II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-5/2025

Processo	-	TC/004189/2023
Auditada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Auditoria Programada – Realizar auditoria de conformidade para verificar o Atendimento de Educação Especial – AEE, para assegurar, de forma limitada, a adequação das ações/atividades relacionadas à Educação Especial ao marco regulatório vigente

3.349ª Sessão Ordinária

AUDITORIA PROGRAMADA. SME. ATENDIMENTO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL. ASSEGURAR A ADEQUAÇÃO DAS AÇÕES/ATIVIDADES AO MARCO REGULATÓRIO. 1. As constatações demonstraram impropriedades relativas ao Atendimento de Educação Especial pelo Município. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Reavaliar os parâmetros de disponibilização dos profissionais necessários (PAAI, PAEE, AVE e estagiários) para as unidades que já tem previsão de atendimento por esses profissionais, alcançando o número demandado em virtude do AEE. RECOMENDAÇÕES. 1. Reavaliar o modelo de atendimento disponibilizado para o CEI (rede direta e parceira), com a possível disponibilização dos profissionais necessários para o AEE (PAEE, AVE e estagiários). 2. Divulgue para toda a RME (direta e parceira) os procedimentos necessários para a elaboração do Plano de AEE para os alunos que necessitarem, ressaltando que a elaboração não requer a existência de um laudo. 3. Divulgue para toda a RME (direta e parceira), os procedimentos necessários e o momento da identificação do público alvo no Sistema EOL, ressaltando que a inclusão da informação no EOL não requer a existência de um laudo. 4. Divulgue, para toda RME (direta e parceira), os procedimentos necessários e o momento da realização das avaliações pedagógicas/estudo de caso para o encaminhamento dos educandos e educandas ao AEE, ressaltando que a realização dos procedimentos não requer a existência de um laudo. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do Relatório de Auditoria, para fins de registro.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Educação que reavalie os parâmetros de disponibilização dos profissionais para as unidades com previsão de atendimento, alcançando o número demandado em virtude do Atendimento de Educação Especial (AEE).

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em recomendar à SME, que:

1 – Reavalie o modelo de atendimento disponibilizado para o CEI (rede direta e parceira), com a possível disponibilização dos profissionais necessários para o AEE (PAEE, AVE e estagiários);
2 – Divulgue, de forma objetiva, para toda a RME (direta e parceira), os procedimentos necessários para a elaboração do Plano de AEE para os alunos que necessitarem, ressaltando que a elaboração não requer a existência de um laudo;
3 – Divulgue, de forma objetiva, para toda a RME (direta e parceira), os procedimentos necessários e o momento da identificação do público alvo no Sistema EOL, ressaltando que a inclusão da informação no EOL não requer a existência de um laudo;
4 – Divulgue, para toda a RME (direta e parceira), os procedimentos necessários e o momento da realização das avaliações pedagógicas/estudo de caso para o encaminhamento dos educandos e educandas ao AEE, ressaltando que a realização dos procedimentos não requer a existência de um laudo;

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Educação para comprovar, **no prazo de 60 (sessenta) dias**, a efetiva adoção das medidas para sanar as impropriedades constatadas, arquivando-se os autos, após as providências de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, DOMINGOS DISSEI e RICARDO TORRES.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de dezembro de 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/gc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processo: **TC/004189/2023**
Interessada: Secretaria Municipal de Educação
Responsável: Fernando Padula Novaes
Objeto: Auditoria Programada (Auditoria de Conformidade), tendo como objetivo assegurar, de forma limitada, a adequação das ações/atividades relacionadas à Educação Especial ao marco regulatório vigente

AUDITORIA PROGRAMADA. Atendimento de Educação Especial. SME. 1. As constatações feitas demonstraram impropriedades relativas ao Atendimento de Educação Especial pelo Município. CONHECIMENTO. REGISTRO. DETERMINAÇÃO. 1. Reavaliar os parâmetros de disponibilização dos profissionais necessários (PAAI, PAEE, AVE e estagiários) para as unidades que já tem previsão de atendimento por esses profissionais, alcançando o número demandado em virtude do AEE. RECOMENDAÇÕES. 1.Reavaliar o modelo de atendimento disponibilizado para o CEI (rede direta e parceira), com a possível disponibilização dos profissionais necessários para o AEE (PAEE, AVE e estagiários), tendo em vista ser este tipo de unidade, que agrega uma das fases da educação, conforme previsto no art. 30 da LF 9.394/1996 (lei de diretrizes e bases da educação nacional), a porta de entrada, na rede de ensino, das crianças com necessidade de AEE, preparando-os para as demais etapas da educação. 2. Proceder a divulgação, forma objetiva, para toda a RME (direta e parceira), dos procedimentos necessários para a elaboração do Plano de AEE para os alunos que necessitarem, ressaltando que a elaboração não requer a existência de um laudo. 3. Proceder a divulgação, de forma objetiva, para toda a RME (direta e parceira), dos procedimentos necessários e o momento da identificação do público alvo no Sistema EOL, ressaltando que a inclusão da informação no EOL não requer a existência de um laudo.4 À SME para que divulgue, para toda RME (direta e parceira), os procedimentos necessários e o momento da realização das avaliações pedagógicas/estudo de caso para o encaminhamento dos educandos e educandas ao AEE, ressaltando que a realização dos procedimentos não requer a existência de um laudo.

RELATÓRIO

Trata o presente de Auditoria Programada (Auditoria de Conformidade), realizada no âmbito da Secretaria Municipal de Educação (SME), tendo como objetivo assegurar, de forma limitada, a adequação das ações/atividades relacionadas à Educação Especial ao marco regulatório vigente.

A Secretaria de Controle Externo, a partir das minuciosas análises realizadas, apresentou Relatório de Auditoria de Conformidade, com as seguintes conclusões:

> *5.1 Há necessidade de reavaliação dos parâmetros de disponibilização dos profissionais necessários (para EMEF, EMEI e demais tipos de unidades) e do modelo de atendimento disponibilizados para os CEIs – rede direta e parceira (subitem 3.1).*

5.2 Existem diversos problemas na operacionalização do AEE, decorrendo de dúvidas quanto aos procedimentos (subitem 3.1).
5.3 A Elaboração do Plano de AEE, somente é efetuada após a criança ser laudada com indicação da Classificação Internacional de Doenças (CID) (subitem 3.2).
5.4 A elaboração do Plano de AEE somente após laudo decorre de divergência e/ou ausência de informações de como proceder e em que momento deve ser elaborado o plano (subitem 3.2).
5.5 O Público alvo é identificado no EOL somente após Laudo (subitem 3.3).
5.6 A inclusão do público somente após a obtenção de laudo decorre de divergência da orientação dada pelo CEFAI em relação ao que prevê a legislação e/ou ausência de informações de como proceder e em que momento deve ser inserida a informação no Sistema EOL (subitem 3.3).
5.7 Existem ocorrências de não realização de avaliações pedagógicas/estudo de caso, de alunos não laudados, para o encaminhamento ao AEE (subitem 3.4).
5.8 A não realização das avaliações pedagógicas/estudo de caso para o encaminhamento dos educandos e educandas para o AEE decorre de divergência e/ou ausência de informações de como proceder e em que momento devem ser realizados os procedimentos (subitem 3.4).
5.9 As situações constatadas podem resultar na invisibilidade, para a RME, de crianças que deveriam estar em AEE e não tem seu atendimento efetuado, indicando uma possível subnotificação de casos de alunos com algum tipo de deficiência (subitens 3.1, 3.2, 3.3 e 3.4).
5.10 Os CEIs não são contemplados com AVEs e/ou estagiários; as unidades que podem ser contempladas relatam a necessidade dos profissionais, ou ainda, a necessidade de um número maior, quando disponibilizado (subitem 3.5).
5.11 A DRE Capela do Socorro (6 PAAIs) está com um número de PAAI inferior ao mínimo previsto na norma (8 PAAIs), em infringência ao art. 8º, §1º, do DM 57.379/2016 (subitem 3.6).

Além disso, propôs as seguintes recomendações (item 8):

8.1.1. Determinar à SME que, no prazo de 60 (sessenta) dias, constitua o CEFAI com o número de PAAIs estabelecido no art. 8º, §1º, do DM 57.379/2016.
8.2.1. Reavaliar os parâmetros de disponibilização dos profissionais necessários (PAAI, PAEE, AVE e estagiários) para as unidades que já tem previsão de atendimento por esses profissionais, alcançando o número demandado em virtude do AEE.
8.2.2. Reavaliar o modelo de atendimento disponibilizado para o CEI (rede direta e parceira), com a possível disponibilização dos profissionais necessários para o AEE (PAEE, AVE e estagiários), tendo em vista ser este tipo de unidade, que agrega uma das fases da educação, conforme previsto no art. 30 da LF 9.394/1996 (lei de diretrizes e bases da educação nacional), a porta de entrada, na rede de ensino, das crianças com necessidade de AEE, preparando-os para as demais etapas da educação.
8.2.3. Proceder a divulgação, forma objetiva, para toda a RME (direta e parceira), dos procedimentos necessários para a elaboração do Plano de AEE para os alunos que necessitarem, ressaltando que a elaboração não requer a existência de um laudo.
8.2.4. Proceder a divulgação, de forma objetiva, para toda a RME (direta e parceira), dos procedimentos necessários e o momento da identificação do público alvo no Sistema

EOL, ressaltando que a inclusão da informação no EOL não requer a existência de um laudo.
8.2.5. À SME para que divulgue, para toda RME (direta e parceira), os procedimentos necessários e o momento da realização das avaliações pedagógicas/estudo de caso para o encaminhamento dos educandos e educandas ao AEE, ressaltando que a realização dos procedimentos não requer a existência de um laudo.

Devidamente oficiada, a Secretaria Municipal de Educação apresentou esclarecimentos (Peça 12).

Ao analisar as informações prestadas, a Auditoria concluiu que, em linhas gerais, as respostas apresentadas demonstram a concordância com os apontamentos feitos, indicando predisposição em solucionar os problemas, todavia, asseverou que não foram apresentadas medidas concretas para sanar os vícios constatados. Dessa forma, manteve os apontamentos iniciais.

A Procuradoria da Fazenda Municipal à Peça 16 assinalou que a Secretaria Municipal de Educação "demonstrou que está envidando esforços para solucionar as impropriedades consignadas", ressaltando as ponderações finais trazidas pela Origem à Peça 12, nos seguintes termos:

Cabe salientar que a SME tem envidado esforços para assegurar tanto os serviços de educação especial, realizados pelo PAEE e pelo PAAI, como os serviços de apoio, realizados pelos AVEs e pelos estagiários do Programa Aprender sem Limite, de forma que neste último ano foram adotadas várias medidas pela SME para assegurar a qualificação do atendimento e a aprendizagem de nossos bebês, crianças e estudantes.
Em relação aos Professores de Atendimento Educacional Especializado – PAEE foram adotadas as medidas:
Ø Ampliação do quadro de PAEEs nas unidades educacionais. Em dezembro de 2021 estávamos com 391 PAEEs, encerramos 2023 com 648 PAEEs, o que denota um aumento de 65% de PAEEs nas unidades de dezembro de 2021 a dezembro de 2023.
Ø Valorização dos PAAEs - IN 20/2023- primeira vez que o profissional da educação especial receberá pontuação diferenciada pela atuação no serviço. Esta pontuação servirá para fins de evolução funcional na carreira destes professores.
Ø Outra ação é o empenho para a designação de PEIs para PAEE.
Para isso foi feita a alteração da Lei 14.660, através da Lei 17.960. Em relação aos PAAIs – Professores de Acompanhamento e Apoio à Inclusão a Divisão de Educação Especial está realizando um estudo para ampliação deste módulo nas DREs. Além disso, ainda em 2023 foi concedido aos profissionais do CEFAI a verba de locomoção com o objetivo de assegurar as itinerâncias da equipe do CEFAI e possibilitar um trabalho de acompanhamento conjunto mais próximo às Unidades escolares, além do atendimento educacional itinerante nas unidades de educação infantil.
Em relação aos serviços de apoio, o termo de colaboração realizado com a SPDM - Associação Paulista para o desenvolvimento da medicina já teve aditamentos com vistas à ampliação deste serviço, cujo termo de colaboração inicial, de 2021 contava com 1.200 (um mil e duzentos) AVEs.

O último aditamento, foi publicado em 11/12/2023, ampliou não apenas o quantitativo de AVEs, mas também as equipes multidisciplinares que atuam nos CEFAIs: fonoaudiólogos, assistentes sociais e psicólogos.
Atualmente, a SPDM está em fase de contratação e oferta de formação inicial aos novos AVEs. De acordo com o aditamento do temo de colaboração nº 02/2021 poderemos chegar em até 2.906 (dois mil, novecentos e seis) AVEs no ano de 2024.
Também foi ampliado o quadro de apoio do Programa Aprender sem Limite, garantindo o aumento das vagas ofertadas, a ampliação da bolsa, reorganização e fluxos para dar celeridade para contratação dos estagiários.
Quanto ao modelo de atendimento disponibilizado para o CEI, esta Divisão propõe a criação de uma comissão para estudo junto com a Divisão de educação Infantil, visto que a Política Paulistana de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva prevê o atendimento educacional especializado nos CEIs em acordo à Nota Técnica Conjunta nº 2/2015/MEC/SECADI/DPEE/SEB/DICEI, que trata de orientações para a organização e a oferta do AEE na educação infantil.
Em relação aos procedimentos de divulgação sobre as avaliações pedagógicas/estudo de caso, elaboração dos Planos de AEE e identificação do público no Sistema EOl esta Divisão irá elaborar uma Nota técnica para encaminhamento às unidades educacionais e divulgação no Portal da SME. Outra medida será pautar estas orientações nos encontros periódicos com os CEFAIs.

Dessa forma, considerando prescindir o presente de análise axiológica ou de mérito, ante sua natureza documental, opinou pelo conhecimento, para registro, da auditoria realizada, bem como de todos os esclarecimentos descritos pela Origem.

A Secretaria Geral, considerando a natureza fática e técnica dos apontamentos, e diante do caráter instrumental do presente feito, afirmou que a presente Auditoria Programada encontra-se em condições de ser submetida para conhecimento, registro e deliberação, nos termos do parágrafo único, do art. 11, da Resolução nº 06/2000. Destacou, contudo, que em que pesem os esforços da Origem, impõe-se a necessidade de melhoria e aperfeiçoamento de suas ações, com o fito de elidir as impropriedades destacadas, prestigiando o atendimento ao interesse público.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento a Auditoria Programada, realizada no âmbito da Secretaria Municipal de Educação (SME), tendo como objetivo assegurar, de forma limitada, a adequação das ações/atividades relacionadas à Educação Especial ao marco regulatório vigente.

A presente Auditoria foi realizada durante o período de 11/05 a 10/10/2023, tendo como objetivo a verificação do Atendimento de Educação Especial (AEE).

O relatório apresentado teve como suporte exames realizados a partir de coleta de informações confirmadas em visitas às unidades, com identificação de inconformidades relativas a 6 questões que passo a tratar utilizando a mesma sequência numérica constante do relatório de auditoria.

3.1 Necessidade de reavaliação dos parâmetros de disponibilização dos profissionais necessários (para EMEF, EMEI e demais tipos de unidade) e do modelo de atendimento disponibilizado para os CEIs (rede direta e parceira).

Os achados constantes deste subitem dizem respeito à questão de auditoria nº 01: O Atendimento Educacional Especializado é fornecido?

Os levantamentos descritos no Relatório de Auditoria demonstraram diversos problemas na operacionalização do Atendimento Educacional Especializado (AEE), notadamente a não disponibilização de pessoal e/ou de disponibilização em número inadequado e da diferença na operacionalização do Atendimento Educacional Especializado dos Centros de Educação Infantil em relação às demais unidades educacionais, razão pela qual faço determinações e recomendações ao final de meu voto.

3.2 Elaboração do Plano de Atendimento Educacional Especializado (AEE) somente após a criança ser laudada com indicação da Classificação Internacional de Doenças (CID)

Os achados constantes do presente subitem dizem respeito à questão de auditoria nº 02: O Plano de Atendimento Educacional Especializado foi elaborado?

Após os levantamentos realizados, foi constatado que a elaboração do Plano de Atendimento Educacional Especializado somente após o laudo decorre da ausência de informações de como proceder e em que momento deve ser elaborado o respectivo plano. Tal situação, em desconformidade com o disposto no art. 28, VII, do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015)[1], e art. 18 § 1º, e Anexo I da Portaria SME 8.746/2016, pode resultar na invisibilidade, para a rede municipal de ensino, de crianças que deveria estar em Atendimento Educacional Especializado e não terem seu atendimento efetuado por falta de elaboração de plano, indicando uma possível subnotificação de casos de alunos com algum tipo de deficiência.

3.3 Público alvo identificado no Sistema Escola Online (EOL) somente após o laudo

Os achados constantes neste subitem estão relacionados à questão de auditoria nº 3: O público alvo foi identificado por meio de cadastro no Sistema EOL?

Neste tópico foi identificado que a inclusão do público alvo tem sido efetuada somente após a obtenção do laudo, o que resulta em incompatibilidade com o disposto no art. 4º, I, do Decreto Municipal 57.379/2016, e art. 2º, parágrafo único, da Portaria SME 8.746/2006[2].

Essa inobservância, assim como a do item anterior, pode resultar na invisibilidade, para a rede municipal de ensino, de crianças que deveriam estar identificadas como público alvo para

---

1 "Art. 28. Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar:
(...)
VII – planejamento de estudo de caso, de elaboração de plano de atendimento educacional especializado, de organização de recursos e serviços de acessibilidade e de disponibilização e usabilidade pedagógica de recursos de tecnologia assistiva;"

2 Essa Portaria regulamenta o Decreto nº7 57.379/2016, que institui no Sistema Municipal de Ensino a Política Paulistana de Educação Especial, na Perspectiva da Educação Inclusiva

Atendimento Educacional Especializado, indicando uma possível subnotificação de casos de alunos com algum tipo de deficiência.

3.4 Não realização das avaliações pedagógicas/estudo de caso para o encaminhamento dos educandos e educandas ao Atendimento Educacional Especializado

As constatações deste subitem dizem respeito à questão de auditoria nº 8: As avaliações pedagógicas/estudo de caso para o encaminhamento dos educandos e educandas para o Atendimento Educacional Especializado foram realizadas?

Na análise desse aspecto, restou demonstrado a ausência de avaliações pedagógicas/estudo de caso, não ocorrendo o encaminhamento dos educandos e educandas para o Atendimento Educacional Especializado necessário, em incompatibilidade com a Portaria SME que trata da matéria[3], replicando as situações verificadas nas questões 2 e 3.

3.5. Os Centros de Educação Infantil não são contemplados com Auxiliar de Vida Escolar (AVE) e/ou estagiários, e as unidades que podem ser contempladas relatam a necessidade dos profissionais, ou ainda, a necessidade de um número maior, quando disponibilizados.

Os achados deste subitem dizem respeito à questão da auditoria nº 9: Os Auxiliares de Vida Escolar (AVEs) e/ou estagiários solicitados, necessários aos serviços de apoio ao Atendimento Educacional Especializado, foram disponibilizados?

Quanto a esse aspecto, restou demonstrado que os Centros de Educação Infantil não são, até o momento, contemplados com os Auxiliares de Vida Escolar (AVEs) e/ou estagiários, sendo que as unidades atendidas (EMEIs, CEMEIs e EMEFs) relatam sua necessidade, ou ainda, um número maior desses profissionais.

3.6 Diretoria Regional de Ensino com um número de Professor de Apoio e Acompanhamento à Inclusão inferior ao previsto na norma

Os achados desse subitem dizem respeito à questão de auditoria nº 4: A composição do Centro de Formação e Acompanhamento à Inclusão respeita o número estabelecido?

Quanto a esse aspecto, a Auditoria concluiu que a Diretoria Regional Capela do Socorro está com um número de Professor de Apoio e Acompanhamento à Inclusão inferior ao previsto na norma, que estabelece 08 profissionais, em infringência ao art. 8º, § 1º, do Decreto Municipal 57.379/2016.

Os esclarecimentos prestados indicaram que a Secretaria Municipal de Educação está envidando esforços para solucionar as impropriedades evidenciadas no Relatório de Auditoria, porém, sem a demonstração efetiva de atendimento às infringências constatadas.

[3] Portaria SME 8.746/2016, art. 21

Diante de todo o exposto, conheço do Relatório de Auditoria, para fins de registro, o qual destacou impropriedades relativas ao Atendimento de Educação Especial pelo Município, acolhendo as propostas de determinação e recomendações relacionadas pela Auditoria, nos seguintes termos:

Determinação:

Reavaliar os parâmetros de disponibilização dos profissionais necessários (PAAI, PAEE, AVE e estagiários) para as unidades que já tem previsão de atendimento por esses profissionais, alcançando o número demandado em virtude do AEE.

Recomendações:

Reavaliar o modelo de atendimento disponibilizado para o CEI (rede direta e parceira), com a possível disponibilização dos profissionais necessários para o AEE (PAEE, AVE e estagiários), tendo em vista ser este tipo de unidade, que agrega uma das fases da educação, conforme previsto no art. 30 da LF 9.394/1996 (lei de diretrizes e bases da educação nacional), a porta de entrada, na rede de ensino, das crianças com necessidade de AEE, preparando-os para as demais etapas da educação.

Proceder a divulgação, forma objetiva, para toda a RME (direta e parceira), dos procedimentos necessários para a elaboração do Plano de AEE para os alunos que necessitarem, ressaltando que a elaboração não requer a existência de um laudo.

Proceder a divulgação, de forma objetiva, para toda a RME (direta e parceira), dos procedimentos necessários e o momento da identificação do público alvo no Sistema EOL, ressaltando que a inclusão da informação no EOL não requer a existência de um laudo.

Que a SME divulgue, para toda RME (direta e parceira), os procedimentos necessários e o momento da realização das avaliações pedagógicas/estudo de caso para o encaminhamento dos educandos e educandas ao AEE, ressaltando que a realização dos procedimentos não requer a existência de um laudo.

Determino a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Educação para comprovar, no prazo de 60 (sessenta) dias, a efetiva adoção das medidas para sanar as impropriedades constatadas nesta Auditoria.

Após as providências de praxe, arquivem-se os autos.

Este é o meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro Relator