do referido princípio, verifica-se que são complementares, traduzindo bem a ideia de “boa administração”, voltada para o controle de resultados, não se exigindo apenas o cumprimento dos exatos termos da lei como outrora, mas também que se tragam resultados positivos, reais e concretos, em toda atividade administrativa prestada, alcançando a finalidade que se espera.

65. A efetividade do princípio da eficiência depende de sua aplicação concreta na execução das políticas públicas. Nesse sentido, a presente fiscalização tem por finalidade verificar como esse princípio vem sendo observado nas ações educacionais voltadas aos anos iniciais, especialmente quanto ao uso de informações para diagnóstico, planejamento e monitoramento.

2.4 Análise Estatística

66. Para identificar fatores associados ao desempenho na alfabetização, foram utilizados indicadores reconhecidos na literatura e achados de fiscalizações anteriores do NEducação. O detalhamento das modelagens consta no [Apêndice 00097/2026](#).

67. Inicialmente, adotou-se a Análise Envoltória de Dados (DEA) como procedimento exploratório, a fim de comparar escolas com base na relação entre resultados (IDEB) e insumos disponíveis. A técnica permitiu observar padrões de uso dos recursos e orientar a seleção de variáveis para etapas posteriores.

68. Os insumos considerados no modelo incluíram infraestrutura escolar, profissionais de apoio, docentes, computadores de uso discente, número de salas e matrículas. No caso da infraestrutura, avaliou-se a viabilidade de técnicas de redução de dimensionalidade, como Análise de Componentes Principais e Teoria de Resposta ao Item. Em razão das limitações estatísticas encontradas para variáveis binárias, adotou-se indicador sintético composto pela soma dos itens de infraestrutura.

69. As análises exploratórias evidenciaram variações relevantes de eficiência associadas ao porte e ao contexto estrutural das escolas. Para fins de estratificação, construiu-se variável categórica que combina localização, dependência administrativa e nível de complexidade da gestão. Essa classificação permitiu interpretações mais alinhadas às condições reais de operação das unidades.

70. Em seguida, investigou-se a relação entre gasto municipal por aluno e o IDEB médio dos anos iniciais por meio de regressão linear simples. Embora estatisticamente significativa, a associação apresentou baixo poder explicativo, indicando a necessidade de incorporar outros determinantes da aprendizagem.

71. Assim, considerando o conjunto de evidências geradas pelas análises estatísticas, definiu-se que o modelo mais adequado seria uma regressão múltipla direcionada a um desfecho educacional mais específico. Por essa razão, a variável dependente passou a ser o percentual de alunos com fluência em leitura no 2º ano do ensino fundamental. Essa escolha está alinhada às políticas de alfabetização e permite maior precisão na identificação de fatores associados ao desempenho.

72. A regressão múltipla foi estimada na forma quasi-binomial, dada a natureza proporcional do indicador de fluência. Foram incluídas variáveis relacionadas à formação docente, estabilidade da equipe, complexidade de gestão, esforço docente e distorção idade-série. As variáveis que apresentaram colinearidade, baixa aderência teórica, inconsistência de dados ou redundância foram excluídas conforme critérios descritos no [Apêndice 00097/2026](#).

73. A amostra final incluiu 680 escolas municipais com dados completos. Os resultados apontaram três fatores estatisticamente significativos: regularidade docente, complexidade de gestão e distorção idade-série. Outros indicadores foram analisados, mas não integraram o modelo final por limitações técnicas.

74. Após a etapa estatística, aplicou-se questionário diagnóstico aos gestores municipais de educação, com o objetivo de validar percepções, aprofundar achados e subsidiar a interpretação qualitativa das evidências, conforme detalhado na sequência.

Capítulo 3. DIAGNÓSTICO

75. Este capítulo apresenta, de forma sintética, os resultados obtidos através do questionário encaminhado aos gestores municipais, abreviado como QDiagnóstico, cuja análise completa pode ser verificada no [Apêndice 00098/2026](#). O QDiagnóstico teve por finalidade validar as análises obtidas nas etapas anteriores, alinhando os resultados

estatísticos e documentais à percepção dos especialistas que atuam nas redes de ensino.

76. Foram obtidas respostas de 71 municípios (91% do total), de forma que as respostas permitem compreender como os municípios interpretam os fatores que influenciam o desempenho na alfabetização e quais práticas adotam para monitoramento, gestão e apoio pedagógico.

77. Os municípios destacaram três instrumentos como as principais referências para monitorar a aprendizagem: IDEB, Prova de Fluência e PAEBES Alfa. O IDEB e a Prova de Fluência foram os mais citados, o que indica que as redes utilizam tanto o indicador nacional consolidado quanto o indicador específico para avaliação da leitura.

78. Além desses indicadores, os municípios relataram, nas perguntas abertas, utilizar um conjunto diversificado de sistemas, avaliações locais e ferramentas diagnósticas, como SAEB, SAEV, IDEBES, AFA e sistemas próprios de monitoramento. A maior parte dos municípios (73%) declarou realizar algum tipo de avaliação da aprendizagem da escola como um todo. A presença de instrumentos variados evidencia esforço das redes para obter diagnósticos mais frequentes e próximos da realidade escolar, o que contribui para o planejamento pedagógico.

79. Sobre professores, as respostas indicam que a formação docente adequada à etapa de ensino é vista como o principal fator associado à melhoria da qualidade educacional. A relevância atribuída à formação específica converge com resultados da análise estatística realizada na fiscalização, que identificou formação e estabilidade docente como fatores centrais.

80. A infraestrutura escolar, embora não seja apontada como determinante primária, continua sendo percebida pelos municípios como componente importante do ambiente de aprendizagem, sobretudo em redes com carências estruturais. As respostas sugerem que a infraestrutura não é negligenciada, mas não ocupa o mesmo grau de prioridade atribuído à formação docente.

81. A estabilidade dos professores aparece em posições mais baixas em relação à importância na alfabetização, mas ainda é mencionada como fator relevante. Essa

percepção dialoga com o achado estatístico de que a regularidade docente possui impacto sobre os níveis de fluência.

82. Em síntese, as respostas indicam que os municípios reconhecem como mais relevantes os fatores ligados ao corpo docente, seguidos de condições estruturais e recursos. Esse padrão reforça que políticas de formação, valorização e permanência docente tendem a gerar efeitos mais diretos sobre a aprendizagem.

83. As respostas qualitativas (perguntas abertas) indicam que os desafios enfrentados pelas redes não se limitam ao campo pedagógico. Os municípios apontaram entraves associados à gestão escolar, à disponibilidade de profissionais, à vulnerabilidade socioeconômica dos alunos e à adequação dos recursos financeiros.

84. Diversos gestores mencionaram piso, rotatividade elevada de professores, impacto dos contratos temporários, carência de formação continuada e limites na formação inicial. Entre os fatores externos à escola, destacam-se a influência da família, a baixa participação de responsáveis e questões socioeconômicas que comprometem frequência e continuidade dos estudos. Esses elementos foram citados como fatores que afetam diretamente o desempenho e demandam articulação intersetorial.

85. Os municípios também relataram fragilidades relacionadas à infraestrutura, como conectividade insuficiente, necessidade de reformas e limitações no transporte escolar, que, segundo as manifestações, podem comprometer tanto o acesso quanto a permanência dos alunos.

86. Em relação ao monitoramento da regularidade docente, parte expressiva dos municípios declarou realizar acompanhamento integral (42%), embora as práticas descritas indiquem que, muitas vezes, o monitoramento ocorre de forma fragmentada, com foco administrativo e pouca integração com dados pedagógicos. Essa fragmentação pode limitar a capacidade de utilizar essas informações para orientar ações de melhoria na aprendizagem.

87. Sobre uso dos dados de formação docente para decisões de lotação e capacitação, a maioria (78%) declarou utilizá-los, ainda que com diferentes graus de sistematização. As descrições indicam que esses dados influenciam concursos, lotação

inicial e oferta de formação continuada, mas nem sempre são integrados a processos de monitoramento pedagógico.

Os dados sobre formação docente são utilizados para orientar decisões de lotação e capacitação?

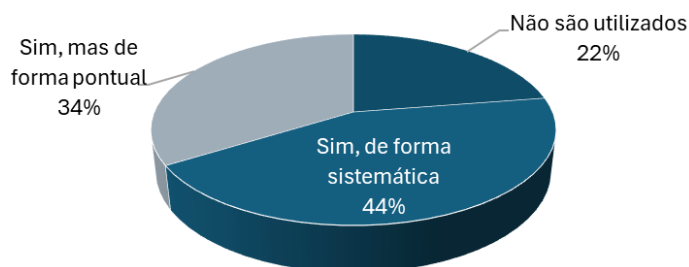


Gráfico 1: Uso dos dados de formação docente para decisões de lotação e capacitação. Elaboração: Equipe de Fiscalização

88. A grande maioria dos municípios (80%) relatou desenvolver ações específicas para reduzir a distorção idade-série e recompor aprendizagens. Reclassificação, programas de reforço escolar e ações de contraturno foram mencionados com frequência, assim como a articulação com a EJA para correção de trajetórias educacionais. As práticas de prevenção e acompanhamento, como Busca Ativa Escolar, foram amplamente citadas como ferramentas para reduzir abandono e evasão. As descrições indicam que muitos municípios contam com parcerias com a assistência social e com o Conselho Tutelar para enfrentar esses desafios.

89. Sobre iniciativas relacionadas à carga de trabalho docente, destacam-se aspectos como organização da jornada, garantia do tempo de planejamento e oferta de formações durante o horário de trabalho. Também foram citadas ações voltadas ao bem-estar e apoio psicossocial dos professores. Conforme detalhado na sequência, essa percepção (das SMEs) contrasta com a percepção dos professores e pedagogos obtida através do QProfessores.

90. Acerca de gestão, as respostas indicam que algumas redes avançam na adoção de sistemas informatizados e redução de tarefas burocráticas, o que potencialmente contribui para liberar tempo para o trabalho pedagógico. Sobre infraestrutura tecnológica para alfabetização, a maior parte dos municípios classificou sua adequação como

parcial, indicando limitações que podem afetar a adoção de metodologias e materiais digitais.

91. Em relação ao orçamento, a maioria dos municípios não informou dotações orçamentárias específicas destinadas à alfabetização na LOA ou no PPA, o que dificulta acompanhar o volume de recursos efetivamente alocado.

92. Em relação ao planejamento, menos da metade dos municípios declarou possuir política municipal de alfabetização. A maior parte atua fundamentada em programas estaduais e federais, especialmente PAES e CNCA. Entre os municípios com política própria, predominam iniciativas em fase de elaboração ou em articulação com programas já existentes. As respostas destacaram que os programas estaduais, em especial o PAES, têm sido percebidos como relevantes para melhoria da aprendizagem.

93. Assim, as respostas evidenciam que os municípios reconhecem a centralidade dos fatores ligados aos docentes (formação, estabilidade, condições de trabalho) e reforça dados estatísticos da etapa anterior. As redes também demonstram esforço na implementação de práticas avaliativas e ações de apoio pedagógico, embora exista heterogeneidade quanto ao grau de estruturação dessas práticas.

94. Logo, as evidências obtidas no QDiagnóstico complementam as análises estatísticas, contribuindo para a compreensão dos fatores que afetam a alfabetização na rede municipal e subsidiando o refinamento das questões de auditoria, apresentadas na sequência.

Capítulo 4. PANORAMA DA ALFABETIZAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO 2023–2025: INDICADOR FLUÊNCIA EM LEITURA

95. A fluência em leitura constitui um dos indicadores internos mais sensíveis e relevantes do processo de alfabetização. Ler com fluência vai muito além da simples decodificação de palavras: envolve a leitura com precisão, ritmo adequado e expressividade, elementos fundamentais para que o estudante seja capaz de compreender o texto e avançar com autonomia em sua trajetória escolar. Dessa forma, a fluência leitora representa uma habilidade estruturante para o desenvolvimento das demais competências relacionadas à leitura e à aprendizagem.

96. A avaliação de fluência em leitura realizada pelo Espírito Santo integra o conjunto de instrumentos diagnósticos alinhados ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), política pública federal instituída em 2023 em regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios. O CNCA tem como objetivo central garantir que todas as crianças brasileiras estejam alfabetizadas ao final do 2º ano do Ensino Fundamental, estabelecendo como meta de longo prazo que, até 2030, pelo menos 80% dos estudantes da rede pública apresentem desempenho igual ou superior ao padrão nacional de alfabetização — fixado no ponto 743 da escala do Saeb.

97. A utilização desse instrumento permite identificar, de forma objetiva, o nível de desenvolvimento da leitura dos estudantes, subsidiando a formulação de políticas e intervenções pedagógicas voltadas à superação de dificuldades e ao fortalecimento do processo de alfabetização.

98. O CNCA adota como indicador oficial de monitoramento o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), calculado pelo Inep a partir dos resultados do PAEBS Alfa, avaliação externa de larga escala, aplicada de forma escrita e coletiva, que mede a proficiência dos estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa e Matemática, com resultados expressos em escala de proficiência alinhada ao Saeb. A Avaliação de Fluência em Leitura, por sua vez, é um instrumento diagnóstico de natureza distinta — aplicado de forma oral e individualizada —, que mede a capacidade do estudante de ler com precisão, velocidade e expressividade adequadas, classificando-o em níveis progressivos de fluência leitora. Embora ambos os instrumentos incidam sobre a dimensão da alfabetização, não são diretamente comparáveis, e os percentuais de leitores fluentes obtidos na Avaliação de Fluência não equivalem ao ICA oficial do CNCA.

99. Por ser referência para o monitoramento do progresso dos estudantes nos anos iniciais do Ensino Fundamental, a equipe de fiscalização avaliou os fatores associados ao desempenho dos estudantes das escolas públicas municipais no processo de alfabetização, com ênfase na fluência em leitura.

100. Para subsidiar a análise deste capítulo, a equipe de auditoria solicitou à Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo - Sedu ES, por meio do Ofício TCE/ES nº 00023/2026-6, os resultados da Avaliação de Fluência em Leitura referentes aos anos

de 2023 a 2025. Em resposta, a Sedu encaminhou as bases de dados e informações consolidadas por meio do OF/SEDU/GS/Nº, de 23 de janeiro de 2026.

101. Os documentos encaminhados apresentaram os resultados da avaliação de fluência em leitura aplicada nos anos de 2023, 2024 e 2025, abrangendo os 78 municípios que compõem a rede de ensino do estado do Espírito Santo. Ao longo desse triênio, a avaliação mobilizou um contingente expressivo de estudantes — mais de 187 mil alunos, o que confere elevada representatividade ao conjunto de dados e permite uma análise consistente das condições de desenvolvimento da leitura nas escolas capixabas.

102. A análise das informações encaminhadas revelou um panorama de avanços no desenvolvimento da fluência leitora, mas também evidenciou a persistência de desigualdades entre redes e municípios, levantada no Relatório de Levantamento 3-2024, indicando a necessidade de atenção urgente por parte dos gestores educacionais na implementação de estratégias de apoio à alfabetização e de recomposição das aprendizagens.

Tabela 1. Evolução do % de Leitores Fluente por Município (2023–2025)

Município	2023 (%)	2024 (%)	2025 (%)	Varição 2023–2025 (p.p.)
Ponto Belo	21,51	48,94	74,75	+53,24
Ecoporanga	16,23	63,01	55,34	+39,11
Viana	28,55	44,1	66,49	+37,94
Marilândia	16,67	29,8	54,1	+37,43
Mantenópolis	44,03	56,02	77,46	+33,43
Pancas	17,18	39,66	50,43	+33,25
Águia Branca	25	54,36	57,75	+32,75
Brejetuba	20,21	39,92	48,03	+27,82
Afonso Cláudio	32,56	59,11	59,16	+26,60
Divino de São Lourenço	10,29	28,57	36,67	+26,38
Presidente Kennedy	14,55	42,2	40,6	+26,05
Conceição do Castelo	25,77	68,35	51,01	+25,24
Atílio Vivácqua	11,59	37,5	36,62	+25,03
Ibitirama	18,71	65,27	43,41	+24,70
Boa Esperança	25,99	61,03	50,43	+24,44
Apiacá	2,74	31,58	25,84	+23,10
São José do Calçado	17,86	24,77	40,63	+22,77
Alto Rio Novo	24,76	24,53	47,37	+22,61
Itapemirim	11,62	31,2	33,49	+21,87

Município	2023 (%)	2024 (%)	2025 (%)	Varição 2023–2025 (p.p.)
Ibatiba	22,44	42,09	43,44	+21,00
Laranja da Terra	20,49	37,14	41,41	+20,92
Mucurici	29,87	24,66	50,55	+20,68
São Gabriel da Palha	32,77	63,59	53,12	+20,35
Iúna	20,09	38,58	40,1	+20,01
Itaguaçu	30,14	41,51	50	+19,86
Dores do Rio Preto	19,39	31,73	38,66	+19,27
Colatina	22,19	36,21	41,11	+18,92
Montanha	11,48	37,34	29,55	+18,07
Alegre	25	46,27	42,73	+17,73
Alfredo Chaves	25,31	37,3	42,95	+17,64
Irupi	10,53	32,92	27,37	+16,84
Rio Novo do Sul	19,26	41,29	35,92	+16,66
Venda Nova do Imigrante	24,07	48,54	40,61	+16,54
Sooretama	17,19	35,79	33,47	+16,28
Pinheiros	21,95	53,1	37,93	+15,98
Ibiraçu	12,88	35,59	28,68	+15,80
Conceição da Barra	17,26	38,95	32,04	+14,78
Rio Bananal	16,12	37,59	30,45	+14,33
Iconha	16,67	26,24	30,91	+14,24
Piúma	16,44	32	30,47	+14,03
Castelo	31,16	45,18	44,68	+13,52
Vitória	17,14	34,25	30,31	+13,17
Vargem Alta	26,76	31,35	39,86	+13,10
Cariacica	14,91	27,5	27,87	+12,96
Domingos Martins	25,05	41,13	38,01	+12,96
Santa Teresa	16,13	42,56	29,08	+12,95
Cachoeiro de Itapemirim	13,11	24,41	25,26	+12,15
Jerônimo Monteiro	11,63	43,04	23,39	+11,76
João Neiva	22,16	36,77	33,76	+11,60
Nova Venécia	22,92	38,21	33,88	+10,96
Vila Valério	31,46	38,82	41,98	+10,52
Guaçuí	21,59	27,12	31,63	+10,04
Água Doce do Norte	18,93	38,2	28,75	+9,82
Barra de São Francisco	22,73	34,54	32,46	+9,73
Santa Maria de Jetibá	24,27	36,74	33,94	+9,67
São Mateus	13,81	28,32	23,3	+9,49
Vila Velha	16,99	29,71	26,41	+9,42
Muniz Freire	25,76	40,78	35,16	+9,40
Pedro Canário	21,76	30,09	30,46	+8,70
Marataízes	19,21	33,33	27,52	+8,31
Fundão	11,82	26,2	20	+8,18
Jaguaré	18,26	29,79	25,99	+7,73

Município	2023 (%)	2024 (%)	2025 (%)	Varição 2023–2025 (p.p.)
São Roque do Canaã	21,71	28,04	29,36	+7,65
Aracruz	16,05	29,71	23,33	+7,28
Guarapari	16,39	25,89	23,27	+6,88
Serra	14,46	23,71	21,2	+6,74
Muqui	12,06	39,49	18,49	+6,43
Santa Leopoldina	26,85	46,97	33,1	+6,25
Governador Lindenberg	14,38	28,57	20,53	+6,15
Mimoso do Sul	21,91	31,28	27,78	+5,87
Linhares	15,57	27,77	20,98	+5,41
Anchieta	23,99	40,57	28,72	+4,73
Itarana	28,69	43,69	33,07	+4,38
Marechal Floriano	24,53	42,11	27,86	+3,33
Vila Pavão	23,73	26,47	26,23	+2,50
Baixo Guandu	17,58	26,14	20	+2,42
Bom Jesus do Norte	14	23	16,22	+2,22
São Domingos do Norte	31,69	43,97	31,78	+0,09

Fonte: Sedu ES. Elaboração da equipe de Fiscalização 031/2025.

103. Os dados coletados revelaram um cenário marcado por avanços significativos em parte dos municípios, com destaque para aqueles que alcançaram percentuais de leitores fluentes superiores a 70% em 2025. Dentre esses, sobressaem trajetórias como a de Ponto Belo e de Mantenópolis, que apresentaram crescimento linear e consistente ao longo do período analisado (Tabela 1).

104. Para orientar essa trajetória, o CNCA definiu metas intermediárias anuais para cada estado, calculadas a partir de uma função logística que considera o ponto de partida de cada rede em 2023 e o esforço necessário para alcançar o nível 5 de alfabetização até 2030. Para o Espírito Santo, as metas estabelecidas são:

- 2023: 68% — ponto de partida (Nível 3)¹⁰
- 2024: 70% (Nível 4)
- 2025: 72% (Nível 4)
- 2026: 74% (Nível 4)
- 2027: 75% (Nível 4)
- 2028: 77% (Nível 4)

¹⁰ Esses percentuais referem-se ao Indicador Criança Alfabetizada (ICA), calculado com base nas avaliações estaduais alinhadas ao Saeb, e representam o percentual de estudantes com desempenho acima do padrão nacional de alfabetização ao final do 2º ano.

- 2029: 79% (Nível 4)
- 2030: 80% (Nível 5 — meta final)

105. Todavia, vários municípios registraram índices persistentemente baixos ao longo de todo o período, com percentuais com tendência a estagnação, retrocesso ao se comparado ao ano letivo antecedente e crescimento insuficiente para alcançar a meta em 2030, o que aponta para desafios estruturais que vão além da sala de aula e demandam intervenções articuladas entre as esferas municipal e estadual. Vale destacar que, no caso dos municípios de maior porte populacional, o impacto em termos absolutos é ainda mais significativo, uma vez que um baixo percentual representa um número elevado de crianças sem o domínio adequado da leitura (Tabela 1).

106. Essa heterogeneidade entre os municípios, cujos resultados em 2025 variaram entre 14,7% de leitores fluentes, em Bom Jesus do Norte, e 77,0%, em Mantenópolis, sinaliza o desempenho dos estudantes não pode ser explicado por um único elemento isolado, mas pela interação de diferentes condições institucionais, pedagógicas e contextuais que se manifestam de forma distinta entre as redes públicas de ensino capixaba.

107. No curso da auditoria, diversas questões relacionadas à implementação das políticas de alfabetização foram examinadas, incluindo aspectos de governança, apoio institucional, formação docente, uso de avaliações educacionais e organização das intervenções pedagógicas.

108. Parte dessas análises não resultou na identificação de achados de auditoria, seja porque as evidências indicaram aderência às diretrizes das políticas educacionais, seja porque os aspectos observados se configuraram mais como desafios estruturais inerentes à implementação da política pública (situação posta no Capítulo 5 deste relatório). Ainda assim, a análise integrada dos dados educacionais e das evidências coletadas permitiu identificar fatores que, em determinados contextos, podem limitar a efetividade das estratégias de alfabetização e influenciar o alcance das metas estabelecidas.

109. Assim, os achados apresentados no Capítulo 6 decorrem da análise desses fatores e evidenciam situações em que foram identificadas fragilidades capazes de impactar o desempenho das redes municipais.

Capítulo 5. RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA (CNCA)

110. O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), instituído pelo Decreto nº 11.556/2023, é política pública federal estruturada em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios, com o objetivo central de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até o final do 2º ano do ensino fundamental, além de promover a recomposição das aprendizagens de estudantes dos anos seguintes impactados por déficits educacionais, especialmente após a pandemia.

111. Nesse arranjo federativo, o Governo Federal exerce função coordenadora e supletiva, oferecendo assistência técnica e financeira, enquanto os estados atuam como articuladores regionais e as Secretarias Municipais de Educação (SMEs) assumem papel central na implementação direta das ações pedagógicas nas escolas, dado que os municípios são responsáveis pela maior parte das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental no Brasil.

Essa implementação nos seguintes eixos:

- **Gestão e Governança:** Fortalecimento da cooperação entre entes federados. Estados e Municípios devem elaborar seus próprios Planos de Ações Articuladas (PAR).
- **Formação de Profissionais:** Foco na formação continuada de professores alfabetizadores e gestores escolares através da Rede Nacional de Formação de Professores.
- **Infraestrutura Física e Pedagógica:** Distribuição de materiais didáticos complementares e criação de "Cantinhos de Leitura" nas salas de aula.
- **Sistemas de Avaliação:** Consolidação do Saeb (Avaliação Nacional) e de avaliações estaduais para monitorar o progresso em tempo real.

- Reconhecimento de Boas Práticas: Premiação e disseminação de metodologias que estão gerando resultados reais em municípios e escolas.

112. O Foco do CNCA é a Alfabetização na Idade Certa - garantir que 100% das crianças do 1º e 2º ano aprendam a ler e escrever no tempo esperado, e a Recomposição de Aprendizagem – diagnosticar e atender crianças do 3º, 4º e 5º ano que, devido a lacunas (agravadas pela pandemia), não foram alfabetizadas adequadamente, evitando que o atraso escolar se torne crônico.

113. O Monitoramento dos Resultados da implementação do CNCA é feito por indicador que reflete o índice de crianças alfabetizadas nas avaliações nacionais do INEP (ICA).

114. Nesse contexto, as SMEs são responsáveis por transformar as diretrizes nacionais da política de alfabetização em estratégias pedagógicas concretas nas redes de ensino, considerando as especificidades socioeconômicas, culturais e educacionais de seus territórios.

115. No âmbito da atuação estadual, cabe a SEDU-ES instituir o Comitê Estratégico Estadual para acompanhar as metas de alfabetização, designar equipes responsáveis pela implementação do compromisso em nível regional e estadual e auxiliar as Secretarias Municipais de Educação na elaboração ou adequação de seus planos de ação. Além disso, o estado atua na formação continuada de professores e gestores, na organização de avaliações, como as de fluência leitora, alinhadas ao SAEB, bem como apoiar a distribuição de materiais didáticos voltados à alfabetização e à recomposição das aprendizagens.

116. No Estado do Espírito Santo, a implementação dessas diretrizes encontra importante convergência com o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES), política estadual estruturada para fortalecer a cooperação entre a Secretaria de Estado da Educação e as Secretarias Municipais de Educação. Nesse arranjo, o PAES atua como instrumento operacional de integração territorial das políticas educacionais, promovendo formação continuada de professores e gestores, disponibilização de materiais pedagógicos estruturados, acompanhamento sistemático por meio de avaliações educacionais (como o PAEBES e o PAEBES Alfa) e apoio técnico às redes

municipais. Em 2021, todos os 78 municípios aderiram ao PAES, beneficiando mais de 330 mil alunos e 30 mil professores.

117. Dessa forma, enquanto o CNCA estabelece o marco nacional da política de alfabetização, o PAES funciona, no contexto capixaba, como um mecanismo de coordenação estadual que viabiliza a implementação das diretrizes nacionais no âmbito das redes municipais, contribuindo para o alinhamento de práticas pedagógicas, o monitoramento de resultados educacionais e o fortalecimento da governança educacional voltada à garantia da alfabetização na idade adequada.

118. Para apoiar o PAES, foi criado o Fundo Estadual de Apoio à Ampliação e Melhoria das Condições de Oferta da Educação Infantil no Espírito Santo - FUNPAES, por meio da Lei 10.787/2017 e regulamentado pelo Decreto nº 4.217-R/2018.

119. Outro programa do Governo de Estado do Espírito Santo é o "Prêmio Escola que Colabora", criado pela Lei 10.880/2018, regulamentado pelo Decreto 4965-R/2021 e pela Portaria 241-R/2021. O prêmio destina R\$ 70 mil para cada uma das 50 escolas públicas (estadual e municipal) com os melhores indicadores educacionais no Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES/PAEBES Alfa) do ano anterior. E as 50 escolas com piores indicadores recebem apoio financeiro de R\$ 50 mil, com o intuito de fomentar a cooperação técnico-pedagógica entre escolas de desempenho distinto, fortalecendo a aprendizagem de todos.

120. O regime de colaboração do PAES prevê ainda monitoramento de indicadores de risco, reuniões de devolutiva (Circuito de Gestão) e implementação de ações pedagógicas e intersetoriais para apoio a estudantes com defasagens e vulnerabilidades.

121. Diante da análise integrada das evidências (questionários, visitas técnicas e análise de dados administrativos), a equipe de fiscalização **não identificou achados relacionados à ausência ou insuficiência de apoio estadual (QA1 - A SME recebeu apoio da Sedu-ES para implementar as políticas de alfabetização?).** Ao contrário, verificou-se que a Sedu-ES cumpre sua função de assistência técnica, ajudando a reduzir assimetrias entre as redes e fortalecendo a governança educacional no Espírito

Santo. A execução concreta das políticas de alfabetização, no entanto, permanece dependente da capacidade administrativa e financeira de cada município.

122. O apoio da Sedu-ES às Secretarias Municipais de Educação (SME) materializou-se por meio das seguintes constatações:

- Todos os municípios declararam ter recebido formações ofertadas pela Sedu-ES no último ano, o que indica a presença de ações estaduais voltadas à capacitação das equipes. Entre os professores (QProfessores), 2.213 afirmaram ter participado de formações no período, sendo 489 especificamente vinculadas à Sedu.
- Com relação à utilização dos resultados nas avaliações, a Sedu-ES disponibiliza e coordena o uso de instrumentos, como o PAEBES, o PAEBES Alfa e a Prova de Fluência em Leitura. Todas as redes municipais (100%) informaram que recebem relatórios consolidados dessas avaliações e os utilizam para orientar o trabalho das escolas e identificar lacunas de aprendizagem.
- As redes municipais declararam adotar os instrumentos estaduais como principal referência para a gestão pedagógica. No ordenamento dos indicadores mais importantes para a gestão pedagógica, o IDEB (46%), a Prova de Fluência (41%) e o PAEBES Alfa (18%) foram citados como os indicadores mais importantes para o monitoramento.
- Cerca de 98% das secretarias municipais afirmaram que os recursos e ações do PAES colaboram de forma significativa para a aprendizagem, percepção compartilhada por 99% dos professores respondentes.
- O apoio da Sedu-ES também assume uma dimensão de incentivo financeiro e compartilhamento de boas práticas, com o “Prêmio Escola que Colabora” destinando recursos a escolas com bons indicadores para que cooperem com unidades de desempenho inferior.

- Os registros de visitas técnicas indicaram que o apoio estadual ocorre de forma mediada no cotidiano escolar pelos coordenadores pedagógicos do PAES e da Renalfa (Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização).
- O SAEV foi identificado como uma ferramenta de diagnóstico e monitoramento utilizada pelas redes para orientar o planejamento pedagógico e as intervenções em sala de aula. Durante as visitas técnicas realizadas pela equipe de auditoria, constatou-se que 100% das unidades escolares utilizavam os resultados de avaliações externas, incluindo o SAEV, para orientar suas intervenções pedagógicas.
- Em algumas unidades escolares visitadas, foi mencionado o uso do Circuito de Gestão.

123. Essas evidências mostram que as redes utilizam os instrumentos estaduais como referência para monitoramento das aprendizagens, ainda que complementem esse processo com avaliações próprias, simulados, sistemas municipais e instrumentos internos. Essa combinação sugere que a Sedu-ES orienta parte do diagnóstico e do monitoramento, mas o detalhamento das ações decorrentes desses resultados é conduzido localmente pelas Secretarias Municipais.

124. Desta forma, destaca-se as responsabilidades das Secretarias Municipais de Educação (SMEs) na implementação do CNCA, quais são:

- As SMEs deveriam ter elaborado e publicado suas próprias diretrizes de alfabetização, baseadas em um **diagnóstico analítico** da realidade local, no prazo de até 90 dias após a adesão ao CNCA, finalizado no início de 2024;
- Cabe às SMEs formular planos estratégicos que garantam a alfabetização de todas as crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental.
- Incumbe às SMEs identificar, reconhecer e disseminar práticas pedagógicas e de gestão que obtenham sucesso no processo de alfabetização.
- Compete às SMEs implementar políticas de formação para gestores escolares e professores alfabetizadores, focando na melhoria das práticas de sala de aula;

- É dever das SMEs desenvolver ações específicas para a recomposição das aprendizagens, especialmente para estudantes do 3º ao 5º ano que possuam defasagens, utilizando planos individualizados e acompanhamento contínuo;
- Acabe às SMEs garantir que as escolas disponham de materiais didáticos suplementares, recursos pedagógicos e espaços de incentivo à leitura (como bibliotecas ou cantinhos de leitura) adequados à faixa etária
- Cabe à gestão municipal acompanhar sistematicamente o cumprimento das metas de alfabetização estabelecidas pelo MEC, de forma a permitir que redes de ensino, escolas e órgãos de controle acompanhem a eficácia das políticas públicas e realizem intervenções precisas para melhorar a aprendizagem do ciclo de alfabetização.

Capítulo 6. ACHADOS DE AUDITORIA

125. Este capítulo discorre sobre as questões formuladas para examinar os riscos evidenciados no [Projeto de Fiscalização 00032/2025-7](#) para os diferentes fatores que influenciam o desempenho escolar no ciclo de alfabetização nas redes municipais, abrangendo desde o uso de indicadores e a atuação da gestão escolar até condições de infraestrutura, fatores socioeconômicos e estratégias de apoio ao desenvolvimento dos estudantes.

126. Destaca-se que alguns achados identificados durante a análise foram tratados em apartado deste relatório. Essa medida foi adotada em razão do caráter sigiloso das informações envolvidas, cujo detalhamento poderia expor dados sensíveis ou restritos. Dessa forma, visando preservar a confidencialidade e atender às normas de proteção da informação, o conteúdo referente a tais achados foi registrado em documento específico, de acesso limitado às autoridades e instâncias competentes.

127. É importante ressaltar que os Achados 2 e 4 revelaram irregularidades envolvendo remuneração (como o cumprimento de piso salarial) e admissões (como contratações por designação temporária), cuja competência, conforme disposto no Regimento Interno deste Tribunal, é da Secretaria de Controle Externo de Pessoal e Previdência (SecexPessoal). Nesse sentido, vale dizer que há uma fiscalização em andamento naquele setor cujo objeto é o piso do magistério (Fiscalização 052/2025, Processo TC

7133/2025). E ainda, para estes casos, os encaminhamentos propostos pela Equipe Técnica são no sentido de dar ciência aos gestores municipais.

128. Essa proposta está alinhada à competência do Neducação que inclui (i) Fiscalizar o objeto sob o prisma da avaliação de resultados e programas de governo; (ii) Criar e mensurar indicadores de desempenho específicos da área educacional e (iii) Subsidiar a apreciação das contas de governo e o julgamento das contas de gestão no que tange à eficácia do ensino.

6.1 Achado A1 (Todas as questões) – Fragilidade nos aspectos de governança e condições estruturais relevantes para o alcance das metas de alfabetização.

6.1.1 Critérios

129. A Constituição de 1988, arts. 205, 206 e 211, estabelece que a educação deve ser organizada com base em padrões de qualidade, com cooperação entre os entes federativos e com garantia de condições para melhoria do ensino.

130. A Lei 9.394/1996 (LDB), art. 9º, VI e art. 87, determina que o poder público deve assegurar processos nacionais de avaliação do rendimento escolar; utilizar essas avaliações como instrumentos de orientação das políticas educacionais e melhoria da qualidade do ensino.

131. A Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2025) determina a alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental, com estratégias voltadas ao acompanhamento da aprendizagem e ao apoio pedagógico (Meta 5). E as estratégias 5.2 e 5.3 que as redes de ensino devem monitorar resultados de aprendizagem e promover intervenções pedagógicas baseadas em evidências.

132. O plano também prevê que estados e municípios adotem estratégias e metas alinhadas ao plano nacional, organizando políticas educacionais para garantir a alfabetização na idade adequada.

133. As políticas de avaliação (como SAEB e avaliações estaduais como PAEBES) têm como finalidade: (i) produzir evidências para subsidiar decisões educacionais; (ii) apoiar

a gestão escolar e pedagógica e (iii) orientar intervenções para melhoria da aprendizagem.

134. O Decreto 11.556/2023, institui o CNCA, estabelece diretrizes para a cooperação entre União, Estados e Municípios com vistas à garantia da alfabetização das crianças na idade adequada, prevendo a implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação da aprendizagem. Entre as diretrizes do Compromisso, destacam-se:

135. A implementação das políticas de alfabetização deve ocorrer em articulação entre os entes federados, cabendo à União e aos estados prestar apoio técnico e formativo aos municípios, inclusive no uso de sistemas de avaliação, monitoramento e análise de resultados educacionais, de forma a fortalecer a gestão pedagógica e a melhoria da aprendizagem;

136. Os indicadores de desempenho da alfabetização devem subsidiar processos de planejamento pedagógico, tomada de decisão e acompanhamento das escolas, com vistas ao aprimoramento das práticas de ensino e ao alcance das metas de alfabetização;

137. Os entes federados devem estruturar mecanismos institucionais que assegurem coordenação, acompanhamento e apoio às escolas, garantindo que as informações produzidas pelos sistemas de avaliação sejam efetivamente incorporadas às práticas de gestão educacional;

138. Os resultados de aprendizagem devem ser utilizados como instrumentos de monitoramento da efetividade das políticas públicas de alfabetização, orientando a definição de estratégias de melhoria e a alocação de esforços institucionais.

139. Dessa forma, espera-se que os sistemas de ensino disponham de mecanismos institucionais e condições estruturais que permitam a coleta, análise e utilização sistemática dos indicadores de desempenho educacional, de modo a orientar as práticas pedagógicas e a gestão das políticas públicas de alfabetização, para alcance das metas prevista até 2030.

6.1.2 Situação encontrada / Evidência

140. A análise dos dados relativos ao indicador de fluência leitora do ciclo de alfabetização na rede municipal evidenciou que em 43 (55,13%) municípios do Espírito Santo houve retrocesso no percentual de alunos com desempenho adequado, no comparativo 2024 e 2025, cenário que pode indicar fragilidades na governança e no monitoramento das políticas educacionais voltadas à alfabetização, como pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 2. Retrocesso do percentual (%) de Leitores Fluentes por Município (2024–2025)

Município	2024 (%)	2025 (%)	Diferença (p.p)
MUQUI	39	19	-20
IBITIRAMA	63	44	-19
JERONIMO MONTEIRO	43	24	-19
CONCEICAO DO CASTELO	68	52	-16
PINHEIROS	54	39	-15
MARECHAL FLORIANO	42	28	-14
BOA ESPERANCA	62	49	-13
SANTA LEOPOLDINA	47	34	-13
SANTA TERESA	44	31	-13
ECOPORANGA	72	60	-12
SAO DOMINGOS DO NORTE	44	32	-12
ANCHIETA	41	30	-11
SAO GABRIEL DA PALHA	64	53	-11
MUNIZ FREIRE	46	36	-10
AGUA DOCE DO NORTE	38	29	-9
ITARANA	42	33	-9
ALEGRE	44	36	-8
MONTANHA	38	30	-8
CONCEICAO DA BARRA	39	32	-7
RIO BANANAL	38	31	-7
APIACA	32	26	-6
ARACRUZ	30	24	-6
BAIXO GUANDU	26	20	-6
BOM JESUS DO NORTE	23	17	-6
FUNDAO	26	20	-6
IBIRACU	36	30	-6
LINHARES	28	22	-6
IRUPI	33	28	-5

Município	2024 (%)	2025 (%)	Diferença (p.p)
RIO NOVO DO SUL	41	36	-5
MARATAIZES	33	29	-4
AFONSO CLAUDIO	64	61	-3
JAGUARE	30	27	-3
JOAO NEIVA	37	34	-3
NOVA VENECIA	38	35	-3
SANTA MARIA DE JETIBA	33	30	-3
VILA VELHA	30	27	-3
VITORIA	34	31	-3
BARRA DE SAO FRANCISCO	35	33	-2
GUARAPARI	26	24	-2
MIMOSO DO SUL	31	29	-2
SAO MATEUS	26	24	-2
SERRA	22	20	-2
SOORETAMA	36	34	-2

Fonte: Sedu ES. Elaboração da equipe de Fiscalização 031/2025.

As evidências sobre governança, foram registradas tanto no Relatório de Levantamento 3-2024, bem como foram identificadas nesta auditoria operacional, revelando:

- Embora todos os 78 municípios tenham aderido ao CNCA, a maioria (49 municípios) não possuía uma Política de Alfabetização instituída até o levantamento de 2024;
- Uma parte significativa das redes (31 municípios) não utilizava instrumentos básicos de financiamento do CNCA para melhoria de infraestrutura, sugerindo subutilização de recursos disponíveis ao CNCA (levantamento de 2024);
- Foi constatado que o recebimento de assistência financeira federal (via PAR) e estadual não tem sido equânime entre os municípios (levantamento de 2024);
- Nas unidades de ensino, observou-se baixa autonomia financeira, com 84,6% das escolas visitadas apresentando centralização de recursos nas Secretarias Municipais de Educação;
- De maneira geral, as evidências indicaram que o fornecimento de livros e materiais didáticos provenientes do FNDE e do PAES é considerado regular e

adequado na maioria das escolas. No entanto, Apesar da regularidade, houve relatos de que determinados materiais adotados (especificamente os do PAES) foram criticados por serem excessivamente longos ou complexos para a faixa etária dos estudantes no início da alfabetização;

- Quanto ao incentivo do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) à criação e fortalecimento de espaços destinados à promoção da leitura, verificou-se que ainda há lacunas na infraestrutura de diversas redes municipais. Professores de 55 municípios informaram que suas escolas não possuem biblioteca, enquanto em 41 municípios foi registrada a ausência de “Cantinho da Leitura” e, em 60 municípios, as escolas não dispõem de sala de leitura, evidenciando limitações na oferta de ambientes estruturados para o estímulo às práticas leitoras.
- Com relação aos Recursos Tecnológicos, 24% os professores relataram a indisponibilidade de recursos tecnológicos (como chromebooks e internet), o que limita a adoção de metodologias e materiais digitais em sala de aula. Fato corroborado nas visitas técnicas que encontrou laboratórios de informática desativados devido a equipamentos obsoletos e falta de manutenção.
- Embora a gestão escolar seja percebida pelos docentes como um importante ponto de apoio cotidiano e de estímulo ao engajamento pedagógico, parte dos professores percebe que o apoio técnico fornecido pelas Secretarias ocorre de forma apenas parcial.

141. Evidências:

- Avaliação de Fluência em Leitura ([Anexo 00899/2026](#) e [Anexo 00900/2026](#))
- [Relatório de Levantamento 00003/2024](#) (Processo TC 0316/2024)
- Questionário Rede: Questão 23 a 26 / Seção G e questões abertas/ Seção J ([Apêndice 00094/2026](#))
- Questionário Professores: Questão 30, 31 e 32 e questões discursivas. ([Apêndice 00095/2026](#))

- Visitas Técnicas ([Apêndice 00096/2026](#))

6.1.3 Causas

Embora os dados apontem elevado nível de adesão formal às políticas públicas de alfabetização e aos instrumentos de monitoramento da aprendizagem — como o PAEBES Alfa, a Prova de Fluência e outros sistemas avaliativos — foram identificadas limitações na capacidade das redes de ensino e das escolas em assegurar condições institucionais adequadas para o pleno desenvolvimento das práticas pedagógicas voltadas ao ciclo de alfabetização, tais como as tratadas nos achados subsequentes, e ainda: - a superlotação de turmas, a ausência de profissionais de apoio, a falta de materiais pedagógicos e o baixo apoio familiar, elementos que dificultam o atendimento individualizado necessário ao processo de alfabetização.

Adicionalmente, parte expressiva dos docentes relatou insuficiência de tempo para planejamento pedagógico e descumprimento do piso salarial do magistério em algumas redes, fatores que contribuem para a desmotivação profissional e para a intensificação da carga de trabalho.

6.1.4 Efeitos

142. Um efeito é o risco de não cumprimento das metas relacionadas à alfabetização na idade adequada, o que pode gerar impactos significativos sobre o desenvolvimento educacional dos estudantes, tendo em vista que a alfabetização constitui etapa estruturante da trajetória escolar e condição essencial para a consolidação das aprendizagens nas etapas subsequentes da educação básica.

143. Nesse contexto, destaca-se que o gestor municipal, ao instituir o Plano Municipal de Educação, estabeleceu diretrizes, parâmetros e estratégias voltados à promoção da alfabetização das crianças, em consonância com as políticas nacionais voltadas à garantia do direito à aprendizagem.

144. Adicionalmente, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) estabelece como objetivo central assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até o final do 2º ano do ensino fundamental, com ações estruturadas que envolvem diagnóstico contínuo das aprendizagens, formação de professores, disponibilização de

materiais pedagógicos adequados, acompanhamento pedagógico e monitoramento de resultados.

6.1.5 Conclusão do achado

145. Do ponto de vista dos avanços, os dados evidenciaram que o período de 2024 a 2025 foi marcado por crescimento dos indicadores de fluência leitora em grande parte dos municípios (45%), o que demonstra ser possível transformar substancialmente o cenário da alfabetização em um curto espaço de tempo.

146. Contudo, a análise comparativa entre os dois intervalos (2023→2024 e 2024→2025) revelou uma fragilidade estrutural: a maioria dos municípios não sustentou os avanços obtidos em 2024. Dos 78 municípios avaliados, aproximadamente 43 apresentaram recuo ou estagnação nos percentuais de fluência entre 2024 e 2025. Esse padrão generalizado de "avanço seguido de recuo" pode indicar que as intervenções realizadas em 2024 produziram efeitos imediatos, mas não foram suficientemente consolidadas para garantir continuidade pedagógica no ciclo seguinte. Trata-se de um sinal de alerta relevante: tal situação compromete a trajetória de evolução esperada pelo CNCA.

147. Este achado deixa claro que cumprir a meta dentro do prazo proposto é uma ação importante, mas que o gestor municipal deve monitorar e agir para mantê-la no patamar alcançado e sempre em progressão.

148. Esse fato reforça que os fatores determinantes do desempenho em fluência leitora — gestão pedagógica consistente, monitoramento contínuo da aprendizagem, formação docente qualificada, equidade no atendimento e governança responsável — ainda não estão suficientemente consolidados na maioria das redes municipais capixabas.

149. Diante desse cenário, conclui-se que, embora o Espírito Santo tenha avançado de forma expressiva em termos absolutos ao longo do triênio, o ritmo e a sustentabilidade desse avanço foram insuficientes para garantir o cumprimento das metas estabelecidas pelo CNCA para 2025 e os anos subsequentes na maior parte dos municípios.

6.1.6 Esclarecimentos do Auditado

150. Complementado oportunamente, por ocasião da análise e incorporação dos comentários apresentados pelos gestores ao Relatório Preliminar de Auditoria.

6.1.7 Proposta de encaminhamento

151. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação dos Municípios de Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Alegre, Anchieta, Apicá, Aracruz, Baixo Guandu, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Conceição da Barra, Conceição do Castelo, Ecoporanga, Fundão, Guarapari, Ibitirama, Ibirapu, Irupi, Itarana, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Linhares, Maratáizes, Marechal Floriano, Mimoso do Sul, Montanha, Muqui, Muniz Freire, Nova Venécia, Pinheiros, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, São Mateus, Serra, Sooretama, Vitória, Vila Velha, que, no prazo de 90 dias a contar da data do Acórdão, elaborem ou atualizem suas Políticas de Alfabetização, com metas anuais progressivas alinhadas ao CNCA, estratégias pedagógicas específicas para cada contexto territorial e indicadores de monitoramento claramente definidos, para o cumprimento das metas do Compromisso.

6.2 Achado A2 (Q2) – Fragilidade na política de valorização docente e descumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional.

6.2.1 Critérios

152. A Constituição de 1988 (Art. 206) institucionalizou a valorização dos profissionais da educação ao exigir planos de carreira, piso salarial e ingresso por concurso, visando a melhoria da qualidade do ensino público.

153. A Lei 9.394/1996 (LDB), em seu art. 67, impõe aos sistemas de ensino o dever de assegurar a valorização e a carreira dos profissionais da educação.

154. A Lei 11.738/2008, ao estabelecer o Piso Salarial, materializou as condições dignas de remuneração e jornada de trabalho, buscando reduzir as desigualdades regionais. Ela prevê a atualização anual do valor, seguindo o índice de crescimento do valor anual mínimo por aluno do Fundeb.

155. De acordo com o parágrafo 2º do art. 2º da referida lei os profissionais da educação básica beneficiados pelo piso salarial profissional nacional - PSPN, são os seguintes segundo sua redação:

Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional (Brasil, 2008).

156. E em seu art. 6º, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009.

157. A ADI 4167¹¹ consolidou, no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, a obrigatoriedade do cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional, estabelecida pelo art. 6º da Lei nº 11.738/2008. A decisão fixou o entendimento de que a autonomia administrativa e financeira dos entes federados não é absoluta, submetendo-se ao dever constitucional de valorização do magistério. Assim, Estados e Municípios não podem invocar sua auto-organização para descumprir o valor mínimo fixado pela União, o qual deve incidir obrigatoriamente sobre o vencimento básico das carreiras, garantindo um patamar remuneratório civilizatório unificado em todo o território nacional.

158. A Emenda Constitucional 108/2020 que tornou permanente o “novo Fundeb” (Lei 14.113/2020) consolidou o Piso Salarial Profissional Nacional como o alicerce da valorização docente, ao vincular constitucionalmente o financiamento da educação básica à capacidade de pagamento dos entes federados e destinar obrigatoriamente 70% dos recursos para a remuneração dos profissionais da educação.

6.2.2 Situação encontrada / Evidência

11 Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4167**. Requerentes: Governadores dos Estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 27 de abril de 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em 28/10/2020.

159. No questionário aplicado aos gestores municipais (QDiagnóstico), constatou-se que 37% das redes de ensino declararam não cumprir integralmente a norma do piso salarial. Trinta e duas (32) redes municipais declararam o descumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional, que foram: Água Doce do Norte, Águia Branca, Alto Rio Novo, Anchieta, Barra de São Francisco, Cachoeiro de Itapemirim, Castelo, Conceição da Barra, Conceição do Castelo, Fundão, Ibirajú, Iconha, Irupi, Iúna, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Marataízes, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Nova Venécia, Pancas, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Teresa, São José do Calçado, São Mateus, Serra e Vila Valério.

160. A pesquisa junto aos profissionais (QProfessor) apresentou dados ainda mais críticos: 42% dos 2.323 professores e pedagogos respondentes afirmaram não receber o piso salarial. Os professores que declararam não receber o piso salarial foram das seguintes redes de ensino: Afonso Cláudio, Alegre, Anchieta, Aracruz, Barra de São Francisco, Cariacica, Colatina, Conceição do Castelo, Ecoporanga, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Itapemirim, Iúna, Jaguaré, João Neiva, Linhares, Marechal Floriano, Marilândia, Mimoso do Sul, Montanha, Muniz Freire, Pedro Canário, Piúma, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Teresa, São Gabriel da Palha, São Mateus, Serra, Sooretama, Viana, Vila Valério, Vila Velha.

161. Relatos qualitativos dos docentes indicam que algumas redes utilizam complementações salariais que não incidem no vencimento-base, o que prejudica a progressão na carreira e a valorização real do profissional (QProfessor). Em relação às políticas de valorização, algumas respostas destacaram a necessidade de planos de carreira mais estruturados, estabilidade da equipe e melhores condições salariais.

162. Quando se compara os dados obtidos no QDiagnóstico e no QProfessor, observa-se que:

- Redes de ensino comuns (19 municípios) citadas em ambas as pesquisas: Anchieta, Barra de São Francisco, Conceição do Castelo, Iúna, João Neiva, Mimoso do Sul, Montanha, Muniz Freire, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Teresa, São Mateus, Serra e Vila Valério.

- Redes de ensino citadas exclusivamente pelos gestores no QDiagnóstico: Água Doce do Norte, Águia Branca, Alto Rio Novo, Cachoeiro de Itapemirim, Castelo, Conceição da Barra, Fundão, Ibraçu, Iconha, Irupi, Jerônimo Monteiro, Marataízes, Mucurici, Muqui, Nova Venécia, Pancas, Rio Bananal e São José do Calçado (19 redes).
- Redes de ensino mencionadas exclusivamente por professores e pedagogos no QProfessor: Afonso Cláudio, Alegre, Aracruz, Cariacica, Colatina, Ecoporanga, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Itapemirim, Jaguaré, Linhares, Marechal Floriano, Marilândia, Pedro Canário, Piúma, São Gabriel da Palha, Sooretama, Viana e Vila Velha (23 redes).

163. Ainda no QProfessor, as respostas à pergunta *“Você acha que as verbas destinadas à educação estão sendo bem aplicadas?”* demonstraram uma situação de insatisfação, os professores denunciaram o não pagamento do piso salarial e a discrepância entre os benefícios recebidos por docentes municipais e estaduais. Falas como *“onde estão os recursos destinados, que na minha sala ainda não chegou?”* sintetizaram um sentimento coletivo de que o investimento declarado não se traduz em condições reais de trabalho dentro das salas de aula.

164. As visitas técnicas realizadas às unidades escolares municipais revelaram um quadro crítico de desvalorização profissional, com relação ao piso salarial nacional do magistério, em diversas escolas visitadas, ou por ausência de plano de carreira estruturado ou por falta do reajuste anual. Houve relatos também sobre atrasos e inconsistências nos pagamentos, e em casos específicos, a supressão de benefícios como o auxílio-alimentação e/ou do adicional de acesso para professores que atuam em zona rural.

165. Evidências:

- Itens 2.5.10, 2.5.17, 2.5.18 do [Relatório de Levantamento 00001/2025-1](#) – temática: Planos de Carreira e a Remuneração do Magistério das redes de ensino do Estado do Espírito Santo (Processo 03608/2025-1).
- Questionário Diagnóstico: Questões abertas ([Apêndice 00098/2026](#))

- Questionário Rede: Questão 1 a 4 /Seção B e questões abertas/ Seção J ([Apêndice 00094/2026](#))
- Questionário Professores: Questões 8, 9 e Questões discursivas ([Apêndice 00095/2026](#))
- Visitas Técnicas ([Apêndice 00096/2026](#))

6.2.3 Causas

166. Entre as causas, cita-se a ausência ou desatualização de planos de carreira do magistério e/ou ausência de planejamento orçamentário

167. Embora o cumprimento do piso constitua obrigação legal vinculada à valorização do magistério, sendo elemento estruturante para a efetividade das políticas públicas educacionais, os Secretários Municipais de Educação, em suas respostas, sugerem que o não pagamento está atrelado a desafios orçamentários e à falta de adequação dos planos de carreira locais, o que fragiliza a estrutura remuneratória e retira dos docentes a perspectiva de progressão funcional como mecanismo complementar de valorização profissional.

6.2.4 Efeitos

168. A gestão municipal (QRede) reconheceu que a ausência do cumprimento do piso é um fator relevante de desmotivação docente.

169. O descumprimento do piso é apontado como uma das causas principais para a alta rotatividade de professores e a dificuldade de fixação de equipes estáveis no ciclo de alfabetização, o que gera descontinuidade pedagógica e eleva o risco de não atingimento das metas de fluência leitora.

6.2.5 Conclusão do achado

170. O descumprimento da Lei 11.738/2008, que institui o Piso Salarial Profissional Nacional, configura uma fragilidade estrutural crítica em aproximadamente 37% das redes municipais capixabas. O diagnóstico revelou que 32 prefeituras declararam

formalmente o não cumprimento integral da norma, situação corroborada pela percepção direta dos professores e pedagogos alfabetizadores que afirmaram não receber o valor fixado nacionalmente.

171. Observou-se que um cenário de baixa valorização profissional associado à ausência de planos de carreira atualizados e à falta de priorização orçamentária para a gestão de pessoal da função Educação.

172. Com relação à divergência de informações sobre o pagamento/recebimento do piso salarial nacional entre os de gestores (QDiagnóstico) e professores (QProfessor) decorre, provavelmente, de percepções distintas: gestores consideram cumprimento formal posto na lei (vencimento-base), enquanto professores relatam o impacto real do não recebimento, inclusive, agravado por falta de reajuste anual e por contratações temporárias abaixo do piso. Essa discrepância, observada em 19 redes comuns no Espírito Santo, reforça a metodologia adotada nesta auditoria, que buscou alinhamento entre declarações oficiais e realidade vivida pelos profissionais. Importante mencionar que os professores respondentes não representam todos os municípios, limitando-se a 61 redes específicas, fato esse que pode ter impactado também na divergência observada.

173. Entre as possíveis ações sugeridas, elenca-se:

- Adequação normativa: Edição ou revisão da legislação municipal que trata do Piso e do Plano de Carreira Docente, em observância ao incidente de prejudicado contido no Processo TC 585/2024-9.

- Previsão orçamentária: Inclusão na LOA e PPA, assegurando sustentabilidade fiscal e transparência, em consonância em conformidade com o art. 5º da Lei 11.738/2008, que exige dos entes federativos a estruturação do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR) com progressão baseada em formação, tempo de serviço e mérito;

- Monitoramento e transparência: Instituição de mecanismo anual de monitoramento, com publicação de valores e metodologia de reajuste anual, como disposto em consonância em conformidade com no art. 5º da Lei 11.738/2008, que determina sua

atualização anual em janeiro, a partir de 2009, com base em critérios como variação do Fundeb e INPC (recentemente alterados por MP 1.334/2026).

6.2.6 Esclarecimentos do Auditado

174. Complementado oportunamente, por ocasião da análise e incorporação dos comentários apresentados pelos gestores ao Relatório Preliminar de Auditoria.

6.2.7 Proposta de encaminhamento

175. Ciência (art. 2º, II, c/c art. 9, III e IV da Res. TC 361/2022) às Secretarias Municipais de Educação, em articulação com as Secretarias de Finanças e com as Secretarias de Planejamento, dos municípios Água Doce do Norte, Águia Branca, Afonso Cláudio, Alegre, Alto Rio Novo, Anchieta, Aracruz, Barra de São Francisco, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Castelo, Colatina, Conceição da Barra, Conceição do Castelo, Ecoporanga, Fundão, Guaçuí, Guarapari, Ibirapu, Ibatiba, Iconha, Irupi, Itapemirim, Lúna, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Linhares, Marataízes, Marechal Floriano, Marilândia, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, Piúma, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Teresa, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Mateus, Serra, Sooretama, Viana, Vila Velha, Vila Valério, sobre o descumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica, nos termos dos arts. 1º, 4º, e 6º da Lei 11.738/2008, do art. 67, inciso V, da Lei 9.394/1996, e do incidente de prejudgado contido no Processo TC 585/2024-9.

176. Ciência (art. 2º, II, c/c art. 9, III e IV da Res. TC 361/2022) às Secretarias Municipais de Educação dos municípios capixabas que a atualização legal do Piso Salarial Profissional em 2026 já foi efetivada por meio da Medida Provisória nº 1.334/2026 e Portaria nº 83/2026 do MEC, o que exige adequação normativa.

177. Ciência (art. 2º, II, c/c art. 9, III e IV da Res. TC 361/2022) às Secretarias Municipais de Educação dos municípios capixabas da existência de processo de fiscalização em andamento, no âmbito da SecexPessoal deste Tribunal, sobre o Piso Salarial Profissional.

6.3 Achado A3 (Q2) – Fragilidade na implementação e no controle da jornada extraclasse docente, com comprometimento da reserva mínima de 1/3 prevista na legislação nacional.

6.3.1 Critérios

178. A Constituição de 1988 (Art. 206) institucionalizou a valorização dos profissionais da educação ao exigir planos de carreira, piso salarial e ingresso por concurso, visando a melhoria da qualidade do ensino público.

179. A Lei 9.394/1996 (LDB), em seu art. 67, inciso V, impõe aos sistemas de ensino o dever de assegurar a valorização e a carreira dos profissionais da educação, e especifica que o 1/3 de planejamento deve ser utilizado para estudos, planejamento e avaliação, ou seja, atividades pedagógicas que integrem o ciclo de ensino e aprendizagem.

180. A Lei nº 11.738/2008, em seu art. 2º, § 4º, estabelece que, na composição da jornada de trabalho dos profissionais do magistério da educação básica, no máximo 2/3 da carga horária podem ser destinados às atividades de interação com os educandos, assegurando o mínimo de 1/3 para atividades destinadas ao planejamento, avaliação e aperfeiçoamento profissional.

181. No intuito de fomentar as políticas públicas e diretrizes de ensino, o CNE (Conselho Nacional de Educação) emitiu pareceres, estudos e pesquisas que auxiliam os entes federados a esclarecer assuntos e entendimentos de diversas temáticas. Em 2012, o Parecer nº 18 do CNE/CEB tratou da composição da jornada de trabalho prevista na lei 11.738/2008, ressaltado que independente da forma como a escola organiza a duração de sua hora-aula, a aplicabilidade da lei está na jornada de trabalho do professor, devendo um terço da mesma ser reservada a atividades extraclasse.

182. Consagrou-se a tese jurídica, portanto, que dá lastro aos dizeres da lei do piso, formando-se a proporcionalidade de um terço da jornada de trabalho para atividades extraclasse, que, por força de lei, deve cumprir a finalidade prevista no art. 67, inciso V, da Lei nº 9.394/96 (LDB), ou seja, deve ser destinada para estudos, planejamento e avaliação. A Lei nº 11.738/2008, bem como o presente Parecer, tratam da aplicação da legislação em âmbito nacional.

183. Portanto, tudo o que aqui se dirá se aplica às condições que se constituem como regra e não tomam como base as exceções, que serão contempladas em cada rede ou sistema de ensino por decorrência da regra geral. Desta forma, a Lei nº 11.738/2008 se aplica aos professores que são admitidos para trabalhar em determinada jornada de trabalho fixada em lei. São contratados por esta jornada de trabalho que, nos termos do § 1º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008, é de até 40 horas semanais.

184. Assim, dando consequência ao que foi dito até o momento, a implantação da Lei nº 11.738/2008, no que diz respeito à composição da jornada de trabalho dos professores, deve ser realizada em todos os sistemas e redes de ensino aplicando-se a seguinte tabela:

Tabela 3. Duração total da jornada Interação com estudantes Atividades extraclasse.

Duração total da Jornada	Interação com estudante	Atividades extraclasse
40	26,66	13,33
35	23,33	11,66
30	20,00	10,00
25	16,66	8,33
20	13,33	6,66
15	10,00	5,00

Nota: transcrição de parte da tabela presente no Parecer 18/2012 CNE/CEB.

6.3.2 Situação encontrada / Evidência

185. No Questionário Rede (QRede) a totalidade dos municípios (100%) declarou garantir o cumprimento desse direito aos profissionais do magistério da educação básica o mínimo de 1/3 da carga horária destinado a atividades extraclasse de planejamento, avaliação e aperfeiçoamento profissional.

186. Ainda, as redes de ensino municipais, em uma escala de 1 (baixo) a 5 (alto), atribuíram média 4,41 ao impacto da rotatividade docente, sendo um dos indicadores com maior grau de concordância sobre prejuízo ao processo escolar. Afirmaram também que os contratos temporários comprometem a continuidade do trabalho (média 3,92).

187. No QProfessor, com respeito ao tempo de planejamento, obteve-se os seguintes dados: - 86.1% (2.001 profissionais) afirmaram dispor de 1/3 da carga horária para planejamento extraclasse e 14% (322 respondentes) declararam não dispor; - 35.2%

declararam que o tempo de planejamento é suficiente para preparar aulas/analisar resultados e 78.5% informaram participar do planejamento escolar.

188. No questionário direcionado aos professores, essa percepção também apareceu, com 62% dos docentes afirmando que a escola possui rotatividade intermediária, alta ou muita alta, e 53% afirmando que a rotatividade prejudica a continuidade pedagógica. Nos registros de visita técnica, diretores relataram substituições frequentes ao longo do ano, com perda do vínculo pedagógico estabelecido com os estudantes.

189. No QProfessor, os relatos qualitativos dos professores revelam que o tempo destinado ao planejamento pedagógico é insuficiente e, muitas vezes, desvirtuado de sua função essencial. Em vez de ser utilizado para preparar aulas, elaborar sequências didáticas e refletir sobre as necessidades dos alunos, o planejamento tem sido consumido pelo preenchimento de fichas, formulários e demandas burocráticas impostas pela gestão. Como registrado textualmente por um dos respondentes: *"o planejamento não é usado para planejar as aulas, mas para preencher fichas e outros"* — uma denúncia que sintetiza o sentimento coletivo de esvaziamento desse tempo tão necessário.

190. A situação se agrava nas escolas rurais e multisseriadas, onde a majoração da carga horária para 40 horas semanais, implementada em 2024, gerou um efeito colateral severo: a rotatividade de professores aumentou e a distribuição de turmas tornou-se inviável. Há relatos de docentes responsáveis por até seis turmas simultâneas, lecionando no matutino e no vespertino, acumulando disciplinas como Arte, Português, História, Geografia e Ciências. Nesse contexto, o planejamento ficou ainda mais prejudicado, pois o tempo disponível é incompatível com a complexidade das demandas pedagógicas exigidas.

191. Outro ponto recorrente é quando trata do planejamento e reclamação da falta de materiais adequados que comprometem o planejamento. Professores relataram receber livros do PAES incompletos — sem os livros de história, por exemplo — o que dificulta a organização das aulas e obriga o docente a improvisar. Da mesma forma, o excesso de materiais padronizados enviados pelas secretarias — livros didáticos, Aprova Brasil, PAES — é apontado como um entrave, pois um único material aplicado a todos os alunos

ignora os diagnósticos realizados pelas equipes docentes e inviabiliza um planejamento verdadeiramente diferenciado.

192. Ademais, os professores foram enfáticos ao afirmarem que a gestão pedagógica da secretaria está mais voltada à cobrança de resultados em avaliações externas do que ao acompanhamento efetivo do processo de ensino. Essa lógica pressiona os docentes a "cumprir metas" em detrimento de um planejamento reflexivo e contextualizado. A ausência de escuta ativa dos professores na formulação das políticas educacionais é denunciada como um dos principais fatores que tornam o planejamento ineficaz: "*é necessário ouvir os docentes para proposição de melhorias*", afirma um dos respondentes.

193. As visitas técnicas confirmaram e aprofundaram essa constatação com evidências qualitativas: 38,5% das unidades escolares expressaram que "*os professores não dispõem do 1/3 da carga horária dedicada ao planejamento*". Houve relatos de planejamento fora do horário regular de trabalho (menção reuniões de planejamento em horário noturno).

194. Evidências:

- Item 2.5.12 do [Relatório de Levantamento 00001/2025-1](#) – temática: Planos de Carreira e a Remuneração do Magistério das redes de ensino do Estado do Espírito Santo (Processo 03608/2025-1).
- Questionário Diagnóstico: Questões 2 / Seção D e questões abertas ([Apêndice 00094/2026](#))
- Questionário Rede: Questão 1 a 4 /Seção B e questões abertas/ Seção J ([Apêndice 00094/2026](#))
- Questionário Professores: Questão 4, 5 e questões discursivas. ([Apêndice 00095/2026](#))
- Visitas Técnicas ([Apêndice 00096/2026](#))

6.3.3 Causas

195. A ausência de norma ou procedimento formal de distribuição da jornada — que discipline expressamente que o 1/3 extraclasse seja organizado dentro da carga horária semanal regular e não em horários residuais ou extraordinários.

196. A equipe de fiscalização identificou ainda que a fragilidade nos mecanismos de acompanhamento e controle interno da jornada extraclasse pelas gestões municipais constitui fator determinante para a persistência dessa situação.

6.3.4 Efeitos

197. O descumprimento material da reserva de 1/3 da jornada de trabalho para atividades extraclasse produz efeitos negativos em múltiplas dimensões do processo educacional, com impacto direto sobre a qualidade do ensino, a saúde dos docentes e os resultados de aprendizagem dos alunos.

198. No plano pedagógico, a ausência de tempo efetivo para estudos, planejamento e avaliação compromete a capacidade do professor de elaborar sequências didáticas adequadas ao diagnóstico de sua turma, de analisar os resultados das avaliações externas e de adaptar suas estratégias às necessidades individuais dos alunos, contrariando os objetivos centrais das políticas públicas educacionais, incluindo o próprio PAES e o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).

199. No plano da saúde do docente, a sobrecarga gerada pelo acúmulo de funções — lecionar, preencher formulários, planejar fora do horário regular e, em alguns casos, assumir até seis turmas simultâneas — contribui diretamente para o adoecimento e o esgotamento dos professores. Relatos como *"os professores estão adoecendo"* e *"estamos exaustos, sobrecarregados e desmotivados"* evidenciam que o descumprimento desse direito não é uma questão meramente formal.

200. No plano da aprendizagem dos alunos, a ausência de tempo efetivo para planejar compromete a capacidade do professor de elaborar sequências didáticas adequadas ao nível real de cada turma, de analisar os resultados das avaliações diagnósticas e de adaptar suas estratégias às especificidades dos alunos. Os relatos dos professores foram reveladores nesse sentido: *"a diferença de níveis de aprendizagem entre os estudantes exige do professor constante adaptação de estratégias e metodologias para*

garantir o avanço de todos" — adaptação essa que pressupõe tempo de planejamento que, na prática, não está sendo garantido.

201. A situação é ainda mais grave para os alunos atípicos e com necessidades especiais, que demandam planejamento individualizado e estratégias de intervenção específicas. A ausência de tempo adequado para esse planejamento, aliada à falta de profissionais de apoio, resulta em um atendimento insuficiente a esse público — com impacto direto sobre seu desenvolvimento e sobre o direito constitucional à educação inclusiva de qualidade. Como registrado por um dos respondentes: *"alunos com dificuldades cognitivas que não têm acompanhamento de um profissional qualificado e muito menos das famílias"* ficam à margem do processo de alfabetização quando o professor não dispõe de tempo para planejar intervenções adequadas.

202. Por fim, o esvaziamento do tempo de planejamento contribui para a perpetuação das desigualdades de aprendizagem: alunos oriundos de contextos familiares mais vulneráveis — que dependem exclusivamente da escola para avançar na leitura e na escrita — são os mais prejudicados quando o ensino perde em qualidade e intencionalidade pedagógica. Nesse cenário, o descumprimento de um direito do professor converte-se, na prática, em violação do direito de aprender de cada criança.

6.3.5 Conclusão do achado

203. Os dados coletados evidenciam uma conformidade apenas formal com a legislação: embora 86,1% dos professores declarem dispor do 1/3 da jornada para atividades extraclasse, apenas 35,2% consideram esse tempo suficiente para suas funções pedagógicas, o que significa que 64,8% dos docentes reconhecem o esvaziamento prático desse direito. As visitas técnicas reforçam esse diagnóstico, com 38,5% das unidades escolares confirmando que o 1/3 não é efetivamente cumprido, havendo inclusive relatos de reuniões de planejamento realizadas em horário noturno.

204. Diante do exposto, resta configurado o descumprimento material do art. 2º, § 4º, da Lei nº 11.738/2008, cabendo a esta Corte de Contas orientar os gestores municipais para que adotem medidas concretas de organização, registro e controle da jornada extraclasse, assegurando que o direito ao planejamento deixe de ser uma declaração

formal e passe a ser uma realidade efetiva nas redes municipais de ensino do Espírito Santo.

205. A ausência de legislação e de controle interno efetivo sobre a distribuição da jornada extraclasse cria um ambiente que favorece o descumprimento reiterado do art. 2º, § 4º, da Lei nº 11.738/2008, sem que os gestores municipais sejam responsabilizados.

6.3.6 Esclarecimentos do Auditado

206. Complementado oportunamente, por ocasião da análise e incorporação dos comentários apresentados pelos gestores ao Relatório Preliminar de Auditoria.

6.3.7 Proposta de encaminhamento

207. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação dos Municípios de Afonso Cláudio, Alegre, Alto Rio Novo, Anchieta, Apiacá, Aracruz, Atílio Vivácqua, Brejetuba, Cariacica, Castelo, Colatina, Conceição da Barra, Guaçuí, Guarapari, Linhares, Marechal Floriano, Montanha, Pedro Canário, Pinheiros, Santa Leopoldina, Santa Teresa, São Gabriel da Palha, São Matheus, Serra, Vargem Alta, Viana, Vila Velha, no prazo de 180 dias a contar da data do Acórdão, para dar cumprimento efetivo da reserva de 1/3 da jornada de trabalho para atividades extraclasse, nos termos do art. 2º, § 4º, da Lei 11.738/2008 e do art. 67, inciso V, da Lei 9.394/1996, que editem ou adequem ato normativo que discipline expressamente a organização da jornada extraclasse dos professores da educação básica, estabelecendo que o 1/3 reservado para estudos, planejamento e avaliação seja cumprido dentro da carga horária semanal regular.

208. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação dos Municípios de Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Águia Branca Alegre, Alfredo Chaves, Anchieta, Apiacá Aracruz, Atílio Vivácqua, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Colatina, Conceição da Barra, Divino de São Lourenço, Dolores do Rio Preto, Ecoporanga, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Ibatuba,

Ibitirama, Iconha, Irupi, Itapemirim, Lúna, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva Linhares, Mantenópolis, Marechal Floriano, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Pedro Canário, Pinheiros, Piúma, Ponto Belo, Presidente Kennedy, Rio Bananal, Rio Novo do Sul Santa Leopoldina, Santa Teresa, São Gabriel da Palha, São Mateus, Serra, Sooretama, Vargem Alta Viana, Vila Pavão, Vila Valério e Vila Velha, no prazo de 180 dias a contar da data do Acórdão, em função das considerações apresentadas pelos docentes em relação ao tempo insuficiente para as atividades de planejamento, que implementem mecanismos formais de orientação, registro e controle da jornada extraclasse, como folhas de frequência, atas de planejamento ou sistemas informatizados, que permitam a comprovação do cumprimento efetivo do direito assegurado em lei.

6.4 Achado A4 (Q2) – Fragilidade na estabilidade do corpo docente no ciclo de alfabetização associada à predominância de vínculos temporários.

6.4.1 Critérios

209. A Constituição de 1988 (art. 206, incisos V e VII) institucionalizou a valorização dos profissionais da educação escolar, assegurando planos de carreira, ingresso exclusivamente por concurso público e garantia de padrão de qualidade do ensino, estabelecendo como diretriz estruturante a estabilidade do corpo docente como elemento indissociável da qualidade da educação pública.

210. A Lei 9.394/1996 (LDB), em seus arts. 3º, 13 e 67, dispõe que o ensino será ministrado com base na valorização do profissional da educação e na garantia de padrão de qualidade, incumbindo aos docentes a participação na elaboração e execução da proposta pedagógica, o que pressupõe continuidade no exercício das funções e inserção estável na unidade escolar.

211. A Lei 13.005/2014 de Educação (PNE 2014-2025¹²), ao estabelecer metas e estratégias voltadas à valorização dos profissionais da educação, determina a ampliação

¹² Lei 14.934/2024 prorrogou até 31 de dezembro de 2025 a vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) Fonte: Agência Senado

do provimento de cargos efetivos e a consolidação de planos de carreira, com vistas à melhoria da qualidade educacional e à sustentabilidade das políticas públicas de ensino.

212. No âmbito pedagógico, a literatura especializada e as diretrizes nacionais para o ensino fundamental de nove anos reconhecem o ciclo de alfabetização como etapa estruturante do processo de escolarização (Resolução CNE/CEB nº 7/2010) e indicam que o processo de aprendizagem nos anos iniciais depende de práticas sequenciais e com acompanhamento sistemático da aprendizagem e intervenções pedagógicas articuladas.

213. Assim, a estabilidade da equipe docente é considerada um dos elementos estruturantes para a organização do planejamento, da intervenção pedagógica e da gestão da sala de aula, sobretudo na etapa do 1º e 2º anos, em que a fluência leitora é consolidada.

214. Ademais, a Constituição Federal estabelece, como regra, o ingresso no serviço público mediante concurso público (art. 37, II), admitindo contratações por tempo determinado apenas para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX).

215. Nesta linha, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 658.026/MG (Tema 612 da repercussão geral), firmou entendimento de que a contratação por tempo determinado prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal somente é admissível quando caracterizada a necessidade temporária de excepcional interesse público. Assim, a utilização reiterada de contratações temporárias para suprir demandas permanentes da administração pública, como o exercício regular da docência na rede de ensino, revela incompatibilidade com o regime constitucional de acesso aos cargos públicos mediante concurso.

216. Soma-se também os princípios de gestão pública aplicáveis à administração de pessoal, os quais impõem aos sistemas de ensino o dever de planejar adequadamente o provimento de cargos efetivos, mitigar a rotatividade excessiva e assegurar alinhamento entre a política de recursos humanos e os objetivos estratégicos da política educacional, de modo a garantir continuidade pedagógica e eficiência na prestação do serviço público educacional.

6.4.2 Situação encontrada / Evidência

217. O levantamento sobre Planos de Carreira e Remuneração do Magistério das redes de ensino do Estado do Espírito Santo evidenciou que, nas escolas analisadas à época (Relatório de Levantamento 00001/2025-1), predominavam professores com vínculo temporário, especialmente nas turmas do ciclo de alfabetização (1º ao 3º ano do ensino fundamental). Esse cenário resultava, em síntese, em: (i) elevada rotatividade docente ao final de cada ano letivo; (ii) interrupção de práticas pedagógicas iniciadas no período anterior; (iii) dificuldade de consolidação de projetos pedagógicos de médio prazo; e (iv) necessidade recorrente de adaptação de novos docentes às turmas já constituídas.

218. A equipe de fiscalização 019/2025-1 destacou ainda que a substituição frequente de professores ocorre em etapa crítica do processo educacional, na qual a continuidade metodológica e o vínculo pedagógico são elementos essenciais para o desenvolvimento das competências de leitura e escrita.

219. As respostas ao QDiagnóstico indicaram que 46% dos docentes possuem vínculo temporário, percentual próximo ao de efetivos, com predominância de vínculos de até três anos. A rotatividade apresentou média elevada nas respostas dos gestores, e 51% dos professores afirmaram que ela é alta ou muito alta, sendo que 53% indicaram prejuízo à continuidade pedagógica. As visitas técnicas confirmaram substituições frequentes ao longo do ano letivo, com impacto na manutenção das sequências didáticas e no vínculo com os estudantes.

220. O tempo de permanência do professor na escola também foi identificado como fator relevante, ainda que com menor intensidade. Cerca de 42% dos municípios consideraram esse aspecto um problema, enquanto 58% o posicionam na metade inferior da escala de gravidade, indicando que, embora não seja percebido como o principal entrave, integra o conjunto de condições que afetam o desempenho docente.

221. Os contratos temporários, recorrentes em muitas redes, receberam avaliação média de 3,92 em escala de 1 a 5, indicando impacto no planejamento de longo prazo e no vínculo entre professores e estudantes. Essa percepção também foi registrada nas visitas técnicas, nas quais diretores e pedagogos relataram dificuldades para manter

equipes estáveis ao longo do ano letivo, resultando em interrupções do trabalho didático, necessidade constante de readaptação e sobrecarga dos profissionais que permanecem na escola.

222. No QDiagnóstico, as redes municipais atribuíram média de 4,41 (em escala cujo valor máximo é 5) ao impacto da rotatividade docente na alfabetização, um dos indicadores com maior concordância quanto aos prejuízos ao processo escolar. Também indicaram que os contratos temporários comprometem a continuidade do trabalho pedagógico, com média de 3,92 (em escala cujo valor máximo é 5).

223. No QProfessor, 62% dos docentes afirmaram que a escola apresenta rotatividade intermediária, alta ou muito alta, e 53% consideram que ela prejudica a continuidade pedagógica. Parte dos respondentes indicou alternância frequente de unidades escolares, mudanças de lotação no início ou durante o ano letivo e incerteza quanto à continuidade do vínculo no exercício seguinte. A rotatividade de professores foi percebida para 323 respondentes como "muito alta" e 442 como "alta". Registros de visitas técnicas corroboram essa percepção, com relatos de substituições frequentes ao longo do ano e perda do vínculo pedagógico com os estudantes.

224. No tocante ao impacto da rotatividade na continuidade pedagógica foi vista como uma consequência direta para 1.218 profissionais. Outros 776 não veem esse prejuízo, enquanto 329 não souberam opinar sobre o impacto no aprendizado dos alunos.

225. Os 60 municípios em que os docentes manifestaram que a rotatividade de professores na sua escola prejudica a continuidade pedagógica dos alunos foram: Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Águia Branca, Alegre, Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Anchieta, Apiacá, Aracruz, Atílio Vivácqua, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Colatina, Conceição da Barra, Conceição do Castelo, Divino de São Lourenço, Dolores do Rio Preto, Ecoporanga Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Ibirapu, Ibitirama, Iconha, Irupi, Itapemirim, Lúna, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Linhares, Mantenópolis, Marechal Floriano, Marilândia, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Pedro Canário, Pinheiros, Piúma, Ponto Belo, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa

Teresa, São Gabriel da Palha, São Mateus, Serra, Sooretama, Vargem Alta, Viana, Vila Pavão, Vila Valério, Vila Velha e Vitória.

226. No QRede, 16 municípios classificaram a rotatividade docente como alta, 29 como média e 7 como baixa. Assim, 45 das 52 Secretarias Municipais de Educação respondentes (87%) indicaram rotatividade média ou alta, enquanto apenas 13% (7 municípios) a classificaram como baixa, sugerindo possível impacto na continuidade pedagógica e na consolidação de práticas voltadas à alfabetização.

227. No tocante ao impacto da rotatividade na continuidade pedagógica, foi vista como uma consequência direta para 1.218 profissionais. Outros 776 não veem esse prejuízo, enquanto 329 não souberam opinar sobre o impacto no aprendizado dos alunos.

228. A análise qualitativa das respostas discursivas do QProfessor, do QDiagnóstico e QRede evidenciou convergência entre a percepção dos docentes e a visão das gestões municipais quanto à instabilidade do corpo docente no ciclo de alfabetização.

229. De forma recorrente, os professores relataram:

- Alta rotatividade anual, especialmente em turmas de 1º e 2º ano, com mudanças frequentes de docentes entre anos letivos;
- Substituições no decorrer do próprio ano escolar, motivadas por encerramento de contratos temporários, remanejamentos ou atrasos na convocação de profissionais;
- Insegurança quanto à continuidade do vínculo, dificultando o planejamento pedagógico de médio e longo prazo;
- Descontinuidade de projetos e intervenções pedagógicas, com necessidade de reinício de diagnósticos e reconstrução do vínculo com as turmas;
- Impacto emocional e profissional, associado à sensação de precarização e à menor integração às equipes escolares.

230. Nas respostas abertas dos gestores municipais, a rotatividade foi associada principalmente a:

- Limitações orçamentárias para ampliação do quadro efetivo;
- Ausência de concursos públicos regulares;
- Necessidade de suprimento emergencial por meio de designação temporária;
- Dificuldades de fixação de docentes em determinadas localidades.

231. Nas declarações docentes, os relatos referentes à quebra da continuidade pedagógica, considerada especialmente prejudicial no ciclo de alfabetização, etapa que exige acompanhamento sistemático e intervenções progressivas ao longo do ano. Foram mencionadas situações em que cada novo professor precisa retomar avaliações diagnósticas e reorganizar estratégias, o que gera atrasos na consolidação das habilidades de leitura e escrita.

232. Também emergiu, nas falas docentes, a percepção de que a predominância de vínculos temporários dificulta a consolidação de uma identidade pedagógica estável na escola, afetando a construção coletiva de práticas alinhadas às políticas de alfabetização (PAES e CNCA).

233. As visitas técnicas corroboraram essas informações. Na maioria das UEs, foi constatado que turmas do ciclo de alfabetização haviam passado por substituições de docentes ao longo do ano letivo, seja por encerramento de contrato temporário, seja por remanejamentos administrativos. Diretores e coordenadores pedagógicos relataram que a necessidade de recompor o quadro durante o ano compromete a continuidade do planejamento e dificulta o acompanhamento individualizado dos estudantes.

234. Em consulta ao Painel de Controle TCE-ES, referência dezembro/2025, os dados apontam que o percentual de professores temporários nos municípios capixabas é de 49%, ante 49% de efetivos. Verifica-se, ainda, que a grande maioria dos docentes possui vínculo recente, de até 3 anos. Em relação à remuneração, conforme Painel Carreiras Docentes¹³, a remuneração média dos professores municipais no ES é R\$ 4.933,53, o menor valor entre todos os Estados e inferior à média nacional, R\$ 6.500,05.

¹³ <https://painelcarreirasdocentes.inspectapp.com.br/Home/Remuneracao>

235. Evidências:

- Subitens 2.1.1, 2.1.2, 2.3.1, 2.3.3 e item 3.2 do [Relatório de Levantamento 00001/2025-1](#) – temática: Planos de Carreira e a Remuneração do Magistério das redes de ensino do Estado do Espírito Santo (Processo 03608/2025-1).
- Questionário Diagnóstico: Questões 3 / Seção B, 5, 6 e 7 /Seção C e questões abertas ([Apêndice 00098/2026](#))
- Questionário Rede: Questão 1 a 4 /Seção B e e questões abertas/ Seção J ([Apêndice 00094/2026](#))
- Questionário Professores: Questão 4, 5, 6, 10 e 10, 18 e questões discursivas. ([Apêndice 00095/2026](#))
- Visitas Técnicas ([Apêndice 00096/2026](#))

6.4.3 Causas

236. As respostas do QDiagnóstico, os gestores municipais relataram entraves na realização periódica de concursos públicos, vacâncias prolongadas e necessidade de suprimento emergencial por meio de processos seletivos simplificados.

237. Outros nexos causais que podem ser cogitados são: defasagem remuneratória em relação ao piso salarial nacional do magistério (Lei 11.738/2008). Soma-se a essa conclusão o fato de que 37% das redes declararam não cumprir integralmente o piso nacional do magistério, elemento que pode contribuir para dificuldades de fixação e valorização profissional.com potencial impacto na estabilidade e permanência dos docentes no ciclo de alfabetização, para os municípios que não cumprem o piso.

6.4.4 Efeitos

238. A predominância de vínculos temporários e a conseqüente rotatividade docente produzem os seguintes efeitos efetivos:

- Descontinuidade das práticas pedagógicas, com interrupção de estratégias iniciadas no ano anterior;

- Fragilização do acompanhamento longitudinal da aprendizagem, dificultando intervenções precoces e sistemáticas;
- Comprometimento do vínculo pedagógico entre professor e estudante, elemento essencial no processo de alfabetização;
- Dificuldade de consolidação da proposta pedagógica do ciclo, em razão da constante recomposição da equipe;
- Redução da previsibilidade e da estabilidade organizacional nas unidades escolares;
- Risco de comprometimento dos resultados educacionais no ciclo de alfabetização.

239. Além dos dados quantitativos, as respostas qualitativas no QRede demonstraram reconhecimento explícito, pelos próprios gestores municipais, de que a rotatividade docente constitui obstáculo relevante ao desempenho na alfabetização, sendo apontada como um dos principais desafios estruturais da política educacional.

6.4.5 Conclusão do achado

240. À luz do ordenamento constitucional e infraconstitucional, bem como dos referenciais técnicos da política educacional, a organização do quadro docente deve assegurar condições estruturais que favoreçam a permanência, a continuidade das práticas pedagógicas e a consolidação do trabalho educativo, especialmente no ciclo de alfabetização, etapa em que a estabilidade docente constitui fator determinante para a efetividade do processo de ensino e aprendizagem.

241. O conjunto das evidências permite concluir que a instabilidade do quadro docente não se apresenta como ocorrência isolada ou pontual, mas como fenômeno estrutural das redes municipais de ensinos, com potencial impacto na continuidade pedagógica, na consolidação das práticas de alfabetização e na formação de vínculos entre professores e estudantes.

242. Assim, o conjunto de evidências quantitativas (levantamento) e qualitativas (percepção docente) converge para demonstrar que a configuração atual do quadro

funcional constitui fator determinante a sustentabilidade dos resultados educacionais no ciclo de alfabetização.

243. Diante das causas identificadas, especialmente a predominância de vínculos temporários e o elevado índice de rotatividade docente no ciclo de alfabetização, deve-se observar as seguintes práticas de continuidade pedagógica no ciclo de alfabetização:

- Planejamento pedagógico integrado entre os três anos do ciclo;
- Registro sistematizado das intervenções pedagógicas por turma;
- Protocolos de transição docente ao final do ano letivo;
- Implementação de plano de recomposição e ampliação do quadro efetivo, com cronograma para realização de concurso público destinado prioritariamente ao atendimento das demandas permanentes do ciclo de alfabetização.

6.4.6 Esclarecimentos do Auditado

244. Complementado oportunamente, por ocasião da análise e incorporação dos comentários apresentados pelos gestores ao Relatório Preliminar de Auditoria.

6.4.7 Proposta de encaminhamento

245. Ciência (art. 2º, II, c/c art. 9, III e IV da Res. TC 361/2022) às Secretarias Municipais de Educação da necessidade de limitação da contratação temporária às hipóteses estritamente excepcionais e transitórias, evitando sua utilização para suprimento de demandas permanentes, e de implementação de estratégias de fixação docente no ciclo de alfabetização, incluindo mecanismos de permanência na mesma unidade ou etapa de ensino.

6.5. Achado A5 (Q2) - Fragilidades nas condições de trabalho dos docentes alfabetizadores relacionadas à sobrecarga de trabalho e à ausência ou insuficiência de apoio psicossocial aos estudantes.

6.5.1 Critérios

246. A Constituição de 1988 (Art. 206, inciso V) garante a "valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira (...)" e (inciso VII) "garantia de padrão de qualidade". Isso abrange condições adequadas de trabalho, como jornada razoável e redução de sobrecargas administrativas.

247. Já o art. 208, inciso III, assegura atendimento educacional especializado às necessidades específicas, incluindo suporte socioemocional, o que fundamenta a presença de profissionais como psicólogos.

248. A Lei nº 9.394/1996 (LDB) estabelece, em seus arts. 3º, 4º, IX, e 67, que o ensino deve ser orientado pela garantia de padrão de qualidade e pela valorização dos profissionais da educação, assegurando condições adequadas de trabalho docente.

249. O STF na ADI 5.357/2016¹⁴ - art. 208, inciso III CF88 - firmou que o Estado tem dever imperativo de garantir atendimento educacional especializado às necessidades de alunos (incluindo socioemocionais), preferencialmente na rede regular, com recursos como psicólogos, sob pena de omissão inconstitucional. Assim, a ausência de suporte psicossocial e a sobrecarga docente configuram irregularidades graves, violando o dever estatal de garantir qualidade educacional e valorização profissional.

250. A Lei nº 13.935/2019 estabelece que as redes públicas de educação básica devem contar com serviços de psicologia e serviço social, organizados por meio de equipes multiprofissionais. A implementação desses serviços deve ser organizada pelos sistemas de ensino, cabendo às redes públicas adotar arranjos institucionais que assegurem a oferta desse apoio no ambiente escolar.

251. O Decreto Federal nº 11.556/2023 (CNCA), estabelece que as ações voltadas à alfabetização devem garantir acompanhamento contínuo da aprendizagem e condições institucionais que favoreçam a consolidação da leitura e da escrita até o final do 2º ano do ensino fundamental.

¹⁴ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.357**. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgamento em 09 jun. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF disponível em [13.2-STF-ADI-5357-Pessoa-com-deficiência-Proibição-de-cobrança-de-valor-diferenciado-em-escolas-particulares-Acórdão-2016.pdf](#)

6.5.2 Situação encontrada / Evidência

252. No QProfessor, apenas 11% dos professores afirmaram que o suporte psicossocial é assegurado nas escolas, enquanto 63% indicaram ser parcialmente assegurado e 26% declararam não haver suporte. Relatos colhidos nas visitas técnicas apontam escassez de psicólogos e assistentes sociais e ausência de equipes multiprofissionais estruturadas para atendimento sistemático das demandas.

253. A respeito ao apoio psicossocial, apenas 247 respostas — equivalentes a 11% do total — consideraram esse suporte totalmente assegurado, enquanto 2.076 avaliações foram negativas ou intermediárias, 63% dos docentes classificaram o apoio como parcialmente assegurado e 26% afirmaram que ele não é assegurado.

254. Nas respostas discursivas e abertas do questionário, os professores relataram escassez de psicólogos, ausência de assistentes sociais e inexistência de equipes multiprofissionais regulares, o que desloca para os docentes demandas de acolhimento emocional, mediação de conflitos e acompanhamento de alunos em situação de vulnerabilidade — atividades que extrapolam sua formação e reduzem o tempo disponível para o ensino.

- Apenas 10% (247 respostas) consideram que o suporte psicossocial está totalmente assegurado. A grande maioria (90% ou 2.076 respostas) classificou esse apoio em níveis intermediários ou inexistentes.
- Dos 2.323 respondentes, a maioria indicou que não há uma política clara na escola: 43% (1.003 docentes) afirmaram categoricamente que a escola não possui ações específicas, enquanto 39% (898 docentes) declararam não saber se tais ações existem.
- Apenas 18% (422 docentes) relataram a existência de ações/iniciativas estruturadas. Entre as ações mencionadas pelos que responderam positivamente, destacam-se a busca ativa escolar, visitas domiciliares, encaminhamentos ao CRAS, CREAS e Conselho Tutelar, além da distribuição de uniformes e materiais.

255. Foram apresentados relatos que apontavam que parte relevante do tempo destinado ao planejamento é frequentemente ocupado por demandas administrativas, registros em múltiplos sistemas e outras tarefas burocráticas, reduzindo o tempo efetivamente dedicado à análise pedagógica, à elaboração de intervenções didáticas e ao acompanhamento individualizado dos estudantes, fato confirmado durante as visitas técnicas.

256. As visitas técnicas realizadas pela equipe de auditoria corroboraram essas evidências ao identificar escolas que não dispõem de equipes multiprofissionais permanentes nem de fluxos estruturados de encaminhamento para atendimento especializado, o que faz com que as respostas às demandas socioemocionais ocorram, em grande medida, de forma pontual e dependente da iniciativa individual de gestores e docentes.

257. É importante destacar, em complementação, que o Relatório de Levantamento nº 00001/2025-1, já havia sinalizado a existência de desafios relacionados à organização das condições de trabalho nas redes municipais de ensino, especialmente no que se refere à disponibilidade de recursos humanos de apoio e à adequada distribuição das atividades desempenhadas pelos docentes, indicando que a insuficiência de equipes de apoio e a multiplicidade de demandas administrativas atribuídas aos professores poderia resultar em sobrecarga de trabalho e na redução do tempo destinado às atividades pedagógicas essenciais, como planejamento, acompanhamento individualizado dos estudantes e avaliação formativa.

258. Evidências:

- Subitens 2.3.3 e item 2.5 do [Relatório de Levantamento 00001/2025-1](#) – temática: Planos de Carreira e a Remuneração do Magistério das redes de ensino do Estado do Espírito Santo (Processo 03608/2025-1).
- Questionário Diagnóstico: Questões 8 /Seção D e questões abertas ([Apêndice 00098/2026](#))
- Questionário Rede: Questões 1 a 4 /Seção B, 27 a 30 /Seção H e questões abertas/ Seção J ([Apêndice 00094/2026](#))

- Questionário Professores: Questão 6, 5, 8, 10, 10b, 18, 31 e 32 questões discursivas. ([Apêndice 00095/2026](#))
- Visitas Técnicas ([Apêndice 00096/2026](#))

6.5.3 Causas

259. Insuficiente implementação das equipes multiprofissionais previstas na Lei nº 13.935/2019 (psicólogos e assistentes sociais); organização inadequada da jornada docente com intensificação de tarefas administrativas; e ausência de planejamento orçamentário para oferta estruturada de apoio psicossocial nas escolas.

6.5.4 Efeitos

260. A sobrecarga de trabalho e a elevada demanda por atividades administrativas impactam negativamente o tempo disponível para o desenvolvimento das atividades pedagógicas, com redução do tempo dedicado ao planejamento, intervenção didática e acompanhamento da alfabetização; comprometimento da qualidade do processo ensino-aprendizagem; e agravamento das demandas socioemocionais não atendidas dos estudantes. Os efeitos pontuais são:

- Desmotivação, absenteísmo e dificuldade de retenção de profissionais qualificados;
- Comprometimento do tempo de planejamento, prejudicando o desenvolvimento de práticas pedagógicas diferenciadas, essenciais para atender à diversidade de ritmos e necessidades dos alunos;
- Descontinuidade das sequências didáticas planejadas para o ciclo de alfabetização;
- Redução da efetividade das formações oferecidas aos docentes, cujo impacto depende de continuidade no exercício da função;
- Perda da capacidade de acompanhamento sistemático do progresso dos estudantes.

261. Os docentes relataram que demandas administrativas, registros em múltiplos sistemas e outras tarefas burocráticas consomem parcela significativa da jornada de trabalho, reduzindo o tempo destinado ao planejamento pedagógico, à avaliação formativa e ao acompanhamento individualizado dos alunos. Nesse contexto, 65% dos professores indicaram considerar insuficiente o tempo efetivamente disponível para a preparação das aulas e para a análise dos resultados de aprendizagem dos estudantes.

6.5.5 Conclusão do achado

262. As evidências analisadas indicam que a maioria das redes municipais apresenta fragilidades nas condições de trabalho dos docentes alfabetizadores, especialmente relacionadas à sobrecarga de atividades e à insuficiência de apoio psicossocial no ambiente escolar. Esse cenário pode comprometer a capacidade dos professores de dedicar tempo adequado ao planejamento pedagógico, ao acompanhamento individualizado dos estudantes e à implementação de intervenções necessárias no processo de alfabetização.

263. A ausência ou limitação de equipes multiprofissionais de apoio, como psicólogos e assistentes sociais, contribui para que demandas socioemocionais e sociais dos estudantes sejam absorvidas diretamente pelos docentes, ampliando a complexidade do trabalho pedagógico e intensificando a carga de responsabilidades atribuídas aos profissionais da educação.

264. Durante as visitas técnicas foram observadas iniciativas locais voltadas ao acolhimento socioemocional dos estudantes. Em unidades escolares do município de **Santa Teresa**, por exemplo, observou-se a implementação de projetos pedagógicos voltados ao acolhimento e à inclusão dos estudantes, com participação ativa da equipe pedagógica e da gestão escolar, com o acompanhamento de **clínicas terapêuticas autorizadas a atuar dentro do ambiente escolar**, com o objetivo de oferecer suporte especializado a estudantes que demandam atendimento psicossocial ou terapêutico, buscando fortalecer o atendimento às dimensões socioemocionais no ambiente educacional (Boas Práticas).

265. Embora a iniciativa possua caráter local e dependa de regulamentação e articulação institucional específica, a experiência observada indica que mecanismos de

cooperação com serviços especializados externos podem representar alternativa para fortalecer o apoio psicossocial no ambiente escolar, reduzindo a pressão sobre os docentes e favorecendo condições mais adequadas para o desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem.

266. Nesse sentido, experiência como a observada sugere caminhos possíveis para o fortalecimento das políticas de apoio aos docentes e aos estudantes, indicando que a articulação entre gestão escolar, apoio pedagógico e ações voltadas ao desenvolvimento socioemocional pode representar um fator relevante para melhorar as condições de ensino e aprendizagem nas redes municipais.

6.5.6 Esclarecimentos do Auditado

267. Complementado oportunamente, por ocasião da análise e incorporação dos comentários apresentados pelos gestores ao Relatório Preliminar de Auditoria.

6.5.7 Proposta de encaminhamento

268. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação, para que, no prazo de 180 dias a contar da data do Acórdão, institua normas e/ou rotinas de monitoramento da sobrecarga de trabalho docente utilizando indicadores objetivos, como taxas de absenteísmo, afastamentos por adoecimento psíquico e rotatividade, para orientar intervenções preventivas.

269. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação, com apoio da Prefeitura Municipal, para que, no prazo de 180 dias a contar da data do Acórdão, promovam a articulação institucional necessária para viabilizar a oferta de apoio psicossocial às unidades escolares da rede municipal de ensino, em consonância com a Lei nº 13.935/2019, avaliando mecanismos de cooperação com a rede de proteção social e demais políticas públicas (CRAS, CREAS, unidades de saúde e Conselhos Tutelares), bem como a possibilidade de atuação de profissionais de psicologia e serviço social no ambiente escolar, de modo a assegurar suporte adequado às demandas socioemocionais dos estudantes e evitar que tais atribuições recaiam sobre os docentes.

6.6. Achado A6 (Q6) - Fragilidades na manutenção e na operacionalização da infraestrutura escolar comprometem as condições adequadas de ensino e aprendizagem no processo de alfabetização.

6.6.1 Critérios

270. A Constituição de 1988, em seu art. 206, inciso VII, estabelece que o ensino será ministrado com base no princípio da garantia de padrão de qualidade, o que envolve a disponibilização de infraestrutura escolar adequada e funcional.

271. Ainda no plano constitucional, o art. 211, §2º, atribui aos municípios a responsabilidade prioritária pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental, o que inclui a garantia das condições físicas necessárias ao funcionamento das unidades escolares.

272. A Lei 9.394/1996 (LDB) reforça essa obrigação ao estabelecer, em seu art. 4º, inciso IX, que é dever do Estado de assegurar padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, e complementa, no art. 70, que são consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas relacionadas à construção, conservação e manutenção de instalações e equipamentos necessários ao ensino.

273. A Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2025), estabelece metas e estratégias voltadas à melhoria das condições físicas das escolas, incluindo a ampliação e a manutenção da infraestrutura escolar necessária ao processo educacional.

274. Complementarmente, os parâmetros e diretrizes do Ministério da Educação para infraestrutura escolar, bem como as orientações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, indicam que a presença e o adequado funcionamento de espaços pedagógicos, mobiliário e equipamentos são elementos essenciais para o desenvolvimento das atividades de ensino e aprendizagem.

275. Sob a perspectiva da avaliação de políticas públicas, o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece que a análise de

programas e atividades governamentais deve considerar os princípios de desempenho¹⁵, assim o exame não apenas existência formal dos recursos e estruturas, mas também sua efetiva disponibilidade e funcionalidade para a prestação do serviço público.

6.6.2 Situação encontrada / Evidência

276. A análise estatística inicial identificou que a infraestrutura, embora não seja o determinante primário (como a formação docente), é um componente essencial do ambiente de aprendizagem, especialmente em redes com carências estruturais.

277. A auditoria verificou que, embora a maioria das escolas municipais disponha formalmente dos itens básicos de infraestrutura registrados no Censo Escolar, a operacionalidade desses espaços é comprometida por fragilidades nos processos de manutenção predial e na gestão das demandas de reparo.

278. As respostas enviadas pelas redes municipais indicam, em princípio, uma percepção positiva sobre as condições físicas das escolas. Cerca de 90% dos municípios afirmaram que a infraestrutura é adequada para o processo de alfabetização, e todas as redes declararam realizar avaliações periódicas das condições físicas das unidades escolares ao menos uma vez por ano. Além disso, 92% dos municípios informaram acompanhar sistematicamente as demandas de manutenção.

279. Nas respostas discursivas do QProfessor, muitos professores relataram que as escolas precisam de reformas urgentes e totais. Há relatos de prédios antigos com infiltrações que obrigam as turmas a se deslocarem para o refeitório em dias de chuva, iluminação deficiente e fiação elétrica inadequada. Um caso específico menciona que aparelhos de ar-condicionado foram instalados há um ano, mas não podem ser usados por falta de rede elétrica compatível.

280. No QProfessor, observou-se que, em cinco municípios, mais de 60% dos respondentes afirmaram que a infraestrutura da escola não é adequada para o processo de alfabetização. Esse resultado foi registrado em Atílio Vivácqua (69,23%), Mantenópolis (66,67%), Iúna (64,44%), Ibirajuru (62,50%) e Ponto Belo (60,00%). Nessas

¹⁵ Manual de auditoria operacional TCU, 4ª edição, 2020. Conceito de Auditoria Operacional. Parágrafos 12-36. P. 14-22.

localidades, a maioria dos participantes indicou que aspectos como salas de aula, iluminação, ventilação e mobiliário não atendem de forma satisfatória às necessidades do processo de alfabetização.

281. Todavia houve avaliações negativas foram registradas por docentes com relação a infraestrutura vinculados, também, às seguintes redes municipais de ensino: Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Água Branca, Alegre, Alfredo Chaves, Anchieta, Apiacá, Aracruz, Atílio Vivácqua, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Colatina, Conceição da Barra, Conceição do Castelo, Divino de São Lourenço, Dolores do Rio Preto, Ecoporanga, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Ibiracua, Ibitirama, Iconha, Irupi, Itapemirim, Iúna, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Linhares, Mantenedópolis, Marechal Floriano, Marilândia, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Pedro Canário, Pinheiros, Piúma, Ponto Belo, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Teresa, São Gabriel da Palha, São Mateus, Serra, Sooretama, Vargem Alta, Viana, Vila Pavão, Vila Valério, Vila Velha e Vitória.

282.

283. Os respondentes disseram sentem falta de ambientes fundamentais para o desenvolvimento pedagógico, tais como:

- Bibliotecas e Salas de Leitura: Muitos citam a inexistência ou o fechamento de bibliotecas, o que dificulta o acesso a livros e o incentivo à leitura.
- Laboratórios de Informática e Tecnologia: Há uma demanda por salas de informática funcionais, acesso à internet e equipamentos como Data Show e TVs em cada sala.
- Áreas de Lazer e Esporte: É mencionada a falta de quadras poliesportivas, pátios adequados para o recreio e parquinhos.
- Salas de Recurso (AEE): Professores destacam a carência de espaços e materiais adaptados para o atendimento de alunos com necessidades especiais.

284. O mobiliário foi frequentemente descrito como velho, danificado ou inadequado para a faixa etária das crianças (mesas e cadeiras muito grandes para alunos do 1º ano). Também houve reclamações sobre a falta de materiais básicos de higiene e de apoio didático, como papel chamex, pincéis para quadro branco e tintas, muitas vezes custeados pelos próprios professores, por muitos docentes.

285. Existe uma percepção predominante de que as verbas destinadas à infraestrutura não são bem aplicadas ou são insuficientes. Os respondentes pedem maior fiscalização dos recursos e criticam o investimento em materiais que consideram inúteis em detrimento de melhorias físicas reais nas unidades de ensino. Em alguns contextos, como em escolas do campo e comunidades quilombolas, a infraestrutura é considerada ainda mais negligenciada.

286. As visitas técnicas realizadas pela equipe de auditoria corroboraram essa percepção docente e evidenciaram divergência em relação à avaliação apresentada pelas redes municipais. Foram observadas situações recorrentes de:

- infiltrações em salas de aula;
- vidros quebrados;
- falhas de iluminação;
- equipamentos de climatização sem manutenção;
- ventiladores e mobiliário danificados;
- computadores e outros recursos tecnológicos inoperantes.

287. Esse quadro sugere que, embora os itens de infraestrutura estejam formalmente registrados nas bases oficiais, sua disponibilidade efetiva para uso pedagógico nem sempre é garantida. Em diversos casos observados, a escola dispõe do recurso ou do ambiente, mas não consegue utilizá-lo de forma contínua devido à demora na realização de reparos ou à permanência prolongada de demandas de manutenção pendentes.

288. A análise das respostas do questionário aplicado às redes também indica que a infraestrutura é percebida como fator relevante, ainda que não seja apontada como o principal desafio. Cerca de 44% dos municípios posicionaram a infraestrutura na metade superior da escala de prioridades, enquanto 56% a situaram na metade inferior. Apesar

disso, nas respostas abertas os gestores mencionaram dificuldades relacionadas à manutenção predial, acesso a materiais pedagógicos, organização dos espaços escolares e disponibilidade de recursos tecnológicos, fatores que podem afetar o desempenho docente.

289. Os registros das visitas técnicas reforçam essa percepção ao evidenciar limitações relacionadas, sobretudo, à climatização das salas, manutenção predial e adequação de espaços destinados à leitura e ao apoio pedagógico. Tais limitações não inviabilizam completamente o trabalho pedagógico, mas impõem restrições ao ambiente de aprendizagem e exigem dos professores adaptações adicionais para implementar atividades de alfabetização.

290. Observou-se, ainda, que em diversos casos os equipamentos ou espaços existem formalmente, mas permanecem parcialmente ou totalmente indisponíveis por longos períodos, em razão da demora na solução das demandas de manutenção.

291. Evidências:

- Questionário Diagnóstico: Questões abertas ([Apêndice 00098/2026](#))
- Questionário Rede: Questão 23 a 26 / Seção G e questões abertas/ Seção J ([Apêndice 00094/2026](#))
- Questionário Professores: Questão 30, 31 e 32 e questões discursivas. ([Apêndice 00095/2026](#))
- Visitas Técnicas ([Apêndice 00096/2026](#))

6.6.3 Causas

292. A análise das informações coletadas indica que as fragilidades identificadas decorrem, principalmente, de limitações institucionais relacionadas à gestão da manutenção da infraestrutura escolar, destacando-se:

- inexistência ou insuficiência de equipes próprias de manutenção vinculadas às Secretarias de Educação, o que faz com que as escolas dependam de estruturas gerais de obras do município;

- sobrecarga dessas estruturas administrativas com demandas de toda a administração municipal;
- fluxos burocráticos para solicitação e autorização de serviços de manutenção, que retardam a solução de problemas simples;
- limitada existência de mecanismos de descentralização financeira que permitam às escolas realizar reparos de pequeno porte de forma direta e ágil.

6.6.4 Efeitos

293. As fragilidades na manutenção da infraestrutura escolar produzem efeitos que podem comprometer a qualidade do processo de alfabetização, tais como:

- redução das condições de conforto e segurança nos ambientes escolares;
- prejuízos à concentração e ao engajamento dos estudantes durante as atividades pedagógicas;
- restrições ao uso de espaços e equipamentos pedagógicos necessários ao desenvolvimento das atividades de leitura e escrita;
- necessidade de adaptação constante das estratégias pedagógicas pelos docentes;
- descontinuidade de rotinas pedagógicas planejadas.

6.6.5 Conclusão do achado

294. A disponibilidade de ambientes físicos adequados constitui condição básica para o desenvolvimento das práticas pedagógicas necessárias ao processo de alfabetização. Salas de aula em condições apropriadas de uso, espaços de leitura, recursos tecnológicos e ambientes de apoio pedagógico contribuem para a organização de rotinas de aprendizagem, favorecendo a concentração dos estudantes, a mediação docente e a realização de atividades estruturadas de leitura e escrita.

295. As evidências indicam que, embora os itens de infraestrutura estejam formalmente disponíveis, sua utilização efetiva é frequentemente comprometida pela morosidade na realização de reparos e pela descontinuidade das ações de manutenção.

6.6.6 Esclarecimentos do Auditado

296. A ser acrescentado a partir da apreciação do relatório de monitoramento.

6.6.7 Proposta de encaminhamento

297. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação de Águia Branca, Apiacá, Barra de São Francisco, Cariacica, Conceição do Castelo, Fundão, Ibatiba, Mantenópolis, Marechal Floriano, Pinheiros, Ponto Belo, São Mateus, e Vargem Alta, para que, no prazo de 180 dias a contar da data do Acórdão, estruturem e normatizem procedimentos institucionais para a gestão da manutenção da infraestrutura escolar, estabelecendo fluxos para registro, priorização e atendimento das demandas de manutenção predial, de modo a assegurar a disponibilidade contínua dos ambientes necessários ao desenvolvimento das atividades de alfabetização.

6.7 Achado A7 (Q4) - Fragilidades na estruturação e na implementação das estratégias de recomposição das aprendizagens e de reforço escolar nas redes municipais, com potencial impacto na efetividade das políticas do CNCA e de superação das defasagens educacionais.

6.7.1 Critérios

298. A Constituição de 1988 (art. 205) estabelece que a educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho. Ainda nesse sentido, o art. 211 dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração, com vistas à garantia da universalização e da qualidade da educação básica. Tais comandos implicam que as políticas educacionais devem contemplar não apenas a oferta de vagas escolares, mas também a criação de condições institucionais que garantam o bem-estar, a permanência e o desenvolvimento integral dos estudantes.

Nesse contexto, a identificação e mitigação de vulnerabilidades socioeconômicas constituem elemento essencial para a efetividade das políticas educacionais.

299. A Lei 9.394/1996 (LDB), em seus arts. 9º e 24, determina que os sistemas de ensino devem assegurar padrões mínimos de qualidade, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (art. 4º, IX), bem como promover a avaliação e o acompanhamento do rendimento escolar, com vistas à melhoria da aprendizagem.

300. Em consonância com esses dispositivos, o CNCA (Decreto 11.556/2023), estabelece a alfabetização das crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental e determina a recomposição das aprendizagens para estudantes dos anos subsequentes que não atingiram níveis adequados de leitura e escrita;

301. O Decreto 12.391/2025 que instituiu o Pacto Nacional pela Recomposição das Aprendizagens, orienta os sistemas de ensino na implementação de estratégias estruturadas para superação das defasagens educacionais, organizadas em eixos como avaliação diagnóstica, currículo, mediação pedagógica, materiais didáticos, formação docente e gestão educacional;

302. No âmbito estadual, o PAES (Lei 10.631/2017) instrumento de operacionalização do regime de colaboração entre o Estado e os municípios capixabas. O programa teve como finalidade fortalecer as políticas de alfabetização, promover a melhoria dos indicadores educacionais e oferecer apoio técnico-pedagógico às redes municipais de ensino, mediante ações articuladas de acompanhamento, formação e suporte à gestão educacional.

303. Dessa forma, espera-se que as Secretarias Municipais de Educação, em articulação com as instâncias estadual e federal, incorporem essas diretrizes em seus processos de planejamento, gestão pedagógica e monitoramento educacional, utilizando avaliações diagnósticas e indicadores de aprendizagem para orientar intervenções pedagógicas destinadas à recomposição das aprendizagens e à garantia do direito à educação com qualidade.

6.7.2 Situação encontrada / Evidência

304. Segundo relatos de gestores, 100% dos municípios capixabas estão cadastrados no sistema AFA (QDiagnóstico) que é uma plataforma de monitoramento pedagógico criada pela Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (SEDU ES) em 2024 para apoiar a recomposição das aprendizagens dos estudantes após as defasagens intensificadas pela pandemia. Essa ferramenta consiste na realização de avaliações contínuas baseadas em descritores de aprendizagem para diagnosticar fragilidades específicas. com público-alvo os alunos do 1º ao 9º ano, sendo realizado quatro avaliações anuais em Língua Portuguesa e Matemática. Os resultados geram painéis de diagnóstico que orientam as intervenções pedagógicas.

305. O CNCA disponibiliza o Caed Digital para avaliações periódicas, mas a maioria dos municípios esteja cadastrada, 54 municípios declararam não aplicar as avaliações da plataforma, o que pode prejudicar o diagnóstico de defasagens.

306. Os gestores declararam combinar o uso do IDEB, Prova de Fluência em Leitura e PAEBES Alfa para monitorar o progresso.

307. Os dados do QRede indicam que 92% dos municípios desenvolvem ações específicas voltadas à recomposição da aprendizagem para estudantes com defasagens identificadas. Sendo que 79% dos municípios (41 redes) informaram possuir programas estruturados de recomposição da aprendizagem, 21% das SMEs (11 redes) declararam não possuir programas formalizados para esse fim: Águia Branca, Alfredo Chaves, Cachoeiro de Itapemirim, Conceição da Barra, Divino de São Lourenço, Fundão, Mantenedópolis, Marechal Floriano, Pedro Canário, Pinheiros e Santa Leopoldina.

308. Nas questões abertas, as ações citadas pelas redes incluíram o reforço escolar ofertado tanto no turno quanto no contraturno, a realização de avaliações diagnósticas e formativas, o planejamento diferenciado, a criação de turmas de apoio, a ampliação da carga horária e focos específicos em fluência leitora.

309. Na Percepção Docente: Embora 60% das escolas ofereçam reforço, 35% dos professores o consideram inadequado devido a limitações de carga horária, e dificuldades na organização das atividades de apoio pedagógico e falta de pessoal qualificado.

310. Nas questões discursivas, os docentes informaram que parte das iniciativas de recomposição foi classificada como pouco formalizada, carecendo de detalhamento sobre mecanismos de monitoramento e avaliação de sua eficácia. Os docentes alegaram que as ações voltadas à recomposição das aprendizagens não estão integradas de forma consistente ao ciclo de diagnóstico, planejamento pedagógico e acompanhamento individual dos estudantes, ocorrendo de maneira pontual ou dependente da iniciativa das equipes escolares.

311. Quanto à oferta de reforço/recomposição escolar, 1.401 respondentes (60,31%) afirmaram que a escola oferece essas atividades, e uma parcela ainda menor, de apenas 758 profissionais (32,63%), considera que o suporte oferecido é suficiente em termos de carga horária e qualidade.

312. Essa insuficiência no apoio aos alunos em defasagem foi agravada por uma percepção dividida quanto ao suporte da gestão municipal, uma vez que 1.101 respondentes (47,40%) não sentem o apoio da Secretaria de Educação para lidar com a defasagem de aprendizagem. Entre as redes, aquelas em que mais de 50% dos professores respondentes afirmaram não sentir apoio da SME foram: Anchieta, Ponto Belo, Serra, Guarapari, Vila Velha, São Mateus, Cariacica, Ibatiba, Barra de São Francisco, Colatina, Marechal Floriano, Boa Esperança, Santa Leopoldina, Muniz Freire, Pinheiros e Piúma.

313. Os relatos qualitativos reforçam que a falta de professores específicos, o excesso de alunos por turma, as restrições de espaço físico e os entraves logísticos são as barreiras primordiais que impedem que o planejamento baseado em dados se converta em resultados efetivos de alfabetização para todos os estudantes. Portanto, o desafio atual não é a falta de diagnóstico, mas a capacidade operacional de implementar planos de intervenção individualizados e atividades de recomposição da aprendizagem com a qualidade necessária.

314. Além disso, 100% das unidades escolares visitadas afirmaram utilizar os resultados de avaliações externas (como PAEBES Alfa, SAEB e SAEV) para orientar suas intervenções pedagógicas, destacando que o monitoramento contínuo permite a

identificação de descritores críticos e o planejamento de intervenções diretas para alunos em defasagem.

315. Consta no registro das visitas técnicas, para o eixo de "Gestão Pedagógica e Planejamento", que engloba as rotinas de recomposição, apresentou um índice de criticidade de 30%, sendo classificado com um nível de risco moderado devido a ressalvas sobre a adequação de materiais e infraestrutura.

316. Também foi constatado que, embora as redes utilizem sistemas de avaliação da alfabetização e relatórios de desempenho educacional, a tradução desses diagnósticos em estratégias estruturadas de intervenção pedagógica ainda ocorre de forma desigual, limitando o potencial dessas informações para orientar ações efetivas de recomposição da aprendizagem.

317. Evidências:

- Questionário Diagnóstico: Capítulo 3.6 ([Apêndice 00098/2026](#))
- Questionário Rede: Seção C e questões abertas ([Apêndice 00094/2026](#))
- Questionário Professores: Seção 3 ([Apêndice 00095/2026](#))
- Visitas Técnicas ([Apêndice 00096/2026](#))

6.7.3 Causas

- Implementação incipiente ou ausência de institucionalização das diretrizes do Pacto Nacional pela Recomposição das Aprendizagens nos sistemas municipais de ensino.

318. Embora o decreto oriente os sistemas de ensino a estruturarem estratégias integradas para superação das defasagens educacionais — organizadas em eixos como avaliação diagnóstica, reorganização curricular, mediação pedagógica, materiais didáticos, formação docente e gestão educacional —, parte das redes municipais ainda não traduziu essas orientações em programas estruturados, normativos ou fluxos institucionais claros voltados à recomposição das aprendizagens.

- Fragilidades na articulação entre diagnóstico e intervenções pedagógicas

319. Parte dos municípios apresenta capacidade institucional desigual para estruturar e implementar políticas sistemáticas de recomposição da aprendizagem, especialmente no que se refere à organização de programas de reforço escolar e acompanhamento individualizado dos estudantes.

320. Os relatos de professores e gestores indicam que a implementação de atividades de reforço escolar e recomposição da aprendizagem enfrenta restrições relacionadas à disponibilidade de profissionais, carga horária pedagógica e organização do trabalho docente.

6.7.4 Efeitos

321. Sem o uso sistemático de avaliações diagnósticas articuladas a ações pedagógicas específicas, as dificuldades de aprendizagem tendem a permanecer ao longo da trajetória escolar, ampliando desigualdades educacionais entre estudantes e redes de ensino.

6.7.5 Conclusão do achado

322. Observa-se que, embora existam iniciativas em algumas redes ou unidades escolares, tais ações nem sempre se encontram institucionalizadas em políticas, programas ou planos estruturados que integrem avaliação diagnóstica, planejamento pedagógico, formação docente e monitoramento das intervenções educacionais.

323. Nesse contexto, torna-se necessário fortalecer a institucionalização e a coordenação das estratégias de recomposição das aprendizagens no âmbito dos sistemas municipais de ensino, de modo a assegurar maior alinhamento com as diretrizes nacionais e ampliar a efetividade das ações destinadas à superação das defasagens educacionais. A adoção de medidas voltadas ao planejamento, à formação de professores, à utilização sistemática de avaliações diagnósticas e ao monitoramento das intervenções pedagógicas pode contribuir para a consolidação de políticas mais estruturadas de apoio à aprendizagem dos estudantes.

6.7.6 Esclarecimentos do Auditado

324. A ser acrescentado a partir da apreciação do relatório de monitoramento.

6.7.7 Proposta de encaminhamento

Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação de Águia Branca, Alfredo Chaves, Cachoeiro de Itapemirim, Conceição da Barra, Divino de São Lourenço, Fundão, Mantenedópolis, Marechal Floriano, Pedro Canário, Pinheiros, e Santa Leopoldina, no prazo de 90 dias a contar da data do Acórdão, adotem medidas para institucionalizar e implementar estratégias de reforço e de recomposição das aprendizagens, alinhadas com as diretrizes do Decreto nº 12.391/2025, incluindo reuniões periódicas de análise de resultados, identificação dos estudantes com baixo desempenho, devolutivas pedagógicas às unidades escolares, programas de recuperação paralela, acompanhamento pedagógico intensivo ou outras ações de apoio educacional voltadas ao desenvolvimento da fluência leitora.

6.8. Achado A8 (Q5 e Q7) - Fragilidades na estruturação de estratégias para enfrentamento das vulnerabilidades socioeconômicas do estudante e promoção do engajamento familiar no ciclo de alfabetização, com potencial impacto sobre a permanência e a aprendizagem.

6.8.1 Critérios

325. A Constituição de 1988 estabelece, em seu art. 205, que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho.

326. A Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), em seus arts. 7º e 53, estabelece que crianças e adolescentes têm direito à proteção integral e ao acesso a condições que garantam seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, incluindo o direito à educação em ambiente que favoreça seu pleno desenvolvimento. O Estatuto também prevê a necessidade de atuação articulada entre políticas públicas de educação, saúde e assistência social, especialmente em situações que envolvam vulnerabilidade social, negligência ou risco à permanência escolar.

327. A Lei 9.394/1996 (LDB), nos arts. 3º (inciso I), 4º e 12, orienta o sistema educacional sob o princípio da igualdade de acesso e permanência, definindo como dever do Estado o atendimento adequado a vulneráveis, e e incumbe às escolas a integração com famílias e o desenvolvimento de estratégias para o acompanhamento da aprendizagem e o combate à evasão.

328. A referida norma estabelece que a educação escolar deve ser organizada de modo a garantir não apenas a matrícula dos estudantes, mas também condições efetivas para sua permanência e sucesso escolar, compreendendo ações pedagógicas, administrativas e de apoio que reduzam fatores de evasão, reprovação e baixo desempenho acadêmico.

329. Nesse sentido, a atuação do sistema educacional deve ser orientada pelo princípio da equidade, que pressupõe o reconhecimento das diferentes condições sociais, econômicas e culturais dos estudantes e a adoção de estratégias diferenciadas para reduzir desigualdades educacionais.

330. A Lei 13.005/2014 (inciso III, art.2º do PNE) elenca tal diretriz estabelecendo metas e estratégias voltadas à superação das disparidades educacionais, à promoção da inclusão e à garantia de aprendizagem adequada para todos os alunos, com atenção especial aos grupos em situação de maior vulnerabilidade.

331. A Lei 10.631/2017, que institui o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES), prevê instrumentos de monitoramento e gestão que consideram fatores de risco educacional. Entre esses mecanismos estão o acompanhamento de indicadores de frequência e aprendizagem, reuniões periódicas de análise de resultados (Circuito de Gestão) e a implementação de ações pedagógicas e intersetoriais voltadas a estudantes com defasagens ou em situação de vulnerabilidade. Essas diretrizes reforçam a necessidade de que as redes de ensino integrem informações sobre contexto socioeconômico, participação familiar e condições de bem-estar dos estudantes ao planejamento das estratégias de alfabetização.

332. A Resolução CD/FNDE 17/2024, reorganizou as chamadas ações integradas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), substituindo o antigo PDDE Estrutura e integrando diversas ações voltadas à equidade educacional. Instituiu o PDDE

Equidade¹⁶ que direciona recursos a escolas que atendem estudantes em contextos de maior vulnerabilidade socioeducacional. Essas ações incluem programas como Escola e Comunidade e Educação e Família, destinados ao fortalecimento da participação familiar e à melhoria das condições de permanência e aprendizagem dos estudantes.

333. Além do arcabouço normativo citado, a literatura especializada e as boas práticas de gestão educacional recomendam que os sistemas de ensino adotem mecanismos estruturados de identificação precoce de fatores de risco educacional, tais como vulnerabilidade socioeconômica, baixa frequência escolar, dificuldades de aprendizagem e ausência de acompanhamento familiar. Tais mecanismos devem estar associados a estratégias de monitoramento contínuo do percurso escolar dos estudantes, à atuação articulada entre diferentes setores das políticas públicas (educação, assistência social e saúde) e à implementação de ações específicas de apoio pedagógico e socioeducacional destinadas aos alunos em situação de maior risco de insucesso escolar.

6.8.2 Situação encontrada / Evidência

334. O Relatório de Levantamento 3/2024 constatou que políticas de alfabetização nos municípios capixabas ainda se encontravam em estágio de formação, apresentando riscos associados à baixa capacidade de diagnóstico e à heterogeneidade estrutural das escolas (Processo TC 3916/2024-5).

335. No Levantamento, a análise sobre vulnerabilidades socioeconômicas e participação familiar foi tratada sob a ótica da equidade e dos riscos de governança na implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) no Espírito Santo.

336. As desigualdades socioeconômicas foram apontadas como um dos maiores entraves para se obter equidade na implementação do ciclo de alfabetização. O relatório destacou que a diversidade socioeconômica regional poderia levar a uma

¹⁶ PDDE Equidade prioriza escolas que atendem: - estudantes em situação de vulnerabilidade social; escolas rurais; comunidades indígenas e quilombolas; educação especial; EJA; escolas com déficit de infraestrutura básica.

implementação desigual das políticas entre os municípios, enfatizando que a superação dessas vulnerabilidades dependia de um diagnóstico analítico das situações do público local. Sem esse mapeamento, o planejamento corria o risco de não enfrentar os problemas reais ou até agravá-los. Fora reforçado, ainda, que a promoção da equidade exige considerar aspectos socioeconômicos, étnico-raciais e de gênero, garantindo que recursos e materiais didáticos sejam distribuídos de forma a compensar essas desigualdades.

337. Com relação a participação familiar, o levantamento não tratou especificamente, embora tenha sido citada no Contexto Sociocultural dos estudantes. Assim, a análise sobre o engajamento familiar foi realizada nesta auditoria operacional, que segundo análise estatística foi considerada como mais um dentre os elementos condicionantes da eficácia do processo de alfabetização.

338. Segundo os dados do QRede, 37 municípios (71%) declararam adotar políticas específicas para mitigar vulnerabilidades socioeconômicas, enquanto 15 (29%) informaram não possuir políticas estruturadas.

339. As ações declaradas para mitigar os efeitos concentram-se na garantia de alimentação, transporte e materiais, acompanhamento psicossocial, busca ativa escolar e reforço pedagógico." — indicando que, mesmo entre os que declaram ter políticas, as ações são predominantemente assistenciais e pontuais, sem caráter estruturante.

340. Nas questões abertas do Qrede, os gestores citaram como principais desafios/entraves do ciclo de alfabetização dentre os fatores interno a rotatividade docente, falta de profissionais especializados, heterogeneidade das turmas, e a baixa participação dos responsáveis e vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes como limitações estruturais externo.

341. Dados do QProfessor revelaram que 43% dos professores afirmaram que a escola não possui ações específicas para o enfrentamento das vulnerabilidades dos estudantes, e 39% declararam não saber se tais ações existem. Observou se que, em treze municípios, mais de 50% dos respondentes indicaram que a escola não possui estratégias de enfrentamento das vulnerabilidades socioeconômicas dos alunos. Essa situação foi registrada nos municípios de Alegre, Anchieta, Apiacá, Boa Esperança,

Conceição da Barra, Ecoporanga, Guarapari, Iúna, Pinheiros, São Gabriel da Palha, São Mateus, Sooretama e Vila Valério.

342. Apenas 18% dos docentes relataram a existência de alguma iniciativa estruturada, indicando que as respostas institucionais dependem da vontade própria de gestores e docentes, resultando em práticas fragmentadas e desestruturadas.

343. A participação das famílias também se mostra limitada. Somente 217 (9%) docentes consideraram que o envolvimento familiar está totalmente assegurado, enquanto a maioria das respostas concentra-se nas faixas intermediárias.

344. Em relação à segurança alimentar, apenas 915 (39%) respostas classificaram o acesso como totalmente assegurado, enquanto 1.408 (60%) avaliações situaram-se entre regular e insatisfatório. Embora a alimentação escolar funcione como fator de proteção, os dados indicam que parcela relevante dos estudantes depende desse recurso sem garantia adequada de alimentação fora do ambiente escolar, o que afeta diretamente a capacidade de aprendizagem.

345. Situação semelhante foi observada no acesso à saúde. Apenas 471 (20%) docentes consideraram que os estudantes têm acesso plenamente assegurado a serviços básicos, enquanto 1.851 (80%) respostas indicaram níveis intermediários ou inexistentes de acesso. Esse resultado evidencia que, para a maioria dos respondentes, o acompanhamento em saúde ocorre de forma fragmentada, sem fluxos consistentes de encaminhamento e retorno entre educação e saúde.

346. No caso da vacinação, embora o cenário seja relativamente mais favorável, com 938 (40%) respostas indicando situação totalmente assegurada, ainda há 1.385 (59%) avaliações que apontam algum grau de insegurança, o que demonstra a necessidade de ações integradas contínuas, especialmente em territórios mais vulneráveis.

347. As respostas discursivas do QProfessor, a vulnerabilidade, e em alguns casos a citadas como "miserabilidade", é apontada como uma das causas do fracasso escolar, indicando que a escola não pode ser responsabilizada sozinha por esses resultados sem que se considere o contexto social do aluno. Mencionam que esse fator influencia negativamente o desempenho em leitura e escrita. Alunos em situação de

vulnerabilidade social costumam ter pouco acesso a materiais de leitura em casa e enfrentam dificuldades logísticas, como o uso de transporte escolar por longas distâncias.

348. Os respondentes acreditam que a vulnerabilidade exige uma atuação do Estado que vá além da educação, incluindo postos de saúde (físicos e mentais), centros profissionalizantes e geração de empregos para reduzir a dependência de programas de transferência de renda. A vulnerabilidade foi associada ao "abandono de vulnerável", onde crianças chegam à escola com fome ou sem terem dormido adequadamente, o que prejudica a concentração e o rendimento. Além disso, a vulnerabilidade econômica foi considerada como um gerador de problemas emocionais em relação à vida acadêmica.

349. Os comentários abertos indicaram que, em algumas escolas, há iniciativas estruturadas de aproximação com as famílias, como encontros, rodas de conversa, visitas domiciliares e projetos de convivência, enquanto em outras essas ações são esporádicas ou inexistentes.

350. Nas Visitas Técnicas às UEs em 77% das unidades, a vulnerabilidade socioeconômica e a insegurança alimentar foram citadas como fatores críticos para o desempenho na alfabetização.

351. As visitas técnicas evidenciaram ainda que parte das escolas atua predominantemente de forma reativa, sem instrumentos formais de identificação precoce de estudantes em risco, sem protocolos de acompanhamento dos casos e sem articulação contínua com a rede de proteção social. As diretoras e pedagogas ressaltaram que os fluxos de encaminhamento para a rede de proteção (CRAS, CREAS, Saúde) são frequentemente fragmentados e pouco sistematizados, limitando a capacidade de resposta da escola a situações familiares complexas.

352. Consta no registro das visitas técnicas como fragilidade no eixo Inclusão e Equidade: "Carência de apoio psicológico e assistência social para alunos e profissionais." (Tabela 1. Pontos Fortes e Fragilidades), apresentando índice de criticidade de 70% (nível Alto), caracterizando assim com fator determinante do desempenho (Tabela 2. Nível de risco mapeado).

353. Durante as visitas técnicas realizadas nas unidades escolares, algumas equipes gestoras relataram a utilização de recursos provenientes do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), especialmente das ações PDDE Equidade e Programa Escola e Comunidade (PROEC), como instrumentos de apoio ao enfrentamento de situações de vulnerabilidade social e de desigualdades que afetam o processo educacional dos estudantes.

354. Os recursos têm sido empregados na realização de atividades de integração entre escola e comunidade e no desenvolvimento de iniciativas voltadas ao fortalecimento do vínculo dos estudantes com o ambiente escolar. De acordo com os gestores, tais ações contribuem para ampliar as condições de participação dos alunos nas atividades escolares, bem como para promover estratégias de acolhimento e permanência, sobretudo em contextos marcados por vulnerabilidade socioeconômica.

355. Evidências:

- [Relatório de Levantamento 00003/2024](#) (Processo TC 0316/2024)
- Questionário Diagnóstico: Questões abertas ([Apêndice 00098/2026](#))
- Questionário Rede: Questão 31, 32 e questões abertas/ Seção J ([Apêndice 00094/2026](#))
- Questionário Professores: Questão 31 e 32 e questões discursivas. ([Apêndice 00095/2026](#))
- Visitas Técnicas ([Apêndice 00096/2026](#))

6.8.3 Causas

356. A principal causa identificada foi a ausência de política municipal estruturada para o enfrentamento das vulnerabilidades socioeconômicas. A inexistência de diretrizes institucionais consolidadas faz com que as ações voltadas a esse tema não sejam tratadas como política pública permanente, mas como iniciativas pontuais, variáveis entre escolas e redes.

357. Contribui para esse cenário a inexistência de parâmetros institucionais mínimos para a composição e a distribuição das equipes de apoio pedagógico e psicossocial. A falta de definição quanto ao quantitativo, à forma de alocação e às atribuições desses profissionais resulta em oferta desigual de suporte especializado e limita a capacidade das escolas de responder de maneira sistemática às demandas dos estudantes.

358. Observa-se, ainda, fragilidade nos fluxos formalizados de identificação, encaminhamento e acompanhamento de estudantes em situação de risco. Na ausência de protocolos padronizados, o reconhecimento das vulnerabilidades e o acompanhamento dos casos dependem, em grande medida, da percepção individual de gestores e docentes, o que compromete a continuidade e o registro das ações.

359. A baixa integração entre as áreas de educação, saúde, assistência social e a rede de proteção social constitui outro fator relevante. A articulação intersetorial ocorre de forma irregular, sem definição clara de responsabilidades, prazos e mecanismos de retorno.

6.8.4 Efeitos

360. Sem instrumentos padronizados e fluxos regulares de acompanhamento, os sinais iniciais de vulnerabilidade (social, emocional ou de saúde) tendem a ser percebidos tardiamente. Isso reduz drasticamente a possibilidade de intervenções preventivas eficazes.

361. Estudantes em contextos de maior vulnerabilidade tendem a acumular defasagens de aprendizagem ao longo do tempo, agravando as diferenças de desempenho tanto dentro das turmas quanto entre as escolas da rede.

362. A ausência de acompanhamento das tarefas e de reforço das aprendizagens em casa compromete o progresso individual, ampliando a lacuna entre os alunos que recebem apoio familiar e os que não recebem.

363. Os professores passam a assumir demandas de natureza socioemocional e social para as quais não possuem formação específica nem tempo institucionalizado. Eles acabam responsáveis pelo acolhimento emocional, mediação de conflitos e manejo de situações familiares complexas.

364. A frágil articulação com a rede de proteção (saúde e assistência social) impedem respostas coordenadas em casos de violência doméstica, negligência ou insegurança alimentar.

365. A ausência de suporte estruturado aumenta a probabilidade de evasão escolar, infrequência e distorção idade-série, uma vez que os fatores que impedem o aluno de estar na escola não são tratados de forma sistêmica

6.8.5 Conclusão do achado

366. No conjunto, as evidências demonstram que as redes municipais atuam com ações fragmentadas, sem estratégia estruturada que articule apoio pedagógico, suporte psicossocial e enfrentamento das vulnerabilidades socioeconômicas. A ausência de diretrizes padronizadas faz com que o tratamento dessas situações dependa, em grande medida, da iniciativa local das escolas, o que explica o elevado número de docentes que afirmaram não existir estratégias específicas ou que desconhecem as ações realizadas.

367. Existe uma lacuna de comunicação interna identificada pela auditoria, revela um descompasso entre as ações realizadas no cotidiano escolar e a percepção do corpo docente sobre a existência de políticas institucionais, devido aos seguintes fatos extraídos dos instrumentos de coletas de dados aplicados:

368. - Em muitas redes de ensino, ações efetivas foram declaradas como realizadas, fato concreto, mas por não serem formalizadas, registradas ou comunicadas de forma sistemática, elas não são reconhecidas pelos professores como parte de uma estratégia da rede, a escola pode estar atuando, mas o docente sente-se desamparado e sobrecarregado pela inexistência de protocolos ou insuficiência de ações.

369. - Essa falha de comunicação é evidenciada quantitativamente pelos questionários. Do total de professores respondentes, **39% (898 docentes)** declararam não saber se existem ações específicas para o enfrentamento de vulnerabilidades em suas escolas. Somados aos 43% que afirmaram categoricamente que a escola não possui tais ações, tem-se um total de 82% de profissionais que não visualiza uma estratégia institucional.

370. - Muitas das práticas de apoio aos estudantes (como visitas domiciliares, busca ativa e encaminhamentos à rede de proteção) ocorrem de forma fragmentada e

sustentadas pela iniciativa isolada de gestores escolares e professores. Como essas ações não derivam de diretrizes padronizadas das Secretarias de Educação, elas permanecem "invisíveis" institucionalmente, reforçando a percepção de que não existe um plano estruturado. Sem o registro sistemático e o retorno das informações à equipe escolar, as intervenções bem-sucedidas não se transformam em memória institucional ou política pública permanente.

371. - A lacuna de comunicação impede que tanto o docente como o gestor escolar compreendam a escola como uma equipe multiprofissional capaz de compartilhar funções com a Secretária, resultando em sobrecarga e sensação de isolamento.

372. A alfabetização depende criticamente do acompanhamento do núcleo familiar, mas a escola carece de ferramentas para promover essa corresponsabilidade de forma contínua.

373. Durante as visitas técnicas realizadas nas unidades escolares, verificou-se que a maioria dos gestores entrevistados demonstrou desconhecimento acerca da existência ou das possibilidades de utilização de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), especialmente ações voltadas ao enfrentamento das desigualdades educacionais e das situações de vulnerabilidade social no contexto escolar. Assim, as informações obtidas sobre o PDDE Equidade¹⁷ e o Programa Escola e Comunidade¹⁸ sinalizaram ações ocorridas de forma pontual e dependente da iniciativa das equipes gestoras de apenas duas escolas. Não há, no âmbito da rede de ensino, diretrizes institucionais específicas que orientem ou incentivem de maneira sistemática o uso desses instrumentos de financiamento para ações estruturadas de enfrentamento das desigualdades educacionais. Essa falta de orientação limita o aproveitamento pleno desses recursos, comprometendo o impacto efetivo no combate às desigualdades e à vulnerabilidade social escolar. Conclui-se, portanto, a necessidade de diretrizes

¹⁷ PDDE Equidade: Objetiva fortalecer a equidade educacional nas redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, promovendo a melhoria das condições de oferta, da infraestrutura e da qualidade do ensino em contextos de maior vulnerabilidade social e educacional. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pdde/pdde-equidade>. Acesso em 10 mar. 2026.

¹⁸ PDDE Escola e Comunidade: objetiva propiciar o desenvolvimento de ações de fomento da parceria entre escola, família e comunidade por meio de Projetos de Formação que promovam a cidadania, a cultura de paz e democrática e a melhoria da qualidade da educação pública brasileira. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/proec/pde-escola-e-comunidade>. Acesso em 10 mar. 2026.

institucionais claras e capacitações sistemáticas para gestores, visando maximizar o potencial desses programas na promoção da equidade educacional.

6.8.6 Esclarecimentos do Auditado

374. A ser acrescentado a partir da apreciação do relatório de monitoramento.

6.8.7 Proposta de encaminhamento

375. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação, para que, no prazo de 180 dias a contar da data do Acórdão, elaborem e disseminem orientações normativas ou técnicas destinadas às unidades escolares, contendo diretrizes para a utilização estratégica de recursos federais e/ou estaduais, de modo a orientar o planejamento e a execução de ações voltadas ao enfrentamento das desigualdades educacionais, das situações de vulnerabilidade social que afetam os estudantes e de gestão para fortalecer a aproximação entre escola e família.

376. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação de Alegre, Anchieta, Apiacá, Boa Esperança, Conceição da Barra, Ecoporanga, Guarapari, Iúna, Pinheiros, São Gabriel da Palha, São Mateus, Sooretama e Vila Valério. para que, no prazo de 180 dias a contar da data do Acórdão, adotem medidas destinadas a incentivar que as unidades escolares incorporem, de forma sistemática, ações voltadas ao enfrentamento das desigualdades educacionais e das situações de vulnerabilidade social ao planejamento institucional das escolas e ao projeto político-pedagógico (PPP).

CAPÍTULO 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

377. A presente auditoria operacional teve como objetivo avaliar os fatores que influenciam o desempenho dos estudantes das escolas públicas municipais na etapa da alfabetização, com ênfase na fluência em leitura ao final do 2º ano do ensino fundamental. Para tanto, foram examinados diferentes aspectos institucionais, pedagógicos e contextuais associados à implementação das políticas de alfabetização nas redes municipais, organizados em oito questões de auditoria.

378. Em relação à **QA1**, verificou-se que as Secretarias Municipais de Educação, em geral, recebem apoio institucional da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (Sedu/ES) para a implementação das políticas de alfabetização, especialmente por meio de orientações técnicas, programas de formação e instrumentos de acompanhamento da aprendizagem.

379. Quanto à **QA2**, as evidências indicaram fragilidades nas condições de trabalho dos docentes alfabetizadores em parte das redes analisadas. Destacam-se a predominância de vínculos temporários, a rotatividade docente e a sobrecarga decorrente da acumulação de atividades administrativas e pedagógicas, bem como a insuficiência de apoio especializado para lidar com demandas socioemocionais dos estudantes. Tais fatores podem impactar a continuidade do trabalho pedagógico e reduzir o tempo dedicado ao planejamento e ao acompanhamento da aprendizagem.

380. No que se refere às **QA3 e QA4**, constatou-se que os sistemas de avaliação da alfabetização e os indicadores de desempenho educacional estão presentes nas redes municipais e são utilizados como instrumentos de monitoramento da aprendizagem.

381. Em relação à **QA5**, verificou-se que a atuação da gestão escolar exerce influência relevante na implementação das políticas de alfabetização, especialmente na organização do trabalho pedagógico, no acompanhamento das práticas docentes e na articulação com as famílias e a comunidade escolar.

382. Quanto à **QA6**, observou-se que, embora a maioria das unidades escolares disponha de infraestrutura básica para o funcionamento das atividades educacionais, persistem situações em que limitações estruturais podem dificultar a implementação das práticas voltadas ao processo de alfabetização.

383. No tocante à **QA7**, as evidências indicam que fatores socioeconômicos e contextuais exercem influência significativa sobre o processo de aprendizagem dos estudantes. Situações de vulnerabilidade social, dificuldades de acompanhamento familiar e outras condições externas ao ambiente escolar podem afetar o desempenho educacional, reforçando a necessidade de articulação entre políticas educacionais e outras políticas públicas voltadas à proteção social.

384. Quanto à **QA8**, não foram identificadas boas práticas institucionalizadas no âmbito das redes municipais analisadas. As evidências apontam a existência de iniciativas pontuais em algumas escolas, porém ainda sem sistematização, monitoramento ou disseminação que permitam caracterizá-las como práticas consolidadas de gestão da alfabetização.

385. A análise dos resultados da Avaliação de Fluência em Leitura, instrumento diagnóstico interno aplicado pela rede pública capixaba nos anos de 2023, 2024 e 2025, deve ser compreendida em articulação com o marco referencial estabelecido pelo Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), sem, contudo, confundir os dois instrumentos, que possuem naturezas, metodologias e finalidades distintas.

386. O CNCA adota como indicador oficial de monitoramento o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), calculado pelo Inep a partir dos resultados do PAEBS Alfa — avaliação externa de larga escala, aplicada de forma escrita e coletiva, que mede a proficiência dos estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa e Matemática, com resultados expressos em escala de proficiência alinhada ao Saeb. A Avaliação de Fluência em Leitura, por sua vez, é um instrumento diagnóstico de natureza distinta — aplicado de forma oral e individualizada —, que mede a capacidade do estudante de ler com precisão, velocidade e expressividade adequadas, classificando-o em níveis progressivos de fluência leitora. Embora ambos os instrumentos incidam sobre a dimensão da alfabetização, não são diretamente comparáveis, e os percentuais de leitores fluentes obtidos na Avaliação de Fluência não equivalem ao ICA oficial do CNCA.

387. Feita essa distinção metodológica essencial, os dados do ICA revelam que o Espírito Santo apresentou uma trajetória positiva e consistente no indicador oficial do CNCA. Em 2023, o estado registrou um ICA de 68%, ponto de partida que já o posicionava acima da média nacional. Em 2024, o ICA avançou para 72%, superando a meta estadual estabelecida para o ano — que era de 70% —, o que resultou na conquista do Selo Ouro do MEC na 2ª edição do Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização, divulgada em fevereiro de 2026. Esse reconhecimento, obtido pela rede estadual pelo segundo ano consecutivo, reafirma o compromisso do Espírito Santo com a alfabetização e evidencia a consolidação de políticas públicas estruturantes, como o Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo (PAES), que articula formação continuada

de educadores, distribuição de materiais pedagógicos, monitoramento sistemático dos resultados e apoio técnico e financeiro às redes municipais.

388. É importante registrar que, à data de elaboração deste relatório, o ICA referente ao ano de 2025 ainda não havia sido divulgado pelo Inep, o que impede qualquer afirmação conclusiva sobre o cumprimento ou descumprimento da meta estadual para esse ano com base no indicador oficial. Os dados da Avaliação de Fluência em Leitura de 2025, analisados nesta auditoria, constituem um indicador complementar e diagnóstico, útil para a identificação de tendências e disparidades territoriais, mas que não substitui o ICA como medida oficial de alfabetização para fins de monitoramento do CNCA.

389. Nesse contexto, os achados desta auditoria ganham relevância não por contradizer o desempenho positivo do estado no ICA, mas por aprofundar o diagnóstico interno das redes municipais, revelando que, por trás do resultado agregado favorável, persistem desigualdades territoriais significativas. Em 2025, a dispersão entre os municípios com maiores e menores percentuais de leitores fluentes alcançou 62,3 pontos percentuais — com Mantenópolis registrando 77,0% e Bom Jesus do Norte apenas 14,7% —, o que evidencia que o avanço estadual não se distribui de forma equitativa entre os territórios. Essa heterogeneidade é reforçada pelos próprios dados do ICA 2024, que apontam que 19 dos 78 municípios não cumpriram a meta do indicador oficial para aquele ano, encontrando-se ainda mais distantes da meta de 2025, com destaque para municípios como Serra (ICA 57,1%), Vila Pavão (61,4%) e Fundão (62,3%).

390. Assim, a leitura articulada entre os resultados da Avaliação de Fluência em Leitura e o ICA do CNCA permite concluir que o Espírito Santo avança de forma consistente no plano estadual agregado, mas enfrenta o desafio de garantir que esse avanço alcance todos os municípios de forma equitativa — condição indispensável para o cumprimento pleno do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada até 2030.

391. De forma geral, os resultados da auditoria indicam que o desempenho da alfabetização nas redes municipais está associado a um conjunto de fatores institucionais, pedagógicos e contextuais. O fortalecimento das políticas de alfabetização, portanto, depende não apenas da adoção de estratégias didáticas

adequadas, mas também do aprimoramento das condições de gestão, da estabilidade e valorização do trabalho docente, da utilização sistemática de informações educacionais e da articulação com políticas voltadas ao enfrentamento das desigualdades que afetam o processo de aprendizagem.

392. Por fim, a considerar que os Achados 2 e 4 revelaram irregularidades envolvendo remuneração (como o cumprimento de piso salarial) e admissões (como contratações por designação temporária), entendeu-se oportuno dar conhecimento à SecexPessoal, detentora de competência regimental relacionada às irregularidades mencionadas, para fins de registro e composição da base de dados da unidade, o que será feito por meio do Protocolo 03861/2026.

CAPÍTULO 8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

393. Com base nas análises realizadas, nas evidências coletadas ao longo da fase de execução e na avaliação dos riscos identificados no planejamento, submete-se, a seguir, as propostas de encaminhamento decorrentes dos achados desta Auditoria Operacional. As medidas sugeridas visam ao aprimoramento da política pública de alfabetização no âmbito municipal, especialmente quanto à mitigação das causas identificadas, ao fortalecimento dos mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação, e ao incremento da efetividade das ações voltadas à melhoria do desempenho dos alunos no ciclo de alfabetização. As propostas observam os princípios da razoabilidade, viabilidade e proporcionalidade, buscando contribuir para o aperfeiçoamento contínuo da governança e da gestão educacional:

394. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação dos Municípios de Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Alegre, Anchieta, Apiacá, Aracruz, Baixo Guandu, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Conceição da Barra, Conceição do Castelo, Ecoporanga, Fundão, Guarapari, Ibitirama, Ibitiraçu, Irupi, Itarana, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Linhares, Marataízes, Marechal Floriano, Mimoso do Sul, Montanha, Muqui, Muniz Freire, Nova Venécia, Pinheiros, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, São Mateus, Serra, Sooretama, Vitória, Vila Velha, que,

no prazo de 90 dias a contar da data do Acórdão, elaborem ou atualizem suas Políticas de Alfabetização, com metas anuais progressivas alinhadas ao CNCA, estratégias pedagógicas específicas para cada contexto territorial e indicadores de monitoramento claramente definidos, para o cumprimento das metas do Compromisso (Achado A1).

395. Ciência (art. 2º, II, c/c art. 9, III e IV da Res. TC 361/2022) às Secretarias Municipais de Educação, em articulação com as Secretarias de Finanças e com as Secretarias de Planejamento, dos municípios Água Doce do Norte, Águia Branca, Afonso Cláudio, Alegre, Alto Rio Novo, Anchieta, Aracruz, Barra de São Francisco, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Castelo, Colatina, Conceição da Barra, Conceição do Castelo, Ecoporanga, Fundão, Guaçuí, Guarapari, Ibraçu, Ibatiba, Iconha, Irupi, Itapemirim, Lúna, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Linhares, Marataízes, Marechal Floriano, Marilândia, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, Piúma, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Teresa, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Mateus, Serra, Sooretama, Viana, Vila Velha, Vila Valério, sobre o descumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica, nos termos dos arts. 1º, 4º, e 6º da Lei 11.738/2008, do art. 67, inciso V, da Lei 9.394/1996, e do incidente de prejudgado contido no Processo TC 585/2024-9 (Achado A2).

396. Ciência (art. 2º, II, c/c art. 9, III e IV da Res. TC 361/2022) às Secretarias Municipais de Educação dos municípios capixabas que a atualização legal do Piso Salarial Profissional em 2026 já foi efetivada por meio da Medida Provisória nº 1.334/2026 e Portaria nº 83/2026 do MEC, o que exige adequação normativa (Achado A2).

397. Ciência (art. 2º, II, c/c art. 9, III e IV da Res. TC 361/2022) às Secretarias Municipais de Educação dos municípios capixabas da existência de processo de fiscalização em andamento, no âmbito da SecexPessoal deste Tribunal, sobre o Piso Salarial Profissional (Achado A2).

398. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação dos Municípios de Afonso Cláudio, Alegre, Alto Rio Novo, Anchieta, Apiacá, Aracruz, Atílio Vivácqua,

Brejetuba, Cariacica, Castelo, Colatina, Conceição da Barra, Guaçuí, Guarapari, Linhares, Marechal Floriano, Montanha, Pedro Canário, Pinheiros, Santa Leopoldina, Santa Teresa, São Gabriel da Palha, São Matheus, Serra, Vargem Alta, Viana, Vila Velha, no prazo de 180 dias a contar da data do Acórdão, para dar cumprimento efetivo da reserva de 1/3 da jornada de trabalho para atividades extraclasse, nos termos do art. 2º, § 4º, da Lei 11.738/2008 e do art. 67, inciso V, da Lei 9.394/1996, que editem ou adequem ato normativo que discipline expressamente a organização da jornada extraclasse dos professores da educação básica, estabelecendo que o 1/3 reservado para estudos, planejamento e avaliação seja cumprido dentro da carga horária semanal regular (Achado A3).

399. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação dos Municípios de Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Águia Branca Alegre, Alfredo Chaves, Anchieta, Apiacá Aracruz, Atílio Vivácqua, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Cachoeiro de Itapemirim Cariacica, Colatina, Conceição da Barra, Divino de São Lourenço, Dolores do Rio Preto, Ecoporanga, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Ibiracú, Ibitirama, Iconha, Irupi, Itapemirim, Iúna, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva Linhares, Mantenedópolis, Marechal Floriano, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Pedro Canário, Pinheiros, Piúma, Ponto Belo, Presidente Kennedy, Rio Bananal, Rio Novo do Sul Santa Leopoldina, Santa Teresa, São Gabriel da Palha, São Mateus, Serra, Sooretama, Vargem Alta Viana, Vila Pavão, Vila Valério e Vila Velha, no prazo de 180 dias a contar da data do Acórdão, em função das considerações apresentadas pelos docentes em relação ao tempo insuficiente para as atividades de planejamento implementem mecanismos formais de orientação, registro e controle da jornada extraclasse, como folhas de frequência, atas de planejamento ou sistemas informatizados, que permitam a comprovação do cumprimento efetivo do direito assegurado em lei (Achado A3).

400. Ciência (art. 2º, II, c/c art. 9, III e IV da Res. TC 361/2022) às Secretarias Municipais de Educação da necessidade de limitação da contratação temporária às hipóteses estritamente excepcionais e transitórias, evitando sua utilização para suprimento de demandas permanentes, e de implementação de estratégias de fixação

docente no ciclo de alfabetização, incluindo mecanismos de permanência na mesma unidade ou etapa de ensino (Achado 4).

401. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação, para que, no prazo de 180 dias a contar da data do Acórdão, institua normas e/ou rotinas de monitoramento da sobrecarga de trabalho docente utilizando indicadores objetivos, como taxas de absenteísmo, afastamentos por adoecimento psíquico e rotatividade, para orientar intervenções preventivas (Achado 5).

402. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação, com apoio da Prefeitura Municipal, para que, no prazo de 180 dias a contar da data do Acórdão, promovam a articulação institucional necessária para viabilizar a oferta de apoio psicossocial às unidades escolares da rede municipal de ensino, em consonância com a Lei nº 13.935/2019, avaliando mecanismos de cooperação com a rede de proteção social e demais políticas públicas (CRAS, CREAS, unidades de saúde e Conselhos Tutelares), bem como a possibilidade de atuação de profissionais de psicologia e serviço social no ambiente escolar, de modo a assegurar suporte adequado às demandas socioemocionais dos estudantes e evitar que tais atribuições recaiam sobre os docentes (Achado 5).

403. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação de Águia Branca, Apiacá, Barra de São Francisco, Cariacica, Conceição do Castelo, Fundão, Ibatiba, Mantenópolis, Marechal Floriano, Pinheiros, Ponto Belo, São Mateus, e Vargem Alta, para que, no prazo de 180 dias a contar da data do Acórdão, estruturem e normatizem procedimentos institucionais para a gestão da manutenção da infraestrutura escolar, estabelecendo fluxos para registro, priorização e atendimento das demandas de manutenção predial, de modo a assegurar a disponibilidade contínua dos ambientes necessários ao desenvolvimento das atividades de alfabetização (Achado 6).

404. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação de Águia Branca,

Alfredo Chaves, Cachoeiro de Itapemirim, Conceição da Barra, Divino de São Lourenço, Fundão, Mantenópolis, Marechal Floriano, Pedro Canário, Pinheiros, e Santa Leopoldina, no prazo de 90 dias a contar da data do Acórdão, adotem medidas para institucionalizar e implementar estratégias de reforço e de recomposição das aprendizagens, alinhadas com as diretrizes do Decreto nº 12.391/2025, incluindo reuniões periódicas de análise de resultados, identificação dos estudantes com baixo desempenho, devolutivas pedagógicas às unidades escolares, programas de recuperação paralela, acompanhamento pedagógico intensivo ou outras ações de apoio educacional voltadas ao desenvolvimento da fluência leitora (Achado 7).

405. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação, para que, no prazo de 180 dias a contar da data do Acórdão, elaborem e disseminem orientações normativas ou técnicas destinadas às unidades escolares, contendo diretrizes para a utilização estratégica de recursos federais e/ou estaduais, de modo a orientar o planejamento e a execução de ações voltadas ao enfrentamento das desigualdades educacionais, das situações de vulnerabilidade social que afetam os estudantes e de gestão para fortalecer a aproximação entre escola e família (Achado 8).

406. Recomendação aos gestores (art. 1º, XXXVI da LC 621/2012; art. 2º, III, c/c art. 11 da Res. TC 361/2022) das Secretarias Municipais de Educação de Alegre, Anchieta, Apiacá, Boa Esperança, Conceição da Barra, Ecoporanga, Guarapari, Iúna, Pinheiros, São Gabriel da Palha, São Mateus, Sooretama e Vila Valério. para que, no prazo de 180 dias a contar da data do Acórdão, adotem medidas destinadas a incentivar que as unidades escolares incorporem, de forma sistemática, ações voltadas ao enfrentamento das desigualdades educacionais e das situações de vulnerabilidade social ao planejamento institucional das escolas e ao projeto político-pedagógico (PPP) (Achado 8).

407. Sugere-se também:

408. Monitoramento em nova fiscalização;

409. Cientificar as Secretarias Municipais de Educação de que os encaminhados aqui propostos serão objeto de monitoramento, nos termos do art. 17, par. 2º da Resolução TC 362/2022¹⁹;

410. Com fundamento no art. 9º, Inciso IV, da Resolução TC 361/2022²⁰, **ciência** do presente Relatório aos controles internos municipais;

411. Com fundamento no item 529 do Manual de auditoria Operacional do TCU (adotado pelo TCEES por meio da Nota Técnica Segex 2, de 12 de março de 2021)²¹, **encaminhar** o presente Relatório à Secretaria de Estado da Educação, à Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, aos Conselhos Estadual e Municipais de Educação e ao Ministério Público Estadual.

É o relatório.

(assinado eletronicamente)

FELIPE FONSECA SALERNO – Líder

Auditor de Controle Externo - Mat. 204.032

JANE ARAUJO BATISTA BELFORT

Auditora de Controle Externo - Mat. 202.612

JÚLIA SASSO ALIGHIERI – Supervisora

Auditora de Controle Externo - Mat. 203.640

¹⁹ Art. 17. Os monitoramentos das deliberações observarão as disposições contidas em ato normativo específico e os pronunciamentos profissionais aplicáveis adotados pelo TCEES.

(...)

§ 2º. As unidades técnicas do Tribunal, ao proporem a expedição de recomendações, deverão indicar a necessidade ou não de monitoramento da medida.

²⁰ Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

IV - o prejuízo às finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

²¹ 529. A ampla divulgação dos relatórios de auditoria promove a credibilidade das auditorias do Tribunal. Assim, os relatórios de auditoria precisam ser encaminhados para a entidade auditada, o órgão supervisor no Poder Executivo, as comissões do Congresso Nacional e para outras partes responsáveis ou com algum poder de decisão ou influência que possam contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho do auditado e para a implementação das deliberações do TCU. (ISSAI 3000/134).