



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª Procuradoria de Contas**

TC-21773.989.19-9
Fl. 1

Processo:	TC-21773.989.19-9 TC-21789.989.19-1 TC-21867.989.19-6 TC-21932.989.19-7 TC-21956.989.19-8
Representantes:	Soluções Serviços Terceirizados – Eireli Dayane de Oliveira Ferreira Felipe Estevam Ferreira José Jodacir de Sousa Júnior Instituto Humanitas360 Brasil
Representada:	Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo

Cuidam os autos das representações trazidas por **Soluções Serviços Terceirizados – Eireli, Dayane de Oliveira Ferreira, Felipe Estevam Ferreira, José Jodacir de Sousa Júnior e Instituto Humanitas360 Brasil** em face do edital da Concorrência Pública nº 02/2019, promovida pela Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, objetivando a “*execução de serviços de operacionalização de quatro Unidades Prisionais sob a forma de gestão compartilhada com o Estado*”.

Em sessão do Tribunal Pleno de 06.11.2019, as representações foram julgadas parcialmente procedentes, com determinação de apresentação dos “estudos de viabilidade econômico-financeira e da vantajosidade do ajuste” para análise por esse TCE/SP, como condição para homologação do certame¹ (evento 64 do TC-21773.989.19-9).

Do acórdão, foi interposto Pedido de Reconsideração pela representante Dayane

¹ “[...] **3.20** Posto isto, circunscrito estritamente às questões analisadas, considero **parcialmente procedentes** as representações, determinando que a Administração, querendo dar seguimento ao certame, adote as medidas corretivas pertinentes para dar cumprimento à lei, especialmente para:

- Adequar a exigência de qualificação técnica;
- Excluir a participação de sociedades cooperativas;
- Exigir prova de regularidade fiscal apenas sobre os tributos relacionados ao objeto do certame;
- Incluir expressamente no edital o prazo para a assinatura do contrato;
- Prever os aspectos operacionais pelos quais será fornecido o atendimento jurídico aos presos; e
- Permitir a impugnação ao instrumento convocatório por meios eletrônicos.

Deve atentar, depois, para a devida republicação do edital, nos termos reclamados pelo artigo 21, § 4º, da Lei 8.666/93.

Deve, outrossim, apresentar os estudos de viabilidade econômico-financeira e da vantajosidade do ajuste, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados a partir da publicação do acórdão, ficando suspensa a homologação do resultado do certame até a apreciação, por este Tribunal, dos estudos ora requisitados. (destaque nosso)
Proponho, ainda, que eventual ajuste decorrente do edital em apreço seja encaminhado a este Tribunal, devendo ser autuado e objeto de acompanhamento da execução contratual”.



de Oliveira Ferreira², autuado sob nº 24886.989.19-3, pendente de instrução.

Após pedido de dilação de prazo (evento 72 do TC-21773.989.19-9), a Secretaria da Administração Penitenciária juntou o requerido “Estudo de Viabilidade Econômico-financeira e de Vantajosidade” (evento 80 do TC-21773.989.19-9³).

Instada a se manifestar sobre a documentação acrescida, a Assessoria Técnico-Jurídica, por seu segmento Economia, concluiu que “os elementos constantes nos autos não permite garantir que a modalidade de gestão compartilhada seria a opção legalmente mais econômica para o Estado” (evento 89.1 do TC-21773.989.19-9).

Já a douta Procuradoria da Fazenda do Estado opinou pela “improcedência das representações” (evento 92.1 do TC-21773.989.19-9).

Neste contexto, vem o TC-21773.989.19-9 ao MPC para officiar como *custos iuris*.

É o breve relatório.

O caráter eminentemente técnico empregado à análise dos estudos de viabilidade econômico-financeira permite ao MPC acompanhar as percucientes conclusões da douta ATJ/Economia pela **ausência de demonstração da economicidade da contratação**.

Os dados trazidos pelo “Estudo de Viabilidade Econômico-financeira e de Vantajosidade” e a análise empreendida pela d. ATJ/Economia demonstram que o modelo pretendido, se comparado ao atual, aumentará, em média, 58% os gastos públicos por preso:

	GESTÃO COMPARTILHADA	AD. DIRETA	DIFERENÇA
GÁLIA I e II	R\$ 3.760,85	R\$ 2.428,57	R\$ 1.332,28
REGISTRO	R\$ 4.008,93	R\$ 2.428,57	R\$ 1.580,36
AGUAÍ	R\$ 3.757,49	R\$ 2.428,57	R\$ 1.328,92

² Representação objeto do TC-21789.989.19-1.

³ Documentos juntados apenas nos autos principais – TC 21773.989.19-9.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª Procuradoria de Contas**

TC-21773.989.19-9
Fl. 3

	AUMENTO PERCENTUAL
GÁLIA I e II	54% ¹
REGISTRO	65% ²
AGUAÍ	54% ³
MÉDIA	58%

Observação:

1 - R\$ 1.332,28 / R\$ 2.428,57 = 0,548586205

2 - R\$ 1.580,36 / R\$ 2.428,57 = 0,65073685

3 - R\$ 1.328,92 / R\$ 2.428,57 = 0,547202675

Tal aumento resultará, ao final dos 15 (quinze) meses de contratação, em um acréscimo de aproximadamente **R\$ 75.000.000,00 (setenta e cinco milhões)** nas contas públicas:

	Nº VAGAS	GESTÃO COMPARTILHADA	AD. DIRETA	DIFERENÇA
GÁLIA I e II	1.792	R\$ 101.091.648,00 ¹	R\$ 65.279.961,60 ⁴	R\$ 35.811.686,40
REGISTRO	896	R\$ 53.880.019,20 ²	R\$ 32.639.980,80 ⁵	R\$ 21.240.038,40
AGUAÍ	896	R\$ 50.500.665,60 ³	R\$ 32.639.980,80 ⁶	R\$ 17.860.684,80
TOTAL	3.584	R\$ 205.472.332,80	R\$ 130.559.923,20	R\$ 74.912.409,60

Observação:

1 - R\$ 3.760,85 X 1.792 X 15 (MESES) = R\$ 101.091.648,00

2 - R\$ 4.008,93 X 896 X 15 (MESES) = R\$ 53.880.019,20

3 - R\$ 3.757,49 X 896 X 15 (MESES) = R\$ 50.500.665,60

4 - R\$ 2.428,57 X 1.792 X 15 (MESES) = R\$ 65.279.961,60

5 - R\$ 2.428,57 X 896 X 15 (MESES) = R\$ 32.639.980,80

6 - R\$ 2.428,57 X 896 X 15 (MESES) = R\$ 32.639.980,80

Assentado que o modelo adotado, de fato, não é o mais econômico, há que se indagar se as vantagens trazidas pela parceria com o setor privado compensariam o incremento substancial de custo ao Estado. É dizer, o ganho na qualidade do serviço compensaria os custos envolvidos?

Abordando esse ponto, o Exmo. Conselheiro Renato Martins Costa manifestou-se durante o julgamento das representações em comento (evento 64.2 do TC-21773.989.19-9, fls. 9/10):

“[...] Sendo assim, desde logo ponho à reflexão de Vossas Excelências o seguinte: temos um parâmetro local, que é o daquela fiscalização operacional que foi feita em relação ao custo/preço numa das contas do Governador de exercício anterior. Esse é um parâmetro puramente paulista e certamente temos outros de estados diferentes, que já utilizam esse sistema e que têm certamente condições de fornecer-nos informações sobre o custo do preso dentro desse novo sistema.

Seja por um parâmetro, seja por outro, eu pondero, estou adiantando uma posição apenas, teremos que ver na situação concreta, que a economicidade pura e simples não deva ser o critério que vai determinar a viabilidade ou não do que o Estado de São Paulo está se propondo fazer. Essa proposta vai muito além. Se for para manter do jeito que está, deixa um preso empilhado em cima do outro, sem ressocialização, sem atendimento médico adequado, tratado com o cuidado que



conhecemos. Acredito que essa proposta tem um objetivo maior, que é o de melhorar a gestão num enfoque não de ser um depósito de presos, mas de um tratamento humanizado, que vai propiciar pelo menos a chance da pessoa quando sair, no final do cumprimento de sua pena, ter uma oportunidade na vida e não ser imediatamente recolocada no caminho do crime". (grifamos)

Assim, a “vantajosidade” (ou não) da cogestão dos presídios ultrapassaria a mera análise dos valores apresentados, em especial porque, além do preço, pautada também na melhoria da prestação dos serviços aos presos e no aumento das taxas de ressocialização.

Porém, entende-se que a evidenciação dessa superioridade trazida pelo modelo gerencial escolhido dependeria da demonstração, por exemplo, da redução dos índices de reincidência, da redução de ocorrências de faltas disciplinares no interior dos presídios, da qualidade e efetiva prestação de atendimento médico e psicossocial (seja em caráter emergencial e/ou preventivo), da oferta de trabalho e implementação de ações socioeducativas, dentre outras.

Não é o que se colhe, todavia, do que consta dos autos. Conforme aponta a análise de ATJ do ev. 89.1, o estudo elaborado pela SAP não traz elementos concretos que permitam aferir objetivamente que o modelo adotado traz resultados efetivos na política pública prisional. Aponta o Assessor Técnico que, “sobre essas alegações [supostas vantagens inerentes ao modelo de cogestão], *muito embora as razões da representada possam parecer razoáveis, em meu entendimento, se revestem de subjetividade e permeiam aspectos abstratos que a própria Secretaria reconhece como não mensuráveis financeiramente, e que, com os elementos constantes nos autos não permite concluir que os benefícios esperados efetivamente ocorrerão, e em caso afirmativo, que ocorrerão no volume e proporção esperados”*.

Ou seja, a SAP não trouxe aos autos demonstrativos claros de que a cogestão, *per se*, seria responsável pela melhoria almejada por todos do sistema prisional. Por óbvio, a previsão de incremento de mais de 50% do orçamento de uma unidade prisional seria, em tese, suficiente para a melhoria do serviço prestado qualquer que fosse o modelo de gestão adotado. Nada obstante, teria o Estado de São Paulo recursos para arcar com acréscimo de custo dessa monta para todo o sistema? Em caso de resposta negativa, a solução ora pretendida tem potencial para resolver os problemas sérios do sistema prisional do Estado de São Paulo ou apenas criará uma classe de prisões com condições mais dignas por possuírem orçamento diferenciado em relação ao restante do sistema? Por fim, os ganhos de qualidade



do serviço derivam do modelo adotado (cogestão) ou resultam simplesmente da maior destinação de recursos públicos (mais de 50%) para a prestação do mesmo serviço?

Na visão do MPC, o estudo apresentado não responde esses questionamentos, limitando-se a defender vantagens teóricas do sistema mais oneroso de cogestão, sem demonstrar os resultados efetivos por ele produzidos.

Ainda sobre o tema, a ATJ prossegue ressaltando que *“a SAP faz referência a uma Auditoria Operacional na Gestão do Sistema Prisional no Estado de Santa Catarina, realizada pelo Tribunal de Contas daquele Estado, cuja conclusão foi pelo reconhecimento de que, embora o modelo de gestão compartilhada seja mais custoso aos cofres públicos, há nítidos ganhos em termos de qualidade na gestão prisional. Argumentou ainda, que ‘O referido relatório de auditoria destacou os contrastes quanto à estrutura física, segurança, assistência material e a oferta de atividades laborais e educacionais entre as unidades penais administradas integralmente pelo Estado e as operadas por empresas contratadas pelo Poder Público. As unidades administradas por cogestão, além de melhores instalações físicas e condições de segurança, oferecem mais oportunidade de trabalho e educação aos presos, ou seja, o modelo mostrou-se superior em qualidade e eficiência.’”*

Não tendo sido juntada aos autos a mencionada auditoria – mais uma falha da SAP, diga-se –, a Assessoria de ATJ buscou em pesquisa relatório elaborado pelo Tribunal de Contas daquele Estado abordando o tema. No documento pesquisado, aponta a Assessoria de ATJ que a conclusão a que se chegou foi no sentido de que não havia a devida demonstração da economicidade do ajuste. Traz ainda transcrições (ev. 89.1, p.10) em que se entendeu que os custos das contratações deveriam ser revistos e se apontou que *“a Secretaria não possui indicadores de reincidência que possam comparar um sistema com o outro...”*.

Ou seja, supondo-se que a auditoria citada pela SAP seja a mesma analisada pela ATJ, a conclusão lá defendida também seria de que não há demonstração objetiva das vantagens obtidas com o modelo de cogestão. Ressalta-se, mais uma vez, que o modelo há que ser mais eficiente comparando-se cada Real gasto; se o incremento do serviço decorre apenas do aumento do emprego de recursos públicos, não há razão para se inserir o particular na prestação de serviço, bastando o incremento orçamentário para o atingimento de resultados similares.

Conclui-se, assim, nessa apertada análise possível em face do rito sumaríssimo do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
6ª Procuradoria de Contas

TC-21773.989.19-9
Fl. 6

feito, que a SAP não demonstrou objetivamente o ganho de eficiência do modelo de cogestão, mas apenas argumentou um suposto ganho teórico do modelo que pode muito bem decorrer apenas do aumento de mais de 50% do custo de manutenção dos presos.

Na esteira do quanto exposto pela ATJ, ainda que não afirme a total inadequação do modelo de cogestão do ponto de vista da qualidade da prestação do serviço público, o Ministério Público de Contas entende que o estudo apresentado pelo Estado de São Paulo evidencia os custos adicionais substanciais que o modelo de cogestão trará, sem, contudo, demonstrar objetivamente os ganhos tangíveis inerentes à nova forma de prestação do serviço público.

Assim, manifesta-se o *Parquet* pelo não prosseguimento do certame, devendo o Estado de São Paulo providenciar demonstrativos objetivos, com metas de ressocialização a serem alcançadas e descrição detalhada dos serviços a serem incrementados (suportados com os gastos adicionais de recursos públicos), tudo visando a efetivamente demonstrar a vantajosidade da opção estatal.

São Paulo, 09 de dezembro de 2019.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

11/01

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-76F1-AKYU-6PRN-5LYJ