



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



representando risco à saúde dos cidadãos participantes do programa Vivaleite. A quinta fotografia da série integra este relatório para ilustrar as condições que deveriam estar presentes em todos os PDMs e E3Ss.

Isopor utilizado para o armazenamento do leite em péssimas condições de higiene - AASSOCIAÇÃO DAS MULHERES PARA A PAZ – DIADEMA



Fonte: TC 10693/989/20-4

Isopor utilizado para o armazenamento do leite em péssimas condições de higiene - MOVIMENTO DE UNIÃO, ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO COMUNITÁRIA - Pirapora do Bom Jesus



Fonte: TC 10693/989/20-4

Armazenamento de leite em isopor em péssimas condições de higiene - ASSOCIAÇÃO ASSISTENCIAL CARLOS HENRIQUE THOMAZ – São Bernardo do Campo II E JARDIM ISAURA – Santana de Parnaíba



Fonte: TC 10693/989/20-4

Armazenamento do leite em refrigerador com ferrugem - DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - NATIVIDADE DA SERRA



Fonte: TC 10693/989/20-4



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



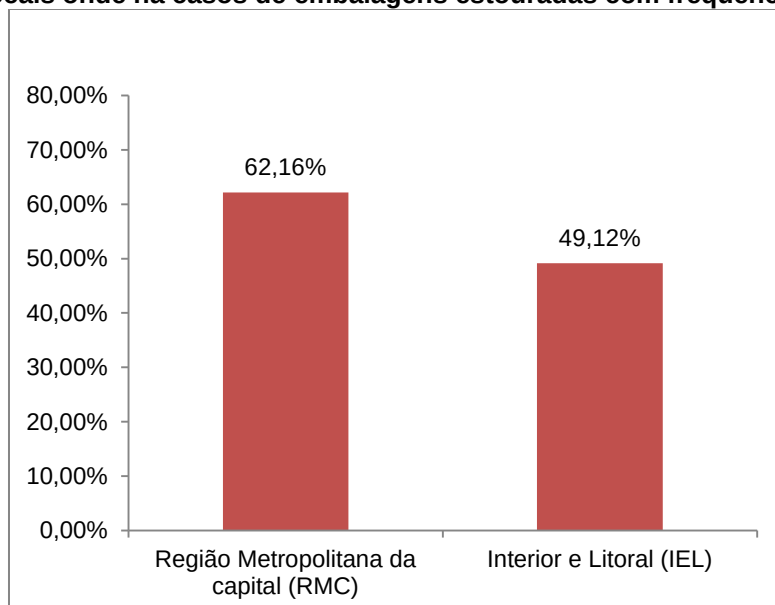
Isopor novo - UBS SANTA CRUZ DOS LÁZAROS - setembro - Jacareí



Fonte: TC 10693/989/20-4

O VL distribui o leite fluido em embalagens de plástico, assim, é comum a ocorrência de desperdício por vazamentos e rompimentos das mesmas. Devido às limitações enfrentadas pela fiscalização e ao caráter de amostragem empregado à pesquisa feita nas visitas *in loco*, não se buscou saber à parcela de leite comprado pelo Estado desperdiçada, todavia, pôde-se levantar a proporção de locais de distribuição que afirmaram que é comum uma quantidade de embalagens de leite estourarem. Este dado está presente no gráfico abaixo e as fotografias a seguir ilustram a situação.

Locais onde há casos de embalagens estouradas com frequência



Fonte: TC 10693/989/20-4



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Leite estourado em refrigerador - USF Josephina Mortagua Pontelli Setor S – Tupã



Fonte: TC 10693/989/20-4

Embalagem de leite estourada - ASS. DE UNIAO DOS MORADORES BAIRROS E REGIOES DE OSASCO



Fonte: TC 10693/989/20-4

Embalagem de leite estourada - FUNDO SOCIAL DE SOLIDARIEDADE DE FRANCO DA ROCHA - Franco da Rocha



Fonte: TC 10693/989/20-4

Caixa com leite vazado - FUNDO SOCIAL DE SOLIDARIEDADE DE FRANCO DA ROCHA - Franco da Rocha



Fonte: TC 10693/989/20-4

d) Identificação dos E3Ss e PDMs como participantes do VL

O Decreto Estadual nº 45.014/2000 trouxe como sendo obrigação dos municípios que celebram convênio com o Estado para a consecução do VL, entre outras:

afixar, nos locais de cadastramento e distribuição [...] cartazes indicativos do Projeto, a serem fornecidos pela Secretaria⁴⁰⁸.

⁴⁰⁸ Decreto Estadual nº 45.014 de 28 de junho de 2000. Termo de Convênio, Cláusula Segunda, III, f.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Entretanto, a fiscalização se deparou com muitos casos, como os constatados nas fotos abaixo, de E3Ss e PDMs, atuando respectivamente na Região Metropolitana da capital e no interior e no litoral paulista, que não contém a identificação de local de distribuição do programa Vivaleite na fachada.

Fachada sem identificação do VL – FUNDO SOCIAL DE SOLIDARIEDADE DE FRANCO DA ROCHA - Franco da Rocha



Fonte: TC 10693/989/20-4

Fachada sem identificação do VL – ASSOCIAÇÃO ASSISTENCIAL CARLOS HENRIQUE THOMAZ – São Bernardo do Campo



Fonte: TC 10693/989/20-4

e) Aparente alteração na constituição do leite

Merecem destaque duas situações com as quais o trabalho de fiscalização do programa Vivaleite se deparou. Primeiramente o caso encontrado em uma E3S na zona norte da capital, onde as embalagens de leite entregues pela usina fornecedora de laticínios Comevap a partir de meados de 2019 passaram a contar com menos leite. É possível depreender da próxima fotografia (à esquerda) que a embalagem de leite em questão não está plenamente preenchida.

E, por fim, o lote de leite entregue na data da visita (14/11/2019) continha um substrato denso e pastoso do laticínio, como é possível verificar na fotografia à direita abaixo. Ao se abrir a embalagem para averiguação, notou-se que o fluido estava ralo, diluído, “aguado”, o que demonstra inadequação do leite distribuído aos beneficiários do programa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

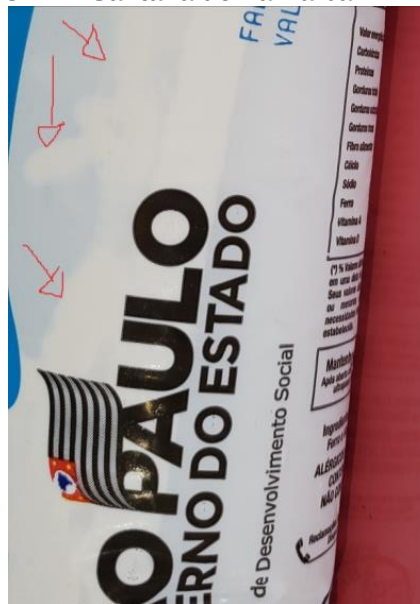


Embalagem intacta com menos de um litro - INSTITUTO JOSE SAMPAIO DA SILVA (Alto do Mandaqui) - São Paulo



Fonte: TC 10693/989/20-4

Substrato grudado na embalagem (o leite da embalagem está ralo) - ASSOCIAÇÃO AMIGOS DOS BAIRROS PARQUE SANTANA I E II E JARDIM ISAURA - Santana de Parnaíba



Fonte: TC 10693/989/20-4

Programas de Transferência de Renda (PTRs)

O Estado de São Paulo oferece à população em situação de vulnerabilidade socioeconômica dois programas de transferência direta de renda (PTRs): o Renda Cidadã (RC), e o Ação Jovem (AJ). A presente seção do relatório analisará estes programas sobre o prisma de sua eficácia e efetividade social, visando apontar itens que merecem atenção e destacando oportunidades.

- **Falhas na seleção de beneficiários dos programas de transferência de renda (PTRs)**

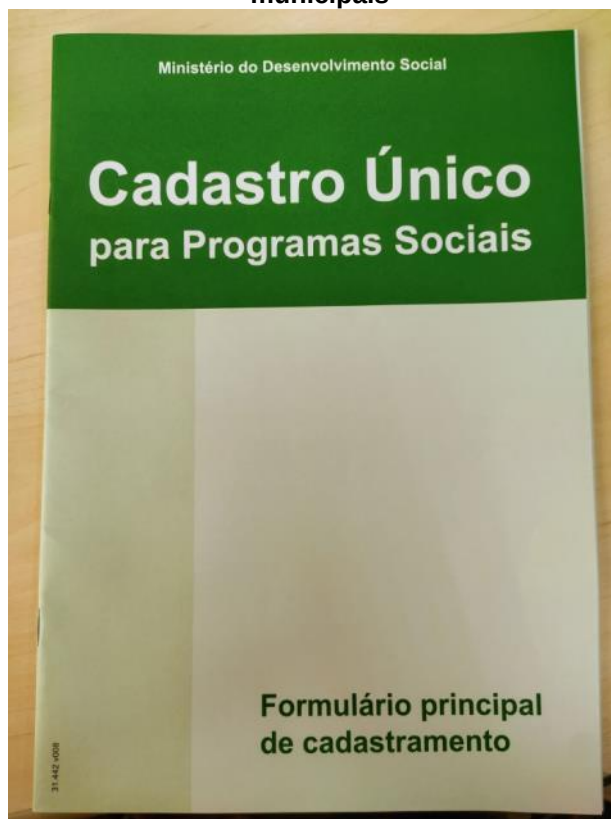
A partir de 2015, para tornar-se ou continuar a ser beneficiário dos programas sociais do Estado de São Paulo, estar cadastrado no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) passou a ser uma pré-condição. O CadÚnico objetiva mapear todas as famílias brasileiras em situação de pobreza e de extrema pobreza, com vistas a aproximá-las dos serviços de assistência social oferecidos pelo Estado nos três níveis de governo. A foto abaixo contém um exemplar do caderno físico do CadÚnico, o qual é preenchido em conjunto pelos cidadãos e os técnicos da assistência social municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Formulário físico do CadÚnico Federal, alimentado pelas equipes de assistência social municipais



Fonte: TC 10693/989/20-4

Em alguns municípios o CadÚnico é centralizado, em outros ele acontece em cada um dos Centros de Referência da Assistência Municipal (CRAS). É importante reiterar o que CRAS são unidades públicas municipais descentralizadas da política de assistência social que representam a principal estrutura física local do assunto e desempenham papel central no território onde se localizam, sendo responsáveis pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade social.

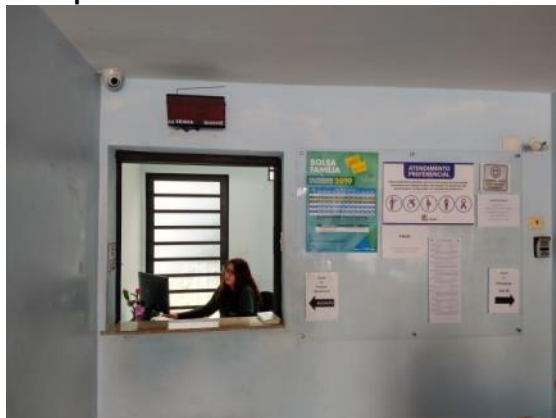
As fotografias abaixo foram tiradas na Central de Cadastro Único de Jacareí, estrutura onde o município faz o cadastramento das famílias em situação de vulnerabilidade da localidade. A primeira foto traz a recepção do lugar e na foto seguinte pode-se visualizar a sala onde o cadastro é de fato executado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Recepção da Central de Cadastro Único do Município de Jacareí



Fonte: TC 10693/989/20-4

Sala de cadastramento da Central de Cadastro Único do Município de Jacareí



Fonte: TC 10693/989/20-4

As Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) são as estruturas do Estado ligadas à SEDS que trabalham junto aos municípios fornecendo-lhes suporte, objetivando a consecução harmônica e efetiva do SUAS. Por essa razão, como visto na Metodologia, foram aplicados às DRADS e aos CRAS questionários estruturados via *web* por meio do LimeSurvey.

Ademais, conforme supracitado, a SEDS implementou o Portal Social Paulista (PSP), uma ferramenta de gestão que, entre outras funções, gerencia as informações dos cidadãos paulistas inseridos no CadÚnico, efetivamente funcionando como um filtro do cadastro federal em São Paulo para a seleção dos beneficiários dentre a população elegível.

A forma atual de seleção de beneficiários gerou diversos impactos, principalmente nos dois PTRs do Estado, os quais serão destrinchados a seguir sob as seguintes óticas: i) mecânica da forma atual de seleção; ii) abalos no vínculo entre a população vulnerável do território e a assistência social e diminuição da autonomia dos CRAS; iii) inconsistências do *software* do Portal Social Paulista (PSP); e iv) Aderência e engajamento dos beneficiários selecionados pela forma atual de seleção.

▪ **Mecânica da forma atual de seleção**

A forma atual de seleção dos beneficiários dos PTRs é essencialmente automatizada por sistemas – com dados do CadÚnico e critérios lógicos de programação tecnológica do PSP. Assim, ela conta com a influência de um número menor de pessoas, o que gerou algumas vantagens, porém algumas desvantagens também.

O próximo gráfico ilustra a percepção quanto às potenciais características benéficas do novo método de escolha de beneficiários, respectivamente, dos diretores das 26 DRADS espalhadas por São Paulo e

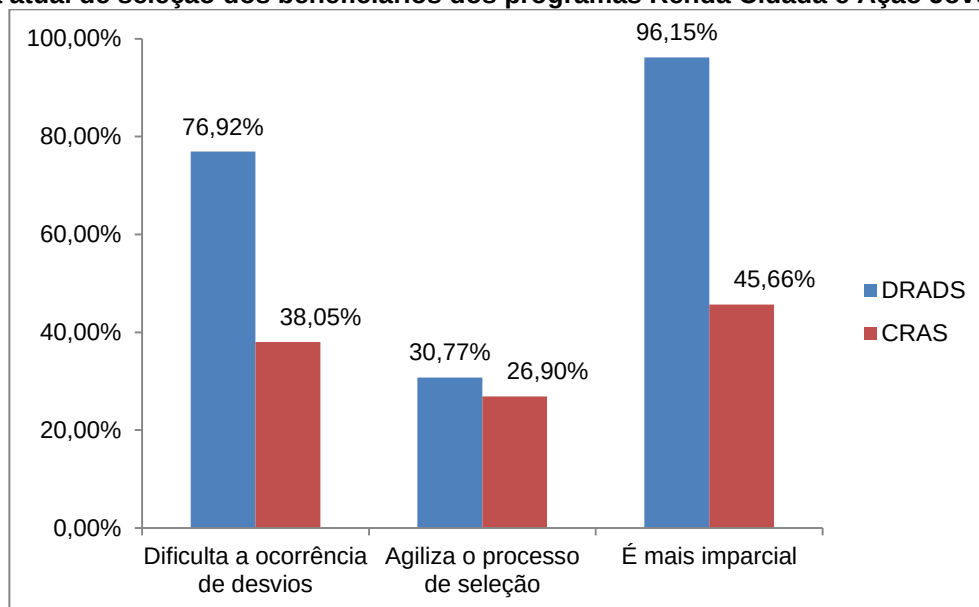


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



das gestoras e dos gestores dos 565 CRAS que responderam à pesquisa proposta por este Tribunal.

A forma atual de seleção dos beneficiários dos programas Renda Cidadã e Ação Jovem:



Fonte: TC 10693/989/20-4

Existe consenso no que concerne à falta de agilidade do processo, pois apenas a minoria de ambos os respondentes – DRADS e CRAS – consideram que o método atual de seleção de beneficiários traz agilidade ao processo. Inclusive, nas respostas qualitativas alguns gestores enfatizaram a morosidade imposta pelo método. O motivo alegado para a maior demora é que a forma atual seleciona pessoas de forma automática, sem o crivo qualitativo dos agentes municipais da assistência social e, dessa forma, muitos dos escolhidos estão com cadastros desatualizados ou simplesmente não são encontrados, o que prejudica a fluidez do procedimento.

Apesar de ser um entendimento minoritário, é preciso considerar o que disseram os que enxergaram agilidade no novo método. Segundo seus relatos, a automatização pode acarretar maior rapidez, justamente pela escolha ser feita por sistema e não necessitar da coordenação e capacidade técnica dos agentes municipais.

Relativamente aos outros dois aspectos pesquisados sobre o método atual de seleção, se ele dificulta a ocorrência de desvios e se é mais imparcial, existe uma discrepância entre as respostas das DRADS e dos CRAS, embora ambos sigam uma mesma tendência. Ademais, deve-se considerar que os CRAS são os aparelhos públicos que se encontram na ponta do SUAS, portanto sua percepção pode ser influenciada pelos humores da população atendida.

Quanto à justeza impressa no novo modelo, observa-se que ele segue critérios objetivos a partir dos dados presentes no PSP, o que, em teoria,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

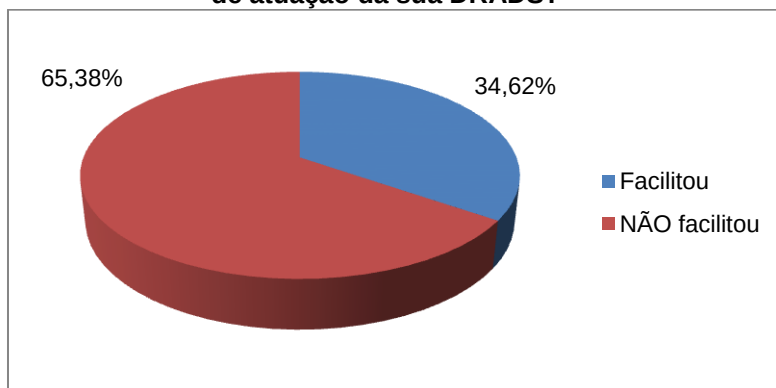


gera racionalidade. Ainda sobre essa questão, os gestores das DRADS e dos CRAS destacam que a forma atual funciona como uma barreira à seleção de pessoas por motivos alheios à racionalidade do método.

Os CRAS, ou outros aparelhos municipais de acordo com a organização administrativa do ente federativo, passaram a ser responsáveis por empreender buscas ativas dos beneficiários, posteriormente à sua seleção automática pelo PSP. As buscas ativas são visitas feitas aos potenciais beneficiários em seus domicílios cadastrados no CadÚnico, para comprovação de sua situação atual e efetivação de seu benefício junto ao programa para o qual foi selecionado. E isso ocorre, pois o CadÚnico é um cadastro autodeclaratório e ainda que cruze as informações declaradas com outras bases de dados públicas⁴⁰⁹, as visitas de comprovação se fazem necessárias.

Nesse sentido, mais de 65,38% das DRADS, ou seja, 17 das 26, acreditam que a forma atual de seleção não facilitou o trabalho dos CRAS, o que está em linha com a alegada falta de agilidade. Os dados citados estão graficamente ilustrados abaixo.

DRADS – A forma atual de seleção de beneficiários facilitou o trabalho dos CRAS da área de atuação da sua DRADS?



Fonte: TC 10693/989/20-4

Além disso, 61,54% das DRADS, 16 das 26, afirmaram que a busca ativa dos beneficiários sobrecarrega as equipes do CRAS. Essa é uma consequência que deve ser olhada com atenção, levando-se em conta a diversa gama de competências executadas pelos CRAS, bem como o período de restrições orçamentárias por que passa a área da Assistência Social no Estado de

⁴⁰⁹ Requisição de Documentos e Informações à SEDS nº 07/2019 DCG-3 (disponível no TC 10693/989/20-4).

Questão 10: Relação de bases de dados – incluindo as de órgãos e poderes de outros entes federativos – utilizadas para cruzamento com o CadÚnico a fim de atestar a veracidade de seus dados, tendo em vista seu caráter autodeclaratório.

R: Folha De Pagamento do INSS; Guia de Recolhimento do Fundo De Garantia por Tempo de Serviço; Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS; Relação Anual de Informações Sociais – RAIS; Cadastro Geral de Empregador e Desempregados – CAGED; Receita Federal do Brasil (RFB); Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal; Renavam; Tribunal De Contas Da União (TCU); Controladoria Geral Da União (CGU).

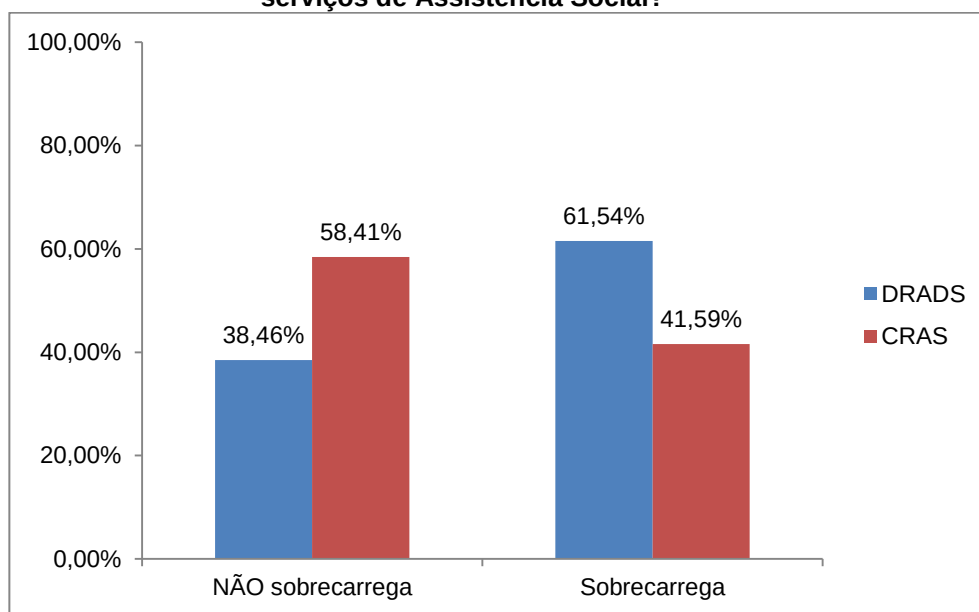


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



São Paulo. A mesma pergunta quanto à possível sobrecarga advinda da busca ativa dos beneficiários foi feita às gestoras dos CRAS e, novamente, há discrepância entre o que afirmam as DRADS e o que sustentam os 565 CRAS que responderam à pesquisa. No gráfico comparativo entre as respostas das DRADS e dos CRAS é possível verificar que 41,59% dos CRAS declaram que a busca ativa a posteriori sobrecarrega seus agentes. Todavia, compreende-se que a cifra de aproximadamente 42% de CRAS sobrecarregados é relevante e as conclusões anteriores quanto à inconveniência dessa situação se mantêm.

A busca ativa dos beneficiários selecionados pelo Portal Social feita pela equipe do CRAS (ou por outros aparelhos municipais) sobrecarrega os agentes responsáveis pelos serviços de Assistência Social?



Fonte: TC 10693/989/20-4

▪ **Abalos no vínculo entre a população vulnerável do território e a assistência social e diminuição da autonomia dos CRAS**

Segundo os levantamentos realizados na fiscalização, esse método atual de seleção trouxe como impactos mais marcantes a diminuição de autonomia de trabalhos dos CRAS (e de outros aparelhos municipais da assistência social) e o abalo (enfraquecimento) do vínculo entre o sistema de assistência social e as comunidades dos territórios em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

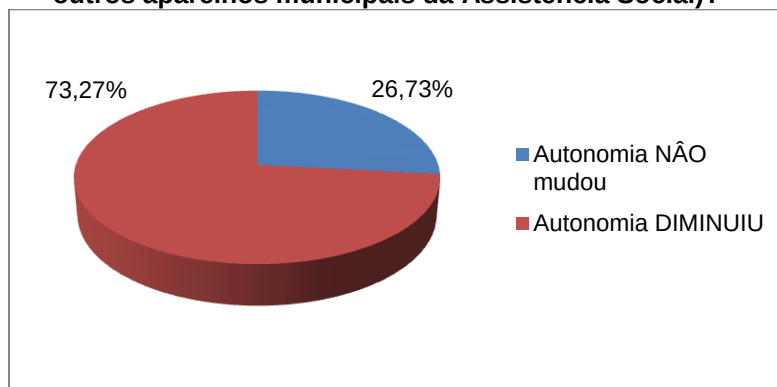
A forma atual não contempla a participação dos servidores municipais da assistência social, os quais estão na linha de frente do sistema, quando da escolha dos cidadãos que serão beneficiados com os programas sociais. Abaixo, tem-se a ilustração gráfica da situação descrita, onde mais de 73% dos CRAS disseram que o modelo atual de seleção diminui sua autonomia de trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



CRAS – A forma atual de seleção de beneficiários diminui a autonomia dos CRAS (ou outros aparelhos municipais da Assistência Social)?



Fonte: TC 10693/989/20-4

Além do dado quantitativo expresso acima, as gestoras e gestores dos CRAS participaram ativamente da parte qualitativa da pesquisa proposta pela equipe de fiscalização. Com isso apurou-se que a percepção dos gestores dos CRAS é de que o método atual diminuiu a autonomia dos CRAS no exercício de seu dever institucional.

Ainda na questão que visava medir a percepção dos CRAS quanto a possíveis mudanças na autonomia de seu trabalho, foram colhidas alegações referentes à impossibilidade de atuação dos CRAS em situações pontuais de extrema urgência – pontuando-se que essas situações não são raras ou incomuns – e acarretando o não atendimento destas pessoas. É preciso levar em conta que muitas famílias ou cidadãos que chegam aos CRAS estão em um nível agudo de indigência social e que após o primeiro contato não poderão mais ser encontradas, pois não têm sequer os meios mais básicos de sobrevivência.

Outra alegação trazida pelos CRAS na mesma questão é a de que seus técnicos, por estarem em contato direto com a população, estão capacitados para analisar a situação presente de cada pessoa atendida e dar o encaminhamento correto, inclusive a partir de sua indicação para receber o suporte do Estado por meio dos PTRs. O mesmo não ocorre com a seleção feita pelo PSP com dados do CadÚnico, visto que ali se considera majoritariamente a renda per capita como parâmetro de elegibilidade, colocando menor peso em outras vulnerabilidades das famílias para uma inclusão sensível e mais assertiva.

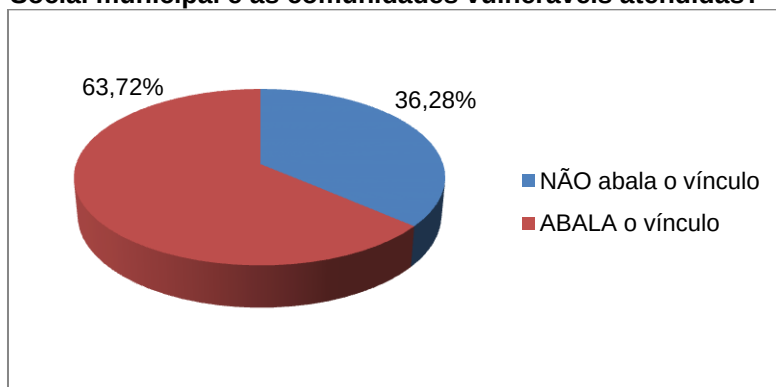
O Gráfico a seguir demonstra a consequência direta da diminuição de autonomia da assistência social municipal: para mais de 63% dos CRAS o vínculo mantido entre eles e as comunidades vulneráveis foi enfraquecido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



CRAS – A forma atual de seleção de beneficiários abala o vínculo entre a Assistência Social municipal e as comunidades vulneráveis atendidas?



Fonte: TC 10693/989/20-4

Na referida questão, os CRAS alegam que há ocasiões em que a população acredita estar sendo tratada com descaso pelos técnicos locais, uma vez que a avaliação de seu contexto familiar e da dinamicidade de sua situação não é mais levada em conta pelos técnicos do CRAS, e sim pelo sistema que, conforme dito anteriormente, conta com dados que são interpretados de modo unicamente binário.

Para compreender a relevância da proximidade entre a assistência social municipal e a população atendida é preciso conhecer o principal serviço prestado pelos CRAS à população: o PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, o qual integra o nível de proteção social básica do SUAS. O PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo⁴¹⁰.

Ademais, a proteção social básica, por intermédio dos CRAS, conta com o SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que funciona de forma complementar ao PAIF com uma característica lúdica. A partir da realização de atendimentos em grupo com atividades artísticas, culturais e esportivas que estimulam os beneficiários na construção de suas histórias individuais e coletivas⁴¹¹.

O PAIF e o SCFV, portanto, mitigam o aspecto emergencial da assistência social, fortalecendo a interação do Estado (principalmente no nível

⁴¹⁰ Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Disponível em: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/ perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif>.

⁴¹¹ Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV. Disponível em: <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/servicos-de-convivencia-e-fortalecimento-de-vinculos>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



municipal, embora também estadual e federal) com os territórios vulneráveis, trazendo o foco para as questões coletivas, transversais, com viés preventivo, ou seja, para o campo da realização concreta de direitos, mais especificamente dos direitos sociais consagrados na Constituição. Com isso pode-se concluir que o vínculo estreito com as comunidades vulneráveis é o ativo mais importante que as equipes da assistência social possuem para o enfrentamento à extrema pobreza multidimensional, e que seu enfraquecimento é um problema sério.

Por fim é válido destacar o elo existente entre esse assunto e a noção trazida por muitos gestores dos CRAS a partir de suas respostas à parte qualitativa da pergunta que ensejou o gráfico anterior que trata dos possíveis abalos nos vínculos. Afirmam que não veem as buscas ativas como fator de sobrecarga, pois com o abalo causado pelo método atual de seleção de beneficiários, essas visitas são utilizadas como paliativos para esse distanciamento. Considerando que as buscas ativas para o cadastramento efetivo nos programas sociais do Estado de São Paulo não têm como foco o estreitamento dos laços entre a assistência social e população socioeconomicamente vulnerável; e também que tal formato de visitas não dispõe de planejamento, de recursos financeiros e de recursos técnicos para tanto, este fato não deve ser comemorado, pelo contrário, ele é mais um sinal do abalo que o método de seleção automático causou na ligação entre as comunidades carentes e o Estado.

▪ **Inconsistências do *software* do Portal Social Paulista (PSP)**

Em reunião junto à DRADS da Baixada Santista⁴¹² durante a fase de planejamento da fiscalização, apurou-se que há casos de beneficiários dos programas Ação Jovem e do Renda Cidadã impossibilitados de sacar os valores no Banco do Brasil (Banco conveniado ao Estado para depósito por parte do ente público e para o saque dos recursos dos PTRs). Com o aprofundamento da questão durante a fase de execução da fiscalização, averiguou-se junto às DRADS e aos CRAS pesquisados que a razão para tal fato é a existência de incongruências entre a base de dados do PSP e as bases utilizadas pelo banco conveniado. Em questão referente ao funcionamento do PSP, as DRADS alegaram que o principal problema decorre da abreviação de nomes, o que faz com que o sistema não libere a cota do beneficiário em questão.

Ademais, devido ao embaraço sistêmico para a realização dos saques, foram relatados casos de beneficiários que são excluídos dos programas devido ao impedimento de realizar a retirada de dinheiro por três meses consecutivos. A regra de exclusão de beneficiários que não retiram sua quantia por três períodos mensais seguidos visa inibir a manutenção de pessoas sem o

⁴¹² Reunião junto à DRADS da Baixada Santista em 24 de julho de 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

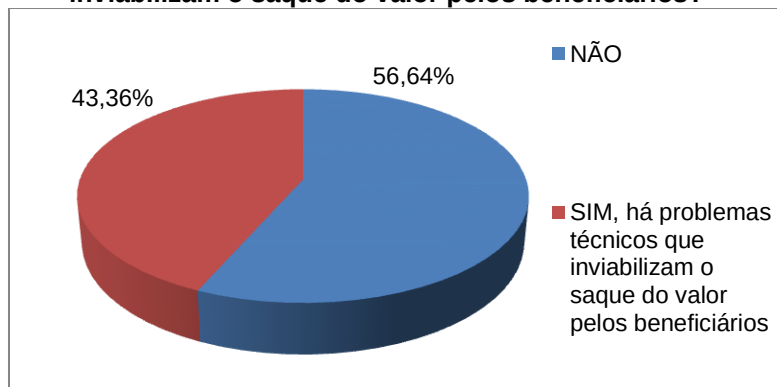


perfil do programa, em detrimento de outras com urgências prementes, todavia, a lacuna descrita neste parágrafo demonstra que podem ocorrer casos de pessoas que estão sendo eliminadas de forma injusta, devido às incongruências das bases de dados do sistema.

É indispensável frisar que o panorama acima descrito pode corroborar erroneamente com a visão de que os PTRs podem ser diminuídos, devido à impressão de que parcela expressiva de seus beneficiários não tem interesse nos recursos distribuídos.

O gráfico abaixo é bastante expressivo: mais de 43% das gestoras e dos gestores dos CRAS alega que o PSP incorre em problemas que eventualmente impedem o saque do valor destinado a seus beneficiários.

CRAS – Existem problemas técnicos no Portal Social (PSP) que eventualmente inviabilizam o saque do valor pelos beneficiários?



Fonte: TC 10693/989/20-4

Outro problema encontrado no método atual de seleção e que também concorre para a menor aderência dos beneficiários escolhidos refere-se à desatualização dos dados cadastrais dos cidadãos em situação de vulnerabilidade do Estado de São Paulo. Como pode ser visto mais a frente no próximo gráfico, aproximadamente 57% dos CRAS afirma que existe atraso na atualização das bases de dados processadas pelo PSP e que, por isso, muitas famílias e cidadãos são avaliados por métricas que não refletem mais sua realidade presente.

Segundo dados da SEDS, dos aproximadamente 10 milhões de cidadãos residentes em São Paulo cadastrados no CadÚnico, 83%⁴¹³ tiveram suas fichas atualizadas nos últimos 48 meses. Isso revela que as informações de todos os cadastros podem apresentar uma defasagem de até dois anos e que os dados dos 17% restantes pode refletir uma situação existente há ainda mais tempo. Esse fato coloca em xeque a forma atual de seleção e agudiza o entendimento de que a autonomia da qual os CRAS gozavam para atuação em casos pontuais deve ser retomada em certa medida.

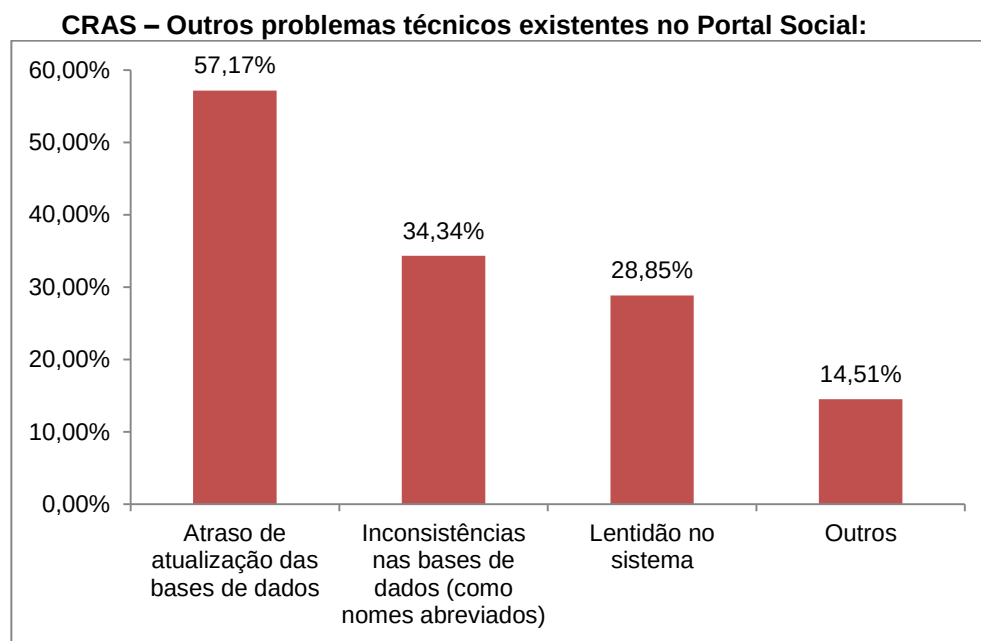
⁴¹³ Painel Social – SEDS – 26ª Edição/ janeiro de 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



O gráfico abaixo traz uma lista de inconsistências possivelmente presentes no PSP e a porcentagem de gestoras e gestores de CRAS que apontaram encontrá-las em seu dia a dia.



Fonte: TC 10693/989/20-4

▪ **Aderência e engajamento dos beneficiários selecionados pela forma atual de seleção**

A Resolução SEDS nº 16, de 13 de junho de 2019, a qual dispõe sobre a Norma Operacional Básica para o programa Renda Cidadã (RC), estabelece uma série de critérios para a elegibilidade de beneficiários e também pontua os parâmetros a serem priorizados⁴¹⁴. Devem ser priorizadas, por exemplo: famílias com o Índice de Pobreza Multidimensional Paulista (IPM-P) mais alto, com uma mulher como a responsável familiar, com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, resgatadas do trabalho análogo ao de escravo, famílias indígenas, assentadas, quilombolas, ribeirinhas, ciganas, extrativistas, de agricultores familiares, de catadores de material reciclável, de

⁴¹⁴ Resolução SEDS nº 16 de 13/06/2019.

ANEXO I - NORMA OPERACIONAL BÁSICA PARA O PROGRAMA RENDA CIDADÃ

CAPÍTULO I - OBJETIVO, ORGANIZAÇÃO, COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA RENDA CIDADÃ

Seção I - Do Objetivo e da Organização: Seleção de Famílias Beneficiárias, Condicionalidades e Subsídio Financeiro

Artigo 6º - As famílias serão selecionadas para participarem do programa, de acordo com os seguintes critérios de elegibilidade:

I - Critérios de elegibilidade

II - Critérios de priorização



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



pescadores artesanais, entre outras. Além disso, a Norma Operacional Básica para o RC⁴¹⁵ elenca como competência da SEDS:

VI - garantir a seleção de beneficiários dentro dos critérios de elegibilidade, no Sistema Portal Social Paulista do Governo do Estado de São Paulo.

As características familiares acima citadas, assim como outros atributos regulamentados utilizados como critérios para a escolha dos beneficiários, colocam em evidência a população que historicamente apresenta os maiores graus de vulnerabilidade social, em razão da opressão a que foram e estão expostas no conturbado processo de formação social brasileiro. Assim, seu perfil apresenta alta aderência aos objetivos propostos pelos PTRs, seja devido à transferência direta de renda, seja em razão das ações socioeducativas complementares.

Ocorre que embora o CadÚnico contemple essas informações⁴¹⁶, apresentando mais de 200 colunas com informações sobre cada família cadastrada, o Portal Social Paulista (PSP) não as abrange. Como explicado anteriormente neste relatório, o PSP funciona como um filtro do CadÚnico para a população em situação de vulnerabilidade residente em São Paulo, todavia em sua matriz de cadastros, onde o *software* executa a seleção dos beneficiários, ele contém apenas 10 colunas de informações, segundo informou a SEDS⁴¹⁷. Logo, o PSP é substancialmente mais simples que o CadÚnico, o que dificulta que a seleção seja feita de modo a considerar todas as subjetividades que permeiam as vidas dos cidadãos elegíveis aos programas sociais.

Desse modo, os fatos narrados em toda seção do presente relatório acarretaram a menor aderência do perfil dos beneficiários escolhidos pela forma atual de seleção aos PTRs RC e AJ e, por consequência, o menor engajamento dos mesmos, assim como também se verificou no programa Vivaleite.

Os gráficos abaixo ilustram esta situação insatisfatória. Pode-se observar que 13 das 26 (50%) DRADS afirmaram que houve diminuição do nível de aderência e engajamento dos beneficiários selecionados pelo método do PSP, e que apenas uma DRADS aponta que houve aumento. Já as gestoras e gestores dos CRAS enxergam a questão de forma ainda mais negativa, sendo que 64,6%

⁴¹⁵ Resolução SEDS nº 16 de 13/06/2019.

ANEXO I - NORMA OPERACIONAL BÁSICA PARA O PROGRAMA RENDA CIDADÃ

CAPÍTULO I - OBJETIVO, ORGANIZAÇÃO, COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA RENDA CIDADÃ

Seção II – Das competências

Artigo 11, VI

⁴¹⁶ Requisição de Documentos e Informações à SEDS nº 07/2019 DCG-3 (disponível no TC 10693/989/20-4).

⁴¹⁷ Requisição de Documentos e Informações à SEDS nº 07/2019 DCG-3 (disponível no TC 10693/989/20-4).

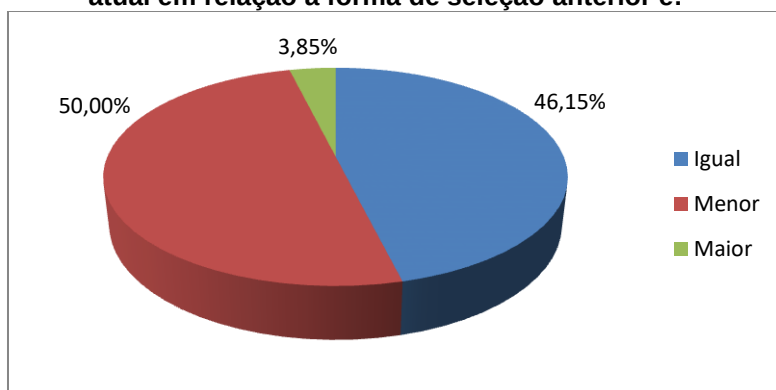


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



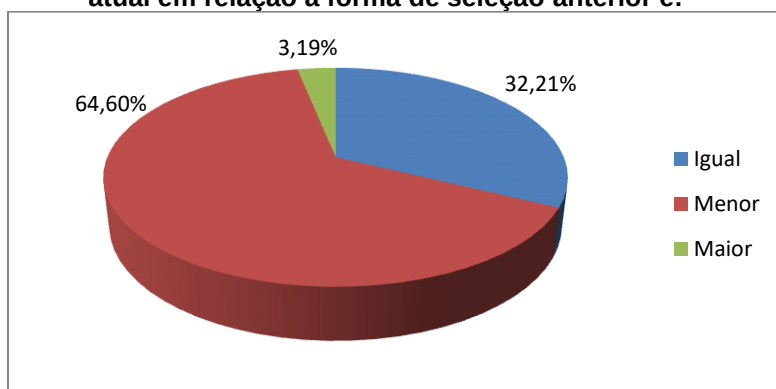
das 565 que responderam a pesquisa deste TCE-SP apontam que houve queda no nível de aderência e engajamento.

DRADS – O nível de aderência e engajamento dos beneficiários selecionados pela forma atual em relação à forma de seleção anterior é:



Fonte: TC 10693/989/20-4

CRAS – O nível de aderência e engajamento dos beneficiários selecionados pela forma atual em relação à forma de seleção anterior é:



Fonte: TC 10693/989/20-4

- **Redução de beneficiários atendidos e baixa cobertura dos cidadãos elegíveis**

Os programas de transferência de renda (PTRs) estaduais vêm sendo reduzidos pelo Estado nos últimos anos. A tabela a seguir traz a dimensão da diminuição de prestação dos programas a partir da medição ano a ano, desde 2010, da quantidade de beneficiários atendidos pelos PTRs e o total de valores transferidos aos participantes.

Evolução da quantidade de beneficiários e do valor transferido pelos PTRs Renda Cidadã (RC) e Ação Jovem (AJ)

	Renda Cidadã (RC)		Ação Jovem (AJ)	
Ano	Quant. de benef.	Valor transf. (R\$)	Quant. de benef.	Valor transf. (R\$)
2010	135.705	115.401.967,00	91.149	71.364.200,00
2011	167.611	161.849.933,00	104.034	97.057.116,00
2012	176.525	171.889.640,00	103.153	95.737.120,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



	Renda Cidadã (RC)		Ação Jovem (AJ)	
2013	177.304	181.050.530,00	105.190	96.160.320,00
2014	186.034	171.792.500,00	109.635	97.607.600,00
2015	186.047	178.000.880,00	105.026	93.682.779,00
2016	132.980	107.605.260,00	82.503	61.821.520,00
2017	78.421	129.724.320,00	16.957	17.811.280,00
2018	80.975	87.716.969,00	42.397	27.592.800,00
2019	80.429	66.147.920,00	38.442	30.744.160,00

- 57%

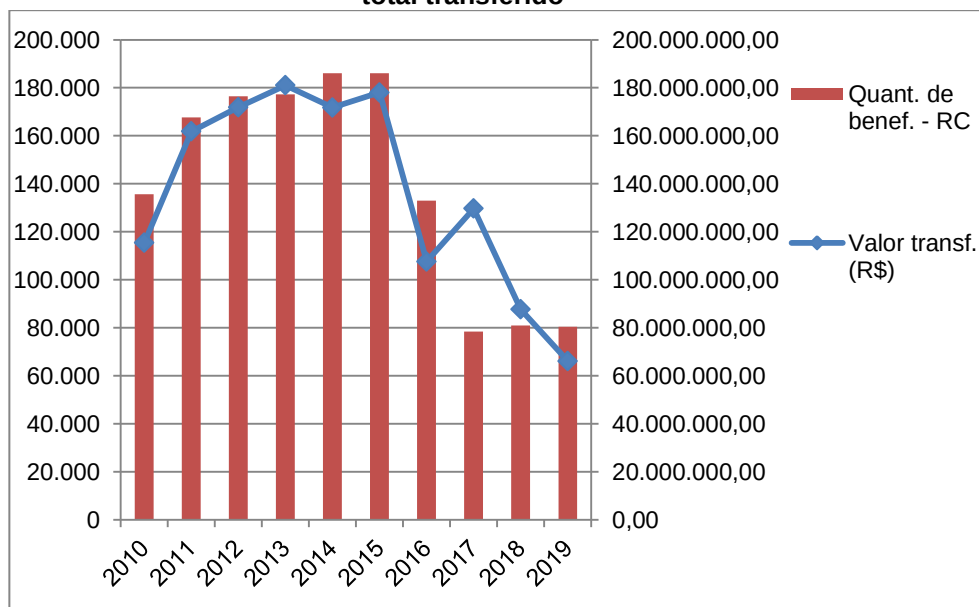
- 63%

Fonte: TC 10693/989/20-4

Como se observa, segundo dados da SEDS⁴¹⁸, o Renda Cidadã (RC) atendeu 80 mil beneficiários em 2019, ao passo que em 2015 atendia 186 mil pessoas, o que representa uma redução de 57% nos últimos quatro anos. Quanto ao Ação Jovem (AJ), em 2019 o programa contava com 38 mil beneficiários, já em 2015 eram 105 mil, ou seja, houve uma redução de 63% da abrangência de atendimento em quatro anos.

Os dois gráficos a seguir ilustram os números contidos na tabela acima, imprimindo uma percepção gráfica da tendência de queda verificada no atendimento dos programas em estudo.

Evolução do número de cidadãos beneficiários do programa Renda Cidadã (RC) e o valor total transferido



Fonte: TC 10693/989/20-4

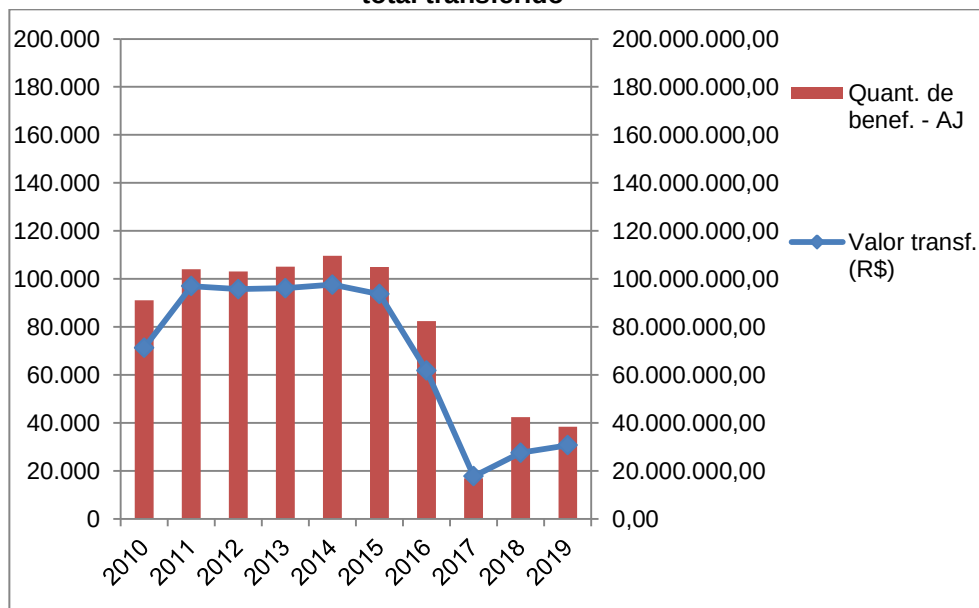
⁴¹⁸ Requisição de Documentos e Informações à SEDS nº 02/2020 DCG-3 (disponível no TC 10693/989/20-4).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Evolução do número de cidadãos beneficiários do programa Ação Jovem (AJ) e o valor total transferido



Fonte: TC 10693/989/20-4

Com isso, verificou-se que a relação entre a quantidade de beneficiários realmente atendidos e o número de potenciais beneficiários (pessoas que preenchem os pré-requisitos, porém estão fora do programa) é bastante baixa. Como visto anteriormente, existem aproximadamente 10 milhões de cidadãos residentes em São Paulo cadastrados no CadÚnico e, segundo dados da SEDS⁴¹⁹, há 2,8 milhões de famílias que se enquadram nos critérios de elegibilidade dos programas RC e AJ. Somando-se a quantidade de beneficiários atendidos pelo RC e AJ em 2019 chega-se à aproximadamente 119 mil pessoas, ou seja, apenas 4,25% das famílias paulistas em situação de vulnerabilidade social estão sendo contemplada pelos programas.

É importante destacar que não obstante à contumaz redução de seus programas sociais, o Governo do Estado de São Paulo dispõe de fundos de amparo à vulnerabilidade social atualmente subutilizados. O maior exemplo é o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP, assunto que será abordado com maior detalhamento em seção específica do presente relatório.

Quanto à relevância dos PTRs, quando priorizados e bem geridos, pode-se apontar o estudo empreendido em 2012⁴²⁰ pela SEDS, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sobre a importância desempenham no alcance da qualidade de vida de seus

⁴¹⁹ Requisição de Documentos e Informações à SEDS nº 07/2019 DCG-3 (disponível no TC 10693/989/20-4).

⁴²⁰ Avaliação de Impacto do Efeito Conjugado de Programas de Transferência de Renda e Complementares na Região Metropolitana de São Paulo – Estudos Quantitativo e Qualitativo 2012 – SEDS, BID e PNUD.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



beneficiários. Ao final do trabalho, os pesquisadores puderam confirmar as duas hipóteses a seguir, que apontam para a relevância dos programas:

H3: Domicílios com famílias em elevada situação de vulnerabilidade social que recebem o benefício de transferência de renda apresentam indicadores de impacto ou de condições de vida mais elevados que aqueles que não são contemplados por nenhum programa ou benefício social;

H4: Domicílios com famílias em elevada situação de vulnerabilidade social que recebem o benefício de transferência de renda e mais algum benefício específico nas áreas de saúde/nutrição/segurança alimentar ou educação/capacitação, ou outro tipo de benefício, apresentam indicadores de impacto mais elevados que domicílios com famílias que recebem apenas o benefício de transferência de renda e domicílios com famílias que não recebem nenhum programa social.

À vista disso, o estudo concluiu que houve evolução considerável nos indicadores das áreas da saúde, trabalho, moradia, nutrição e educação, apresentados pelos cidadãos que recebiam transferência de renda do Estado e participavam das ações complementares propostas pelos programas.

Assim, é possível afirmar que os programas de transferência de renda (PTRs) desempenham papel fundamental no enfrentamento à extrema pobreza multidimensional e às desigualdades sociais e seu encolhimento ocorre a despeito desse fato.

- **Falhas nos controles de evolução social da população em situação de vulnerabilidade**

A Norma Operacional Básica para o RC⁴²¹ elenca como competências da SEDS:

X - gerenciar a gestão de benefícios dos programas e gerar relatórios de acompanhamento para os executores do programa;

XI - propor alterações para aprimoramento do programa, mediante avaliação de resultados.

Essas atividades de gestão tem o intuito de mediar o progresso da situação dos beneficiários das transferências de renda do Estado e, assim, servir de farol para os resultados obtidos com as políticas executadas.

⁴²¹ Resolução SEDS nº 16 de 13/06/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Apesar da regulamentação legal supracitada, a SEDS não realiza controle contínuo, tampouco sistemático sobre a evolução dos índices de desenvolvimento social da população beneficiária dos programas em análise. Isso acarreta falta de subsídios para o planejamento de ações e para a tomada de decisão das equipes da assistência social, o que por consequência pode impactar negativamente na eficácia e na efetividade das políticas sociais.

Em resposta ao questionário estruturado aplicado via *web* por meio do programa *LimeSurvey*, apenas 3 das 26 DRADS, ou seja, 11,53% delas, disseram que existem medições de evolução dos índices de desenvolvimento social da população beneficiária dos programas Renda Cidadã e Ação Jovem. Todavia uma das DRADS não especificou a qual controle se referia e as outras duas descreveram peças de controle bastante simples, cujo método não é sistemático e mensurável para a real medição da evolução da situação social dos beneficiários.

Uma alegação coletada em resposta qualitativa à questão em análise é a de que a única forma existente para saber sobre a evolução social dos beneficiários são os relatos pessoais das equipes da assistência social que ficam na linha de frente do SUAS.

- **Falhas nos eixos estruturais dos programas de transferência de renda (PTRs)**

Os programas de transferência de renda estruturam-se em dois eixos basilares: i) a transferência direta de renda via rede bancária a seus beneficiários e ii) a oferta de ações socioeducativas complementares aos mesmos. A presente fiscalização encontrou falhas de operação em ambos os eixos, as quais merecem atenção e representam oportunidades de melhoria.

- **Defasagem do valor transferido pelos programas Renda Cidadã e Ação Jovem**

Conforme consta nos atos legislativos estaduais que instituíram os PTRs RC e AJ, o objetivo primordial dos dois programas é oferecer apoio financeiro a pessoas pertencentes a famílias em situação de pobreza. Nesse sentido, a Norma Operacional Básica para o Programa Renda Cidadã elenca em seus objetivos específicos o de promover a autossustentação da família beneficiária do programa. E o Decreto Estadual nº 56.922/2011 que dispõe sobre o programa Ação Jovem lista como objetivos o incentivo ao retorno, ou à permanência dos jovens à escola e o estímulo à conclusão do ensino médio.

Para tanto, o valor transferido aos cidadãos participantes deve ser condizente com as metas propostas pelos programas, ou seja, deve ser um montante suficiente para cobrir suas necessidades materiais básicas. Ademais, é necessário que o valor distribuído seja o bastante para que os jovens



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



beneficiários possam dar continuidade a seus estudos em detrimento de jornadas extensas de trabalho.

O valor distribuído pelos dois programas atualmente é de R\$ 80,00 e, segundo a SEDS⁴²², a última atualização data de 2010 para o RC⁴²³ e de 2011 para o AJ⁴²⁴, ou seja, as quantias estão há uma década sem receber o reajuste sequer da inflação incorrida no período. Ademais, em 2010, o valor distribuído pelos programas representava 15,7% do salário mínimo, ao passo que hoje representa apenas 7,6%⁴²⁵. Em outras palavras, os valores do benefício tiveram seu poder de compra diminuído em mais de 50%.

A tabela que segue é explícita no sentido de demonstrar a defasagem dos valores transferidos aos beneficiários pelos PTRs do Estado. Nela constam projeções dos valores corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – o índice de medição da inflação produzido pelo IBGE.

Correção da inflação dos valores transferidos pelos programas Renda Cidadão e Ação Jovem 2010-2020

ANO	IPCA	RC: caso fosse reajustado pela inflação	AJ: caso fosse reajustado pela inflação
2010	5,9%	80,00	80,00
2011	6,5%	84,72	80,00
2012	5,84%	90,23	85,20
2013	5,91%	95,50	90,18
2014	6,41%	101,14	95,51
2015	10,67%	107,62	101,63
2016	6,29%	119,11	112,47
2017	2,95%	126,60	119,54
2018	3,75%	130,33	123,07
2019	4,31%	135,22	127,69
2020		141,05	133,19

Fonte: TC 10693/989/20-4

Assim, considerando-se apenas a inflação do período, o valor corrigido do RC é de R\$ 141,05, ou seja, 76,3% maior do que o valor atualmente praticado de R\$ 80. Já o AJ, sob a mesma métrica, chegaria a um valor corrido de R\$ 133,19, uma quantia 66,5% mais alta do que a atual. Fazendo-se a contabilidade no sentido oposto, é possível concluir que o valor

⁴²² Requisição de Documentos e Informações à SEDS nº 07/2019 DCG-3 (disponível no TC 10693/989/20-4).

⁴²³ Resolução SEADS nº 10, de 29 de junho de 2010 (anexo I).

⁴²⁴ Resolução SEDS nº 009, de 17 de junho de 2011 (anexo II).

⁴²⁵ Valores nominais do salário mínimo disponíveis em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?stub=1&serid1739471028=1739471028>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

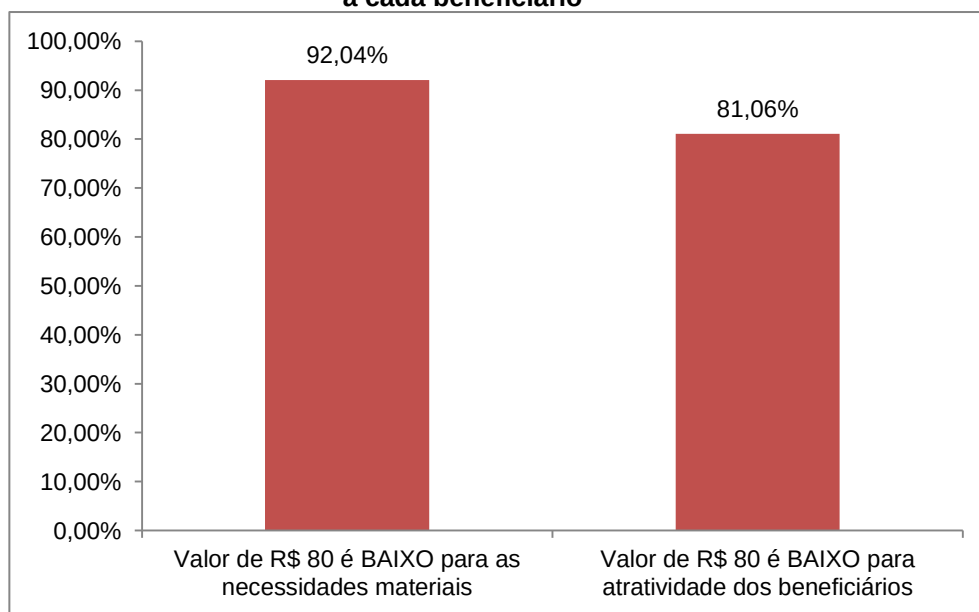


atual de R\$ 80 é 43,3% mais baixo do que seria razoável para o RC e 39,9% menor para o AJ.

Os programas de transferência de renda têm outra função adicional à primordial de complementação e distribuição de renda: a de servir como atrativo para a formação de vínculos entre as equipes de assistência social locais e a população vulnerável, com a consequente integração dessas pessoas ao PAIF e ao SCFV. Como explicado anteriormente, esses serviços, entre outras atribuições, promovem o acesso e o usufruto de direitos e contribuem para a melhoria de qualidade de vida da população em más condições socioeconômicas. Desse modo, essa função tem também importância central, todavia, com a defasagem do valor dos benefícios, ela encontra-se atualmente comprometida.

O gráfico abaixo expressa a percepção das gestoras e dos gestores dos CRAS espalhados pelo Estado de São Paulo.

CRAS – Insuficiência do valor transferido (R\$ 80) pelo Renda Cidadã e pelo Ação Jovem a cada beneficiário



Fonte: TC 10693/989/20-4

Os resultados são expressivos no sentido de concluir quanto à inadequação de tamanha defasagem financeira no montante dos benefícios ofertados pelo RC e pelo AJ, com 92% dos 565 CRAS que responderam o questionário proposto por este Tribunal afirmando que o valor não é suficiente para cobrir as necessidades materiais básicas dos participantes. Com relação aos valores oferecidos servirem como atrativos e facilitarem a abordagem da assistência social para a integração das famílias à rede de proteção social, 81% dos respondentes alegam que a obsolescência do valor não colabora com este quesito, pelo contrário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Por fim, vale o destaque novamente para a situação do FECOEP, fundo estadual de combate à pobreza que detém relevantes quantias em caixa, porém vem sendo utilizado timidamente pelo Governo de São Paulo, como será detalhado em seção específica deste relatório.

▪ **Falhas nas ações socioeducativas complementares**

A vulnerabilidade social não é um fenômeno puramente econômico, assim, as ações socioeducativas complementares são essenciais para intervir no contexto das comunidades carentes e romper com a reprodução da pobreza de geração em geração, uma vez que viabilizam o acesso à educação, à saúde e o alcance dos direitos sociais e humanos de seus beneficiários. Sua relevância se dá principalmente junto ao programa Ação Jovem, devido ao público atendido ainda estar em processo de formação de visão de mundo e de compreensão de seu papel na sociedade. Por esse motivo, o controle dos resultados alcançados pelas atividades que as integram, visando sua constante melhoria para sua adequada prestação, faz-se essencial no enfrentamento à extrema pobreza multidimensional.

A partir dos questionários via *web* (*LimeSurvey*) respondidos pelos CRAS, averiguou-se que, de um modo geral, a assistência social municipal segue as diretrizes de conteúdo estabelecidas pela SEDS para as ações socioeducativas complementares do programa Ação Jovem, quais sejam: Educação, Cidadania e Meio ambiente; Trabalho e Empreendedorismo; Pluralidade Cultural, Esporte e Lazer; e Saúde. Ademais, em alguns municípios as ações abrangem outros temas além desses como linguagem, teatro, musicalidade e artesanato. Também merecem destaque assuntos que foram recorrentemente recomendados pelos CRAS para integrar as ações socioeducativas, como: combate ao racismo e ao machismo estruturais, educação financeira, direito constitucional básico, controle social, inteligência emocional e prevenção ao suicídio.

Na fotografia abaixo é possível visualizar, a título de exemplo, a sala do CRAS de Santos destinada a realização das reuniões do SCFV e das ações socioeducativas complementares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Sala de reuniões das ações socioeducativas complementares e do SCFV – CRAS de Santos



Fonte: TC 10693/989/20-4

Segundo a Norma Operacional Básica para o Programa Ação Jovem⁴²⁶, cabe aos municípios custear as ações complementares, todavia, averiguou-se a partir dos questionários aplicados via web aos CRAS que muitas prefeituras encontram grandes dificuldades em fazê-lo no grau necessário para a satisfatória execução das atividades. Assim, ademais de lidarem com a escassez de recursos municipais, os CRAS afirmam que as DRADS da SEDS não os capacitam ou orientam para a realização das ações e apontam a falta de parceria por parte do Estado como responsável pelas dificuldades técnicas enfrentadas por suas equipes. As dificuldades relatadas acarretam o espaçamento das ações, existindo casos de frequência de realização apenas mensal ou com espaçamento ainda maior, e há até relatos de CRAS que estão com as atividades complementares do AJ paralisadas⁴²⁷. Nesse sentido, a baixa capacidade financeira dos municípios indica que a

⁴²⁶ Resolução SEDS nº 009, de 17 de junho de 2011

A N E X O I - NORMA OPERACIONAL BÁSICA PARA O PROGRAMA AÇÃO JOVEM

CAPÍTULO I

OBJETIVO, ORGANIZAÇÃO, COMPETÊNCIAS, AÇÕES COMPLEMENTARES, PAGAMENTO E MANUTENÇÃO DO BENEFÍCIO

Seção II – Das Competências

Artigo 13 – Compete aos Municípios:

IX- desenvolver e custear ações complementares voltadas aos jovens participantes do programa, em consonância com as diretrizes estabelecidas no Capítulo II do Anexo I, desta resolução.

⁴²⁷ Situação relatada por seis CRAS do interior paulista, conforme respostas de seus gestores à pesquisa via web (LimeSurvey) enviada pela equipe de fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



utilização do FECOEP seria essencial para o incremento da capacidade técnica frente às ações socioeducativas complementares.

Outro ponto encontrado refere-se à falta de controle sobre o nível de integração existente entre as ações complementares dos PTRs e o SCFV. Apesar da manifesta intenção da SEDS em promover tal associação, ainda não existe normatização para tanto e ao ser indagada sobre essa questão por meio de Requisição de Documentos e Informações⁴²⁸, a Secretaria atribuiu a responsabilidade pelo procedimento aos municípios, eximindo-se de seu papel de estabelecer diretrizes, apoiar, supervisionar e organizar ações junto à assistência social local. Além disso, a quase totalidade dos CRAS que responderam a parte qualitativa do questionário enviado por este Tribunal descreve a realização das ações complementares de forma independente aos SCFV.

A Norma Operacional Básica para o Programa Ação Jovem⁴²⁹ também estabelece que são competências da SEDS a supervisão sistemática das atividades realizadas pelos municípios, com eventual suplementação, caso necessário, bem como o monitoramento e avaliação dos resultados apresentados pelo AJ. Todavia, essas atribuições não são devidamente executadas pela Secretaria, pois conforme 57,52% dos CRAS que responderam ao questionário, não existe qualquer tipo de medição acerca dos resultados das ações complementares por parte do Estado. Ademais, uma das questões presentes na Requisição de Documentos e Informações à SEDS nº 02/2020 DCG-3 (disponível no TC 10693/989/20-4) solicitou o envio dos “estudos de averiguação do impacto social das Ações Socioeducativas complementares do programa Ação Jovem (AJ), produzidos pela SEDS entre, 2016 e 2019”, ao passo que a resposta da SEDS foi: “Não temos”. A partir desta constatação, conclui-se que o Estado não retroalimenta suas bases de dados com as ações realizadas pelos municípios.

⁴²⁸ Requisição de Documentos e Informações à SEDS nº 02/2020 DCG-3 (disponível no TC 10693/989/20-4).

⁴²⁹ Resolução SEDS nº 009, de 17 de junho de 2011.

A N E X O I - NORMA OPERACIONAL BÁSICA PARA O PROGRAMA AÇÃO JOVEM

CAPÍTULO I

OBJETIVO, ORGANIZAÇÃO, COMPETÊNCIAS, AÇÕES COMPLEMENTARES, PAGAMENTO E MANUTENÇÃO DO BENEFÍCIO

Seção II – Das Competências

Artigo 8º – Compete à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social:

XI- supervisionar, sistematicamente, por meio das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social - DRADS, no âmbito de suas respectivas regiões, o cumprimento dos critérios e normas estabelecidos para o programa, nas ações desenvolvidas pelos municípios, suplementando-as sempre que julgar necessário;

XII- monitorar e avaliar, periodicamente, o andamento do programa e os resultados apresentados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Falhas de infraestrutura das DRADS

As DRADS são peça fundamental para a consecução dos objetivos do SUAS, uma vez que funcionam como ponte entre as diretrizes regionais do ente estadual e as realidades locais encontradas nos municípios que desempenham suas funções por intermédio, principalmente, dos CRAS. Assim, a disponibilidade e adequação da infraestrutura, seja predial ou de equipamentos, e dos recursos humanos é fator determinante para a realização do papel essencial desempenhado pelas DRADS na composição da rede estatal de assistência social.

Tendo isso em vista, foi realizado um levantamento das condições estruturais das 26 DRADS do Estado de São Paulo, por meio de questionário via web (*LimeSurvey*).

As diretorias regionais, no Estado de São Paulo, dividem seu trabalho em três núcleos: Núcleo Administrativo; Núcleo de Avaliação e Supervisão (responsável por dar suporte técnico aos municípios e fomentar a vigilância socioassistencial local); e Núcleo de Convênios (incumbido pela aprovação dos convênios firmados entre os municípios e o terceiro setor para a prestação dos serviços de assistência social). Para tanto é preciso que a DRADS disponha de pessoal suficiente e com a formação técnica adequada para a execução satisfatória de seu trabalho.

No que concerne ao quantitativo do pessoal disponível nas DRADS, seus diretores afirmaram que existe relevante defasagem de pessoal para o desenvolvimento adequado das atividades, tanto na parte administrativa, quanto dos técnicos da assistência social. Houve alegação por parte de uma DRADS de que ocorreu uma redução de 50% do pessoal no decorrer do último ano e uma DRADS afirmou não contar com sequer uma pessoa formada em serviço social ou psicologia.

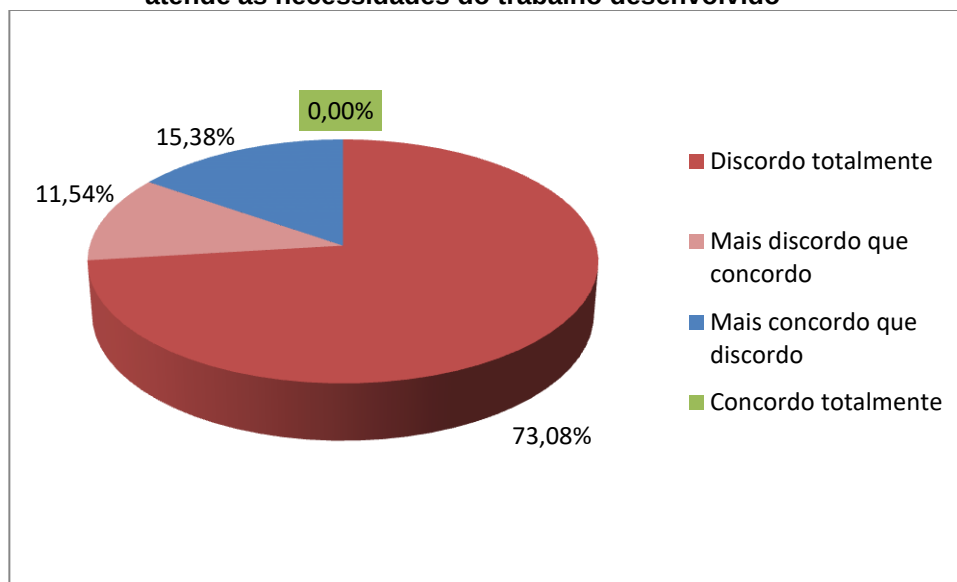
O gráfico abaixo explicita a situação atual, onde 22 das 26 (84,6%) DRADS afirmam que a quantidade de pessoal alocado em sua diretoria não é compatível com as necessidades do trabalho desenvolvido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



DRADS – Grau de concordância dos gestores da DRADS com a seguinte afirmação: A quantidade de pessoal alocado na DRADS é compatível com suas atividades, ou seja, atende às necessidades do trabalho desenvolvido



Fonte: TC 10693/989/20-4

Neste ponto se faz necessário mencionar a existência de uma Norma Operacional Básica de Recursos Humanos nacional específica para a assistência social (NOB-RH/SUAS)⁴³⁰ regulamentada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. Entre outros assuntos, a NOB-RH parametrizou os princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, os princípios éticos para os trabalhadores da assistência social, as diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários e as responsabilidades e atribuições dos gestores públicos no âmbito do SUAS. Já entre as atribuições estaduais elencadas pela NOB-RH estão: realizar concurso público para contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socioassistenciais; e oferecer condições adequadas de trabalho quanto ao espaço físico, material de consumo e permanente.

Nesse sentido, foi indagado aos diretores e diretoras das DRADS se consideram que a NOB-RH é seguida em sua diretoria. Apurou-se que 54% das diretoras, ou seja, 14 das 26, afirmou que a norma não é seguida pela sua DRADS.

Outro problema encontrado refere-se à disponibilidade de veículos para utilização em atividades externas, como as de monitoramento e supervisão – principais atividades das DRADS junto aos municípios de sua área de atuação. Averiguou-se que apenas 8 das 26 DRADS dispõe de viaturas para realização de tais atividades, o que representa limitação

⁴³⁰ Resolução MDS nº 01, de 25 de janeiro de 2007

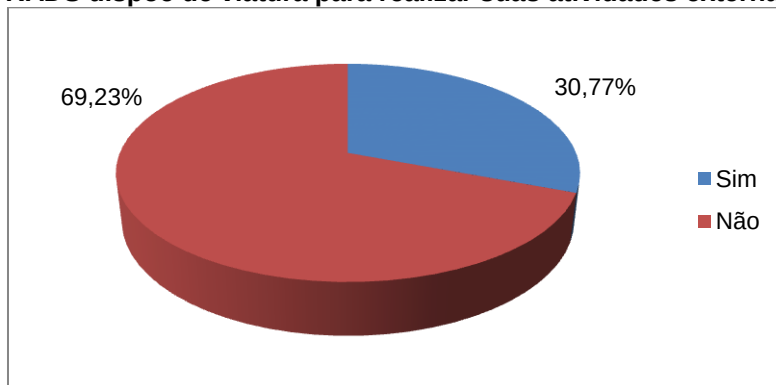


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



importante para a realização do trabalho das DRADS junto aos municípios jurisdicionados. Essa proporção pode ser observada no gráfico.

A DRADS dispõe de viatura para realizar suas atividades externas?



Fonte: TC 10693/989/20-4

Ainda na seara da infraestrutura, por meio do questionário aplicado via *LimeSurvey*, 21 das 26 (80,8%) DRADS afirmaram que funcionam em edifícios alugados, quatro (15,4%), em prédios cedidos e apenas uma (3,8%) em imóvel próprio do Estado. De acordo com os relatos de seus diretores e diretoras, em geral, as sedes das DRADS apresentam condições medianas de conservação, no que se refere à parte elétrica, hidráulica e alvenaria. Todavia existem bastantes casos com necessidade de melhoria, com edifícios que apresentam problemas estruturais, a ponto de contarem com áreas interditadas, e outros com infiltrações, goteiras, alagamento de salas, e pisos, portões, paredes e janelas com avarias. Outros problemas recorrentemente citados são a inexistência de salas compatíveis com a necessidade de sediar reuniões com os representantes municipais da assistência social e a falta de acessibilidade dos imóveis encontrada em ao menos 7 das 26 (27%) DRADS.

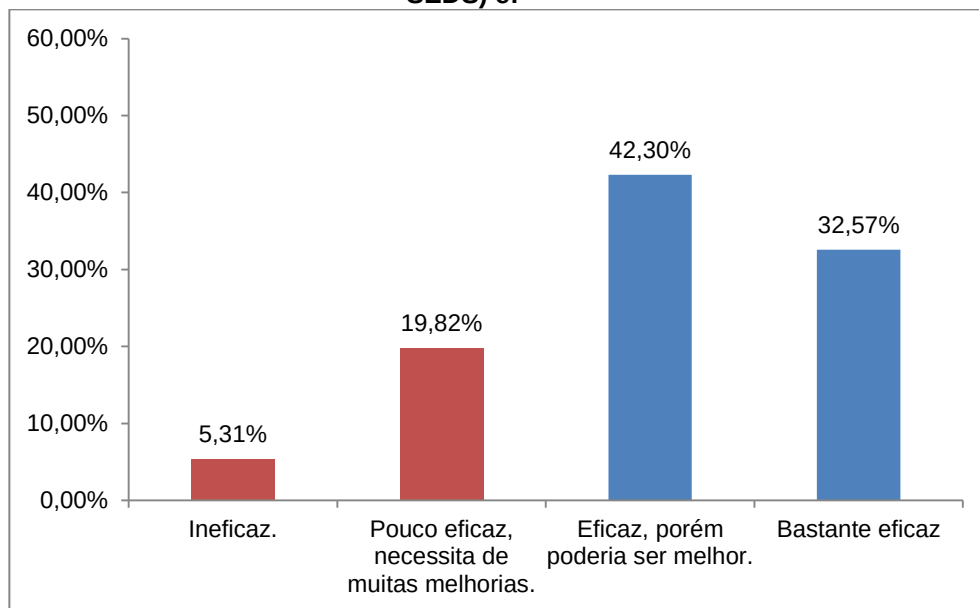
Após o levantamento e o cruzamento dos problemas estruturais das diretorias regionais apresentados nessa seção, pode-se compreender que eles apontam para uma possível limitação na abrangência e na assertividade das ações de monitoramento, orientação e fomento da vigilância socioassistencial desempenhadas pelas DRADS da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Nesse sentido, a consequência das questões estruturais verificadas está refletida na resposta dos CRAS do Estado de São Paulo ao questionário via *web* enviado por este Tribunal. De um modo geral, a opinião dos CRAS que responderam ao questionário, é de que o suporte técnico e jurídico oferecido pelas DRADS é bom, porém deveria existir um programa de capacitação contínuo, para que as constantes consultas *adHoc* fossem evitadas. O gráfico a seguir ilustra a situação: aproximadamente 42% dos CRAS considera que o suporte prestado pelas DRADS é eficaz, porém necessita melhorias, enquanto 20% deles considera que o apoio oferecido é pouco eficaz e requer muitos melhoramentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



CRAS – O suporte técnico e jurídico prestado pelas DRADS (Diretorias regionais da SEDS) é:



Fonte: TC 10693/989/20-4

Subutilização dos fundos e dos recursos destinados à assistência social

O Programa 3500 – Enfrentamento à Extrema Pobreza Multidimensional sofreu relevantes cortes em seu orçamento nos quatro anos do PPA 2016-2019. Ademais, os programas cujos cortes somam maior monta são o Vivaleite (VL), o Ação Jovem (AJ) e o Renda Cidadã (RC), os três analisados na presente fiscalização.

Como é possível observar na tabela abaixo, desde 2016 os créditos inicialmente reservados na lei orçamentária para os programas relacionados ao enfrentamento às vulnerabilidades sociais vêm recebendo significativas restrições. Ademais, destaca-se que em 2019 o programa Vivaleite também passou a sofrer cortes orçamentários em montantes superiores a ¼ do inicialmente planejado.

Cortes no orçamento do programa 3500

Ação	Dot. Inicial	Dot. Atualizada	Corte (%)
2016			
6000 – Vivaleite	206.331.869,00	193.493.912,00	- 6,22%
5604 - Ação Jovem	91.641.688,00	66.183.758,00	- 27,78%
5579 - Renda Cidadã e 6154 - Renda Cidadã - Benefício Idoso	181.915.614,00	152.116.492,00	- 16,38%
2017			
6000 – Vivaleite	208.493.912,00	192.362.004,00	- 7,74%
5604 - Ação Jovem	77.477.519,00	54.410.196,00	- 29,77%
5579 - Renda Cidadã e 6154 - Renda Cidadã - Benefício Idoso	159.902.915,00	96.792.204,00	- 39,47%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Ação	Dot. Inicial	Dot. Atualizada	Corte (%)
2018			
6000 – Vivaleite	192.976.333,00	180.507.322,00	- 6,46%
5604 - Ação Jovem	55.756.440,00	35.599.420,00	- 36,15%
5579 - Renda Cidadã e 6154 - Renda Cidadã - Benefício Idoso	103.152.543,00	75.523.546,00	- 26,78%
2019			
6000 - Vivaleite	222.397.562,00	160.039.973,00	- 28,04%
5604 - Ação Jovem	53.079.996,00	38.688.389,00	- 27,11%
5579 - Renda Cidadã e 6154 - Renda Cidadã - Benefício Idoso	99.039.212,00	73.852.608,00	- 25,43%

Fonte: TC 10693/989/20-4

É importante destacar que a despeito da sistemática redução a que o orçamento da área social vem sendo submetido, o Governo do Estado de São Paulo dispõe de fundos de amparo às vulnerabilidades sociais que estão atualmente subutilizados. O maior exemplo é o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP, o qual vem sendo objeto de apuração pelo Ministério Público de Contas (MPC) do TCE-SP.

O FECOEP foi criado pela Lei Estadual nº 16.006 de 24 de novembro de 2015 com o objetivo de viabilizar o acesso a níveis dignos de subsistência à população vulnerável do Estado de São Paulo. Sua principal fonte de recursos é um adicional de dois pontos percentuais sobre as alíquotas do ICMS incidente sobre a circulação de bens supérfluos (bebidas alcoólicas e cigarros), ademais, a lei que o instituiu definiu que: os recursos do fundo devem ser aplicados exclusivamente em programas e ações de nutrição, habitação, educação, saúde e outras ações de relevante interesse social, dirigidas para melhoria da qualidade de vida; e que os recursos do FECOEP não poderão ser utilizados em finalidade diversa da prevista na lei⁴³¹.

⁴³¹ Lei Estadual nº 16.006/15

Artigo 1º - Fica instituído, no âmbito do Poder Executivo, o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECOEP, com o objetivo de viabilizar para a população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência.

§ 1º - Os recursos do FECOEP devem ser aplicados única e exclusivamente em programas e ações de nutrição, habitação, educação, saúde e outras ações de relevante interesse social, dirigidas para melhoria da qualidade de vida, incluindo ações de proteção à criança e ao adolescente e ações de incentivo à agricultura familiar.

§ 2º - Uma das principais fontes de recursos do FECOEP deve ser constituída pela arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) resultante da adição de 2 (dois) pontos percentuais às alíquotas incidentes em operações e prestações com produtos e serviços de que trata o artigo 2º desta lei.

§ 3º - O FECOEP vigorará enquanto subsistir a necessidade social da aplicação dos recursos de que trata o § 1º deste artigo.

[...]

Artigo 2º, § 1º - Os recursos do FECOEP não poderão ser utilizados em finalidade diversa da prevista nesta lei, nem serão objeto de remanejamento, transposição ou transferência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A análise da execução das receitas e despesas do FECOEP e da evolução de seus saldos⁴³² comprova a subutilização do fundo em questão. A partir do exercício de 2016 seus recursos começaram a ser arrecadados, porém a despesa aconteceu de forma parcial, culminando em saldo acumulado de R\$ 1,3 bilhão, até dezembro de 2019, como é possível observar na tabela a seguir.

Saldo do FECOEP

Código Nome Item	12/2016	12/2017	12/2018	12/2019
1111150 - APLICACOES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	410.799.371	728.984.456	1.059.551.319	1.314.459.469,02

Fonte: TC 10693/989/20-4

Ademais, em setembro de 2019 a 1ª Procuradoria de Contas do MPC enviou memorando à Secretaria da Fazenda e Planejamento⁴³³ indagando quanto à composição dos integrantes e suplentes do Conselho de Orientação e Acompanhamento do FECOEP, obtendo resposta por parte da Secretaria em dezembro passado. Com isso observa-se que até referido momento não havia ampla publicidade quanto à nomeação dos integrantes do conselho responsável por definir o fluxo de desembolso do fundo, sendo esse um dos possíveis motivos pelos quais seus recursos encontram-se paralisados nos cofres do Estado. Esse fato teve repercussão na mídia de grande circulação, como uma reportagem do jornal Folha de São Paulo⁴³⁴ a respeito da paralização dos recursos do FECOEP.

Conforme informado nas seções anteriores do presente relatório, houve grande recuo no número de cidadãos atendidos pelos programas Vivaleite, Ação Jovem e Renda Cidadã nos últimos anos, com consequente elevação do número de potenciais beneficiários sem atendimento por parte do Estado. Além disso, os valores transferidos pelos PTRs estão substancialmente defasados e os municípios paulistas encontram dificuldades financeiras para arcar com a satisfatória prestação de serviços da assistência social de sua competência, conforme relatado pelos gestores municipais dos CRAS.

Assim, diante do cenário de escassez de recursos e de demandas represadas, referentes à área da assistência social – cujos objetos coincidem com o objeto do FECOEP –, pode-se concluir que a subutilização do fundo representa prejuízos concretos à população em situação de vulnerabilidade de

⁴³² FECOEP - Análise da execução de receitas e despesas e da evolução do saldo - 2016 a 2019. Fonte: SIGEO – consulta em março/2020.

⁴³³ TC nº 818.989.20-4.

⁴³⁴ Governo tem mais de R\$ 1 bi engavetado para o combate à pobreza. **Folha de S. Paulo**. São Paulo 18 nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/11/governo-doria-tem-mais-de-r-1-bi-engavetado-para-o-combate-a-pobreza.shtml>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



São Paulo e que sua aplicação seria essencial para o incremento da capacidade técnica e de volume da assistência social.

A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

A Agenda 2030 é o programa global para o desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), e foi oficialmente criada em 2015 pelos 193 (cento e noventa e três) países membro da organização. Sua gestão fica a cargo da agência da ONU chamada Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD-ONU) e nasceu da necessidade urgente de todos os atores sociais – Estados, setor privado e sociedade civil – tomarem medidas ousadas e transformadoras para o alcance do desenvolvimento sustentável para toda população mundial e para o meio ambiente.

A Agenda 2030 sistematizou seus objetivos a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS são uma lista de 17 objetivos, subdivididos em 169 metas, a serem cumpridas até 2030. A ONU afirma que “se cumprirmos suas metas, seremos a primeira geração a erradicar a pobreza extrema e iremos poupar as gerações futuras dos piores efeitos adversos da mudança do clima”.

Visando contribuir para o alcance dos objetivos propostos pela Agenda 2030 e consequentemente viabilizar a melhoria da qualidade de vida da população paulista e brasileira, o TCE-SP firmou um memorando de entendimento junto à ONU em 2017 e criou internamente o Observatório do Futuro, responsável por acompanhar a evolução dos ODS no Estado de São Paulo e nos municípios jurisdicionados.

O objeto do programa de Enfrentamento à Extrema Pobreza Multidimensional do Estado de São Paulo inclui determinados ODS da Agenda 2030, bem como suas metas subsequentes, os quais foram analisados sob o enfoque de fiscalização operacional no presente relatório. São eles: ODS 1 (1.1, 1.2, 1.3 e 1.4), ODS 2 (2.1, 2.2 e 2.c) e ODS 10 (10.1, 10.2, 10.3 e 10.4), reproduzidos abaixo.

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares:

1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia;

1.2 Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis;

1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças.

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles:

10.1 Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional;

10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra;

10.3 Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito;

10.4 Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade.

Pode-se compreender, a partir do enunciado dos objetivos acima e de suas metas específicas, que os ODSs 1 e 10 estão relacionados aos programas de transferência de renda. Ambos os eixos dos PTRs, a distribuição direta renda e o oferecimento das atividades socioeducativas complementares, cujo objetivo é promover a inclusão da população em situação de vulnerabilidade, vão ao encontro dos objetivos de erradicação da pobreza e de redução da desigualdade social.

Desse modo, é possível concluir que a adequada execução dos programas Renda Cidadã e Ação Jovem é fundamental para que o Brasil atinja os objetivos pactuados junto à comunidade internacional, tendo-se em conta que o Estado de São Paulo contém o maior contingente populacional do país, aproximadamente 22% da população brasileira⁴³⁵.

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável:

⁴³⁵ IBGE: estimativas de população para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros, com data de referência em 1º de julho de 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



2.1 Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano;

2.2 Até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas.

2.c Adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de *commodities* de alimentos e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação de mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos.

Por sua vez, o ODS 2 tem relação direta com o programa Vivaleite. Seja pela distribuição de leite com composição específica a crianças e idosos, seja por sua capacidade de movimentar e, portanto, influenciar o mercado de laticínios, um dos mais importantes eixos da agropecuária nacional⁴³⁶. Analogamente aos ODS anteriormente apresentados, pode-se concluir que a adequada execução do programa Vivaleite é essencial para o alcance da segurança alimentar e melhoria da nutrição, bem como da promoção da agropecuária sustentável.

Assim, as falhas e inconsistências verificadas pela fiscalização no programa de Enfrentamento à Extrema Pobreza Multidimensional e apontadas no presente relatório visam incentivar o aperfeiçoamento da prestação estatal com vistas ao atingimento do desenvolvimento sustentável proposto pela Agenda 2030 da ONU.

Conclusão

O presente trabalho de fiscalização operacional teve como objetivo avaliar as políticas de Enfrentamento à Extrema Pobreza Multidimensional, que se inserem no Sistema Único da Assistência Social (SUAS), no âmbito do estadual. Buscou-se verificar a eficácia e a efetividade dos programas inseridos na mitigação das vulnerabilidades socioeconômicas e nutricionais no Estado de São Paulo, especialmente do VL, RC e do AJ.

Com base na análise, verificou-se que as ações planejadas nas peças de planejamento da Assistência Social (PPA 2016 – 2019 e PEAS 2016 – 2019) não são monitoradas pela Secretaria e estão em desacordo com o que de fato foi executado pela administração no ano de 2019. Além disso, os

⁴³⁶ Anuário Leite 2019 – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



orçamentos anuais inicialmente previstos para os programas VL, RC e AJ foram sistematicamente reduzidos em todos os anos da vigência do PPA 2016 – 2019.

Foi verificada a subutilização do FECOEP. O saldo acumulado do fundo em dezembro de 2019 atingiu o valor de R\$ 1,3 bilhão não obstante seu objetivo ser o de viabilizar o acesso a níveis dignos de subsistência à população vulnerável do Estado de São Paulo, o que mantém aderência com o programa ora em análise.

Constatou-se que existem falhas nos controles de cadastramento das E3Ss responsáveis pela distribuição do leite do VL na RMC, sendo que 48,2% deles não compareceram à prestação de contas de maio de 2019. Ainda assim, entre janeiro de 2018 a maio de 2019, a SEDS havia realizado visitas a aproximadamente 24% da totalidade de E3Ss e PDMs espalhados pelo Estado.

Outra conclusão diz respeito a falhas na seleção dos beneficiários do VL, a qual não guarda relação suficiente com a condição nutricional e de saúde dos escolhidos, o que segundo os gestores das DRADS e CRAS ocasionou relevante queda de aderência e engajamento da população participante do programa. Com isso, verificou-se uma redução de 31% na quantidade de pessoas atendidas pelo programa entre 2017 e meados de 2019.

Acerca dos aspectos nutricionais e de saúde, apurou-se que existe a possibilidade de o leite distribuído não atender as necessidades atuais da população paulista, em virtude de os estudos que embasaram a determinação de sua composição datarem de mais de duas décadas atrás. Outro aspecto levantado diz respeito à inexistência de controles de saúde dos beneficiários residentes na RMC bem como da falta de padronização dos controles efetuados no IEL.

Quanto ao faturamento financeiro do leite adquirido pelo Estado para distribuição à população vulnerável, averiguou-se que a SEDS terceiriza para a mesma pessoa jurídica de direito privado a fiscalização da distribuição do leite e a conferência das NFs de leite emitidas pelos fornecedores de laticínios, atividades típicas de sua competência. Adicionalmente, aproximadamente 50% dos PDMs visitados no IEL não recebem a NF por parte dos fornecedores de laticínios quando da entrega do leite para conferência.

Outro ponto relevante sobre o VL relaciona-se às condições da distribuição do leite encontradas nas visitas *in loco* realizadas por este Tribunal. Foram encontradas falhas quanto à infraestrutura das E3Ss e dos PDMs e às condições sanitárias do armazenamento do leite nesses locais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Sobre os PTRs do Estado – RC e AJ – observou-se que o modo atual de seleção de beneficiários, o qual ocorre de forma automatizada via PSP, embora tenha trazido vantagens, sobrevieram também fatores desfavoráveis com sua implementação. Segundo 73,27% dos CRAS, o método atual de seleção impactou negativamente em sua autonomia de trabalho, fato que pode gerar abalos no vínculo entre a assistência social municipal e a população vulnerável.

Além disso, 43,36% dos CRAS afirmam que o PSP apresenta problemas técnicos que eventualmente inviabilizam o saque do valor e 57,17% deles alegam que existe atraso na atualização das bases de dados processadas pelo *software* do PSP.

Verificou-se que a SEDS não dispõe de controles contínuos quanto à evolução social alcançada pelos beneficiários dos PTRs e que também não realiza monitoramento sistemático sobre os resultados das ações socioeducativas complementares executadas pelos municípios conveniados ao Estado.

Assim como no programa VL, também foi constata a redução no número de pessoas atendidas pelo RC e pelo AJ, com a diminuição de, respectivamente, 57% e 63% do quantitativo de beneficiários nos últimos cinco anos. Por fim, foi apurado que os valores das transferências diretas dos PTRs encontram-se congelados há aproximadamente dez anos.

O presente trabalho também examinou a situação estrutural das DRADS, a partir do levantamento de informações e impressões junto a seus gestores. Foram encontradas lacunas a serem superadas visando incrementar a assertividade de suas ações junto aos municípios do Estado.

Assim sendo, é possível concluir que há pontos a serem aperfeiçoados atinentes às medidas de enfrentamento à condição de vulnerabilidade social e à extrema pobreza no âmbito do Estado de São Paulo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE SISTEMA PRISIONAL PAULISTA
Disponível no TC 10688.989.20-1, integrante do evento 9.1
Programas: 3813 – Gestão e Custódia da População Penal 3814 - Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares
Período: 2019
Secretaria da Administração Penitenciária
Instrução: DCG-3 – DSF – I

Esta fiscalização teve como objetivo acompanhar as ações desenvolvidas pela Secretaria da Administração Penitenciária (SAP). Os dados analisados são relativos à estrutura de funcionamento das Unidades Prisionais (UPs), em questões afetas a capacidade de atendimento, população carcerária, aparato tecnológico e quadro de pessoal, criação de novas vagas no sistema prisional, condições de segurança das unidades, bem como ações de reintegração social dos custodiados e egressos do sistema prisional.

As conclusões obtidas basearam-se na análise da resposta à requisição de documentos e informações, do exame de dados extraídos do SIAFEM/SIGEO, bem como em pesquisas realizadas no site institucional da SAP e outros de interesse, tais como do Ministério da Justiça (DEPEN), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Defensoria Pública do Estado.

Como limitações à fiscalização, podemos elencar: (I) dados não fornecidos pela SAP devido a questões de segurança do sistema prisional e de servidores, impactando algumas análises pretendidas, principalmente em questões relativas ao quadro de pessoal das UPs e; (II) dados fornecidos em desacordo com o requisitado, como por exemplo, a quantidade de atendimentos voltados para o ensino e qualificação profissional em vez da quantidade de presos participantes das atividades.

- **Execução orçamentária**

A atuação da SAP, conforme previsão no Plano Plurianual - PPA 2016-2019, tem como objetivo garantir a dignidade humana dos custodiados e promover sua reintegração social, que nada mais é que uma forma de contribuir para uma sociedade mais segura. Pode-se observar, na Tabela a seguir, o detalhamento do programa orçamentário, a descrição do objetivo e ação, bem como o total de recursos previstos para os quatro anos do PPA.

Tabela – PPA 2016-2019

SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA		
3813 – Gestão da Custódia da População	Objetivo do Programa:	Garantir a dignidade da pessoa humana durante sua permanência no sistema penitenciário e promover



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA		
Penal		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.
	Recursos:	R\$ 17.123.881.145,00
	Ações:	- expansão da infraestrutura de apoio a custódia e a reintegração; - modernização, reformas e adequação de unidades do sistema prisional; - gestão humana e segurança da custódia; - provisão de serviços de necessidades materiais básicas aos custodiados; - provisão de serviços de atenção à saúde; - suporte administrativo em apoio à custódia e reintegração; - conservação, manutenção e reparos das unidades prisionais em apoio à custódia.
3814 - Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares	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.
	Recursos:	R\$ 349.500.000
	Ações:	- suporte administrativo em apoio à custódia e reintegração; - formação educacional e profissional; - provisão de postos de trabalho; - assistência legal aos custodiados e serviços de apoio à reintegração social.

Fonte: TC 10688.989.20-1

Já na LOA 2019⁴³⁷ há previsão para o emprego de aproximadamente R\$ 89 milhões nas ações de reintegração social. A composição da execução orçamentária do exercício está demonstrada na Tabela a seguir. É possível observar que 2% dos recursos foram destinados às ações de reintegração social (Programa 3814), enquanto os outros 98% foram para a gestão da custódia, como por exemplo, despesas com pessoal, operacionais e administrativas.

Tabela – Composição da execução orçamentária em 2019

Programa	Liquidado	%
3813 - GESTÃO DA CUSTÓDIA DA POPULAÇÃO PENAL	4.042.352.761,23	98%
3814 - GESTÃO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO PENAL, EGRESSOS E SEUS FAMILIARES	88.675.417,41	2%
Total Geral	4.131.028.178,64	100%

Fonte: TC 10688.989.20-1

Na Tabela a seguir é possível visualizar a distribuição dos recursos em ações do Programa 3813, aqui nota-se que 68,68% dos recursos

⁴³⁷ Lei nº 16.923 de 07/01/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



são destinados ao Projeto Atividade “Gestão Humana e Segurança da Custódia”, que consiste, dentre outros, em despesas e encargos com pessoal.

Tabela – Execução orçamentária do Programa 3813

Código Nome Órgão	Código Programa Nome	Código Nome Projeto Atividade	Liquidado até o Mês	%
38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	3813 - GESTAO DA CUSTODIA DA POPULACAO PENAL	2470 - EXPANSAO INFRAEST. CUSTODIA E REINTEGRACAO	97.979.708,41	2,42%
		2573 - REFORMAS E ADEQUACAO DE UNIDADES	6.533.109,71	0,16%
		6139 - GESTAO HUMANA E SEGURANCA DA CUSTODIA	2.776.355.910,61	68,68%
		6141 - PROV.SERVICOS NECESSIDADES MATERIAIS BASICAS	781.018.054,73	19,32%
		6142 - PROVISAO DE SERVICOS ATENCAO A SAUDE	129.014.664,26	3,19%
		6146 - SUPORTE ADMINISTRATIVO EM APOIO CUST.REINTEG.	218.842.956,71	5,41%
		6167 - CONSERVACAO MANUT.REPAROS DAS UNID.PRISIONAIS	28.664.966,12	0,71%
		9001 - CONTRIBUICAO PARA O REGIME PREVID.SERVIDORES	3.943.390,68	0,10%
TOTAL			4.042.352.761,23	100,00%

Fonte: TC 10688.989.20-1

Já na Tabela a seguir, no que toca à destinação dos recursos para as ações do Programa 3814, observa-se que a maior parcela (50,42%) foi destinada ao Projeto Atividade “Provisão de Postos de Trabalho”.

Tabela – Execução orçamentária do Programa 3814

Código Nome Órgão	Código Programa Nome	Código Nome Projeto Atividade	Liquidado até o Mês	%
38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	3814 - GESTAO DE REINTEGRACAO SOCIAL DA POPULACAO PENAL,	6140 - ASSISTENCIA AO EGRESSO E A FAMILIA	11.120.495,63	12,54%
		6143 - FORMACAO EDUCACIONAL E PROFISSIONAL	3.697.997,20	4,17%
		6144 - PROVISAO DE POSTOS DE TRABALHO	44.708.049,46	50,42%
		6145 - ASSISTENCIA LEGAL CUSTODIADOS APOIO REINT.SOC	1.766.075,34	1,99%
		6146 - SUPORTE ADMINISTRATIVO EM APOIO CUST.REINTEG.	20.335.174,04	22,93%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Código Nome Órgão	Código Programa	Nome	Código Nome Projeto Atividade	Liquidado até o Mês	%
			6147 - PROMOCAO APLICACAO PENAS E MED. ALTERNATIVAS	4.978.082,98	5,61%
			6166 - PROMOCAO REINT. SOCIAL CUSTODIADOS FAMILIARES	2.069.542,76	2,33%
TOTAL				88.675.417,41	100,00%

Fonte: TC 10688.989.20-1

Segundo informações da SAP, em 2019 foram disponibilizados 779.887 postos de trabalho, sendo que 428.565 (55%) foram preenchidos⁴³⁸. Contudo, cabe destacar que o mesmo preso pode ocupar mais de um posto de trabalho durante o ano.

Em outra análise, levando em consideração o total de presos em 27/12/2019, nota-se, grosso modo, que são gastos R\$ 1.488,42 mensais para cada pessoa presa. Sendo que, dentro deste valor, para as ações de ressocialização foram gastos apenas R\$ 31,95 mensais por pessoa.

Tabela – Gastos com presos em 2019

PROGRAMA	Total de presos	Gasto total 2019	Gasto por preso	Gasto por preso	%
			Ano	Mensal	
Gestão da Custódia da População Penal	231.287	4.042.352.761,23	17.477,65	1.456,47	97,85%
Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e Familiares		88.675.417,41	383,40	31,95	2,15%
Total		4.131.028.178,64	17.861,05	1.488,42	100,00%

Fonte: TC 10688.989.20-1

Já no que diz respeito à execução das despesas por categoria econômica, verificou-se que 97% (R\$ 4 bilhões) foram destinados a atender despesas correntes e os outros 3% (R\$ 127,5 milhões) para despesas de capital, conforme se observa no Gráfico a seguir.

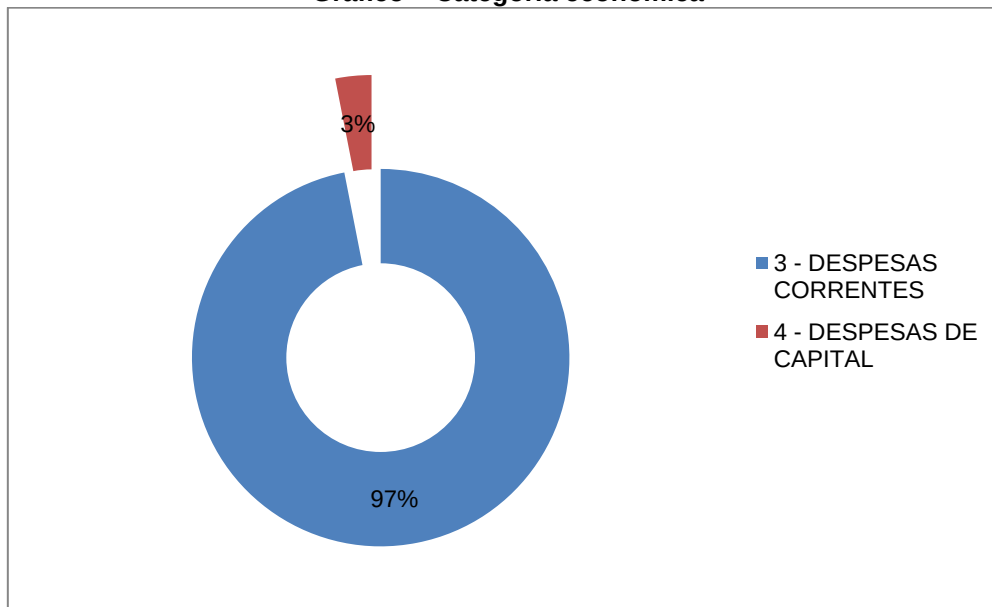
⁴³⁸ Requisição de Documentos e Informações nº 31/2019 (item 15), disponível no TC 10688.989.20-1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Gráfico – Categoria econômica



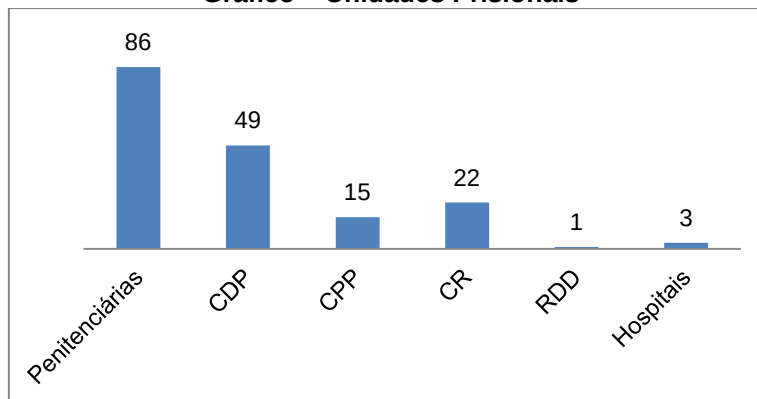
Fonte: TC 10688.989.20-1

No que concerne às despesas de capital (investimentos), atualmente o Governo Estadual está construindo 7 novas unidades prisionais, com capacidade total de 5.675 vagas.

- **Unidades Prisionais do Estado**
- **Taxa de ocupação**

O Governo Estadual conta com 176 Unidades Prisionais, geridas pela SAP, com capacidade para atender um total de 147.942 presos⁴³⁹. A partir do plano de expansão do sistema penitenciário - iniciado em 2008 - a SAP estabeleceu um padrão para as novas UPs, com capacidade para atender 823 presos por UP, sendo 12 por cela e uma cama para cada preso. As UPs são divididas em 06 categorias, conforme demonstrado no Gráfico a seguir.

Gráfico – Unidades Prisionais



Fonte: TC 10688.989.20-1

⁴³⁹ Posição: dezembro/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Ainda, estão em fase de construção mais 07 UPs, com previsão para criação de 5.675 vagas. Na Tabela a seguir é possível observar as UPs em construção, o início da obra, previsão para a sua conclusão, o status, bem como sua capacidade de atendimento (vagas). Cabe ressaltar que foram inauguradas 05 UPs em 2019⁴⁴⁰, somando 4.139 novas vagas criadas no sistema penitenciário.

Tabela – Unidades Prisionais em construção

Unidade Prisional	Início de construção	Status da obra	Previsão para conclusão da obra	Capacidade de atendimento
Penitenciária Feminina São Vicente	25.03.2015	em andamento - 95,50% da obra	30/04/2020	737
Centro de Detenção Provisória Masculino Registro	25.03.2015	em andamento - 99,30 % da obra	30/01/2020	823
Centro de Detenção Provisória Masculino Santa Cruz da Conceição	25.03.2015	em andamento - 92,20 % da obra	30/04/2020	823
Centro de Detenção Provisória Masculino Aguai	30.06.2015	em andamento - 92,50% da obra	01/05/2020	823
*Centro de Detenção de Álvaro de Carvalho	25.03.2015	em andamento - 100,00% da obra	13/12/2019-TRP	823
*Centro de Detenção Provisória Masculino Gália I	25.03.2015	em andamento - 100,00% da obra	25/09/2019 - TRP	823
*Centro de Detenção Provisória Masculino Gália II	25.03.2015	em andamento - 100,00% da obra	25/09/2019 - TRP	823
Total				5.675

Fonte: TC 10688.989.20-1

Além da criação de novas vagas com a construção de UPs, a SAP conta também com a criação de vagas mediante obras de ampliação das UPs já existentes (Tabela a seguir). Em 2019 foram criadas 657 vagas nas Penitenciárias de Andradina, São Vicente e no Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico de Franco da Rocha. Para 2020, há previsão de abertura de 112 novas vagas na Penitenciária Feminina de São Vicente.

⁴⁴⁰ CDPs: Caiuá, Paulo de Faria, Pacaembu I e II e Lavínia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela – Ampliação de vagas nas UPs

Unidade Prisional com vagas do Semiaberto	Início da ampliação	Status da obra	Previsão para conclusão da obra	Aumento da Capacidade
Penitenciária Feminina São Vicente (Vagas Regime semiaberto)	25.03.2015	em andamento - 95,50% da obra	30/04/2020	112

Fonte: TC 10688.989.20-1

Nessa esteira, o total de vagas a serem criadas em 2020 soma 5.787. Contudo, em dezembro de 2019, o déficit do sistema prisional paulista já contabilizava 83.345 vagas, conforme se observa na Tabela a seguir.

Tabela – Capacidade de atendimento x População carcerária

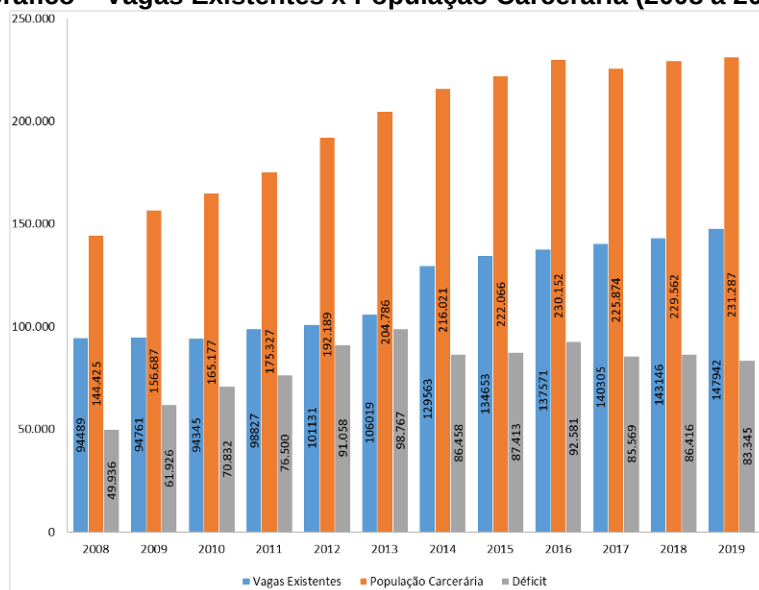
Capacidade de atendimento (vagas)	População carcerária em 27.12.2019	Déficit de vagas	% de déficit
147.942	231.287	83.345	56,33%

Fonte: TC 10688.989.20-1

Sendo assim, se essas vagas previstas tivessem sido criadas em dezembro de 2019, ainda faltariam 77.558 vagas no sistema prisional paulista. Levando em consideração que a UP tem por padrão atender 823 presos, seria necessário construir 101 novas Unidades Prisionais para cobrir o déficit atual de 83.345 vagas. No entanto, a construção de novas UPs tem custos econômicos e sociais elevados e expandir o sistema prisional indefinidamente não é possível ou desejável.

Observa-se no Gráfico a seguir que entre 2018 e 2019 houve redução do déficit em aproximadamente 3,5%, cerca de 3.000 vagas, a população carcerária aumentou em 1.725 presos.

Gráfico – Vagas Existentes x População Carcerária (2008 a 2019)



Fonte: TC 10688.989.20-1

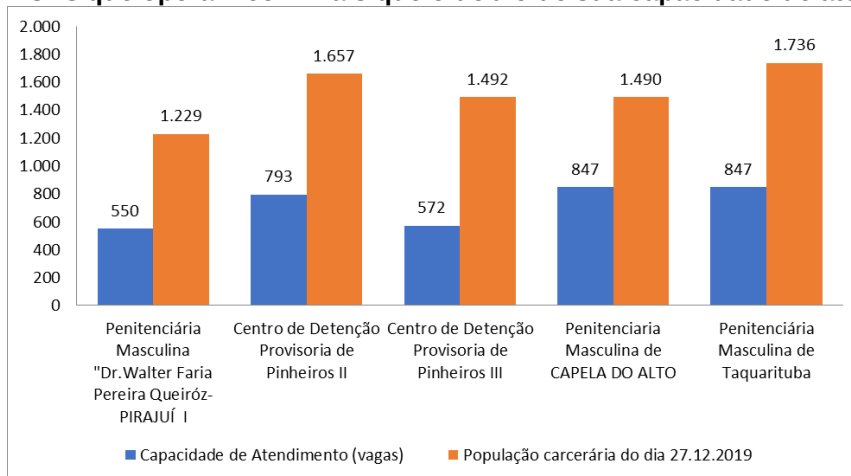


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A fim de melhor visualizar a taxa de ocupação do sistema prisional paulista, foram selecionadas algumas UPs e elaborado o Gráfico a seguir, onde é possível observar algumas Unidades abrigando mais que o dobro de sua capacidade de atendimento.

Gráfico – UPs que operam com mais que o dobro de sua capacidade de atendimento



Fonte: TC 10688.989.20-1

Destaca-se o CDP de Pinheiros III, que está operando com 160% acima de sua capacidade.

Além dos presos que estão nas UPs sob a custódia da SAP, há também presos nas delegacias, sob a tutela da Secretaria da Segurança Pública, conforme se observa na Tabela a seguir. Nota-se que houve redução de 27,23% (420) em 2019, se considerarmos o ano anterior.

Tabela - Presos em Delegacias de Polícia

Ano	Presos nas Delegacias	%
2015	2.123	-
2016	1.878	-11,54%
2017	1.107	-41,05%
2018	1.962	77,24%
2019	1.542	-27,23%

Fonte: TC 10688.989.20-1

Visando reduzir a superlotação do sistema prisional, em 2011 foi criada a Lei nº 12.403, que possibilita a aplicação de penas alternativas (como fiança e monitoramento eletrônico) aos presos provisórios não reincidentes⁴⁴¹, que cometeram delitos leves com pena privativa de liberdade de até quatro anos.

⁴⁴¹ A SAP informou que os dados sobre reincidentes não são concebidos no âmbito da pasta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



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

Em fevereiro de 2015, o CNJ, em parceria com o Ministério da Justiça e o TJSP, lançou o projeto Audiência de Custódia, que consiste na garantia da rápida apresentação do preso a um juiz nos casos de prisões em flagrante. A ideia é que o acusado seja apresentado e entrevistado pelo juiz, em uma audiência em que serão ouvidas também as manifestações do Ministério Público, da Defensoria Pública ou do advogado do preso.

Durante a audiência, o juiz analisará a prisão sob o aspecto da legalidade, da necessidade e da adequação da continuidade da prisão ou da eventual concessão de liberdade, com ou sem a imposição de outras medidas cautelares. O juiz poderá avaliar também eventuais ocorrências de tortura ou de maus-tratos, entre outras irregularidades.

O projeto prevê também a estruturação de centrais de alternativas penais, centrais de monitoramento eletrônico, centrais de serviços e assistência social e câmaras de mediação penal, que serão responsáveis por representar ao juiz opções ao encarceramento provisório.

A implementação das audiências de custódia está prevista em pactos e tratados internacionais assinados pelo Brasil, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San Jose⁴⁴².

- **Tipos de delitos**

Entre os tipos criminais atribuídos à população carcerária, segundo as grandes categorias do código penal brasileiro, destacam-se os crimes contra o patrimônio, crimes contra a pessoa e crimes relacionados às drogas.

Dentre os homens custodiados do sistema prisional paulista, 38,31% estão detidos por tráfico de drogas e condutas afins (Lei nº 11.343/06, art. 33 e/ou 35), 27,53% estão detidos por roubo (art. 157 do Código Penal), 13,55% por furto, etc., conforme se observa no Gráfico a seguir.

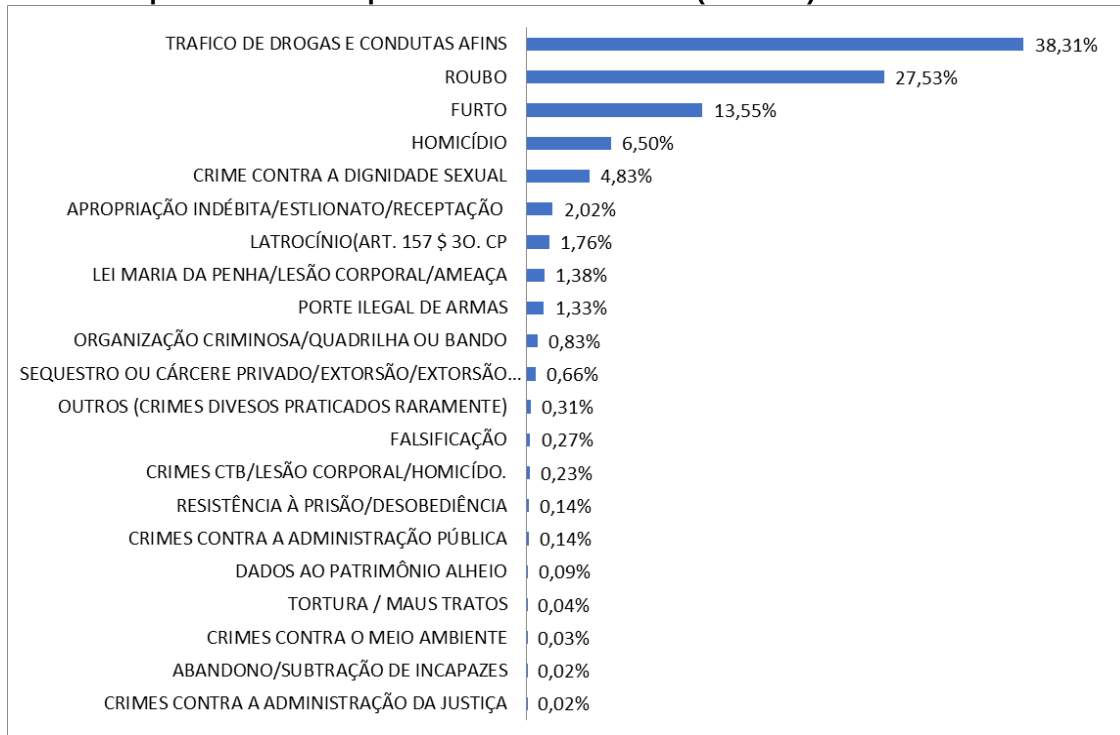
⁴⁴² Acesso: <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia>, em 28/01/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



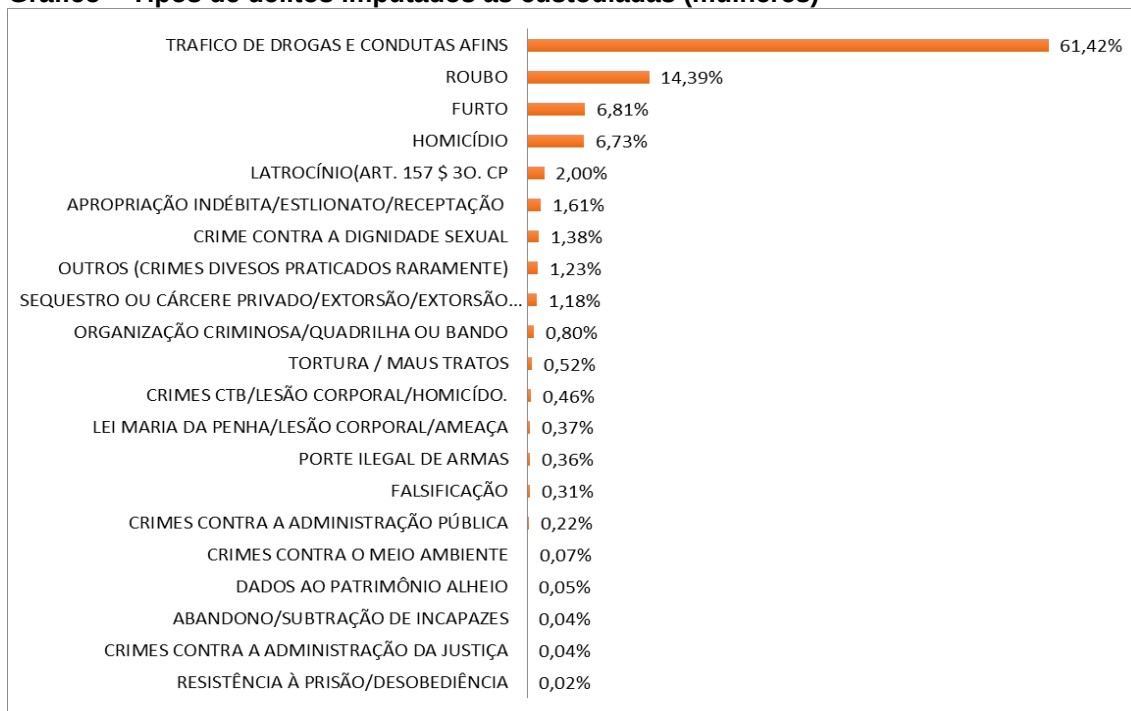
Gráfico – Tipos de delitos imputados aos custodiados (homens)



Fonte: TC 10688.989.20-1

Com relação às mulheres, observa-se, também, que a maioria (61,42%) está presa por tráfico de drogas e condutas afins, seguida pelo roubo (14,39%), etc., conforme demonstra o Gráfico a seguir.

Gráfico – Tipos de delitos imputados às custodiadas (mulheres)



Fonte: TC 10688.989.20-1



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



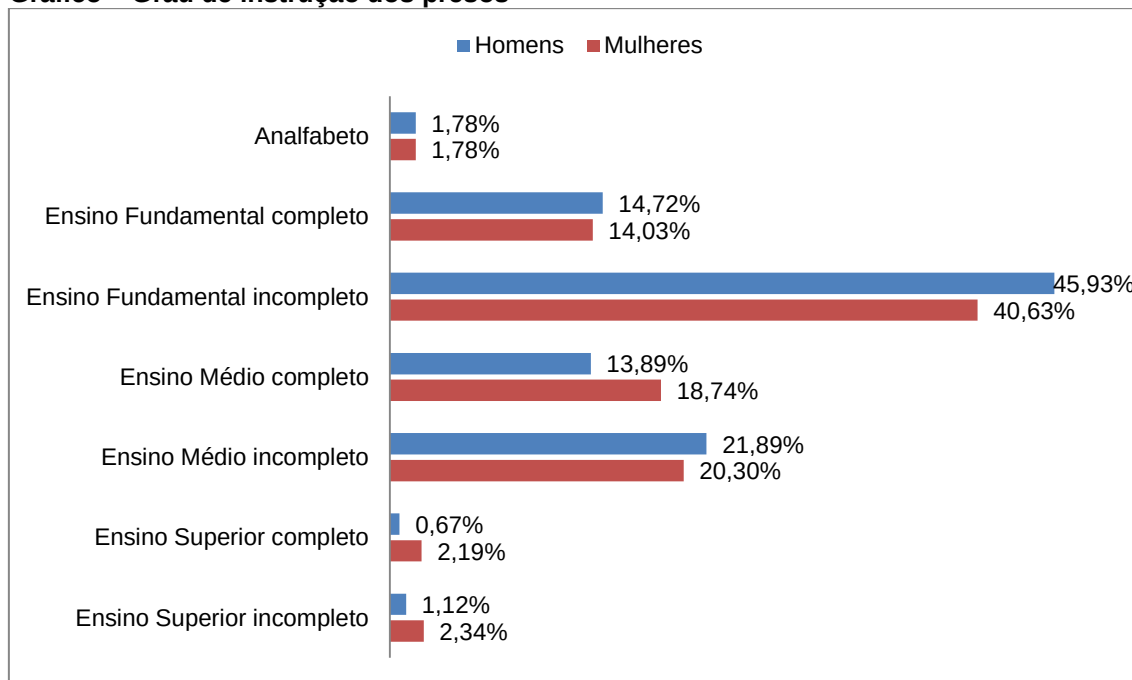
É importante destacar o grande número de pessoas presas por crimes não violentos, a começar pela expressiva participação de crimes de tráfico de drogas e furto que juntas representam 51,86% dos crimes cometidos pelos homens e 68,22% dos cometidos pelas mulheres. Segundo o DEPEN, são as categorias apontadas, como muito provavelmente, as principais responsáveis pelo aumento exponencial das taxas de encarceramento no país e que compõe o maior número de pessoas presas.

- **Perfil dos presos**

Neste tópico serão apresentados alguns dados referentes ao perfil das pessoas presas nas Unidades Prisionais do estado, como escolaridade, idade e raça.

No que se refere ao grau de instrução, 40% das mulheres e 45% dos homens do sistema prisional paulista não concluíram o Ensino Fundamental, 21% não concluíram o Ensino Médio e 1,78% são analfabetos. Ainda, destaca-se que somente entre 0,67% e 2,19% do(a)s preso(a)s possuem o Ensino Superior completo.

Gráfico – Grau de instrução dos presos



Fonte: TC 10688.989.20-1

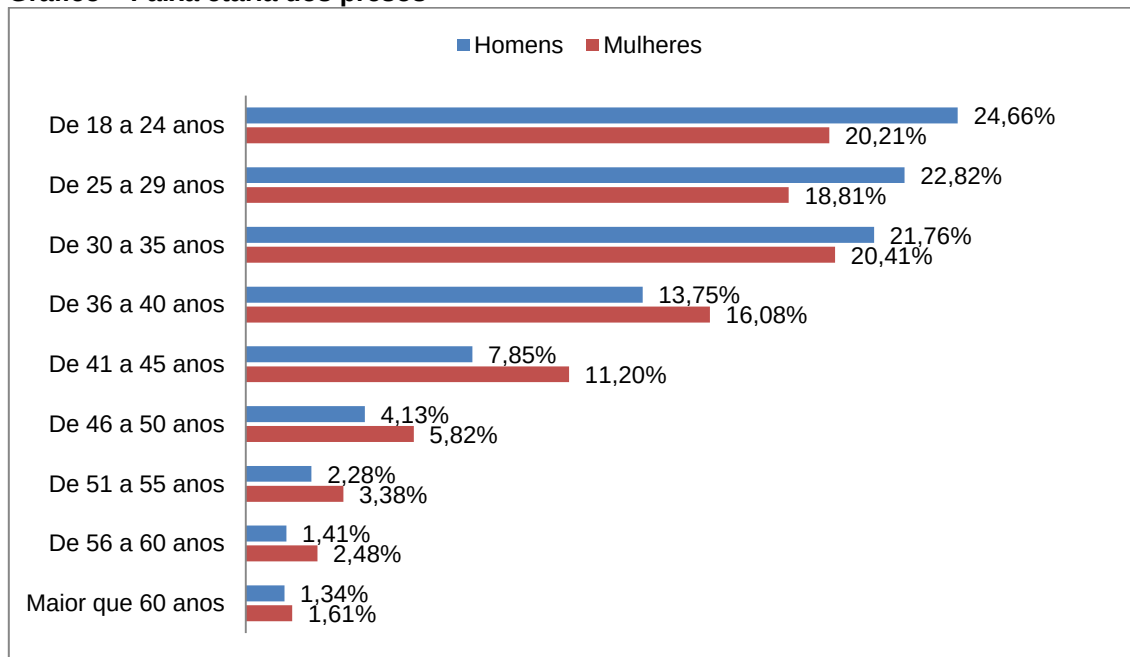
Já com relação à faixa etária, 20% das mulheres e 25% dos homens do sistema prisional paulista têm entre 18 e 24 anos de idade, 19% dos homens e 23% das mulheres têm de 25 a 29 anos. Observa-se que mais de 2/3 do(a)s preso(a)s têm entre 18 e 35 anos, chama atenção a expressiva proporção de jovens encarcerados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



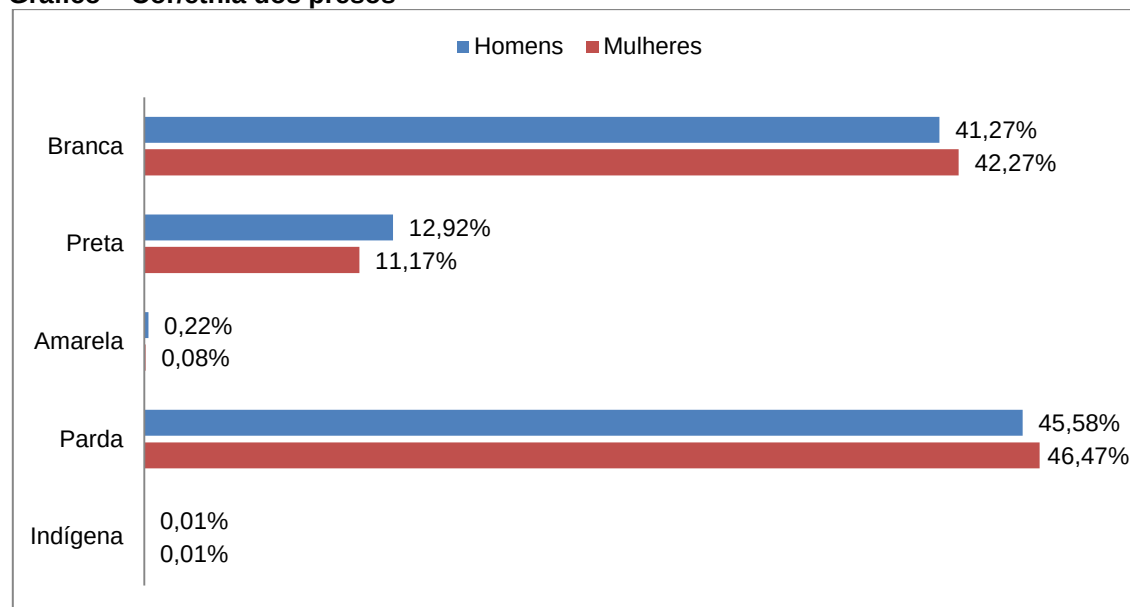
Gráfico – Faixa etária dos presos



Fonte: TC 10688.989.20-1

Ainda, no que se refere à cor/etnia dos presos, é possível observar que mais da metade se declara parda ou preta, e pouco mais de 40% é da cor/etnia branca.

Gráfico – Cor/etnia dos presos



Fonte: TC 10688.989.20-1

Desse modo, foi possível concluir que a maior parte da população penal é jovem, tem baixa escolaridade e se declara parda ou preta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



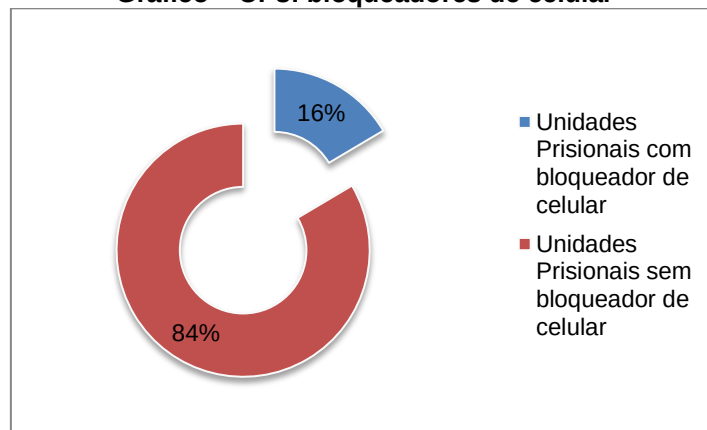
- **Aparato tecnológico**

Primeiramente, consideramos como aparato tecnológico, para fins deste relatório, aparelhos de raio x (menor e maior porte), detectores de metal, bloqueadores de celular e scanner corporal. O objetivo desses equipamentos é coibir a entrada de objetos não autorizados nos presídios. Outra tecnologia que está sendo implantada pela SAP é a automatização das celas, controlado por painel eletrônico, que permite a abertura e fechamento automático das portas e tem como objetivo evitar o contato direto dos funcionários das UPs com a população carcerária, aumentando a segurança tanto dos funcionários quanto dos presos.

- **Bloqueador de celular**

Com relação aos bloqueadores de celulares, a SAP informou que os aparelhos começaram a operar no ano de 2014. Pode-se observar que até dezembro de 2019 (Gráfico a seguir) existiam 29 bloqueadores instalados, ou seja, 84% (147) das UPs do estado não contam com bloqueadores de celulares.

Gráfico – UPs: bloqueadores de celular



Fonte: TC 10688.989.20-1

No que toca o baixo percentual de UPs equipadas com bloqueadores de celular, a SAP informou que:

É importante esclarecer que para a instalação dos bloqueadores de sinais de celulares nas unidades prisionais pela Secretaria da Administração Penitenciária, foram considerados critérios de ordem técnica, resultantes de longo tempo de pesquisa e estudo junto às Coordenadorias Regionais de Unidades Prisionais e ao Departamento de Inteligência e Segurança. Buscou-se a instalação desse recurso técnico em unidades penais que abrigam presos integrantes de facções criminosas e em instituições prisionais cuja população é composta por presos de elevada periculosidade.

A utilização de telefones celulares nos presídios possibilita que os detentos continuem a organizar e comandar atividades criminosas no interior do cárcere. No Gráfico a seguir, é possível observar a quantidade de

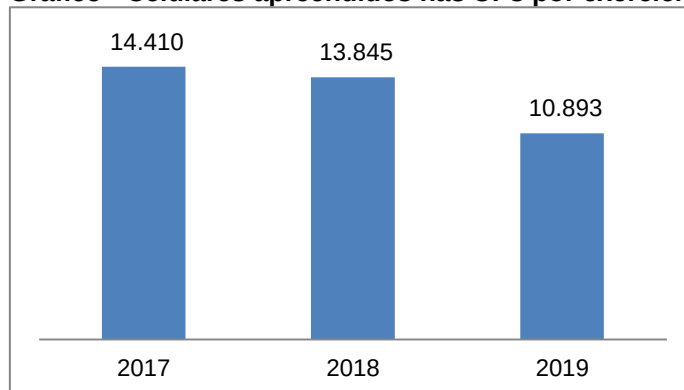


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



apreensões de celulares ocorridas nas UPs entre 2017 e 2019, houve redução na ordem de 32% nesse período.

Gráfico - Celulares apreendidos nas UPs por exercício

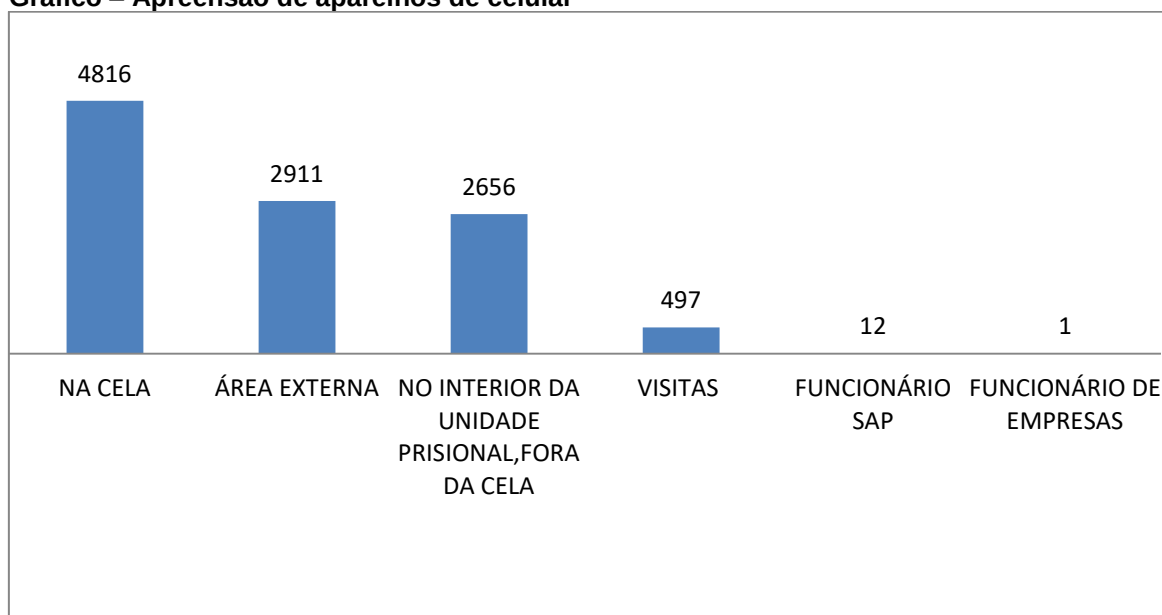


Fonte: TC 10688.989.20-1

Ainda, a Lei de Execução Penal prescreve, em seu art. 50, inciso VII, que o condenado flagrado com aparelho de telefonia móvel (celular) comete falta grave. Na prática, o preso que comete esse tipo de infração pode ser obrigado a cumprir o restante da pena em um regime mais rigoroso. Já o Código Penal prevê que comete prevaricação o diretor de penitenciária e ou agente público que deixa de “cumprir seu dever de vedar ao preso o acesso a aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita a comunicação com outros presos ou com o ambiente externo”.

As apreensões de aparelhos de celular podem se dar das seguintes formas: a) na cela; b) no interior da unidade prisional, mas fora da cela; c) com funcionário da SAP; d) com funcionário de empresa; e) com visitantes; e, f) na área externa da unidade prisional.

Gráfico – Apreensão de aparelhos de celular



Fonte: TC 10688.989.20-1



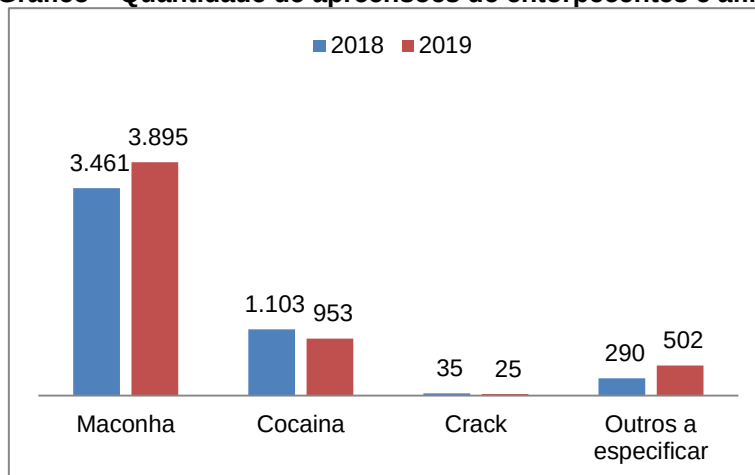
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- **Apreensões de substâncias proibidas**

Além da apreensão de aparelhos de celular, a SAP realiza anualmente uma grande apreensão de entorpecentes (maconha, cocaína, crack, hachiche, ecstasy, LSD, etc.), medicamentos controlados ou que tenha sua entrada proibida, tais como aqueles utilizados para disfunção erétil (Pramil, Sildenafil, etc.) e bebidas alcoólicas. É possível observar (Gráfico a seguir) a quantidade de apreensões efetuadas em 2018 e 2019.

Gráfico – Quantidade de apreensões de entorpecentes e afins



Fonte: TC 10688.989.20-1

Ainda, visando dar cumprimento à lei 15.552/2014, que proíbe a revista íntima em visitantes, e a descreve como "todo procedimento que obrigue o visitante a despir-se, fazer agachamentos ou dar saltos; ou submeter-se a exames clínicos invasivos" a SAP implantou 181 aparelhos de Scanner Corporal (equipamento de segurança para inspeção corporal de visitantes) nas Unidades Prisionais.

Tendo em vista os fatos apresentados, constatou-se que a SAP vem modernizando gradativamente as UPs, principalmente no que toca aos aparelhos de Raio X, detectores de metais e scanner corporal. A implantação das celas automatizadas também está sendo ampliada nas UPs, entretanto, no que diz respeito à instalação de bloqueadores de celular, 84% (147) das UPs não contam com equipamentos capazes de bloquear o sinal de telefonia móvel.

- **Quadro de Pessoal**
- **Agentes de custódia**

As atribuições de escolta e custódia dos Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária (AEVPs), de acordo com a Lei Complementar nº 898 de 13/07/2001, envolvem as ações de vigilância do preso durante o período de tempo no qual se fizer necessário sua movimentação externa ou a sua permanência em local diverso da unidade prisional, tais como Fóruns, Hospitais, etc. Com relação aos Agentes de Segurança Penitenciária (ASP),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



entre suas atribuições, estão: manter a ordem, disciplina, custódia e vigilância a presos nas unidades prisionais.

Nesse contexto, foi verificado (Tabela a seguir) que nas Unidades Prisionais existe uma média de 9,8 presos por agente de custódia (ASP). Segundo levantamento do DEPEN⁴⁴³ (dados referentes a junho/2017), o sistema prisional brasileiro tem uma média de 10,8 presos por agentes de custódia, portanto, o índice apurado de São Paulo é melhor que o nacional. Entretanto, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) recomenda que, na análise dos projetos apresentados pelos Estados para construção de estabelecimentos penais destinados a presos provisórios e em regime fechado, haja **01 agente para cada 05 presos** nas unidades prisionais⁴⁴⁴.

Tabela – Quantidade de presos por agente

CARGO	QTDE.	PRESOS Dez/19	PRESO POR AGENTE	Média Brasil Jun/2017 (INFOPEN)	Recomendado CNPCCP
AGENTE DE ESCOLTA E VIGILÂNCIA PENITENCIÁRIA	6.496	231.287	35,6	-	-
AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA	23.567		9,8	10,8	5

Fonte: TC 10688.989.20-1

No entanto, afirma-se que o número ideal de funcionários por unidade depende de vários fatores: qual o tipo de estabelecimento, quais os serviços terceirizados, qual o tipo de pessoa privada de liberdade que a unidade abriga, que serviços são oferecidos internamente, quantos custodiados auxiliam a administração nos trabalhos internos, qual a escala de trabalho dos funcionários, que serviços são prestados por outras agências públicas (saúde, educação), etc. (DEPEN).

- **Profissionais da saúde**

A Portaria Interministerial nº 1.777/2003 estabelece uma equipe mínima de saúde nas Unidades Prisionais, conforme se observa na Tabela a seguir. Nota-se que a equipe mínima se faz necessária em UPs com mais de 500 pessoas presas.

⁴⁴³ Acesso: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>, em 29/01/2020.

⁴⁴⁴ Resolução nº 1, de 09 de março de 2009: Acesso: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpccp-1/resolucoes/resolucoes-arquivos-pdf-de-1980-a-2015/resolucao-n-o-1-de-09-de-marco-de-2009.pdf>, em 29/01/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela – Equipe médica por categoria de UP

Unidade	Área	Denominação	Quantidade
CDP	Saúde (fim)	Assistente Social	Portaria Interministerial nº 1.777/2003 01 profissional para cada 500 presos
		Auxiliar de Enfermagem	
		Cirurgião-Dentista	
		Enfermeiro	
		Médico Clínico Geral	
		Médico Psiquiatra	
		Psicólogo	
Penitenciária Feminina	Saúde (fim)	Assistente Social	Portaria Interministerial nº 1.777/2003 01 profissional para cada 500 presos
		Auxiliar de Enfermagem	
		Cirurgião-Dentista	
		Enfermeiro	
		Médico Clínico Geral	
		Médico Psiquiatra	
		Psicólogo	
		Médico Ginecologista	
CPP	Saúde (fim)	Assistente Social	Portaria Interministerial nº 1.777/2003 01 profissional para cada 500 presos
		Auxiliar de Enfermagem	
		Cirurgião-Dentista	
		Enfermeiro	
		Médico Clínico Geral	
		Médico Psiquiatra	
		Psicólogo	
Penitenciária Masculina	Saúde (fim)	Assistente Social	Portaria Interministerial nº 1.777/2003 01 profissional para cada 500 presos
		Auxiliar de Enfermagem	
		Cirurgião-Dentista	
		Enfermeiro	
		Médico Clínico Geral	
		Médico Psiquiatra	
		Psicólogo	

Fonte: TC 10688.989.20-1

O quadro de profissionais da saúde da SAP está demonstrado na Tabela a seguir. Observa-se que 35,51% dos cargos são ocupados pelos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Agentes Técnicos de Assistência a Saúde, seguido pelos Auxiliares de Enfermagem com 27,10%. Os médicos representam 6,23% do total, com 80 médicos para atender as pessoas presas.

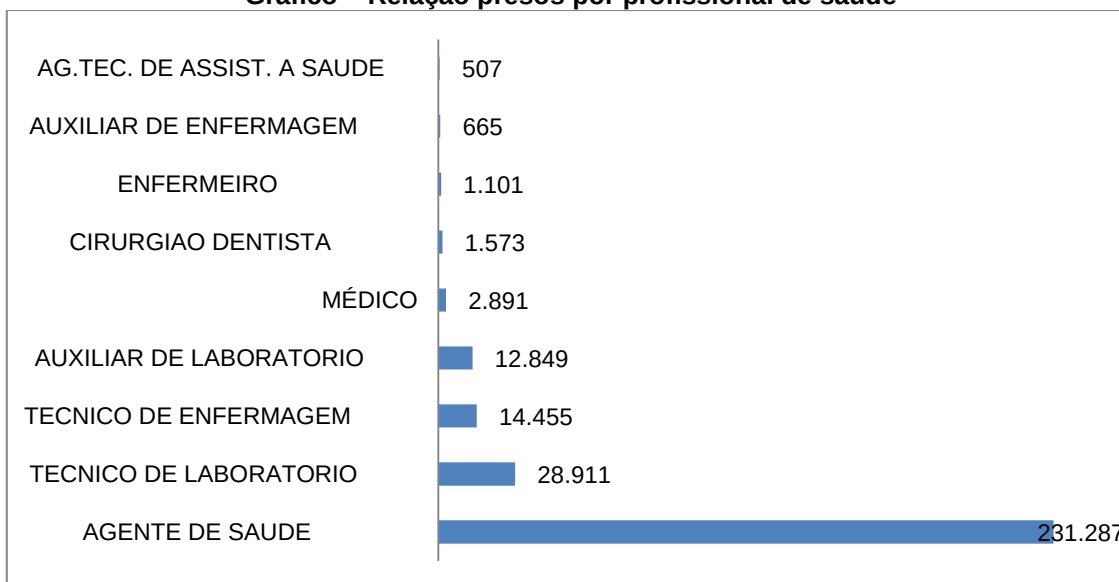
Tabela – Cargos de saúde da SAP

Cargo	Qtde.	%
MÉDICO	80	6,23%
ENFERMEIRO	210	16,36%
TECNICO DE ENFERMAGEM	16	1,25%
TECNICO DE LABORATORIO	8	0,62%
AUXILIAR DE ENFERMAGEM	348	27,10%
AUXILIAR DE LABORATORIO	18	1,40%
CIRURGIAO DENTISTA	147	11,45%
AG.TEC. DE ASSIST. A SAUDE	456	35,51%
AGENTE DE SAUDE	1	0,08%
Total:	1.284	100%

Fonte: TC 10688.989.20-1

Em outra análise, foi possível verificar que existem 2.891 presos para cada médico, assim como 1.101 presos por enfermeiro, conforme demonstrado no Gráfico a seguir.

Gráfico – Relação presos por profissional de saúde



Fonte: TC 10688.989.20-1

Pode-se observar, na relação abaixo, algumas Unidades Prisionais que não possuem equipe mínima de saúde, conforme preconiza a Portaria Interministerial supramencionada. É possível observar que o CDP de Americana tem 03 profissionais de saúde (nenhum médico) para atender uma população carcerária de 1.143 pessoas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela – Equipe mínima de profissionais da saúde

UNIDADE PRISIONAL	CARGO	POPULAÇÃO CARCERÁRIA
C.D.P. "AEVP RENATO G. RODRIGUES" AMERICANA	02 AUXILIAR DE ENFERMAGEM	1.143
	01 AG.TEC. DE ASSIST. A SAUDE	
C.D.P."ASP CHARLES D. TEIXEIRA" -PR. GRANDE	03 AG.TEC. DE ASSIST. A SAUDE	1.264
	02 CIRURGIAO DENTISTA	
	01 AUXILIAR DE ENFERMAGEM	
	01 AGENTE DE SAUDE	
C.D.P. "ASP F. C. CANESCHI" BAURU	02 AG.TEC. DE ASSIST. A SAUDE	1.165
	02 AUXILIAR DE ENFERMAGEM	
	01 MÉDICO I	
	02 CIRURGIAO DENTISTA	
	01 ENFERMEIRO	
C.D.P. EDERSON V. JESUS, OSASCO	03 AUXILIAR DE ENFERMAGEM	1.488
	02 AG.TEC. DE ASSIST. A SAUDE	
	04 ENFERMEIRO	
	01 CIRURGIAO DENTISTA	
PENITENCIARIA NILTON SILVA, FRANCO ROCHA	04 AG.TEC. DE ASSIST. A SAUDE	1.946
	01 AUXILIAR DE LABORATORIO	
	01 AUXILIAR DE ENFERMAGEM	
PENITENCIAR.LUIZ GONZAGA VIEIRA, PIRAJUI	04 AG.TEC. DE ASSIST. A SAUDE	2.024
	03 AUXILIAR DE ENFERMAGEM	
	02 CIRURGIAO DENTISTA	
	01 TECNICO DE LABORATORIO	
	03 ENFERMEIRO	
PENITENCIARIA II DE POTIM	01 ENFERMEIRO	2.071
	02 AG.TEC. DE ASSIST. A SAUDE	
	01 CIRURGIAO DENTISTA	
	01 MÉDICO II	

Fonte: TC 10688.989.20-1

Entretanto, vale ressaltar que a SAP firmou convênio com alguns municípios para que estes forneçam médicos para atuarem nas UPs, conforme se observa na Tabela a seguir.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela – Convênio com municípios (médicos por UP)

Unidade Prisional	QUANTIDADE DE PROFISSIONAIS DA SAUDE	POPULAÇÃO CARCERÁRIA ABRANGIDA
MUNICÍPIO		
Álvaro de Carvalho	2 médicos para a Penitenciária	2.114
Avaré	01 médico para a Penitenciária I	367
	02 médicos para a Penitenciária II	986
Balbinos	02 equipes para a Penitenciária I	1.422
	02 equipes para a Penitenciária II	1.833
Caiuá	01 médico para CDP	548
Capela do Alto	02 equipes para o Centro de Detenção Provisória	1.490
	02 equipes para a Penitenciária	1.975
Cerqueira César	01 médico para a Penitenciária	1.892
	01 médico para o Centro de Detenção Provisória	1.273
Flórida Paulista	02 médicos para a Penitenciária	2.052
Franca	01 equipe para a Penitenciária	1.947
Franco da Rocha	02 equipes para cada unidade (05 unidades no total)	9.227
Getulina	02 médicos para a Penitenciária	1.913
Guareí	02 médicos para Penitenciária I (20h)	1.961
	02 médicos para Penitenciária II	2.080
Guarulhos	01 médico para o Centro de Detenção Provisória II (40h)	1.176
	01 médico para a Penitenciária I (20h)	2.064
	01 médico para a Penitenciária II (20h)	2.262
	01 médico para o Centro de Detenção Provisória I (20h)	1.270
Icém	01 equipe para o Centro de Detenção Provisória	820
Iperó	03 médicos para a Penitenciária	3.038
Irapuru	02 médicos para a Penitenciária	1.947
Itaí	02 médicos para a Penitenciária	1.530
Itirapina	02 equipes para a Penitenciária II	2.628
Junqueirópolis	2 médicos para a penitenciária	1.551
Lavínia	02 médicos para a Penitenciária I	1.765
	02 médicos para a Penitenciária II	2.135
	02 médicos para a Penitenciária III	2.129
Marabá Paulista	02 médicos para a Penitenciária	1.732
Mirandópolis	02 médicos para Penitenciária I	3.274



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Unidade Prisional	QUANTIDADE DE PROFISSIONAIS DA SAUDE	POPULAÇÃO CARCERÁRIA ABRANGIDA
	02 médicos para Penitenciária II	2.334
Nova Independência	aguardar a contratação de 01 Equipe para o CDP.	851
Pacaembu	2 médicos para o CPP	1.972
	02 médicos para a Penitenciária	1.973
Piracicaba	02 equipes para o Centro de Detenção Provisória	984
	01 equipe para a Penitenciária	1.915
Pirajuí	2 equipes para Penit Feminina	840
	02 médicos para a Penitenciária "Dr. Luiz Gonzaga Vieira" PII	2.024
Pontal	01 equipe para o Centro de Detenção Provisória	770
Porto Feliz	01 equipe para o Centro de Progressão Penitenciária	1.779
Pracinha	2 médicos para a penitenciária	1.767
Presidente Prudente	02 médicos para a Penitenciária	1.842
Presidente Venceslau	01 médico para a Penitenciária I	533
Reginópolis	01 equipe para a Penitenciária II	1.787
	01 médico para a Penitenciária I	1.577
Riolândia	01 equipe para o Centro de Detenção Provisória	746
Serra Azul	02 equipes para a Penitenciária II	1.764
Taiúva	01 equipe para o Centro de Detenção Provisória	1.043
Tupi Paulista	02 equipes para a Penitenciária	1.691
	01 médico para Penitenciária Feminina	779
Valparaíso	02 médicos para a Penitenciária	1.933
	01 médico para Centro de Progressão Penitenciária	1.888
Votorantim	01 equipe para a Penitenciária Feminina	768
Paulo de Faria	01 equipe para o CDP DE Paulo de Faria	835
Equipe Mínima de Saúde (para atender de 500 a 1.200 presos) composta por: 01 médico (20h/semanais); 01 dentista (20h/semanais); 01 enfermeiro(30h/semanais); 02 auxiliares de enfermagem (30h/semanais).		96.796

Fonte: TC 10688.989.20-1

A superlotação do sistema prisional facilita a transmissão de doenças como a tuberculose, AIDs, entre outras. Esse quadro se agrava ainda mais se não houver o atendimento médico adequado e imediato para o tratamento do preso e a contenção do vírus. E o que ficou constatado pelos dados apresentados acima é que muitas UPs carecem de equipes mínimas de saúde para esse atendimento adequado dos presos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- **Gestão da Reintegração Social**

A ressocialização dos presos é vista como uma das funções do encarceramento, senão a mais importante, permitindo ao recluso que se readapte à vida em sociedade, onde o trabalho é tido como fundamental, engrandecendo e dignificando o homem. O programa 3814 - Gestão de Reintegração Social reúne iniciativas específicas para a reintegração social dos custodiados e dos egressos, como a oferta de ensino fundamental, de cursos de qualificação profissional, de oportunidades de trabalho e outras formas de atendimento (como assistência jurídica), inclusive a seus familiares. Entre suas iniciativas, inclui-se a promoção de penas alternativas à prisão que, em muitos casos, são preferíveis a restrição de liberdade, tanto para o apenado quanto para a sociedade⁴⁴⁵.

- **Formação educacional e profissional**

Atividades educacionais e laborerápicas são extremamente relevantes para a ressocialização do apenado, prevenção da criminalidade mediante a redução da reincidência e mesmo diminuição dos incidentes prisionais como rebeliões e motins. Também são úteis para a diminuição da quantidade de presos, uma vez que atividades educacionais estão associadas à remição da pena. Segundo a Lei de Execução Penal, cada 12 horas de frequência escolar equivalem a um dia a menos de pena (Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN).

Na área de educação, a Fundação "Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel" (FUNAP) oferece Programa de Educação Básica (Alfabetização, Ensino Fundamental e Médio) às pessoas recolhidas no sistema prisional. Na área da profissionalização, a FUNAP oferece uma gama de cursos profissionalizantes, tais como pintor de obras, montagem e manutenção de computadores, pedreiro assentador em argamassa, horticultura, pintura e texturização, assistente administrativo, assistente de logística, padeiro, eletricitista, informática, entre outros. Ainda, em 2016, foi criado o "Módulos" PET – Curso Modular de Formação Social do Programa de Educação para o Trabalho e Cidadania "De olho no futuro", que obteve 660 atendimentos no corrente exercício.

Em seu Programa de Educação para o Trabalho e Cidadania – "De Olho no Futuro", a FUNAP descreve que a formação profissional visa o desenvolvimento profissional, no qual, através de informações e vivências de temas relacionados à qualificação e oportunidades profissionais, mercado de trabalho e planejamento de vida futura, se proporcionará também discussões que facilitem o entendimento das relações pessoais e do trabalho em grupo, e

⁴⁴⁵ PPA 2016-2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



do encaminhamento de soluções para o enfrentamento de situações problemáticas.

Nesse diapasão, no presente tópico serão apresentados os dados relativos à educação escolar e à qualificação profissional ofertadas aos presos, egressos e seus familiares. Cabe ressaltar que os dados são relativos às ações desenvolvidas tanto pela Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania (CRSC) quanto pela FUNAP.

É possível observar (Tabela a seguir) a quantidade e percentual de presos que participaram de cursos de educação escolar e profissionalizantes em 2019. Chama atenção a baixa adesão dos presos aos cursos oferecidos pela SAP.

Tabela – Formação educacional e profissional

Formação educacional e profissional	Média mensal de alunos	%
Cursos Profissionalizantes	1.234	1%
Programa de Educação para o trabalho e Cidadania - PET	10.831	5%
Educação Formal	18.140	8%
Egressos encaminhados para cursos de capacitação	296	-
Total de presos	231.287	100%

Fonte: TC 10688.989.20-1

O Programa PET – “De Olho no Futuro” tem como objetivo contribuir para a inclusão social de pessoas presas através do desenvolvimento de competências e habilidades que possam ampliar as possibilidades de inserção no mundo do trabalho, geração de renda e participação da sociedade com a finalidade de atender ao princípio da formação integral – o saber ser (formação social) e o saber fazer (formação profissional). Busca ensinar o que a ética, o senso de justiça e a responsabilidade social concedem ao caráter humano, ao trabalho e ao agir profissional.

- **Provisão de postos de trabalho**

Visando facilitar a reinserção do preso à sociedade, durante sua custódia, ele tem a opção de trabalho remunerado, tanto para homens como para as mulheres, desse modo, contribuindo para sua formação, qualificação profissional e geração de renda, preparando-os para a vida em liberdade. As vagas de trabalho disponibilizadas, em geral, concentram-se em serviços de apoio ao estabelecimento ou no setor industrial e de construção civil. No entanto, sabe-se que boa parte das atividades de rotina dos estabelecimentos é realizada pelos presos: limpeza, alimentação, atividades de escritório, lavanderia, conservação, entre outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A Lei de Execução Penal adota uma dupla compreensão a respeito da finalidade do trabalho do preso: o trabalho é, conforme definido no artigo 28, ao mesmo tempo um "dever social" e "condição de dignidade humana", com "finalidade educativa e produtiva". Ambos os entendimentos estão reiterados respectivamente no artigo 31 "O condenado à pena privativa de liberdade está obrigado ao trabalho na medida de suas aptidões e capacidade"; e no artigo 41 "Constituem direitos do preso: [...] II - atribuição de trabalho e sua remuneração". Também se pode compreender o trabalho como um direito, uma vez que ele pode implicar na remição de penas de regime fechado ou semiaberto na proporção de um dia de pena para cada três dias de trabalho (DEPEN).

A SAP propicia, na área laboral, por meio do Programa de Alocação de Mão-de-Obra, a geração de renda e experiência profissional, abrindo postos de trabalho para os presos e egressos tanto em órgãos públicos, empresas privadas e terceiro setor, como nas Oficinas de Produção próprias: confecção de uniformes, com central de corte de tecido industrial; tapeçaria de cadeiras fixas e giratórias; fabricação de móveis escolares e cadeiras universitárias; marcenaria para fabricação de kits para reforma de móveis escolares; metalurgia para fabricação de móveis de escritório; montagem de móveis de escritório; fabricação de papel artesanal, e, por fim, reciclagem de lixo sólido.

Segundo informações da SAP, em 2019 foram disponibilizados 779.887 postos de trabalho, sendo que 428.565 (55%) foram preenchidos (ressalta-se que o mesmo preso pode ocupar mais de um posto de trabalho durante o ano). Dessa forma, com as informações fornecidas pela SAP não foi possível identificar quantos presos, efetivamente, trabalharam em 2019.

Segundo levantamento do DEPEN, quase 1/3 da população carcerária tem entre 18 e 24 anos, 25% tem entre 25 e 29 anos. Devido a pouca idade, é possível que grande parte dos presos não tenha, em algum momento da vida, sequer trabalhado, o que justificaria o desinteresse em trabalhar durante sua permanência no sistema penitenciário.

Após cumprir pena e ganhar a liberdade, o egresso encontra muitas dificuldades para conseguir um trabalho, pois como indicam alguns levantamentos, o preconceito e desconfiança do empregador fazem com que essas pessoas não consigam o emprego, a renda e a dignidade, e acabem tornando-se reincidentes no sistema penitenciário.

Alguns estudos demonstram que o trabalho e educação influem na reinserção social do preso e consequentemente nas chances que terá de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



reincidência no crime⁴⁴⁶. Trabalhar na prisão diminui as chances de reincidência em 48%, quando o preso estuda na cadeia as chances de voltar ao crime diminuem em 39%. Vale ressaltar que a SAP informou não possuir dados sobre a quantidade de presos reincidentes no sistema prisional.

Foi possível verificar que poucos egressos do sistema prisional conseguem trabalho, se acrescentarmos que saíram da prisão (em 2019) cerca de 119.029 pessoas, destes, somente 152 informaram sua recolocação no mercado de trabalho.

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

O sistema em desenvolvimento para a Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania não possui, até o momento, cruzamento de dados que nos permita apontar os reeducandos que trabalharam na UP para cruzar estes dados com aqueles que conseguiram colocação no Mercado de Trabalho.

No exercício de 2019, foram inseridos, por ações das CAEFs, 46 (quarenta e seis) egressos no mercado de trabalho. Já pelo Decreto nº 55.126/2009, Pró-Egresso, foram admitidos 106 (cento e seis) egressos em obras e serviços contratados pela Administração Pública Estadual (dados até dezembro/2019).

Como propostas de melhorias, pode-se destacar:

- 1) Articule-se junto aos demais órgãos e Poderes no objetivo de reduzir a população carcerária e garantir o cumprimento das penas dentro dos padrões de dignidade da pessoa humana, incentivando, inclusive, o Programa de Penas e Medidas Alternativas e as técnicas de monitoramento eletrônico;
- 2) Elabore plano de ação para sanear a utilização de celulares em presídios;
- 3) Dimensione adequadamente o quadro de pessoal, garantindo a incolumidade tanto dos servidores públicos, quanto dos aprisionados;
- 4) Estude formas alternativas de estimular os detentos a participarem das atividades de profissionalização e educação formal, além de identificar quais as contribuições que poderiam ser aportadas pelo sistema para a posterior recolocação dos custodiados no mercado de trabalho.

⁴⁴⁶ Acesso: <https://oab.jusbrasil.com.br/noticias/1895485/toron-politica-penitenciaria-e-criminosa-presos-nao-trabalham-nem-estudam>, em 28/01/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE CONTROLE DE DOENÇAS TRANSMITIDAS POR VETORES E HOSPEDEIROS INTERMEDIÁRIOS

Disponível no TC 10703.989.20-2, contendo 09 anexos integrantes do evento 11.

Programa: 932 – Vigilância em Saúde

Período: 2016 - 2019

Secretaria da Saúde

Instrução: DCG-3 – DSF – I

O presente trabalho de monitoramento teve como objetivo verificar em que medida as recomendações exaradas no Parecer referente às Contas do Governador do exercício de 2016 (no que concerne à atuação estadual na prevenção e controle das arboviroses “dengue, zika e chikungunya”), foram cumpridas ao longo dos últimos três anos.

O objetivo da fiscalização de natureza operacional de 2016 foi avaliar a adequação do apoio técnico e financeiro de responsabilidade estadual na prevenção e controle de arboviroses com enfoque no controle vetorial e vigilância epidemiológica.

As principais constatações decorrentes da fiscalização demonstraram falhas e/ ou oportunidades de melhoria na condução e execução das ações de prevenção e controle das arboviroses desenvolvidas por meio dos Órgãos/ entidades subordinados e/ ou vinculados a SES naquilo que deveriam ser sua competência essencial, que se refere ao apoio técnico e financeiro aos municípios, a quem compete a gestão plena das ações de prevenção e combate ao vetor.

Na proposta de Parecer prévio emitido pelo Conselheiro Relator referente às Contas do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2016⁴⁴⁷ constaram as seguintes recomendações: 1ª) Formalize um estudo para readequação territorial/ jurisdicional dos Órgãos/Entidades (CVE/ CVS/ IAL/ SUCEN) envolvidos na gestão e operacionalização das ações de prevenção e controle das arboviroses a fim de garantir maior celeridade e eficiência na articulação das ações e melhorar a interlocução junto aos municípios; 2ª) Adote medidas para assegurar a melhora da estrutura atual da SUCEN, em especial o quadro de pessoal e frota, para um atendimento mais rápido e eficiente as demandas municipais, desde que respeitadas às disposições da LRF entre outras; 3ª) Elabore um estudo para a instituição de um estoque estratégico de inseticidas/ larvicidas para o Estado, a fim de evitar possíveis desabastecimentos e oscilações na distribuição e diminuir a dependência do Ministério da Saúde, permitindo melhor planejamento das

⁴⁴⁷ https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/9_-_tc-5198.989.16_-_relatorio_e_voto.pdf, páginas 62 e 63



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



ações de controle vetorial tanto pela SUCEN quanto pelos municípios; 4ª) Aprimore as devolutivas destinadas aos municípios pelo CVE e GVE's com dados epidemiológicos mais detalhados e oportunos, a fim de subsidiar ações mais céleres e eficientes, como o exemplo do Estado de Rondônia; 5ª) Melhore a estrutura do CVE/GVE's, principalmente no tocante ao quadro de pessoal com o estabelecimento de um padrão de lotação e consequentemente realização de concursos com quantidade suficiente de vagas para reposição de quadro, desde que respeitadas às disposições da LRF entre outras; 6ª) Aprimore a capacidade de atendimento do IAL as demandas municipais, por meio da automatização da realização de exames de dengue, e reestruturação do quadro de pessoal, desde que respeitadas às disposições da LRF entre outras; 7ª) Realize os exames de acetilcolinesterase em todos os funcionários/servidores da SUCEN e dos municípios, temporários ou não, conforme os critérios e periodicidade estabelecidos em legislação e documentos técnicos vigentes; 8ª) Dotar as Unidades Regionais do IAL de geradores de energia, a fim de assegurar a integridade das amostras armazenadas e continuidade dos trabalhos do instituto frente a situações de emergência; 9ª) Amplie o acesso a informações disponibilizadas aos municípios no sistema GAL, por meio de relatórios completos/gerenciais e por agravo/exame com detalhamento de datas de entrada, de processamento, de liberação de resultados, dentre outros, de modo a trazer mais agilidade, transparência e eficiência no controle das amostras e resultados de exames, com impactos nas ações de vigilância epidemiológica/laboratorial; 10ª) Implemente a metodologia de repasses de recursos do Fundo Estadual de Saúde no PES nos termos do artigo 19 da LC nº 141/2012; 11ª) Financie anualmente os municípios na prevenção e controle as arboviroses sob a forma de participação ou incentivo, a exemplo da "Campanha Todos Juntos Contra o Aedes Aegypti", respeitados os critérios do PES.

Durante a 1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno⁴⁴⁸, realizada em 26 de junho de 2019, quando se apreciou as Contas do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2018, foi pedido pelo Exmo. Procurador Geral do Ministério Público de Contas Thiago Pinheiro Lima para rememorar o que foi proposto pelo eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo em 2017 sobre a possibilidade de se monitorar e acompanhar, por parte da DCG, alguns trabalhos elaborados pela Diretoria, a fim de dar mais efetividade e continuidade às fiscalizações já realizadas. O Exmo. Conselheiro Dimas Ramalho também propôs a realização do monitoramento dos cuidados que o Governo tem em relação às ressalvas e apontamentos feitos por esta Corte.

⁴⁴⁸ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/Notas%20Taqui%C3%A1ficas%20TC-006453-989-18%20-%20Contas%20do%20Governador%202018.pdf>, acesso em 24/01/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A partir dessas proposições, optou-se por monitorar as recomendações constantes do presente trabalho no plano anual aprovado pelo Conselheiro Relator.

A metodologia aplicada consistiu na realização de requisições aos órgãos (SES e IAL) ou entidades (SUCEN), aplicação de questionários aos Municípios, análise documental, bem como pesquisa a sites/sistemas oficiais, tais como o do Ministério da Saúde.

O escopo do presente trabalho é verificar em que medida as recomendações exaradas no parecer das Contas do Governador no exercício de 2016 foram implementadas pela Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo - SES-SP, pelo Instituto Adolfo Lutz – IAL e pela Superintendência de Controle de Endemias – SUCEN.

O objetivo do Programa 0932 – Vigilância em Saúde está assim definido no atual PPA:

Proteger a população de doenças, agravos e riscos existentes ou potenciais no âmbito da saúde coletiva⁴⁴⁹.

Nele, estão inseridas sete Ações, dentre as quais quatro delas tem conexão com o escopo desta fiscalização: 4127 – Ações de Vigilância Sanitária, 4138 – Exames de laboratório de interesse à saúde pública, 4722 – Vigilância Epidemiológica e 4839 – Controle de doenças transmitidas por vetores e hospedeiros intermediários, assim destacadas na tabela a seguir, com dotações orçamentárias previstas na LOA 2019.

Previsão Orçamentária LOA 2019 – Programa 0932 – Vigilância em Saúde

Previsão Orçamentária 2019	Dotação Inicial	% em relação ao Programa
0932 - Vigilância em Saúde	193.243.081	100%
4124 - Ações de Imunização na população humana	9.571.336	4,95%
4127 - Ações de Vigilância Sanitária	11.761.170	6,09%
4138 - Exames de laboratório de interesse à saúde pública	38.873.447	20,12%
4722 - Vigilância Epidemiológica	45.344.435	23,46%
4839 - Controle de Doenças Transmitidas por Vetores e Hospedeiros Intermediários	80.000.304	41,40%
4865 - Epidemiologia e informação em câncer	7.289.177	3,77%
6244 - Vigilância Ambiental	403.212	0,21%

Fonte: TC 10703.989.20-2

Orçamentariamente as Ações vinculadas ao controle das arboviroses representam mais de 90% do total do Programa 0932, e sua

⁴⁴⁹ PPA 2016-2019, pág. 144.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



escolha, em 2016, se deu em razão de sua importância para a sociedade. Em 2019 o Brasil registrou o segundo ano com o maior número de casos de dengue da história, tendo também um elevado número de mortes decorrentes desta doença⁴⁵⁰.

A fim de contextualizar o presente monitoramento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁴⁵¹, destacamos que o tema Arboviroses guarda correlação com o objetivo 3 e as seguintes metas:

Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades.

3.3 Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis.

3.8 Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos.

3.b Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis, que afetam principalmente os países em desenvolvimento, proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha, que afirma o direito dos países em desenvolvimento de utilizarem plenamente as disposições do acordo TRIPS sobre flexibilidades para proteger a saúde pública e, em particular, proporcionar o acesso a medicamentos para todos.

3.c Aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento e formação, e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

3.d Reforçar a capacidade de todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais de saúde.

A seguir, serão analisadas em que medida as recomendações exaradas em 2016 foram atendidas, seguindo os cinco parâmetros, de acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU: implementada, não implementada, parcialmente implementada, em implementação e não mais aplicável.

⁴⁵⁰ <https://www.istoedinheiro.com.br/brasil-registra-segundo-ano-com-maior-numero-de-casos-de-dengue-da-historia/>

⁴⁵¹ Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ONU): são 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods3/> em 11/03/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Recomendação nº1: (em implementação)

Formalize um estudo para readequação territorial/ jurisdicional dos Órgãos/Entidades (CVE/ CVS/IAL/SUCEN) envolvidos na gestão e operacionalização das ações de prevenção e controle as arboviroses a fim de garantir maior celeridade e eficiência na articulação das ações e melhorar a interlocução junto aos municípios.

A recomendação acima foi elaborada com base no achado de que a organização dos serviços públicos da DRS, CVE, SUCEN, IAL, CVS relativos às vigilâncias epidemiológicas/ sanitárias estão inadequadamente integradas (física e funcionalmente) de modo a permitir inclusive duplicidade de meios para fins idênticos.

Ademais, a própria CCD já reconheceu a necessidade de integração e racionalização dos processos/ procedimentos, especialmente dos Órgãos/Entidades envolvidos com a Vigilância em Saúde, por meio de um pleito enviado a gestão da Pasta em 2012, no qual constava proposta de um Projeto de Integração dos Serviços Regionais de Saúde, com objetivo de reformar/ construir regionais de saúde visando à integração de processos e de fluxos de trabalho, com o intuito do uso racional dos recursos.

Conforme resposta à Requisição 09/2019 – DCG3 sobre a integração dos Serviços Regionais de Saúde foi informado que a DRS Taubaté foi reformada e nela foram alocados a DRS/ GVE/ GVS/ NAOR e SUCEN, apenas o IAL ficou fora, pois já estava em outro imóvel próprio com estrutura adequada para laboratório. Segundo a SES-SP, os estudos e/ ou projetos referentes à união física dos órgãos CVE/ CVS/DRS/IAL/SUCEN (Poupatempo da Vigilância), ocorrem sempre que iniciadas discussões de reforma de regionais que estão no mesmo espaço físico. Complementarmente, constava no Ofício Conjunto CCD/CRS/SUCEN nº 01/2012, que estava em andamento um piloto do Projeto de Integração dos Serviços Regionais de Saúde e em 2019, a SES informou que o projeto de reforma já estava sendo licitado pelo Grupo Técnico de Edificações para a Regional de Sorocaba.

Apesar do estudo sugerido pela deliberação ainda não ter sido apresentado, houve um progresso, que pode ser constatado através de algumas iniciativas levantadas, tais como a reforma na DRS de Taubaté e o andamento do processo licitatório do projeto de reforma da Regional de Sorocaba, portanto, entendemos que a **Recomendação nº 1 está em implementação**.

Recomendação nº 2: (não implementada)

Adote medidas para assegurar a melhora da estrutura atual da SUCEN, em especial o quadro de pessoal e frota, para um atendimento mais rápido e eficiente as demandas municipais, desde que respeitadas às disposições da LRF entre outras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

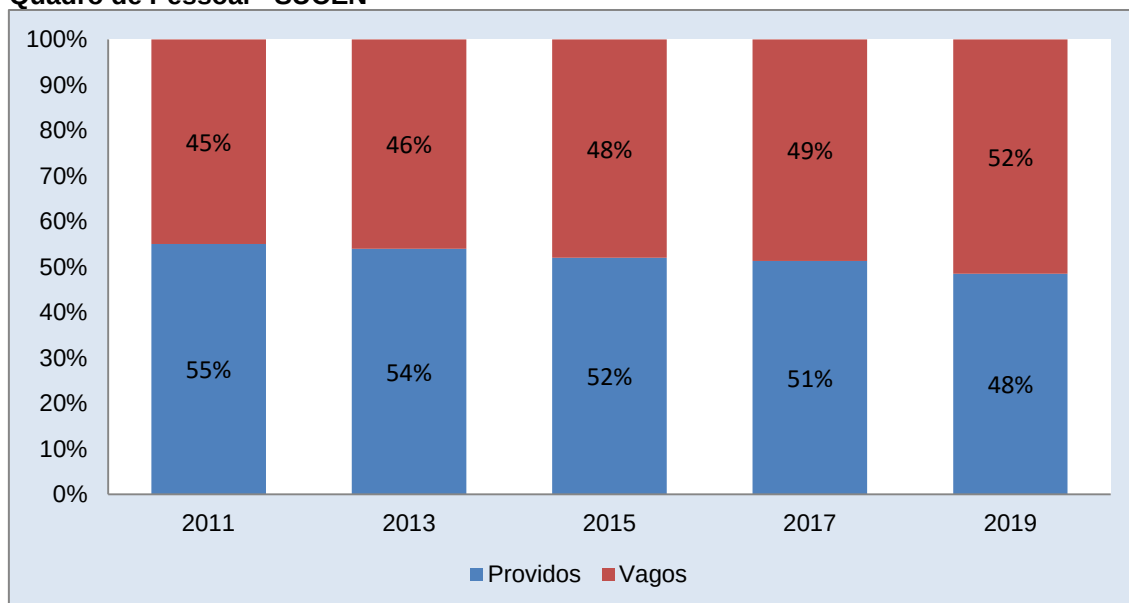


A recomendação nº 2 foi feita após a constatação de uma inadequada estrutura da SUCEN para o cumprimento de todas as competências legalmente estabelecidas, podendo-se destacar insuficiência no quadro de pessoal conjugado com a idade avançada da maior parte dos servidores, ausência de um padrão de lotação também legalmente estabelecido, e a existência de uma frota de veículos em grande parte obsoleta, em especial os operacionais utilizados nas atividades de campo para o combate ao mosquito.

Quadro de Pessoal

Na fiscalização operacional realizada em 2016, constatou-se que a SUCEN tem realizado suas atividades com pouco mais da metade do quadro necessário. Mesmo após a recomendação acima, nota-se uma redução do quadro de pessoal. O percentual de cargos vagos tem subido ao longo dos anos, e em 2019 ultrapassou os 50%, ou seja, a SUCEN está trabalhando com menos da metade do seu quadro de pessoal, conforme demonstra o gráfico a seguir:

Quadro de Pessoal - SUCEN



Fonte: TC 10703.989.20-2

Conforme informado pela SUCEN⁴⁵², na tentativa de resolver este problema, a autarquia diligenciou por diversas vezes objetivando a complementação de seu quadro de pessoal, que restou defasado nos últimos anos, ante a ocorrência de aposentadorias, falecimentos e demissões de servidores. Ademais, o processo de admissão de pessoal enfrentou entraves, tais como: ausência de recursos orçamentários e financeiros, não aprovação

⁴⁵² Resposta à Requisição nº 10/2019, em 28/08/2019, disponível no TC 10703.989.20-2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



do Projeto de Lei Complementar para criação e extinção de cargos e funções do Quadro da SUCEN, restrições impostas pela Lei Eleitoral e de Responsabilidade Fiscal (LRF).

De acordo com a SUCEN, em meados de 2014, foi solicitada a concessão de autorização para admissão de 42 servidores, porém, após a tramitação regular do referido processo, a autorização não foi concedida, ante a ausência de recursos orçamentários e financeiros para suportar as despesas. Em 2018, foi reiterado o pedido feito em 2014 (cuja autorização não foi concedida) por meio do Ofício SUP/GAB nº 084/2018, entretanto, o referido processo retornou sem apreciação. Ademais, por meio de outro Ofício, o SUP/GAB nº 85/2018, também foi reiterada a solicitação de autorização para admissão de 03 Técnicos de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica I, retornando, igualmente, sem apreciação.

Em 2016, a autarquia SUCEN obteve autorização para contratação de pessoal pelo prazo determinado de 12 meses, nos termos da Lei Complementar 1.093/2009 (que dispõe sobre a contratação por tempo determinado), visando atender integralmente ao Plano Estadual Emergencial de Combate às Arboviroses. Essa medida cumpriu parte da recomendação de forma muito pontual, conforme demonstrado no Quadro abaixo.

Concursos/ Seleções SUCEN de 01/01/2016 a 30/06/2019

Processo SUCEN nº	Nº do Concurso/ Seleção	Exercício	Cargo/ Emprego Público/ Temporário	Quantidade	
				Vagas	Empossado s/ Admitidos
2113/15(*)	Edital de Convocação nº 016/2015	2016	Desinsetizador	210	192
	Edital de Convocação nº 017/2015		Oficial Operacional	9	3
	Edital de Convocação nº 018/2015		Oficial Administrativo	14	9
2113/15	Edital de Convocação nº 001/2016		Desinsetizador	244	0
	Edital de Convocação nº 002/2016		Oficial Operacional	37	0
	Edital de Convocação nº 003/2016		Oficial Administrativo	31	0
	Edital de Convocação nº 004/2016		Analista Administrativo	3	0
	Edital de Convocação nº 005/2016		Engenheiro Agrônomo	3	0
	Edital de Convocação nº 006/2016		Agente Técnico de Assistência a Saúde (Biologista)	3	0
			Total	554	204

Fonte: TC 10703.989.20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Os processos Seletivos Simplificados de números 001/2016 a 006/2016, mencionados no Quadro 01, foram devidamente homologados com prazos de validade de 1 ano, expirados em 29/06/2019. Entretanto, com a publicação do Decreto nº 63.609 de 31 de Julho de 2018 a admissão e a contratação de pessoal foram vedadas e a SUCEN restou impedida de convocar os candidatos habilitados.

Diante de todas essas evidências, constata-se a dificuldade na reposição de quadro efetivo da SUCEN, agravada ainda pela idade avançada dos servidores na ativa.

Frota

Em 2016, foi constatada que a situação da frota era precária, visto que a autarquia contava na época com 512 veículos, sendo 418 operacionais e 94 administrativos, mas 16% e 37% destes veículos, respectivamente, não possuíam condições de uso. No quadro abaixo está ilustrado o comparativo entre 2016 e 2019, conforme segue:

Situação da Frota da SUCEN

Tipo de veículo	Condições de Uso	2016	2019
Administrativo	Em condições de uso	59	38
	Sem condições de uso	35	20
Operacional	Em condições de uso	351	215
	Sem condições de uso	67	163
Total		512	436

Fonte: TC 10703.989.20-2

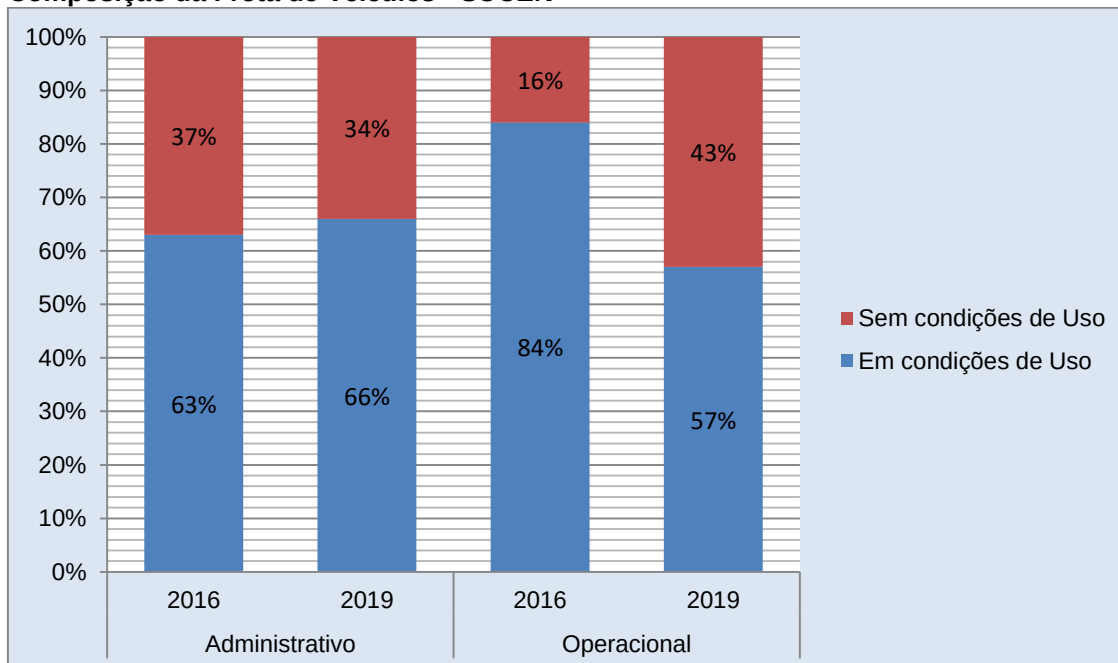
Como podemos notar no Quadro acima, a SUCEN teve a sua frota reduzida de 2016 para 2019. Além da queda no número de veículos, a frota operacional da autarquia que se encontra “sem condições de uso” sofreu um aumento significativo, e tanto a frota administrativa quanto operacional teve o número de veículos “em condições de uso”, reduzida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Composição da Frota de Veículos - SUCEN



Fonte: TC 10703.989.20-2

A SUCEN iniciou um processo para renovação da frota em 2016, entretanto, apesar de ter recebido anuência e autorização da Secretaria de Governo para realização da compra, a Secretaria de Estado da Saúde em despachos de maio e junho de 2017, informou sobre a impossibilidade de atender a solicitação.

Três anos depois da recomendação, constata-se também uma piora no quesito Frota, visto que o número total de veículos sofreu uma redução de quase 15%, caindo de 512 para 436 veículos, a idade média da frota permanece elevada, está em torno de 17 anos, o percentual de veículos sem condições de uso sofreu um aumento significativo e ainda 21% dos veículos foram cedidos.

Embora algumas providências tenham sido tomadas em relação ao quadro de pessoal e frota de veículos, apenas uma pequena parcela da recomendação foi atendida de forma temporária, dessa maneira, entendemos que a **Recomendação nº 2 pode ser classificada como não Implementada**, visto que além de não ter sido notado um progresso relevante em relação à situação da reposição de pessoal e da frota de veículos.

Recomendação nº 3: (parcialmente implementada)

Elabore um estudo para a instituição de um estoque estratégico de inseticidas/ larvicidas para o Estado, a fim de evitar possíveis desabastecimentos e oscilações na distribuição e diminuir a dependência do Ministério da Saúde, permitindo melhor planejamento das ações de controle vetorial tanto pela SUCEN quanto pelos municípios.

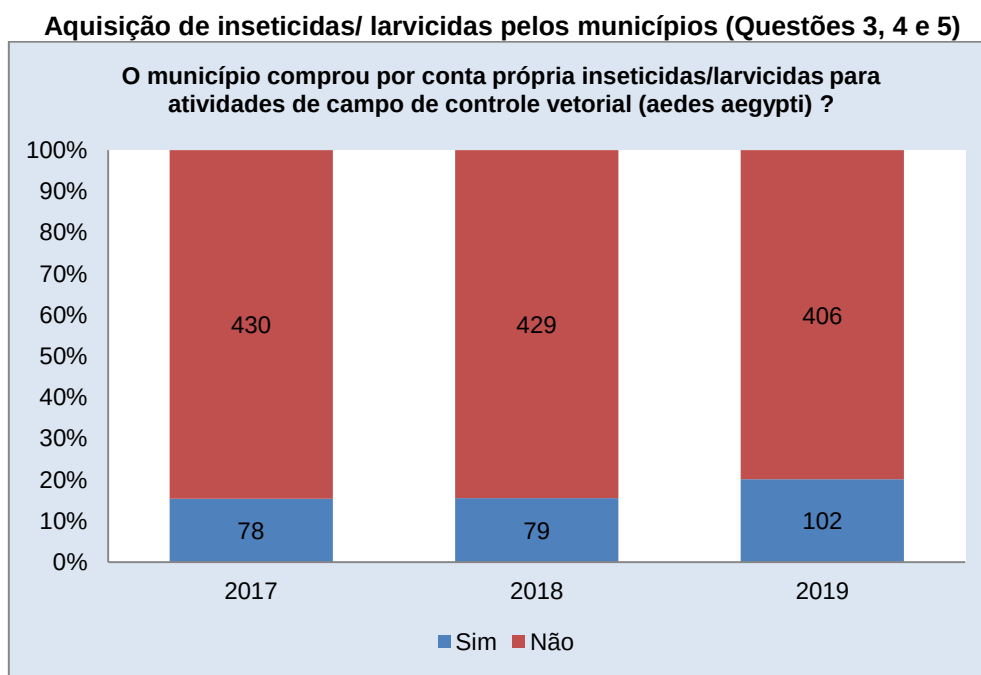


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Em relação ao apontado no Relatório de 2016, a recomendação foi formulada com base em outra competência do Estado relativa à disponibilização de inseticidas/ larvicidas aos municípios (artigo 9º, inciso XVII c/c § único, da Portaria MS nº 1.378/2013)⁴⁵³, pois verificou-se que os municípios tiveram que adquirir inseticidas/ larvicidas, especialmente em 2015, devido sobretudo a não disponibilização de insumos suficientes pela SUCEN, seguido pelo desabastecimento pela União a SUCEN e a ausência de estoque estratégico.

No monitoramento foram reaplicados os questionários da fiscalização operacional inicial para acompanhar a evolução quanto ao atendimento da recomendação. Os resultados desses questionamentos podem ser visualizados nos dois Gráficos seguintes:



Fonte: TC 10703.989.20-2

⁴⁵³ Portaria nº 1.378, de 09 de julho de 2013:

(...)

Art. 9º Compete às Secretarias Estaduais de Saúde a coordenação do componente estadual dos Sistemas Nacionais de Vigilância em Saúde e de Vigilância Sanitária, no âmbito de seus limites territoriais e de acordo com as políticas, diretrizes e prioridades estabelecidas, compreendendo:

(...)

XVII - gestão dos estoques estaduais de insumos estratégicos de interesse da Vigilância em Saúde, inclusive o armazenamento e o abastecimento aos Municípios, de acordo com as normas vigentes;

(...)

Parágrafo único. Os Estados poderão adquirir insumos estratégicos para uso em Vigilância em Saúde, em situações específicas, mediante pactuação na CIT entre as esferas governamentais, observada a normalização técnica e, em situações excepcionais, mediante a comunicação formal com a respectiva justificativa à SVS/MS.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



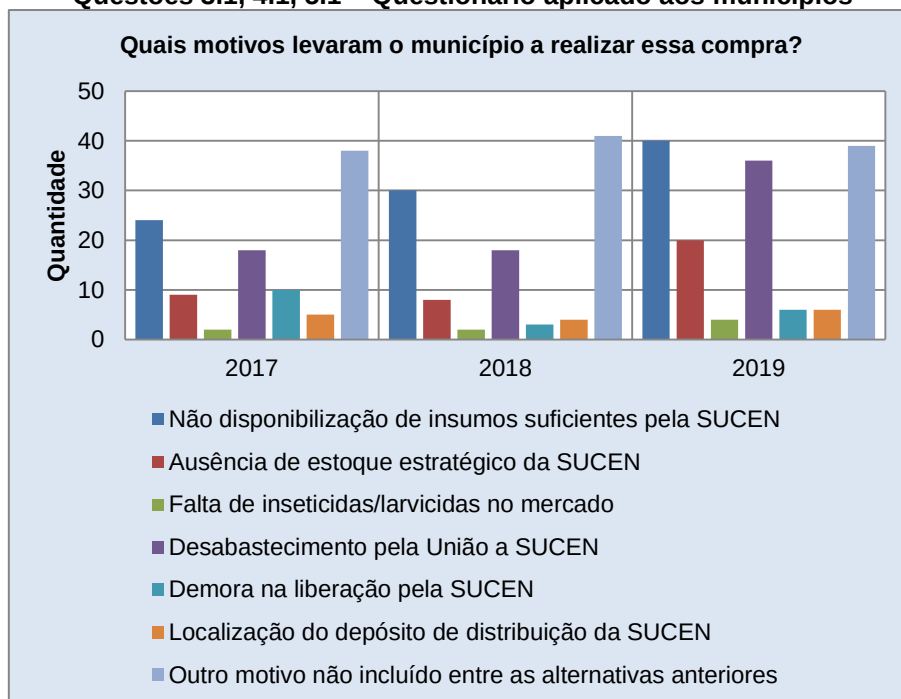
Pelo gráfico ilustrado acima, pode-se verificar que pelo menos 15% dos municípios tiveram que adquirir inseticidas/larvicidas em períodos considerados não epidêmicos (2017 e 2018) devido a falta dos produtos. Já em 2019, ano que os casos de dengue aumentaram consideravelmente, este percentual subiu para 20%. Essa situação é bem similar com a que foi levantada em 2016, ou seja, em períodos epidêmicos a necessidade de aquisição dos inseticidas sobe de 15 para 20%.

No relatório do DCA elaborado em 2018, foi apontado que a SUCEN providenciou a adoção de um estoque estratégico de três meses de consumo, conforme nova orientação da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde e em consonância com a recomendação nº 3. Além disso, foi desenvolvido um sistema de gerenciamento de estoque de inseticida *online*.

Mesmo após adotar tais providências, é oportuno mencionar que mais uma vez, assim como em 2015, houve desabastecimento de inseticidas por parte da União com consequente prejuízo na distribuição do produto pela SUCEN aos municípios. O desabastecimento ocorreu no ano em que houve um elevado crescimento nos casos de dengue no país, ficando o estado de São Paulo em 2º lugar no ranking dos lugares com mais casos prováveis de dengue.

Em 2019, a principal causa do desabastecimento de inseticidas no Estado de São Paulo foi a não disponibilização de insumos suficientes pela SUCEN, conforme demonstrado no gráfico 5.

Questões 3.1, 4.1, 5.1 – Questionário aplicado aos municípios



Fonte: TC 10703.989.20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Excepcionalmente em 2019, houve um outro fator que agravou a falta de inseticidas. Foram constatados problemas no produto fabricado pela empresa Bayer, o MALATHION EW (adulcificado espacial organofosforado), um dos principais inseticidas utilizados na nebulização. Segundo nota informativa nº 77/2019 do Ministério da Saúde, foram recolhidos 105 mil litros do produto por problemas de sedimentação e 299.000 litros estavam vencidos. Na tentativa de minimizar os problemas de falta de estoque do produto, o Ministério da Saúde ainda tentou obter empréstimo do Malathion aos outros países da América do Sul, mas não logrou êxito devido à indisponibilidade do produto⁴⁵⁴.

Mister esclarecer que em requisição formulada à SUCEN, verificamos que todas as solicitações de inseticidas/ larvicidas foram atendidas até em maior quantidade do que foi solicitado pelos municípios, conforme a Tabela abaixo:

Quantidade Solicitada x Atendida de inseticidas e larvicidas

		Inseticida (l)	Larvicida (l)
2016	Solicitada	43.475,26	1.643,17
	Atendida	50.231,13	1.802,77
2017	Solicitada	24.644,15	1.669,20
	Atendida	30.004,15	1.801,70
2018	Solicitada	26.856,90	1.217,80
	Atendida	30.739,40	1.320,30
2019	Solicitada	47.562,45	1.577,60
	Atendida	50.403,20	1612,60

Fonte: TC 10703.989.20-2

Cumpramos ressaltar que embora a quantidade requisitada de inseticidas / larvicidas tenha sido atendida até em volume superior, muitos municípios alegaram sofrer com a falta dos produtos. A justificativa para esse descompasso é que o atendimento não deve ter acontecido de forma tempestiva, de modo que ocasionou a falta dos insumos nos municípios, que são os responsáveis pelo controle dos vetores.

Dos 508 municípios que responderam ao questionário, apenas 175 (marcados no mapa abaixo em azul), alegaram não ter sofrido com a falta de inseticidas em 2019. Grande parte deste contingente foi afetado pelo desabastecimento.

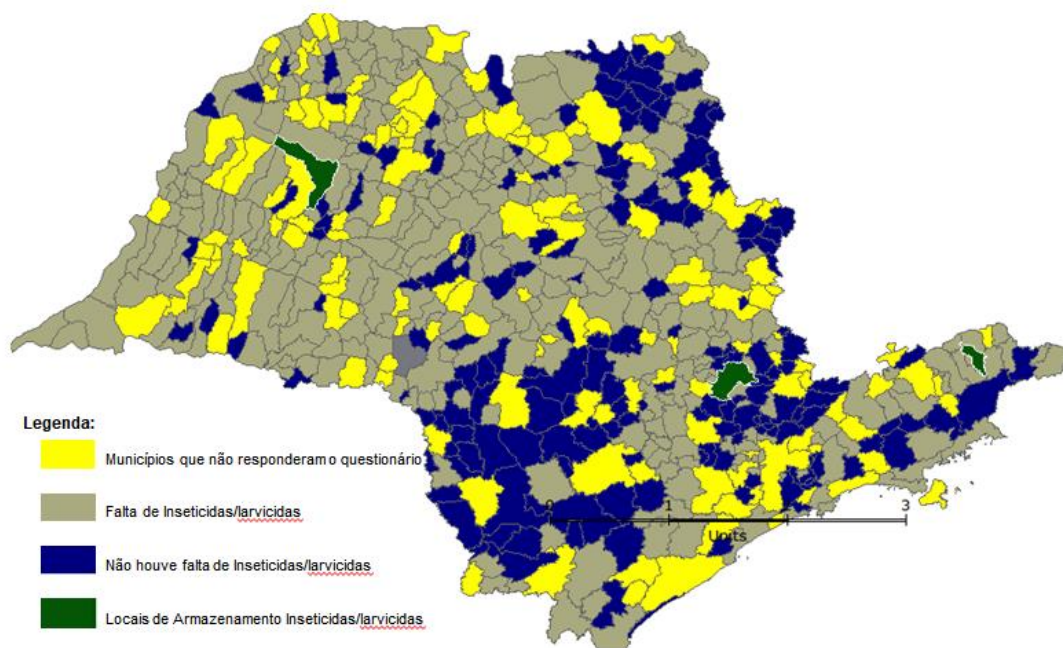
⁴⁵⁴ https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/03052019_SEI_MS_Nota_Informativa_Desabastecimento.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Inseticidas/larvicidas - 2019 (Questão 6)



Fonte: TC 10703.989.20-2

Dessa forma, entendemos que a **Recomendação nº 3 foi parcialmente implementada**, visto que houve a instituição do estoque estratégico e foi providenciado o desenvolvimento do sistema para controlar o estoque de inseticidas/ larvicidas, todavia como o atendimento a demanda dos municípios ainda não esteja acontecendo de forma eficaz, tendo em vista que ainda não foi capaz de evitar os desabastecimentos, será reiterada a presente recomendação para que se alcance a eficácia plena.

Recomendação nº 4: (em implementação)

Aprimore as devolutivas destinadas aos municípios pelo CVE e GVE's com dados epidemiológicos mais detalhados e oportunos, a fim de subsidiar ações mais céleres e eficientes, como o exemplo do Estado de Rondônia.

A recomendação acima foi elaborada, levando-se em consideração a importância do boletim epidemiológico, como fonte de retroalimentação sistemática de informações para todas as esferas de governo, sobretudo para o nível local, pois fornece dados úteis para o acompanhamento sobre a situação epidemiológica com o intuito de subsidiar ações mais céleres e eficientes. O fundamento de tal deliberação baseou-se na competência do Estado em acompanhar, avaliar e divulgar os indicadores de morbidade, mortalidade e condições de risco ou agravos à saúde⁴⁵⁵ e na responsabilidade

⁴⁵⁵ Lei Complementar nº 791 de 09/03/1995:

(...)

Artigo 15 - Compete à direção estadual do SUS, além da observância do disposto nos artigos 2º e 12 deste Código, fundamentalmente:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



do Estado na operacionalização dos sistemas de informação epidemiológica e sanitária de sua competência, bem como assegurar a divulgação de informações e análises além de apoiar os municípios naqueles sistemas de responsabilidade municipal⁴⁵⁶.

Em 2016, foi detectado que no Estado de São Paulo o boletim periódico era disponibilizado semanalmente tão somente com a consolidação da distribuição de casos de dengue autóctones (adquiridos dentro do Estado), segundo o município de residência e por semana epidemiológica de início de sintomas. Pode-se verificar, através da Figura abaixo, que as informações publicadas no Portal não sofreram muitas alterações nestes últimos 3 anos.

Dados Estatísticos da dengue disponíveis no Portal da Secretaria da Saúde de SP

A captura de tela mostra a interface do Portal da Secretaria da Saúde de São Paulo. No topo, há uma barra de navegação com links como 'Institucional', 'Áreas de Vigilância', 'Agravos de A-Z', 'Links', 'Notificação ON-LINE', 'Publicações', 'Unidades referência' e 'Pesquisa'. Abaixo, a seção 'Dados Estatísticos' apresenta uma lista de arquivos de dados de dengue. O primeiro arquivo, 'dengue19_se.htm', tem 9569 KB e o segundo, 'dengue19_import_autoc_res.htm', tem 5572 KB. Ambos os arquivos têm o formato desconhecido e oferecem opções de 'visualizar' e 'download'. À direita, há uma seção 'Veja Também' com links para 'Sobre DENGUE', 'Apresentação', 'ALERTA 1 - Sala de Situação Estadual de Enfrentamento às Arboviroses', 'Aulas', 'Documentos Técnicos' e 'Ver todos'.

Fonte: TC 10703.989.20-2

Em pesquisa realizada no *site* da PRODESP⁴⁵⁷, foi constatada a existência de um novo sistema em desenvolvimento (SIVES), que tem como promessa disponibilizar de forma ágil informações consolidadas e confiáveis para o planejamento de ações de prevenção e combate a epidemias, fornecerá inclusive Boletins Epidemiológicos. Segundo a PRODESP (empresa responsável por essa parametrização), a aplicação, em tecnologia web, possibilitará que as diferentes unidades de saúde do Estado registrem a presença de doenças e agravos como dengue, zika, chikungunya, e outras, reunindo informações da notificação, investigação, acompanhamento do tratamento e conclusão dos casos. Em 2016, foram desenvolvidos e

(...) IV - acompanhar, avaliar e divulgar os indicadores de morbidade, mortalidade e condições de risco ou agravo à saúde, no âmbito do Estado;

⁴⁵⁶ Resolução CIT nº 04/2012 Anexo I – RESPONSABILIDADES – 3.2 Dos Estados – item “f”

⁴⁵⁷ http://prodesp.sp.gov.br/noticias/noticia_11102017.asp



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



implantados os módulos de cadastro de usuários e os referentes a dengue, zika, chikungunya e influenza.

Segundo informações coletadas através da Requisição nº 09/2019 – DCG 3, o SIVES disponibilizará informações para alimentar o sistema federal SINAN, já possui 3.000 usuários cadastrados e já foram investidos R\$ 1.970.042,33 no projeto de implantação deste sistema. O valor citado refere-se ao período de setembro de 2016 a julho de 2019. Ressalte-se que o sistema ainda não se encontra em produção.

Entendemos que a **Recomendação nº 4 está em implementação**, considerando que a Secretaria demonstrou diversas iniciativas que visam o acompanhamento sobre a situação epidemiológica do estado, assim como tem apresentado diversas ferramentas para controle eficaz sobre arboviroses, inclusive a implantação do sistema SIVES (Sistema Integrado de Vigilância em Saúde).

Recomendação nº 5: (em implementação)

Melhore a estrutura do CVE/GVE's, principalmente no tocante ao quadro de pessoal com o estabelecimento de um padrão de lotação e consequentemente realização de concursos com quantidade suficiente de vagas para reposição de quadro, desde que respeitadas às disposições da LRF entre outras.

A recomendação nº 5 veio em decorrência da defasagem no quadro de pessoal do CVE como um todo, devido à quase inexistência de concursos com vagas suficientes para a contratação de novos servidores, acompanhada da redução do quadro, em especial de alguns cargos de grande importância, tais como médicos e enfermeiros, que poderia gerar impactos no andamento e produtividade das atividades exercidas na vigilância epidemiológica.

Segundo a SES-SP o CVE, ao longo dos anos incorporou a gestão de novas doenças, agravos inusitados e situações de emergência de interesse de saúde pública consoante o Regulamento Sanitário Internacional, gerando um grande incremento de ações de Vigilância em Saúde. No entanto, na contramão do acréscimo de atribuições, foi editado o Decreto nº 61.466, de 02 de setembro de 2015, que dispõe sobre a vedação de admissão e a contratação de pessoal, bem como o aproveitamento de remanescentes de concursos públicos com prazo de validade em vigor no âmbito da administração pública direta das autarquias, inclusive as de regime especial, das fundações instituídas ou mantidas pelo Estado e das sociedades de economia mista, que impediu o provimento de cargos anteriormente autorizados para o CVE.

Quanto ao quadro de pessoal do CVE, cumpre registrar que mesmo após a recomendação, a situação tem se agravado ao longo dos anos.



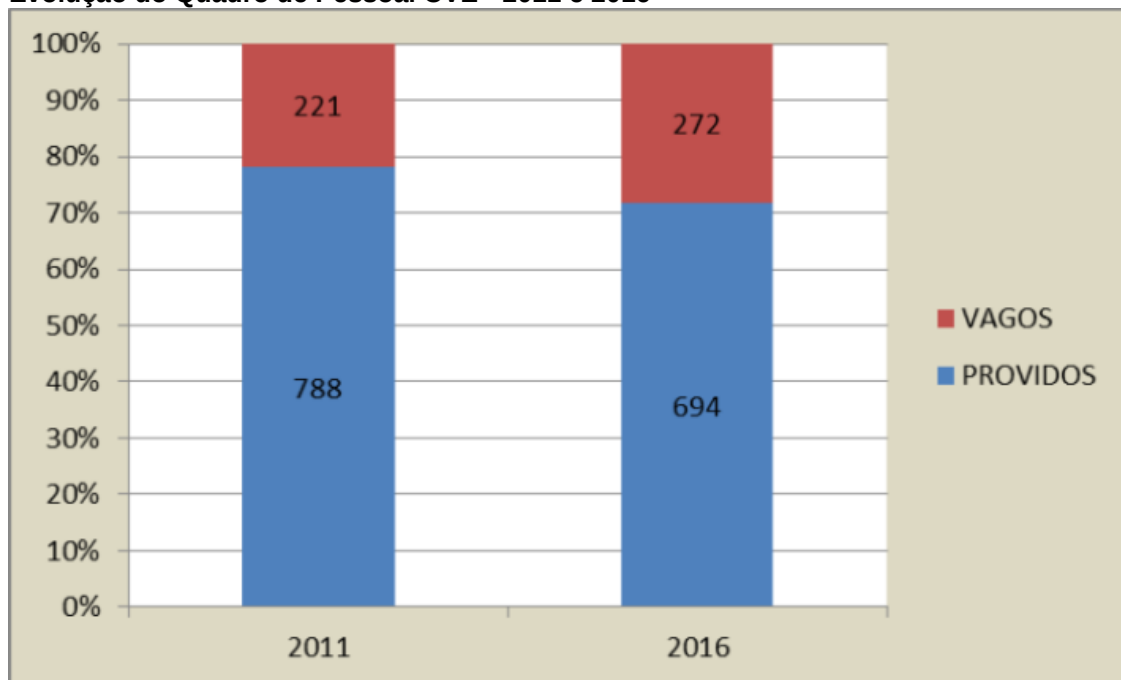
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Ao contrário do que diz a recomendação nº 5, o quadro de pessoal sofreu uma redução: partindo em 2016 de 687 para 591 cargos preenchidos em 2019, queda de aproximadamente 14%. Enquanto o percentual de cargos vagos subiu de 7 para 20%, nestes 3 últimos anos.

É importante frisar que há uma divergência significativa na quantidade de cargos vagos na CVE referentes ao exercício de 2016 entre o relatório da fiscalização operacional (com levantamentos realizados até Ago/2016) e a informação mais recente encaminhada em resposta à Requisição 04/2020 – DCG 3. A quantidade de cargos vagos caiu de 272 para apenas 58, conforme se pode verificar nos dois gráficos abaixo. A justificativa para essa redução se deve ao recolhimento de cargos vagos ao banco de cargos/funções da Coordenadoria de Recursos Humanos da SES-SP⁴⁵⁸.

Evolução do Quadro de Pessoal CVE - 2011 e 2016



Fonte: TC 10703.989.20-2

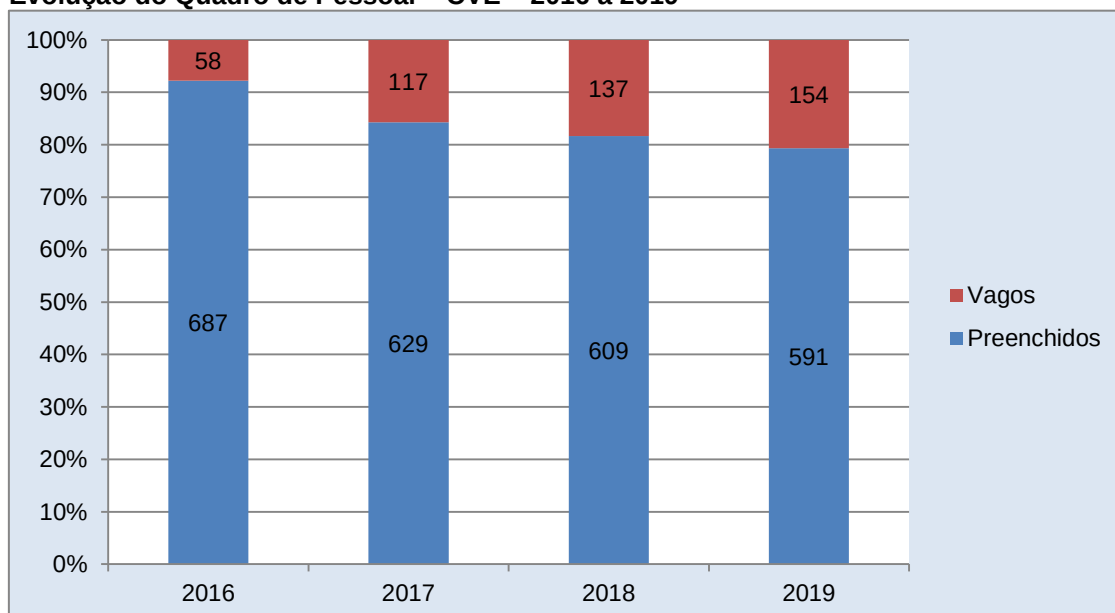
⁴⁵⁸ https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2016%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fsetembro%2f15%2fpagnot_0001_60422RI03QIJCe1RBM80KN2RU4A.pdf&pagina=1&data=15/09/2016&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=1, págs. 32 e 33



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



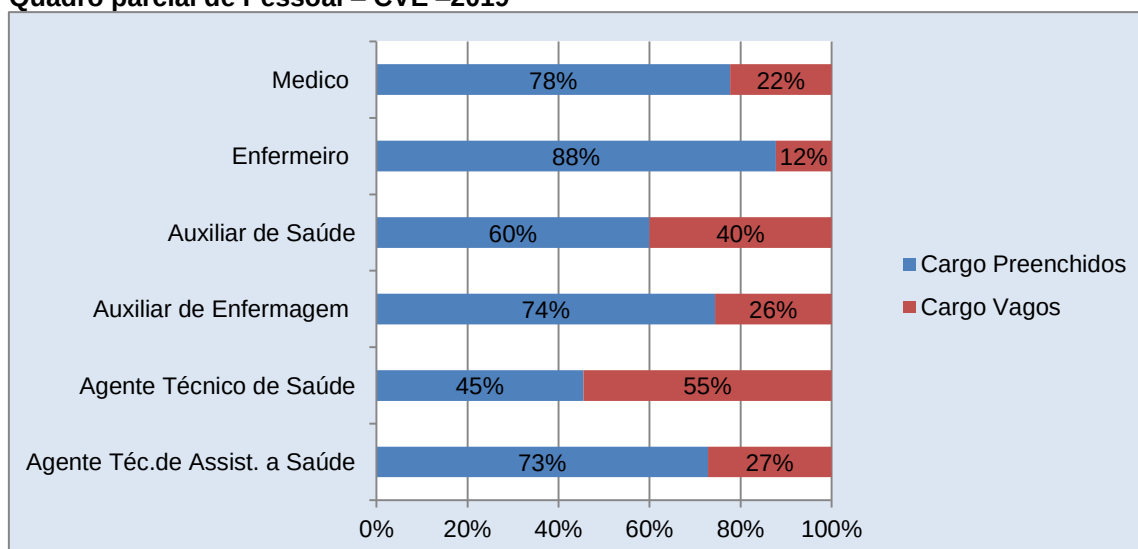
Evolução do Quadro de Pessoal – CVE – 2016 a 2019



Fonte: TC 10703.989.20-2

Em 2016, foi feita uma análise mais detalhada e foi pontuada uma considerável defasagem de alguns cargos e que poderiam gerar impactos no andamento e produtividade das atividades exercidas na vigilância epidemiológica. Três anos após este levantamento foi solicitada uma nova pesquisa e foi apurado que o déficit de pessoas nesses cargos foi reduzido. No entanto, não se pode concluir necessariamente que o número de cargos vagos foi reduzido porque foram providos, pois como foi informado anteriormente, a SES-SP teve os cargos vagos recolhidos e o número de cargos providos também sofreram uma redução.

Quadro parcial de Pessoal – CVE –2019



Fonte: TC 10703.989.20-2

Outro fator que contribuiu para o agravamento da situação do quadro de pessoal do CVE foi a realização de certame com poucas vagas por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



prazo determinado. Por se tratar de uma contratação temporária, os contratos foram firmados no período de 26/03/2018 a 25/03/2019, ou seja, já foram encerrados sem reposição de pessoal até Setembro de 2019.

De acordo com o Relatório do DCA, foi criado em 2017 outro processo para apontar a necessidade de recursos humanos, posteriormente, por determinação da Coordenadoria de Controle de Doenças, CCD, este processo foi desmembrado em 6 outros processos, mas até a data de retorno da Requisição os pedidos não tinham sido autorizados.

A **Recomendação nº 5 está em implementação**, visto que a Secretaria da Saúde apresentou algumas evidências de ações para melhorias da estrutura do CVE e GVEs.

Recomendação nº 6: (em implementação)

Aprimore a capacidade de atendimento do IAL as demandas municipais, por meio da automatização da realização de exames de dengue, e reestruturação do quadro de pessoal, desde que respeitadas às disposições da LRF entre outras.

A recomendação nº 6 veio em decorrência da insuficiente capacidade operacional existente do IAL para o alcance de suas competências institucionais nas ações atinentes as arboviroses. Foi constatado na época o descumprimento tanto de prazos quanto de cotas municipais para a realização de exames de dengue, comprometendo uma adequada vigilância laboratorial / epidemiológica.

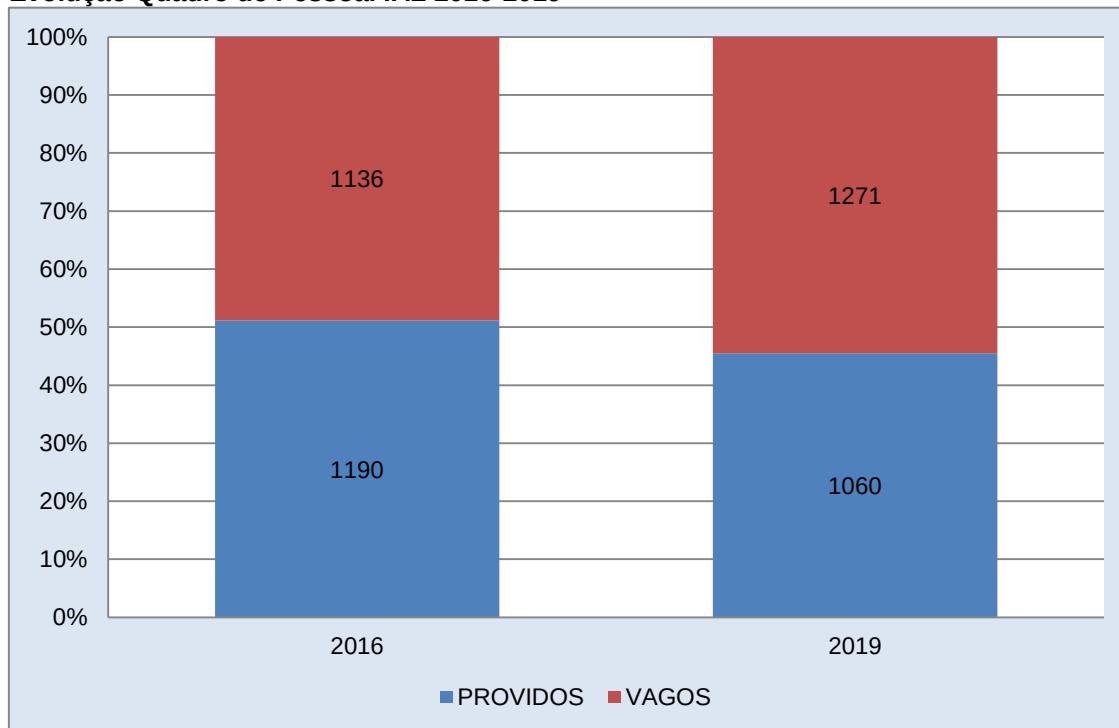
Parte da insuficiência na capacidade operacional do Instituto se deve a crescente escassez de servidores decorrentes de exonerações, demissões e aposentadorias. Desde 2011 o IAL vem solicitando a reposição da mão-de-obra, no entanto, o Decreto nº 61.132/2015, reiterado anualmente pelos Decretos de redução de gastos, bem como Ofícios da própria SES (5669 e 5671/2015), proibindo expressamente a contratação, nomeação e transferência de pessoas, dificulta o processo de reposição de pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Evolução Quadro de Pessoal IAL 2016-2019



Fonte: TC 10703.989.20-2

Corroborando com esse apontamento o aumento expressivo da quantidade de cargos vagos de 47% para 53% do total (Gráfico 10) no período compreendido entre 2016 e 2019. Se considerarmos que essa queda vem sendo apontada desde 2011, torna o fato ainda mais preocupante.

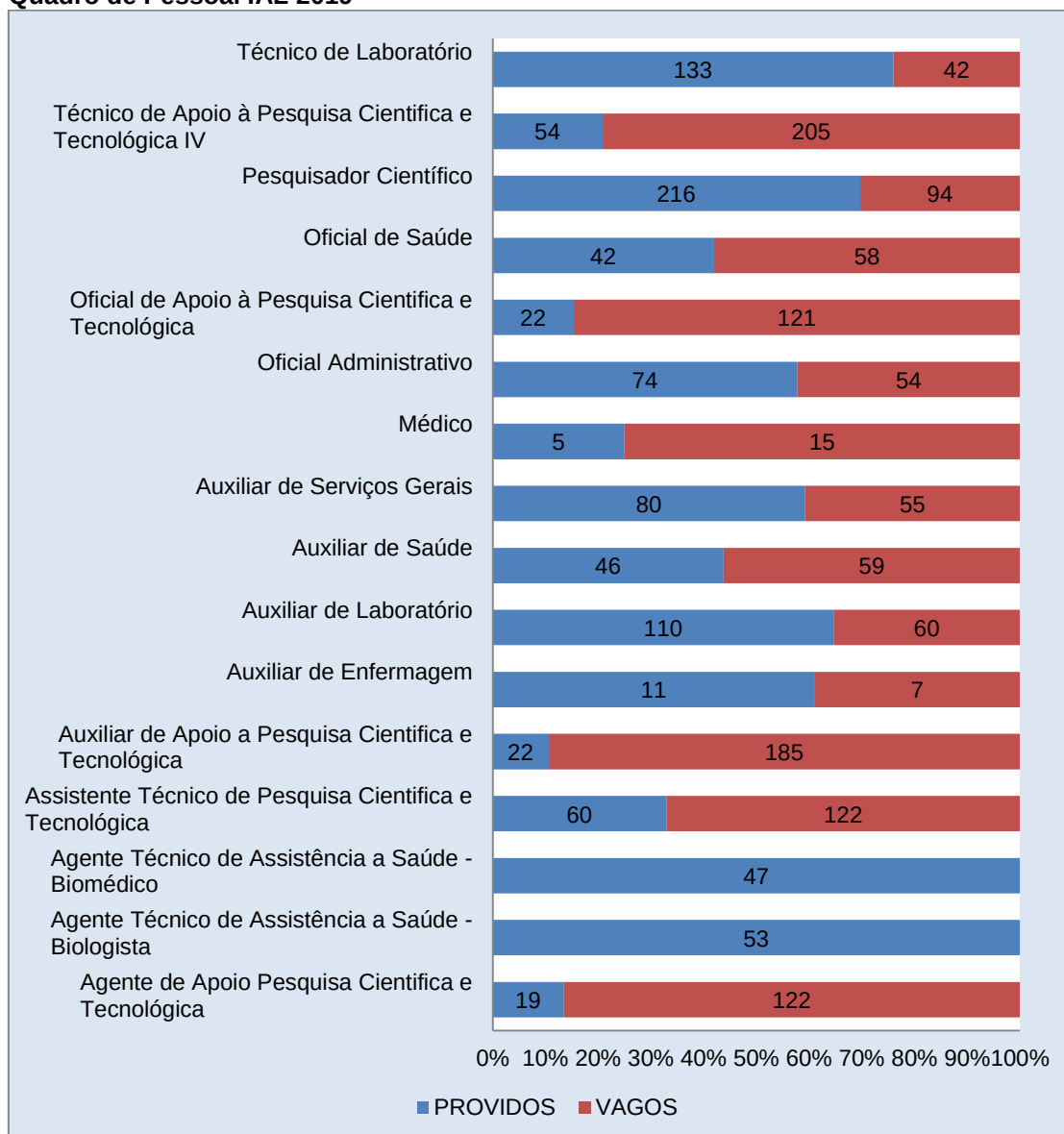
De maneira específica, pode-se observar por meio do Gráfico abaixo o déficit de servidores em cada função estabelecida para o IAL. Foram selecionadas as mesmas funções destacadas em 2016 e pode-se afirmar que a carência de pessoal nessas funções permanece alto e, muitas vezes, até maior do que o levantado há 3 anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Quadro de Pessoal IAL 2019



Fonte: TC 10703.989.20-2

Diante do exposto, e considerando a necessidade de atender a deliberação, a SES optou por priorizar a lotação dos profissionais contratados no Centro de Virologia e nos Núcleos de Ciências Biomédicas, responsáveis pela execução dos exames para diagnóstico de dengue, alterando, com acréscimo, as equipes dedicadas a esta tarefa. Essa foi a solução encontrada para atender a demanda, respeitando as limitações legais e orçamentárias. Foi apresentada, no relatório elaborado pelo DCA, uma tabela com o quadro de pessoal comparativo com o antes e depois da reestruturação proposta para reforçar as áreas responsáveis pela execução dos exames para diagnóstico de dengue, como o que segue abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela comparativa demonstrando o reforço no quadro de pessoal das áreas responsáveis pela execução dos exames para diagnóstico de dengue

1. Núcleo de Transmissão Vetorial do Centro de Virologia do IAL		
Cargos	Até 01/2017	A partir de 02/2017
Auxiliar de Laboratório	2	4
Agente de Apoio a Pesquisa Científica e Tecnológica	3	3
Agente Técnico de Assistência a Saúde - Biomédico	4	5
Assistente Técnico de Pesquisa Científica e Tecnológica	1	1
Pesquisador Científico	7	7
Técnico de Apoio a Pesquisa Científica e Tecnológica	2	2
Técnico de Laboratório	5	12
2. Núcleo de Anatomia Patológica do Centro de Patologia do Instituto Adolfo Lutz		
Auxiliar de Laboratório	5	6
Auxiliar de Serviços Gerais	1	1
Auxiliar de Saúde	2	2
Agente Técnico de Assistência a Saúde - Biologista	3	3
Agente Técnico de Assistência a Saúde - Biomédico	1	2
Médico	3	3
Pesquisador Científico	8	8
Técnico de Laboratório	4	4
Total	27	29

Fonte: TC 10703.989.20-2

Outro aspecto observado em 2016, diz respeito à demora em alguns períodos para o processamento de amostras e as respectivas liberações dos resultados, decorrentes da não automatização completa dos procedimentos para a realização de exames. Foram constatados que os exames realizados de forma semiautomatizada ou manual demandavam uma quantidade de servidores maior de um quadro, que já era deficitário. Este fato também explica a opção adotada por muitos municípios (vide Gráfico a seguir) na contratação de empresas privadas para a realização de exames a cargo do IAL relativos às arboviroses para fins de vigilância epidemiológica. Isso demonstrava a dificuldade do IAL em atender de forma plena as demandas municipais. Dessa forma, o questionário foi reaplicado, sendo que em 2019 o percentual de municípios que necessita contratar empresas privadas para complementar a realização de exames a cargo do IAL relativos às arboviroses ainda permanece alto.

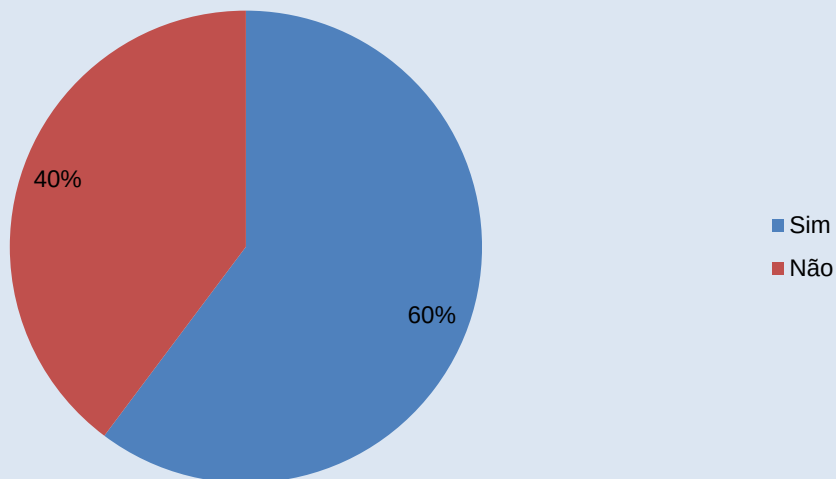


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Questão 16 – Questionário aos Municípios

O município possui contrato/ajuste com empresa privada para complementar a realização de exames a cargo do IAL relativos às arboviroses (dengue/zika/chikungunya) para fins de vigilância epidemiológica?



Fonte: TC 10703.989.20-2

Como novidade entre 2016 e 2019, pode-se observar no quadro abaixo, que o IAL de Ribeirão Preto passou a realizar os exames de RT – PCR em tempo real de Dengue, Zika e Chikungunya, e o IAL de São José do Rio Preto também ampliou a gama de exames realizados passando a processar também o exame RT– PCR em tempo real de Chikungunya, o que demonstra um reforço na atividade de realização de exames.

Relação de exames realizados pelo IAL (dengue/ zika/ chikungunya)

EXAME	ESPECIFICAÇÃO (AUTOMATIZADOS, SEMI-AUTOMATIZADOS OU MANUAL)	UNIDADES QUE REALIZAM		ORIGEM DOS RECURSOS	
		2016	2019	2016	2019
Sorologia Dengue Igm - kit	Semiautomatizados	IAL Central + 12 CLRs Regionais	IAL Central + 12 CLRs Regionais	Federal; compra eventual de insumos pelo Estado	Federal*
Sorologia Dengue Igm - in house	Semiautomatizados	IAL Central	IAL Central	Estadual	Estadual
Sorologia Chikungunya Igm - kit	Semiautomatizados	IAL Central	IAL Central	Federal	Federal*
Sorologia Chikungunya Igm - in house	Semiautomatizados	IAL Central	IAL Central	Federal	Estadual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



EXAME	ESPECIFICAÇÃO (AUTOMATIZADOS, SEMIAUTOMATIZADOS OU MANUAL)	UNIDADES QUE REALIZAM		ORIGEM DOS RECURSOS	
		2016	2019	2016	2019
RT - PCR em tempo real Dengue	Semiautomatizados	IAL Central e IAL São José do Rio Preto	IAL Central, IAL São José do Rio Preto e Ribeirão Preto	Estadual, com eventual envio de insumos pelo MS	Estadual + Federal
RT - PCR em tempo real Chikungunya	Semiautomatizados	IAL Central	IAL Central, IAL São José do Rio Preto e Ribeirão Preto	Estadual, com eventual envio de insumos pelo MS	Estadual + Federal
RT - PCR em tempo real Zika	Semiautomatizados	IAL Central	IAL Central	Estadual, com eventual envio de insumos pelo MS	Estadual + Federal
		IAL São José do Rio Preto	IAL São José do Rio Preto		
		-	IAL de Ribeirão Preto		
Isolamento Viral	Manual	IAL Central	IAL Central	Estadual	Estadual
Inibição da Hemaglutinação	Manual	IAL Central	IAL Central	Estadual	Estadual
Imuno-histoquímica Dengue	Manual	-	Centro de Patologia/ IAL	-	Estadual
Imuno-histoquímica Chikungunya	Manual	-	Centro de Patologia/ IAL	-	Estadual
Imuno-histoquímica Zika	Manual	-	Centro de Patologia/ IAL	-	Estadual

Fonte: TC 10703.989.20-2

Outra inovação apresentada refere-se à introdução de ensaios automatizados para dengue, no âmbito do IAL. Foi informado, no relatório do DCA, que foram adquiridas leitoras de microplacas para enzimaímunoensaio. Os referidos equipamentos foram adquiridos para o atendimento à pactuação de Vigilância Laboratorial de Dengue, previsto no Programa de Vigilância e Controle da Dengue desta Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, com

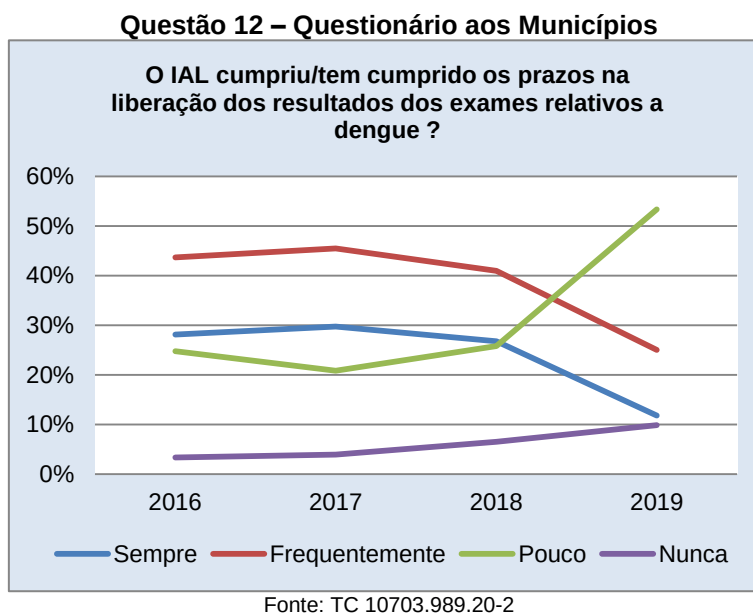


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



vistas à automação, e destinam-se à leitura das reações imunoenzimáticas – ELISA para detecção de anticorpos IgM ou IgG e antígenos NS1 de dengue.

Especificamente em relação aos exames de dengue, buscou-se monitorar novamente a percepção municipal em relação ao cumprimento de prazos por parte do IAL, agora no período compreendido entre 2016 e 2019, por meio do questionário enviado a todos os municípios. Mesmo após a implementação de diversas formas de aprimoramento da capacidade de atendimento do IAL as demandas municipais, foi observada uma piora na percepção municipal, visto que o percentual de cidades que afirmaram que o IAL pouco ou nunca cumpre os prazos na liberação dos resultados dos exames aumentou, conforme podemos observar no gráfico a seguir:



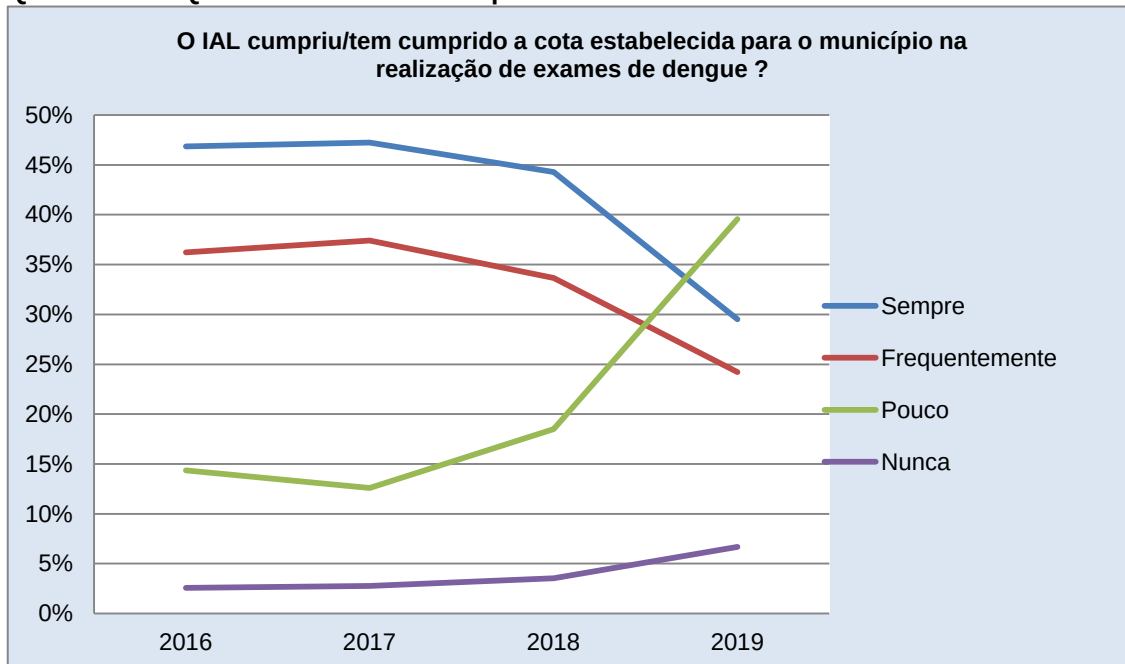
Assim como a percepção municipal em relação ao cumprimento de prazos tem piorado nos últimos anos, o mesmo ocorreu relativamente ao cumprimento de cotas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Questão 13 – Questionário aos Municípios



Fonte: TC 10703.989.20-2

Ainda que a inclusão do IAL de Ribeirão Preto tenha representado um reforço na realização de exames, não foi notada uma melhora significativa na percepção municipal em relação ao cumprimento de prazos e cotas dos exames. A percepção negativa mencionada anteriormente pode ser demonstrada em números enviados pelo próprio IAL. O percentual de exames atrasados continua alto (Quadro abaixo), porém há de se ressaltar que se as melhorias não tivessem sido implementadas o quadro poderia ser ainda mais grave, pois nota-se que apesar do aumento significativo de atrasos, a média de dias para liberação do resultado sofreu uma ligeira queda de 2018 para 2019.

Atrasos na realização de exames de dengue 2015 - 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Quantidade Exames realizados	177.676	41.188	19.254	19.544	31.649
Quantidade de exames atrasados	17.616	23.363	2.618	7.785	14.497
Percentual de exames atrasados	10%	57%	14%	40%	46%
Médias de Dias para liberação do Resultado	6,4	65,2	11,0	25,0	18,9

Fonte: TC 10703.989.20-2

Apesar das limitações de cunho orçamentário, financeiro e de pessoal, que o IAL enfrenta, é notável que ainda tenha conseguido tomar diversas providências com o intuito de atender a deliberação, tais como: a aquisição de equipamentos para a automatização de exames de dengue com o objetivo de aprimorar a sua capacidade de atendimento frente às demandas municipais, a designação de pessoal priorizando o Centro de Virologia e os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Núcleos de Ciências Biomédicas para focar na realização de exames laboratoriais e a inserção do IAL de Ribeirão Preto na realização dos exames de RT – PCR em tempo real de Dengue, Zika e Chinkungunya. Contudo, mesmo com as melhorias implantadas, a atuação do IAL continua sendo motivo de atenção, por sua inadequação e intempestividade e haja vista que não foi notado um grande progresso em relação ao atendimento da **Recomendação nº 6**, ela será classificada como **em implementação**.

Recomendação nº 7: (em implementação)

Realize os exames de acetilcolinesterase em todos os funcionários/ servidores da SUCEN e dos municípios, temporários ou não, conforme os critérios e periodicidade estabelecidos em legislação e documentos técnicos vigentes.

A recomendação nº 7 foi apresentada após verificar que estava prejudicada a realização de exames de acetilcolinesterase de forma plena e nos moldes estabelecidos pela NR 7 (Programa de controle médico de saúde ocupacional) para os servidores da SUCEN e de todos os servidores municipais que lidam diretamente com o manuseio de inseticidas/ larvicidas.

A NR 7 – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional estabelece os critérios para a realização dos exames de acetilcolinesterase em funcionários/servidores. Conforme o disposto no item 7.4.2.1, a periodicidade de avaliação dos indicadores biológicos, neste caso específico, deve **ser no mínimo, semestral**, podendo ser reduzida a critério do médico coordenador, ou por notificação do médico agente da inspeção do trabalho, ou mediante negociação coletiva de trabalho.

No tocante ao próprio corpo funcional da SUCEN que lida diretamente com o manuseio de inseticidas/larvicidas, observou-se o não atendimento pleno ao que estabelece a NR7, mesmo após a recomendação feita nesse sentido.

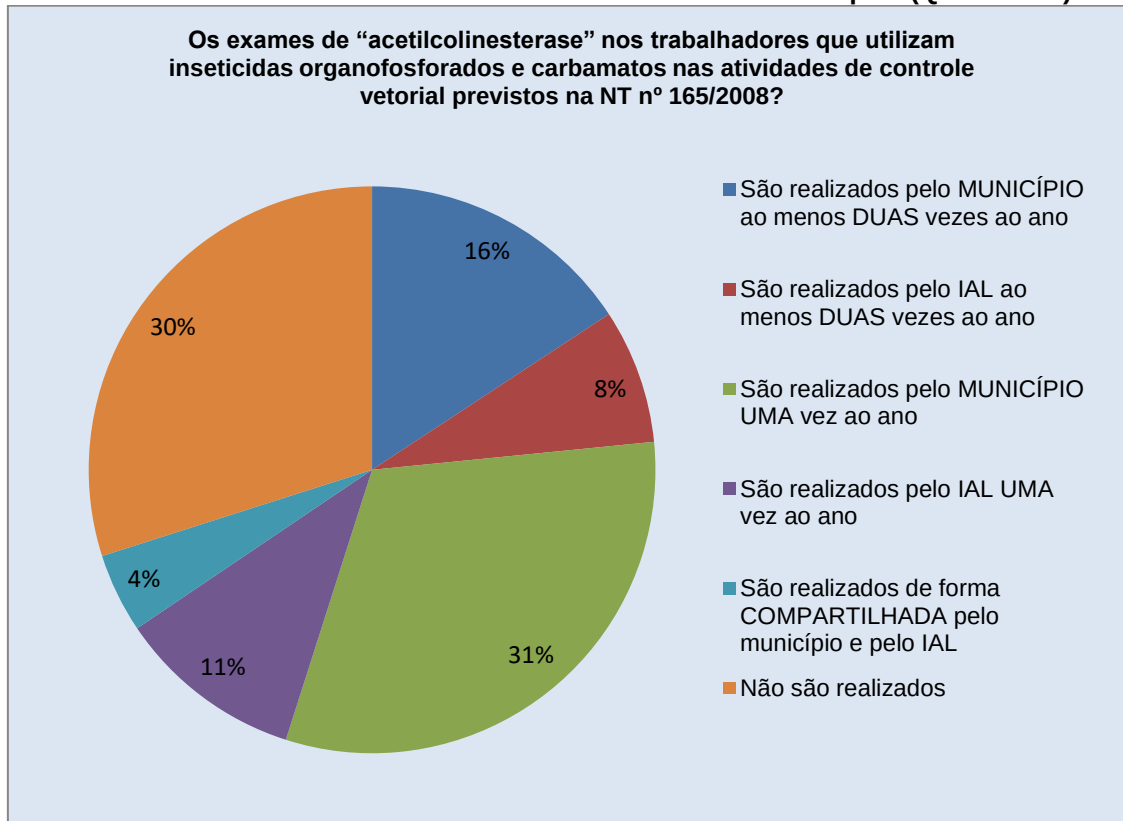
Em relação aos servidores/ funcionários municipais que lidam diretamente com o manuseio dos inseticidas/ larvicidas, a situação continua sendo um ponto de atenção. Por meio do questionário reencaminhado aos municípios de São Paulo, buscou-se monitorar se os funcionários/ servidores municipais passavam pelo exame, a periodicidade e a quem cumpria o papel de realizar o exame. O resultado desses apontamentos pode ser visualizado no Gráfico a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Exames de acetilcolinesterase em servidores/ funcionários municipais (Questão 17)



Fonte: TC 10703.989.20-2

Chama a atenção que em 30% dos municípios respondentes, os exames não são realizados. Embora possa ser notada uma pequena melhora se comparado a 2016, pode-se aferir que o IAL, na qualidade de LACEN, continua não cumprindo de forma plena uma de suas responsabilidades quanto à realização de exames de acetilcolinesterase, no mínimo semestralmente, em funcionários/ servidores estaduais e municipais, de acordo com a legislação vigente.

Diante dos dados apresentados, a recomendação pode ser avaliada como **em Implementação**, visto que se encontra em andamento a introdução do pacto com os Municípios para a realização de exames em todos os funcionários/ servidores expostos ao inseticida.

Recomendação nº 8: (em implementação)

Dotar as Unidades Regionais do IAL de geradores de energia, a fim de assegurar a integridade das amostras armazenadas e continuidade dos trabalhos do instituto frente a situações de emergência.

Em 2016, foi constatado que apenas 3 das 13 Unidades do IAL possuíam geradores de energia, considerados essenciais para a garantia da segurança no armazenamento/ processamento de amostras e a não interrupção das atividades da Unidade. Como se pode verificar no Quadro 6, a situação após 3 anos da recomendação é a de que apenas as Unidades de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Campinas e Santos receberam o equipamento. Entretanto, já foi providenciado um estudo de engenharia e o Projeto Básico para a referida contratação está em fase de elaboração para as demais Unidades, com previsão de execução em 2020, exceto para Sorocaba, cuja estimativa de instalação foi definida até Abril/2022.

Há 3 anos, o IAL de Campinas teve de enfrentar diversos problemas devido à falta de energia elétrica aliada à ausência de um gerador. Amostras armazenadas em temperatura de 70º negativos tiveram que ser removidas, um gerador de energia foi locado em caráter emergencial, ocorreu uma série de transtornos relacionados à interrupção de recebimento de amostras, realocação de kits de reações para geladeiras e freezers da SUCEN, além do envio de diversas amostras para o IAL Central sem o devido cadastro. Atualmente, o equipamento já foi devidamente adquirido, instalado e está em pleno funcionamento.

Informação sobre a existência de gerador de energia nas Unidades do IAL

Unidade do IAL	Gerador em funcionamento? (sim/ não/ inexistente)		
	2016	2018	2019
IAL Central	Sim	Sim	Sim
CLR - São José do Rio Preto	Sim	Sim	Sim
CLR - Santo André	Sim	Sim	Sim
CLR - Campinas	Inexistente	Sim	Sim
CLR - Araçatuba	Inexistente	Inexistente	Inexistente
CLR - Bauru	Inexistente	Inexistente	Inexistente
CLR - Marília	Inexistente	Inexistente	Inexistente
CLR - Presidente Prudente	Inexistente	Inexistente	Inexistente
CLR - Ribeirão Preto	Inexistente	Inexistente	Inexistente
CLR - Rio Claro	Inexistente	Inexistente	Inexistente
CLR - Santos	Inexistente	Inexistente	Sim
CLR - Sorocaba	Inexistente	Inexistente	Inexistente
CLR - Taubaté	Inexistente	Inexistente	Inexistente

Fonte: TC 10703.989.20-2

Importante frisar que o IAL de Ribeirão Preto, conforme levantado neste monitoramento, passou a realizar os exames semiautomatizados de RT – PCR em Tempo Real de Dengue, Zika e Chikungunya, mas ainda não possui gerador de energia. A demora na instalação deste equipamento pode causar os mesmos problemas já ocorridos no município de Campinas.

Entendemos que a **Recomendação nº 8 está em Implementação**, posto que apesar de a maioria das unidades ainda não possuir o gerador, a entidade já providenciou os estudos de engenharia e deu



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



início ao processo licitatório. Essas iniciativas representam um avanço na tentativa de sanar as vulnerabilidades decorrentes da ausência deste equipamento tão importante.

Recomendação nº 9: (não implementada)

Amplie o acesso a informações disponibilizadas aos municípios no sistema GAL, por meio de relatórios completos/ gerenciais e por agravo/ exame com detalhamento de datas de entrada, de processamento, de liberação de resultados, dentre outros, de modo a trazer mais agilidade, transparência e eficiência no controle das amostras e resultados de exames, com impactos nas ações de vigilância epidemiológica/ laboratorial.

A recomendação nº 9 foi feita após verificar-se que os municípios não conseguem consultar os dados por meio de relatórios consolidados por agravo/ tipo de exame.

Atualmente, devido a falta do perfil de acesso ao relatório, é necessário que o município se utilize de alternativas trabalhosas e ineficientes para se obter um relatório consolidado. Atualmente, são utilizadas duas formas alternativas para se levantar todos os casos de dengue diagnosticados em determinado município. A primeira consiste em entrar no sistema e pesquisar um exame de cada vez, gerando um trabalho desnecessário e desperdiçando tempo dos usuários, considerando que o relatório consolidado já existe. A outra maneira detectada na época foi o caso de Campinas, por exemplo, o GVE desta região assumia a responsabilidade no envio destes relatórios a cada município da regional, demonstrando assim trabalho desnecessário também nos GVE's, os quais já enfrentavam dificuldades operacionais.

Como se pode observar no Quadro abaixo, houve um avanço de 2016 para 2019 no sentido de se ampliar o acesso ao sistema GAL para as Unidades Regionais do IAL, mas ainda hoje o acesso não foi ampliado aos Municípios, conforme a recomendação.

Perfil de acesso para o Relatório Epidemiológico por Exame (GAL)

Consulta / Relatórios	2016	2019
IAL Central	Sim	Sim
Unidades Regionais (IAL)	Não	Sim
Avenida CVE	Sim	Sim
GVE's	Sim	Sim
Municípios	Não	Não

Fonte: TC 10703.989.20-2

Entendemos dessa forma, que a **Recomendação nº 9 não foi implementada** uma vez que o acesso à consulta ao Relatório Epidemiológico por Exame aos municípios ainda não foi concedido. Dessa maneira, a recomendação será reiterada, visto que o IAL (que é responsável por controlar o acesso no Estado de São Paulo do sistema GAL) não permitiu aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



municípios o acesso à emissão de Relatórios Epidemiológicos por agravo/exame. O atendimento a essa deliberação poderia trazer uma maior agilidade e eficiência, otimizando assim, todo o processo.

Recomendação nº 10: (não implementada)

Implemente a metodologia de repasses de recursos do Fundo Estadual de Saúde no PES nos termos do artigo 19 da LC nº 141/2012.

Em relação a esta recomendação, aqui será reforçado o que também foi averiguado pelo DCA da Secretaria de Fazenda e Planejamento em 2018 de que apesar da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES-SP) ter se manifestado de que já promove a transferência de recursos do Fundo Estadual de Saúde para Fundos Municipais de Saúde de acordo com os critérios definidos no artigo 19 da LC nº 141/2012, levando em consideração principalmente a dimensão epidemiológica das arboviroses, e de ter comprovado de fato alguns repasses, não apresentou evidências da implementação da metodologia de repasse no Plano Estadual de Saúde.

As evidências não foram demonstradas visto que o Plano Estadual de Saúde deveria explicitar a metodologia de repasses de recursos,⁴⁵⁹ no entanto o PES 2016-2019 não o definiu. Outro ponto divergente do que define o § 1º do artigo 19 da LC 141 refere-se à previsão anual de recursos aos Municípios no Plano Estadual de Saúde. Foi confirmado pela própria Secretaria de Estado da Saúde que o Plano Estadual de Saúde vigente (2016-2019) tampouco efetuou esta previsão.

Entendemos dessa forma, que a **Recomendação nº 10 não foi implementada**, considerando que não seria possível implementar a metodologia de repasses de recursos do Fundo Estadual de Saúde, visto que ela não foi definida, tampouco revisada no Plano Estadual de Saúde vigente (PES 2016 – 2019), conforme prescreve o art.19 da LC nº 141/2012. Dessa forma a presente deliberação será reiterada.

Recomendação nº 11: (em implementação)

Financie anualmente os municípios na prevenção e controle as arboviroses sob a forma de participação ou incentivo, a exemplo da “Campanha Todos Juntos Contra o Aedes Aegypti”, respeitados os critérios do PES.

A recomendação acima foi feita após a constatação de insuficiência do apoio financeiro do Estado aos municípios e visto que a Carta Magna prevê em seu artigo 30, inciso VII que compete aos municípios prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

⁴⁵⁹ Art. 19, § 1º, da LC 141/2012 e art. 36, §1º, da Lei 8.080/90.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

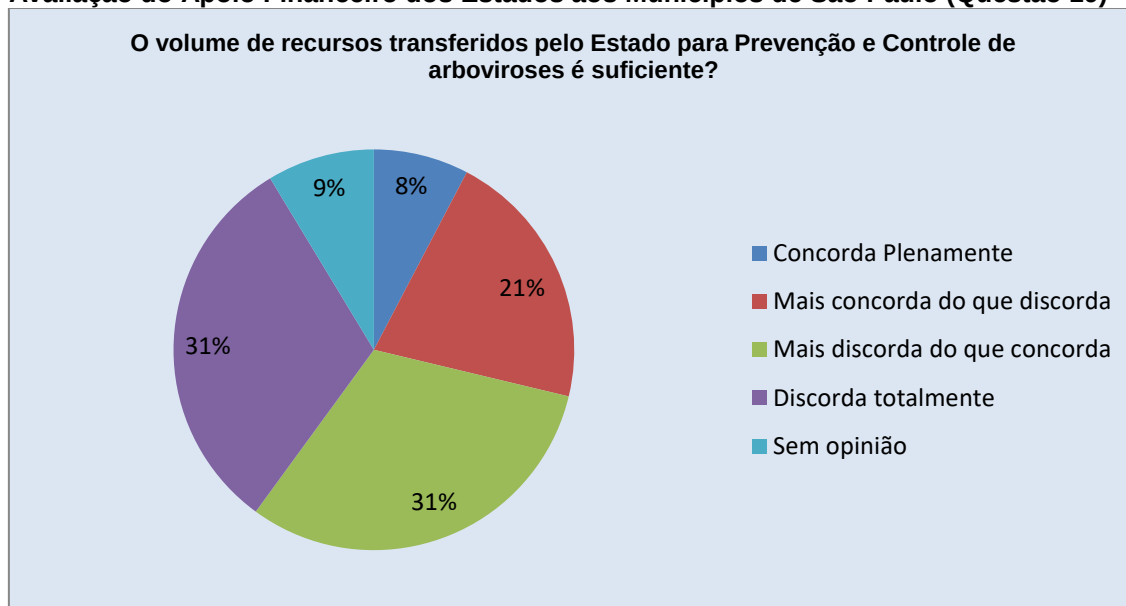


Em 2015, diante do cenário epidemiológico das doenças transmitidas pelo mosquito *Aedes aegypti* no Brasil, como a Dengue, a febre Chikungunya e o Zika foi declarada a Situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, decretada pelo Ministério da Saúde, com proposição de diretrizes com o objetivo de contribuir para a redução da força de transmissão dessas arboviroses. Dentre tais ações, destaca-se a Campanha “Todos Juntos contra o *Aedes aegypti*”, com incentivo aos agentes municipais para intensificação das ações de combate ao vetor, com aumento da ação efetiva de visitas aos imóveis para redução da infestação vetorial e das transmissões de casos das arboviroses.

Conforme foi levantado na fiscalização operacional em 2016, o incentivo no denominado Programa “Todos Juntos Contra o *Aedes Aegypti*” foi considerado o mais específico e relevante apoio financeiro estadual aos municípios para Prevenção e controle de arboviroses.

Sob qualquer forma, fonte ou fundo para apoio financeiro estadual, a avaliação feita por 508 municípios, demonstrada no gráfico abaixo, evidenciou a opinião majoritária de insuficiência dos recursos transferidos pelo Estado aos municípios para cumprirem as ações de prevenção e controle de arboviroses (dengue, zika e chikungunya).

Avaliação do Apoio Financeiro dos Estados aos Municípios de São Paulo (Questão 19)



Fonte: TC 10703.989.20-2

E como informado pela SES em requisição, apesar de a Secretaria ter informado que o financiamento aos municípios está sendo feito através da reabertura do Programa de Incentivo aos Municípios para adesão à Campanha contra o vetor das arboviroses, pode-se observar que o valor anual repassado não é constante e tem caído bastante nos últimos anos, conforme ilustrado na tabela a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



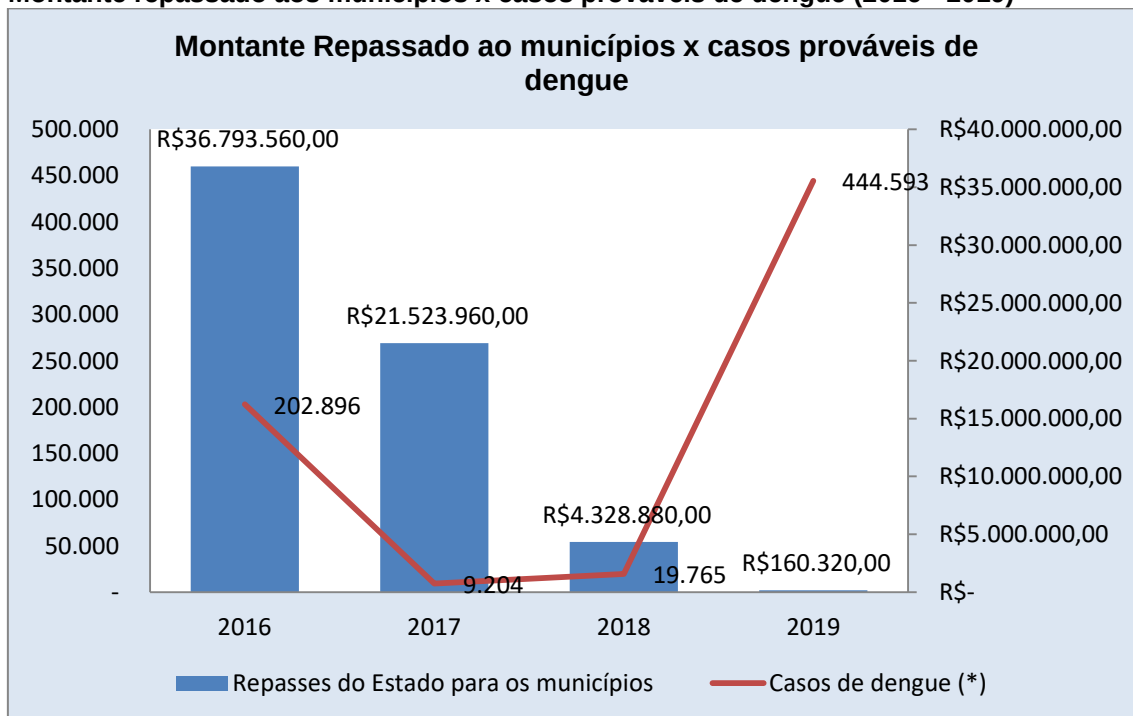
Repasses do Estado aos municípios para ações de prevenção e controle de arboviroses

Municípios	Montante dos recursos do Estado transferidos para ações de prevenção e controle de arboviroses (dengue, zika e chikungunya)			
	2016	2017	2018	2019
Total	36.793.560,00	21.523.960,00	4.328.880,00	160.320,00

Fonte: TC 10703.989.20-2

Em contraposição à queda do montante de recursos do Estado transferidos aos municípios para ações de prevenção e controle de arboviroses, os casos da dengue têm aumentado, como se pode observar no Gráfico abaixo:

Montante repassado aos municípios x casos prováveis de dengue (2016 - 2019)



Fonte: TC 10703.989.20-2

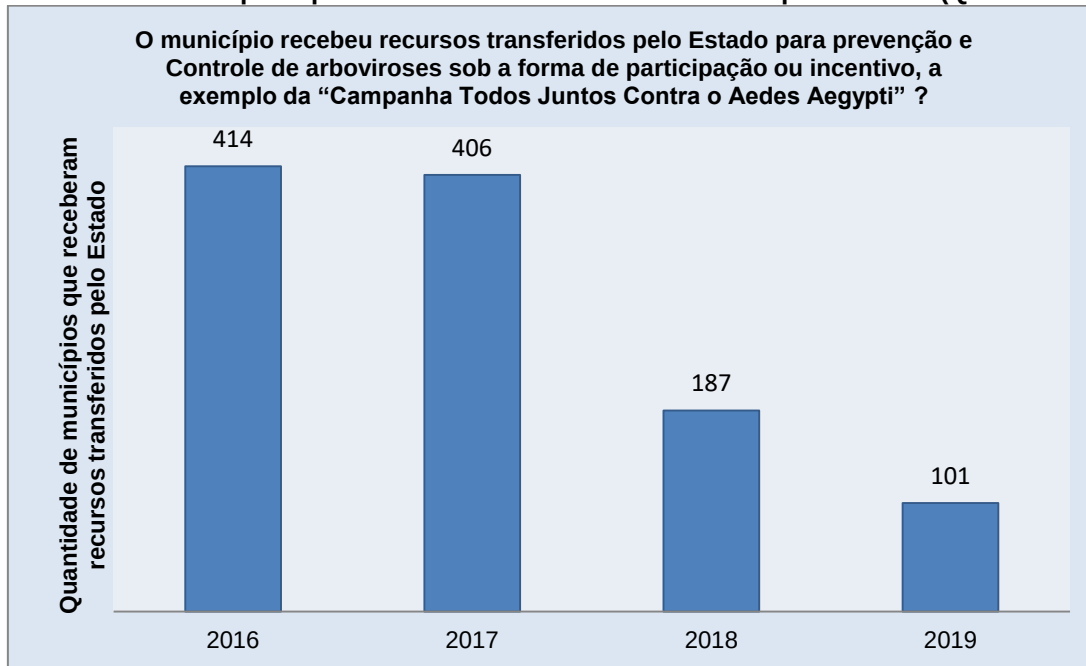
O gráfico a seguir demonstra que não ocorreu apenas a queda do montante repassado aos municípios para a prevenção e controle das arboviroses como também houve redução do número de municípios que foram contemplados com recursos transferidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Número de municípios que receberam recursos transferidos pelo Estado (Questão 20)



Fonte: TC 10703.989.20-2

Tendo em vista a queda nos valores repassados e no número de municípios atendidos, considera-se que a recomendação se encontra **em Implementação**, pois a falta de regularidade da cooperação financeira do Estado para a atividade de prevenção e controle das arboviroses representa óbice na classificação da recomendação como implementada.

Conclusão

O presente trabalho de monitoramento teve como objetivo verificar em que medida as recomendações exaradas no Parecer referente às Contas do Governador do exercício de 2016 (no que concerne à atuação estadual na prevenção e controle das arboviroses “dengue, zika e chikungunya”), foram cumpridas ao longo dos últimos três anos.

Diante das análises efetuadas, reiteram-se as recomendações exaradas em 2016 que estão parcialmente implementadas, em implementação e as que não foram implementadas. Entendemos, s.m.j., que ao longo dos últimos três anos ocorreram mudanças na atuação estadual na prevenção e controle das arboviroses, mas ainda são necessários esforços para atender as Recomendações exaradas em 2016.

Vale ressaltar que os desafios da Secretaria da Saúde, IAL e SUCEN no controle das arboviroses são muitos, especialmente aqueles relacionados à falta de pessoal e a dificuldade na reposição dos funcionários, uma vez que há limitações legais que impedem o atendimento pleno das recomendações desta natureza.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Com o atendimento das deliberações reiteradas, espera-se como benefício incrementar a eficácia, eficiência e efetividade das ações estaduais de prevenção e controle as arboviroses.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL
Disponível no TC 10697.989.20-0, contendo 30 anexos integrantes do evento 11.
Programa: 2604 – Monitoramento da Qualidade e Redução da Pegada Ambiental
Período: 2019
Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA) Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb)
Instrução: DCG-3 – DSF – I

O presente trabalho de fiscalização operacional teve como objetivo avaliar, sob um panorama geral, a forma em que se apresenta o licenciamento ambiental estadual sob os aspectos de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade da ação governamental através da atuação dos entes públicos identificados no processamento de análises técnicas, estudos e inspeções, dos quais deriva a emissão ou não de licenças e autorizações ambientais para os diversos tipos de atividades econômicas.

A fiscalização foi delimitada de forma a verificar a operacionalidade do licenciamento ambiental em abrangência estadual, a partir de constatações sob os seguintes aspectos: visão do usuário, estrutura do órgão licenciador, análise de pedidos de licenças, licenciamento local (municipal), cadastro técnico e taxa ambiental, e barragens estaduais.

Referente: i) à visão do usuário coube verificar os meios disponíveis de obtenção de licenças/autorizações em todo o Estado; ii) aos aspectos estruturais da Cetesb, verificação da alocação de recursos humanos atrelados à atividade de análise técnicas, aporte de veículos, equipamentos e sistemas operacionais essenciais ao seu desempenho; iii) aos estudos ambientais em si, foram analisados os métodos implantados pela Cetesb para controle do andamento das demandas, consideradas as necessárias participações de órgãos externos e interessados e utilização de sistemas operacionais imprescindíveis à análise de processos; iv) ao licenciamento de impacto local, análise das medidas adotadas pelo Estado na municipalização do licenciamento ambiental, o compartilhamento e a cooperação mútua entre o Estado e os Municípios; v) ao Cadastro Técnico Ambiental e à Taxa Ambiental, o compartilhamento de informações de atividades poluidoras, repasse de valores a municípios e a gestão de recursos pelo fundo especial; vi) à fiscalização de barragens, a identificação do cumprimento pela Cetesb das atribuições previstas na Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), e, para as demais barragens incluídas na Política Nacional, o regular licenciamento ambiental.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



As limitações encontradas no desenvolvimento da fiscalização pautaram-se na especificidade das matérias tratadas pelas legislações federais e estaduais acerca do licenciamento ambiental e à singularidade das demandas recebidas pela Cetesb, na inexistência de lei *strictu sensu* que delimite a incidência e abrangência de condicionantes emitidas pelo órgão ambiental, na diversidade de serviços prestados pela Cetesb, na existência de apenas duas barragens de competência da Cetesb como órgão responsável pela fiscalização de sua segurança, na complexidade dos estudos ambientais para os empreendimentos que requerem avaliação de impacto ambiental, e nas informações prestadas em desacordo com o requisitado.

➤ **Diversificações de vias de acesso ao usuário para obtenção de licenças/autorizações**

Ao identificar a existência de diferentes meios de obtenção de manifestação de órgão ambiental, por vezes incluindo a concomitância de sistemas e de órgãos responsáveis pela operacionalidade destes, a fiscalização debruçou-se sobre a diversificação das vias identificadas: VRE, VRA, Municipalização e PLA. A integração ou não dessas vias ou a atuação indevida de algum, em detrimento de outro, são exemplos das análises realizadas.

A forma e principalmente as consequências dessa diversidade de meios relacionam-se ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 8⁴⁶⁰, em específico com a meta 8.3: Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros.

• **Dificuldade de identificação da via adequada**

A fiscalização verificou as vias disponibilizadas ao usuário para regularização do seu empreendimento, na visão do usuário comum, ou seja, desprovido de assessoria específica.

Nos empreendimentos de maior impacto, apresentam-se como vias: o VRE quando da abertura da matriz, ou diretamente Cetesb, via PLA. Para os casos de exigência de avaliação de impacto ambiental⁴⁶¹, deve-se

⁴⁶⁰ Agenda 2030 da ONU. Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos.

⁴⁶¹ Manual para elaboração de estudos para o licenciamento com avaliação de impacto ambiental da CETESB. Versão 02_19, pág 10: Os instrumentos de licenciamento com AIA no Estado de São Paulo estão definidos na Resolução da Secretaria de Meio Ambiente nº 49/2014 e da Decisão de Diretoria da CETESB nº 153/2014.

De acordo com estas normativas, são previstos três tipos de estudos ambientais para subsidiar a fase de viabilidade ambiental, definidos em função da significância dos impactos: Estudo de Impacto Ambiental - EIA: destina-se a avaliar sistematicamente as consequências consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



apresentar diretamente consulta formulada à DI, devido o PLA não estar processando as demandas dessa Diretoria, fato este que já evidencia distorção com o objetivo do PLA.

Tela inicial do PLA

Bem vindo ao Portal de Licenciamento Ambiental da CETESB

A CETESB emite os seguintes documentos:

- licenças ambientais;
- autorizações para supressão de vegetação nativa e intervenções em área de preservação permanente;
- alvarás para obras e intervenções em Área de Proteção aos Mananciais - APM, em Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais - APRM e na Área de Interesse Especial da Serra do Itapeti da Região Metropolitana de São Paulo, Nazaré Paulista e Paraituba;
- outros documentos.

Para atender a esse conjunto de atribuições da CETESB, foi desenvolvido o Portal de Licenciamento Ambiental.

O Portal é um sistema que oferece, via Internet, informações e serviços referentes ao Licenciamento Ambiental no Estado de São Paulo, tanto para o público externo como para o interno.

Observação: Os pedidos de licenciamento para atividade que necessitam de apresentação de Estudos de Impacto Ambiental, neste momento, não poderão ser feitos no Portal do Licenciamento Ambiental - PLA. clique aqui para maiores informações.

Como acessar os serviços do Portal?
Para utilizar os serviços disponíveis no Portal, você deve estar cadastrado em nosso sistema. Caso não possua "login" e senha para acessar o Portal de Licenciamento, clique em "Não sou cadastrado" e preencha as informações solicitadas.

Em caso de dúvidas ou para maiores informações, acesse os links abaixo:

1. Dúvidas gerais sobre o licenciamento:
<https://cetesb.sp.gov.br/licenciamentoambiental/roteiros/>
2. Dúvidas sobre preenchimento, instalação e geração de arquivos do MCE:
<https://cetesb.sp.gov.br/licenciamentoambiental/faq/dubvidas-sobre-o-mce/>
3. Dúvidas sobre o preenchimento do PLA e manual do usuário para preenchimento de pedidos de licença e CADRI:
<https://cetesb.sp.gov.br/licenciamentoambiental/faq/dubvidas-sobre-o-portal-de-licenciamento-ambiental-pla/>

Requisitos mínimos: Funciona com os browsers Microsoft® Internet Explorer® 11

Versão do Sistema: Release-v5.9 - 03/12/2019

Fonte: TC 10697.989.20-0

Quanto à divulgação de obtenção de licenciamento municipal, foi verificado que:

- O Consema publica a habilitação dos Municípios habilitados ao licenciamento em DOE, informa à Cetesb e mantém lista de Municípios em seu site⁴⁶².
- A Cetesb disponibiliza link para o site do Consema, em sua página institucional e no PLA⁴⁶³.
- Os Municípios licenciadores utilizam, com maiores frequências, os seguintes meios de comunicação para tornar sabida sua habilitação: site (80%) e presencialmente durante ato de fiscalização (55%).

do meio ambiente bem como propor medidas mitigadoras e/ou compensatórias com vistas à sua implantação. Relatório Ambiental Preliminar - RAP: destina-se a avaliar sistematicamente as consequências das atividades ou empreendimentos considerados potencial ou efetivamente causadores de degradação do meio ambiente, em que são propostas medidas mitigadoras com vistas à sua implantação. Estudo Ambiental Simplificado - EAS: destina-se a avaliar as consequências ambientais de atividades e empreendimentos considerados de impactos ambientais de pequena magnitude e não significativos.

⁴⁶² Resposta à Requisição nº 22/2019 (disponível no TC 10697.989.20-0).

⁴⁶³ Resposta à Requisição nº 14/2019 (disponível no TC 10697.989.20-0).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Não obstante a atuação dos órgãos, verifica-se que inexistente uma ferramenta única de obtenção de informações a nível estadual para facilitar a identificação da via adequada a ser utilizada pelo empreendedor, causando dispêndio de tempo e até o enfraquecimento do compromisso de proteção ambiental frente à dificuldade administrativa encontrada pelo interessado.

• Inexistência de integração do licenciamento de impacto local ao sistema VRE

No VRE, o licenciamento ambiental figura na terceira etapa (Módulo Estadual de Licenciamento), composto pela manifestação de quatro órgãos licenciadores estaduais: Corpo de Bombeiros, Vigilância Sanitária, Secretaria de Agricultura e Cetesb.

Todavia, as atividades de impacto ambiental local, cuja competência de manifestação é do órgão ambiental municipal, são classificadas no VRE pela Cetesb como de “baixo risco”.

O sistema apenas informa o usuário de que é necessário comparecer ao Departamento de Meio Ambiente Municipal para realização dos procedimentos necessários à emissão da licença ambiental municipal⁴⁶⁴, mesmo nos casos de Municípios licenciadores já conveniados ao VRE para manifestação, via sistema, na primeira etapa de viabilidade (localização *versus* atividade).

As constatações do questionário aplicado aos Municípios licenciadores demonstraram que 82% são também conveniados ao VRE.

A inexistência de ações integradas das pastas ambiente e desenvolvimento econômico para inclusão do Município licenciador, a fim de possibilitar a inserção de suas regras de licenciamento ambiental, gera consequentemente desconhecimento pelo Município de atividades passíveis de restrições para sua operação e inadequado controle do dano ambiental atrelado à atividade.

Concomitantemente, a inexistência de um certificado propriamente integrado, causa a necessidade de atendimento presencial no órgão ambiental municipal e consequente atraso na abertura de empresas.

A Jucesp reconhece a necessidade de maior participação do Município licenciador e conveniado e estuda a incorporação de suas regras ao sistema⁴⁶⁵.

⁴⁶⁴ Resposta à Requisição nº 12/2019 (disponível no TC 10697.989.20-0).

⁴⁶⁵ Resposta à Requisição nº 12/2019 (disponível no TC 10697.989.20-0).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



• Atraso na implantação de automatização PLA versus VRE

O Portal de Licenciamento Ambiental (PLA) implantado pela Cetesb é “um sistema que oferece, via Internet, informações e serviços referentes ao Licenciamento Ambiental no Estado de São Paulo, tanto para o público externo como para o interno”. (site da Cetesb)

No Relatório da Administração e de Sustentabilidade 2018⁴⁶⁶, a Cetesb apresenta os seguintes passos de interação com o VRE:

- O Projeto foi subdividido em três fases de implantação sendo: Fase 1 – Disponibilização via internet para o Empreendedor para obter a licença de forma integrada da Cetesb, Vigilância Sanitária, Corpo de Bombeiros e Agricultura em 29/12/2017 e 19/02/2018 (complementar); Fase 2 - Liberação dos status – Mensagens do andamento do processo de licença / renovação em 03/08/2018; Fase 3 - Integração das propostas de licenciamento de alto risco no Portal de Licenciamento Ambiental (PLA) em 03/08/2018.

Quando a atividade é enquadrada em “Alto Risco” o VRE encaminha o usuário ao procedimento ordinário junto a Cetesb, que ocorre via PLA. A demanda é direcionada à Agência responsável pela análise e, finda essa etapa, o PLA atualmente não possibilita que o técnico dê a conclusão do pedido automaticamente, sendo necessário o acesso ao VRE para então incluir a licença concedida. Não há carregamento automático da demanda processada pelo PLA com o sistema VRE, necessitando o carregamento da licença expedida através de acesso à plataforma VRE.

• Manifestação indevida pelo órgão estadual em prejuízo ao Município Licenciador

As análises realizadas quanto à abrangência do licenciamento simplificado e informatizado (operacionalizado pelo VRA) e do licenciamento de impacto local (passível de atuação municipal) apontam para a concomitância de algumas atividades por ambos.

Tem-se que todas as atividades licenciáveis pelo VRA, que somam 159 Códigos CNAE, estão igualmente previstas na relação “Atividades Industriais” a cargo de Município habilitado ao licenciamento de impacto local, especificadamente para empreendimentos e atividades cuja área construída seja igual ou inferior a 2.500 m².

Simulação realizada no PLA para obtenção de licença via VRA, contendo parâmetros definidos para a atuação de Município licenciador de

⁴⁶⁶ Obtido através de consulta ao Balanço Geral - Contas do Exercício de 2018 da CETESB (eTc 00002438.989-18-8, evento 38.1, pág 16).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



baixo impacto, em atividade classificada em um dos CNAE (utilizou-se 1094-5/00):

Tela 1 de Simulação no VRA para demanda municipal

Portal de Licenciamento Ambiental
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

GLAUCIA ROSA DA ROCHA
Lae

Minhas Solicitações | Alterar Senha | Início

Via Rápida Ambiental

O licenciamento ambiental simplificado e informatizado de atividades e empreendimentos de baixo impacto ambiental foi instituído pelo Decreto Estadual nº 68.329, de 02/04/2014 e pela Deliberação Consenso Normativa 01, de 30/04/2019 (CNS 001, 002, 003, 004, 005, 006, 007, 008, 009, 010, 011, 012, 013, 014, 015, 016, 017, 018, 019, 020, 021, 022, 023, 024, 025, 026, 027, 028, 029, 030, 031, 032, 033, 034, 035, 036, 037, 038, 039, 040, 041, 042, 043, 044, 045, 046, 047, 048, 049, 050, 051, 052, 053, 054, 055, 056, 057, 058, 059, 060, 061, 062, 063, 064, 065, 066, 067, 068, 069, 070, 071, 072, 073, 074, 075, 076, 077, 078, 079, 080, 081, 082, 083, 084, 085, 086, 087, 088, 089, 090, 091, 092, 093, 094, 095, 096, 097, 098, 099, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1000).

Fonte: TC 10697.989.20-0

Tela 2 de Simulação no VRA para demanda municipal

Portal de Licenciamento Ambiental
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

Minhas Solicitações | Alterar Senha | Início

Via Rápida Ambiental

CEP do Empreendimento/Propriedade
*CEP: 15 400-000 Pesquisar

Endereço do Empreendimento/Propriedade
Logradouro:
Bairro:
Município: OLIMPIA

Dados da Agência Ambiental
Unidade: Agência Ambiental de Barretos
Logradouro: Rua 30
Número: 564 Complemento: sala 30
Bairro: Centro
Município: BARRETOS CEP: 14 780-120

Fonte: TC 10697.989.20-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tela 3 de Simulação no VRA para demanda municipal

Fonte: TC 10697.989.20-0

Tela 4 de Simulação no VRA para demanda municipal

Fonte: TC 10697.989.20-0

Verifica-se abaixo que mesmo inserindo endereço do empreendimento em um Município licenciador, o sistema permitiu progressão do procedimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tela 5 de Simulação no VRA para demanda municipal

Portal de Licenciamento Ambiental
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

Minhas Solicitações | Alterar Senha | Início

Salvar como rascunho | Cancelar | Prosseguir

Licença Prévia, de Instalação e de Operação (LPIO) - SILIS

- ☒ Licença Prévia, de Instalação e de Operação (LPIO) - SILIS
- ☐ Renovação Simplificada de Licença de Operação (LOR-S) - SILIS
- ☐ Reimpressão de Documento
- ☐ Mudança de Endereço

Salvar como rascunho | Cancelar | Prosseguir

Versão do Sistema: Release-v5.5.8 - 31/10/2019

Fonte: TC 10697.989.20-0

Depreende-se que a advertência dada ao usuário pelo sistema sobre a relação de Municípios licenciadores no site do Consema não obsta o empreendedor de obter a licença/autorização.

Concomitantemente, a fiscalização requereu junto a Cetesb a relação de demandas processadas pelo VRA⁴⁶⁷ desde sua implantação até julho de 2019, resumidas no quadro abaixo:

Resumo de documentos emitidos pelo VRA

Total de Documentos emitidos	35.589
Total de DAIL, LPIO e LOR-S* de interessados localizados em Município licenciador	10.771
Municípios** de localização das atividades	Araraquara, Atibaia, Barretos, Barueri, Caieiras, Campinas, Cananéia, Capivari, Caraguatatuba, Catanduva, Colina, Descalvado, Embaúba, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Engenheiro Coelho, Guaiá, Guararema, Guarulhos, Hortolândia, Igaratá, Indaiatuba, Itajobi, Itapeverica da Serra, Itaquaquecetuba, Itatiba, Lorena, Louveira, Mauá, Olímpia, Osvaldo Cruz, Piracicaba, Pongai, Porto Feliz, Ribeirão Pires, Ribeirão Preto, Santa Bárbara D'Oeste, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, Santos, São Bernardo do Campo, São Paulo, São Sebastião, São Vicente, Sertãozinho, Sorocaba, Sumaré, Suzano, Tatuí, Taubaté, Valinhos, Vinhedo, Viradouro (Total: 54)

Fonte: TC 10697.989.20-0

⁴⁶⁷ Resposta à Requisição nº 3/2019 (disponível no TC 10697.989.20-0).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Uma das causas identificadas é a inexistência⁴⁶⁸ de convênios entre a Cetesb e Município licenciador de baixo impacto para utilização do sistema VRA, previstos em normativa estadual, conforme abaixo:

Ao Município que preencha as condições legais para a condução do licenciamento de atividades e empreendimentos de baixo impacto ambiental de âmbito local, poderá ser disponibilizado o sistema simplificado de que trata este decreto, para o exercício de sua competência, mediante convênio a ser celebrado com a CETESB. (§ 2º, Art 1º do Decreto nº 60.329/2014)

A partir de aplicação de questionário junto aos Gerentes de Agências Ambientais, verificou-se que 36% não tem conhecimento das licenças emitidas pelo Via Rápida Ambiental na sua jurisdição, abrangendo o número de 147 Municípios.

A falta de compartilhamento da ferramenta traz desconhecimento pelo gestor municipal das fontes de poluição instaladas na sua região, acarretando prejuízo no controle efetivo das atividades poluidoras e confusão de competências na identificação do órgão competente pelo usuário.

Em termos financeiros, identifica-se também a não arrecadação do preço de análise pelo Município, vez que a atividade requereria a análise e manifestação do órgão ambiental municipal.

A fiscalização inclui, complementarmente, verificação de dispensa de licenciamento na mesma vertente VRA *versus* Municipalização.

A análise considerou a legislação vigente de um dos Municípios habilitados ao licenciamento local para identificação das atividades julgadas por ele passíveis de controle ambiental, procedendo à simulação de obtenção por meio do VRA.

⁴⁶⁸ Resposta à Requisição nº 21/2019 (disponível no TC 10697.989.20-0).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tela 1 de Simulação no VRA para dispensa de licenciamento

Portal de Licenciamento Ambiental
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

Sair | Minhas Solicitações | Alterar Senha | Início

Análise Preliminar

CEP do Empreendimento/Propriedade
*CEP: 13.200-000 | Pesquisar

Endereço do Empreendimento/Propriedade
Logradouro:
Bairro: LOUVEIRA
Município: LOUVEIRA

Dados da Agência Ambiental
Unidade: Agência Ambiental de Campinas
Logradouro: Av. Brasil
Número: 2340
Bairro: Jd. Brasil
Município: CAMPINAS
Complemento: Prédio 1 - Anexo
CEP: 13.070-170

Proseguir

Versão do Sistema: Release-v5.5.8 - 31/10/2019

Fonte: TC 10697.989.20-0

Tela 2 de Simulação no VRA para dispensa de licenciamento

Portal de Licenciamento Ambiental
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

GLAUCIA ROSA DA ROCHA | Sair | Minhas Solicitações | Alterar Senha | Início

Análise Preliminar

Atividade CNAE
*Código: 4537-7/01 | Pesquisar
*Descrição: Comércio atacadista de resíduos de papel e papelão
*Atividade CETESB: A coleta, classificação e separação (sem transformação)
Consulte o código de sua atividade no site: <http://www.cnae.ibge.gov.br/>

Proseguir

Versão do Sistema: Release-v5.5.8 - 31/10/2019

Fonte: TC 10697.989.20-0

Após preenchimento de questionário online de forma que não incidisse em hipótese de afastamento do VRA, o sistema possibilitou continuidade do pedido, conforme figura abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tela 3 de Simulação no VRA para dispensa de licenciamento

Portal de Licenciamento Ambiental
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

GLAUCIA ROSA DA ROCHA | Minhas Solicitações | Alterar Senha | Início

1 Análise Preliminar

Análise Preliminar

Atenção

Senhor usuário,

A atividade informada não é passível de licenciamento ambiental, de acordo com o Regulamento da Lei Estadual 997/76, aprovado pelo Decreto Estadual 8468/76 e suas alterações, portanto, a sua solicitação não poderá ser concluída.

O Sistema irá redirecioná-lo para Via Rápida Ambiental e, caso seja confirmada que sua atividade não é licenciável, será emitido o documento apropriado.

Proseguir

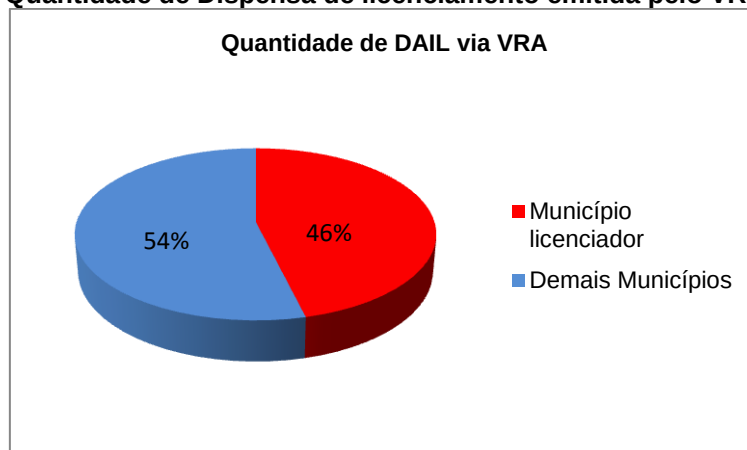
Versão do Sistema: Release-v5.5.8 - 31/10/2019

Fonte: TC 10697.989.20-0

Ressalta-se que a atividade escolhida não está incluída no rol de atividades licenciáveis pelo Estado, todavia dadas as características de atividades econômicas daquela região, houve decisão do órgão ambiental local de incluí-la em seu controle.

Na relação de demandas processadas pelo VRA, tem-se:

Quantidade de Dispensa de licenciamento emitida pelo VRA



Fonte: TC 10697.989.20-0

Vê-se que quase metade das DAIL emitidas deveriam ser demandas analisadas pela esfera municipal e não pelo Estado, restando uma alta probabilidade de funcionamento irregular desses empreendimentos, uma vez que o interessado obteve dispensa de licenciamento pelo Estado, quando na esfera municipal poderia não sê-lo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Durante a navegação realizada no PLA para obtenção do DAIL verificou-se que uma das questões faz referência à antiga Deliberação Normativa nº 4/2014, que fixava a tipologia para o exercício da competência municipal, atualmente regida pela Deliberação Normativa nº 1/2018, de 13/11/2018, o que necessita atualização.

Tela do PLA com informação desatualizada

Haverá a emissão de material particulado (MP) em quantidade superior a 100 t/ano?

☐ Sim
☒ Não

Haverá a emissão de óxidos de nitrogênio (NOx) em quantidade superior a 40 t/ano?

☐ Sim
☒ Não

Haverá a emissão de compostos orgânicos voláteis, exceto metano (COVs, não CH₄) em quantidade superior a 40 t/ano?

☐ Sim
☒ Não

Haverá a emissão de óxidos de enxofre (SOx) em quantidade superior a 250 t/ano?

☐ Sim
☒ Não

Haverá intervenção em área de preservação permanente ou supressão de vegetação nativa ou corte de árvores nativas isoladas, que não estão previstas na Deliberação Consema Normativa 02/2014, de 23/04/2014?

☐ Sim
☒ Não

No local objeto da solicitação será exercida uma atividade diferente da informada?

☐ Sim
☒ Não

▶ Prosseguir

Versão do Sistema: Release-v5.5.8 - 31/10/2019

Fonte: TC 10697.989.20-0

➤ **Aspectos estruturais do órgão ambiental estadual**

O objeto da fiscalização inclui a verificação do aporte de recursos materiais, humanos e sistêmicos nos departamentos diretamente responsáveis pela emissão de licenças e autorizações: Diretoria de Controle e Licenciamento Ambiental (DC) e Diretoria de Avaliação de Impacto Ambiental (DI).

A DI encontra-se centralizada na sede da Cetesb, enquanto a DC está descentralizada em 5 departamentos, sob os quais encontram-se as 46 Agências Ambientais.

As Agências Ambientais são responsáveis por analisar os pedidos de licenciamento ambiental, atender as reclamações da população referentes a problemas de poluição ambiental e intervenção em recursos naturais, dentre outras competências, cada uma abrangendo Municípios de São Paulo.

A distribuição das Agências Ambientais no território paulista está abaixo demonstrada:

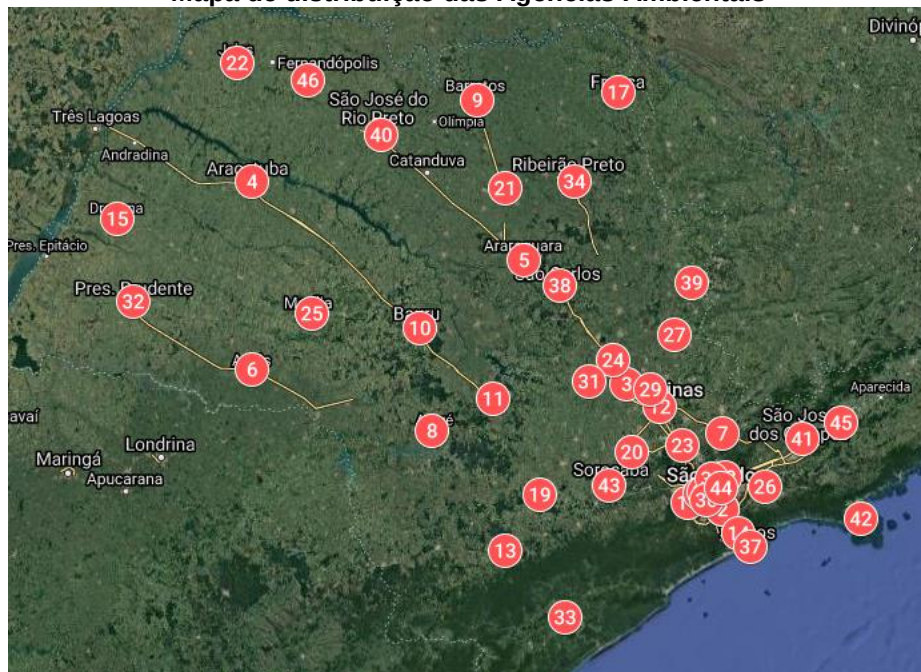


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Mapa de distribuição das Agências Ambientais



Fonte: TC 10697.989.20-0

Legenda do Mapa de distribuição das Agência Ambientais no Estado de São Paulo

1 ABC I	25 Marília
2 ABC II	26 Mogi das Cruzes
3 Americana	27 Mogi Guaçu
4 Araçatuba	28 Osasco
5 Araraquara	29 Paulínia
6 Assis	30 Pinheiros
7 Atibaia	31 Piracicaba
8 Avaré	32 Presidente Prudente
9 Barretos	33 Registro
10 Bauru	34 Ribeirão Preto
11 Botucatu	35 Santana
12 Campinas	36 Santo Amaro
13 Capão Bonito	37 Santos
14 Cubatão	38 São Carlos
15 Dracena	39 São João da Boa Vista
16 Embu das Artes	40 São José do Rio Preto
17 Franca	41 São José dos Campos
18 Guarulhos	42 São Sebastião
19 Itapetininga	43 Sorocaba
20 Itu	44 Tatuapé
21 Jaboticabal	45 Taubaté
22 Jales	46 Votuporanga
23 Jundiaí	
24 Limeira	

Fonte: TC 10697.989.20-0

A adoção de medidas necessárias a se obter uma estrutura organizacional adequada e suficiente que favoreça a melhor prestação do serviço está atrelada a Meta 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis, prevista no ODS nº 16



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

• **Falha na mensuração de desempenho das Agências**

A gestão da Cetesb utiliza como método de distribuição das Agências a demanda da região por município ou CEP, no caso do município de São Paulo, e sua localização, em distância, com relação à sede da Agência Ambiental⁴⁶⁹.

Para acompanhamento e mensuração da produtividade, a DC compila a demanda gerida pelas Agências e pelo seu Departamento de Apoio Técnico, em relatório denominado Relatório Mensal de Atividades, cujos dados são obtidos através de consulta aos sistemas próprios da empresa, principalmente Sipol e Sigam, segregando-a, sinteticamente, em Ações de Licenciamento, Ações de Controle e Outras Ações.

A análise do relatório mais recente corroborou com relatos apresentados durante a visita às Agências, evidenciando que para atividades de emissão de licenças, autorizações Sigam e Certificados Graprohab⁴⁷⁰, por exemplo, a mensuração é restritamente quantitativa.

Esses produtos gerados e emitidos pela Agência não recebem atribuição de critério qualitativo, que retrataria o nível de complexidade da demanda, principalmente trazendo o diferencial de tempo de estudo despendido e conhecimento técnico exigido individualmente, para que assim houvesse uma comparabilidade adequada.

⁴⁶⁹ Resposta à Requisição nº 3/2019 (disponível no TC 10697.989.20-0).

⁴⁷⁰ O Graprohab – Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo foi reestruturado por meio do Decreto Estadual nº. 52.053, de 13 de agosto de 2007, e tem por objetivo centralizar e agilizar os procedimentos administrativos de aprovação do Estado, para implantação de empreendimentos de parcelamentos do solo para fins residenciais, conjuntos e condomínios habitacionais, públicos ou privados. (site da Secretaria da Habitação, acessado em: 20/01/2020).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Licenças e Pareceres Graprophab em 2019

Ano	2017			2018			2019															
	Departamentos	Pedidos (I)	Atendim (II)	% [(II)/(I)]	Pedidos (I)	Atendim (II)	% [(II)/(I)]	Pendência			Solicitações		Atendimento				% Redução de Pendência [(A-B)/A]	% [(F)/(D)]	% Atendimento dez [(E+G+H)/C]	% Atendimento jan a dez [(F+H+J)/D]		
								SIPOL			Interessado Total (*)	dez (C)		Emissões		Indeferimentos					Arquivamento(III)	
								Início dez (A)	Final dez (B)	Interessado Total (*)		dez (C)	jan a dez (D)	dez (E)	jan a dez (F)	dez (G)	jan a dez (H)	dez (I)	jan a dez (J)			
Gestão Ambiental I	3.847	4.047	105	2.737	2.991	109	384	312	26	146	2.683	211	2.826	18	156	22	316	7,3	105	171,9	122,9	
Araçatuba	371	429	116	311	323	104	207	205	0	13	298	12	435	1	29	4	96	1,0	146,0	130,8	187,9	
Assis	398	419	105	295	357	121	122	99	0	14	325	33	346	3	22	1	18	18,0	106,5	264,3	107,8	
Dracena	195	283	145	218	262	120	61	78	5	21	199	18	209	14	8	16	3,7	105,0	123,8	120,1	105,3	
Jales	349	395	113	195	207	106	36	42	2	20	190	18	154	2	4	1	21	-16,7	85,6	100,0	99,4	
Marília	671	740	110	457	574	126	83	49	14	3	438	31	409	3	17	3	40	41,0	93,2	123,3	106,2	
Presidente Prudente	432	422	98	319	386	121	161	136	0	11	313	31	358	9	41	1	65	15,5	114,4	372,7	148,2	
São José do Rio Preto	1073	996	93	688	625	91	221	213	5	42	696	60	737	22	4	48	3,6	105,9	152,4	115,9	115,9	
Votuporanga	358	363	101	254	267	101	73	90	0	22	240	8	179	7	1	12	-23,3	74,6	40,9	82,5	82,5	
Gestão Ambiental II	5.172	5.133	99	4.232	4.843	114	1.118	1.062	106	302	4.428	320	4.734	14	184	11	455	5,0	107	114,2	121,3	
Araçatuba	432	428	99	337	316	94	118	112	4	31	431	36	449	2	13	2	28	5,1	104,2	129,0	113,7	
Barretos	280	310	111	260	271	104	32	24	31	13	227	17	229	1	6	25	25,0	100,9	136,5	114,5	114,5	
Bauri	657	572	87	555	591	106	163	155	0	14	520	19	592	1	17	54	4,0	111,9	135,7	125,3	125,3	
Botucatu	308	372	121	255	289	113	100	85	0	13	296	28	343	1	14	1	32	15,0	116,3	215,4	134,1	
Francisco	520	587	107	320	298	93	45	54	53	36	377	19	362	2	11	2	31	-28,6	95,0	58,3	107,3	
Jaboticabal	422	443	105	347	378	109	24	25	0	27	389	26	394	6	8	11	-4,2	101,3	92,6	105,7	105,7	
Mogi Guapu	836	827	99	633	617	129	311	302	1	58	595	60	634	2	65	4	132	2,9	106,6	113,8	139,7	139,7
Ribeirão Preto	750	523	70	719	963	134	124	112	17	54	718	63	778	1	20	80	9,7	108,4	116,5	122,3	122,3	
São Carlos	423	506	120	312	349	112	74	68	5	27	410	29	455	1	8	1	20	8,1	111,0	111,1	117,1	117,1
São João da Boa Vista	544	595	109	494	571	116	130	125	4	29	482	26	495	7	24	1	42	3,8	107,8	117,2	122,2	122,2
Gestão Ambiental III	6.345	7.473	118	5.508	6.451	117	1.701	1.685	49	430	5.556	405	5.479	26	248	23	511	0,9	97	105,6	110,3	
Americana	740	1.023	138	629	833	132	140	140	0	39	672	39	639	17	2	67	0,0	95,1	105,1	107,6	107,6	
Albânia	670	704	105	545	600	110	104	110	8	21	435	14	362	2	11	1	34	-5,0	83,6	81,0	104,0	104,0
Campinas	645	904	139	581	864	127	133	143	7	57	690	46	691	1	11	5	78	-7,5	100,1	99,5	113,3	113,3
Itu	539	628	117	451	530	118	289	309	0	56	459	20	516	9	91	1	64	-6,9	112,7	98,9	146,5	146,5
Jundiaí	1.132	1.146	101	841	881	105	186	178	2	58	746	63	726	1	9	7	38	4,3	97,3	122,4	103,6	103,6
Limeira	646	819	127	571	656	115	112	101	3	26	516	41	518	1	16	1	29	9,8	104,4	165,4	109,1	109,1
Paulínia	609	701	115	545	644	118	214	192	10	50	670	59	633	3	12	3	45	10,3	94,5	150,0	103,0	103,0
Piracicaba	730	835	114	655	750	121	271	248	13	41	730	53	732	2	32	3	85	8,0	93,8	141,5	108,8	108,8
Sorocaba	630	713	113	589	653	111	252	264	6	82	691	57	662	8	49	7	71	-4,8	95,8	79,3	113,3	113,3
Gestão Ambiental IV	5.426	5.628	104	4.928	5.462	111	1.673	1.528	59	320	4.709	390	4.833	35	358	23	502	8,7	103	140,9	121,1	
ABC I	543	606	112	492	541	110	63	63	2	32	491	33	480	18	18	29	0,0	97,8	103,1	107,3	107,3	
ABC II	583	703	121	563	672	119	185	167	0	31	553	52	580	1	19	1	24	9,7	104,9	174,2	112,7	112,7
Embu das Artes	336	416	124	340	309	91	207	189	2	19	254	26	345	6	65	2	73	8,7	137,4	178,9	191,7	191,7
Guarulhos	576	550	95	616	665	108	176	184	30	46	434	29	472	8	58	71	-4,8	108,8	80,4	138,5	138,5	
Mogi das Cruzes	478	485	101	435	474	111	265	246	0	17	397	31	414	2	62	6	42	8,2	104,3	229,4	130,5	130,5
Osasco	589	658	112	574	619	108	115	119	1	42	650	33	515	2	18	7	71	-3,5	84,3	100,0	110,0	110,0
Pinheiros	477	502	105	465	510	110	36	40	0	39	449	33	455	1	13	12	-11,1	102,5	87,2	108,0	108,0	
Santana	498	437	88	448	510	114	220	204	46	46	438	59	389	3	22	1	44	7,3	89,4	137,0	105,1	105,1
Santo Amaro	493	438	89	374	402	107	196	141	25	28	390	49	329	10	48	4	42	28,1	86,1	225,0	109,7	109,7
Tatuapé	553	633	95	632	759	120	207	175	7	20	762	45	843	2	35	2	92	15,5	110,6	245,0	127,3	127,3
Gestão Ambiental V	2.330	2.651	114	1.953	2.219	113	1.057	1.100	30	152	2.129	133	2.079	10	94	25	338	-4,4	98	111,2	117,9	
Avare	258	238	92	202	185	92	85	84	10	11	214	14	202	1	3	13	1,2	94,4	154,5	100,5	100,5	
Capão Bonito	171	218	127	146	225	154	143	129	0	3	165	13	177	2	6	1	38	9,8	107,3	533,3	133,3	133,3
Cubatão	100	112	112	65	71	109	15	8	9	12	4	78	5	78	1	1	26	52,6	100,0	250,0	134,6	134,6
Itapetininga	135	161	119	130	157	121	52	60	0	7	114	1	95	1	3	12	-9,1	85,8	29,6	100,0	100,0	
Registro	172	193	112	145	131	90	98	104	2	15	162	5	157	1	1	20	-6,1	96,6	46,7	111,1	111,1	
Santos	361	382	106	247	271	110	51	53	1	21	280	21	262	1	7	1	69	-3,9	93,6	109,5	120,6	120,6
São José dos Campos	530	631	119	461	549	119	222	229	0	39	489	37	505	2	34	4	59	-1,4	104,1	110,3	123,3	123,3
São Sebastião	82	128	156	88	93	106	63	74	0	12	84	2	72	1	3	9	-17,8	85,7	25,0	100,0	100,0	
Taubaté	521	588	113	469	533	114	321	365	5	40	547	30	527	3	35	15	92	-13,7	96,3	120,0	119,6	119,6
Diretoria	23.120	24.932	108	19.398	21.962	113	6.533	6.290	280	1.350	19.608	1.459	19.951	103	1.040	105	2.122	3,7	102	123,5	117,9	

Fonte: TC 10697.989.20-0

Visualiza-se que a aferição de atendimento das Agências, destacada acima, é calculada em razão de atendimentos (emissões, indeferimentos e arquivamentos) pelo número de solicitações no mês, acarretando uma análise de desempenho pautada na quantidade de documentos emitidos pelo Sipol, apenas.

Ressalta-se que a ausência de diferenciação por complexidade para Pareceres Técnicos Graprophab gera descompasso ainda mais relevante, pois são estudos de projetos robustos e em curto tempo de análise (30 dias).

Ainda, durante a execução da fiscalização, houve identificação de atividade desempenhada pela Agência que não é computada em relatório mensal, e requer atividades administrativas, técnicas e deslocamento para inspeção em áreas bem distantes da Agência. É o caso de pedidos de autorização/regulização de unidades habitacionais em Área de Proteção aos Mananciais (APM) e Área de Proteção e Recuperação aos Mananciais (APRM) cuja manifestação exige Alvará de Licença Metropolitana quando desacompanhado de Autorização (Supressão de Vegetação, Intervenção em Área de Preservação Permanente (APP) e Corte de árvore).

Esse caso é uma realidade das Agências Mogi das Cruzes, Guarulhos, Embu das Artes, Santana, Santo Amaro, Tatuapé, ABC I e ABC II,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



por exemplo, que são responsáveis pelas áreas em que se localizam as APM e APRM (Alto Juquery, Alto Tietê Cabeceiras, Billings e Guarapiranga). O pedido é registrado no PLA, mas ainda é processado basicamente em papel por não haver no sistema Sigam formulários próprios para manifestação, e com isso não se tem sistematizada a quantidade gerida na Agência.

• **Inadequada alocação dos cargos para fortalecimento da atividade fim**

A Cetesb informou que o Quadro de Pessoal⁴⁷¹:

(...) não prevê a distribuição de cargos por Diretoria, ou seja, os cargos estabelecidos contemplam a Companhia como um todo e as reposições ocorrem de acordo com a disponibilidade orçamentária/necessidade de atendimento às demandas das Diretorias.

A Agência basicamente é composta pelo seu responsável legal, o Gerente, por Supervisor, em casos específicos, e pelos empregados comumente identificados por Técnicos e Administrativos.

A compilação de respostas ao questionário aplicado aos Gerentes retrata que 75% das Agências encontram-se com quantidade de pessoal insuficiente ao atendimento de suas demandas.

A quantidade de técnicos por Agências que realizam análises sobre empreendimentos para concessão ou não de licenças ambientais apresenta-se conforme quadro abaixo:

Quantidade de técnicos nas Agências

Departamento	Agência Ambiental	Qtd de Municípios abrangidos	Qtd de Técnicos
I	Araçatuba	30	8
	Assis	31	7
	Dracena	27	4
	Jales	37	4
	Marília	29	11
	Presidente Prudente	31	8
	São José do Rio Preto	40	14
	Votuporanga	28	4
II	Araraquara	16	8
	Barretos	17	5
	Bauru	29	10
	Botucatu	13	5
	Franca	16	9

⁴⁷¹ Resposta à Requisição nº 3/2019 (disponível no TC 10697.989.20-0).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



	Jaboticabal	16	6
	Mogi Guaçu	14	11
	Ribeirão Preto	23	15
	São Carlos	8	7
	São João da Boa Vista	16	5
III	Americana	5	8
	Atibaia	10	6
	Campinas	9	12
	Itu	10	10
	Jundiaí	8	13
	Limeira	6	11
	Paulínia	9	11
	Piracicaba	11	11
	Sorocaba	11	14
IV	ABC I	5	10
	ABC II	2	11
	Embu das Artes	7	12
	Guarulhos	2	13
	Mogi das Cruzes	7	14
	Osasco	8	10
	Santana	3 e Região de São Paulo	9
	Santo Amaro	1 e Região de São Paulo	12
	Tatuapé	2 e Região de São Paulo	14
V	Avaré	18	3
	Capão Bonito	17	4
	Cubatão	2	9
	Itapetininga	8	6
	Registro	15	8
	Santos	7	16
	São José dos Campos	9	15
	São Sebastião	4	9
	Taubaté	27	15

Fonte: TC 10697.989.20-0

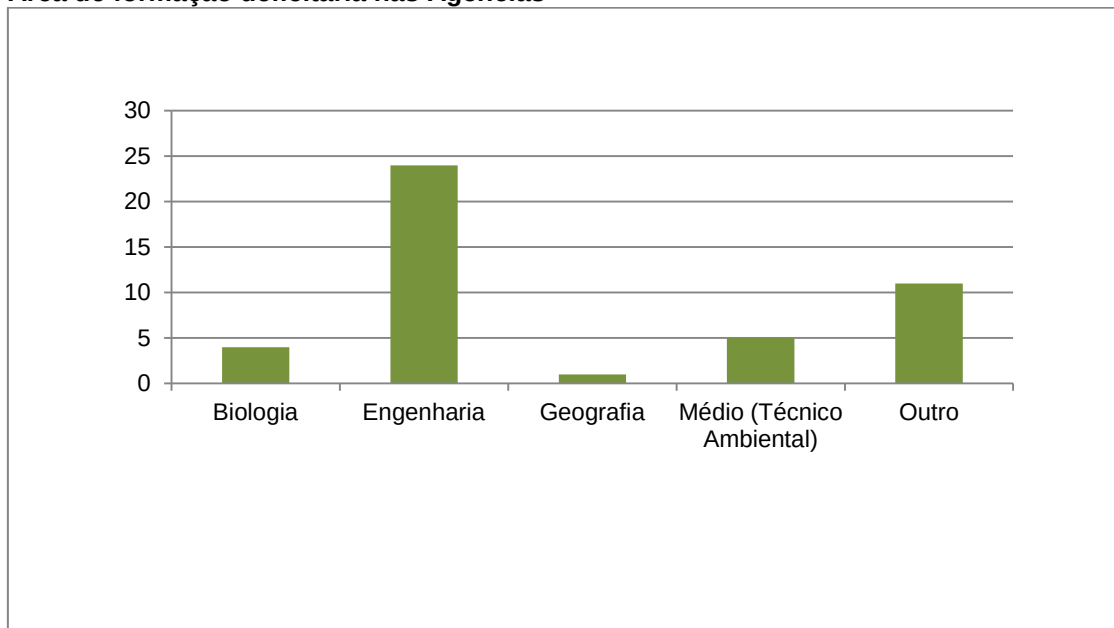
Quanto à formação acadêmica, verificou-se a partir do questionário aplicado aos Gerentes que em 24 Agências a área de formação com mais carência é a Engenharia. Outras citadas foram: Biologia, Arquitetura, Geografia, Agronomia, Geologia e Área Administrativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Área de formação deficitária nas Agências



Fonte: TC 10697.989.20-0

Em verificação à alocação de todo o pessoal da Cetesb, identificou-se que 144 funcionários, inclusos os de livre provimento, estão afastados junto à SIMA e a outros órgãos (Casa Civil, Ministério da Fazenda e Prefeitura Municipal de Sorocaba)⁴⁷².

A quantidade de funcionários cedidos à SIMA é de 141, dos quais 45 preenchem a categoria de cargo de livre provimento do Quadro de Pessoal da Cetesb, fixado e aprovado pelo Governo⁴⁷³, conforme quadro abaixo:

Quadro de Cargos da Cetesb

DENOMINAÇÃO DO CARGO	APROVADO	PROVIDOS	VAGOS
I - LIVRE PROVIMENTO	61	59	2
ASSESSOR ADMINISTRATIVO	24	24	0
ASSESSOR TECNICO I	7	7	0
ASSESSOR TECNICO II	16	16	0
ASSESSOR TECNICO III	4	4	0
ASSESSOR TECNICO IV	9	7	2
OUVIDOR	1	1	0
II - PERMANENTE	2341	1781	560
ADVOGADO	28	20	8
AJUDANTE SERVICOS GERAIS	20	13	7
ANALISTA ADMINISTRATIVO	153	132	21
ANALISTA AMBIENTAL	130	101	29
ANALISTA EDUCACAO AMBIENTAL	122	84	38
ANALISTA TECNOLOGIA INFORMACAO	47	40	7
ARQUITETO	53	36	17
AUXILIAR ENFERMAGEM TRABALHO	3	2	1
AUXILIAR LABORATORIO	30	23	7

⁴⁷² Resposta à Requisição nº 03/2019 (disponível no TC 10697.989.20-0).

⁴⁷³ Processo nº SP-12091-1060550/11 (CC-106.003/12), de 06/12/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



DENOMINAÇÃO DO CARGO	APROVADO	PROVIDOS	VAGOS
BIOLOGO	105	87	18
BIOMEDICO	9	9	0
ENGENHEIRO	502	408	94
ENGENHEIRO SEGURANÇA DO TRABALHO	1	1	0
ESCRITURARIO	101	53	48
ESTATISTICO	5	3	2
FARMACEUTICO BIOQUIMICO	24	17	7
FISICO	7	6	1
GEOFISICO	1	1	0
GEOGRAFO	41	33	8
GEOLOGO	29	25	4
JORNALISTA	10	10	0
MEDICO TRABALHO	3	2	1
METEOROLOGISTA	6	3	3
OFICIAL DE MANUTENÇÃO	15	7	8
OPERADOR CENTRO DE CONTROLE	8	5	3
QUIMICO	117	85	32
TECNICO ADMINISTRATIVO	440	344	96
TECNICO AMBIENTAL	278	185	93
TECNICO SEGURANCA DO TRABALHO	7	7	0
TECNOLOGO	46	39	7
III - QUADRO SUPLEMENTAR - EXTINTO NA VACÂNCIA	61	61	0
AUDITOR	3	3	0
AUXILIAR CAMPO	2	2	0
AUXILIAR ESCRITORIO	11	11	0
COPEIRA	2	2	0
DESENHISTA	5	5	0
GRAFICO	4	4	0
LIDER SERVIÇOS MANUTENCAO	1	1	0
MOTORISTA	17	17	0
OPERADOR DE TELECOMUNICAÇÕES	2	2	0
OPERADOR MANUTENÇÃO VEICULOS	2	2	0
OPERADOR SERVIÇOS GRAFICOS	2	2	0
OPERADOR TELEX	2	2	0
REPORTER FOTOGRAFICO	2	2	0
TELEFONISTA	4	4	0
WEBDESIGNER	2	2	0
TOTAL GERAL (I + II + III)	2463	1901	562

Legenda	
	Cargos considerados Legais - Reposição Automática via Concurso
	Cargos considerados Essenciais - Reposição Automática via Concurso
	Cargo "OUTROS"

Fonte: TC 10697.989.20-0

A porcentagem de funcionários ocupantes de cargo de livre provimento da Cetesb cedidos junto à SIMA alcança 76% do total provido. Em termos financeiros, são aproximadamente mais de meio milhão de reais mensalmente desembolsados pela Companhia pra custear funcionários a serviço na SIMA, conforme demonstrado abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Gasto mensal da Cetesb com pessoal cedido à SIMA

CARGO DE LIVRE PROVIMENTO	Quantidade	Total Remuneração (Mês)
ASSESSOR ADMINISTRATIVO	23	177.993,09
ASSESSOR TECNICO I	7	80.422,73
ASSESSOR TECNICO II	8	125.545,52
ASSESSOR TECNICO III	4	79.109,88
ASSESSOR TECNICO IV	3	60.420,54
TOTAL	45	523.491,76

Fonte: TC 10697.989.20-0

Diante das áreas de formação deficitárias nas Agências, verifica-se que dentre os 144 cedidos à SIMA e outros órgãos, 7 são Biólogos, 17 Engenheiros, 7 Geógrafos, 8 Arquitetos e 3 Geólogos.

• Criticidade da continuidade da prestação dos serviços de licenciamento

Em consulta à Cetesb, obtiveram-se os desligamentos ocorridos no período de janeiro/2016 até outubro/2019 de empregados do Quadro Permanente⁴⁷⁴, somando 125 funcionários, pelos motivos abaixo descritos:

Resumo dos motivos de desligamento

MOTIVO DO DESLIGAMENTO	Nº DE EMPREGADOS
DISPENSA POR JUSTA CAUSA	6
DISPENSA SEM JUSTA CAUSA	15
FALECIMENTO	24
NULIDADE DE CONTRATO DE TRABALHO POR DECISÃO JUDICIAL	1
A PEDIDO (INCLUSIVE APOSENTADORIA)	73
CONSENSUAL	6
TOTAL	125

Fonte: TC 10697.989.20-0

O levantamento das características dos empregados alocados na DI e DC, quanto à expectativa de permanência na atividade, demonstra uma preocupação dos gestores quanto à possibilidade de saída imediata combinada com a falta de reposição de pessoal, impactando diretamente na continuidade do serviço que requer, a priori, a transferência de conhecimento acumulado.

Na DI verificou-se que dos 178 empregados, 65 já contam com mais de 30 anos de serviço (36%) e 38 do total já estão aposentados e prosseguem ativos na carreira (21%).

⁴⁷⁴ Resposta à Requisição nº 19/2019 (disponível no TC 10697.989.20-0).

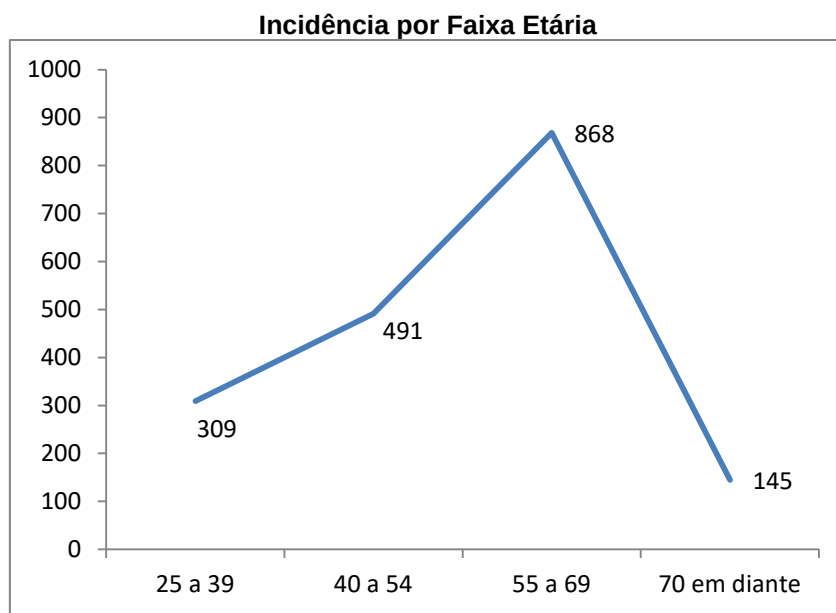


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Já na DC estão alocados 801 empregados, dos quais 362 contam com mais de 30 anos de serviço (45%) e 263 do total já estão aposentados e continuam em exercício (32%).

Para demonstração da situação atual da Cetesb, considerando-se todas as suas diretorias, quanto à idade dos funcionários, quesito imprescindível à continuidade de prestação de serviços, obteve-se o gráfico abaixo:



Fonte: TC 10697.989.20-0

Quanto a este quesito, ressalta-se a situação de duas Agências: Agência de Itapetininga possui 12 funcionários, sendo 8 já aposentados e a Agência de Tatuapé conta com 8 aposentados, do total de 13 funcionários da área técnica.

Na aplicação de questionário, houve casos de gerentes que relataram a necessidade de implantação de mensuração de produtividade individual tanto para responsabilização como para incentivos financeiros, combinado com aprimoramento de ferramentas de avaliação profissional, pois a atual não é apropriada e não retrata o potencial exigido ou esperado do funcionário.

Por sua vez, técnicos relataram seu descontentamento com o Plano de Carreira, principalmente devido a não efetivação do mesmo nos últimos anos.

Dentre as atribuições da Cetesb estão: efetuar inspeções em estabelecimentos, instalações e sistemas que causem ou possam causar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



emissão de poluentes; e exercer a fiscalização e aplicar as penalidades cabíveis⁴⁷⁵.

As vistorias são registradas em Autos de Inspeção e em geral, o técnico as realiza individualmente.

A Companhia apresentou as fiscalizações efetuadas nos últimos anos:

Fiscalizações Efetuadas nos últimos 3 anos

Ano	Quantidade	Fase processual (início, durante, após emissão da licença)	Medidas adotadas (advertência, multa, multa diária, interdição etc.)
2016	53.143	Diversas (não separadas em sistema)	9.689 infrações
2017	55.228	Diversas (não separadas em sistema)	11.498 infrações
2018	43.418	Diversas (não separadas em sistema)	7.963 infrações

Fonte: TC 10697.989.20-0

Todavia, não se tem um Plano de Fiscalização, que determine metas, periodicidade e quantidade condizente com nível de poluição de regiões, de forma que fosse antecipatória à iniciativa de regularização da fonte de poluição pelo próprio interessado.

O que se tem atualmente é a ação de fiscalização corretiva, em resposta às reclamações da sociedade, requisição de órgãos públicos e obrigatoriamente nas fases de análise de pedido de licença de operação e nas respectivas renovações.

• Aporte de veículos e equipamentos essenciais às análises técnicas

Durante as visitas, pode-se constatar que os veículos alocados nas Agências são na maioria do modelo Sandero e Duster. O primeiro utilizado em inspeções em área urbana, mas que trafegam por muitos quilômetros dada a abrangência territorial e a Duster, por ser mais robusta, é utilizada em deslocamentos rurais.

Pode-se constatar, adicionalmente, que Agência de Santana, Agência de Guarulhos e Agência de Osasco não possuem veículo tracionado. No caso da Agência de Osasco, os deslocamentos que exigem esses veículos são viabilizados com o uso do único veículo da Agência de Santo Amaro. A

⁴⁷⁵ Decreto Estadual nº 8.468 e alterações. Art 6º, incisos IX e XIII.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Agência de Capão Bonito, que abrange 17 Municípios, possui apenas 3 veículos ao todo.

Por mais que as demais agências tenham 1 veículo do tipo Duster, todos relatam que a quantidade não condiz com a necessidade. A Agência de Taubaté, por exemplo, tem 1 Duster mas precisaria de mais 1 devido a tipologia e extensão territorial dos municípios atendidos (Aparecida, Arapeí, Areias, Bananal, Cachoeira Paulista, Campos do Jordão, Canas, Cruzeiro, Cunha, Guaratinguetá, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Natividade da Serra, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz, Redenção Da Serra, Roseira, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São Luís do Paraitinga, Silveiras, Taubaté e Tremembé).

Mais de 1/3 (37%) dos técnicos relataram não ter à disposição veículos condizentes com os locais inspecionados.

Esses mesmos veículos são utilizados nos deslocamentos de atendimento a situações de emergências e acidentes, sendo desprovidos de giroflex, sirenes e sinais sonoros.

Veículo inoperante há 1 ano por falta de conserto do câmbio



Fonte: TC 10697.989.20-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Veículos velhos sem destinação apropriada



Fonte: TC 10697.989.20-0

A falta de disponibilidade de veículos em quantidade e qualidade condizentes inviabiliza as inspeções, acarretando atraso e/ou impedimento dos processos nas Agências.

Gerentes e Técnicos relataram não haver veículo automático para condução pelos empregados com restrições físicas, que estão alocados nas Agências de Atibaia, Campinas, São José do Rio Preto, São Carlos, Sorocaba, Tatuapé e Mogi das Cruzes, esta última com 2 funcionários portadores de carteira especial.

De forma similar, foi verificada a disponibilidade dos meios necessários ao bom desempenho das funções, prioritariamente os equipamentos essenciais às inspeções e análises.

Devido à implantação do processo digital e programa Papel Zero, o técnico depende de instrumentos tecnológicos de consulta e leitura dos mapas e plantas. A aquisição de Tablet foi divulgada juntamente com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

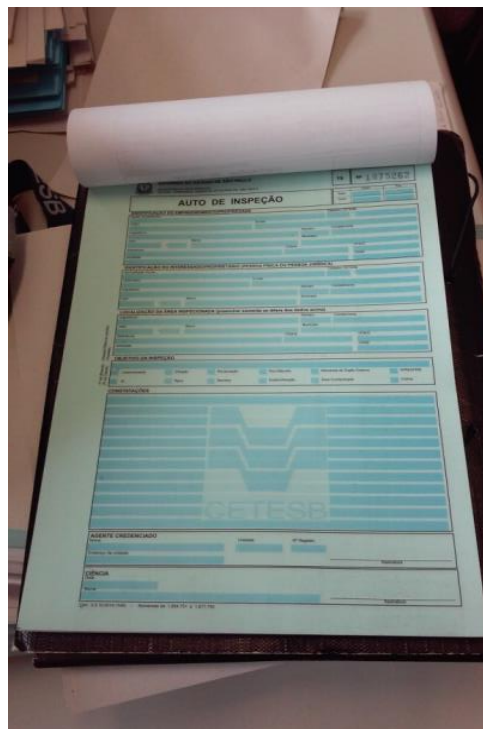
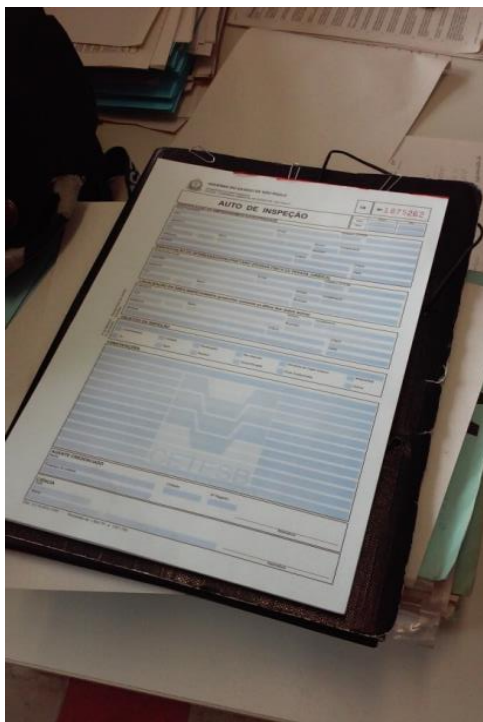


implantação do e-ambiente, todavia até a realização da execução desta fiscalização não havia distribuição dos equipamentos nas Agências.

A falta de um computador portátil exige do técnico a impressão de partes do empreendimento para verificação in loco, correndo o risco de limitar-se a alguns aspectos e consequente retorno da visita por não haver viabilidade de consulta a plantas, e ainda ficando por vezes a mercê de consulta dos dados fornecidos pelo próprio interessado.

Além disso, os Autos de Inspeção utilizados para registrar as inspeções realizadas pelo agente credenciado são ainda preenchidos manualmente em papel carbonado.

Auto de Inspeção ainda preenchidos manualmente



Fonte: TC 10697.989.20-0

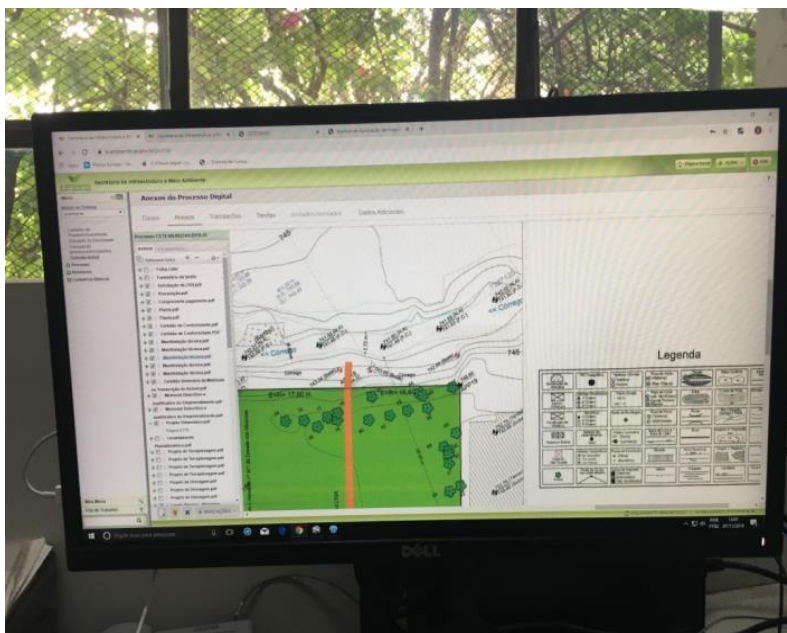
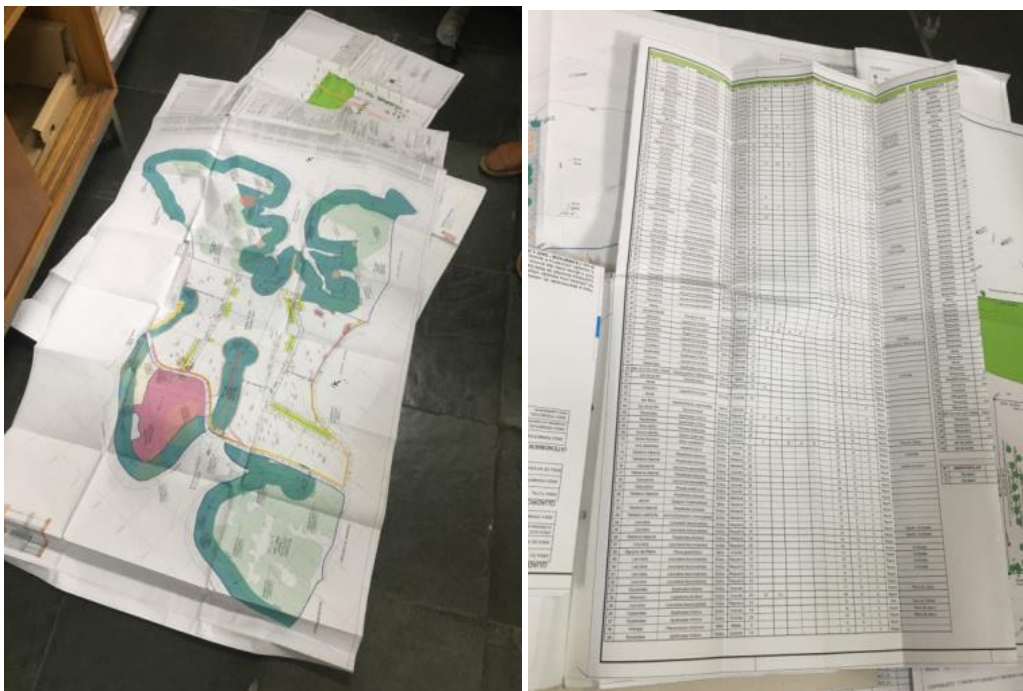
Durante as visitas, técnicos relataram preocupação com o fato de a tela do tablet possibilitar a adequada consulta aos empreendimentos, em destaque aqueles processos relacionados a “áreas verdes” e Graprohab, por serem normalmente extensos e com diversos detalhamentos de supressão de vegetação e quantidade de espécie de árvores, por exemplo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Exemplo de empreendimento no e-ambiente em que se precisou de solicitação de planta impressa ao interessado para realizar inspeção



Fonte: TC 10697.989.20-0

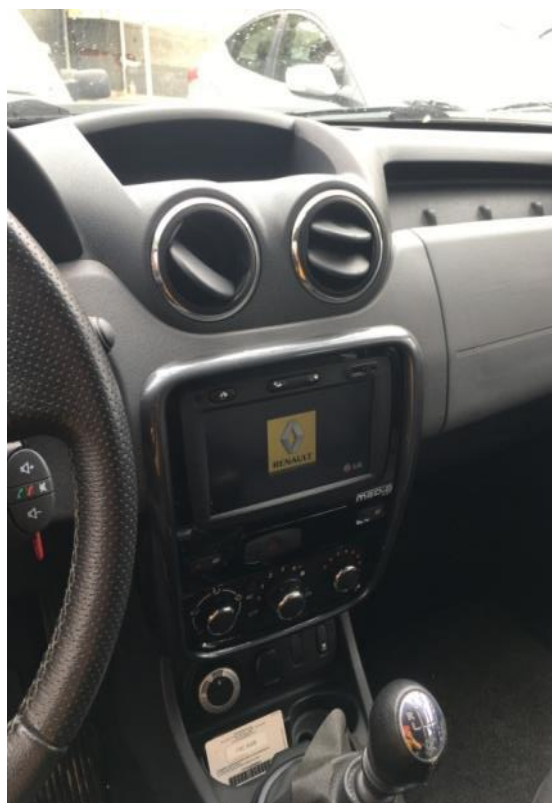
Ausência de equipamentos de localização (GPS) nos veículos, verificado em visita, conforme figura abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Único veículo Duster que atende Agências de Santo Amaro e de Osasco com GPS inoperante



Fonte: TC 10697.989.20-0

Outros relatos sobre indisponibilidade e qualidade de equipamentos:

- Necessidade de equipamentos para medição em campo, de Oxigênio Dissolvido, pH, turbidez e condutividade elétrica, para facilitar o atendimento a emergências químicas que contemplem poluição em rios e córregos. Utilização pelos técnicos de seus celulares pessoais e aplicativos para identificar áreas (tipologia, terreno, influência em área de proteção, estágio de vegetação, perímetro).

- Instrumento de medição Sonora (ruídos) defasados devido à atualização de medição oficial. Existência de equipamentos danificados e/ou descalibrados, que estão fora de operação como decibelímetro, medidor de fase livre (water interface meter), explosivímetro.

- Falta de câmeras fotográficas com GPS que registre coordenadas geográficas ou UTM dos locais inspecionados e a prova d'água.

- Possibilidade de aquisição de drones para áreas extensas facilitando inspeções em áreas de APP, fragmentos de vegetação nativa e verificação de cumprimento de TCRAs, reduzindo riscos e possibilidade de acidentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- Falta de reposição de EPI, capacetes acoplados ao protetor auricular, óculos de sobreposição, facão, trenas eletrônicas, rádio comunicador, camisas de manga comprida e botões com proteção UV para proteção da exposição ao sol durante fiscalizações em obras rodoviárias.

- Modernização do celular utilizado pelo técnico em sobreaviso na Agência para atendimento a Emergências, com acesso a internet, mapas online e câmera fotográfica.

• Disparidade das instalações das Agências Ambientais

A realização de visitas às instalações em uma parcela das Agências Ambientais visou verificar a disponibilidade de ambiente adequado e propício à permanência de empregados e de bens, como um recurso motivacional ao desenvolvimento de estudos e análises de qualidade.

- Agência Ambiental de Guarulhos: instalação é dentro do Bosque Maia, por cessão da Prefeitura, cujo acordo venceu em 27/11/2018⁴⁷⁶, em dois casarões com diversas pendências estruturais, equipado com mobiliário velho e mau disposto devido a um ambiente de espaço incompatível com a necessidade. Os processos estão armazenados de tal maneira que traz relativa insegurança ao funcionário para retirá-lo devido à altura dos armários. Sala para atendimento e vistas a processos totalmente inadequada. Cobertura do caminho da passagem entre os casarões sem manutenção devida, apresentando aberturas no telhado. Havia previsão de mudança da Agência para uma nova instalação a ser inaugurada no Parque do Belém, para abrigá-la em conjunto com a Agência de Tatuapé, todavia há previsão de que não se concretize, permanecendo na atual situação e sem previsão de melhorias.

⁴⁷⁶ Resposta à Requisição nº 3/2019 (disponível no TC 10697.989.20-0).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Armários de arquivo antigos ocupam área principal



Fonte: TC 10697.989.20-0

Utilização de armários e pastas como divisórias de ambiente



Fonte: TC 10697.989.20-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Local para vistas a processo totalmente improvisada



Fonte: TC 10697.989.20-0

Teto da passagem de acesso entre os casarões em situação precária



Fonte: TC 10697.989.20-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Banheiros mal equipados e com rachaduras



Fonte: TC 10697.989.20-0

Pier sem manutenção e Conserto inadequado do rebaixamento de gesso



Fonte: TC 10697.989.20-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Risco de acidentes no arquivo



Fonte: TC 10697.989.20-0

- Agência Ambiental de São José dos Campos: instalado em imóvel cedido pela Prefeitura, com vencimento do contrato desde 19/10/2018. Apresenta sérios problemas de infiltração, goteiras e danificação da cobertura do galpão, que não está incluído na cessão predial, porém é usado para armazenamento dos carros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Proteção dos móveis com sacos plásticos contra goteiras e utilização de baldes para armazenar água da infiltração



Fonte: TC 10697.989.20-0

Registro de dano anterior causado pelas chuvas em processos



Fonte: TC 10697.989.20-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Entrada de água no arquivo



Fonte: TC 10697.989.20-0

Telhado danificado acarreta recorrente infiltração predial



Fonte: TC 10697.989.20-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Infiltração por todo o galpão de estacionamento



Fonte: TC 10697.989.20-0



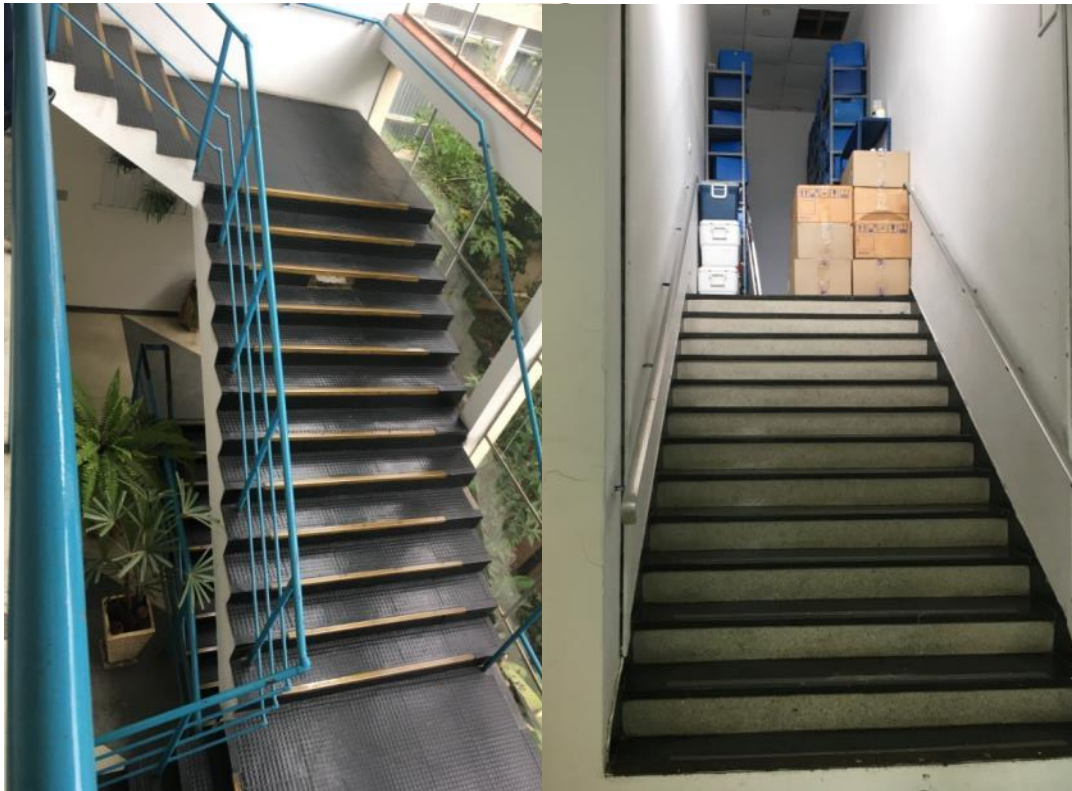
- Agência Ambiental de Mogi das Cruzes: sediada no prédio da Prefeitura, com diversas dificuldades estruturais. O acesso por cadeirante ou pessoa com mobilidade reduzida é impróprio, pois o andar da Agência, que abriga outros órgãos, somente é acessado por escada. Os funcionários precisam descer e subir processos nos braços, devido ao arquivo na parte de baixo. Veículos oficiais da Cetesb não têm vagas privativas e fixas no pátio, disputando espaço com carros particulares de funcionários da Prefeitura. Janelas inadequadas e persianas que não se fixam devido à precariedade de parede, não bloqueiam claridade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Único acesso por escada dificulta acessibilidade



Fonte: TC 10697.989.20-0

Pátio comum do prédio sem vagas delimitadas para carros da Cetesb



Fonte: TC 10697.989.20-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Impedimento do sol com plástico e papelão



Fonte: TC 10697.989.20-0

Não há instalação de ar condicionado



Fonte: TC 10697.989.20-0

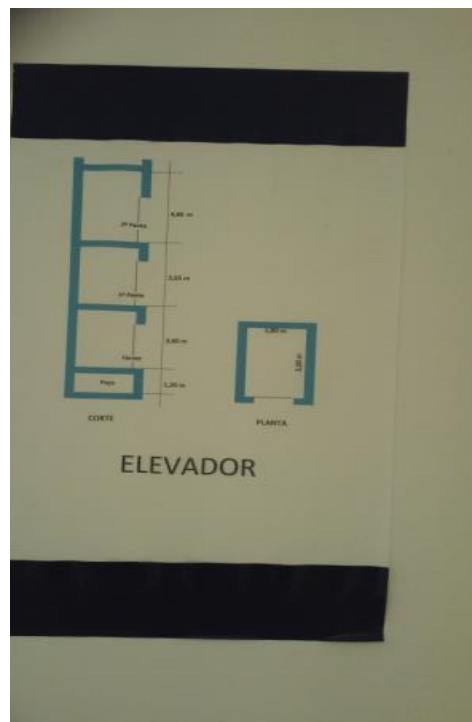


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- Agência Ambiental ABC II: localizada, em compartilhamento com Agência Ambiental ABC I, em imóvel cedido pelo Estado, cada uma ocupando um andar. O projeto do prédio prevê a instalação de elevador, porém não se concretizou, permanecendo bloqueado o vão para esse fim. Uma das consequências disso, é o afastamento de 1 técnico, por tempo indeterminado, por não poder subir escadas devido a questões de saúde.

Falta de aquisição e instalação de elevador



Fonte: TC 10697.989.20-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



No mesmo complexo, em imóvel separado, foi instalado o Arquivo Geral da Cetesb, sob gerência da Diretoria A - Diretoria de Gestão Corporativa. Não obstante a Diretoria A não estar abarcada por essa fiscalização, o arquivo geral em pauta é composto por processos físicos das Agências Ambientais já organizados e considerados, em tese, finalizados, e remetidos com a finalidade de minimizar o acúmulo e gestão de arquivo inerte pelas Agências.

O prédio foi idealizado para ser um centro de custódia, o que não prosperou, e hoje, cedido a Cetesb, se encontra pendente de finalização, com piso frio, havendo já deterioração e muita poeira, resultando num ambiente incondizente para saúde.

Os arquivos de cada Agência distribuídos nas celas



Fonte: TC 10697.989.20-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

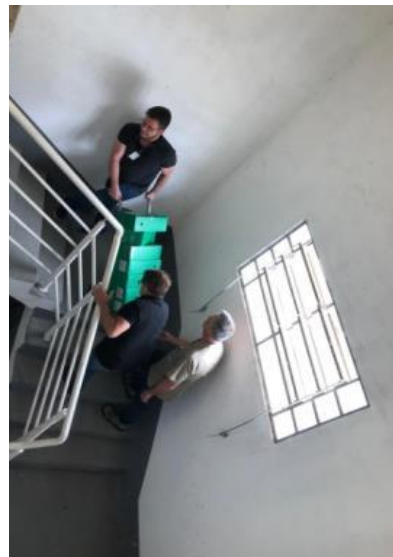


Piso frio e Paredes e portas não finalizadas



Fonte: TC 10697.989.20-0

Chegada de processos de Agência e acesso ao arquivo



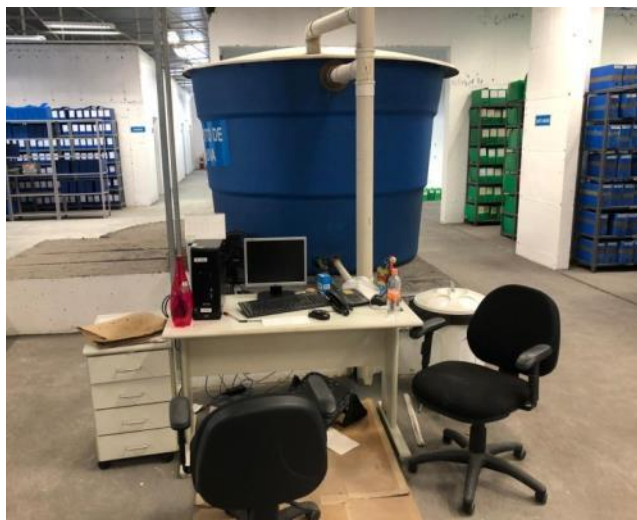
Fonte: TC 10697.989.20-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Local de recepção e tratamento das caixas de processos



Fonte: TC 10697.989.20-0

Sendo a intenção de o órgão manter seus arquivos bem acondicionados, organizados e gerenciados de forma concentrada por tempo indeterminado, deveria haver, previamente à remessa de processos, a adequação e concreta finalização da obra predial.

- Segurança das instalações: foi verificado que, com cancelamento da contratação de serviço terceirizado de portaria e muito embora haja monitoramento remoto do prédio principal, algumas Agências mostraram-se vulneráveis quanto à entrada de pessoas em áreas do terreno, principalmente em horários de abertura e fechamento da Agência que é realizada pelo Gerente ou outro funcionário.

Portão de entrada/saída e Área lateral extensa com muro baixo e sem monitoramento – Agência de Jundiaí



Fonte: TC 10697.989.20-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Local de entrada/saída da Agência de Embu das Artes sem empecilhos. Área ocupada também pela SIMA e Polícia Militar



Fonte: TC 10697.989.20-0

Entrada principal e guarita dos fundos desativada Agência Osasco e Santo Amaro



Fonte: TC 10697.989.20-0

Em oposição às situações acima elencadas, foram verificadas pontualmente instalações de ótima qualidade e ambientes organizados e motivadores, o que retrata um ambiente favorável à produtividade, conforme demonstrado abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

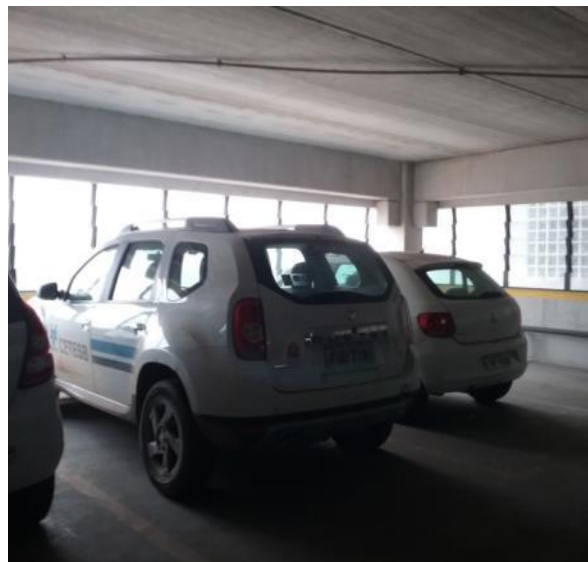


Arquivo deslizantes e ambiente arejado, limpo e climatizado na Agência de Cubatão



Fonte: TC 10697.989.20-0

Prédio da Prefeitura e veículos com vagas específicas e protegidos da ação do tempo na Agência de Atibaia



Fonte: TC 10697.989.20-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Locais de trabalho bem distribuídos e copa para funcionários



Fonte: TC 10697.989.20-0

Imóvel bem mantido e recepção bem instalada na Agência de Paulínia



Fonte: TC 10697.989.20-0

➤ **Processo de análise de pedido de licenças**

Especificadamente quanto ao procedimento adotado pelo órgão ambiental estadual resumido quanto à admissibilidade de pedido, análises exigidas, controle de prazos, e pronunciamento formal através do deferimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



ou não de licenças ambientais, foram identificados aspectos sensíveis ao normal evoluir dessas fases, que por vezes, dependentes da atuação incidental de outros órgãos, impacta na atividade essencial do licenciamento ambiental como um todo.

Numa visão geral da consequência ambiental resultante do desenvolvimento das análises técnicas, identifica-se o ODS11: Meta 11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.

• Manifestação de órgãos intervenientes

Buscou-se identificar quais órgãos intervenientes aos processos da Cetesb, em que momento há esta dependência, forma de comunicação adotada para celeridade dos processos, resultando na tabela abaixo informada:

Órgãos intervenientes aos processos da Cetesb

Órgão	Qual momento do processo? (antes, durante ou depois) *	Meio de comunicação (ofício, e-mail, sistema, telefone etc.)	Tempo médio para atendimento	Finalidade	Tipo de documento	Quantidade		
						2016	2017	2018
Comaer	Em qualquer fase, para emissão da licença (é possível abertura do processo com o protocolo)	Cetesb não se comunica com o órgão, responsabilidade do interessado	6 meses	Controle de atividades com potencial atrativo de fauna	Ofício do COMAER/CENIPA	Não medido	Não medido	335
Ibama	Abertura de processo na fase de renovação da LO	Cetesb não se comunica com o órgão, responsabilidade do interessado	-	Inscrição e regularidade no Cadastro Técnico Federal	Certificado de Regularidade do Cadastro Técnico Federal	Não medido (processo não é aberto sem o documento)	Não medido (processo não é aberto sem o documento)	Não medido (processo não é aberto sem o documento)
Ipahan	Abertura de processo na fase LP – Cadastro, e na Fase LO – Manifestação conclusiva do IPHAN	Cetesb não se comunica com o órgão, responsabilidade do interessado	Variável, de acordo com tipo de empreendimento e localização (mínimo de 30 dias)	Preservação do Patrimônio arqueológico e cultural	Cadastro e Ofício com manifestação conclusiva	Não medido (processo não é aberto sem o documento)	Não medido (processo não é aberto sem o documento)	Não medido (processo não é aberto sem o documento)
DAEE	Emissão de LP, LO e RLO (é possível abertura do processo com o protocolo)	Cetesb não se comunica com o órgão, responsabilidade do interessado	-	Autorização para utilização de recursos hídricos	Outorga	Não medido	Não medido	Não medido
Sabesp	Abertura de processo em qualquer fase do licenciamento	Cetesb não se comunica com o órgão, responsabilidade do interessado	-	Manifestação do órgão ou entidade responsável pelo sistema público de esgotos, contendo o nome da Estação de Tratamento de Esgotos que atenderá o empreendimento a ser licenciado. Caso a estação não esteja implantada, deverá informar em qual fase de	Certidão	Não medido (processo não é aberto sem o documento)	Não medido (processo não é aberto sem o documento)	Não medido (processo não é aberto sem o documento)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Órgão	Qual momento do processo? (antes, durante ou depois) *	Meio de comunicação (ofício, e-mail, sistema, telefone etc.)	Tempo médio para atendimento	Finalidade	Tipo de documento	Quantidade		
						2016	2017	2018
				implantação se encontra e a data final da implantação. Uma vez entregue a manifestação, o documento não será mais solicitado nas demais fases do licenciamento e/ou em ampliações.				
Prefeituras	Abertura do processo de LP ou LP/LI	Cetesb não se comunica com o órgão, responsabilidade do interessado	-	Conformidade com a legislação municipal de uso e ocupação do solo. Documento não exigido em pedidos de LP ou LP/LI de ampliação (Exceto em casos onde houve alteração da atividade) atestando o uso e ocupação do solo no local pretendido do licenciamento	Certidão	Não medido (processo não é aberto sem o documento)	Não medido (processo não é aberto sem o documento)	Não medido (processo não é aberto sem o documento)
ICMbio	Emissão de LP ou Autorizações	Informação Técnica ao Órgão	Não medido	Anuência para licenciamento em UC e zonas de amortecimento, quando aplicável	Informação Técnica ou Ofício	Não medido	Não medido	Não medido
Fundação Florestal	Emissão de LP ou Autorizações	Informação Técnica ao Órgão	Não medido	Anuência para licenciamento em UC e zonas de amortecimento, quando aplicável	Informação Técnica	Não medido	Não medido	Não medido
Condephaat	Emissão de LP ou Autorizações	Informação Técnica ao Órgão	Não medido	Anuência em licenciamentos em áreas tombadas, quando aplicável	Ofício	Não medido	Não medido	Não medido

Fonte: TC 10697.989.20-0

Sobre o controle das causas de suspensão e/ou interrupção de prazos de estudos ambientais, a Cetesb somente passou a medi-los em 2019. De igual maneira, os motivos de arquivamento de processos não são levantados no sistema, pois se trata de campos de texto não estruturados para pesquisa. Tais ocorrências impedem uma análise detida do impacto causado pela inexistência ou atraso de uma certidão de um órgão, ao longo da vida daquela demanda nos sistemas da Cetesb.

Afastadas as situações de inércia do próprio interessado, tem-se que a atuação individualizada dos órgãos estaduais e municipais comumente atuantes no licenciamento ambiental impacta sensivelmente na evolução do processo de obtenção de licença.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



• Fragmentação de procedimentos em distintos sistemas

Foram identificados vários sistemas operacionalizados pelos técnicos durante sua atividade laboral e que impactam diretamente na eficiência da Agência.

Decorreram das visitas às Agências e acompanhamento da rotina de técnicos e profissionais da área administrativa as seguintes constatações:

- Deficiência em analisar processos eletrônicos devido à necessidade de múltiplos acessos simultâneos a programas diversos combinada com a intermitência destes.

- Mesmo com existência de diversos sistemas, hoje não há compilação em mapa de todos os empreendimentos e atividades licenciadas/autorizadas em determinado local de visualização rápida e clara, sendo necessário consultar no Sipol pelo endereço pretendido para identificação.

- PLA permite que empreendedor inicie uma demanda nova para ampliação de empreendimento que já detém licença de operação, não havendo automaticamente vinculação ao processo anterior, fato que requer que o técnico realize a busca ao processo já existente para análise em conjunto.

- Empreendedor recebe notificação do sistema sobre a necessidade de adequações/complementações e prazo para atendimento, todavia esse controle de tempo não é operacionalmente acompanhado, ficando apenas o funcionário administrativo ou técnico notificado quando houver ação positiva do empreendedor.

- Contagem de prazo inexiste de forma automatizada. Andamento do processo no e-ambiente não gera notificação de sua progressão ao interessado.

- Ferramenta Sala de Cenários não é amplamente explorada, o que favoreceria a visualização atual da localização pretendida e possíveis conflitos de empreendimentos.

- As condicionantes cadastradas no Sipol não estão atualizadas às novas legislações.

- Banco de dados com toda a legislação ambiental atualizada não está mais disponível aos técnicos.

- As dúvidas do empreendedor encaminhadas ao técnico responsável pela análise quando referentes à utilização da ferramenta PLA são dificilmente sanadas sem a orientação de profissionais especializados da Sede, todavia não existe canal de comunicação direta do empreendedor,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



prejudicando a disponibilidade do técnico que precisa intervir em questões que não lhe são de conhecimento. PLA é de difícil navegação para solicitante.

- E-ambiente gera número de processo eletrônico distinto para mesma empresa, não havendo identificação de continuidade do processo anterior (ex. LO após a LI anteriormente concedida) pelo sistema.

- Inexistência de regra de up-load de documentação, sem exigência de PDF que permita busca (pesquisável), não há regra para carregamento de plantas, muitas vezes apresentadas em imagem extensão jpg.

- PLA e e-ambiente possuem certa interação, contudo o Sipol é totalmente autônomo destes, não havendo migração de condicionantes para acompanhamento na transição de LI para LO, e nas renovações de LO.

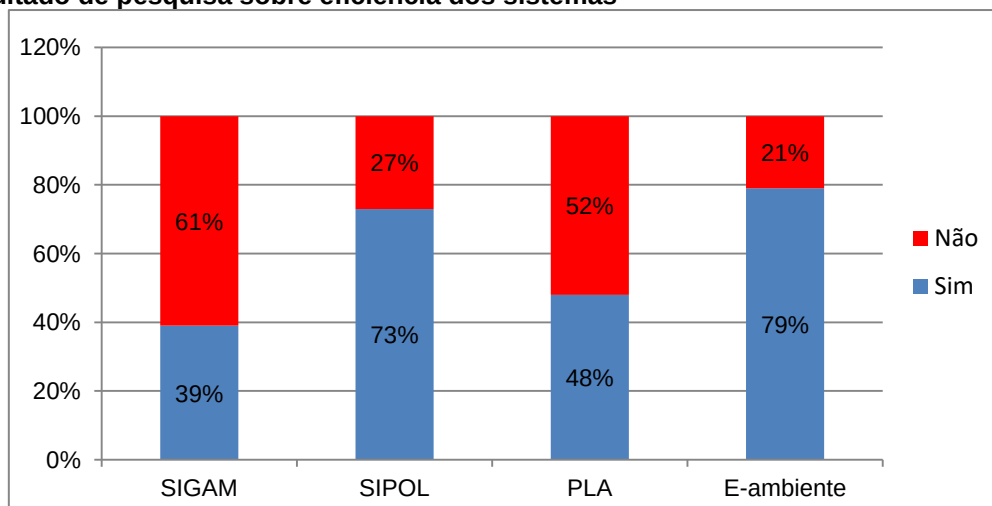
- Sistema usado para ICTEM - Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana de Município é muito lento e impede lançamento das informações de forma ágil.

A compilação das respostas do questionário aplicado aos técnicos demonstra que:

- Quase metade deles (47%) relatou que consulta a mapas, plantas e especificidades do projeto pelo sistema não possibilita uma análise mais eficiente.

Principais deficiências são causadas pela restrição de visualização das plantas, mapas, lay-out de máquinas e equipamentos, devido à falta de telas maiores de monitores ou duas telas, restrição no tamanho máximo, não implantação de sistema georreferenciado, ausência de ferramenta de marcação impossibilita ressaltar conflitos dentro do processo.

Resultado de pesquisa sobre eficiência dos sistemas



Fonte: TC 10697.989.20-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Diante da falta de integração sistêmica e acessibilidade disponível ocorre aumento exponencial do tempo de análise e parecer conclusivo do técnico.

• **Tratamento de demandas externas**

A Cetesb recebe requisições de órgãos públicos, mormente Ministério Público Estadual, Poder Judiciário, Delegacias de Polícias, e das associações diversas e da sociedade em geral, para manifestação sobre variados aspectos: cumprimento de condicionantes, regularidade de licença, supressão de vegetação, corte de árvores, emissão de poluentes, penalidades aplicadas, e outros.

As Agências abrem processos físicos de acordo com o assunto e empreendimento reiteradamente objetos de requisição por órgãos externos, para fins de controle administrativo dos pareceres emitidos e respostas enviadas.

O impacto dessa demanda é de tal magnitude nas atividades ordinárias do órgão que já compõe o Relatório Mensal de Atividades das Agências e Departamentos, com dados acumulados desde 2016, segregados por Agência e até a relação quantidade/técnico.

Atendimentos a órgãos externos em 2019

Ano	2016		2017		2018		jan a dez/2019	
	MP	PJ/DP/Outros	MP	PJ/DP/Outros	MP	PJ/DP/Outros	MP	PJ/DP/Outros
Atendimento	6.655	17.650	5.538	12.037	5.484	10.940	4.975	8.861
Média Mensal	555	1471	462	1003	457	912	415	738

Fonte: TC 10697.989.20-0

Os números registrados demonstram que essas demandas integram os afazeres cotidianos de uma Agência, concomitante às atividades mais finalísticas do órgão, exigindo-se uma adoção de ferramentas que facilitem e torne mais célere a interlocução com órgãos e sociedade.

Nessa linha, a fiscalização identificou a adoção de um Acordo de Cooperação Técnica⁴⁷⁷, firmado em 14/12/2017, com validade de 5 anos, com possibilidade de prorrogação, que tem por objeto a conjugação de esforços para melhorar o fluxo de informações entre o Ministério Público Estadual (MP/SP) e o Estado de São Paulo, representados pela SIMA, Cetesb e FF, através do compartilhamento de informações e do atendimento padronizado, em atenção aos princípios da eficiência, da celeridade na prestação das informações e da transparência.

⁴⁷⁷ Acordo de Cooperação Técnica nº 032/2017-MPSP, publicado no DOE de 23/01/2018 e obtido no site [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/convenios/CAO-3550-17-AMB%20\(PT-95692-17_Convenio-32-2017_SIGAM_14dez2017\).pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/convenios/CAO-3550-17-AMB%20(PT-95692-17_Convenio-32-2017_SIGAM_14dez2017).pdf)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



O Acordo prevê que o compartilhamento de informações se dá pela adoção de ferramentas que possibilitem o acesso pelos partícipes, que para o MP/SP como receptor de informações, consiste no acesso ao Sigam através de perfil de usuário específico para seus membros, possibilitando conhecer de: status de processo de licenciamento, licenças e autorizações emitidas, TCRA expedidos, autos de infração emitidos pela Cetesb e outros, implantado conforme figura abaixo:

Tela Sigam com Módulo MPSP



Fonte: TC 10697.989.20-0

Paralelo a isso, o atendimento padronizado visa racionalizar e padronizar a apresentação, recepção, processamento e atendimento da demanda, que, uma vez implantado, permitiria seu tratamento eletrônico, através da plataforma do E-ambiente, disponibilizando acesso ao usuário MPSP.

Não obstante o Acordo vigore já por 2 anos, não se efetivou a implantação do tratamento eletrônico da demanda, via E-ambiente, e consequente acessibilidade pelo perfil do MP/SP, conforme previsto no acordo de cooperação, mantendo-se o recebimento diretamente pelo responsável em respondê-las⁴⁷⁸, fatos esses que acarretam sobrecarga às Agências exigindo-se procedimento manual, dispendioso e ineficiente.

O levantamento realizado junto às gerências indica que: quase 90% das requisições externas (MP, PJ, Delegacias) chegam diretamente na Agência; 33 Agências relataram ser alta a frequência em que a demanda de fato é de competência de pronunciamento ou tomada de medidas pela Cetesb.

⁴⁷⁸ Resposta à Requisição nº 20/2019 (disponível no TC 10697.989.20-0).