Processo: TC – 1923.989.22-2 e outros.

Órgão: Secretaria da Administração Penitenciária.

Assunto: Contas Anuais

Exercício: 2022

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Retornam os autos referenciados em epígrafe com vista ao MPC, nos quais são apreciadas as contas anuais consolidadas da Secretaria da Administração Penitenciária do exercício financeiro de 2022, bem como das Unidades Gestoras Executoras (UGEs) que compõem a sua estrutura administrativa e operacional, após esclarecimentos prestados pela Origem, em atenção aos quesitos suscitados por este Órgão Ministerial.

Vale resgatar que a matéria foi analisada pela Fiscalização (DF-9), cujo relatório consolidado sob evento 182, em sua conclusão, destacou falhas apuradas na prestação de contas de 105 Unidades Gestoras Executoras.

Após haverem sido notificados os interessados, somente duas unidades gestoras executoras compareceram aos autos principais, a saber: UGE 380281 Centro de Progressão Penitenciária de São Vicente (evento 194) e UGE 380243 Centro de Detenção Provisório "Dr. José Eduardo Mariz de Oliveira" de Caraguatatuba (evento 192), bem como 104 UGEs trouxeram, em seus respectivos autos, as justificativas que julgaram oportunas.

PFE manifestou-se pela regularidade da matéria com recomendações e, caso não seja o entendimento de V. Exa.+, subsidiariamente, propôs a renovação da notificação dos interessados.

Em sua anterior oitiva, o *Parquet de Contas*, ao cotejar a instrução dos autos, entendeu que a matéria não estava suficientemente madura para ser apreciada e suscitou, ao evento 208, as questões contidas na conclusão do Relatório de Acompanhamento de 2022 da Secretaria da Administração Penitenciária, abrigadas no zeloso relatório da Diretoria de Contas

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

do Governador do exercício de 2022 sob evento 99.18 do TC-5128.989.22-5, com vistas a nova concessão de prazo aos interessados para apresentassem justificativas e documentos de interesse acerca das falhas constantes no mencionado relatório.

Ao evento 218, a Origem compareceu aos autos com o Ofício nº 9092929/2023-SAP-GS-AT, versando somente sobre encaminhamento dos esclarecimentos, acompanhado de 37 anexos de documentos diversos. Ali foram incluídos desde o Relatório Fiscalização Contas anuais da SAP 2022, contendo recomendações operacionais referentes ao exercício em comento. Todavia aludido documento não identificou o nome do responsável pela sua elaboração, tampouco indicou o órgão emissor, passando por cópias de termos aditivos, comunicados, relatórios de atividades (FUNAP 2022 e DISAPSAP 2020_2021), entre outros, e até Planilha Geral AVCB, composta tão somente por planilhas sem quaisquer esclarecimentos ou identificação acerca da sua autoria. Importa notar que todos os documentos foram juntados em duplicidade.

Instada, ATJ-Economia manifestou-se pela regularidade da matéria com recomendações.

PFE reiterou o pleito pelo julgamento regular das contas em exame.

Eis, pois, o contexto em que retornam os autos com vista ao MPC, cuja síntese encerra o relatório necessário da instrução, a partir do qual passamos ao exame de mérito.

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

Inicialmente, importa lembrar que a análise da situação do sistema prisional brasileiro foi objeto de diversas discussões pelo Supremo Tribunal Federal, as quais culminaram com o reconhecimento do seu estado inconstitucional de coisas no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Tal ADPF teve seu julgamento encerrado em 4 de outubro de 2023, nos seguintes termos:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

"O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na arguição de descumprimento de preceito fundamental para:

1. ***reconhecer o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro****;*

2. determinar que juízes e tribunais:

a) realizem audiências de custódia, preferencialmente de forma presencial, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão;

b) fundamentem a não aplicação de medidas cautelares e penas alternativas à prisão, sempre que possíveis, tendo em conta o quadro dramático do sistema carcerário;

3. ordenar a liberação e o não contingenciamento dos recursos do FUNPEN;

4. determinar a ***elaboração de*** *plano nacional e* ***de planos estaduais e distrital para a superação do estado de coisas inconstitucional, com indicadores que permitam acompanhar sua implementação****;*

5. estabelecer que o prazo para apresentação do plano nacional será de até 6 (seis) meses, a contar da publicação desta decisão, e de até 3 anos, contados da homologação, para a sua implementação, conforme cronograma de execução a ser indicado no próprio plano;

6. estabelecer que ***o prazo para apresentação dos planos estaduais e distrital será de 6 (seis) meses, a contar da publicação da decisão de homologação do plano nacional pelo STF, e implementado em até 3 anos, conforme cronograma de execução a ser indicado no próprio plano local****;*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

7. prever que a elaboração do plano nacional deverá ser efetuada, conjuntamente, pelo DMF/CNJ e pela União, em diálogo com instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, nos termos explicitados acima e observada a importância de não alongar excessivamente o feito;

8. explicitar que a elaboração dos planos estaduais e distrital se dará pelas respectivas unidades da federação, em respeito à sua autonomia, observado, todavia, o diálogo com o DMF, a União, instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, nos moldes e em simetria ao diálogo estabelecido no plano nacional;

9. prever que em caso de impasse ou divergência na elaboração dos planos, a matéria será submetida ao STF para decisão complementar;

10. estabelecer que ***todos os planos deverão ser levados à homologação do Supremo Tribunal Federal, de forma a que se possa assegurar o respeito à sua decisão de mérito****;*

11. determinar que o monitoramento da execução dos planos seja efetuado pelo DMF/CNJ, com a supervisão necessária do STF, cabendo ao órgão provocar o Tribunal, em caso de descumprimento ou de obstáculos institucionais insuperáveis que demandem decisões específicas de sua parte;

12. estipular que os planos devem prever, entre outras, as medidas examinadas neste voto, observadas as diretrizes gerais dele constantes, sendo exequíveis aquelas que vierem a ser objeto de homologação final pelo STF em segunda etapa.

Por fim, ***firmou a seguinte tese de julgamento****:*

"1. ***Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação***

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória.

2. Diante disso, ***União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos***.

3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos".

Tudo nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente), Redator para o acórdão, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio (Relator). Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Relator. Plenário, 4.10.2023. (STF, ADPF 347, Inteiro teor do Acórdão disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363748036&ext=.pdf, grifos acrescidos ao original)

O reconhecimento formal pelo STF de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro impôs dever de planejamento à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Eis a razão pela qual os efeitos da ADPF 347 hão de repercutir também sobre as competências do controle externo, para que haja o devido monitoramento da implementação das metas que ali forem concebidas como necessárias ao enfrentamento das mazelas das penitenciárias do país.

Especificamente a respeito do Estado de São Paulo, o voto condutor da ADPF 347, elaborado pelo Ministro Roberto Barroso, arrolou os seguintes trechos diagnósticos, os

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

quais – direta ou indiretamente – repercutem sobre o exercício financeiro em apreço, já que o julgamento pelo STF, reitere-se, ocorreu em 04/10/2023 e levou em consideração dados coletados até aquela ocasião:

> "**<u>MÉRITO</u>**
>
> 11. O presente voto se divide em quatro partes. Na primeira parte, explico o contexto hiperencarceramento, superlotação e periculosidade do sistema carcerário brasileiro. Na segunda parte, esclareço por que a questão carcerária interessa a todos os brasileiros e não a uma minoria estigmatizada de detentos apenas, ao contrário do que o senso comum poderia indicar. Na terceira parte, exponho brevemente as características que distinguem o processo estrutural do processo comum e/ou que lhe conferem maior efetividade, nos limites necessários à compreensão da divergência parcial que apresentarei ao voto do Relator. Na quarta parte, exponho meus pontos de divergência defendendo, em sentido diverso àquele constante do voto do Relator: (i) a necessária participação do DMF/CNJ na elaboração do plano nacional; (ii) a procedência dos pedidos de submissão dos planos ao debate público e à homologação pelo STF; e (iii) o monitoramento da sua execução pelo DMF/CNJ, com a supervisão do STF. Ressalto, contudo, estar de acordo com os demais pedidos julgados procedentes pelo Relator, aderindo a seu voto quanto a eles.
>
> [...]
>
> 14. A superlotação compromete o funcionamento de todos os demais serviços prestados pelo Estado aos presos. Apenas para que se compreenda a dimensão do problema, **há relatos de prisões que não distribuem sequer um rolo de papel higiênico por ano a cada preso (Penitenciária de Bernardinho de Campos, SP); de distribuição de um kit com artigos de higiene por preso a cada 20 meses (Penitenciária de Hortolândia, SP); de racionamento de água, disponibilizada apenas durante 45 minutos por dia, inclusive durante a pandemia [6] (<u>em</u>**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

São Paulo, 85,71% das unidades racionam água); de presos acondicionados em contêineres com altíssimas temperaturas [7]; de mulheres dando à luz nas próprias penitenciárias, em isolamento, sobre sacos de lixo colocados no chão ou algemadas a leitos hospitalares; de mães que não chegam a amamentar ou a conviver com os recém-nascidos; de bebês cujo destino é desconhecido; de crianças que crescem no ambiente do cárcere sem atendimento próprio, ou que sofrem revistas vexatórias na visita aos seus pais [8]; de agressões, violações e estupros de mulheres, homossexuais e transsexuais pelos demais presos e/ou por agentes do próprio Estado [9].

15. Veja-se que tais pessoas, tratadas de forma desumana, são, em sua maioria, jovens, negras, pobres e foram presas sem portar arma e por delitos não violentos, para os quais a prisão poderia ser substituída por medidas alternativas como permitido por lei. [10] Aproximadamente 61% das pessoas presas em unidades estaduais têm entre 18 e 34 anos; 68% de tais pessoas declarou-se negra ou parda; 40% foram presos por crimes contra o patrimônio; 29%, por tráfico de drogas [11], sendo que grande percentual das pessoas presas por tráfico portava pequenas quantidades [12] [13].

[...]

21. À parte a perspectiva humanitária já narrada, que por si só seria razão mais do que suficiente para que esta Corte enfrentasse o mérito da ação, há, ainda, um aspecto majoritário de grande relevância relacionado ao tema: a relação direta que existe entre a situação carcerária e as condições de segurança pública, que são objeto de grande apreensão para a maioria dos brasileiros [17]. De fato, **as principais organizações criminosas atualmente em funcionamento no Brasil se formaram e operam de dentro de presídios. Trata-se de organizações que fomentam a violência e que vivem da delinquência.**

22. Estima-se que a maior delas já se encontrava presente em mais de 90% dos presídios de São Paulo em 2009; e que está dispersa, hoje, por todo o território nacional [18]. Em aproximadamente 15 anos de existência, a organização já movimentava centenas de milhões de reais por ano em tráfico de drogas [19]. Mostrou-se capaz de organizar rebeliões

violentas e simultâneas em dezenas de unidades prisionais de distintos Estados. Promoveu a queima de centenas veículos de transporte público e o assassinato em massa de policiais [20]. A falta de segurança fora dos presídios é produzida pelo que ocorre dentro dos presídios [21].

[...]

46. A observância de tais precedentes evitaria um número considerável de prisões desnecessárias, desobstruindo o sistema e reduzindo custos. Apenas para ilustrar as dimensões do problema, em setembro de 2020, **em razão do quadro de "reiterado descumprimento da jurisprudência das cortes superiores em matéria de tráfico privilegiado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo", o STJ concedeu habeas corpus coletivo**, "para fixar o regime aberto a todas as pessoas condenadas no Estado por tráfico privilegiado, com pena de um ano e oito meses" (HC 596.603, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz).

47. Na ocasião, **verificou-se que 1.018 homens e 82 mulheres, portanto, 1.100 pessoas, estavam cumprindo pena <u>desnecessariamente</u> em regime fechado, por tráfico privilegiado, em virtude de decisões do TJ/SP que se recusam a observar os precedentes dos tribunais superiores e os benefícios previstos em lei** [45]. **<u>A geração de 1.100 vagas custa R$ 55 milhões de reais. O custo mensal médio de manutenção de tais vagas por ano equivale a R$ 26.400.000,00 (vinte e seis milhões e vinte e quatrocentos mil reais) – valores desperdiçados</u>** com quem não precisa ingressar no sistema carcerário e que ainda sairá dele em condições piores. **Segundo relato no Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o órgão tem identificado "uma série de barbáries praticadas pelo Poder Judiciário de São Paulo**" (grifou-se) [46].

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

48. De fato, o quadro de descumprimento reiterado de decisões por parte de diversos tribunais de justiça, optando-se sempre pelo encarceramento, aumenta o problema da segurança pública e o custo com as prisões. A título ilustrativo, não surpreende que, **segundo informações prestadas pelo Estado de São Paulo, seja necessário edificar 73 novas prisões, com 768 vagas cada, apenas para acomodar os presos atuais em regime fechado** [47], **o que custaria em média R$ 2.803.200.000,00 (dois bilhões, oitocentos e três milhões e duzentos mil reais). Tampouco causa estranheza que mais de 90% dos presídios paulistas estejam sob o controle de facções criminosas**."

Notas referenciadas que constam ao final do voto

[6] Inspeções em Presídios Durante a Pandemia de Covid-19: Relatório do Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC) da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Abr. 2022. Disponível em: < https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/301164/nsc_228.pdf/8008b8dc-5f3d-e030-3c4a-0447f637a8d9?t=1646405453152>; Leonardo Biagioni de Lima, Mateus Oliveira Moro e Thiago de Luna Cury. Quando Humanos valem menos que animais. Jun. 2021. Disponível em: < https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/06/quando-humanos-valemmenos-que-animais.shtml>.

[12] A título ilustrativo, quanto ao Estado de São Paulo, que detém a maior população carcerária brasileira: "[...] nenhum dos índices de gravidade são elevados. O Estado lidera o índice de apreensões de dinheiro de baixo valor (96,62% abaixo de um salário mínimo); apresenta [...] 7,02% de investigações (o segundo menos investigativo); 4,91% de armas apreendidas (o menor índice entre os oito Estados), 8,07% de apreensão de balança de apreensões (também o nível mais baixo). São Paulo lidera, ainda, o maior índice de pequenas apreensões de crack (81,52% de apreensões inferiores a

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

50g) e é o segundo Estado em que nos processos mais se apreende quantias pequenas de maconha (66,67% de apreensões inferiores a 100g)". V. Marcelo Semer. Sentenciando tráfico: pânico moral e estado de negação formatando o papel dos juízes no grande encarceramento. Tese de Doutorado apresentada à faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, 2019, p. 50.

[45] BRASIL. STJ. STJ concede habeas corpus a mais de mil presos de SP que cumprem pena indevidamente em regime fechado, Notícias, 08.09.2020. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/08092020-STJ-da-habeas-corpus-a-mais-de-mil-presos-de-SP-que-cumprempena-indevidamente-em-regime-fechado.aspx. Entretanto, a decisão do STJ foi objeto de recurso extraordinário (RE 1344374/SP), monocraticamente provido pelo Min. Alexandre de Moraes, em dezembro de 2021. O agravo regimental também foi indeferido monocraticamente e certificado o trânsito em julgado.

[46] De acordo com relato da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a título ilustrativo, a Corregedoria Geral de Justiça do TJ/SP teria suspendido saídas temporárias, assim como as atividades educacionais e de trabalho durante a pandemia, tornando o regime semiaberto uma espécie de regime fechado. Também **durante a pandemia, a Secretaria de Administração Penitenciária suspendeu as visitas dos familiares nos presídios, fazendo com que as pessoas presas ficassem sem o "conjunto de itens materiais de higiene, alimentos e medicamentos que os familiares provêm**". Não bastasse isso, verificou-se que **85,71% das unidades prisionais inspecionadas pela Defensoria durante a crise sanitária faziam racionamento de água. O governo do Estado, por sua vez, teria contribuído para o agravamento das condições de higiene com o corte de "R$ 14 milhões da atenção à saúde nas prisões e R$ 31 milhões de ações com a aquisição de produtos de higiene**". ADPF 347.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

Manifestação do Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (Doc. 593).

[47] ADPF 347. Manifestação da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (Doc. 214)."

Como a própria Secretaria de Administração Prisional reconheceu perante o STF, é incontroverso o déficit de vagas no sistema penitenciário paulista, na medida em que seriam necessárias 73 novas prisões, com 768 vagas cada, a um custo estimado de R$2,8 bilhões, apenas para mitigar a superlotação de celas relativamente aos presos em regime fechado. Somem-se a isso os diagnósticos dramáticos de racionamento de água (disponibilizada apenas durante 45 minutos por dia) em 85,71% das unidades prisionais paulistas, mesmo durante a pandemia da Covid-19; da alarmantemente insuficiente distribuição de kits de higiene por preso e dos cortes orçamentários na atenção à saúde dos detentos. Durante a pandemia, o quadro se agravou e houve expressa menção pelo STF a determinadas penitenciárias estaduais de São Paulo (Hortolândia e Bernadinho de Campos), que se revelaram como exemplos calamitosos de tal estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro.

Eis o contexto em que o *Parquet* de Contas considera que o exame da matéria não se restringe à mera avaliação formal acerca dos resultados financeiro-orçamentários contabilmente registrados para a demonstração de equilíbrio fiscal. Para além disso, é preciso perseguir a **dimensão operacional** imposta pela Constituição Federal ao controle externo, para que se possa fiscalizar as contas públicas sob os prismas finalístico e substantivo. É imprescindível, pois, o enfoque na **legitimidade** do cumprimento das metas físicas e financeiras planejadas com a entrega de resultados quantitativos e qualitativos em face da série histórica de demandas setoriais da política pública do sistema prisional. É o que se depreende de seu artigo 70, *in verbis*:

> *"Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária,* ***operacional*** *e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade,* ***legitimidade****, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder".*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

Assim sendo, a máxima eficácia do arranjo constitucional de controle da Administração Pública passa pelo exame material e vertical dos resultados alcançados com os dispêndios públicos aplicados, com o específico fito de, paulatinamente, alcançar o norte qualitativo delineado pelo orçamento-programa.

Como sabido, a Administração Pública deve manter *"sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial*[1]*"*, além do que, *"a contabilidade deverá apurar os custos dos serviços,* ***de forma a evidenciar os resultados da gestão***[2]*"*, inscrevendo como responsável todo ordenador de despesa, que apenas se desincumbirá da responsabilidade atribuída somente após o julgamento pelo respectivo Tribunal de Contas.

Daí decorre a competência dessa Egrégia Corte de Contas para intervir em favor do materialmente adequado financiamento da política penitenciária e, do ponto de vista do controle qualitativo, induzir pedagogicamente o percurso do planejamento para que se busque, ainda que minimamente, a preservação dos direitos constitucionalmente estabelecidos, especificamente os contidos nos artigos 1º, III; 4º, II; 5º, III, XLVII, *e*, XLVIII e XLIX da CF/88.

Conforme taxativamente preleciona o artigo 14 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, a Corte Paulista de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, que é delineada pela Constituição brasileira em seu artigo 70, parágrafo único.

Ademais, o artigo 15 do mesmo diploma legal estatui expressamente que somente por decisão do Tribunal de Contas os responsáveis pelas presentes contas podem liberar-se de sua responsabilidade. Confira-se:

> *"Artigo 15 - Estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas e só por decisão deste podem liberar-se de sua responsabilidade:*

[1] Artigo 50, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[2] Artigo 79 do Decreto-Lei nº 200/1967.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

I os ordenadores de despesa, administradores, gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos;

II qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou de direito privado que houver arrecadado ou recebido depósito, auxílio, subvenção, e contribuição do Estado ou Município, ou tenha sob sua guarda e administração bens ou valores públicos;

III o servidor público civil ou militar que der causa a perda, extravio ou dano de bens e valores públicos, ou pelos quais este responda;

IV qualquer pessoa ou entidade mantida, ainda que parcialmente, pelos cofres públicos;

V os responsáveis por entidades jurídicas de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

VI quem receber benefício dos Poderes Públicos por antecipação ou adiantamento; e

VII todos quantos, por disposição legal, lhe devam prestar contas, incluídos os diretores de empresas, sociedades de economia mista ou fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e responsáveis por fundos especiais de despesa.

Parágrafo único - O Tribunal de Contas, em suas decisões, levará em conta a responsabilidade solidária ou individual dos ordenadores ou gestores de despesa e dos que as efetuarem em desacordo com a ordenação ou com as normas legais ou regulamentares, bem como os que tiverem sob sua guarda bens ou valores públicos, ou forem responsáveis pelo controle interno".

Diante da fortemente cogente incidência do artigo 70 da Constituição Federal sobre a Corte de Contas do Estado de São Paulo, revela-se inafastável o **dever** de a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, **operacional e patrimonial** da Administração Pública incidir sob o prisma da **legitimidade**. Tal dever, por óbvio, refuta qualquer restrição do foco de controle ao seu aspecto estritamente linear e formal-contábil, o qual – isoladamente – pouco contribui para o exame da efetividade substantivo-finalística do gasto público e para o rastreamento preventivo de eventuais desvios.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

É preciso que o controle externo atue mais incisivamente sobre o sabidamente insuficiente trabalho efetuado pela Secretaria de Estado da Administração Penitenciária, até para que possa apoiar o cumprimento da ADPF 347 no território paulista. Esse Egrégio Tribunal de Contas deve buscar o real dimensionamento das consequências da omissão governamental no estado de coisas inconstitucional em que se encontra o sistema prisional gerido pelo Estado de São Paulo. Há grandes impactos que repercutem lesivamente para o conjunto das contas governamentais (a exemplo do diagnóstico de manutenção desnecessária de 1100 presos no regime fechado a um custo mensal de R$55 milhões), bem como para a ineficácia na proteção dos direitos fundamentais. Caso o TCE-SP se furte a tal escopo, há o risco de que se perenize o aludido estado de coisas inconstitucional no sistema prisional paulista, com severa mitigação dos comandos dos artigos 70 e 71 da Carta da República.

Isso se dá especialmente em decorrência da garantia de que as decisões dos Tribunais de Contas estão municiadas autonomamente de caráter sancionatório, conforme o entendimento do Excelso Supremo Tribunal Federal:

> "Não é possível, efetivamente, entender que as decisões das Cortes de Contas, no exercício de sua competência constitucional, não possuam teor de coercibilidade. Possibilidade de impor sanções, assim como a lei disciplinar."
>
> (STF, Recurso Extraordinário 190.985, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 14-2-1996, Plenário, *DJ* de 24-8-2001.)

> "[...] a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados [...] a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade [...]."
>
> (STF, MS 24.510, Rel. Min. Ellen Gracie, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 19-11-2003, Plenário, *DJ* de 19-3-2004).

O encaminhamento de advertências, alertas e recomendações pelo controle externo ocorre diante de circunstâncias pontuais e específicas que apontam – indutivamente –

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

para a solução do desacerto, em esforço pedagógico-orientativo do Tribunal. Aqui, contudo, a fragilidade estrutural reclama outra mirada, já que o mero julgamento favorável com recomendações não se constitui como medida suficientemente coercitiva ao cumprimento do dever de boa gestão, mormente por se tratar de caso em que, no entender deste *Parquet* de Contas, as omissões governamentais e a baixa efetividade apuradas em política pública tão sensível, quanto relevante impactam a vida de toda a sociedade.

Importa notar que **a Origem foi alertada por diversas vezes sobre as impropriedades** constatadas nos presentes autos: déficit de vagas, superlotação da população carcerária, insuficiência do quadro de pessoal, ausência de AVCB, entre outras inadequações. Cada qual das irregularidades diagnosticadas foi **objeto de recomendações em diversos julgados proferidos pela E. Corte Paulista de Contas**, a exemplo das contas dos exercícios de **2011** TC-2207/026/11, **2013** TC-2897/026/13, **2014** TC-2198/026/14, **2015** TC-1884/026/15, **2016** TC-1840.989.16-4, **2017** TC-2643.989.17-1, **2018** TC-2964.989.18-0, **2019** TC-2519.989.19-8, **2020** TC-4034.989.20-2 e **2021** TC-2523.989.21-8, inclusive foram, em igual medida, objeto de recomendações em pareceres das Contas do Governador proferidos pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Desse modo, fica evidente que as medidas, até então, anunciadas pela **Secretaria da Administração Penitenciária não foram suficientes para corrigir,** ainda que minimamente, as graves falhas operacionais do sistema prisional gerido pelo Estado de São Paulo.

Frente a tal panorama adverso, importa notar que, no julgamento das contas da SAP relativo ao exercício de **2021**, o voto, de lavra do Conselheiro Robson Marinho, emitiu expressa determinação ao atual titular da Secretaria de Administração, bem como ao Exmo. Sr. Governador do Estado, a saber:

> *"Determino ao atual titular da Secretaria de Administração Penitenciária que:*
>
> - *Adote as medidas necessárias ao adequado reconhecimento contábil das despesas realizadas com Diária Especial por Jornada Extraordinária de Trabalho Penitenciário – DEJEP;*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

- *Envide esforços documentados no sentido de solucionar as pendências relativas aos saldos financeiros dos sentenciados, inclusive dando transparência destes direitos aos interessados;*
- *Implemente, o mais rápido possível, sistema de controle dos saldos monetários dos sentenciados, evitando falhas e apropriações indevidas, assim como valores sem a correta destinação;*
- *Dentro das condições orçamentárias, na medida do possível, e sempre de forma documentada:*

1. Envide esforços no sentido de reduzir a superpopulação nas unidades prisionais;

2. Amplie a grade funcional de servidores a partir de concursos públicos, em especial no que toca aos Agentes de Segurança Penitenciária, objetivando a redução da necessidade de realização da DEJEP e o saneamento dos desvios de função;

3. Priorize a obtenção dos necessários Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros de suas unidades, a fim de salvaguardar a integridade física da população carcerária e demais integrantes do sistema penitenciário.

[...] Encaminhe-se ofício ao Exmo. Sr. Governador do Estado transmitindo-lhe o inteiro teor dessa decisão, assim como reiterando as recomendações exaradas à Secretaria da Administração Penitenciária no âmbito das Contas do Governador de 2021, para seu conhecimento, na seguinte conformidade:

- *Adote medidas efetivas no sentido de assegurar o atendimento médico adequado a toda população carcerária;*
- *Articule-se junto aos demais órgãos e Poderes no objetivo de reduzir a população carcerária e garantir o cumprimento das penas dentro dos padrões de dignidade da pessoa humana,*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

incentivando, inclusive, o Programa de Penas e Medidas Alternativas e as técnicas de monitoramento eletrônico;

- *Elabore plano de ação para sanear a utilização de celulares em presídios e mantenha a progressiva instalação e regular manutenção dos demais equipamentos;*
- *Dimensione adequadamente o quadro de pessoal, garantindo a incolumidade tanto dos servidores públicos, quanto dos aprisionados;*
- *Estude formas alternativas de estimular os detentos a participarem das atividades de profissionalização e educação formal, além de identificar quais as contribuições que poderiam ser aportadas pelo sistema para a posterior recolocação dos custodiados no mercado de trabalho."*

De 2013 a 2021, os problemas operacionais da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária não só deixaram de ser corrigidos, como se avolumaram. Daí decorre que, nas contas ora em apreço, para o MPC, a instrução dos autos **não autoriza a aprovação**, visto que os atos praticados satisfazem apenas parcialmente as normas que regem a matéria. A bem da verdade, as contas de 2022 da SAP apresentam registros que se encontram fora dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. As "justificativas" apresentadas pela Origem não refutaram as desconformidades reveladas ao longo da instrução dos presentes autos, principalmente no que tange às seguintes dimensões:

I. Planejamento e avaliação quali-quantitativa de programas;

II. Apontamentos da Fiscalização (transparência e gestão de pessoal);

III. Gestão Operacional e

IV. Recomendações dessa E. Corte de Contas.

O pleito ministerial pela reprovação da matéria justifica-se em face das graves desconformidades abrigadas no zeloso relatório da Diretoria de Contas do Governador do

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

exercício de 2022 sob evento 99.18 do TC-5128.989.22-5, particularmente porque essas inadequações, na visão deste *Parquet* de Contas, revelam de forma extensa e detalhada a recalcitrante **gestão imprópria no sistema prisional Paulista no exercício de 2022**. Donde constou a seguinte conclusão resumida:

> (I) a destinação mínima de recursos para a gestão da reintegração social em comparação aos recursos destinados à gestão da custódia;
>
> (II) as análises demonstraram a ausência de metas previstas para a criação de novas vagas;
>
> (III) em algumas unidades prisionais a quantidade de colchões disponibilizadas aos custodiados é inferior à capacidade de atendimento e à população carcerária, enquanto que em outra há um excedente de colchões;
>
> (IV) grande número de pessoas presas por crimes não violentos (crimes de tráfico de drogas e furto);
>
> (V) a realização do Censo Penitenciário não pôde ser concretizada, por falta de recursos destinados a essa finalidade, todavia foi possível constatar que a maior parte da população carcerária é jovem, tem baixa escolaridade e se declara parda ou preta;
>
> (VI) em relação ao aparato tecnológico, verificou-se que (a) nem todas UPs possuem bloqueadores de sinal de aparelhos de telefonia móvel (celulares), a despeito do quantitativo de celulares apreendidos anualmente; (b) a SAP vem modernizando gradativamente as UPs, principalmente no que toca aos aparelhos de Raio X, detectores de metais e scanner corporal, o que favorece a atividade de apreensão de substâncias proibidas; e (c) aumento de UPs com 100% das celas automatizadas no ano de 2022;
>
> (VII) no tocante ao quadro de pessoal, embora a SAP não tenha fornecido os dados, a fiscalização pôde verificar que: (a) relação de presos por agente de custódia excede quase o dobro do recomendado

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP; e (b) a SAP fixou a taxa custodiados/agentes ao final do PPA 2020-2023, ainda em patamares superiores ao do recomendado pelo CNPCP;

(VIII) com relação ao quadro de profissionais da saúde, foi possível constatar que embora a SAP tenha firmado convênios com Municípios, uma parcela das UPs não conta com equipe mínima de saúde, conforme preconiza a Deliberação CIB-62/2012;

(IX) constatou-se enfraquecimento nos instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização do preso, pois: (a) poucos participaram de alguma atividade relacionada à formação educacional ou profissional; (b) quantidade baixa da população carcerária com ocupação laboral; e (c) inexpressiva a quantidade de egressos que conseguiram colocação no mercado de trabalho por ações diretas da SAP;

(X) 76%, ou seja, 138 Unidades Prisionais não possuem AVCB vigente, comprometendo assim a segurança e a vida de milhares de servidores, prestadores de serviços e custodiados;

Cabe destacar algumas circunstâncias pormenorizadas relacionadas à principal atividade do Órgão – gerir as Unidades Prisionais do Estado – extraídas do aludido relatório, as quais, na visão deste Órgão Ministerial, corroboram com o desfecho desfavorável da matéria em debate, tendo em vista que maculam a gestão operacional da SAP, a saber:

"**3 UNIDADES PRISIONAIS DO ESTADO**

3.1 METAS DE CRIAÇÃO DE VAGAS

A criação de vagas no sistema penitenciário pode se dar de duas formas, pela construção de novas unidades prisionais e pela ampliação de vagas em UPs já em funcionamento.

Assim como em 2021, a LDO de 2022 não previu metas para criação de vagas no sistema prisional. O estabelecimento de metas é um

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

requisito muito importante dentro do planejamento estratégico de qualquer instituição, definir metas é direcionar o trabalho e as pessoas para o alcance dos resultados almejados.

A Secretaria informou que criou 1.910 vagas no sistema prisional, sendo 1.642 vagas com a inauguração das Penitenciárias Gália I e II, e 268 vagas com a ampliação de outras UPs.

3.2 TAXA DE OCUPAÇÃO

O Governo Estadual conta com 181 Unidades Prisionais, administradas pela SAP, com capacidade de atendimento de 152.811 presos. A partir do plano de expansão do sistema penitenciário - iniciado em 2008 - a SAP estabeleceu um padrão para as novas UPs, com capacidade para atender 823 presos por UP, sendo 12 por cela e uma cama para cada preso. As UPs são compostas por 06 categorias, conforme demonstrado no Gráfico 4**.**

[...]

Ainda, estão em fase de construção mais 03 UPs, que juntas preveem a criação de 2.469 vagas. A conclusão dessas 3 obras foi prorrogada para 2023.

Com relação a este ponto, vale ressaltar que, considerando o status da obra no final de 2021, apenas a obra da Unidade Prisional de Riversul avançou em 2022, sendo que os percentuais de conclusão das 2 obras restantes estão exatamente idênticos aos verificados no final de 2021. Em resposta à Requisição de Documentos e Informações nº 19/2022 foram atualizadas as datas de conclusão dessas 3 obras para 2023.

No Quadro 2 estão elencadas as UPs em construção, o início da obra, a nova previsão para a sua conclusão, o seu status, bem como sua capacidade de atendimento (vagas).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

Quadro 2 - Unidades Prisionais em construção

Unidade Prisional	Início de construção ou ampliação	Status da obra	Previsão para conclusão da obra	Capacidade de atendimento
Centro de Detenção Provisoria Masculino Santa Cruz da Conceição	25.03.2015	em andamento - 96,10 % da obra	31/10/2023	823
Centro de Detenção Provisoria Masculino Agual	30.06.2015	em andamento - 97,20% da obra	30/04/2023	823
Unidade Prisional de Riversul	29.10.2019	em andamento - 67,40% da obra	31/05/2023	823
	Total			2.469

Fonte: TC-022756.989.22-4

Em novembro de 2022 a Secretaria inaugurou as penitenciárias Gália I e II com capacidade de 821 vagas cada, totalizando um adicional de 1.642 vagas no sistema penitenciário. Em outubro de 2022 a SAP autorizou, através da Resolução SAP nº 125 de 7-10-2022, a abertura de inscrições de servidores pertencentes à carreira de Agente de Segurança Penitenciária, interessados em se transferirem para as recém inauguradas UPs e em dezembro de 2022 essas 2 unidades abrigavam 479 custodiados, ou seja, aproximadamente 30% de sua capacidade de atendimento. Cabe salientar que essas unidades pertencem ao projeto de Gestão Compartilhada com empresas privadas, cuja licitação ainda não foi concluída.

Além da criação de novas vagas com a construção de UPs, a SAP conta também com a criação de vagas mediante obras de ampliação das UPs já existentes. Em 2022 foram criadas 268 vagas no total, resultado da diferença entre as 545 vagas criadas, subtraídas das 277 vagas extintas, conforme constam no Quadro 3.

[...]

Como visto, a previsão de vagas a serem criadas nos próximos anos soma 2.469. Contudo, em dezembro de 2022, o déficit do sistema prisional paulista já contabilizava 42.383 vagas, conforme se observa na Tabela a seguir.

Tabela 5 - Capacidade de atendimento x População carcerária.

Capacidade de atendimento (vagas)	População carcerária em 30.12.2022	Déficit de vagas	% de déficit
152.811	195.194	42.383	27,73%

Fonte: TC-022756.989.22-4

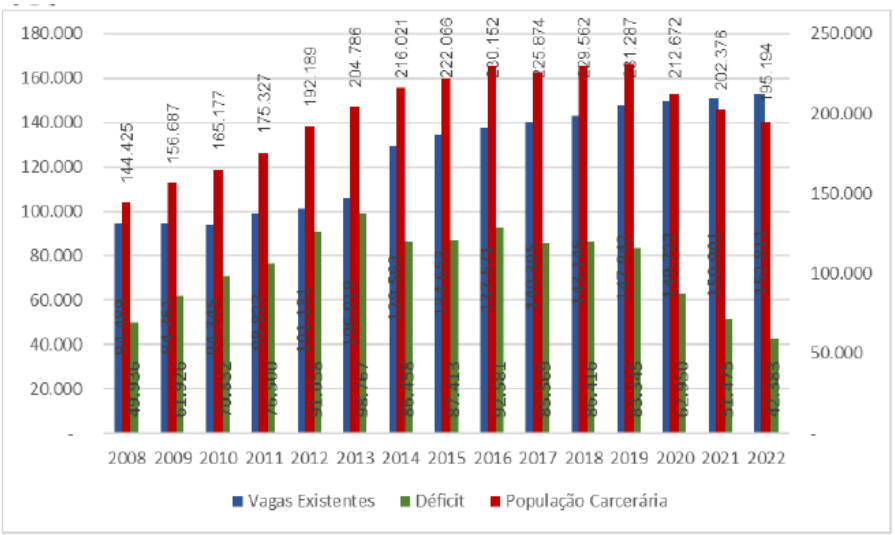
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

Sendo assim, se essas vagas previstas tivessem sido criadas em dezembro de 2022, ainda faltariam 39.914 vagas no sistema prisional paulista.

Considerando que a UP tem por padrão atender 823 presos, **seria necessário construir 51 novas Unidades Prisionais** para cobrir o déficit atual de 42.383 vagas. No entanto, a construção de novas UPs tem custos econômicos e sociais elevados e expandir o sistema prisional indefinidamente não é possível ou desejável.

Observa-se no Gráfico a seguir que entre 2019 e 2022 houve redução do déficit em aproximadamente 49,15%, cerca de 40.962 vagas, devido principalmente à queda da população carcerária (36.093 presos).

Gráfico 5 - Vagas Existentes x População Carcerária (2008 a 2022)

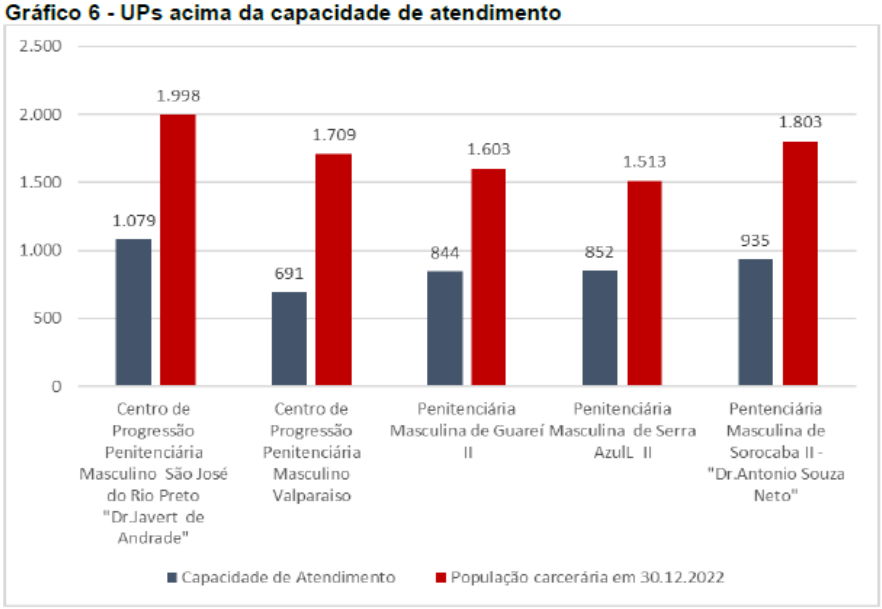


Fonte: TC-022756.989.22-4

A fim de melhor visualizar a taxa de ocupação do sistema prisional paulista, foram selecionados os dados de algumas Unidades Prisionais que abrigam mais que a sua capacidade de atendimento**, conforme o** Gráfico 6. A unidade prisional com o maior nível de superlotação apresentava 247,3% de taxa de ocupação. Do total de 181 unidades prisionais, 24 tinham taxa de ocupação superior a 150%.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

Gráfico 6 - UPs acima da capacidade de atendimento



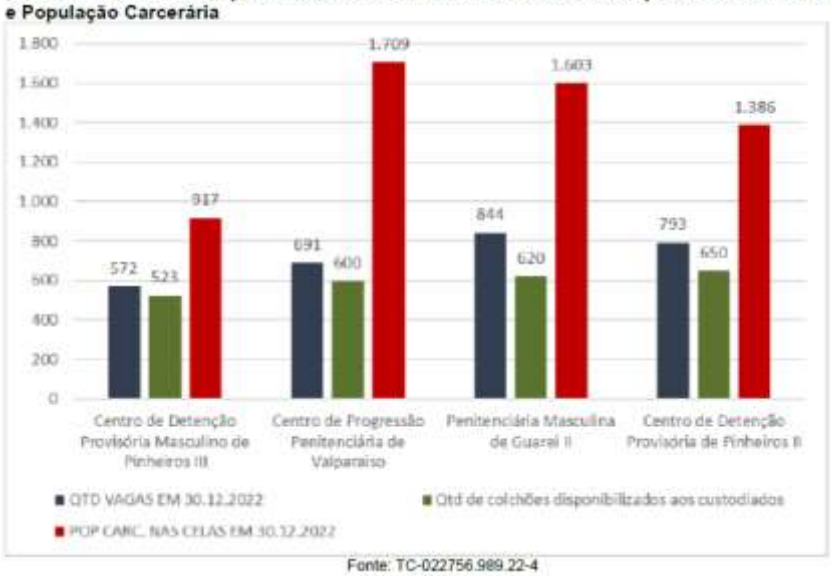
Fonte: TC-022756.989.22-4

Destaca-se o Centro de Progressão Penitenciária Masculino de Valparaíso, que abriga mais que o dobro da sua capacidade de atendimento.

Outro aspecto analisado relacionado a este tópico refere-se à quantidade de colchões disponibilizadas aos custodiados. Em levantamento feito pela Defensoria Pública em seu respectivo relatório sobre as inspeções realizadas em presídios durante a pandemia da Covid-19**,** verificou-se que não há distribuição de colchões de forma suficiente nas unidades prisionais. Com o intuito de visualizar melhor essa constatação, sob outra perspectiva, foram selecionados os dados de algumas Unidades Prisionais para ilustrar o panorama encontrado no Gráfico abaixo.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

Gráfico 7 – Colchões disponibilizados nas Unidades Prisionais vs. Capacidade de atendimento e População Carcerária



Fonte: TC-022756.989.22-4

Através do gráfico acima é possível constatar que, em algumas unidades prisionais, **a quantidade de colchões disponibilizadas é inferior à capacidade de atendimento e a população carcerária das respectivas Unidades Prisionais**. A situação se agrava considerando que tais estabelecimentos abrigam um número maior de custodiados do que sua capacidade comporta. Dentre os casos ilustrados no gráfico acima, **destaca-se o Centro de Progressão Penitenciária de Valparaíso, no qual há quase 3 custodiados para cada colchão**.

Em resposta ao item 07 da Requisição de Documentos e Informações nº 19/2022, verificou-se que das 5 Unidades Prisionais solicitadas, apenas o Centro de Progressão Penitenciária de Pacaembu oferecia colchões em quantidade superior a população carcerária. Este estabelecimento prisional tem capacidade de atendimento para 686 pessoas, disponibilizava 2.763 colchões e abrigava 1.575 custodiados, portanto constatou-se um excedente de quase 1.200 colchões, que poderia ser utilizado em outras unidades prisionais que não os tinham em quantidade suficiente.

Embora tenha sido constatado que o CPP de Pacaembu disponibilizasse colchões em quantidade suficiente à sua população carcerária, há de se

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

apontar um outro problema decorrente deste excedente, pois a quantidade de colchões superava em mais de 4 vezes a capacidade de atendimento da Unidade Prisional, prejudicando a circulação dentro das celas, conforme constatado pela Defensoria Pública no relatório18 sobre as inspeções em presídios durante a pandemia da Covid-19.

Além dos presos que estão nas UPs sob a custódia da SAP, há também presos nas delegacias, sob a tutela da Secretaria da Segurança Pública, conforme se observa na Tabela a seguir. Nota-se que houve **leve aumento pelo segundo ano consecutivo de 9,34% (88 presos) em 2022**, se considerarmos o ano anterior.

Tabela 6 - Presos em Delegacias de Polícia

Ano	Presos nas Delegacias	%
2015	2.123	-
2016	1.878	-11,54%
2017	1.107	-41,05%
2018	1.962	77,24%
2019	1.542	-27,23%
2020	874	-43,32%
2021	942	7,78%
2022	1.030	9,34%

Fonte: TC-022756.989.22-4

Visando reduzir a superlotação do sistema prisional, em 2011 foi criada a Lei nº 12.403, que possibilita a aplicação de penas alternativas (como fiança e monitoramento eletrônico) aos presos provisórios não reincidentes, que cometeram delitos leves com pena privativa de liberdade de até quatro anos.

Outra medida adotada que freou o crescimento da população carcerária foi a implantação da audiência de custódia.

[...]

3.3.1 Bloqueador de celular

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

Em caso de falha na atividade de impedir que os aparelhos celulares entrem de forma não autorizada nos presídios, os bloqueadores de celular servem como uma segunda forma de controle para que estes não sejam utilizados.

Pode-se observar que até dezembro de 2022 (Gráfico 13) existiam 43 Unidades Prisionais com bloqueadores instalados, ou seja, **76% (138) das UPs do estado não contam com bloqueadores de celulares**. É importante ressaltar ainda que das 43 Unidades Prisionais com bloqueadores instalados, há 2 UPs em que os citados equipamentos não estão em funcionamento.

[...]

4 QUADRO DE PESSOAL

4.1 AGENTES DE CUSTÓDIA

[...]

Nesse contexto, foi verificado (Tabela 8) que nas Unidades Prisionais existe uma **média de 9,4 presos por agente de custódia** (ASP). Segundo levantamento do Depen30 (dados referentes a junho/2017), o sistema prisional brasileiro tem uma média de 10,8 presos por agentes de custódia, portanto, o índice apurado de São Paulo é melhor que o nacional. Entretanto, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) recomenda que, na análise dos projetos apresentados pelos Estados para construção de estabelecimentos penais destinados a presos provisórios e em regime fechado, haja **01 agente para cada 05 presos** nas unidades prisionais31. [...]

Sobre esse tema vale ressaltar a alteração já citada no tópico acerca da execução orçamentária no que se refere a novos Indicadores de Resultado do Programa 3813: "Proporção de retorno nas saídas temporárias (%)" e "Razão entre custodiados e agentes de segurança, escolta e vigilância penitenciária (unidade)".

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

Para este último, a SAP apresentou a taxa de 7,41 (referente ao período de 2018), com meta estabelecida de 7,3 ao final do PPA 2020-202332, ainda em patamares superiores ao do recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) desde 2009.

[...]

4.2 PROFISSIONAIS DA SAÚDE

O quadro de profissionais da saúde da SAP está demonstrado na Tabela 9 e permanece idêntico ao de 2021 em relação à quantidade de profissionais. Observa-se que 38,40% dos cargos são ocupados pelos Agentes Técnicos de Assistência a Saúde, seguido pelos Auxiliares de Enfermagem com 24,08%. Há 77 médicos no quadro de profissionais da saúde da SAP, quantidade essa insuficiente, visto que há 181 unidades prisionais. [...]

Considerando-se as demais UPs não beneficiadas com profissionais da rede municipal (total de 114), através dos convênios supramencionados, foi analisada a alocação dos funcionários próprios da SAP.

Desta análise simplificada, **sem distinguir os cargos**, pode-se verificar que pelo menos **31 Unidades Prisionais não possuem equipe mínima de saúde**, nos parâmetros da Deliberação CIB n° 62, das quais demonstra-se abaixo:

[...]

Assim, ressalta-se: a existência de apenas 1 profissional, Enfermeiro, no CDP de Lavínia; a Penitenciária Masculina de Potim II, com alocação de 5 profissionais de saúde para atender uma população carcerária de 1.522 pessoas; a Penitenciária Masculina de Iaras - "Orlando Brando Filinto" com 7 profissionais quando deveria ser o triplo (15 profissionais, o que equivale a 3 equipes mínimas), a Penitenciária de Registro, inaugurada há pouco tempo (09/12/2020), com 2 funcionários da saúde para atender 1.190 pessoas e o caso mais

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

crítico constatado foi o do Centro de Progressão Penitenciária Masculino de São Vicente, inaugurado em 12/08/2021 com nenhum profissional da área da saúde para uma população carcerária de 900 pessoas.

Em uma análise mais detalhada sobre o número de médicos e dentistas, realizada a pedido do Ministério Público de Contas sobre um levantamento feito pela Defensoria Pública, verificou-se que **48 Unidades Prisionais não contam com nenhum médico** para prestar atendimento e, no caso dos dentistas, constatou-se que em **22 Unidades Prisionais não há nenhum dentista** para prestar atendimento e em **57 estabelecimentos penais não há a quantidade mínima de dentistas, conforme a deliberação CIB 62**.

Em outro exame mais minucioso, o Núcleo Especializado de Situação Carcerária avaliou se os presídios possuíam a quantidade mínima de médicos e dentistas de acordo com o preestabelecido no PNAISP. A avaliação aqui terá como base os parâmetros da Deliberação CIB n° 62. Desta análise, **constatou-se que 66 não contam com a quantidade mínima de médicos e 56 Unidades Prisionais não têm o número mínimo de dentistas, conforme prescrito pela Deliberação CIB nº 62.**

Em outro exame, foi possível verificar que havia 2.535 presos para cada médico, assim como 10.273 presos por técnico de enfermagem, conforme demonstrado no Gráfico 17.

[...]

5 GESTÃO DA REINTEGRAÇÃO SOCIAL

[...]

5.1 FORMAÇÃO EDUCACIONAL E PROFISSIONAL

[...]

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

É possível observar (Tabela 10) a quantidade e o percentual de **presos que participaram de cursos de educação escolar e profissionalizantes em 2022, que representa apenas cerca de ¼ da população carcerária**. Muito embora, o preenchimento das vagas tenha atingido quase a totalidade das vagas ofertadas, nota-se a baixa disponibilidade destas comparado ao total de presos.

[...]

5.2 PROVISÃO DE POSTOS DE TRABALHO

[...]

Segundo informou a SAP, em 2022 foram disponibilizados **31.364 postos de trabalho**, sendo que 31.344 (99%) foram preenchidos (ressalta-se que o mesmo preso pode ocupar mais de um posto de trabalho durante o ano). Dessa forma, com as informações fornecidas pela SAP não foi possível identificar quantos presos, efetivamente, trabalharam em 2022. Todavia, mesmo considerando um preso ocupando apenas um posto de trabalho, ter-se-ia **somente 16,06% da população carcerária com ocupação laboral.**

Cabe ressaltar que apesar de o percentual de vagas preenchidas ter atingido quase a totalidade de vagas ofertadas, pode-se verificar no Gráfico abaixo que o número de vagas ofertadas e preenchidas em 2022 foi menor do que em 2021.

[...]

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

Foi possível verificar também que poucos egressos do sistema prisional conseguem trabalho, se acrescentarmos os que saíram da prisão (em 2022) cerca de 103.111 pessoas, destes, somente 186 informaram sua recolocação no mercado de trabalho.

Com relação ao ingresso no mercado de trabalho, a SAP informou que:

O sistema em desenvolvimento para a Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania não possui, até o momento, cruzamento de dados que nos permita apontar os reeducandos que trabalharam na UP para cruzar estes dados com aqueles que conseguiram colocação no Mercado de Trabalho. Sendo assim, o quantitativo informado não tem relação com os reeducandos que trabalham nas Unidades Prisionais restando prejudicado quantificar o percentual em relação ao total.

7 AVCB NAS UNIDADES DO SISTEMA PRISIONAL PAULISTA

[...]

Dentre as coordenadorias, o caso mais crítico é o da Coordenadoria de Unidades Prisionais da região metropolitana de São Paulo (COREMETRO), visto que em nenhuma das 28 unidades prisionais que a compõe possui o AVCB vigente.

Ademais, das 3 unidades de Saúde, apenas 1/3 delas possui o referido documento, essa situação se agrava, considerando que as pessoas ali abrigadas estão em condições de maior fragilidade.

Do total de 181 unidades prisionais, **138 não possuem o AVCB vigente**, sendo que estes estabelecimentos penais **abrigam um total de 149.561 custodiados**, considerando tão somente a população carcerária de 30/12/2022, isso sem contar os milhares de servidores, visitantes e demais prestadores de serviços/fornecedores da SAP que transitam por estes locais.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

> Tal irregularidade deu origem a processos judiciais, constantes do Anexo II (Riscos Fiscais) da LDO. Em 2022, o processo judicial nº 1048314-10.2014.8.26.005350 constou como sendo um risco possível de natureza trabalhista, assim como em 2021, a LDO vigente à época também expôs em seu Anexo II outro processo relacionado ao AVCB de Unidades Prisionais (Processo nº 1000343-10.2019.5.02.0041), tendo como parte autora o Ministério Público do Trabalho. O objetivo deste Anexo é de explicitar os principais riscos fiscais na execução do orçamento de 2022, conforme o parágrafo 3º, artigo 4º da LRF." (grifos acrescidos ao original)

Ante os apontamentos efetuados pela diligente Fiscalização, o *Parquet* de Contas destaca as seguintes desconformidades na gestão operacional do exercício de 2022 da SAP, na medida em que afrontam a preservação dos direitos constitucionalmente estabelecidos, especificamente os contidos nos artigos 1º, III; 4º, II; 5º, III, XLVII, *e*, XLVIII e XLIX da CF/88:

1 – LDO de 2022 não previu não previu metas para criação de vagas no sistema prisional;

2 – No exercício foram extintas 277 vagas;

3 – Gestão ineficiente na administração das obras destinadas à criação de vagas no sistema prisional, na medida em que

> "*o status da obra no final de 2021, apenas a obra da Unidade Prisional de Riversul avançou em 2022, sendo que os percentuais de conclusão das 2 obras restantes estão exatamente idênticos aos verificados no final de 2021. Em resposta à Requisição de Documentos e Informações nº 19/2022 foram atualizadas as datas de conclusão dessas 3 obras para 2023.*

Particularmente porque essa conduta omissiva da SAP, ao sentir do *Parquet*, ignorou uma janela de oportunidades para regularização da superpopulação no sistema prisional

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

paulista, haja vista a redução de presos custodiados estariam diretamente relacionadas às medidas implementadas pelo Judiciário e pela Defensoria Pública:

> "*Observa-se no Gráfico a seguir que entre 2019 e 2022 houve redução do déficit em aproximadamente 49,15%, cerca de 40.962 vagas, devido principalmente à queda da população carcerária (36.093 presos16)*";

4 – Superpopulação carcerária:

> - "***A fim de melhor visualizar a taxa de ocupação do sistema prisional paulista, foram selecionados os dados de algumas*** *Unidades Prisionais que abrigam mais que a sua capacidade de atendimento****, conforme o*** *Gráfico 6. A unidade prisional com o maior nível de superlotação apresentava 247,3% de taxa de ocupação. Do total de 181 unidades prisionais, 24 tinham taxa de ocupação superior a 150%*" e
>
> - "*Destaca-se o Centro de Progressão Penitenciária Masculino de Valparaíso, que abriga mais que o dobro da sua capacidade de atendimento.*";

5- Gestão inadequada no fornecimento de itens essenciais aos custodiados:

> - *Outro aspecto analisado relacionado a este tópico refere-se à quantidade de colchões disponibilizadas aos custodiados. Em levantamento feito pela Defensoria Pública em seu respectivo relatório sobre as inspeções realizadas em presídios durante a pandemia da Covid-1917****, verificou-se que não há distribuição de colchões de forma suficiente nas unidades prisionais'';*
>
> - *''Através do gráfico acima é possível constatar que, em algumas unidades prisionais,* ***a quantidade de colchões disponibilizadas é inferior à capacidade de atendimento e a população carcerária das respectivas Unidades Prisionais****. A situação se agrava considerando que tais estabelecimentos abrigam um número maior de custodiados do que sua capacidade comporta. Dentre os casos ilustrados no gráfico*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

acima, ***destaca-se o Centro de Progressão Penitenciária de Valparaíso, no qual há quase 3 custodiados para cada colchão.***

Em resposta ao item 07 da Requisição de Documentos e Informações nº 19/2022, verificou-se que das 5 Unidades Prisionais solicitadas, apenas o Centro de Progressão Penitenciária de Pacaembu oferecia colchões em quantidade superior a população carcerária. Este estabelecimento prisional tem capacidade de atendimento para 686 pessoas, disponibilizava 2.763 colchões e abrigava 1.575 custodiados, portanto constatou-se um excedente de quase 1.200 colchões, que poderia ser utilizado em outras unidades prisionais que não os tinham em quantidade suficiente.

*Embora tenha sido constatado que o CPP de Pacaembu disponibilizasse colchões em quantidade suficiente à sua população carcerária, há de se apontar um outro problema decorrente deste excedente, pois a quantidade de colchões superava em mais de 4 vezes a capacidade de atendimento da Unidade Prisional, prejudicando a circulação dentro das celas, conforme constatado pela Defensoria Pública no relatório[18] sobre as inspeções em presídios durante a pandemia da Covid-19.****";***

6 - Bloqueador de celular**:**

"*Pode-se observar que até dezembro de 2022 (**Gráfico 13) existiam 43 Unidades Prisionais com bloqueadores instalados, ou seja,* ***76% (138) das UPs do estado não contam com bloqueadores de celulares****. É importante ressaltar ainda que das 43 Unidades Prisionais com bloqueadores instalados, há 2 UPs23 em que os citados equipamentos não estão em funcionamento".*

Importa notar que a implementação dessa política é essencial para combater a atuação criminosa de custodiados fora dos limites das unidades prisionais, bem como que tal

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

medida já foi recomendada a SAP em diversos julgamentos proferidos por essa E. Corte de Contas.

7 – Gestão ineficiente no provimento dos cargos vagos de agentes de custódia, tendo em vista o número elevado de custodiados por ASP - **média de 9,4 presos por agente de custódia** (ASP). Tal número revela que houve piora ao longo dos exercícios na quantidade de ASPs no sistema prisional paulista, comparando-se ao resultado obtido no exercício de 2018 (SAP apresentou a taxa de 7,41, referente ao período de 2018). Ademais, nota-se que esse resultado aferido em 2022 está muito aquém da meta estabelecida de 7,3 ao final do PPA 2020-2023;

8 – Insuficiência, em grande medida, na composição dos núcleos de saúde estabelecidos nas unidades prisionais, considerando que

> "*66 não contam com a quantidade mínima de médicos e 56 Unidades Prisionais não têm o número mínimo de dentistas, conforme prescrito pela Deliberação CIB nº 62"* e que "*havia 2.535 presos para cada médico, assim como 10.273 presos por técnico de enfermagem";*

9 – Possível insuficiência na política de gestão adotada pela SAP para a **FORMAÇÃO EDUCACIONAL E PROFISSIONAL** dos custodiados, considerando que "*É possível observar (Tabela 10) a quantidade e o percentual de* ***presos que participaram de cursos de educação escolar e profissionalizantes em 2022, que representa apenas cerca de ¼ da população carcerária",*** assim como se constatou a diminuição de 24,09% na disponibilização de vagas ofertadas para ocupação laboral dos custodiados, se comparada ao total disponibilizado no exercício de 2021 (2021 41.317 vagas x 2022 31.364 vagas), uma vez que no exercício de 2022 "***somente. 16,06% da população carcerária com ocupação laboral*****";**

10 – "*Do total de 181 unidades prisionais,* ***138 não possuem o AVCB vigente"****,* circunstância que afrontou às reiteradas recomendações em diversos julgamentos pretéritos desse E. Tribunal, assim como, conforme observado no relatório da Fiscalização:

> "*Tal irregularidade deu origem a processos judiciais, constantes do Anexo II (Riscos Fiscais) da LDO. Em 2022, o processo judicial nº 1048314-10.2014.8.26.005350 constou como sendo um risco possível*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B

de natureza trabalhista, assim como em 2021, a LDO vigente à época também expôs em seu Anexo II outro processo relacionado ao AVCB de Unidades Prisionais (Processo nº 1000343-10.2019.5.02.0041), tendo como parte autora o Ministério Público do Trabalho".

Conclusão

Em face de todo o exposto e, particularmente, considerando o recalcitrante descumprimento das recomendações e determinações exaradas nos autos das contas dos exercícios de **2011** (TC-2207/026/11), **2013** (TC-2897/026/13), **2014** (TC-2198/026/14), **2015** (TC-1884/026/15), **2016 (**TC-1840.989.16-4), **2017 (**TC-2643.989.17-1), **2018 (**TC-2964.989.18-0), **2019 (**TC-2519.989.19-8), **2020 (**TC-4034.989.20-2) e **2021** (TC-2523.989.21-8), muitas das quais, inclusive, foram, objeto de recomendações em pareceres das Contas do Governador proferidos pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, na condição de *custos legis*, vem, mui respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento no artigo 130 da Constituição Federal e artigo 69, II do Regimento Interno dessa Corte, pugnar pela **IRREGULARIDADE** das contas da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária para o exercício de 2022.

Justifica-se o pleito em comento, na forma do artigo 33, III, alíneas *a, b* e *c*, bem como respectivo § 1º da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, por infração aos artigos 1º, III; 4º, II; 5º, III, XLVII, *e*, XLVIII e XLIX, todos da Constituição Federal, artigos 1º, 5º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 23, 25, 40, 84 e 85 e da Lei Federal nº 7.210/1984, artigos 6º e 93 do Decreto-Lei nº 200/1967 e artigo 38 do Decreto-Lei nº 2.848/1940.

É o parecer que ofertamos, na qualidade de *custos legis*.

São Paulo, 8 de janeiro de 2024.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-1HXI-A80E-7P3J-3Z4B