



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

Processo: eTC – 2643/989/17-1.

Órgão: Secretaria da Administração Penitenciária.

Assunto: Contas Anuais

Exercício: 2017

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Retornam os autos que cuidam das contas anuais consolidadas do exercício financeiro de 2017, referentes às 157 Unidades Gestoras Executoras (UGEs) que compõem a Secretaria da Administração Penitenciária, após a Origem apresentar justificativas e documentos de interesse ao evento 235, em razão do parecer deste Órgão Ministerial que suscitou questões que comprometeriam a aprovação das contas anuais, constante do evento 214 do eTC-2643/989/17.

Em nossa última oitiva, apuramos falhas nas contas anuais da pasta e pugnamos pela assinatura de prazo à Origem. Tais falhas, em síntese, circunscreveram as seguintes questões:

- i.** Excessivo déficit de vagas no sistema prisional: **60,98%**;
- ii.** Recomendações remetidas à Secretaria de Administração Penitenciária, constantes no relatório das Contas do Governador do exercício de 2016, apreciadas pelo E. Plenário, eTC-5198/989/16, em sessão do dia 21/06/2017;
- iii.** Frágil comprovação de resultados específicos relativos à efetividade da administração penitenciária, especialmente os concernentes aos programas e às ações consignadas no PPA e na LOA e
- iv.** Inadequações na gestão de pessoal, financeira e patrimonial.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

A Origem, em face de tais apontamentos, trouxe suas justificativas, documentos e vinte e quatro anexos ao evento 235, as quais foram expostas nos seguintes termos:

- 001-Ofício SAP.GS 896.2019 (evento 235.1): encaminha documentos e considerações da Pasta;
- 002 - Relatório final (evento 235.2): justificativas;
- 002.1 - Relatório final (evento 235.3): justificativas;
- 002.2 - Relatório final (evento 235.4): justificativas;
- 003 - Anexo I (evento 235.5): justificativas FUNAP e SAP (itens 21, 23 e 24) – Cursos e Reintegração Social;
- 004 - Anexo II (evento 235.6): justificativas FUNAP (item 22) – Assistência Legal;
- 005 - Anexo III (evento 235.6): justificativas Conselho Penitenciário do Estado (item 26);
- 006 - Anexo IV(evento 235.7): item 29 – cópias de contratos, entretanto os documentos citados foram anexados nos eventos subsequentes, contendo o seguinte:
 - ✓ 006.1 - Contrato - Proc. 1066.2014 - Aguaí-PB e mais trinta e dois documentos correlatos (Termos Aditivos: do 1º ao 3º, 5º e 6º), sob eventos 235.8 ao 235.41;
 - ✓ 006.7 - Contrato - Proc. 1064.2014 - CDP Álvaro de Carvalho-PB e mais quatorze documentos correlatos (Termos Aditivos: 3º, 4º e 6º), sob eventos 235.42 ao 235.56;
 - ✓ 006.11 – Caiuá contrato-PB e mais vinte e dois documentos correlatos (Termos Aditivos: 2º, 3º e 5º ao 7º), sob eventos 235.57 ao 235.79;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

- ✓ 006.17 - Contrato Obra - Gália I e II-PB e mais oito documentos correlatos (Termos Aditivos: 3º ao 5º), sob eventos 235.80 ao 235.88;
- ✓ 006.21 - Contrato 06.2016 - Processo SAP.GS 1762.2015 - Nova Conclusão de Guariba-PB e mais dezenove documentos correlatos (Termos Aditivos: 1º ao 6º), sob eventos 235.89 ao 235.108;
- ✓ 006.31 - Processo SAP.GS 1070.2014 - CDP Lavínia-PB e mais nove documentos correlatos (Termos Aditivos: 2º ao 4º), sob eventos 235.109 ao 235.120;
- ✓ 006.36 - _Contrato - Proc. 1073.2014 - Limeira-PB e mais nove documentos correlatos (Termos Aditivos: 3º, 4º, 6º ao 9º), sob eventos 235.121 ao 235.132;
- ✓ 006.44 - _Contrato CDP Nova Independência - Proc SAP.GS 1063.2014-PB e mais doze documentos correlatos (Termos Aditivos: 1º, 3º, 5º e 6º), sob eventos 235.133 ao 235.147;
- ✓ 006.52 - Contrato - Proc. 1071.2014 - CDP I e II de Pacaembu-PB e mais dez documentos correlatos (Termos Aditivos: 1º, 2º, 4º, 6º e 7º), sob eventos 235.148 ao 235.160;
- ✓ 006.62 - _Contrato CDP Paulo de Faria-PB e mais quatorze documentos correlatos (Termos Aditivos: 2º, 3º, 5º e 6º), sob eventos 235.161 ao 235.196;
- ✓ 006.68 - registro_contrato-PB e mais sete documentos correlatos (Termos Aditivos: 1º, 2º, 4º, 6º e 7º), sob eventos 235.197 ao 235.205;
- ✓ 006.75 - Contrato - Proc. 1065.2014 - Obra CDP Santa Cruz da Conceição-PB e mais quatro documentos correlatos (Termos Aditivos: 2º, 4º e 5º), sob eventos 235.206 ao 235.211;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

- ✓ 006.80 - 1º T.A - Processo SAP.GS 231.2014 - PF de São Vicente-PB e mais sete documentos correlatos (Termos Aditivos: 2º ao 7º), sob eventos 235.212 ao 235.219;
- 007 – Anexo V (evento 235.220): justificativas (item 34) - Centro de Progressão Penitenciária "DR. RUBENS ALEIXO SENDIN" de Mongaguá;
 - 008 – Anexo VI (evento 235.221): justificativas UGE: 380133 CPP Dr. "Alberto Brocchieri" de Bauru (item 35);
 - 009 – Anexo VII (evento 235.222): item 37 – solicitação de juntada;
 - 010 – Anexo VIII (evento 235.223): item 38 - solicitação de juntada;
 - 011 – Anexo IX (evento 235.224): item 39 – solicitação de juntada do Centro de Progressão Penitenciária Prof. Ataliba Nogueira de Campinas;
 - 012 – Anexo X (evento 235.225): justificativas (item 40) – solicitação de juntada da Penitenciária Feminina de Campinas;
 - 013 – Anexo XI (evento 235.226): justificativas (item 43) - UGE: 380160 - Penitenciária de Junqueirópolis;
 - 014 - Anexo XII (evento 235.227): justificativas Coordenadoria de Unidades Prisionais da Região Oeste / Penitenciária de Lucélia + Ala de Progressão (item 44) – informou que as justificativas seriam prestadas pela SAP;
 - 015 - Anexo XIII (evento 235.228): justificativas Coordenadoria de Unidades Prisionais da Região Oeste / Penitenciária "Ozias Lúcio dos Santos" de Pacaembu (item 45) – informou que as justificativas seriam prestadas pela SAP;
 - 016 - Anexo XIV (evento 235.229): justificativas Coordenadoria de Unidades Prisionais da Região Oeste / Penitenciária "João Batista de Santana" de Riolândia/SP (item 47);



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

- 017 - Anexo XV (evento 235.230): justificativas UGE 380168 Penitenciária de Valparaíso (item 48);
- 018 - Anexo XVI (evento 235.231): justificativas UGE 380198 Penitenciária II de Serra Azul (item 51);
- 019 - Anexo XVII (evento 235.232): justificativas Penitenciária "ASP ADRIANO APARECIDO DE PIERI" de Dracena (item 52);
- 020- Anexo XVIII (evento 235.233): justificativas Centro de Progressão Penitenciária de Pacaembu (item 53) – informou que as justificativas seriam prestadas pela SAP;
- 021 - Anexo XIX (evento 235.234): justificativas Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico II de Franco da Rocha (item 54);
- 022 - Anexo XX (evento 235.235): justificativas Penitenciária de IRAPURU/SP (item 57);
- 023 - Anexo XXI (evento 235.236): Quadro de Pessoal (item 58);
- 024 - Anexo XXII (evento 235.237): Servidores Afastados – Licenças (item 59);
- 024.1 - Anexo XXII (evento 235.238): Servidores Afastados – Licenças (item 59);
- 024.2 - Anexo XXII (evento 235.239): Servidores Afastados – Licenças (item 59);
- 025 - Anexo XXIII (evento 235.240): Agentes Penitenciários que não prestavam serviços na atividade fim da UO (item 60);
- 025.1 - Anexo XXIII (evento 235.241): Agentes Penitenciários que não prestavam serviços na atividade fim da UO (item 60);
- 025.2 - Anexo XXIII (evento 235.242): Agentes Penitenciários que não prestavam serviços na atividade fim da UO (item 60);



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

- 025.3 - Anexo XXIII (evento 235.243): Agentes Penitenciários que não prestavam serviços na atividade fim da UO (item 60) e
- 026 - Anexo XXIV (evento 235.244): Relatório de Andamento AVCB Unidades CROESTE (item 63).

Instada, Assessoria Técnico-Jurídica diverge. ATJ-Economia, ao evento 242.1, manifestou que a análise estava prejudicada, uma vez que os esclarecimentos ofertados pela Origem não atendiam as questões suscitadas por este Órgão Ministerial. Já, sua Chefia, ao evento 242.2, manifestou pela regularidade dos atos em exame com recomendações, para tanto concluiu - *“Não ficou explicada nos autos a diferença entre as dotações estabelecidas na lei e no Decreto supracitados e a Dotação Atual. De todo modo, penso que as alterações, por si só, não justificam a reprovação das contas”* - e indicou que poderiam ser repetidas nestes autos as considerações e recomendações lançadas no TC-3546.989.17, no qual se tratou das Contas do Governador do exercício de 2017.

Ato seguinte, PFE registrou ciência do acrescido e ratificou seu parecer anterior, evento 211, pela regularidade das contas.

Eis o contexto em que retornam os autos para manifestação conclusiva do *Parquet* de Contas, na forma de relatório do necessário arrazoado de fatos e fundamentos até aqui colhidos.

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, destacamos que a análise da situação do sistema prisional brasileiro foi objeto de diversas discussões no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Tal aspecto incide sobre o controle externo na forma de súplica para que esse também realize debates substanciais acerca da política penitenciária em conformidade com a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais, em consonância com a orientação assentada nos autos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

da ADPF 347-MC (Informativo 798, disponível em
<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo798.htm>):

O Plenário anotou que **no sistema prisional brasileiro ocorreria violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica**. As penas privativas de liberdade aplicadas nos presídios converter-se-iam em penas cruéis e desumanas. Nesse contexto, diversos dispositivos constitucionais (artigos 1º, III, 5º, III, XLVII, e, XLVIII, XLIX, LXXIV, e 6º), normas internacionais reconhecedoras dos direitos dos presos (o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes e a Convenção Americana de Direitos Humanos) e normas infraconstitucionais como a LEP e a LC 79/1994, que criara o Funpen, teriam sido transgredidas. [...] Destacou que **a forte violação dos direitos fundamentais dos presos repercutiria além das respectivas situações subjetivas e produziria mais violência contra a própria sociedade. Os cárceres brasileiros, além de não servirem à ressocialização dos presos, fomentariam o aumento da criminalidade, pois transformariam pequenos delinquentes em “monstros do crime”**. A prova da ineficiência do sistema como política de segurança pública estaria nas altas taxas de **reincidência**. E o reincidente passaria a cometer crimes ainda mais graves. Consignou que a situação seria assustadora: dentro dos presídios, violações sistemáticas de direitos humanos; fora deles, aumento da criminalidade e da insegurança social. Registrou que **a responsabilidade por essa situação não poderia ser atribuída a um único e exclusivo poder, mas aos três — Legislativo, Executivo e Judiciário —, e não só os da União, como também os dos Estados-Membros e do Distrito Federal**. Ponderou que **haveria problemas tanto de formulação e implementação de políticas públicas, quanto de interpretação e aplicação da lei penal. Além disso, faltaria coordenação institucional. A ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representaria falha estrutural a gerar tanto a ofensa reiterada dos direitos, quanto a perpetuação e o agravamento da situação**. O Poder Judiciário também seria responsável, já que aproximadamente 41% dos presos estariam sob custódia provisória e pesquisas demonstrariam que, quando julgados, a maioria alcançaria a absolvição ou a condenação a penas alternativas. Ademais, a manutenção de elevado número de presos para além do tempo de pena fixado evidenciaria a inadequada assistência judiciária. **A violação de direitos**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

fundamentais alcançaria a transgressão à dignidade da pessoa humana e ao próprio mínimo existencial e justificaria a atuação mais assertiva do STF. Assim, caberia à Corte o papel de retirar os demais poderes da inércia, catalisar os debates e novas políticas públicas, coordenar as ações e monitorar os resultados. A intervenção judicial seria reclamada ante a incapacidade demonstrada pelas instituições legislativas e administrativas. Todavia, não se autorizaria o STF a substituir-se ao Legislativo e ao Executivo na consecução de tarefas próprias. O Tribunal deveria superar bloqueios políticos e institucionais sem afastar esses poderes dos processos de formulação e implementação das soluções necessárias. Deveria agir em diálogo com os outros poderes e com a sociedade. Não lhe incumbiria, no entanto, definir o conteúdo próprio dessas políticas, os detalhes dos meios a serem empregados. **Em vez de desprezar as capacidades institucionais dos outros poderes, deveria coordená-las, a fim de afastar o estado de inércia e deficiência estatal permanente. Não se trataria de substituição aos demais poderes, e sim de oferecimento de incentivos, parâmetros e objetivos indispensáveis à atuação de cada qual, deixando-lhes o estabelecimento das minúcias para se alcançar o equilíbrio entre respostas efetivas às violações de direitos e as limitações institucionais reveladas.**

Eis o contexto que o Supremo Tribunal Federal liminarmente considerou se tratar de um verdadeiro “**Estado Inconstitucional de Coisas**” no sistema prisional brasileiro, por cuja resolução são corresponsáveis a União e os Estados, em todos os seus poderes e respectivos Tribunais de Contas. Daí decorre o reconhecimento do dever de criação de estruturas institucionais habilitadas para progressivamente efetivar os direitos da população carcerária, que são dotados de carga de fundamentalidade por meio da conexão das variadas funções dos órgãos legitimados a compor a estrutura estatal.

Com base nisso, o *Parquet* de Contas considera que o exame da matéria não se restringe à aptidão dos resultados financeiro-orçamentários contabilmente registrados para a demonstração de equilíbrio fiscal. Isso ocorre, na medida em que a Constituição Federal assevera que a fiscalização a cargo do controle externo também deverá ocorrer sob o prisma material e substantivo, com enfoque tanto para a dimensão **operacional**, quanto para a **legitimidade** do cumprimento das metas físicas e financeiras planejadas com a entrega de resultados quantitativos e qualitativos em face da série histórica de demandas



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

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”.

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 as metas delineadas pelo orçamento-programa.

Como previsto pelo ordenamento vigente, a Administração Pública deve manter “sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial¹”, além do que, “a contabilidade deverá apurar os custos dos serviços, de forma a evidenciar os resultados da gestão²”, inscrevendo como responsável todo ordenador de despesa, que se desvinculará da responsabilidade atribuída somente após o julgamento pelo respectivo Tribunal de Contas.

Daí decorre a competência dessa Corte de Contas para intervir em favor do 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.

Pois, conforme taxativamente preleciona o artigo 14 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, a Corte de Contas paulista tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, que é delineada pela Constituição brasileira

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

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

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.

Portanto, o alcance do artigo 70 da Constituição Federal, aplicável à Corte de Contas Paulista ante o caráter simétrico do artigo 75 é amplo e impõe o **dever** de a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, **operacional e patrimonial** da Administração Pública incidir sob o prisma da **legitimidade**, afastando a restrição do foco de controle ao seu aspecto estritamente linear e formal-contábil, o qual pouco contribui para o exame da efetividade substantiva do gasto público e para o rastreamento preventivo de eventuais desvios.

É preciso que atuemos mais incisivamente sobre as ações e, em especial, as omissões que repercutiram na ineficácia da gestão do sistema prisional paulista, no exercício em exame, pela Secretaria de Estado da Administração Penitenciária. Somente assim será possível buscarmos o real dimensionamento das suas consequências e lesividade para o conjunto das contas governamentais, bem como para a ineficácia na proteção dos direitos fundamentais. Caso nos furtemos de tal escopo, o risco é de que o controle externo ratifique graves violações aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, finalidade, economicidade, eficiência e interesse público, com severa mitigação dos comandos dos artigos 70 e 71 da Carta da República.

Tais dispositivos constitucionais, dotados de eficácia irradiante, estabelecem o equilíbrio das relações de freios e contrapesos, em prol da máxima eficácia dos direitos dos cidadãos e do próprio sistema de controle externo desenhado pela Constituição 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.)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

“[...] 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).

É cediço que o encaminhamento de advertências, alertas e recomendações somente pode ocorrer diante de circunstâncias pontuais e específicas que apontem para a solução do desacerto com a mera aplicação dos preceitos de caráter pedagógico-orientativo do Tribunal à luz do princípio da proporcionalidade. Aqui, contudo, a fragilidade estrutural reclama outra mirada, já que o 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 sensível impactam a vida de toda a sociedade.

Mesmo porque **o responsável da pasta** no exercício que ora se examina já foi **cientificado por diversas vezes sobre as impropriedades** – déficit vagas/superlotação da população carcerária – constatadas nos presentes autos, visto que também **figurou como responsável nos decisórios dos exercícios anteriores** que esses **assuntos sofreram recomendações**, que foram publicados na Imprensa Oficial em 28/11/2014, 08/06/2016, 15/09/2016, 14/12/2018 e 14/08/2019 (contas dos exercícios de **2011** – TC-2207/026/11, **2013** – TC-2897/026/13, **2014** – TC-2198/026/14 e de **2015** – TC-1884/026/15, respectivamente). Portanto, exceto as contas relativas aos exercícios de 2014 e 2015, **as decisões foram anteriores à verificação das contas que se examina**, assim, inferimos que **houve tempo hábil** para que a **Secretaria da Administração Penitenciária providenciasse as correções no exercício aqui em exame**.

Destacamos que, no julgamento das contas da Origem relativo ao exercício de **2011**, o Voto, de lavra do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, emitiu expressa



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

recomendação ao órgão jurisdicionado, no sentido de ***“que adote providências voltadas à redução do déficit de vagas prisionais”***, recomendação essa que, não por acaso, foi reiterada no julgamento das contas relativo ao exercício de **2013**, sob a relatoria do E. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, nos seguintes termos ***“[...] recomendação à Secretaria de Administração Penitenciária no sentido de priorizar esforços no sentido da criação de novas vagas para o sistema prisional paulista, dando, dessa forma, fiel atendimento ao preceituado no artigo 5º, XLIX, da Constituição Federal”***.

Ainda, com abordagem mais ampla, vale repisar – enfaticamente – as recomendações remetidas à Secretaria de Administração Penitenciária no exercício anterior, constantes no relatório das Contas do Governador do exercício de 2016, apreciado pelo E. Plenário, eTC-5198/989/16, em sessão do dia 21/06/2017, com parecer favorável à aprovação das contas, conforme excerto do voto que segue:

E. SISTEMA PRISIONAL

A FISCALIZAÇÃO SE RESTRINGIU A DOIS PROGRAMAS: GESTÃO DA CUSTÓDIA DA POPULAÇÃO PENAL, E, GESTÃO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO PENAL, EGRESSOS E SEUS FAMILIARES.

CREIO QUE UMA SINTESE DAS CONCLUSÕES SERÁ O BASTANTE PARA QUE SE TENHA NOÇÃO DO RESULTADO DA FISCALIZAÇÃO:

AFIRMA O RELATÓRIO, QUE A SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DESCUMPRIU METAS ESTABELECIDAS NAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS PARA A CRIAÇÃO DE VAGAS NO SISTEMA PRISIONAL. AGRAVANTE DISTO É QUE MESMO SE CUMPRIDAS FOSSEM, NÃO ALIVIARIA O DÉFICIT DE VAGAS EXISTENTES.

EXTRAI-SE, TAMBÉM, QUE:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

➤ A RELAÇÃO: AGENTE DE SEGURANÇA/PRESOS, RESULTA EM 10 PRESOS POR AGENTE, O QUE SE MOSTRA DESCONFORME COM A MÉDIA NACIONAL, QUE É DE 7.61 PRESOS POR AGENTE.

- NO QUE SE REFERE AO QUADRO DE PESSOAL, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE, O QUADRO DE MÉDICOS E TÉCNICOS DE ENFERMAGEM, APONTA MAIS DE 90% DE CARGOS SEM PREENCHIMENTO; CONSTATADO QUE 80% DAS UNIDADES PRISIONAIS NÃO CONTAM COM EQUIPE MÍNIMA DE SAÚDE, DESCUMPRINDO OS QUANTITATIVOS ESTABELECIDOS EM PORTARIA INTERMINISTERIAL.
- TRATANDO-SE DE APARATO TECNOLÓGICO, SIGNIFICATIVA QUANTIDADE DE UNIDADES PRISIONAIS QUE NÃO POSSUEM BLOQUEADORES DE SINAL DE APARELHOS CELULARES; AGRAVA A CONSTATAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE EQUIPAMENTOS OUTROS EM ESTADO INOPERANTE POR FALTA DE MANUTENÇÃO.

ESTOU CERTO QUE OS APONTAMENTOS REFERIDOS DEVERÃO MERECER, POR PARTE DO GOVERNO, ATENÇÃO E AÇÃO EFETIVA PARA DEMONSTRAR EM CURTO PRAZO, MEDIDAS QUE VENHAM A ELIMINAR A DESCONFORMIDADE APURADA.

AINDA, QUANTO AO SISTEMA PRISIONAL, CHAMA ATENÇÃO A SUPERLOTAÇÃO DOS PRESIDIOS DE QUE SE TEM NOTÍCIA. PONTO CRUCIAL QUE TEM COMO GARGALO É O QUE SE OUVE, DE QUE INÚMEROS SÃO OS CASOS DE PENAS JÁ CUMPRIDAS, E CUJA SOLTURA NÃO SE CONCRETIZARIA EM RAZÃO DE ATRASO NO ANDAMENTO DOS PROCESSOS.

CABERIA, NESTE CASO, AVALIAÇÃO DO GOVERNO E SE CONFIRMADO O FATO, GESTÃO JUNTO À DEFENSORIA PÚBLICA PARA A NECESSÁRIA AGILIZAÇÃO DOS MECANISMOS DE ATUAÇÃO E DEFESA.

DE QUALQUER MODO, MINHA PROPOSTA É DE UMA RECOMENDAÇÃO À DEFENSORIA PÚBLICA PARA QUE ADOTE PROVIDÊNCIAS NO SENTIDO DE TER EFETIVO CONTROLE DOS CASOS DE PENAS JÁ EFETIVAMENTE CUMPRIDAS, ADOTANDO MEDIDAS JUDICIAIS CABÍVEIS.

POR OPORTUNO, TRAZ-SE À MEMÓRIA A DIFICULDADE DE SE FISCALIZAR OS SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO DE PRESOS, PARA SE TER RESPOSTA ÀS INÚMERAS RECLAMAÇÕES NOTICIADAS, POR PARTE DOS PRESIDÁRIOS, E NA RELAÇÃO DO GASTO COM ALIMENTAÇÃO, RAZÃO QUE ME FEZ



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

PROPOR AO GOVERNO A IMPLANTAÇÃO DE UM CARDÁPIO ÚNICO, SEM DÚVIDA RESPEITANDO-SE AS SITUAÇÕES INDIVIDUAIS. FOI NOTICIADO QUE O GOVERNO TERIA CONSTITUÍDO UMA COMISSÃO TÉCNICA, MAS NÃO SE TEM O RESULTADO E MUITO MENOS A CERTEZA DE SEU ACOLHIMENTO.

RENOVO, PORTANTO, ESSA NECESSIDADE DE O GOVERNO DAR ATENÇÃO A ESSE PROBLEMA.

[...]

À MARGEM DO PARECER:

[...]

2. TRANSCREVO A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO, FEITA PELA DCG, DAS FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS, COMO SEGUE:

[...]

IV.A.2 - DO EXERCÍCIO DE 2016 - ENCARTADAS NO TC-A-4552/026/16 - INDICANDO-SE AS SECRETARIAS ENVOLVIDAS, EM CADA UMA DAS FISCALIZAÇÕES:

[...]

3. SISTEMA PRISIONAL PAULISTA

➤ **À Secretaria da Administração Penitenciária**

- 1) Conjugue esforços junto aos demais órgãos de Estado (Secretaria de Segurança Pública, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública, etc.) no sentido de **encontrar soluções que reduzam a superlotação do sistema prisional paulista, a fim de fazer com que os presos cumpram suas penas com dignidade, e dessa forma impactar positivamente na reintegração social da população carcerária, com reflexos na diminuição da reincidência;***
- 2) Realizar **levantamento sobre os presos primários que deveriam estar cumprindo penas alternativas (como fiança e monitoramento eletrônico) e dar conhecimento ao Poder Judiciário para as medidas cabíveis;***



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

- 3) *Adote medidas para cumprir em tempo as metas de criação de novas vagas no sistema prisional (seja com a construção de novas UPs, seja com a ampliação de vagas nas UPs já existentes) previstas no plano de expansão do sistema penitenciário em 2008;*
- 4) *Promova a instalação de bloqueadores de sinal de aparelhos celulares nas UPs;*
- 5) *Efetue adequada manutenção nos aparelhos detectores de metais e aparelhos de Raio X;*
- 6) *Amplie a instalação de celas automatizadas nas UPs;*
- 7) *Promova, na medida do possível e de acordo com as necessidades, o preenchimento dos cargos vagos no quadro de pessoal da SAP;*
- 8) *Cumprir a Portaria Interministerial nº 1.777/2003 no que toca a equipe mínima de saúde nas UPs;*
- 9) *Efetuar melhorias nos controles exercidos sobre o número de presos participantes de cursos de educação escolar e qualificação profissional, de modo que o indicador de produto previsto nas peças de planejamento seja fidedigno;*
- 10) *Ampliar as vagas de cursos de educação escolar e qualificação profissional destinadas aos presos;*
- 11) *Envidar esforços para que as vagas de trabalho ofertadas sejam preenchidas pelos presos;*
- 12) *Estude medidas que auxiliem os presos para colocação no mercado de trabalho após o cumprimento da pena.*

De 2013 a 2016, os problemas operacionais da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária não só deixaram de ser corrigidos, como se avolumaram vertiginosamente. Daí decorre que, nas contas ora em apreço, para o Ministério Público de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

Contas, a instrução dos autos **não autoriza a aprovação**, visto que os atos praticados satisfazem apenas parcialmente as normas que regem a matéria, apresentando registros que se encontram fora dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, uma vez que as justificativas apresentadas pela Origem não afastaram as falhas constantes na instrução dos autos, principalmente no que tange às seguintes dimensões:

- (i) Planejamento e avaliação quali-quantitativa de programas;
- (ii) Acompanhamento da execução orçamentária do exercício de 2016;
- (iii) Apontamentos da fiscalização (transparência e gestão de pessoal);
- (iv) Gestão Operacional e
- (v) Recomendações desta E. Corte de Contas, senão vejamos.

Doravante, exploraremos alguns tópicos de relevo, com vagar, para fins de delimitação conclusiva do mérito deste parecer ministerial, em defesa da ordem jurídica.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

1) **Programa 3813 – Gestão Humana e Segura da Custódia da População Penal (PPA):**

Programa: 3813 - GESTÃO DA CUSTÓDIA DA POPULAÇÃO PENAL

Finalístico

Órgão: 38000 - SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

Valores em R\$ 1,00

Despesas	Total	Correntes	Capital
Valor Global	17.123.881.145,00	15.246.691.190,00	1.877.189.955,00
Recursos Orçamentários:	17.123.881.145,00	15.246.691.190,00	1.877.189.955,00

Recursos Não Orçamentários:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ASSOCIADOS

04-SOCIEDADE SEGURA, COM MENOS VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE

05-POPULAÇÃO COM PLENO EXERCÍCIO DOS DIREITOS DE CIDADANIA, COMO DIREITO À JUSTIÇA, À PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA, À CULTURA, AO ESPORTE E AO LAZER

OBJETIVO DO PROGRAMA

GARANTIR A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA DURANTE SUA PERMANÊNCIA NO SISTEMA PENITENCIÁRIO E PROMOVER POLÍTICAS PÚBLICAS EFETIVAS QUE VIABILIZEM A REINTEGRAÇÃO SOCIAL DOS PRESOS E INTERNADOS, POR INTERMÉDIO DE AÇÕES DE SEGURANÇA E SAÚDE, CONTRIBUINDO COM A SEGURANÇA DA SOCIEDADE

PÚBLICO ALVO: PRESOS PROVISÓRIOS, CONDENADOS E INTERNADOS

ABRANGÊNCIA ESPACIAL: Estado

INDICADORES DE RESULTADO DE PROGRAMA:	VALOR MAIS RECENTE	PERÍODO DE REFERÊNCIA	FONTE DA INFORMAÇÃO	META AO FINAL DO PPA
TAXA DE CUSTODIADOS ATENDIDOS POR LESÃO CORPORAL, POR MIL CUSTODIADOS (unidade)	0,26	2013	COORD. REG. DAS UNIDADES PRISIONAIS	0,23
TAXA DE INCIDÊNCIA DE TUBERCULOSE POR 100MIL CUSTODIADOS (unidade)	1.112,28	2014	COORDENADORIA DA SAÚDE	1.002,05

A origem, em face dos nossos quesitos sobre o tema, apresentou as seguintes informações:

14 – Quantidade de custodiados atendidos por lesão corporal nos exercícios de 2016 e 2017

	2016	2017
COREMETRO	114	118
VALE	43	61
CENTRAL	49	40
NOROESTE	297	212
OESTE	205	209
SAUDE	24	30
TOTAL	732	670



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

**15 – Quantidade de custodiados portadores de doenças
infectocontagiosas**

Atendimento - Tratamento de Infecção Contagiosa - 2016						
Coordenadoria	DST's	Hepatite B	Hepatite C	HIV	TB	Sífilis
Coremetro	288	35	51	575	378	113
Central	239	49	238	471	245	145
Oeste	164	41	224	582	471	115
Noroeste	134	78	263	484	277	205
Corevale	151	16	62	206	252	50
Saúde	65	30	31	33	8	23
Total	1041	249	869	2351	1631	651
Atendimento - Tratamento de Infecção Contagiosa - 2017						
Coordenadoria	DST's	Hepatite B	Hepatite C	HIV	TB	Sífilis
Coremetro	238	24	50	509	334	141
Central	240	55	225	398	251	129
Oeste	248	38	237	606	488	241
Noroeste	202	92	268	515	401	272
Corevale	222	20	72	236	297	71
Saúde	22	17	29	21	3	12
Total	1172	246	881	2285	1774	866

Notamos que o indicador de resultado do programa 3813 denominado “**Taxa de custodiados atendidos por lesão corporal por mil custodiados**” formalmente registrou **queda proporcional de 5,73%** na comparação entre 2017 e 2016 (taxa de **2,96 em 2017**, em face da taxa de **3,14 em 2016**). Mas, quando comparamos o resultado (taxa de 2,96) em face da meta prevista no PPA estadual vigente, perceberemos que a **taxa referencial estipulada**, exercício de **2013 – 0,26** ou foi mal formulada ou, na prática, sofreu um **aumento** na razão de **1.038,46%**, sem olvidar que a meta fixada para o final do PPA é **de 0,23**. Tais ponderações indicam que a **execução do programa não tem entregado os resultados esperados**, uma vez que a taxa apresentou um **forte revés**, se comparada com a taxa referencial, bem como ficou **muito distante da meta final** estipulada.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

Já, por outro lado, a **taxa de incidência de tuberculose por 100mil custodiados** traz consigo num desafio estrutural, sobretudo quanto ao resultado revelado nos números absolutos, uma vez que **a quantidade de casos notificados pela SAP – 1.774 – representou 9,98% dos casos de tuberculose notificados no Estado de São Paulo – 17.767 -, fato que compromete a razoabilidade da meta estipulada.** Tal índice alarmante de maior incidência de tuberculose na população prisional é algo comprovado cientificamente <https://paineira.usp.br/aun/index.php/2018/04/24/tuberculose-na-prisao-e-27-vezes-maior-do-que-na-populacao/>)

Tuberculose na prisão é 27 vezes maior do que na população

PESQUISADORES DA FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA DA USP ENCONTRAM RELAÇÃO ENTRE AMBIENTE PRISIONAL E DOENÇA

© 24/04/2018 Maria Carolina Soares Saúde 00



Imagem: Reprodução

A tuberculose é uma doença que ainda acomete 34 entre 100 mil habitantes no Brasil. Entretanto, esse número cresce muito ao analisarmos a incidência no sistema prisional (915 casos por 100 mil pessoas). Uma pesquisa realizada na Faculdade de Saúde Pública (FSP) da USP pretende identificar as causas de tal ocorrência e como isso pode ser prevenido.

[...]

Tudo isso se deve muito a condições estruturais do sistema prisional, com celas pequenas, pouca ventilação e má qualidade de vida. "Em primeiro lugar, o estresse de estar preso. Em segundo lugar, confinamento, superlotação. Porque no Brasil e em quase todos os países, na cela que era para oito presos, tem 30 e tantos. Então, eles dormem às vezes em turnos, não tem ventilação, não tem insolação", explica o pesquisador.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

Eis um diagnóstico que, ao sentir do *Parquet* de Contas, reclama leitura conjugada com a decisão do Egrégio Superior Tribunal de Justiça nos autos do Recurso Especial nº 1.537.530/SP, que restabeleceu – em 27/04/2017 (portanto no curso do exercício ora examinado) – decisão da 12ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo, que fixou o dever de oferta de banho quente, pelo governo estadual, para todas as 168 (cento e sessenta e oito) unidades penitenciárias paulistas, sob pena de “massificada violação aos direitos humanos”, como asseverado pelo Exmo. Sr. Ministro Relator Herman Benjamin (http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-04-27_17-48_Estado-de-Sao-Paulo-devera-fornecer-banho-quente-a-presidiarios.aspx).

DECISÃO

27/04/2017 17:48

Estado de São Paulo deverá fornecer banho quente a presidiários

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) restabeleceu liminar da 12ª Vara de Fazenda Pública de São Paulo que determinou a disponibilização de banhos aquecidos em todas as 168 unidades penitenciárias do estado no prazo máximo de seis meses. A decisão, tomada de forma unânime, levou em consideração questões humanitárias, respeito a acordos internacionais e a proteção dos direitos fundamentais dos detentos.

O pedido foi apresentado em ação civil pública pela Defensoria Pública de São Paulo, que argumentou que os presos do estado contam apenas com água gelada para a higiene pessoal mesmo nos períodos mais frios do ano. Para a Defensoria, o tratamento dispensado aos detentos é cruel e degradante, além de possibilitar a disseminação de doenças como a tuberculose.

Em decisão liminar, a 12ª Vara de Fazenda Pública determinou que o poder público instalasse os equipamentos para o banho dos presos em temperatura adequada, sob pena de multa diária de R\$ 200 mil. A presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) suspendeu a medida liminar por entender que, conforme alegado pelo estado, não existiam condições técnicas para executar a determinação.

Fato notório

Para o conhecimento do recurso especial da Defensoria Pública, o relator, ministro Herman Benjamin, ressaltou inicialmente que, conforme estipula o **artigo 374** do Código de Processo Civil de 2015, não dependem de prova os fatos considerados notórios, a exemplo da queda sazonal de temperatura em São Paulo, o que afasta eventual alegação sobre a incidência da Súmula 7 do STJ (que impede reexame de provas em recurso especial).

No mérito do pedido, o relator entendeu que a decisão da presidência do TJSP não apresentou elementos jurídicos que justificassem a suspensão da liminar concedida em primeira instância. O ministro também destacou que o não oferecimento de banhos aquecidos aos detentos paulistas representa “violação massificada aos direitos humanos” e infringe a Constituição Federal e as convenções internacionais das quais o Brasil é signatário.

“O Tribunal da Cidadania não pode fechar simplesmente os olhos a esse tipo de violação da dignidade humana”, concluiu o ministro.

Ao restabelecer a decisão liminar, os ministros da Segunda Turma ressaltaram a possibilidade de que o tribunal paulista aprecie outros recursos que discutam aspectos da decisão liminar, como a forma ou prazo estabelecido para execução da medida pelo estado.



Esta notícia refere-se ao(s) processo(s):

- REsp 1537530



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

Igualmente, o resultado do tratamento de doenças infectocontagiosas - DST, Hepatite B, Hepatite C, HIV, Tuberculose e Sífilis, - é, ao sentir do *Parquet*, outro indicador imprescindível na aferição de efetividade deste Programa. Assim, insta ponderar que no exercício de 2017 ocorreram **7.224 casos** contra **6.792 casos** no exercício de 2016, portanto um **acréscimo de 6,3%** na **ocorrência de doenças infectocontagiosas**, mesmo diante de uma **involução da população carcerária** de 2016 (232.720) para 2017 (225.874) na razão de **-2,94%**.

Ante o exposto, tem-se que a **execução do Programa 3813 – Gestão Humana e Segura da Custódia da População Penal** no exercício de 2017 **não atingiu satisfatoriamente seus objetivos precípuos - saúde e segurança -**, tendo em mira **os resultados obtidos em seus principais indicadores de programa**.

2) **Ação 2470 – Expansão da infraestrutura de Apoio à Custódia e a Reintegração (LOA):**

PROGRAMA: 3813 GESTÃO DA CUSTÓDIA DA POPULAÇÃO PENAL			641.718.222
AÇÃO	GRUPO DESPESA	FONTE DE RECURSO	
14.421.3813.2470	EXPANSÃO DA INFRAESTRUTURA DE APOIO A CUSTÓDIA E A REINTEGRAÇÃO		398.619.565
	INVESTIMENTOS		398.619.565
		OPERAÇÕES DE CRÉDITO	19.215.000
		TESOURO DO ESTADO	228.999.920
		VINCULADOS FEDERAIS	150.404.645
PRODUTO:	VAGAS DE CUSTÓDIA PARA OS REGIMES FECHADO E SEMI ABERTO		
INDICADOR DE PRODUTO:	NÚMERO DE VAGAS CRIADAS (unidade)		
META:	11.632		
AÇÃO	GRUPO DESPESA	FONTE DE RECURSO	

Inicialmente, vale repisar que, em análise pretérita, consideramos **relevante** – operacionalmente – na aferição das contas anuais consolidadas do exercício financeiro de 2017 da SAP o **Programa 3813 – Gestão Humana e Segura da Custódia da População Penal**; especialmente o **Projeto 2470 – Expansão da infraestrutura de Apoio à Custódia e a Reintegração**, que apresentara na LOA/2017 (Lei n.º 16347, de 29 de dezembro de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

2016) como **meta física a criação de 11.632 vagas** e fixara (inicialmente) a despesa necessária à sua consecução no montante de R\$398.619.665,00.

Tal prioridade alocativa inscrita na LOA estadual de 2017 decorre do incontestado e histórico déficit de **85.565 vagas no sistema prisional paulista**, uma vez que existiam 225.874 pessoas custodiadas e 140.309 vagas disponíveis, de modo que a gestão estadual operava, assim, com **SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NA RAZÃO DE 60,98% ACIMA DA SUA CAPACIDADE DAS VAGAS**, consoante relatório de atividades.

No entanto, **apenas 2.213 vagas foram entregues efetivamente, no exercício ora examinado, dentre as 11.632 vagas que foram legalmente previstas** para paulatina ampliação do Sistema Prisional paulista, conforme meta estipulada na LOA/2017, portanto a execução orçamentária do planejamento penitenciário representou medíocre **cumprimento de apenas 19,03% da meta física concebida no orçamento estadual**.

Neste contexto, à fl. 19 do parecer sob evento 214, suscitamos o seguinte:

(v) *Relatório sobre as obras de execução de 15 Unidades Prisionais, especificamente as que estavam previstas para sua conclusão em 2017, contendo as seguintes informações: n.º do contrato, contratada, objeto, data celebração do pacto, prazo inicial para conclusão da obra, valor inicial do contrato, valor atual do contrato em 31/12/2017 (Aditivos mais correções), prazo final para execução da obra em 31/12/2017, total liquidado (financeiro) em 31/12/2017, total executado (físico) em 31/12/2017 e os motivos que ensejaram o atraso na execução da obra.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

A Origem, em relação aos nossos questionamentos, apresentou suas justificativas (itens 13 e 29, constantes dos eventos 235.2 a 235.4) e documentos de interesse (eventos 235.7 a 235.219).

Defendeu, em apertada síntese, que teria promovido ações concretas supostamente tendentes a minimizar a superlotação carcerária e, como exemplo, destacou o Projeto de Expansão e Modernização do Sistema Prisional Paulista e o Programa de Ampliação de Vagas em Regime Semiaberto. Ressaltou que foram edificadas 29 unidades prisionais entre 2010 e 2019, as quais geraram 25.136 vagas. Destacou, ainda, que estariam em execução mais 10 unidades, as quais somarão 8.278 novas vagas.

Arguiu que existiriam muitos obstáculos até a entrega das vagas, os quais extrapolariam a atuação administrativa como: falta de oferta de terrenos pelos municípios para edificação de unidades prisionais; desapropriações; licença ambiental e de instalação; procedimento licitatório; ações civis públicas e populares; disponibilidade orçamentária, dentre outras.

Apresentou relatório de forma individualizada sobre as 15 obras pendentes, onde expôs as dificuldades enfrentadas pela Administração no curso de suas respectivas execuções. Por fim, no item 29, exibiu *Relatório sobre as obras de execução de 15 Unidades Prisionais, especificamente as que estavam previstas para sua conclusão em 2017*, contendo as informações suscitadas por este Órgão Ministerial.

Assim, diante dos fatos que compõem a instrução processual, depreendemos que o **Programa 3813 – Gestão Humana e Segura da Custódia da População Penal**, sob o enfoque específico de análise adstrito à **Ação 2470 – Expansão da infraestrutura de Apoio à Custódia e a Reintegração**, sofre fragilidade estrutural decorrente de omissões e mora administrativa, cuja envergadura é equivalente à detectada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347 e pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp 1.537.530/SP.

A superlotação do sistema prisional paulista é agravada pela lenta e insuficiente trajetória de execução da Ação 2470, mesmo porque as justificativas apresentadas não afastam as irregularidades por nós suscitadas, uma vez que, diante de diversas recomendações dessa E. Corte no sentido de “*que adote providências voltadas à redução do déficit de vagas prisionais*” (contas dos exercícios de 2011 – TC-2207/026/11,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

2013 – TC-2897/026/13 e Contas do Governador do exercício de 2016 - eTC-5198/989/16), foram entregues apenas **2.213 vagas**, das 11.632 vagas planejadas para serem entregues no exercício, representando, assim, cumprimento de apenas **19,03% da meta**.

As desconformidades havidas na gestão operacional da Secretaria de Administração Penitenciária, ao nosso sentir, são evidências factuais e decorrem das seguintes circunstâncias.

O relatório de atividades da Pasta consignou que seriam entregues quinze Unidades Prisionais no exercício, entretanto nenhuma dessas unidades foi entregue, visto que as duas UPs constantes no relatório foram inicialmente planejadas para serem entregues no exercício de 2016, porém os respectivos procedimentos apresentaram o seguinte curso: 1- CDP de Icem com a disponibilidade de 847 vagas foi instaurado a partir do Processo SAP/GS n.º 944/2011 e entregue em 10/02/2017 e 2 - PF de Votorantim com a disponibilidade de 847 vagas foi instaurada a partir do Processo SAP/GS n.º 854/2008 e entregue em 28/03/2017, conforme justificativas prestadas pela Origem.

Por outra leitura, insta ponderar que todas **15 obras foram pactuadas inicialmente para serem entregues em 2017** da seguinte forma: **14 contratos foram celebrados em 2015, com prazo médio de 510 dias para execução e 1 contrato, inicialmente celebrado em 2008** e devido a duas rescisões foi firmado, **novamente, em 2016**, conforme consignado no relatório sobre as obras de execução de 15 Unidades Prisionais no item 29 das justificativas sob evento 235.4, e que a Origem **elaborou a peça orçamentária, LOA, no curso do exercício de 2016**.

Neste contexto, **não é crível** que as **15 obras** – todas elas planejadas com razoável antecedência – foram acometidas, justamente no exercício de **2017**, por **fatores desconhecidos ou não previstos pela Administração em 2016**, ao ponto de fulminar integralmente o seu planejamento e, por consequência, mitigar a execução e o alcance dos seus resultados.

Sobre o tema, oportuno retomarmos excerto do nosso parecer pretérito tramitado sob evento 214: ***“as quedas sucessivas, se cotejadas anualmente, na quantidade de vagas criadas no sistema prisional, visto que no exercício de 2017 foram criadas 2.213 vagas e em 2016 foram criadas 2.745 vagas, conforme registro no relatório das Contas do***



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

*Governador de 2016 (eTC-5198/989/16), evidenciando uma **redução de 19,08% na criação de vagas**. Nada obstante, a situação se agrava ao confrontarmos o exercício de **2017** com o de **2015**, uma vez que em 2015 foram criadas **4.817 vagas** no sistema prisional, assim, o cotejo indica **queda de 54,06% na criação de vagas**.”*

Ora, a análise dos relatórios fornecidos pela origem das (a) unidades prisionais construídas, (b) em construção e (c) situação atual – físico/financeiro **indica agravamento da capacidade de gestão e execução tempestiva dos procedimentos/contratos**. Isso ocorre, na medida em que os cronogramas para **execução dos contratos** celebrados entre **2008 a 2011**, e até mesmo os cronogramas antevistos desde a fase interna dos respectivos procedimentos licitatórios prudencialmente resguardavam etapas com **prazos razoáveis de entrega das unidades (entre dois a três anos)**, os quais, em tese, estariam compatíveis com os prazos inicialmente fixados.

Já, **mais recentemente (notadamente a partir de 2014)**, os **prazos verificados** (desde a formulação inicial nos respectivos procedimentos licitatórios até a entrega definitiva da unidade prisional construída), exceto em um caso, **foram superiores a cinco anos**. Preocupa-nos o fato de que **entregas** definitivas das Unidades Prisionais concebidas em 2014, especificamente **seis UPs**, dentre as 15 contratadas, **ocorreram em 2018 e 2019**.

Portanto, é imperativo o reconhecimento da maior morosidade na tramitação dos processos licitatórios e da execução contratual responsável pela ampliação das vagas, já que tais procedimentos apresentaram uma duração entre **quatro a cinco anos para a sua efetiva entrega**. Por outro lado, ainda há **sete Unidades Prisionais** prosseguem em **execução**, como se pode notar nos quadros que se seguem:

(a)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

UNIDADES PRISIONAIS CONSTRUÍDAS							
Ordem	Unidades Prisionais	Inauguração	Nº de vagas	PROCESSO SAP/GS	CONTRATO Nº	Tipo	Total
1)	CDP de Franca	23/04/2010	847	659/2008	47/2008	Total CDP	10.915
2)	CDP de Jundiá	10/09/2010	847	566/2008	50/2008		
3)	CDP de Taiúva	18/01/2012	847	1062/2009	76/2009		
4)	CDP de Pontal	30/03/2012	847	1063/2008	75/2008		
5)	CDP de Cerqueira César	04/02/2013	847	1113/2009	004/2010		
6)	CDP de Capela do Alto	18/03/2013	847	153/2010	22/2010		
7)	CDP de Riolândia	22/11/2013	847	919/2011	69/2011		
8)	CDP de Itatinga	23/09/2016	847	1001/2011	005/2013		
9)	CDP de Içém	10/02/2017	847	944/2011 1479/2015	80/2011 13/2016		
10)	CDP de Limeira	20/04/2018	823	1073/2014	009/2015		
11)	CDP de Nova Independência	23/11/2018	823	1063/2014	05/2015		
12)	CDP I de Pacaembu	11 e 12/04/2019	823	1071/2015	02/2015		
13)	CDP II de Pacaembu	11 e 12/04/2019	823	1071/2015	02/2015		
14)	CPP de São José do Rio Preto	28/12/2010	1.079	103/2008	010/2009	Total CPP	3.239
15)	CPP de Jardinópolis	18/09/2013	1.080	629/2011	002/2011		
16)	CPP Porto Feliz	05/08/2014	1.080	29/2012	13/2012		
17)	PF de Tremembé	11/04/2011	908	71/2208	14/009	Total PF	5.052
18)	PF de Tupi Paulista	16/08/2011	780	657/2008	17/2009		
19)	PF de Pirajuí	13/07/2012	826	1064/2008	20/2010		
20)	PF de Mogi Guaçu	25/05/2015	849	1463/2011	16/2012		
21)	PF de Votorantim	20/03/2017	842	854/2008 1234/2012	16/2010 011/2016		
22)	PF de Guariba	28/03/2018	847	873/2008 1029/2012 1762/2015	19/2010 44/2012 06/2016		
23)	PM de Cerqueira César	04/02/2013	847	1113/2009	004/2010	Total PM	5.929
24)	PM de Capela do Alto	18/03/2013	847	153/2010	22/2010		
25)	PM de Bernardino de Campos	27/06/2014	847	941/2010	24/2011		
26)	PM de Taquarituba	26/12/2014	847	692/2011	42/2011		
27)	PM de Mairinque	26/03/2015	847	808/2011	008/2012		
28)	PM de Florínea	26/02/2016	847	794/2011	54/2011		
29)	PM de Piracicaba	26/07/2016	847	878/2011 1383/2015	005/2011 002/2016		
TOTAL			25.138				



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2ª Procuradoria

(b)

UNIDADES PRISIONAIS EM CONSTRUÇÃO	VAGAS	Processo SAP/GS	Contrato Nº	Previsão de Entrega
- Centro de Detenção Provisória de Caiuá;	823	1069/2014	003/2015	Meados de junho/2019
- Centro de Detenção Provisória de Lavínia;	847	1070/2014	004/2015	Concluída (aguardando Licença de Operação e, após inauguração)
- Centro de Detenção Provisória de Paulo de Faria;	823	1068/2014	007/2015	Concluída (aguardando Licença de Operação e, após inauguração)
- Centro de Detenção Provisória de Santa Cruz da Conceição;	823	1065/2014	49/2014	Meados de junho/2019
- Centro de Detenção Provisória de Aguaí;	823	1066/2017	66/2015	Meados de junho/2019
- Centro de Detenção Provisória de Registro;	823	1067/2014	008/2015	Meados de junho/2019
- Centro de Detenção Provisória de Álvaro de Carvalho;	823	1064/2014	001/2015	Meados de junho/2019
- 2 Centros de Detenção Provisória em Gália;	1.646	1072/2014	006/2015	Meados de maio/2019
- Penitenciária Feminina de São Vicente.	847	231/2014	16/2015	Meados de setembro/2019
TOTAL	8.278			

(c)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

UNIDADES	PROCESSO	Nº DO CONTRATO	EMPRESA	OBJETO	ASSINATURA DO CONTRATO	ORDEN DE INÍCIO DOS SERVIÇOS	PRAZO INICIAL	VALOR INICIAL	VALOR ATUAL (31/12/2017)	PRAZO EXECUÇÃO (31/12/2017)	PRAZO VIGÊNCIA (31/12/2017)	VALOR LIQUIDADO (31/12/2017)	EXECUÇÃO FÍSICA (31/12/2017)	OBSERVAÇÃO
CDP DE AGUÁI	1066/14	036/2015	HELENO & FONSECA CONSTRUTECNICA S/A	OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA DE AGUÁI	30/07/2015	31/07/2015	510	R\$ 45.385.910,72	R\$ 45.385.299,85	05/07/2017	18/10/2017	33.067.977,54	77,80	
CDP DE ÁLVARO DE CARVALHO	1064/14	001/2015	CG CONSTRUÇÕES LTDA.	OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA DE ÁLVARO DE CARVALHO	19/01/2015	25/03/2015	510	R\$ 47.381.990,15	R\$ 47.381.793,05	30/12/2017	14/04/2018	32.475.854,51	80,80	
CDP DE CAJÁ	1069/14	003/2015	CIMA ENGENHARIA EMPREENDIMENTOS LTDA.	OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA DE CAJÁ	15/01/2015	25/03/2015	510	R\$ 48.460.876,88	R\$ 49.940.322,30	14/12/2017	29/03/2018	40.840.766,80	87,20	
COPI I E II DE GÁLIA	1072/14	006/2015	ENGETAL ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA.	OBRAS DE CONSTRUÇÃO DOS CENTROS DE DETENÇÃO PROVISÓRIA I E II DE GÁLIA	13/01/2015	25/03/2015	510	R\$ 92.603.537,64	R\$ 94.863.114,32	04/04/2018	18/07/2018	49.335.860,89	68,30	
LAVÍNIA	1070/2014	004/2015	CIMA ENGENHARIA EMPREENDIMENTOS LTDA.	OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA DE LAVÍNIA	15/01/2015	25/03/2015	510	R\$ 49.347.329,84	R\$ 49.345.850,65	02/11/2017	15/02/2018	42.378.502,83	92,00	OBRA CO TRP - 05
CDP DE LINEIRA	1073/14	009/2015	HELENO & FONSECA CONSTRUTECNICA S/A	OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA DE LINEIRA	22/01/2015	25/03/2015	510	R\$ 46.648.987,25	R\$ 47.882.687,25	18/01/2018	03/05/2018	44.053.516,05	95,70	OBRA CO TRP - 02 INAUGUR 20/04
CDP DE NOVA INDEPENDÊNCIA	1063/14	005/2015	ENGETAL ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA.	OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA DE NOVA INDEPENDÊNCIA	13/01/2015	25/03/2015	510	R\$ 48.634.951,26	R\$ 49.362.396,00	14/12/2017	29/03/2018	35.594.518,16	97,20	OBRA CO TRP - 03 TRD - 28 INAUGUR 28/11
CDP DE PAULO DE FARIA	1068/14	007/2015	ENGETAL ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA.	OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA DE PAULO DE FARIA	13/01/2015	25/03/2015	510	R\$ 47.968.676,72	R\$ 48.422.725,59	31/10/2017	13/02/2018	31.626.450,06	89,70	OBRA CO TRP - 29
COPI I E II DE PACAEMBU	1071/14	002/2015	CG CONSTRUÇÕES LTDA.	OBRAS DE CONSTRUÇÃO DOS CENTROS DE DETENÇÃO PROVISÓRIA I E II DE PACAEMBU	19/01/2015	25/03/2015	510	R\$ 91.195.287,66	R\$ 91.464.328,37	23/12/2017	07/04/2018	62.728.113,63	82,00	OBRA CO TRP - 17 TRD - 19 INAUGUR 11 E 12
CDP DE REGISTRO	1067/14	008/2015	SIAL CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA.	OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA DE REGISTRO	14/01/2015	25/03/2015	510	R\$ 45.899.866,89	R\$ 45.899.857,69	03/08/2017	16/03/2018	30.047.821,86	80,00	
CDP DE SANTA CRUZ DA CONCEIÇÃO	1065/14	049/2014	HELENO & FONSECA CONSTRUTECNICA S/A	OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA DE SANTA CRUZ DA CONCEIÇÃO	22/12/2014	25/03/2015	510	R\$ 43.755.581,24	R\$ 45.752.490,75	27/12/2017	11/04/2018	30.961.764,66	80,90	
OP DE GUARUBA	1762/15	006/2015	INCORPLAN ENGENHARIA LTDA	OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA PENITENCIÁRIA FEMININA DE GUARUBA	23/05/2016	29/05/2016	365	R\$ 29.380.935,99	R\$ 31.943.215,65	31/12/2017	15/04/2018	24.745.040,33	100,00	OBRA CONCLU TRP - 29/12/17 TRD - 21/03/18 INAUGURAC 28/03/2018
PF DE SÃO VICENTE	231/14	016/2015	SIAL CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA.	OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA PENITENCIÁRIA FEMININA DE SÃO VICENTE	19/02/2015	25/03/2015	600	R\$ 52.956.390,93	R\$ 53.249.977,76	29/12/2017	13/04/2018	27.247.701,95	98,00	



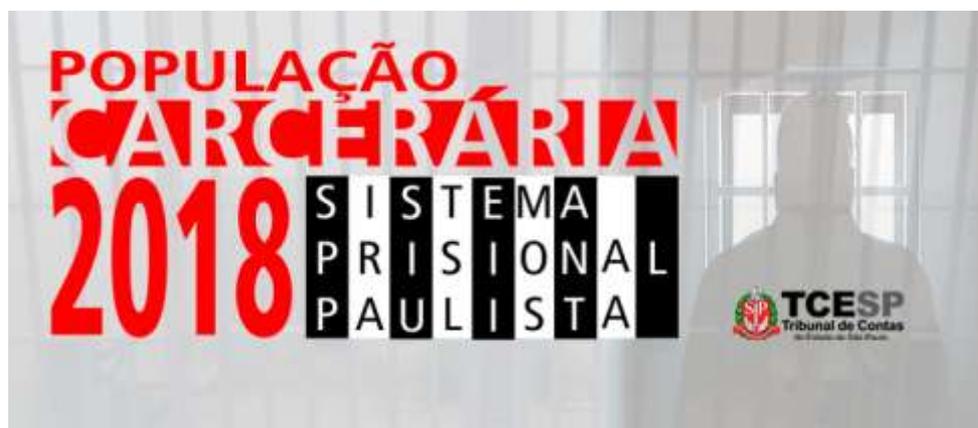
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

Em adição, vale notar que nossa **avaliação do custo efetivo de obras** redundou em **incerteza quanto à fidelidade dos dados apresentados pela Origem**, tendo em mira na leitura do Relatório sobre as obras de execução de 15 Unidades Prisionais fornecido pela Origem, acima reproduzido no item (c), **não fica evidente que os valores atuais das obras contêm as devidas correções contratuais**, uma vez que os **valores iniciais são muito próximos dos valores atuais**, mesmo passados três anos da celebração dos respectivos pactos. Tal incerteza se materializa na análise dos dados apresentados para o CDP de Guariba, visto que o **montante gasto com a obra não foi considerado no referido relatório**, tendo em mira que foram omitidos valores referentes a dois contratos rescindidos, os quais deveriam compor o valor atual da obra para que se pudesse aferir seu custo efetivo.

Tais impropriedades corroboram o diagnóstico de **inadequação da execução conforme o planejamento realizado pela SAP e de insuficiência da ação governamental no atendimento à inconstitucional superlotação carcerária**, já que só se cumpriu 19,03% das metas físicas planejadas na LOA/2017 e mesmo assim a um ritmo significativamente mais lento.

Interessante notar o quanto o quadro detectado em 2017 restou ainda mais agravado em 2018, diante da recentíssima auditoria operacional no Sistema Prisional Paulista divulgada pelo TCE-SP em 24/07/2019 (<https://www.tce.sp.gov.br/6524-10-anos-cresce-87-deficit-vagas-presidios>), conforme excerto que segue:

Em 10 anos, cresce em 87% déficit de vagas em presídios





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

22/07/2019 – SÃO PAULO – Ao longo de 10 anos, entre 2008 e 2018, o número de vagas faltantes no sistema penitenciário paulista saltou de 49.936 para 86.416 - um aumento percentual de 87%. A informação, obtida por meio de auditoria operacional realizada pela Corte na Pasta da Administração Penitenciária, no exercício de 2018, e que faz parte do processo de Prestação de Contas do Governo paulista.

Segundo o relatório formulado à época, as 171 Unidades Prisionais do Estado possuíam capacidade para atender um total de 143.146 presos. A população carcerária em 2018 alcançou um total de 229.562 – significando um déficit de 86.416 vagas que representa 60% da capacidade instalada, configurando assim, uma situação de superlotação nas unidades.

Em 2018 foram inauguradas 3 Unidades Prisionais que somaram 2.497 vagas ao sistema penitenciário – ao passo que 12 novas unidades permaneciam em construção. A situação configura que a administração cumpriu apenas 19% das metas de criação de vagas previstas na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias). [...] (grifos nossos)

3) Gestão de Pessoal:

Importante mencionar, de início, que a Origem apresentou suas justificativas e informações de interesse, nos seguintes termos:

- ✓ Evento 235.2: Item 1 – Relação de Agentes de Segurança Penitenciária x Presos sob custódia. Defendeu, em apertada síntese, que haveria redução dos índices entre os exercícios de 2016 e 2017, passando de 7,6493 para 7,56218, tendo em mira que as novas práticas estabelecidas pelo Orçamento por Resultado diferem dos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

parâmetros e da forma considerada por essa E. Corte, uma vez que a SAP considera para o cálculo, também, os Agentes de Escolta e Vigilância (AEVP). Apresentou quadro resumo dos concursos vigentes em 31/12/2016 e em 31/12/2017 para ASP e AEVP, contendo vigência, vagas remanescentes e data da homologação;

- ✓ Evento 235.2: Item 3 – Quadro Pessoal da SAP, no entanto, apresentou outro quadro resumo dos concursos vigentes, expirados e andamento, inclusive da área meio e saúde; quadro resumo com as nomeações de ASP e AEVP no exercício de 2018. Salientou que o elevado déficit de servidores seria devido às peculiaridades das atividades desenvolvidas pela SAP, bem como destacou particularidades do plano de expansão do sistema prisional e das vacâncias (aposentadorias, exonerações, falecimentos e demissões) ocorridas no exercício anterior, as quais somariam 1.283 postos de trabalho. Sublinhou que não houve nomeação nas áreas-meio e no quadro de saúde até o presente momento e considerou que as propostas de autorizações para prover os cargos vagos existentes não teriam logrado êxito, devido a restrições orçamentárias, financeiras e da LRF;

- ✓ Evento 235.3: Item 17 – Diminuição de unidades prisionais com equipe mínima de saúde. Defendeu que o Estado não teria permanecido inerte no que tange ao atendimento médico à população carcerária e teria buscado medidas concretas para garantir tal atividade. Descreveu o insucesso havido em diversos concursos para prover os diversos cargos pertencentes à carreira. Apontou medidas tendentes à valorização profissional e à melhoria salarial da carreira de médico. Ressaltou o Edital de Abertura de Inscrições CCP n.º 008/2018 para prover 121 vagas – 23 vagas para Agente Técnico de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

Assistência à Saúde (Psicólogo), 22 vagas para Agente Técnico de Assistência à Saúde (Assistente Social); 5 vagas para Agente Técnico de Assistência à Saúde (Terapeuta Ocupacional), 51 vagas para Técnico de Enfermagem, 12 vagas para Enfermeiro e 8 vagas para dentistas – e da solicitação de revalidação de autorização para provimento de 252 cargos de médio I, Processo SAP/GS n.º 236/2012. Salientou que a Fundação ABC gerencia o Centro Hospitalar do Sistema Penitenciário, no qual são realizados, em média, 120 atendimentos de pessoas presas por dia. Por fim, observou que os remanejamentos de profissionais da área da saúde para suprir as necessidades das novas unidades prisionais contribuíram para diminuição de unidades prisionais com equipe mínima de saúde, devido à incapacidade de reposição dos profissionais.

- ✓ Evento 235.4: Item 61 – Servidores afastados. Entretanto constam informações sobre editais de concursos;

- ✓ Evento 235.236: Anexo XXI (Item 58) - Quadro de Pessoal. Porém não foram discriminados os cargos, tampouco a quantidade de cargos vagos, constou apenas a quantidade de funcionários por Unidade Orçamentária e por UGE nos quadros apresentados, dentre os quais, destacamos o Quadro por UO:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

SECRETARIA da ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA		
QUADRO DE PESSOAL POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		31.12.2017
NUMERO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	
380.001	ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR DA SECRETARIA E SEDE	493
380.003	COORDENADORIA REGIONAL METROPOLITANA	8.794
380.004	COORDENADORIA REGIONAL DO VALE PARAIBA e LITORAL	3.457
380.005	COORDENADORIA REGIONAL DA REGIÃO CENTRAL	6.131
380.006	COORDENADORIA REGIONAL DA REGIÃO NOROESTE	7.929
380.007	COORDENADORIA REGIONAL DA REGIÃO OESTE	8.852
380.008	COORDENADORIA DA SAÚDE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO	677
380.009	COORDENADORIA DA REINTEGRAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	221
TOTAL		36.554

- ✓ Eventos 235.237, 235.238 e 235.239: Anexo XXII (Item 59) - Servidores Afastados. Observamos que não houve um padrão na demonstração dos dados, uma vez que, ora não constou o cargo e/ou o motivo do afastamento, ora não informou o período de afastamento, e que a Administração Superior da Secretaria e Sede e a Coordenaria da Reintegração Social e Cidadania não prestaram esclarecimentos sobre os servidores afastados e
- ✓ Eventos 235.240, 235.241 e 235.243: (Item 60) - Agente Penitenciário que **não prestavam serviços na atividade-fim** da UO na data de 31/12/2017. A relação consignou **3.648** Agentes Penitenciários, dispostos em ordem alfabética, seguidos da informação da Unidade, todavia não registrou em qual local os Agentes prestavam serviços, tampouco quais as atividades exerciam.

A gestão de pessoal da SAP, no exercício que ora se examina, ante os fatos que compõem a instrução processual, está **comprometida** em todas as áreas que circunscrevem seu campo de atuação – área-fim e área-meio (administrativo e saúde). Isso ocorre, uma vez que, mesmo diante de recomendação dessa E. Corte no sentido de que a



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

Origem “Promova, na medida do possível e de acordo com as necessidades, o preenchimento dos cargos vagos no quadro de pessoal da SAP;” (Contas do Governador do exercício de 2016 - eTC-5198/989/16), a Origem não adotou as medidas necessárias para suprir as demandas urgentes verificadas no quadro de pessoal do Sistema Prisional Paulista, portanto merece o **juízo de reprovação**.

Ora, a ausência de medidas efetivas por parte do Governo de São Paulo na recomposição do seu quadro de pessoal durante o exercício em exame agrava o “Estado Inconstitucional de Coisas” declarado pelo STF na ADPF 347. Assim, a Origem permanece no exercício em exame em situação de indevida inércia com algumas ações para melhor estruturar o sistema de segurança prisional (já em risco de descontinuidade em razão de deficiência de recursos humanos).

Sobreleva, nos presentes autos, a absoluta inexistência de informações quanto às nomeações para os cargos de “agente penitenciário” e “agente de vigilância e escolta” no exercício em exame, mesmo diante do déficit de pessoal na segurança penitenciária paulista, com decorrente e indevida **sobrecarga de trabalho**, risco de evasões e oportunidades para ações indisciplinadas, muitas delas delituosas, como homicídios em rebeliões, senão vejamos.

2.1 – Área fim (ASP e AEVP):

Existem fundados motivos na instrução dos autos que evidenciam o elevado déficit pessoal na área-fim da SAP, em que pese o alegado esforço da Origem, no sentido de amenizar o quadro caótico que se afere na relação entre número de custodiados por cada Agente de Segurança Penitenciário e, ainda, a ausência da devida demonstração do Quadro de Pessoal.

Vale lembrar que **não foram apresentados os cargos, respectivos locais de lotação e suas eventuais vacâncias** por Unidade Prisional. Assim, sobressai – dos relatórios da fiscalização que analisaram o tema de forma profícua – um panorama de **situações inaceitáveis**, que, ao não ser documentalmente contestado, passa a ser, portanto, direta ou indiretamente, acatado pela defesa.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

Neste sentido, vale citar como exemplo o consubstanciado no relatório da fiscalização **UGE 380205 - CENTRO DE PROGRESSAO PENITENCIARIA DE PACAEMBU**, no qual foi apurada a **extraordinária média de 18,52 presos por agente penitenciário**: um excedente de saturação quase **três vezes além** do recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (**5 presos por agente de segurança penitenciário**). Aqui estamos, evidentemente, diante de unidade absolutamente saturada na gestão de pessoal e superlotada, uma vez que sua população carcerária era de **1.964 custodiados** e sua ocupação regular deveria ser de, no máximo, **672 detentos**, portanto, **192% acima de sua capacidade** de atendimento.

Certamente a impropriedade acima mencionada fica mais robusta no confronto das justificativas apresentadas pela Origem, visto que evidenciou **3.648 Agentes Penitenciários que não prestavam serviços em sua atividade-fim** na UO em 31/12/2017. Somemos a isso o fato relatado de **excessivo número de servidores afastados por licença-saúde**, nesse caso, sem parâmetros gerenciais na exposição dos dados para que se pudesse identificar a quantidade de ASP. Cabe, pois, cogitarmos a hipótese de que, muito provavelmente, muitas dessas licenças-saúde estavam associadas ao **excesso de trabalho**.

Outro aspecto relevante é a **ausência de concursos** e/ou candidatos aptos para atenderem a real demanda no Sistema Prisional, tendo em mira o evidente déficit histórico e atual de Agentes. Mesmo porque, no cotejo das justificativas apresentadas pela SAP, não encontramos informação sobre a ocorrência de nomeação para o cargo de ASP no exercício de 2017.

Sobre o tema, oportuno mencionar que **o prazo** entre a abertura edital, homologação e a nomeação do servidor é **muito longo**, como exemplo citamos o **Edital n.º 121/2014: homologado** em 21/01/2017 e o primeiro ato de nomeação, 227 ASPs masculino, foi publicado no DOE de 20/01/2018, sem olvidar do lapso temporal até a posse efetiva, visto que não houve tal registro nas justificativas apresentadas. Tal fato impõe que o gestor seja diligente no controle do tempo de ressurgimento das vacâncias e na instauração dos procedimentos administrativos direcionados ao saneamento do déficit de pessoal, uma vez que as demandas serão atendidas somente após até quatro anos de seu início.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

Mas não só, uma vez que, ao sentir do *Parquet*, a situação fática encontrada na gestão de pessoal da Secretaria de Administração Penitenciária indica que seria praticamente impossível atender à demanda de colocar em operação as 15 Unidades Prisionais programadas no PPA e na LOA, caso elas tivesse sido inauguradas em 2017. Ou seja, a omissão não é só quanto à construção de novas unidades prisionais, mas também quanto incide gravemente sobre o quadro de pessoal necessário para trabalhar em cada uma delas.

Ora, o vazio do quadro de pessoal se revelaria ainda maior e dramático, caso tivessem sido entregues em 2017 as demais 9.419 vagas prometidas, já que só foram entregues 2.213 vagas no exercício, das 11.632 vagas inicialmente planejadas.

Nesse contexto, somos impelidos a formular a seguinte questão: Como a Origem poderia higidamente administrar essas 15 novas unidades prisionais sem os agentes de segurança penitenciários necessários e sem as respectivas equipes de saúde e pessoal administrativo?

2.1 – Área meio (Cargos Administrativos):

A Origem **não forneceu as informações necessárias** para a análise da matéria, especificamente quanto aos **ASPs que exerciam funções administrativas e/ou em desvio de função**.

Entretanto, por método de exclusão com base nas informações contidas no **relatório da fiscalização** das Contas do Governador do **exercício 2016** (eTC-5198.989/16), onde se registrou que existiam **35.594 cargos ocupados**, bem como informou que estavam ocupados na seguinte forma: **5.995** AEVPs, **3.814** ASPs (f), **20.125** ASPs (m) e **1.964** cargos da área da saúde, daí porque se pode inferir que existiam **4.760 cargos ocupados e não identificados**, sejam eles pertencentes à área administrativa ou à atividade-fim ou ainda cargos de provimento em comissão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2ª Procuradoria

2.1 – Área da Saúde:

De início, reproduzimos o Quadro de Pessoal inserto no **relatório da fiscalização** das Contas do Governador do **exercício 2016** (eTC-5198.989/16), devido à **insuficiência de dados na presente prestação de contas**, para que pudéssemos alcançar a melhor compreensão da matéria, como se segue:

Tabela – Quadro de pessoal da saúde.

CARGO	OCUPADO	VAGOS	TOTAL	% de vagos
AGENTE DE SAÚDE	3	16	19	84,21%
AGENTE TÉCNICO DE ASSISTENCIA A SAUDE	-	295	295	100,00%
AGENTE TÉCNICO DE ASSISTENCIA A SAUDE (ASSISTENTE SOCIAL)	361	140	501	27,94%
AGENTE TÉCNICO DE ASSISTENCIA A SAUDE (FARMACEUTICO)	31	54	85	63,53%
AGENTE TÉCNICO DE ASSISTENCIA A SAUDE (NUTRICIONISTA)	11	10	21	47,62%
AGENTE TÉCNICO DE ASSISTENCIA A SAUDE (PSICOLOGO)	374	111	485	22,89%
AGENTE TÉCNICO DE ASSISTENCIA A SAUDE (TERAPEUTA OCUPACIONAL)	2	5	7	71,43%
ASSISTENTE TÉCNICO DE COORDENADOR DE SAÚDE	1	1	2	50,00%
AUXILIAR DE ENFERMAGEM	473	-	473	0,00%
AUXILIAR DE LABORATORIO	23	1	24	4,17%
AUXILIAR DE SAÚDE	15	18	33	54,55%
CIRURGIAO DENTISTA	165	259	424	61,08%
COORDENADOR DE SAUDE	-	1	1	100,00%
DIRETOR TÉCNICO DE SAÚDE I	11	143	154	92,86%
DIRETOR TÉCNICO DE SAÚDE II	11	105	116	90,52%
DIRETOR TÉCNICO DE SAÚDE III	1	2	3	66,67%
ENFERMEIRO	334	167	501	33,33%
MÉDICO I	39	613	652	94,02%
MÉDICO II	44	-	44	0,00%
MÉDICO III	35	-	35	0,00%
MEDICO VETERINARIO	-	1	1	100,00%
SUPERVISOR DE EQUIPE TECNICA DE SAUDE	-	11	11	100,00%
TECNICO DE ENFERMAGEM	19	403	422	95,50%
TECNICO DE LABORATORIO	11	3	14	21,43%
TOTAL GERAL	1.964	2.359	4.323	54,57%

Fonte: TC-A 4552/026/2016.

Em igual medida, devido às informações inconclusivas prestadas pela Origem, para melhor compreensão da **distribuição dos profissionais da área da saúde**, reproduzimos as informações insertas no **relatório da fiscalização** das Contas do Governador do **exercício 2016** (eTC-5198.989/16), conforme tabelas a seguir transcritas:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2ª Procuradoria

Tabela – Quantidade acima de 01 médico por UP.

Qtde. de médicos	Unidade Prisional	Qtde. de médicos	Unidade Prisional
2	CENTRO DE DETENCAO PROVISORIA SOROCABA	2	PENITENCIARIA I DE HORTOLANDIA
2	CENTRO DETENCAO PROVISORIA I PINHEIROS	2	PENITENCIARIA I DE PRESIDENTE WENCESLAU
2	CENTRO DETENCAO PROVISORIA SANTO ANDRE	3	C.PROG.PEN."P.NOE DE AZEVEDO"
2	PEN.DR.WALTER F.PEREIRA QUEIROZ,PIRAJUI	3	CENTRO DETENCAO PROVISORIA HORTOLANDIA
2	PENIT.DR.EDUARDO OLIVEIRA VIANNA,BAURU	3	PENITENCIAR.DR.ALBERTO BROCCHERI,BAURU
2	PENIT.OZIAS L.SANTOS, PACAEMBU	3	PENITENCIAR.ORLANDO BRANDO FILINTO,IARAS
2	PENITENC.DR.GERALDO A.VIEIRA,SAO VICENTE	3	PENITENCIARIA JAIRO ALMEIDA BUENO,ITAPET
2	PENITENC.JOAO BATISTA SANTANA,RIOLANDIA	4	CENTRO DET.PROVISORIA SAO JOSE RIO PRETO
2	PENITENCIARIA "TACYAN MENEZES DE LUCENA"	4	HOSP.C.TR.PSIQ.DR.A.A.FERREIRA-TAUBATE
2	PENITENCIARIA DE ANDRADINA	4	PENIT.DR.SEBASTIAO M.SILVEIRA,ARARAQUARA
2	PENITENCIARIA DE DRACENA	4	PENITENC.DR.ANTONIO SOUZA NETO,SOROCABA
2	PENITENCIARIA DE JUNQUEIROPOLIS	4	PENITENCIARIA DR.DANILO PINHEIRO,SOROC.
2	PENITENCIARIA DE PRESIDENTE BERNARDES	4	PRESIDIO DR.EDGARD M.NORONHA,TREMEMBE
2	PENITENCIARIA DE SAO BERNARDO, CAMPINAS	5	HOSP.CUSTODIA TR.PSIQUIATRICO II,F.ROCHA
2	PENITENCIARIA FEMININA DA CAPITAL	7	PENITENCIARIA FEMININA "SANT'ANA"
2	PENITENCIARIA FEMININA DE TUPI PAULISTA	8	HOSP.C.TR.PSIQ.PROF.ANDRE T.LIMA,F.ROCHA
TOTAL		95	

Fonte: TC-A 4552/026/2016.

Com esses dados é possível constatar que nem todas as UPs contam com médicos, conforme se observa na Tabela abaixo. Nota-se que a maioria das UPs não tem médicos, 57,83% (96), e que 22,89% (38) têm apenas 01 médico. Para essas UPs que não possuem médicos, os presos que precisam são atendidos por médicos de outras unidades ou são levados a Hospitais da região, neste último caso é necessário uma equipe de agentes da SAP (AEVP) para escoltá-los, o que nem sempre é fácil, podendo atrasar esse atendimento e gerar complicações.

Tabela – Médicos por UP.

Unidades Prisionais	Qtde.	%
UPs com nenhum médico	96	57,83%
UPs com 01 médico	38	22,89%
UPs com mais de 01 médico	32	19,28%
TOTAL:	166	100,00%

Fonte: TC-A 4552/026/2016.

À luz dos dados acima colacionados, agregamos, ainda, as seguintes informações de interesse, extraídas das justificativas oferecidas pela SAP:

- O último concurso realizado pela SAP para provimento de cargos de médico foi por intermédio do Edital n.º 141/2013, publicado em 12/11/2013, sendo que até o presente momento não existe autorização para abertura de novo certame;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

- **A Secretaria da Administração Penitenciária** e a Secretaria de Estado da Saúde, em 15 de setembro de 2014, assinaram o **Termo de Adesão à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP)** no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e
- **A diminuição de unidades prisionais com equipe mínima de saúde** foi motivada pela inauguração de duas novas unidades e o, conseqüente, remanejamento de profissionais de saúde de outras UPs para comporem a equipe mínima das novas UPs, visto que não existiam profissionais disponíveis para suprir tais necessidades.

Inicialmente, observamos que a SAP não comprovou que teria efetivado as medidas necessárias de suas ações e seus serviços para executar plenamente o Termo de Adesão à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (**PNAISP**), conforme o disposto no artigo 21³ da Portaria Interministerial n.º 1 de 02/01/2014. Tampouco atendeu às normas contidas na Portaria do Ministério da Saúde n.º 482 de 1º de abril de 2014, onde foram instituídas normas para operacionalização da PNAISP, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), particularmente quanto à composição mínima das Equipes de Saúde, regulamentada nos artigos 2º a 4º do mesmo diploma legal.

Nesse sentido, a SAP deveria ter observado a equipe mínima no bojo das unidades prisionais, em consonância com o artigo 8º da Portaria Interministerial n.º 1.777/MS/MJ de 09 de setembro de 2003, visto que o parágrafo único do artigo 21 da Portaria Interministerial n.º 1 de 02/01/2014 dispôs que *“Enquanto não efetivada a implementação da PNAISP conforme as regras previstas nesta Portaria, os entes federativos manterão o cumprimento das regras previstas na Portaria Interministerial n.º 1.777/MS/MJ, de 9 de setembro de 2003”*.

Por outro modo, constatamos que **não estavam preenchidas as vagas de servidores técnicos da área da saúde em seu quadro de pessoal (psiquiatra e/ou**

³ Art. 21. Os entes federativos terão prazo até 31 de dezembro de 2016 para efetuar as medidas necessárias de adequação de suas ações e seus serviços para que seja implementada a PNAISP conforme as regras previstas nesta Portaria.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

psicólogo e/ou assistente social) na maioria das Unidades Prisionais, para composição de Comissão Técnica de Classificação, conforme justificativas apresentadas no item 25 do Relatório Final. Daí decorre o risco de que a SAP não tenha classificado, de forma adequada, grande parte dos custodiados no exercício de 2017, em rota de afronta à Lei de Execução Penal. Aqui, no exercício em exame, sobressai o diagnóstico de omissão (reiterada!) da SAP quanto à falta de reposição do quadro de pessoal técnico da área da saúde, haja vista a recalcitrante acomodação da Origem com vacâncias longevas.

Parece-nos, pois, digno de atenção o quanto esse precarizado quadro – nestes autos relativos ao exercício de 2017 – revelou-se ainda mais agravado em 2018, diante da recentíssima auditoria operacional no Sistema Prisional Paulista divulgada pelo TCE-SP em 24/07/2019 (<https://www.tce.sp.gov.br/6524-10-anos-cresce-87-deficit-vagas-presidios>), conforme excerto que segue:

O relatório ainda aponta a insuficiência de recursos humanos vinculados às atividades prisionais. Foi constatada a taxa de 9,59 presos por agente de custódia. O número também está acima do índice nacional que é de 8,2 presos por agente, e está além do recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que sugere a quantidade de 5 presos por agente.

O TCE ainda apontou que algumas unidades prisionais não possuem equipe mínima de saúde, conforme preconizado pela Portaria Interministerial nº 1.777/2003. No quadro de pessoal da Secretaria foi apontada a existência de apenas 97 cargos de Médico. A situação de superlotação nos estabelecimentos, aliada à insuficiência de profissionais da saúde, segundo a Corte, propicia a transmissão de doenças infectocontagiosas. (grifos nossos)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

Sobre o tema, vale mencionar, ainda, matéria jornalística veiculada em 14/06/2019, link: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/06/falta-de-agentes-penitenciarios-poe-seguranca-de-prisoas-de-sp-e-saude-de-presos-em-risco.shtml>:

Falta de agentes penitenciários põe segurança de prisões de SP e saúde de presos em risco

Déficit de servidores na pasta é de 25%; ausência maior nas unidades é a de médicos



14.jun.2019 às 2h00

EDIÇÃO IMPRESSA

Ouvir o texto **A-** **A+**

Artur Rodrigues

SÃO PAULO Um déficit no efetivo das prisões de São Paulo, administradas pelo governo João Doria (PSDB), coloca em risco a segurança das unidades e saúde dos detentos.

De lados opostos das grades, agentes penitenciários e presos compartilham problemas causados pelo não preenchimento de 25% nos quadros da SAP (Secretaria da Administração Penitenciária).

Agentes relatam viver uma rotina de perigo, sem funcionários suficientes manter os procedimentos de segurança indicados para lidar com os presos, em tensão constante desde a transferência de líderes do PCC (Primeiro Comando da Capital) para penitenciárias federais, em fevereiro.

Em condições insalubres, os presos [muitas vezes não têm médicos](#) para atendê-los e morrem nas celas sem assistência.

Doria foi eleito governador com a promessa de criar prisões modelo [administradas pela iniciativa privada](#), mas sua gestão afirma que a proposta só vale para as novas unidades construídas. Enquanto isso, o sistema existente, que abriga 233 mil presos em unidades onde deveria haver 144 mil, tem sua situação continuamente agravada sem solução em vista.

De acordo com dados do governo publicados no Diário Oficial, 3.423 (35%) das 9.875 vagas de agentes de escolta —responsáveis pela segurança externa dos presídios— não estão preenchidas. Já os agentes penitenciários, que fazem o contato direto com os presos, têm 13% de vagas ociosas, ou 3.727 das 28.269 previstas.

Sistema prisional defasado



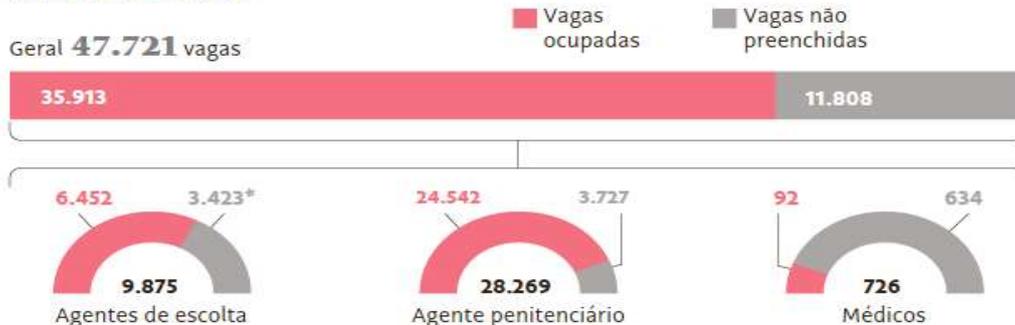


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2ª Procuradoria

Déficit de funcionários

Geral **47.721** vagas



*Governo afirma que número previsto foi mudado pela atual gestão e que atual efetivo é suficiente Fonte: Secretaria da Administração Penitenciária

Neste caso, o Sifuspesp, um dos sindicatos da categoria, afirma que o déficit é bem maior do que o dado oficial, uma vez que os agentes acabam sendo movidos para setores burocráticos e desfalcam as carceragens.

Hoje, há nove presos por agente, quase o dobro do índice recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (cinco detentos por funcionário).

Desarmados, os agentes têm entre suas funções a de retirar presos de celas superlotadas para transferências, saídas para audiências e para atender problemas de saúde.

“Tirar um preso do pavilhão é perigoso naturalmente. Em um pavilhão onde deveria ter dois agentes, e você é o único, é pior ainda. Fica na mão dos presos”, diz um agente. Para ele e outros colegas, o que evita rebeliões e fugas é uma tática do PCC de manter relativa paz nas prisões a fim de não prejudicar seu principal negócio, o tráfico de drogas.

Isso não impede que ocorram situações como a [rebelião no ano passado](#) em Taubaté, interior do estado, iniciada após detentos agredirem e dominarem um agente.

O desgaste emocional leva muitos profissionais da área a adoecer e mesmo tentar o suicídio. “Transtorno de ansiedade, depressão, síndrome de burnout e transtorno de ansiedade são comuns. Neste ano, tivemos dois suicídios e 12 tentativas”, afirma Fábio Ferreira, presidente do Sifuspesp. Ele afirma que candidatos aprovados em concursos nos últimos anos para a categoria nunca foram nomeados.

A situação é mais grave em relação aos médicos que atuam nas prisões: apenas 92 (13%) das 726 vagas existentes estão preenchidas. O número de médicos disponíveis corresponde a pouco mais da metade do total de unidades prisionais, de 173. Também faltam enfermeiros e auxiliares de enfermagem.

“O próprio fato de pessoas ficarem encarceradas em espaço insalubre e superlotado já influencia a proliferação de doenças. A falta de profissionais de saúde traz potencialidades para doenças ou mesmo mortes no cárcere”, diz o defensor público Leonardo Biagioni, coordenador do Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria.

A Defensoria tem uma série de ações civis para garantir a presença dos quadros de saúde exigido no estado, o que não é cumprido 100% por nenhuma unidade, diz Biagioni.

“Foram registrados casos de auxiliares de enfermagem e agentes penitenciários ministrando medicamentos”, diz o defensor.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2ª Procuradoria

Entre as ações da Defensoria, está uma relacionada à Penitenciária Masculina da Taquarituba, no interior paulista. O trabalho de apuração inclui levantamento de mais de cem presos com doenças e síndromes como Aids, tuberculose e hanseníase sem receber o devido tratamento. Entre as fotos compiladas pela Defensoria, há as de presos com feridas e a de um detento com vísceras expostas.

Na ação, é citado o caso de um homem que desmaiou e foi encaminhado à enfermaria. Auxiliares de enfermagem teriam dito que o detento estava bem e o mandaram para cela. Segundo a ação, ele foi encaminhado novamente à enfermaria e morreu.

Quando há situações de emergência, faltam motoristas e escolta para que os presos sejam levados a hospitais externos, diz o defensor Biagioni.

De 416 mortes naturais de presos, 57 ocorreram fora de hospitais, em locais como a cela e enfermaria, segundo dados obtidos pela Folha por meio da Lei de Acesso à Informação.

OUTRO LADO

O governo João Doria afirma que vem realizando procedimentos para a contratação de funcionários para os quadros da SAP (Secretaria da Administração Penitenciária).

“A SAP conta com dois concursos válidos para nomeação de agentes e estão em andamento dois concursos para Agentes de Segurança Penitenciária masculino e feminino, realizados em 2017, que estão na fase de investigação social. Somente em 2019, já entraram em exercício 560 agentes”, diz nota do governo.

O comunicado afirma que o déficit de agentes de escolta estimado pela última gestão não corresponde à realidade. O governo quer diminuir as locomoções de presos investindo em teleaudiências e, por isso, o quadro atual é suficiente.

A gestão afirma também que fará um novo concurso para contratar 84 médicos neste ano, mas cita números que mostram a dificuldade para atrair esses profissionais. “No último concurso realizado, do total de 262 vagas, inscreveram-se 110 concorrentes, sendo que apenas 10 tomaram posse e 4 efetivamente entraram em exercício”, diz a nota.

A SAP nega, no entanto, que falte atendimento médico aos presos. “Sobre a assistência médica nos presídios, a correlação que o repórter faz não corresponde à realidade. Do total de mortes naturais em 2018, 19 delas foram na enfermaria das próprias unidades, onde há equipe de saúde, 12 mortes ocorreram a caminho do hospital, e 6 mortes ocorreram durante saídas temporárias, nas quais o preso está no convívio familiar, fora da unidade”.

A gestão menciona ainda parceria em 56 presídios para que municípios prestem atendimento médico aos presídios e afirma que melhorará o sistema prisional com a entrada da iniciativa privada para a criação de novas unidades.

“Das 10 novas unidades que estão em construção e serão inauguradas em 2019, quatro vão operar em gestão compartilhada, com o Estado a cargo da segurança interna e externa do presídio”, diz a nota.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

4) **Programa 3814 – Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares (PPA):**

Programa: 3814 - GESTÃO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO PENAL, EGRESSOS E SEUS FAMILIARES

Finalístico

Órgão: 38000 - SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

Valores em R\$ 1,00

Despesa	Total	Correntes	Capital
Valor Global	349.500.000,00	343.000.000,00	6.500.000,00
Recursos Orçamentários:	349.500.000,00	343.000.000,00	6.500.000,00

Recursos Não Orçamentários:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ASSOCIADOS 04-SOCIEDADE SEGURA, COM MENOS VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE
05-POPULAÇÃO COM PLENO EXERCÍCIO DOS DIREITOS DE CIDADANIA, COMO DIREITO À JUSTIÇA, À PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA, À CULTURA, AO ESPORTE E AO LAZER

OBJETIVO DO PROGRAMA

GARANTIR A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA DURANTE SUA PERMANÊNCIA NO SISTEMA PENITENCIÁRIO E PROMOVER POLÍTICAS PÚBLICAS EFETIVAS QUE VIABILIZEM A REINTEGRAÇÃO SOCIAL DOS PRESOS, INTERNADOS E EGRESSOS, POR MEIO DE AÇÕES DE EDUCAÇÃO, SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL, QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E TRABALHO

PÚBLICO ALVO:

CUSTODIADOS, EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL E SEUS FAMILIARES E APENADOS

ABRANGÊNCIA ESPACIAL:

Estado

INDICADORES DE RESULTADO DE PROGRAMA:	VALOR MAIS RECENTE	PERÍODO DE REFERÊNCIA	FONTE DA INFORMAÇÃO	META AO FINAL DO PPA
NÚMERO APENADOS COM PENA ALTERNATIVA CUMPRIDA OU EM CUMPRIMENTO (unidade)	12.901	2014	COORDENADORIA DA REINTEGRAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	18.900
PERCENTUAL DE EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL QUE RECEBERAM ASSISTÊNCIA EM APOIO À SUA REINTEGRAÇÃO (%)	8,47	2014	COORDENADORIA DA REINTEGRAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	9,29
PERCENTUAL DE CUSTODIADOS QUE, NO ANO, CONCLUÍRAM AO MENOS UM CURSO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL (%)	33,98	2014	FUNAP	38,3
RAZÃO DE ATENDIMENTOS POR SENTENCIADO ASSISTIDO (unidade)	2,95	2014	COORDENADORIA DA REINTEGRAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	2,73

A origem, devido aos nossos quesitos sobre o tema, apresentou as seguintes informações:

19 – Número de apenados com pena alternativa cumprida ou em cumprimento nos exercícios 2016 e 2017

Penas cumpridas em 2016	90.865 acumulado, sendo 8.419 só no ano de ano de 2016
Penas cumpridas em 2017	99.373 acumulado, sendo 8.508 só no ano de ano de 2017



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

20 - Número de egressos do sistema prisional no exercício de 2017

Egressos em 2017	104.767
Qtde egressos que receberam assistência em apoio à sua reintegração	172.458

Segue abaixo a relação dos números solicitados acerca dos postos de trabalho oferecidos em 2017 (p.17):

- Postos de trabalho oferecidos para egressos: não se aplica.
- Número de egressos cadastrados no Programa Emprega São Paulo/Pró-Egresso: 31.682
- Postos de trabalho oferecidos para custodiados, do regime semiaberto: não se aplica
- Indivíduos egressos que foram empregados: 313
- Indivíduos custodiados, do regime semiaberto, que foram beneficiados no âmbito do programa Frente de Trabalho da então Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho, 186; e 8.710 beneficiários do Programa Via Rápida da extinta Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação.

Adicionalmente, no item 12 do relatório final sob evento 235.2, a Origem fez um breve relato da atuação da Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania, a qual se materializou por intermédio das Centrais de Atenção a Egressos e Familiares (CAEFs), Grupo de Capacitação, Aperfeiçoamento e Empregabilidade - GCAE e do Departamento de Atenção ao Egresso e Família – DAEF, bem como pelo Programa Pró Egresso. Também disponibilizou dados relativos ao exercício de 2018 sobre capacitação profissional em parceria com demais entes públicos e privados, num total de 9.138 presos e egressos; 29.729 egressos foram cadastrados no Programa Pró-Egresso e 5.955 egressos buscaram apoio nas CAEFs, dentre os quais, 240 foram efetivamente inseridos no mercado de trabalho.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2º Procuradoria

ANEXOS

Tabela 1 – Atendimento Qualificação Profissional Direto FUNAP

Cursos de Qualificação Profissional - ATENDIMENTO DIRETO FUNAP - NÚMERO DE ALUNOS

Atividade	Parceria	Nº de Turmas	Nº de Atendidos
ELETRICA RESIDENCIAL	FUNAP/UP	11	270
INCLUSÃO DIGITAL	FUNAP/UP	6	16
INFORMÁTICA	FUNAP/UP	205	2454
Total Ano		222	2.740
Média Mensal		19	228
Média de Alunos concluintes por Turma		12	

Módulos do Programa de Educação para o Trabalho e Cidadania "De Olho no Futuro" - PET	Parceria	Nº Alunos - Ano	Nº de alunos Mês
	FUNAP/UP	27.482	2.290

Total Atendimento Direto FUNAP	Nº Alunos - Ano	Nº de alunos Mês
	30.222	2.519

Tabela 2 – Atendimento Qualificação Profissional com Parcerias

ATENDIMENTO COM PARCERIAS NÚMERO DE ALUNOS

Atividade	Parceria	Nº de Turmas	Nº de Atendidos
ALIMENTE-SE BEM	SESI JAU	1	30
APRENDER A EMPREENDER	SEBRAE	3	48
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	PRONATEC/Instituto Federal Sul de Minas	6	91
ATENDENTE DE LANCHONETE	PRONATEC/Instituto Federal Sul de Minas	2	15
CABELEIREIRO	RENATA NEVES ESPAÇO ART E BELEZA	7	62
CABELEIREIRO	PRONATEC/Instituto Federal Sul de Minas	8	145
COSTURA EM MÁQUINA DE OVERLOQUE	SENAI	12	157
COSTURA INDUSTRIAL DO VESTUÁRIO	PRONATEC/Instituto Federal Sul de Minas	3	52
EMPREENDEDORISMO	SEBRAE	5	95
EMPREENDEDORISMO	TELEPORT	7	68
INFORMÁTICA	CENTRO PAULA SOUZA	4	23
INFORMÁTICA	Prefeitura Municipal de Mirandópolis	72	592
INFORMÁTICA	PREFEITURA DE LAVÍNIA	53	542
INFORMÁTICA	ROTA DAS BANDEIRAS	17	146
INFORMÁTICA	TELEPORT	4	32
INFORMÁTICA	UNILINS	5	45
INSPETOR DE QUALIDADE	PRONATEC/Instituto Federal Sul de Minas	1	20
INTRODUÇÃO À ADMINISTRAÇÃO	Faculdade Estácio	4	79
LOGÍSTICA	TELEPORT	8	160
MARÇENARIA	PRONATEC/Instituto Federal Sul de Minas	8	75
MARKETING	TELEPORT	4	75



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2ª Procuradoria

MECÂNICA DIESEL	Prefeitura Municipal de Mirandópolis	10	151
PADEIRO	PRONATEC/Instituto Federal Sul de Minas	8	118
PEDREIRO DE ALVENARIA	PRONATEC/Instituto Federal Sul de Minas	11	75
PEDREIRO REVESTIMENTO EM ARGAMASSA	PRONATEC/Instituto Federal Sul de Minas	2	31
PINTOR DE OBRAS IMOBILIÁRIAS	PRONATEC/Instituto Federal Sul de Minas	11	132
SUINOCULTURA	CATI	2	32
TÉCNICAS DE VENDAS	Prefeitura Municipal de Mirandópolis	19	351
VENDAS	TELEPORT	17	303
Total Ano		314	3.745
Média Mensal		26	312
Média de Alunos concluintes por Turma		12	

Tabela 3 – Atendimento Qualificação Profissional Total

ATENDIMENTO TOTAL EM QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL (Atendimento direto FUNAP + Parcerias)		
	Total Ano	Média Mensal
Atendimento Total FUNAP	30.222	2.519
Atendimento com Parcerias	3.745	312
TOTAL GERAL	33.967	2.831
Média de alunos concluintes por turma	12	

Tabela 4 – Custos Qualificação Profissional FUNAP

CUSTOS FUNAP - QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Cursos Profissionalizantes

Quantidade de monitores empregados - mês	222
Valor médio da bolsa (R\$)	351,38
Custo médio total (R\$)	78.006,36

Módulos PET

Quantidade de monitores empregados - mês	264
Valor médio da bolsa (R\$)	351,38
Custo médio total (R\$)	92.764,32

Custo Médio Qualificação Profissional FUNAP

Total de monitores	486
Custo total - mensal (R\$)	170.770,68

Diante das justificativas, apresentamos nossas considerações por indicador de programa.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

4.A – Número de apenados com pena alternativa cumprida ou em cumprimento (unidade): Valor mais recente: 12.901, Período de Referência: 2014 e Meta ao final do PPA: 18.900:

Inicialmente, vale notar que a Origem não indicou as penas em cumprimento, tampouco informou a demanda, ao revés, destacou que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo é que seria o Órgão responsável por tal, assim, em descompasso com nossos quesitos. Entretanto, informou o montante acumulado, ano a ano, das penas alternativas cumpridas sem, contudo, explicitar o período inicial de tal medição.

Dito isso, podemos concluir que **o resultado da quantidade de “apenados com pena alternativa cumprida ou em cumprimento” apresentado em 2017 – 8.508 apenados – foi inferior na razão de 34,05%, quando comparado dado disponível para o exercício de 2014 – 12.901 apenados –**, e de **54,45%**, se comparado a meta ao final do PPA – 18.900 apenados. Por outra leitura, a **Ação 6147 Promoção da aplicação de penas e medidas alternativas à prisão** constante na LOA consignou como meta 35.400 vagas de trabalho para penas e medidas alternativas para o exercício de 2017, porquanto a razão de efetividade da ação, se cotejada com o resultado efetivamente alcançado para aludido indicador de programa, resulta em execução de tão somente **24,03%** do planejado.

4.B – Percentual de egressos do sistema prisional que receberam assistência em apoio a sua reintegração (%): Valor mais recente: 8,47, Período de Referência: 2014 e Meta ao final do PPA: 9,29:

Preliminarmente, observamos que a informação apresentada pela SAP – 104.767 egressos, dentre os quais, 172.458 receberam apoio à sua reintegração – é operacionalmente improvável que haja a escassez de pessoal e apoio logístico para atuar em face de tal volume de demanda. Tal nível de atendimento, na série histórica de precarização dos serviços prestados pela política penitenciária no Estado de São Paulo, pressupõe um ambiente gerencial propício – pessoal, financeiro, material, entre outras condições necessárias –, o que não se constata no presente exame.

Ademais disto, seria necessário delimitar, conceitual e metodologicamente, qual é o conteúdo do que a Administração entende por “apoio à reintegração do egresso”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

Apenas cadastrar formalmente em determinado programa e/ou prestar informações comuns não resultam efetivamente, ao sentir do *Parquet*, em apoio à reintegração.

O que se tem registro substancial nos presentes autos é de que o programa efetivamente entregou os seguintes resultados: **419 pessoas beneficiárias no Programa Renda Cidadã, 2.723 pessoas cadastradas no Programa de qualificação profissional Via Rápida da SDECTI e 279 pessoas empregadas por meio do Programa Pró-Egresso**, conforme relatório de atividades. Ou seja, **3.421 atendimentos para a referida ação**.

Por outro lado, há ainda registro de 31.682 egressos cadastrados no Programa Emprega São Paulo/Pró-Egresso, dentre os quais, **somente 313 egressos foram empregados**, conforme justificativas constantes no Anexo I, Informação GC/CRSC nº 004/2019, item 3, segundo lemos no evento 235.5. Ora, neste caso, poder-se-ia indagar – em última instância – que o resultado efetivo teria sido de apenas **313 atendimentos para a referida ação**.

Assim, considerando o melhor cenário para a Origem – 3.421 atendimentos em face de 104.767 egressos –, **o resultado do indicador de programa** para o exercício de **2017** foi de **3,26%**. Ora, ao compararmos tal resultado com os parâmetros concebidos no planejamento da política pública, percebemos sua insuficiência, vez que o valor de referência mais recente (2014) era de **8,47%** e a meta projetada ao final do PPA (neste 2019) era de **9,29%**. Daí decorre a perspectiva de que o resultado do produto não atende, sequer precariamente, ao objetivo do programa na forma do seu planejamento intertemporal.

4.C – Percentual de custodiados que, no ano, concluíram ao menos um curso de formação profissional (%): Valor mais recente: 33,96, Período de Referência: 2014 e Meta ao final do PPA: 33,3:

Análise prejudicada devido à **ausência de informação essencial para confrontar a matéria**, visto que a SAP e a FUNAP não apresentaram a quantidade de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

custodiados efetivamente **formados** no exercício, em inobservância parcial à questão⁴ formulada em nosso parecer sob evento 214. Vale notar que a informação oferecida pela FUNAP em todos os seus quadros “**Média de alunos concluintes por turma: 12**” possui caráter meramente formal, além de ser repetitiva e não indicar lastro factual em controles plausíveis.

4.D – Razão de Atendimento por sentenciado Assistido (unidade): Valor mais recente: 2,95, Período de Referência: 2014 e Meta ao final do PPA: 2,73:

Análise prejudicada devido à **ausência de justificativas e informações para confrontar a matéria**, visto que a SAP não atendeu à questão⁵ formulada em nosso parecer sob evento 214.

Assim, diante desse apanhado de quesitos insuficientemente respondidos, reputamos que a execução do Programa 3814 – Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares, no exercício de 2017, não atingiu satisfatoriamente seus objetivos precípuos – educação, saúde, assistência social, qualificação profissional e trabalho -, tendo em mira os resultados obtidos em seus principais indicadores de programa.

5) Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) e Habite-se:

De início, insta mencionar que a Origem apresentou suas justificativas e informações de interesse, nos seguintes termos:

⁴ - Relacionar o número de cursos para Formação Educacional e Profissional realizados no exercício de 2017, contendo o nome do curso, custo per capita, número de alunos e quantidade de formandos, tendo em mira que o relatório de atividades consignou como realização 26.507 matriculados em cursos de alfabetização e profissionalizante e indicou como principais realizações o Programa de Educação Formal, - Atendimento SEE: 192.978 e - Atendimentos FUNAP: 2.568, entretanto não especificou as quais seriam as realizações e seus resultados;

⁵ 4- Esclarecer os parâmetros utilizados para formar o indicador do produto: *razão de atendimentos por sentenciado atendido (unidade) – valor mais recente: 2,95 – período de referência: 2014 – Meta ao final do PPA: 2,75, bem como informar a realização do produto nos exercícios de 2016 e 2017.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

✓ Evento 235.4: Item 63 – Relação das unidades prisionais que não possuíam AVCB e/ou habite-se em 31/12/2017, justificativas prestadas por cinco Coordenarias, visto que **não constaram as informações das 38 UPs** administradas pela **Coordenadoria Regional da Região Central**, apresentadas nos seguintes termos:

- **Coordenadoria da Região Metropolitana de São Paulo:** Informou que **27** Unidades Prisionais **não possuíam AVCB e Habite-se**, sendo que somente o CDP II de Pinheiros estava regular. Destacou que as construções, em sua maioria, são antigas, fato que dificultaria a obtenção do laudo. Por fim, alegou que as 27 UPs estariam executando as práticas necessárias para aquisição do AVCB, citou como exemplo obras e reformas prediais;
- **Coordenadoria da Região Noroeste do Estado:** Informou que **8** Unidades Prisionais **possuíam AVCB em 31/12/2017, sendo que 2 UPs obtiveram AVCB após 31/12/2017**. Salientou que as UPs estariam adotando providências para a regularização. Insta mencionar que a Coordenaria é responsável por **42 UPs**;
- **Coordenadoria da Região Oeste do Estado:** Informou que as **33** Unidades Prisionais **não possuíam AVCB em 31/12/2017**. Destacou que algumas UPs estariam adotando providências para a regularização;
- **Coordenadoria de Saúde do Sistema Penitenciário:** Informou que o Hospital não tem habite-se e não possui AVCB. Destacou que já teria sido elaborado o projeto básico para contratação de empresa especializada para a execução de obras e serviços de adequação e restauração dos pavilhões e
- **Coordenadoria de Unidades Prisionais da Região do Vale do Paraíba e Litoral:** Informou que **2** Unidades Prisionais **possuíam AVCB em 31/12/2017, das 18 UPs sob a**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

responsabilidade da Coordenadoria. Salientou que a ausência do AVCB seria pela falta de recursos orçamentários e financeiros para realização de obras necessárias para adequação.

A ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) não pode ser tratada como descumprimento “meramente formal”, visto que se trata de **instrumento formal indispensável à segurança de logradouros públicos contra incêndio**, em afronta ao artigo 10 do Decreto Estadual nº 56.819/11. Tal exigência deve ser ainda mais rigorosa, especialmente quando se tratam de instalações penitenciárias e hospitalares, as quais abrigam uma grande quantidade de pessoas (funcionários e custodiados sob responsabilidade integral do Estado) e têm intenso fluxo esporádico de outros indivíduos (defensores públicos, advogados, visitantes etc.).

Trata-se, pois, de dever republicano de ser o primeiro a dar o exemplo até para poder exercer, com legitimidade, o poder de polícia na fiscalização da prevenção a incêndios na iniciativa privada e junto à sociedade. Se quem fiscaliza é o primeiro a descumprir a norma, tal omissão se revela um paradigmático espelho da falência estatal, ao que se soma a hipótese de responsabilidade civil do Estado em caso de incêndio com vítimas.

Constatamos, ainda, que mesmo Unidades Prisionais construídas há pouco tempo não tinham AVCB, como exemplos: CDP de Icém inaugurado em 10/02/2017; CDP de Riolândia inaugurado em 22/11/2013; PF de Tupi Paulista inaugurada em 16/08/2011 e CPP de São José do Rio Preto inaugurado em 28/12/2010. Tal panorama põe em xeque a gestão da SAP, visto que não se pode aceitar como lícita a inauguração de obra para custodiar presos, sem que antes fossem adotadas as medidas legais e necessárias para o seu regular funcionamento.

Em igual medida, constatamos, quando devidamente informado pela Origem, a existência de **Unidades Prisionais sem o devido auto de conclusão de obra**, perante a competente autoridade municipal. Ou seja, tais Unidades estão irregulares junto aos Órgãos Municipais responsáveis em que estão estabelecidas e, conseqüentemente, seu respectivo funcionamento é precário.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

Conclusão

Em face de todo o exposto, 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 desta Corte, pugnar pela **IRREGULARIDADE** das contas da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária para o exercício de 2017, na forma do artigo 33, III, *a, b e c* c.c § 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, 85 e 88 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, 13 de setembro de 2019.

Élida G. Pinto
Procuradora do Ministério Público de Contas

10