



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

## DESPACHO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

**Data:** 27/04/2017  
**Processo:** TC-A-04552/026/16  
**Interessado:** GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**Assunto:** Acompanhamento dos programas e ações do Governo do Estado, para subsidiar o processo das Contas do Governador relativas ao exercício de 2016.

**Objeto deste Despacho:** Dar conhecimento ao GOVERNO do resultado das fiscalizações operacionais realizadas, objetivando ação junto aos órgãos de execução.

### Vistos.

No presente processo, de *ACOMPANHAMENTO DOS PROGRAMAS E AÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO*, estão abrigados relatórios das fiscalizações, autorizadas por este Relator, de natureza operacional, realizadas pela equipe da Diretoria de Contas do Governador, sobre alguns programas e ações governamentais.

As informações trazidas pela fiscalização indicarão a este Relator o comportamento a adotar para o conjunto do relatório e análise final que fará no processo de contas anuais do Governador, relativamente ao exercício de 2016, ressaltando que cópia dos relatórios será enviada, oportunamente, aos Conselheiros Relatores dos processos de contas e/ou de contratações específicas, para a análise e providências que possam vir a ser entendidas pertinentes.

Considero haver todo interesse para o Governo tomar imediato conhecimento de tais relatórios, fato que lhe permitirá atentar para o quanto neles contido, e, assim, agir para que as áreas responsáveis pela execução dos referidos programas e ações, sejam elas Secretarias, Órgãos ou Empresas, possam adotar, de pronto, providências com vistas a eliminar as falhas que foram apontadas, corrigindo, também, rumos de ações futuras.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Estarão, portanto, com este Despacho, prevenidos o Governo e suas áreas competentes, para quando questionados em processo próprio, apresentar as ações que terão realizado com vistas à elucidação dos questionamentos da fiscalização, esperando-se como resultado, no final, a regularização da matéria.

A seguir, transcrevo a síntese dos relatórios:

## 1. Programa 2604 – Monitoramento da Qualidade e Redução da Pegada Ambiental, executado pela Secretaria do Meio Ambiente.

**Objetivo:** Avaliar a atuação da Secretaria do Meio Ambiente – SMA e da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, na gestão do tema dos resíduos sólidos com foco nas disposições e metas constantes do Plano de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo, nos locais de disposição dos resíduos/rejeitos, nos Termos de Compromisso de Logística Reversa e na transparência orçamentária.

**Relatório** às fls.7/102

**Conclusão** às fls. 95/90

### Transcrição da conclusão:

- “Com base no trabalho realizado, concluímos que o Plano Estadual de Resíduos Sólidos publicado em 2014 não atendeu a todas as disposições legais constantes da Lei Federal nº 12.305/10 e do Decreto Estadual nº 54.645/09, quanto ao conteúdo mínimo, horizonte de atuação e revisão.
- Quando analisamos o atingimento das metas estabelecidas no Plano Estadual de Resíduos Sólidos para os anos de 2014, 2015 e 2016, constatamos um quadro majoritário de descumprimento, uma vez que das 11 (onze) ações/metras analisadas apenas 1 (uma) foi alcançada.
- Com relação aos planos regionais e ao plano metropolitano de resíduos sólidos do Estado de São Paulo, previstos nos artigos 7º e 8º do Decreto Estadual nº 54.645/09, os mesmos ainda estão em elaboração, de acordo com o informado pela SMA, o que contraria o prazo máximo estabelecido, no próprio artigo 8º, para a elaboração do plano metropolitano.
- No que concerne aos locais de disposição de resíduos enquadrados como condição inadequada, na ocasião das visitas *in loco*, realizadas nos municípios selecionados, encontramos vários exemplos de inobservância dos dispositivos de proibições estabelecidas tanto na Política Nacional quanto na Política Estadual de Resíduos Sólidos, exceção feita ao aterro visitado no município de Presidente Prudente.
- Em referência aos documentos comprobatórios das penalidades aplicadas pela CETESB, relacionadas aos locais visitados, identificamos que alguns deles estavam datados fora do período solicitado.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- No que pese a reincidência da presença dos locais selecionados, nas últimas edições dos Inventários Estaduais de Resíduos Sólidos Urbanos (2013, 2014 e 2015), enquadrados como condição inadequada, não verificamos a aplicação de todos os tipos de penalidades previstos em lei, pela CETESB, inclusive não foi utilizada, na maioria dos casos analisados, a faculdade prevista no artigo 62 da Lei Estadual nº 12.300/06 de diligenciar os infratores, independentemente da aplicação das sanções cabíveis, no sentido de formalizar termo de compromisso de ajustamento de conduta ambiental.
- No tocante aos termos de compromisso de logística reversa, na verificação das condições de acompanhamento e controle, observamos o descumprimento da frequência de reuniões definidas em todos os 8 (oito) TCLRs analisados e também o descumprimento da frequência de relatórios definidas na maioria dos TCLRs analisados.
- Quanto à verificação dos compromissos assumidos pelo Estado, merece destaque a grave situação da não comprovação do cumprimento de nenhum dos compromissos atribuídos à SMA. No que se refere aos compromissos atribuídos à CETESB, o atendimento foi apenas parcial.
- Ainda com relação aos TCLRs, no que tange às metas estabelecidas, constatamos, no geral, um alcance apenas parcial. A partir desta análise, notamos algumas deficiências comuns a determinados termos de compromisso, a saber: definição de metas somente para alguns anos do período de vigência dos termos; descumprimento de cláusulas nas quais eram estabelecidos prazos para definição de novas metas e/ou expansão dos sistemas; e, ausência de metas quantitativas por região demográfica.
- Em referência à questão da transparência orçamentária, constatamos que não há correlação total entre as metas previstas no PPA e PERS, bem como, os indicadores utilizados naquelas metas comparáveis não são os mesmos e, também, não há ação específica no PPA/LOA relativa à política de resíduos sólidos."

## 2. SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO – PROGRAMAS:

**3813 – GESTÃO DA CUSTÓDIA DA POPULAÇÃO PENAL**

**3814 – GESTÃO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO PENAL, EGRESSOS E SEUS FAMILIARES**

**Objetivo:** Avaliar a estrutura de funcionamento do sistema prisional, a expansão de oferta de vagas, as condições de funcionamento e segurança das Unidades Prisionais, bem como ações específicas promovidas pela SAP para a reintegração social dos custodiados e egressos do sistema prisional.

**Relatório** às fls.103/176

**Conclusão** às fls. 177/179



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

## **Transcrição da conclusão:**

- “Em cumprimento ao determinado no Ofício GC-ARC nº 74/2016, o presente trabalho de fiscalização operacional teve como objetivo avaliar os programas 3813 (Gestão da Custódia da População Penal) e 3814 (Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares). Em especial, buscou-se avaliar a estrutura de funcionamento das Unidades Prisionais, em questões afetas a capacidade de atendimento, população carcerária, aparato tecnológico e quadro de pessoal. Interessa avaliar também a criação de novas vagas no sistema prisional, as condições de segurança das unidades, os recursos despendidos com servidores, alimentação, combustíveis e manutenção em geral. Ainda, buscou-se avaliar também as ações de reintegração social dos custodiados e egressos no sistema prisional.
- As conclusões obtidas basearam-se na análise das respostas às requisições de documentos e informações, do exame de dados extraídos do SIAFEM/SIGEO, bem como em pesquisas realizadas no site institucional da SAP e outros de interesse, tais como do Ministério da Justiça (DEPEN), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), etc.
- Com base nesta análise, verificou-se que as metas estabelecidas pela SAP (nas peças orçamentárias) para a criação de vagas no sistema não foram cumpridas; que a criação de vagas nas Unidades Prisionais não acompanha o crescimento da população carcerária e; mesmo que as metas previstas para a criação de vagas para 2017 e 2018 sejam cumpridas, não aliviam o déficit de vagas existente no sistema prisional.
- Em questões atinentes ao quadro de pessoal, a fiscalização verificou que cerca de 28% (13.936) dos cargos estão vagos. O quadro de Agentes de Segurança Penitenciária conta com 15,33% (4.333) dos cargos vagos, perfazendo 10 presos para cada agente de custódia (índice acima da média nacional que é de 7,61 presos por agente de custódia. Sendo que quanto menor a razão presos/agentes, melhor).
- Com relação ao quadro de profissionais da saúde, apurou-se que 54,57% (2.359) dos cargos estão vagos, sendo que o cargo de Médico I conta com 94% (613) das vagas não preenchidas e o cargo de Técnico de Enfermagem com 95,5% (403) das vagas não preenchidas.
- Ainda, constatou-se que 80% (132) das Unidades Prisionais não contam com equipe mínima de saúde, conforme preconiza a Portaria Interministerial nº 1.777/2003 (01 profissional para cada 500 presos). Com relação aos cargos de Médico, as análises demonstraram que 57,83% (96) das Unidades Prisionais carecem desses profissionais, e que no sistema prisional existe 01 médico para 1.730 presos, mais de 03 vezes o recomendado pela portaria.
- No que toca o aparato tecnológico, verificou-se que 85% (141) das Unidades Prisionais não possuem bloqueadores de sinal de aparelhos de telefonia móvel (celulares), a despeito do quantitativo de celulares apreendidos



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

anualmente no âmbito das UPs. Ainda, observou-se também que alguns equipamentos, tais como aparelhos de Raio X e detectores de metais, encontravam-se inoperantes por falta de manutenção. Constatou-se também que, embora a SAP se esforce, ainda 55% (91) das UPs não tiveram suas celas automatizadas, sendo que nas outras 45% (75), nem todas tiveram a automatização em 100% das celas da unidade.

- Com relação ao programa 3814 (Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares), verificou-se que os recursos destinados à ressocialização do preso, egressos e seus familiares representam cerca de 2% do orçamento da SAP. Observou-se também que cerca de 40% (aproximadamente 20.000) da oferta de vagas de trabalho dentro das UPs não são preenchidas pelos presos. Importante destacar também que a forma de contabilização da participação dos presos em cursos de educação escolar e qualificação profissional dificultou a aferição do indicador de produto previsto nas peças de planejamento: “número de matriculados em cursos de alfabetização e profissionalizante”, o que coloca em dúvida sua fidedignidade.
- Ainda, no que toca às ações de ressocialização, embora haja participação em cursos de educação escolar e qualificação profissional, verificou-se que menos de 1% dos presos conseguiram colocação no mercado de trabalho após o cumprimento de sua pena, fato que amplia as chances de reincidência. (...)”

### 3. ATUAÇÃO ESTADUAL NA PREVENÇÃO E CONTROLE AS ARBOVIROSES (DENGUE/ZIKA/CHIKUNGUNYA)

**Objetivo:** Realizar fiscalização de natureza operacional sobre a adequação do apoio técnico e financeiro de responsabilidade estadual na prevenção e controle de arboviroses com enfoque no controle vetorial e vigilância epidemiológica

**Relatório** às fls. 405/522

**Conclusão** às fls. 487/490

**Transcrição da conclusão:**

- “O presente trabalho de fiscalização operacional teve como objetivo avaliar a adequação do apoio técnico e financeiro de responsabilidade estadual na prevenção e controle as arboviroses (dengue/zika/chikungunya), por meio de análise, das respostas às requisições de informações e documentos dirigidos a SES (CCD, CVE, CVS, GVE Campinas, IAL e IAL Campinas), SUCEN e Secretarias Municipais de Saúde de Campinas e Itapevi; das consultas a bases de dados oficiais (SIAFEM, SIGEO, SIVISAWEB, GAL, SISAWEB e CAPACIDADE OPERACIONAL) e questionário aos municípios.
- Com base nesta análise, verificou-se uma estrutura organizacional inadequada para articulação de seus integrantes (IAL, SUCEN e CVE/GVE's) por conta da existência de jurisdições diferentes e não coincidentes, em desacordo com o



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- preconizado no artigo 7º, incisos II, IX e XIII da Lei nº 8080/1990 e outros dispositivos legais como o princípio da eficiência.
- Outro aspecto observado trata-se da incapacidade operacional existente na SUCEN. Evidenciou-se não haver eficácia plena de parte das atribuições desta Autarquia no atendimento as solicitações realizadas pelos municípios para atividades complementares/suplementares de apoio técnico e de campo para controle vetorial e na realização de capacitações das equipes municipais, a despeito do constante no artigo 9º - incisos I, II, III, IV, V e IX da Portaria Ministerial nº 1.378/2013 e do preconizado no Plano de Vigilância, Prevenção e Controle da Dengue do Estado de São Paulo (2014-2015) e no Plano de Contingências para Dengue no Estado de São Paulo (2015/2016).
  - Além disso, apesar da permissão contida no artigo 9º, inciso XVII e Parágrafo único da Portaria Ministerial nº 1.378/2013, quanto à adoção de estoques estratégicos de insumos por parte dos Estados, constatou-se dificuldades enfrentadas por conta de desabastecimentos de inseticidas/larvicidas, insumos necessários para ações de combate ao vetor tanto municipais quanto estaduais.
  - Entre as causas para esses apontamentos está a inadequada estrutura da Entidade (SUCEN) para o cumprimento de todas as competências legalmente estabelecidas, podendo-se destacar a insuficiência no quadro de pessoal conjugado com a idade avançada da maior parte dos servidores, ausência de um padrão de lotação também legalmente estabelecido, e a existência de uma frota de veículos em grande parte obsoleta, em especial os operacionais utilizados nas atividades de campo para combate ao mosquito.
  - As análises também evidenciaram deficiência na integração/articulação de atividades de campo para controle vetorial entre as ações realizadas pela SUCEN e pela Vigilância Sanitária, permitindo inclusive a sobreposição de atuação para fins idênticos, em desconformidade ao disposto no artigo 7º inciso XIII da Lei nº 8080/1990.
  - Ademais, evidenciou-se a inadequação de ações de prevenção e controle vetorial (*aedes aegypti*) de determinados órgãos públicos, como escolas estaduais (imóveis especiais) e pátios para guarda de veículos apreendidos (pontos estratégicos), por não estarem completamente de acordo com o preconizado no Decreto nº 62.130/2016 quanto à criação de equipes de trabalho denominadas "Brigada contra o Aedes aegypti".
  - Outro ponto refere-se à deficiência do CVE/GVE's no atendimento as demandas municipais (artigos 3º e 5º do Decreto nº 51.307/2006 combinado com o artigo 9º - incisos i, ii, iii, iv, viii, ix, x, xi, xii, xiii, xiv, xv e xvi da Portaria Ministerial nº 1.378 de 09/07/2013), principalmente na retroalimentação de dados epidemiológicos oportunos e completos (regionais), conjugando-se as diversas bases de dados com informações úteis a fim de subsidiar as ações dos



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- municípios em atividades de prevenção e controle vetorial, como o Boletim Epidemiológico utilizado no Estado de Rondônia.
- Não bastasse isso, a ausência de GVE's na participação de fóruns específicos para a discussão das arboviroses (Salas de Situação Regionais) contribui para fragilidade da vigilância epidemiológica estadual. O quadro de pessoal do CVE como um todo também é motivo de preocupação, devido à quase inexistência de concursos para a contratação de novos servidores nos últimos cinco anos, acompanhada da diminuição do quadro, em especial em cargos de grande importância, como de médicos e enfermeiros.
  - A atuação do IAL também foi motivo de atenção. A capacidade operacional existente, em especial o quadro de pessoal e infraestrutura física das unidades, tem se mostrado insuficiente para o alcance de suas competências institucionais nas ações atinentes as arboviroses. Verificou-se o descumprimento tanto de prazos quanto de cotas municipais para a realização de exames de dengue, comprometendo uma adequada vigilância laboratorial/epidemiológica. Ao mesmo tempo, o nível de informações disponibilizadas no acesso municipal ao sistema GAL (retroalimentação de dados epidemiológicos), cujo acesso no Estado é controlado pelo IAL, tem se mostrado ineficiente.
  - De forma análoga ao observado em relação aos inseticidas/larvicidas a ausência de estoque estratégico no IAL de kits Elisa Igm para a realização de exames de detecção de dengue contribuiu sobremaneira para o atraso no diagnóstico observado no exercício de 2016, com impactos na vigilância epidemiológica/laboratorial.
  - A realização de exames de acetilcolinesterase para os servidores da SUCEN e dos municípios que lidam diretamente com o manuseio de inseticidas/larvicidas também está prejudicada, e em desacordo ao estabelecido na NR 7 (Programa de controle médico de saúde ocupacional).
  - Por fim, verificou-se, além das dificuldades já apontadas, que o apoio financeiro estadual para o financiamento das ações de prevenção e controle de arboviroses (dengue, zika e chikungunya), ofertado entre 2012 a 2016, ao menos para 267 municípios paulistas, não foi considerado suficiente para cumprimento de suas responsabilidades sanitárias.
  - Destarte, há pontos a serem corrigidos e/ou aperfeiçoados no tocante a gestão e execução das ações de responsabilidade estadual para prevenção e controle as arboviroses.

#### 4. EDUCAÇÃO ESPECIAL NO ENSINO REGULAR ESTADUAL

**Objetivo:** Avaliar a Educação Especial no Ensino Regular Estadual.

**Relatório** às fls. 523/608

**Conclusão** às fls. 580/582



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

## Transcrição da conclusão:

- “O presente trabalho de fiscalização operacional teve como objetivo avaliar no âmbito da educação especial no ensino regular estadual, os aspectos relativos às condições oferecidas de acessibilidade física, e da disponibilidade de equipamentos, e de materiais didático-pedagógicos das salas de recursos.
- A acessibilidade e a inclusão de pessoas com deficiência é um tema recorrente, e a legislação a respeito é satisfatória, na medida em que prevê os mesmos direitos e garantias para todas as pessoas, sem distinção.
- Com base nas análises, verificou-se que as escolas apresentam problemas de acessibilidade que podem comprometer o acesso aos ambientes escolares por alunos com deficiência ou mobilidade reduzida, e consequentemente dificultar a integração e a inserção desses alunos na rede regular de ensino.
- Foram encontradas escolas classificadas como “acessíveis”, sem ao menos uma rota acessível a todas as dependências da escola, elevadores que não estavam em funcionamento, desníveis e/ou buracos no percurso. Soma-se a isso a falta de itens básicos como o piso tátil no início e fim de escadas, sanitário acessível sem condições de uso ou inexistente. Nesses itens e no elevador, uma das causas de inadequação foi à falta de manutenção.
- Mesmo com a existência de condições de acessibilidade, foram encontradas salas de leitura e de informática em que um cadeirante não tinha condições de se locomover até os principais equipamentos, tais como as mesas, os computadores e a lousa.
- Os problemas mais recorrentes em relação aos itens de acessibilidade são a falta de corrimãos, de piso tátil e de guia rebaixada para travessia na faixa de segurança. A presença de corrimão em rampas e escadas é importante não apenas para os alunos com deficiência ou mobilidade reduzida, mas para todos, por ser um item de segurança.
- De forma geral existem escolas em que a acessibilidade oferecida não garante as condições de acesso autônomo e com segurança dos alunos com deficiência ou mobilidade reduzida, ou seja, esses alunos podem precisar de um auxílio de terceiros para se locomover na escola, a depender dos problemas de acessibilidade existentes. Apesar das escolas terem passado por adaptações ou obras de acessibilidade, ainda é preciso um maior empenho para garantir que as escolas tenham condições necessárias e suficientes para um atendimento nos moldes da legislação e normas vigentes.
- A sala de recursos é um atendimento educacional especializado, e para tanto conta com equipamentos e materiais didático-pedagógicos para o atendimento ao aluno com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação. Foi constatado que não há uniformidade em relação aos materiais presentes nas salas de recursos da rede estadual de ensino, isso é um indicativo de que as condições oferecidas



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- no atendimento educacional especializado não são homogêneas e vai depender dos materiais disponibilizados.
- O conteúdo da meta 4 do PEE de São Paulo, converge no sentido de que é preciso de um sistema educacional inclusivo, com a garantia de acesso aos alunos com deficiência ao ensino na rede regular e ao atendimento educacional especializado da sala de recursos, e para tanto a escola deve estar preparada tanto do ponto de vista da acessibilidade arquitetônica quanto a disponibilidade de materiais didático-pedagógicos adaptados.
  - Apesar da existência da Lei Federal nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, referente ao PNE 2001-2010, o Estado de São Paulo não elaborou o seu plano decenal correspondente, existindo apenas o Programa Educação – Compromisso de São Paulo<sup>1</sup> que não abrangia metas quantitativas referentes à educação especial. Apenas com base nos dados orçamentários, não é possível aferir o esforço estadual com relação à educação especial, a exemplo da meta 23 do PNE 2001-2010: “Aumentar os recursos destinados à educação especial, a fim de atingir, em dez anos, o mínimo equivalente a 5% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, contando, para tanto, com as parcerias com as áreas de saúde, assistência social, trabalho e previdência, nas ações referidas nas metas nº 6, 9, 11, 14, 17 e 18.”. Dessa maneira, não é possível avaliar de forma precisa a evolução (aumento ou a diminuição) dos recursos despendidos com a educação especial ao longo dos anos.
  - A partir das constatações apresentadas, podem se apontar possibilidades de melhorias no que diz respeito à acessibilidade, sala de recursos e a transparência.”

### 5. HABITAÇÃO SUSTENTÁVEL E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL NA SERRA DO MAR E LITORAL PAULISTA.

**Objetivos:** Avaliar se as ações realizadas nas Unidades de Conservação abrangidas pelo Programa recuperaram a qualidade ambiental das áreas consolidadas e das áreas liberadas pelas comunidades reassentadas, identificando gargalos e oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dessas áreas protegidas; verificar se nas áreas reurbanizadas houve melhorias no acesso dos moradores aos equipamentos públicos e mais mobilidade no trajeto casa-trabalho; verificar se as famílias reassentadas estão sendo assistidas pela CDHU.

**Relatório** às fls. 609/726

**Conclusão** às fls. 703/705

<sup>1</sup> Decreto nº 57.571, de 02 de dezembro de 2011.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

## Transcrição da conclusão:

- “O presente trabalho de fiscalização operacional teve como objetivo verificar se as ações realizadas recuperaram a qualidade ambiental das áreas abrangidas pelo Programa “Habitação Sustentável e Recuperação Ambiental da Serra do Mar e Litoral Paulista”, se consolidaram as áreas degradadas, antes ocupadas pelas famílias que foram reassentadas, se essas famílias tem recebido o atendimento necessário e adequado por parte da CDHU, bem como se houve melhorias no acesso dos moradores das áreas reurbanizadas aos equipamentos públicos e mais mobilidade no trajeto casa-trabalho.
- Verificou-se que a maioria das UCs avaliadas não dispõe de condições compatíveis com suas necessidades e não possuem uma gestão que permita uma articulação eficiente para o alcance dos resultados.
- Esse quadro leva a dificuldades na realização de atividades necessárias para produzir os resultados esperados, em especial, a promoção do desenvolvimento socioambiental, provocando o baixo aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental das UCs.
- Foram constatadas falhas como: inexistência, inadequação e baixo grau de implementação dos planos de manejo; unidades com infraestruturas de apoio a pesquisas inadequadas e/ou inexistentes; potencial de uso do patrimônio natural das UCs mal aproveitado.
- A maioria das unidades de conservação não realiza o monitoramento da biodiversidade e da promoção do desenvolvimento socioambiental, o que compromete a mensuração e a comunicação dos resultados obtidos.
- Constatou-se que atividades essenciais como: fiscalização, pesquisas, proteção da biodiversidade e educação ambiental são prejudicadas pela insuficiência de recursos humanos e financeiros. Somado a isso, as UCs apresentam pendências de regularização fundiária e de consolidação de seus limites o que dificulta a gestão dessas áreas.
- Durante as visitas *in loco*, foram relatadas situações que evidenciam a necessidade de manter e preservar os imóveis construídos para servirem como bases de proteção, centros de visitantes e guaritas, além da contratação do número de postos fixos, de portaria, de vigilância e de monitores ambientais, adequado às necessidades de cada unidade a fim de evitar que as estruturas sejam subutilizadas.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- Quanto ao acesso dos moradores aos equipamentos públicos e ao tempo de deslocamento no trajeto casa - trabalho, comparativamente à situação anterior ao processo de reurbanização, foi constatado, através da pesquisa realizada, que não houve alteração significativa, pois a maioria dos entrevistados relata o mesmo tempo despendido antes e após a reurbanização para terem acesso aos serviços e para se deslocarem até os locais de trabalho.
- Mesmo que os atrasos no serviço de recuperação ambiental sejam atribuídos às dificuldades enfrentadas no processo de aquisição de terrenos, ainda assim não se justifica a pequena evolução do número de ha recuperados em relação ao inicialmente planejado, pois até dezembro de 2016 somente 30 dos 90 ha previstos foram concluídos.
- Verifica-se que os canais de atendimento disponibilizados pela CDHU não proporcionam o acompanhamento das ações empreendidas pela Empresa para resolução dos problemas relatados, apesar da proposta do Programa em trabalhar a remoção e o reassentamento das populações de maneira consistente e de acordo com os critérios de equidade e justiça social, incluindo mecanismos de acompanhamento permanente dos casos de assistência social, de modo a avaliar as situações individuais, inclusive quanto à capacidade de pagamento dos serviços.
- Além disso, a reavaliação da situação socioeconômica dos moradores não é realizada periodicamente pela CDHU, prejudicando a aferição da real capacidade de pagamento das prestações pelas famílias participantes do Programa, bem como, não acompanha se houve melhora nas condições de renda, para, se for o caso, extinguir ou diminuir o valor do subsídio mensal concedido.
- Portanto, existem pontos a serem aperfeiçoados tanto na gestão das UCs, no âmbito da FF, quanto nos processos de reurbanização e reassentamento, sob a responsabilidade da CDHU, pois o atingimento das metas propostas pode ficar comprometido, caso as ações necessárias não sejam planejadas e executadas adequadamente.

## 6. GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS (OUTORGAS E COBRANÇA)

**Objetivo:** Avaliar as outorgas de recursos hídricos no Estado de São Paulo sob as óticas da concessão de Outorgas, monitoramento quantitativo, fiscalização e cobrança (FEHIDRO e Unidades de Conservação).

**Relatório** às fls. 728/828

**Conclusão** às fls. 797/799



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

## Transcrição da conclusão:

- “O presente trabalho de fiscalização operacional teve como objetivo avaliar as outorgas de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo sob as óticas da concessão, do monitoramento quantitativo, da fiscalização e da cobrança, por meio de análise das respostas as requisições, de pesquisas realizadas nas bases de dados oficiais e das visitas *in loco* tanto em Órgãos e Entidades envolvidos para análise de documentos e processos.
- Com base nesta análise, verificou- que no mínimo 53,4% dos protocolos na Diretoria de Bacia do BMT - DAEE superam o limite de prazo estipulado em legislação específica para emissão das outorgas (30 dias) e a média prevista pelo próprio DAEE de 180 dias, além de superarem o prazo limite da Lei estadual 10.177/98 - 120 dias. Diante do elevado número de processos pendentes, o DAEE informou que o acúmulo de processos de outorgas se deve a dois motivos: o aumento dos pedidos de outorgas pelo crescimento do número de atos e a redução do pessoal.
- Restou evidenciado dessa forma a ineficácia da autarquia em relação à expedição no prazo (e controle) dos processos de concessão de outorga.
- Outro aspecto observado refere-se ao planejamento, registro e controle das ações de fiscalização. Observou-se que as ações de fiscalização não são suficientes para atender o quantitativo de processos aguardando fiscalização. Além disso, o número de outorgas emitidas supera o número de ações de fiscalização realizadas. O extenso estoque de processos “aguardando fiscalização” ainda retrata e ratifica a necessidade de aumento no número de iniciativas para efetuar vistorias em geral e verificar ocorrência de infrações.
- Constatou-se também que não há controle sobre o tipo de fiscalização realizada considerando a modalidade de outorga. Ademais, em função do reduzido quadro de pessoal, não há um plano de fiscalização para todas as Diretorias de Apoio no DAEE a fim de garantir a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental. Por esses aspectos, concluiu-se pela falta de planejamento e registro das ações de fiscalização das outorgas que contribuam para a gestão e controles apropriados dos recursos hídricos.
- As análises também evidenciaram que o monitoramento prescinde de informações detalhadas sobre as barragens e de gestão dos postos envolvidos na medição dos dados hidrometeorológicos. Verificou-se que o cadastro de postos de monitoramento quantitativo não está atualizado, não é fidedigno e não apresenta os mesmos atributos de registro em comparação ao controle de postos apresentado pela Agência do PCJ.
- No que tange a temática da segurança de barragens, o que se apurou na fiscalização é que a relação de barragens fiscalizadas pelo DAEE não possui classificação segundo a categoria de risco e de dano potencial associado em



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

baixo, médio e alto, em termos econômicos, sociais ou de perda de vidas humanas, em conformidade com os critérios estabelecidos no Anexo I da Portaria nº 3907/2015 e com a meta 1.5 (Atuação para Segurança de Barragens) do "Progestão" para 2016. O DAEE desconhece, portanto, parte das barragens que estão sob sua competência fiscalizatória.

- Outro aspecto objeto de verificação refere-se às questões afetas a cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Estado de São Paulo. Buscou-se nesse sentido analisar os motivos que levam a cobrança sobre as outorgas de recursos hídricos a ser realizada apenas parcialmente. Constatou-se que apenas 9 UGRHIs no Estado de São Paulo estão com a cobrança implementada a despeito da edição de Decretos para 19 UGRHIs. Litoral Norte, Alto Paranapanema e São José dos Dourados ainda não possuem Decreto regulamentar. Foram estimados R\$ 160 Milhões de arrecadação potencial (a despeito dos R\$ 77 Milhões em 2016) caso a cobrança fosse implementada em todas as 22 UGRHIS do Estado de São Paulo.
- Ademais, a despeito da previsão legal no artigo 1º das disposições transitórias da Lei 12.183/05, presume-se que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos para usos rurais não vem ocorrendo em nenhuma das UGRHIS com cobrança implementada. Por isso concluiu-se que, diferentemente do que vem sendo adotado na União, o ônus da cobrança esta sendo arcado apenas por parcela dos usuários no Estado de São Paulo, o que gera uma situação de não equidade, inclusive para o usuário final consumidor da água, que arca com esses custos indiretamente.
- Além da perspectiva exposta anteriormente, evidenciou-se que inexistente cobrança financeira pela utilização dos recursos hídricos em unidades de conservação no Estado de São Paulo. O que restou evidenciado é que a contraprestação financeira para garantir os serviços ambientais pela exploração dos recursos hídricos e consequente degradação ambiental não está sendo realizada no Estado de São Paulo.
- Observou-se ainda que as cobranças pelo uso dos recursos hídricos, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, não foram inscritas para Dívida Ativa em nenhuma das UGRHIs que estão realizando cobrança, nos termos do art. 39, §2º, da Lei nº 4.320/64. Da mesma forma, também constatou-se que a cobrança extrajudicial vem sendo feita apenas na Bacia do PCJ e que também, de acordo com a consulta realizada no portal da SEFAZ/SP, e com os Pareceres da Consultoria Jurídica da SSRH, não vem ocorrendo a inscrição dos inadimplentes no CADIN nas UGRHIs do Estado de São Paulo.
- Por fim, verificou-se, além das dificuldades já apontadas, que os recursos de infrações (multa) não estão sendo creditados na subconta do FEHIDRO nos termos do art. 36, IX, da Lei nº 7.663/1991 c/c art. 22 do Decreto nº 41.258/1996 c/c art. 7º e 17 da Lei nº 12.183/2005 c/c art. 21 do Decreto nº 50.667/2006."



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

## 7. CONDIÇÕES OFERECIDAS NAS UNIDADES ESCOLARES ESTADUAIS: QUADRO DOCENTE, ESTRUTURA, NORMAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA.

**Objetivo:** Identificação de fatores relacionados à carreira docente e verificação dos padrões mínimos de qualidade, preconizados pelo Conselho Nacional de Educação e por legislações específicas, para o bom funcionamento das escolas públicas estaduais de Educação Básica. Também serão observadas se as normas de segurança contra incêndio estão de acordo com o Decreto 56.819 de 2011 e, se o serviço de limpeza contratado atende às necessidades das unidades escolares.

**Relatório** às fls. 831/1088

**Conclusão** às fls. 972/984

### Transcrição da conclusão:

- “O presente trabalho de fiscalização de natureza operacional teve como objetivo avaliar alguns fatores relacionados ao desenvolvimento das comunidades escolares no tocante à carreira do magistério quer sejam, o vínculo e a formação do professor, se são observadas as condições mínimas preconizadas pela Resolução SE-2 de 08/01/2016, bem como, pelo Parecer CNE/CEB nº 8/2010, e, se as normas de segurança contra incêndio estão de acordo com o Decreto nº 56.819 de 10/03/11 e o serviço de limpeza contratado atende às necessidades das unidades escolares.
- Foram definidas quatro questões de fiscalização:
  - 1) Em que medida estão presentes algumas das condições ideais para a formação da equipe docente: formação adequada do docente e inexistência ou baixo percentual de professores temporários;
  - 2) Em que medida são observadas as condições mínimas preconizadas pelo Conselho Nacional de Educação e legislação estadual específica em relação ao nº de alunos por sala (Ciclo I, II e Médio), nº de alunos e área da sala e quantidade das instalações disponíveis nas escolas das redes estaduais de ensino;
  - 3) Em que medida estão presentes nas unidades escolares estaduais de Educação Básica as condições mínimas de segurança contra incêndio; e
  - 4) Em que medida o serviço de limpeza terceirizado atende às necessidades das unidades escolares estaduais da Educação Básica.
- Com base no trabalho realizado, concluímos que há 4.213 docentes que não tem licenciatura plena em qualquer área, que representa 4,28% do total de docentes considerados (98.498). Esse resultado não alcança a meta fixada



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

pelo PNE (até 25/06/15, 100% dos professores já deveriam possuir formação de nível superior).

- A fiscalização revelou, também, que 18,92% (18.635) são professores temporários, percentual alto, tendo em vista o recomendado pelo CNE, em seu Parecer CNE/CEB nº 9/2009, de que é “importante que os sistemas discutam um dispositivo que garanta a realização de concurso sempre que a vacância no quadro permanente de profissionais do magistério na rede de ensino público alcance percentual de 10% em cada grupo de cargos ou quando professores temporários estejam ocupando estes cargos por dois anos consecutivos”.
- Pudemos concluir, também, que cerca de 15% dos professores temporários não tem licenciatura plena.
- Quanto às condições mínimas recomendadas pelo Conselho Nacional de Educação e pela própria Pasta: tamanho da turma e relação área/aluno nas escolas da rede estadual de ensino concluímos que, s.m.j., nos anos iniciais, finais e ensino médio da rede estadual de ensino, não são observados os critérios recomendados no Parecer do CNE/CEB nº 08/10 e, tampouco, as próprias condições impostas pela Secretaria de Educação com a edição da Resolução SE 2, de 08/01/16, inclusive as excepcionalidades previstas, senão vejamos:

## **I - Quantidade de alunos matriculados por turma:**

### **a)Anos Iniciais:**

#### **a.1) CNE – até 24 alunos por classe**

- ✓ 1.513 escolas – 96,62% em relação ao total – tem turmas fora do parâmetro recomendado pelo CNE;
- ✓ 21.687 (93,85%) turmas do total de 23.108 de anos iniciais estão fora do parâmetro recomendado pelo CNE;
- ✓ Apenas uma DE (Sertãozinho) não apresenta escolas com turmas acima desse limite, e em 02 DEs (Botucatu e Jaú), 100% das turmas (27) tem mais do que 24 alunos matriculados do total de 82 nas duas DEs;

#### **a.2) Resolução SE 2/2016 – até 30 alunos**

- ✓ 1.431 escolas - 91,38% em relação ao total – apresentam turmas fora do parâmetro definido pela Resolução;
- ✓ 16.191 turmas de anos iniciais, 70,07% em relação ao total de 23.108, têm mais de 30 alunos matriculados, portanto, fora do parâmetro definido pela Resolução;
- ✓ 100% das escolas em 22 DEs, tem turmas de anos iniciais com mais de 30 alunos matriculados e apenas em 2 DEs (Presidente Prudente e Sertãozinho) não há escolas com turmas acima do limite previsto na Resolução.
- ✓

#### **a.3) Resolução SE 2/2016 – até 33 alunos (exceção)**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- ✓ 1.290 escolas - 82,38% em relação ao total - apresentam turmas fora da excepcionalidade definida pela Resolução;
- ✓ 9.523 turmas (41,21%) do total de 23.108 estão fora desse parâmetro;
- ✓ 100% das escolas em 12 DEs, tem pelo menos uma turma com mais de 33 alunos matriculados;
- ✓ apenas 04 DEs (Jaú, Miracatu, Presidente Prudente e Sertãozinho) não apresentavam escolas com turmas de anos iniciais acima de 33 alunos;
- ✓ 618 (39,4%) escolas do total de 1.566 com turmas de anos iniciais apresentam classes que em média tem mais de 33 alunos matriculados.

## **b)Anos Finais**

### **b.1) CNE - até 30 alunos por classe**

- ✓ 3.631 escolas (95,88%) em relação ao total tem pelo menos uma turma com mais de 30 alunos;
- ✓ 38.310 - 87,23% - turmas de anos finais - em relação ao total de 43.916 tem mais do que 30 alunos matriculados;
- ✓ Nenhuma DE cumpriu o recomendado pelo CNE;
- ✓ 100% das escolas em 37 DEs tem pelo menos uma turma com mais de 30 alunos matriculados;

### **b.2) Resolução SE 2/2016 - até 35 alunos**

- ✓ 3.414 escolas com turmas de anos finais - 90,15% em relação ao total de escolas - tem pelo menos uma turma nessa situação;
- ✓ 27.441(62,49%) turmas de anos finais em relação ao total de 43.916 apresentam mais de 35 alunos;
- ✓ 100% das escolas em 15 DEs tem pelo menos uma turma com mais de 35 alunos matriculados;
- ✓ Nenhuma DE cumpriu o definido pela Resolução;

### **b.3) Resolução SE 2/2016 - até 39 alunos (exceção)**

- ✓ 2.732 - 72,14% em relação ao total de 3.787 - escolas com turmas de anos finais apresentam mais de 39 alunos;
- ✓ 11.677 turmas de anos finais - 26,59% em relação ao total de turmas de 43.916 estão nessa situação.
- ✓ 100% das escolas em 03 DEs tem pelo menos uma turma com mais de 39 alunos matriculados;
- ✓ Nenhuma DE cumpriu o definido pela Resolução.
- ✓ 740 (19,54%) escolas do total de 3.787 com turmas de anos finais apresentam classes que em média tem mais de 39 alunos matriculados.

## **c)Ensino Médio**

### **c.1) CNE - até 30 alunos por classe**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- ✓ 3.580 – 96,44% em relação ao total de escolas com turmas de ensino médio - apresentam pelo menos uma classe com mais de 30 alunos;
- ✓ 41.541 – 93,20% em relação ao total de turmas (44.574) de ensino médio tem mais alunos do que o recomendado pelo CNE;
- ✓ 100% das escolas em 40 DEs tem pelo menos uma turma com mais de 30 alunos matriculados;
- ✓ Nenhuma DE cumpriu o recomendado pelo CNE;

## **c.2) Resolução SE 2/2016 – até 40 alunos**

- ✓ 100% das escolas em 09 DEs, tem pelo menos uma turma com mais de 40 alunos;
- ✓ Nenhuma DE cumpriu o definido pela Resolução;
- ✓ 3.111 escolas (83,81%) com turmas de ensino médio tem pelo menos uma turma com mais de 40 alunos, em relação ao total;
- ✓ 25.632 (57,50%) turmas de ensino médio tem mais alunos do que o definido pela Resolução, em relação ao total de 44.574.

## **c.3) Resolução SE 2/2016 – até 44 alunos (exceção)**

- ✓ 801 (21,58%) escolas do total de 3.712 com turmas de ensino médio apresentam classes que em média tem mais de 44 alunos matriculados;
- ✓ 13.885 turmas de ensino médio – 31,15% em relação ao total de turmas 44.574 - estão fora do parâmetro definido pela Resolução;
- ✓ 100% das escolas em 02 DEs, tem pelo menos uma turma com mais de 44 alunos matriculados;
- ✓ 2.487 (67,00%) escolas com turmas de ensino médio, pelo menos uma das classes tem mais do que 44 alunos.

## **II - Relação aluno/área da sala de aula**

### **a) Anos Iniciais:**

#### **a.1) CNE – área mínima por aluno – 1,875 m<sup>2</sup>**

- ✓ 1.519 (97,00%) escolas com turmas de anos iniciais apresentam pelo menos uma das classes lotadas em espaço inferior ao recomendado pelo CNE;
- ✓ 20.656 turmas de anos iniciais – 89,39% em relação ao total de 23.108 – ocupam espaço inferior ao recomendado pelo CNE.
- ✓ 100% das escolas em 45 DE apresentam turmas de anos iniciais em espaço inferior ao recomendado pelo CNE;
- ✓ Nenhuma DE atende o recomendado pelo CNE e relação à área mínima por aluno;

#### **a.2) Resolução SE 2/2016 – área mínima – 1,20m<sup>2</sup>**

- ✓ 1.107 (70,69%) escolas com turmas de anos iniciais encontram-se lotadas em espaço inferior a 1,20m<sup>2</sup> previsto na Resolução;
- ✓ 2.804 turmas – 12,13% em relação ao total de 23.108 classes de anos iniciais - ocupam espaço inferior ao definido pela Resolução;



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- ✓ 100% das escolas em 03 DEs, tem turmas de anos iniciais lotadas em espaço inferior ao estabelecido na Resolução;
- ✓ Apenas 04 DEs (Botucatu, Guaratinguetá, Jaú e São Roque) cumpriram o previsto na Resolução SE 2;

## **a.3) Resolução SE 2/2016 - área mínima - 1,00m<sup>2</sup>**

- ✓ 100% das escolas de 01 DE (Miracatu), tem pelo menos uma turma de anos iniciais em desacordo com a metragem mínima de 1,00m<sup>2</sup> por aluno
- ✓ 210 (13,41%) escolas do total de 1.566 que tem classes de anos iniciais, existem alunos ocupando menos do que 1,00m<sup>2</sup> na sala de aula;
- ✓ 410 turmas - 1,77% em relação ao total de 23.108 classes de anos iniciais - estão ocupando espaço inferior a 1,00m<sup>2</sup> por aluno.
- ✓ 08 (0,51%) escolas do total de 1.566 com turmas de anos iniciais apresentam classes que em média os alunos estão lotados em espaço inferior a 1,00m.

### **b) Anos Finais**

#### **b.1) CNE - área mínima por aluno - 1,50 m<sup>2</sup>**

- ✓ 3.510 (92,69%) escolas com turmas de anos finais, pelo menos uma das classes está lotada em espaço inferior ao recomendado pelo CNE;
- ✓ 31.539 turmas de anos finais - 71,82% em relação ao total - os alunos ocupam área em desacordo ao recomendado;
- ✓ 100% das escolas de 19 DEs, apresentam turmas de Anos Finais lotadas em espaço inferior ao recomendado por aluno;
- ✓ Nenhuma DE atende o recomendado pelo CNE em relação à área mínima por aluno.

#### **b.2) Resolução SE 2/2016 - área mínima - 1,20m<sup>2</sup>**

- ✓ 2.330 (61,53%) escolas tem turmas de anos finais lotadas em espaço inferior a 1,20m<sup>2</sup>;
- ✓ 9.196 - 20,94% em relação ao total de turmas (43.916) - também estão em desacordo com o definido na Resolução;
- ✓ Nenhuma DE cumpriu o previsto, em relação à área mínima de 1,20m<sup>2</sup> por aluno.

#### **b.3) Resolução SE 2/2016 - área mínima - 1,00m<sup>2</sup>**

- ✓ Apenas 04 DEs (Birigui, Itapeva, Ourinhos e Santo André), cumpriram esse requisito;
- ✓ Em 582 (15,37%) escolas tem turmas de anos finais lotadas em espaço inferior a 1,00m<sup>2</sup>;
- ✓ 1.096 - 2,50% em relação ao total de turmas (43.916) - também estão em desacordo com o definido na Resolução;
- ✓ 31 (0,81%) escolas do total de 3.787 com turmas de anos finais apresentam classes que em média estão lotadas em espaço inferior a 1,00m<sup>2</sup>.

### **c) Ensino Médio**

#### **c.1) CNE - área mínima por aluno - 1,50 m<sup>2</sup>**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- ✓ Em 3.529 (95,07%) escolas, pelo menos uma das turmas de ensino médio, estão lotadas em espaço inferior ao recomendado pelo CNE;
- ✓ 37.873 turmas - 84,97% em relação ao total de 44.574 - estão fora do parâmetro mencionado.
- ✓ Nenhuma DE cumpriu o previsto, em relação à área mínima de 1,50m<sup>2</sup> por aluno;
- ✓ 100% das escolas em 31 DEs apresentam turmas de Ensino Médio lotadas em área inferior ao recomendado pelo CNE;

## **c.2) Resolução SE 2/2016 - área mínima - 1,20m<sup>2</sup>**

- ✓ Em 2.995 (80,68%) escolas, pelo menos uma das turmas de ensino médio, estão lotadas em espaço inferior ao definido pela Resolução;
- ✓ 22.186 turmas - 49,77% em relação ao total de 44.574 - estão fora do parâmetro mencionado.
- ✓ Nenhuma DE cumpriu o previsto, em relação à área mínima de 1,20m<sup>2</sup> por aluno;
- ✓ 100% das escolas em 04 DEs, apresentam turmas de ensino médio lotadas em área inferior ao definido na Resolução;

## **c.3) Resolução SE 2/2016 - área mínima - 1,00m<sup>2</sup>**

- ✓ 1.583 (42,65%) escolas do total de 3.712 possuem pelo menos uma turma lotada em espaço inferior a 1,00m<sup>2</sup> por aluno;
- ✓ 5.312 (11,92%) turmas ocupam área inferior por aluno ao definido pela Resolução;
- ✓ Nenhuma DE cumpriu o previsto, em relação à área mínima de 1,00m<sup>2</sup> por aluno;
- ✓ 164 (4,42%) escolas do total de 3.712 com turmas de ensino médio apresentam classes que em média estão lotadas em espaço inferior a 1,00m<sup>2</sup>.

➤ Cabe aqui comentar que, a Resolução foi editada visando propiciar às unidades escolares subsídios organizacionais para a formação de classes de alunos, que assegurem atendimento adequado aos educandos, visando a promoção, preservação e recuperação da saúde e exigências mínimas de conforto, higiene, segurança, iluminação e ventilação dos ambientes, já que, no caso específico da área mínima, define a mesma com base em decreto e resolução relacionados à esses fatores, enquanto que, o Parecer do CNE é resultado de um estudo sobre a Educação Básica no Brasil a fim de se construir proposições que possam contribuir para melhorar o atual cenário da qualidade desse nível de ensino - o desenvolvimento das situações de aprendizagem.

➤ Com relação às instalações disponíveis nas escolas e o recomendado pelo CNE constatamos que há distorções relevantes entre as realidades informadas pela SEE e as recomendações exaradas pelo Conselho, senão, vejamos:

### **a) Quadras**

- ✓ 1.194 (23,11%) escolas não estão em condições de desenvolver as atividades relativas à disciplina de educação física, quer seja por não ter a quadra (419) ou a tê-la descoberta (775), não oferecendo, assim, o padrão mínimo de qualidade pretendido na Constituição Federal e LDB;
- ✓ Apenas 06 DEs não apresentam escolas sem quadra ou com apenas quadra descoberta.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

## **b) Laboratório de Ciências**

- ✓ Em 4.802 (92,94%) escolas não há laboratório de ciências;
- ✓ 100% das escolas em 07 DEs, não tem esse ambiente.

## **c) Laboratório de Informática**

- ✓ Apenas em 342(6,62%) escolas não há laboratório de informática.

## **d) Sala de leitura/biblioteca**

- ✓ Em 819 (15,85%) escolas não há sala de leitura/biblioteca.

## **e) Sala de vídeo/multimídia**

- ✓ Em 3.341 (64,66%) unidades escolares não há sala de vídeo/multimídia;
- ✓ Nenhuma DE tem 100% das escolas com sala de vídeo/multimídia.

## **f) Banheiros masculinos e femininos**

- ✓ Em 17 DEs, pelo menos uma escola não tem banheiro masculino e feminino;
- ✓ 41 escolas não tem banheiro feminino e masculino.

## **g) Cozinha**

- ✓ Em 80 unidades escolares não tem cozinha.

## **h) Refeitório**

- ✓ Em 2.688 escolas não há refeitório;
- ✓ Em todas as DEs pelo menos uma escola não tem refeitório

➤ Com relação à **inspeção física realizada nas 94 escolas** constatamos que:

### **a) Quadra coberta**

- ✓ 72 (87,80%) das quadras cobertas possuíam traves em boas condições de uso; 8 (9,76%) possuíam traves sem condições de uso e 2 (2,44%) não possuíam traves;
- ✓ 49 (59,76%) quadras cobertas possuíam tabelas de basquete em boas condições de uso, 29 (35,37%) possuíam tabelas sem condições de uso e 4 (4,88%) quadras cobertas não possuíam tabelas;
- ✓ 5 (6,10%) quadras estão sem a pintura das linhas demarcatórias, 19 (23,17%) apresentam rachaduras, desníveis ou buracos no piso, 39 (47,56%) estão com goteiras na cobertura e 42 (51,22%) estão com problemas no alambrado ou não o possuem.

### **b) Quadra descoberta**

- ✓ 21 (67,74%) das quadras descobertas possuíam traves em boas condições de uso; 6 (19,35%) possuíam traves sem condições de uso e 4 (12,90%) não possuíam traves;
- ✓ 6 (19,35%) quadras descobertas possuíam tabelas de basquete em boas condições de uso, 14 (45,16%) possuíam tabelas sem condições de uso e 11 (35,48%) quadras descobertas não possuíam tabelas;
- ✓ 19 (61,29%) quadras estão sem a pintura das linhas demarcatórias, 10 (32,26%) das quadras descobertas, ou seja, 10 quadras apresentam rachaduras, desníveis ou buracos no piso e mais da metade das 31 quadras descobertas, aproximadamente 17 (54,84%), estão com problemas no alambrado ou não o possuem.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

## c) Quadras em geral

- ✓ 12 (12,76%) escolas não estão em condições de desenvolver as atividades relativas à disciplina de educação física, quer seja por não ter a quadra (5) ou a tê-la descoberta (7), não oferecendo, assim, o padrão mínimo de qualidade pretendido na Constituição Federal e LDB;

## d) Laboratório de Ciências

- ✓ Em 70 (74,46%) escolas visitadas não há laboratório de ciências;
- ✓ Nas 24 escolas em que há laboratório de ciências foi constatado que 12% destes apresentam rachaduras e 4% estão com goteiras e infiltrações.

## e) Banheiros

- ✓ 10 escolas (10,64%) possuem goteiras em seus sanitários, 22 (23,40%) apresentam rachaduras e 25 (26,60%), infiltrações;
- ✓ 42,55% das escolas fiscalizadas não possuem banheiro adaptado para portadores de necessidades especiais, ou seja, quase metade das escolas visitadas não tem banheiro acessível.

## f) Cozinhas

- ✓ 3 (3,19%) escolas possuem goteiras na cozinha, 14 (14,89%) rachaduras, 12 (12,77%) infiltrações e 4 (4,26%) não possuem janelas.

## g) Refeitórios

- ✓ Em 42 escolas, ou seja, 44,68% das escolas visitadas não possuem um espaço reservado exclusivamente para o refeitório. Nessas escolas, os alunos consomem a merenda no próprio pátio sem ter um espaço adequado para as atividades alimentares;
- ✓ Entre as 52 escolas que possuem refeitório, encontramos a seguinte situação: 5 (9,62%) possuem goteiras, 3 (5,77%) possuem rachaduras e infiltrações, 11 (21,15%) não possuem janelas e 14 (26,92%) não possuem mesas e cadeiras suficientes para os alunos fazerem a refeição;
- ✓ 34 (36,17%) das escolas fiscalizadas possuem balcão térmico para servir as refeições aos alunos, sendo que em 10 delas, esses instrumentos não estão em uso.

- Em relação às Normas de Segurança contra incêndio esta fiscalização concluiu, s.m.j., que há necessidade de que a SEE providencie os itens relativos às exigências mínimas de segurança contra incêndio previstos no Decreto 56.819 de 10/03/2011, bem como, o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, tendo em vista que, a maioria das unidades escolares não estão adequadas à legislação, a fim de se equipar as escolas de modo a prevenir e, se necessário, dar início ao combate ao incêndio, senão vejamos:

## a) Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB)

- ✓ 4.814 (93,12%) escolas das 5.170 escolas da rede estadual de ensino não possuem o AVCB dentro do prazo de validade; apenas 356 (6,88) possuem este documento;
- ✓ em relação ao AVCB, das 94 escolas fiscalizadas, apenas 10 (10,64%) escolas responderam que possuem o documento, 72 (76,60%) não possuem e 12 (12,77%) não souberam responder;



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- ✓ Das 10 escolas visitadas que possuem AVCB, em 7 (70%) o AVCB não está afixado em local visível, conforme orienta o manual da FDE.

## **b) Exigências mínimas de segurança contra incêndio em relação às 94 escolas visitadas "in loco"**

### **Extintores de Incêndio**

- ✓ Em 10 (9,57%) das escolas não possuem extintores de incêndio;
- ✓ Dos 447 extintores encontrados nas demais escolas, 152 (34,00%) estão fora da validade, 67 (14,99%) não estão carregados e 188 (42,06%) estão fora do local demarcado.

### **Iluminação de Emergência, Sinalização de Emergência, Alarme de Incêndio, Saída de Emergência**

- ✓ Em 41 (43,62%) das escolas visitadas não tem iluminação de emergência, em 68 (72,34%) não há sinalização de emergência, em 69 (73,40%) não tem alarme de incêndio, em 67 (71,28%) não há saída de emergência.

### **Brigada de Incêndio**

- ✓ 79 (84,04%) das unidades escolares visitadas não tem brigada de incêndio, 11 (11,70%) tem e 04 (2,12%) não souberam responder;
- ✓ Nas 11 escolas que responderam afirmativamente em relação à existência da brigada de incêndio, em 9 (81,81%) a lista com os integrantes não estava afixada no quadro de avisos conforme orienta o Manual da FDE.

### **Hidrantes**

- ✓ Em 40 (42,55%) das escolas visitadas in loco não existem hidrantes;
- ✓ Dos 201 hidrantes encontrados nas demais escolas, 8 (3,98%) não têm abrigo metálico (muitos deles encontravam-se amassados), 17 (98,46%) não possuem válvula, 89 (44,28%) não têm mangueira e 139 (69,15%) não tem botoeira.

➤ Por fim, em relação a prestação de serviços de limpeza terceirizada nas 79 unidades escolares visitadas "in loco" esta fiscalização, 47 com dois turnos e 32 com três, concluiu que há necessidade de se promover um estudo a respeito da forma de contratação dos serviços de limpeza escolar, tendo em vista, a insatisfação dos responsáveis pelas unidades escolares e a diferença entre o número de faxineiros disponibilizados pelas contratadas nas escolas e o número ideal, considerando a produtividade mencionada pelo CADTERC que é base para a composição dos preços unitários mensais.

➤ Das 47 (91,48%) escolas com dois turnos, 43 unidades estão com o número de faxineiros abaixo da quantidade considerada ideal e nas escolas com três turnos, 100% das escolas estão na mesma situação, conforme apurado por



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

esta fiscalização com base na produtividade por ambiente escolar considerada pelo CADTERC.

- Em relação à insatisfação com o número de faxineiros alocados em suas unidades, das 79 unidades escolares que possuem o serviço de limpeza terceirizado, 47 escolas disseram estar insatisfeitas, que representa 59,49% do total de escolas.
- Enfim, o levantamento de todos esses dados nos leva a concluir que as escolas estaduais de ensino, em qualquer etapa – Ciclo I, II e Ensino Médio – apresentam, ainda muitos obstáculos a serem vencidos a fim de se alcançar uma equipe docente concursada com formação adequada, quantidades mínimas de ambientes escolares necessários ao desenvolvimento do aprendizado e à rotina do aluno na escola, recomendadas pelo Conselho Nacional de Educação ou definidas pela SEE em normativo próprio visando o desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizagem com padrão de qualidade idealizado pela Constituição Federal e Lei de Diretrizes Básicas da Educação.
- As visitas às escolas também revelaram que a maioria das unidades apresentam alguma deficiência no que diz respeito à segurança contra incêndio, bem como, o serviço contratado de limpeza para as unidades escolares necessitam de adequações.
- Salientamos que alguns desses apontamentos já foram efetuados no TC-A - 12.428/026/14”.

## 8. SOLUÇÃO DE CONSCIÊNCIA SITUACIONAL – DAS “DETECTA”

### Objetivos:

1. Verificar se a Solução de Consciência Situacional – software denominado DETECTA - implantado na SSP e nas unidades das Polícias Civil e Militar atendeu a demanda quanto a ser um software inteligente que integra os sistemas policiais e automatiza o processo de vídeo monitoramento dos espaços públicos com um contingente reduzido de pessoas dedicadas à função de monitoramento das câmeras;
2. Verificar se o DETECTA está operando com as funcionalidades previstas em contrato, bem como de forma eficiente, eficaz e garantindo a confiabilidade e a segurança das informações;
3. Avaliar os resultados obtidos através do DETECTA nas atividades de planejamento, prevenção e investigação policial.

**Relatório** às fls. 1090/1199

**Conclusão** às fls. 1179/1184

### Transcrição da conclusão:

- ”Esta fiscalização operacional teve como objetivo verificar se o DETECTA atendeu a demanda quanto a ser um software inteligente que automatiza o



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

processo de vídeo monitoramento dos espaços públicos, se está operando com as funcionalidades previstas em contrato e se produziu resultados nas atividades de planejamento, prevenção e investigação policial.

- Ela é uma continuidade da fiscalização de 2015 que apontou falhas de planejamento na contratação, pouca utilização da ferramenta nas unidades policiais, não automatização do monitoramento dos espaços públicos e desacertos na segurança de acesso às informações.
- A aquisição do sistema DAS (*Domain Awareness System*) da Microsoft pela Prodesp foi orientada por premissas referentes às necessidades de segurança pública e de tecnologia, como a compatibilidade com a plataforma existente e domínio da tecnologia com a obtenção dos códigos fontes do fornecedor.
- Dentre as premissas avaliadas, o DAS, agora denominado DETECTA, foi considerado como a melhor ferramenta de gerenciamento de vídeo analítico, com a capacidade de detecção inteligente do sistema por padrões de criminalidade. O sistema poderia detectar rapidamente a ação criminosa, identificar a localização e o possível suspeito, e acionar a operação de perseguição e captura com informações relevantes à ação.
- Entretanto a solução de vídeo analítico, após sofrer prorrogações no prazo de entrega, foi excluída do escopo de serviços por solicitação da Prodesp. A ferramenta que seria capaz de identificar comportamentos e gerar alarmes aos centros de comando e controle, conforme especificado na ESP nº E0150090 parte integrante do Contrato GS nº 21/2015, não foi implantada. Consequentemente, a automatização do monitoramento dos espaços públicos ainda não está disponível no DETECTA.
- Sem a automatização do monitoramento dos espaços públicos, a geração de alarmes aos centros de comando e controle das Polícias ficou restrita aos Leitores Automáticos de Placas (LAP) e as ligações de emergência da Polícia Militar. Tais funcionalidades já estavam em operação por meio dos sistemas Radar e SIOPM da Polícia Militar antes da implantação do DETECTA. Neste momento o sistema atua como um integrador das bases de dados das Polícias que provê informações para o planejamento das ações preventivas e investigativas.
- No que tange a verificação se o DETECTA opera com as funcionalidades previstas em contrato, verificou-se, pela análise do processo GS nº 1638/2015, contrato GS nº 21/2015, que as entregas previstas em contrato foram prorrogadas, não aconteceram ou foram excluídas do escopo dos trabalhos, como no caso do objeto vídeo analítico. O contrato sofreu três aditamentos que prorrogaram prazos e aguarda um próximo para definir a entrega dos objetos ainda pendentes. A eliminação do vídeo analítico, depois de prorrogações, gerou um processo sancionatório para apurar responsabilidades e as circunstâncias que levaram a não entrega. Em termos financeiros, esta funcionalidade representa aproximadamente 0,7% do montante contratado em 2016, mas tem um impacto operacional relevante



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

por não entregar a automatização do monitoramento dos espaços públicos, uma prioridade da Secretaria da Segurança Pública e uma das razões para a aquisição do DAS da Microsoft.

- A análise do processo GS nº 1638/2015 permitiu identificar as dificuldades de planejamento enfrentadas pela Prodesp para entregar o que foi contratado. Apesar de alocar horas de gerenciamento de projeto, utilizar-se de metodologias reconhecidas na área e manter uma estrutura de escritório de projetos, o gerenciamento do projeto DETECTA não tem sido eficaz. A face mais evidente da questão é a não entrega dos serviços previstos no contrato atual. Note-se que este fato já ocorreu no contrato de implantação, GS nº 11/2014, que foi rescindido de forma amigável sem a entrega de todo o objeto contratado.
- A não entrega da funcionalidade de vídeo analítico supracitada tem impacto nos resultados esperados pela SSP com o DETECTA. A prorrogação do Sistema de Auditoria afeta o controle de segurança das informações do sistema. As demais não entregues e aquelas que operam de forma ineficaz, como observado nas pesquisas de campo e relatado o documento de inconsistências no sistema DETECTA da Polícia Militar, têm impactos relevantes na operação do sistema pelos usuários.
- Outra constatação desta análise foi a de que a metodologia utilizada pela Prodesp para desenvolver funcionalidades não está sendo aplicada conforme seus princípios básicos. Ela prevê a participação ativa do cliente, a definição e a priorização dos serviços que serão entregues, e a entrega frequente de funcionalidades, normalmente mensais. A Secretaria não participa do processo de desenvolvimento segundo a própria SSP e a Prodesp. A não efetividade da metodologia de desenvolvimento foi identificada como outra causa relevante para a não entrega das funcionalidades.
- Apesar dos esforços da SSP, exigindo da Prodesp detalhamento dos relatórios de serviços prestados e efetuando ajustes no contrato, permanece em aberto a questão de falta de clareza na definição dos objetos e nos produtos entregues com os serviços prestados pela Prodesp. Tal fato foi constatado e relatado na fiscalização anterior do contrato GS nº 11/2014.
- Os serviços continuados para manter o funcionamento da infraestrutura e das funcionalidades do DETECTA são estimados com base em homens/hora. Adicionalmente há uma taxa de hospedagem para 134 servidores e para o armazenamento de 200 terabytes no datacenter da Prodesp. E outra de serviços para testes, treinamentos, operação assistida e implantação. Estes serviços representam um custo fixo anual para manter o DETECTA de R\$ 7.065.882,60 nos valores de 2016.
- Neste contexto, o custo anual de hospedagem dos servidores representa R\$ 3.320.105,64. Foi constatado por meio de análise das documentações e de entrevista que os 22 servidores de homologação não estão sendo utilizados para homologar. O custo de hospedagem e suporte destes servidores parece



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

ineficaz. Não foi possível verificar a eficácia da utilização dos demais servidores. A armazenagem de 200 terabytes tem um custo anual de R\$ 600.776,64.

- A outra parte dos custos fixos está representada pela alocação de horas/homem que totaliza anualmente R\$ 3.145.000,32. Os relatórios de serviços da Prodesp reportam uma lista de atividades e as horas dedicadas pelos profissionais. A contratação por horas/homem e não por serviços com valor agregado, pode acarretar na remuneração de horas improdutivas, uma oneração do contrato e foi tema do relatório TCA nº 17.941/026/2015.
- Dentre as atividades de manutenção das funcionalidades e da infraestrutura do DETECTA está o monitoramento de falhas com abertura automática de chamados proativos na central de atendimento da Prodesp. Entretanto conforme levantamento de pesquisa e análise da documentação do processo GS nº 1638/2015, as falhas de travamento, lentidão, pesquisas e alarmes inconstantes, conforme reportado pelos usuários e pela Polícia Militar, não foram tratadas. A resposta da Prodesp considera que a versão web do DETECTA resolverá o problema quando for implantada.
- No aspecto da produção de resultados pelo uso do DETECTA, o trabalho de pesquisa constatou que, apesar de evoluir em relação ao ano anterior, a utilização continua baixa. Na Polícia Civil, 61% das unidades visitadas informaram que utilizam o sistema. Na Polícia Militar, 8% das unidades utilizam o DETECTA em terminal de computadores, módulo cliente. A utilização do sistema é realizada pelos Terminais Móveis de Dados (TMD) nas viaturas da PM. Em seu parecer sobre problemas no sistema, a PM informa que o DETECTA módulo cliente ainda não atende satisfatoriamente e isso impossibilita o seu uso pelos Órgãos Policiais Militares.
- O número de usuário que efetivamente utilizaram o DETECTA módulo cliente ao longo de 2016 apresenta o seu nível mais alto em junho/2016 com 2.076 usuários e o mais baixo em outubro/2016 com 299 usuários, aproximadamente 33,2% e 4,3% dos usuários aptos a utilizar respectivamente, uma utilização muito baixa.
- A pesquisa de campo do DETECTA módulo cliente indica que os usuários enfrentam problemas operacionais, de lentidão e de informações inconstantes na utilização do sistema. Este resultado está compatível com o relatório da PM de verificação de problemas de desempenho do sistema. Indica também que faltam recursos para o vídeo monitoramento dos espaços e que os treinamentos necessitam de melhorias. Por outro lado, os usuários das Polícias Civil e Militar consideram o DETECTA uma ferramenta importante para suas atividades, têm grande expectativa.
- Não foi possível avaliar os resultados obtidos através do DETECTA nas atividades de planejamento, prevenção e investigação policial. O sistema não emite relatórios sobre as ações que resultaram em prevenções de delitos ou sucesso nas investigações. Entretanto, durante as visitas *in loco*, 74% dos



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

entrevistados da Polícia Civil atribuíram resultados positivos ao uso do DETECTA e, dentre eles, alguns citaram exemplos de casos de sucesso.

- Por outro lado, a Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP), por meio de despacho referente à justificativa para a utilização dos recursos do Fundo de Incentivo à Segurança Pública (FISP), informa que a expansão de Leitores Automáticos de Placas (LAP) resultou na interceptação de 1.047 veículos, na prisão de 1.446 pessoas e na apreensão de 80 armas no período de 18 de agosto de 2016 a 05 de janeiro de 2017. A CAP não especifica se os resultados se devem a utilização do DETECTA em terminais de computadores, módulo cliente, ou dos Terminais Móveis de Dados (TMD) das viaturas da PM.
- O relatório TCA nº 17.941/026/2015, desta Diretoria, apresentou propostas para mitigar riscos de insucesso na continuidade dos serviços do contrato GS nº 21/2015. As informações recebidas sobre as ações tomadas pela Secretaria da Segurança permitem constatar uma evolução no controle e fiscalização da execução dos serviços contratado. Entretanto, as demais ações sugeridas ainda estão sendo tratadas ou não foram adotadas.
- A Solução de Consciência Situacional DETECTA está em andamento desde abril de 2014 e ainda não apresenta os resultados esperados para a Segurança Pública. A meta de automatizar o monitoramento dos espaços públicos está comprometida neste momento com a exclusão deste serviço pela Prodesp. As questões relativas à segurança da informação continuam em aberto em virtude da não entrega do sistema de auditoria e controle de acesso dos usuários.
- Neste contexto, podemos inferir que além do custo fixo para manter o funcionamento do DETECTA há um custo de oportunidade crescente em função do ciclo de vida para adoção desta tecnologia. Os atrasos para disponibilizar funcionalidades imprescindíveis para a Segurança Pública, a instabilidade do sistema e a baixa utilização do sistema pelos Órgãos Policiais limitam o retorno previsto com o DETECTA.
- Constata-se, pelo exposto, que a meta inicial de ser um software inteligente que automatiza o processo de vídeo monitoramento dos espaços públicos ainda não foi atingida; que neste momento o sistema não está operando com todas as funcionalidades previstas em contrato; e que até agora o DETECTA não produziu os resultados esperados nas atividades de planejamento, prevenção e investigação policial.”



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

## 9. RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A AÇÃO 6172 – FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR AOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

**Objetivo:** Avaliar, sob perspectiva operacional, a execução da Ação 6172 – Fornecimento de Alimentação Escolar aos Alunos da Educação Básica, que integra o Programa 0815 – Manutenção e Suporte da Educação Básica.

**Relatório** às fls. 1201/1413

**Conclusão** às fls. 1326/1331

### Transcrição da conclusão:

- Os resultados apurados pela fiscalização revelaram a existência de diversos obstáculos à obtenção dos objetivos atribuídos ao programa estadual de alimentação escolar, conforme sintetizado nos itens abaixo:
- ✓ Com relação ao nível de eficácia do programa estadual, as filmagens dos intervalos nos permitiram observar que a quantidade média de refeições servidas no período abrangido pela fiscalização corresponde a menos de 20% do corpo discente das escolas selecionadas, o que as classifica entre as de índice de adesão “muito baixo”, de acordo com os critérios adotados pela UNIFESP;
- ✓ Os dados recolhidos através da pesquisa e, sobretudo, por meio da contagem de comensais, sugerem que o contingente de alunos cadastrados no Programa de Enriquecimento da Merenda Escolar (PEME), afora os relativos à unidade José Alves de Cerqueira César, encontram-se superestimados. Em alguns casos, as diferenças são superiores a 100%, como verificado nas escolas Professor Joaquim Leme do Prado e Professora Neyde Aparecida Sollitto;
- ✓ Ademais, a fiscalização identificou outra divergência extremamente relevante: a que decorre do contraste entre o número de refeições servidas, apurado por meio das filmagens, e o apresentado pelas empresas terceirizadas às DEs para pagamento dos serviços prestados. Enquanto os documentos de cobrança apresentados pelas contratadas indicam que, no período abrangido pelos trabalhos de campo (outubro e novembro de 2016), foram preparadas e distribuídas quase nove mil refeições, a fiscalização apurou pouco menos de quatro mil. Destarte, enquanto os valores efetivamente devidos totalizavam R\$ 3.088,93, as DEs/SEE desembolsaram a importância de R\$ 7.196,85: uma diferença de 132,99%;
- ✓ O tamanho das porções oferecidas a pelo menos parte dos alunos excede significativamente ao recomendado tanto pelo FNDE quanto pelo DAAA-SEE, tendo em vista que o programa tenciona apenas repor as energias despendidas pelos estudantes durante o período em que permanecem na escola;
- ✓ A quantidade preparada de pelo menos uns dos componentes do cardápio – em geral o arroz – é significativamente superior à efetivamente consumida pelos comensais. Como não podem ser reaproveitados, sequer nos períodos subsequentes de aula, esses alimentos são descartados logo após o término dos intervalos, o que implica duas formas de desperdício dos recursos destinados à merenda escolar: o valor desembolsado na aquisição dos ingredientes não consumidos e os pagamentos indevidos às empresas terceirizadas;
- ✓ A rede pública estadual de ensino não adota um número máximo de comensais por merendeira, como requerido pela Resolução RDC nº 216 da ANVISA, de 2004, e pelo *Manual de Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola do Ensino Fundamental*:



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- Recursos Humanos*, que objetivam estabelecer as condições operacionais mínimas para a garantia da qualidade dos serviços de alimentação escolar. Atualmente, a definição da quantidade de merendeiras em atuação nas unidades da rede permanece exclusivamente a critério das empresas terceirizadas;
- ✓ A análise das notas fiscais, que integram as prestações de contas dos recursos PEME do mês de setembro de 2016, revela que as quantidades de frutas e hortaliças adquiridas pelas escolas selecionadas não foram suficientes para fornecer aos alunos cadastrados no programa as porções exigidas pelo PNAE (três porções de frutas e hortaliças semanais de 200g por aluno). As diferenças oscilaram entre 40% a um quinto do total de hortifrúteis necessários, dependendo dos preços unitários e do rendimento dos itens adquiridos;
  - ✓ A prestação de contas relativa aos recursos do PEME de oito das escolas abrangidas pela fiscalização, em setembro de 2016, foi constituída por apenas uma nota fiscal por etapa de ensino, emitidas na mesma data. Embora tais documentos indiquem ter ocorrido apenas uma entrega de alimentos ao longo do mês, as merendeiras confirmaram recebê-los semanalmente, o que é coerente com a natureza altamente perecível da maior parte dos gêneros adquiridos com recursos do PEME;
  - ✓ A despeito do índice de adesão ao programa “muito baixo”, a SEE não efetua com regularidade a apuração dos motivos da rejeição da alimentação pelos educandos, a despeito da importância atribuída a este tipo de levantamento pela UNIFESP-CECANE;
  - ✓ O levantamento efetuado pela fiscalização revelou que quase metade dos que não consomem a merenda afirmaram recusá-la, entre outras razões, por preferir os lanches e guloseimas vendidos na lanchonete da escola. No geral, a quantidade de respondentes que recorrem a esses estabelecimentos para alimentar-se corresponde a 80% dos participantes da pesquisa, incluindo inclusive os que declararam consumir a merenda escolar pelo menos uma vez por semana;
  - ✓ As cantinas e lanchonetes se constituem num entrave à consecução dos objetivos que justificam a existência do programa, na medida em que quase todos os alimentos postos à disposição dos educandos não revestem as qualidades nutricionais requeridas por uma dieta balanceada e diversificada e, conseqüentemente, não concorrem para a formação de hábitos alimentares saudáveis, conducentes à prevenção dos problemas de saúde que, nas últimas décadas, se manifestam de maneira cada vez mais precoce em amplos segmentos populacionais;
  - ✓ A respeito da adequação das instalações físicas das cantinas/lanchonetes presentes nas escolas visitadas, os trabalhos de campo constataram a existência de diversas irregularidades, que, associadas à inobservância pelos cantineiros de práticas de manipulação e conservação de alimentos instituídas pela Resolução acima referida e pela Resolução RDC nº 216/04 da ANVISA, expõem seus produtos a riscos elevados de contaminação;
  - ✓ A Resolução FNDE nº 26/13 determina que mesmo as preparações servidas regularmente devem ser submetidas, em intervalos regulares, à avaliação de sua receptividade pelo corpo discente, o que não é observado pela SEE-DAAA, cujos testes cingem-se aos novos alimentos ou qualquer outra inovação introduzida no cardápio. Além disso, os relatórios elaborados pelo órgão não observam integralmente os requisitos estabelecidos no § 4º do art. 17 da Resolução FNDE nº 26/13, porquanto não detalham os procedimentos empregados nas diversas etapas em que se subdividem as avaliações, além de omitir informações básicas a respeito de sua realização;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- ✓ De acordo com pouco mais de um terço dos respondentes que afirmaram jamais consumi-la, outro fator estreitamente associado à rejeição da merenda pelos educandos é o horário dos intervalos, que ocorrem, em diversas escolas, no período da manhã, a partir das 08h30min, e à tarde, das 14h30min;
- ✓ Dentre os respondentes que não consomem regularmente a merenda, um quarto afirmou recusá-la em virtude do tipo de utensílios fornecidos. Entre os comensais, dois terços desaprovam os talheres utilizados, enquanto 52,80% e 60,63% manifestaram insatisfação em relação às canecas e aos pratos, respectivamente, quase todos em função do material plástico de que são constituídos;
- ✓ Dentre as unidades selecionadas pela fiscalização, três não possuem refeitório, isto é: não dispõem de um cômodo especial e exclusivamente equipado para abrigar seus comensais durante os intervalos. Ademais, de acordo com o DAAA, das aproximadamente 5.200 unidades da rede pública estadual, 2.936 contam com refeitório, ou seja, pouco mais de 40% delas não contam com um espaço exclusivo para o consumo das refeições;
- ✓ A pesquisa revelou que um a cada dois participantes da pesquisa consideram o refeitório de suas escolas desconfortável, especialmente em razão da impossibilidade do espaço acomodar todos os comensais que frequentam o mesmo intervalo (67,89% dos respondentes), obrigando parte deles a realizar suas refeições em pé, sentados no chão ou em outras localidades;
- ✓ O tempo reservado aos intervalos em que a merenda é distribuída foi apontado por um a cada quatro alunos que não comem habitualmente a merenda como obstáculo à ampliação do alcance do programa. Como os intervalos das escolas selecionados reúnem centenas de alunos, ensejando a formação de filas extensas, na prática, o tempo disponível para a consumação das refeições é significativamente inferior a vinte minutos. Em cerca de um quarto dos oitenta e oito intervalos acompanhados durante a fiscalização *in loco*, a fila de distribuição da merenda perdurou por mais de doze minutos e meio, restando inevitavelmente menos de 7'30" para que pelo menos um dos comensais consumisse integralmente sua refeição;
- ✓ No tocante à educação alimentar e nutricional, observamos que as PPPs das escolas visitadas não possuíam projetos estruturados a respeito do assunto. Como as filmagens demonstram, a distribuição e a consumação da merenda transcorrem, de maneira geral, sem o acompanhamento de educadores *stricto sensu* (professores, pedagogos ou nutricionistas). Ou seja, não há qualquer atividade estruturada de orientação dos estudantes, nos momentos reservados para sua alimentação, acerca das práticas e hábitos alimentares que concorrem para a promoção da saúde. Além disso, 80% dos respondentes afirmaram jamais terem recebido orientação acerca das propriedades nutricionais da merenda escolar;
- ✓ Os Projetos Horta Educativa e Alimentação Saudável, elaborados pela SEE visando ao desenvolvimento da educação alimentar e nutricional, não alcançavam, até o segundo semestre de 2016, senão um reduzido contingente de escolas. O primeiro deles encontrava-se presente em 20% das unidades com turmas dos anos iniciais do ensino fundamental, ao passo que o segundo abarcava apenas 2,5% de toda a rede pública estadual;
- ✓ A insuficiência de profissionais de nutrição atuantes no âmbito do PAE no Estado de São Paulo constitui-se, possivelmente, no principal embaraço ao fortalecimento das ações de educação alimentar e nutricional. Às nutricionistas é atribuído um amplo feixe de atribuições, entre as quais a participação nos projetos pedagógicos das unidades sob sua responsabilidade e a orientação das respectivas comunidades



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

escolares sobre questões de educação alimentar. De acordo com o CFN, a rede pública estadual de São Paulo, cujo corpo discente reúne 4.189.337 indivíduos, deveria contar com 1.678 nutricionistas, sob pena de comprometimento da efetividade das ações do PAE. Atualmente, porém, a Secretaria dispõe de apenas sessenta, ou seja: **menos de 4% do contingente considerado ideal**;

- ✓ Em 2016, os valores despendidos pela Secretaria da Educação com produtos oriundos da agricultura familiar não correspondem sequer a 0,5% do montante total destinado à aquisição de alimentos para a merenda escolar, contrariando o que determina o art. 14 da Lei Federal nº 11.947/09 e o art. 4º da Lei Estadual nº 14.591/11.”

**Ainda que o objetivo deste Despacho seja dar conhecimento imediato ao Governo, e também aos responsáveis pela execução de cada programa/ação, dos apontamentos feitos pela fiscalização, como resultado de seu trabalho de campo, e, resguardando-se a competência de cada Conselheiro Relator para posteriormente agir como for oportuno e conveniente em cada processo próprio, cabe considerar que dentre as falhas detectadas, tem-se o descumprimento parcial de leis específicas, de metas estabelecidas em Planos Estaduais, além de normas internas não atendidas a contento.**

**A título de exemplificação pode-se citar os seguintes apontamentos:**

- a) **Que o Plano Estadual de Resíduos Sólidos não atendeu a todas as disposições legais;**
  - **Das 11 (onze) metas analisadas dentre as estabelecidas no referido Plano de Resíduos, apenas uma foi alcançada.**
  - **Descumprimento, por parte da Secretaria de Meio Ambiente, de prazo estabelecido em Decreto, para a elaboração dos planos regionais e plano metropolitano de resíduos sólidos;**
  
- b) **Que a Secretaria de Administração Penitenciária, descumpriu metas estabelecidas nas peças orçamentárias, para a criação de vagas no sistema prisional; tendo-se como agravante disto que mesmo se cumpridas fossem, não aliviarão o déficit de vagas existentes.**
  - **A relação: agente de segurança/presos, se mostra desconforme com a média nacional, merecendo atenção do Governo, notadamente considerando o quadro de pessoal aprovado.**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- **No que se refere ao quadro de pessoal da Secretaria de Administração Penitenciária, especialmente na área da saúde**, o quadro de médicos e técnicos de enfermagem, apontando mais de 90% sem preenchimento, deve ser alvo de preocupação do Governo, principalmente com a constatação de que 80% das Unidades Prisionais não contam com equipe mínima de saúde, **descumprindo os quantitativos estabelecidos em Portaria Interministerial.**
  - **Tratando-se de aparato tecnológico**, a quantidade de *unidades prisionais* que não possuem bloqueadores de sinal de aparelhos celulares, e a constatação de equipamentos outros em estado inoperante por falta de manutenção, deve igualmente merecer empenho do Governo na solução.
- c) **Quanto à prevenção e o controle de *Dengue/Zika/Chikungunya***, constatou, a fiscalização, uma estrutura organizacional inadequada e ineficiente entre os organismos estaduais envolvidos – da área estadual e municípios.

### **Destacam-se pontos de interesse para providências a serem adotadas:**

- A constatação da incapacidade operacional da SUCEN para cumprir suas atribuições no atendimento às solicitações/requisições dos municípios no que se refere às atividades complementares/suplementares de apoio técnico e de campo para controle vetorial e na capacitação de equipes municipais, contrariando dispositivos legais e Planos estaduais de Vigilância, Prevenção e Controle de Dengue.
- A afirmação de desabastecimento - no Estado e nos Municípios - de inseticidas/larvicidas, insumos necessários para ações de combate ao vetor; igualmente de kits Elisa Igm para a realização de exames de detecção de dengue, contribuindo sobremaneira para o atraso no diagnóstico, trazendo impactos na vigilância epidemiológica/laboratorial.
- Deficiência na integração/articulação de atividades de campo para controle vetorial, realizadas pela SUCEN e pela Vigilância Sanitária, com sobreposição de atuação para fins idênticos, contrariando disposição legal.
- Afirmação de fragilidade da vigilância epidemiológica estadual, resultante, entre outras razões, da diminuição do quadro de pessoal, com quase cinco anos sem a reposição de pessoal, em especial de médicos e enfermeiros.
- Deficiência na realização de exames de acetilcolinesterase para os servidores da área (SUCEN e Municípios) que lidam diretamente com o



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

manuseio de inseticidas/larvicidas, descumprindo a NR-7 – controle de saúde ocupacional.

- d) **Na área da *educação especial*** a existência de unidades escolares tidas como *acessíveis* e que apresentam problemas de inacessibilidade, como se registra o caso de ausência de uma rota acessível a todas as dependências da escola; elevadores sem funcionar por falta de manutenção; pisos com desníveis e/ou buracos no percurso; ausência de piso tátil, entre outros pontos críticos, além de se ter o descumprimento da meta 4 do Plano Estadual de Educação e a ausência de elaboração do plano decenal exigido por Lei, o que igualmente deverá merecer a atenção do Governo.
- e) **No que se refere à *Habitação Sustentável e Recuperação Ambiental na Serra do Mar e Litoral Paulista***, há apontamento, pela fiscalização, da pequena quantidade de hectares recuperados, em relação ao planejado; a ausência de reavaliação socioeconômica por parte da CDHU, prejudicando o acompanhamento da real capacidade financeira das famílias, impedindo que haja mudança no valor das prestações e do subsídio mensalmente concedido.
- f) **Quanto à *Gestão de Recursos Hídricos***, considerável a afirmação, entre outras, de que o DAEE desconhece parte das barragens que estão sob sua competência fiscalizatória; ausência de correta cobrança e contabilização dos recursos recebidos.
- g) **Na verificação das condições relativas ao *Quadro Docente, Estrutura, Normas de Segurança contra Incêndio, e Serviços de Limpeza, nas Unidades Estaduais de Ensino***, tem-se dados preocupantes, dentre os quais:
- > *descumprimento da meta fixada pelo Plano Nacional de Educação para a formação de nível superior dos docentes;*
  - > *alto percentual de professores temporários (e poucos com licenciatura plena), contrariando a recomendação do Conselho Nacional de Educação;*
  - > *inobservância dos critérios recomendados pelos Conselhos e pela Secretaria da Educação, quanto às condições mínimas no que se refere ao tamanho da turma e relação área/aluno na rede estadual, conforme demonstra a fiscalização.*
  - > *distorções relevantes entre as realidades informadas pela Secretaria da Educação e as recomendações exaradas pelo Conselho, conforme demonstra a fiscalização, quanto às instalações disponíveis.*



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- > *pequeno número de unidades com AVCB – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;*
- > *constatação de que a maioria das unidades apresentam deficiência no que diz respeito à segurança contra incêndio, e inadequação dos serviços de limpeza contratados.*

**h) O projeto ‘SOLUÇÃO DE CONSCIÊNCIA SITUACIONAL – DAS “DETECTA”** executado pela Secretaria da Segurança Pública teve continuidade da fiscalização operacional, ressaltando-se que em 2015 já havia apresentado falhas de planejamento na contratação, pouca utilização da ferramenta nas unidades policiais, não automação do monitoramento dos espaços públicos e desacertos na segurança de acesso às informações.

**Destaca-se, dentre os apontamentos da fiscalização:**

- > a exclusão da solução de vídeo analítico – que seria capaz de identificar comportamentos e gerar alarmes aos centros de comando e controle. Conseqüentemente a automatização do monitoramento dos espaços públicos ainda não está disponível no DETECTA. Tal exclusão infere-se não ter tanto impacto financeiro; sua relevância é por impedir a automatização do monitoramento dos espaços públicos, que justificaria a aquisição do sistema.
- > não ter sido possível avaliar os resultados do DETECTA nas atividades de planejamento, prevenção e investigação policial.
- > constatação de que *a meta inicial* de ser um software inteligente que automatiza o processo de vídeo monitoramento dos espaços públicos *ainda não foi atingida*; o sistema não está operando com todas as funcionalidades contratadas, e não apresentou, ainda, resultados esperados nas atividades de planejamento, prevenção e investigação policial.

**i) Para o FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR AOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA** os resultados da fiscalização não são promissores, indicando, entre outros fatos desabonadores:

- > índice bastante baixo de adesão ao programa;
- > superestimativa de alunos cadastrados no programa;
- > divergência relevante entre o número de refeições servidas e pagas;
- > descumprimento da orientação dada pela RDC nº 216, da ANVISA, quanto ao número de merendeiras;
- > aquisição de frutas e hortaliças em quantidade insuficiente para atender aos alunos na proporção indicada pelo PNAE;



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- > recebimento de produto sem o competente documento fiscal; o recebimento é semanal, enquanto a nota fiscal é única para o mês.
- > constatado que metade dos alunos que não se servem da alimentação oferecida, recorrem a lanches e guloseimas oferecidos por lanchonetes e cantinas existentes na escola, fato que contraria os objetivos do Programa, além de se conviver com prática de preparo alimentar de forma irregular, contrariando as normas da ANIVSA, expondo produtos a riscos de contaminação.
- > parte significativa dos alunos recusam a alimentação justificando não aceitação dos talheres, canecas e pratos, que via de regra, são de material plástico.
- > o tamanho do refeitório – nas poucas unidades que o possuem – é considerado insuficiente pelo alunado, assim como o tempo de intervalo, aquele por exigir que muitos se alimentem em pé ou sentados no chão, enquanto este porque perdendo tanto tempo nas filas, chega a restar apenas em torno de 20 minutos para a refeição.
- > implantação/adesão insuficiente de unidades escolares aos Projetos Horta Educativa e Alimentação Saudável, elaborados pela Secretaria Estadual de Educação.
- > insuficiente quantidade de profissionais da nutrição se considerado o estabelecido pelo Conselho Federal de Nutrição.
- > descumprimento da legislação federal e estadual quanto à aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, não correspondendo, sequer a 0,5% do montante despendido.

Com este relato resumido dos relatórios produzidos pela fiscalização, determino que cópia do presente Despacho seja enviado ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado para conhecimento e providências que Sua Excelência entender oportunas.

O processo ficará no Cartório pelo prazo de 10 (dez) dias uteis, para eventual obtenção de vistas e cópias pelos envolvidos: Secretarias e Órgãos do Estado, o que fica, desde já, autorizadas.

**PUBLIQUE-SE.**

Findo o prazo, deverá, o Cartório, remeter o processo à DCG – Diretoria de Contas do Governador, que deverá informar quais os números dos processos de contas/contratos das Secretarias/Órgãos envolvidos, indicando, também, o item do relatório (fls.inicial e final) de interesse para cada processo, para o fim de ser enviado a cada Relator, por Despacho a ser proferido.

Cumpra-se.  
**ANTONIO ROQUE CITADINI**  
Conselheiro