



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



**Carrocerias em mau estado de conservação (1)**



À esquerda: Mogi das Cruzes - EE Francisco Ferreira Lopes (DCG), Placa ECT-5838. À direita: Peruíbe - EE Prof. Ottoniel Junqueira (UR20), Placa DMN-6705. Fonte: TC 10706.989.20-9

**Carrocerias em mau estado de conservação (2)**



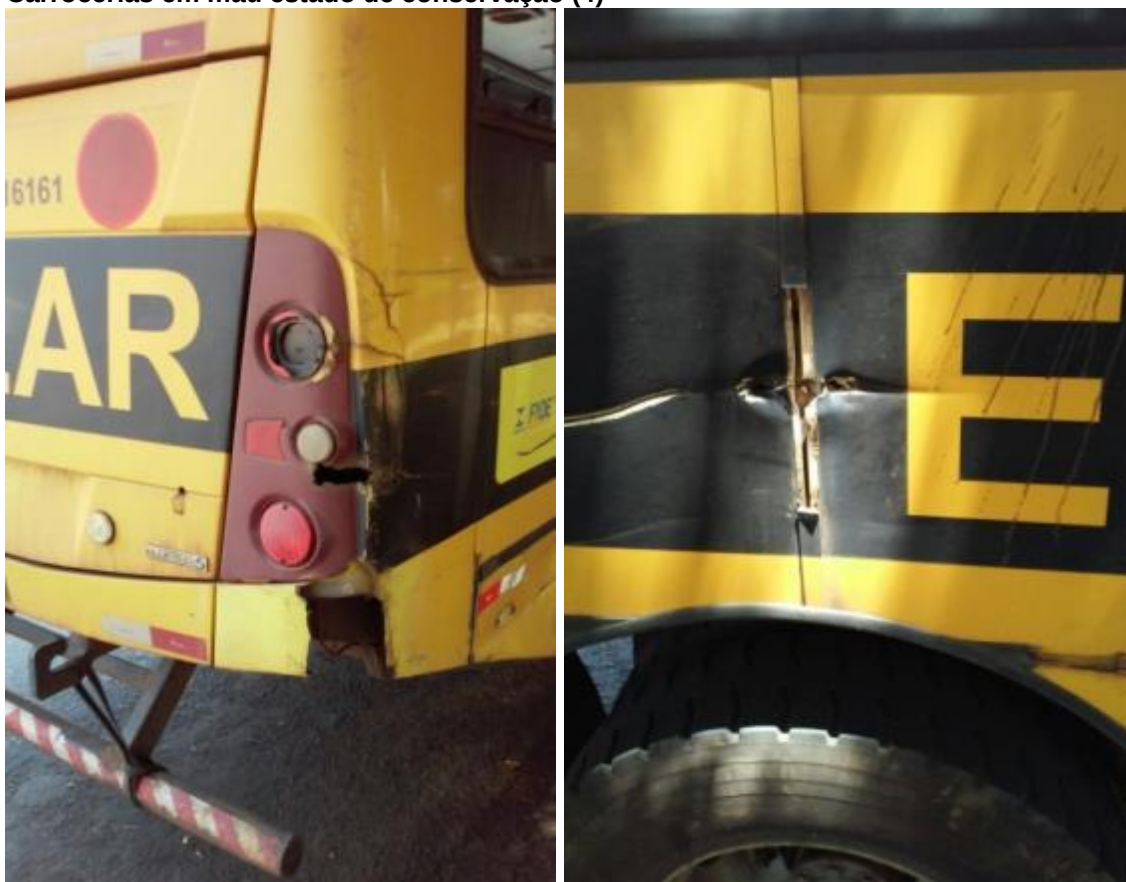
À esquerda: Paraibuna - EE Cel. Eduardo José de Camargo (DCG), Placa DPC-1339. À direita: Guapiara - EE Professora Leila Marisa Passaro (UR16), Placa DJB-8579. Fonte: TC 10706.989.20-9

**Carrocerias em mau estado de conservação (3)**



À esquerda: Pompeia - EE 17 de Setembro (UR4), Placa BWC-9656. À direita: Apiaí - EE Professora Regina Dias Antunes da Silva (UR16), Placa DQG-0783. Fonte: TC 10706.989.20-9

**Carrocerias em mau estado de conservação (4)**



Ambas: Américo de Campos - EE José Abrão Melhem (UR11), Placa FQF-6547. Fonte: TC 10706.989.20-9

A foto acima demonstra a má condição não só da carroceira como também da região da lanterna traseira do veículo.





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



O veículo ilustrado pela foto a seguir estava com diversas rachaduras no piso:

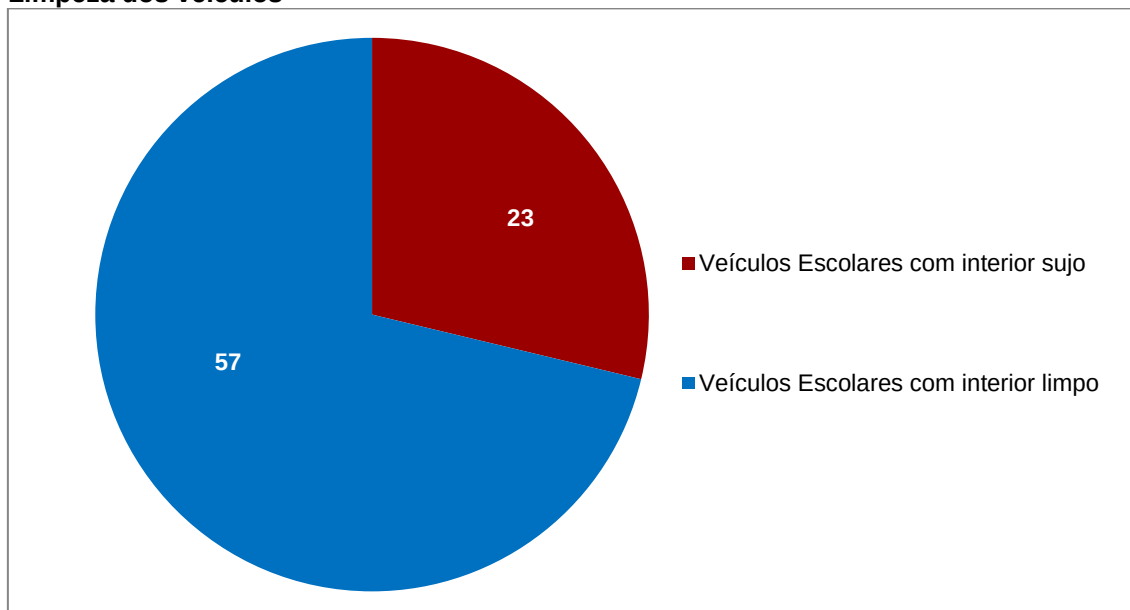
**Carrocerias em mau estado de conservação (5)**



Ambas: Itanhaém - EE Professora Rosélia Braga Xavier (UR20), Placa BSF-0413. Fonte: TC 10706.989.20-9

- 29% dos veículos escolares estavam com o interior sujo:

**Limpeza dos veículos**



Fonte: TC 10706.989.20-9



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



Por fim, no âmbito dos aspectos físicos dos veículos escolares, atentou-se também à limpeza de seus interiores<sup>658</sup>. Para serem classificados como limpos, eles deveriam estar sem poeira e/ou lixo espalhados por seus pisos e assentos.

Nesse contexto, 23 dos 80 veículos escolares inspecionados foram classificados como sujos.

**Veículo escolar com interior sujo (1)**



À esquerda: Mirante do Paranapanema - EE José Quirino Cavalcante (UR5), Placa DTC-4948. À direita: Bragança Paulista - EE Casper Líbero (UR3), Placa KVL-5745. Fonte: TC 10706.989.20-9

<sup>658</sup> Optou-se por não analisar a limpeza externa do veículo tendo em vista que ela não influencia diretamente o conforto e a salubridade dos alunos transportados.



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



**Veículo escolar com interior sujo (2)**



À esquerda: Matão - EE José Inocêncio da Costa (UR13), Placa LRP-1815. À direita: Franca - EE Professora Stella da Matta Ambrósio (UR17), Placa CLJ-5739. Fonte: TC 10706.989.20-9

**Veículo escolar com interior sujo (3)**



Araçatuba - EE Dr. Clóvis de Arruda Campos (UR1), Placa DWN-9308. Fonte: TC 10706.989.20-9





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



**Veículo escolar com interior sujo (4)**



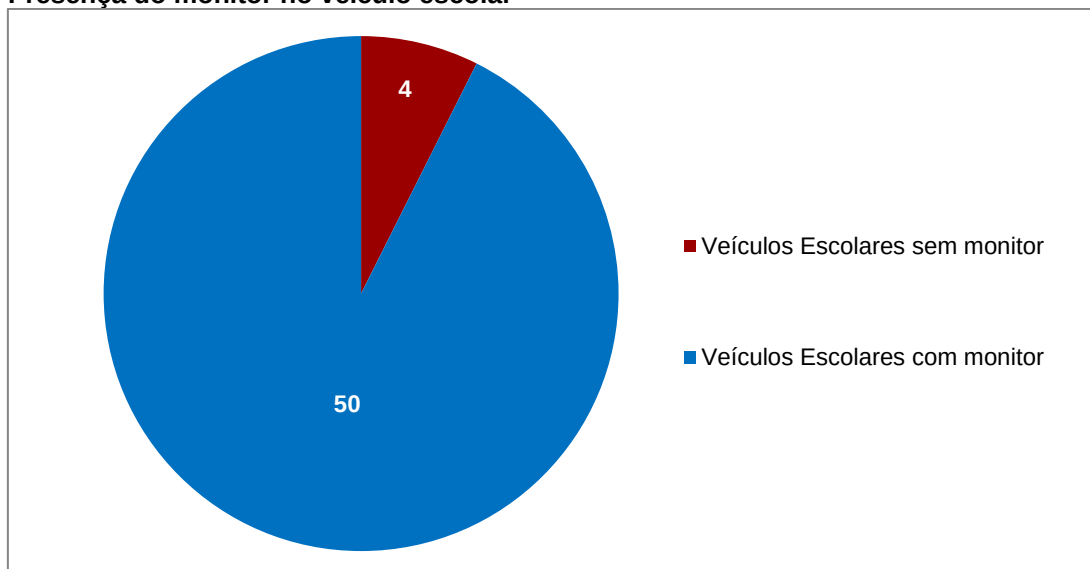
Ambas: Guapiara - EE Professora Leila Marisa Passaro (UR16), Placa DJB-8579. Fonte: TC 10706.989.20-9

**3.3 Há alunos sendo transportados em veículos escolares com a presença de não alunos e que não atendem aos requisitos legais de segurança.**

Da mesma forma que os tópicos anteriores, este item reunirá achados das fiscalizações *in loco* realizadas no âmbito deste trabalho. Os aspectos abordados dizem respeito aos requisitos legais de segurança do Transporte Escolar.

- Dos 54 veículos escolares que transportavam alunos com idade inferior a doze anos, 7% não contavam com a presença de um monitor:

**Presença do monitor no veículo escolar**



Fonte: TC 10706.989.20-9



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

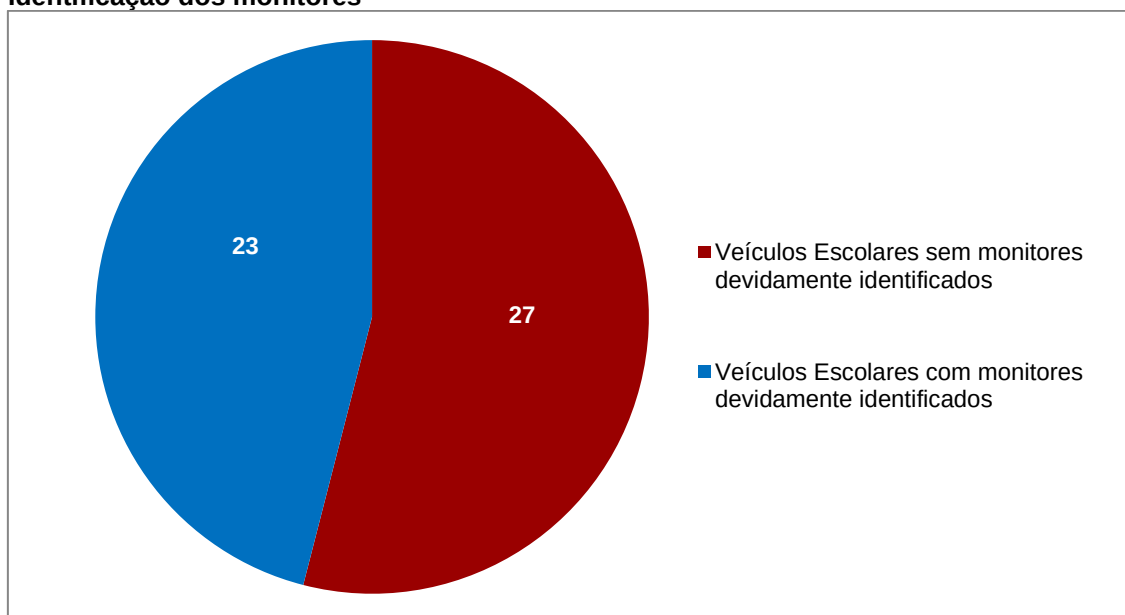


A legislação<sup>659</sup> determina que os alunos com idade inferior a 12 anos devem ser transportados sob a observação de um monitor durante o trajeto do Transporte Escolar.

Nesse contexto, dos 80 veículos escolares inspecionados nesta fiscalização operacional, 54 transportavam alunos com idade inferior a 12 anos. Desses 54, quatro não tinham a presença de um monitor, contrariando o Art. 2º da Resolução SE nº 27/2011.

- 54% dos monitores de transporte escolar não estavam devidamente identificados com crachá e colete contendo o dístico "MONITOR":

**Identificação dos monitores**



Fonte: TC 10706.989.20-9

A SEE determina<sup>660</sup> que os monitores do Transporte Escolar deverão ser devidamente identificados com crachá e colete contendo o dístico "MONITOR".

Porém, 27 dos 50 monitores presentes nos veículos escolares com crianças de idade inferior a 12 anos não estavam trajados de acordo com os padrões determinados pela legislação.

<sup>659</sup> Resolução SE nº 27/11 - Art. 2º

<sup>660</sup> Resolução SE nº 28/11 - Art. 1º, §2º, item 3.



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



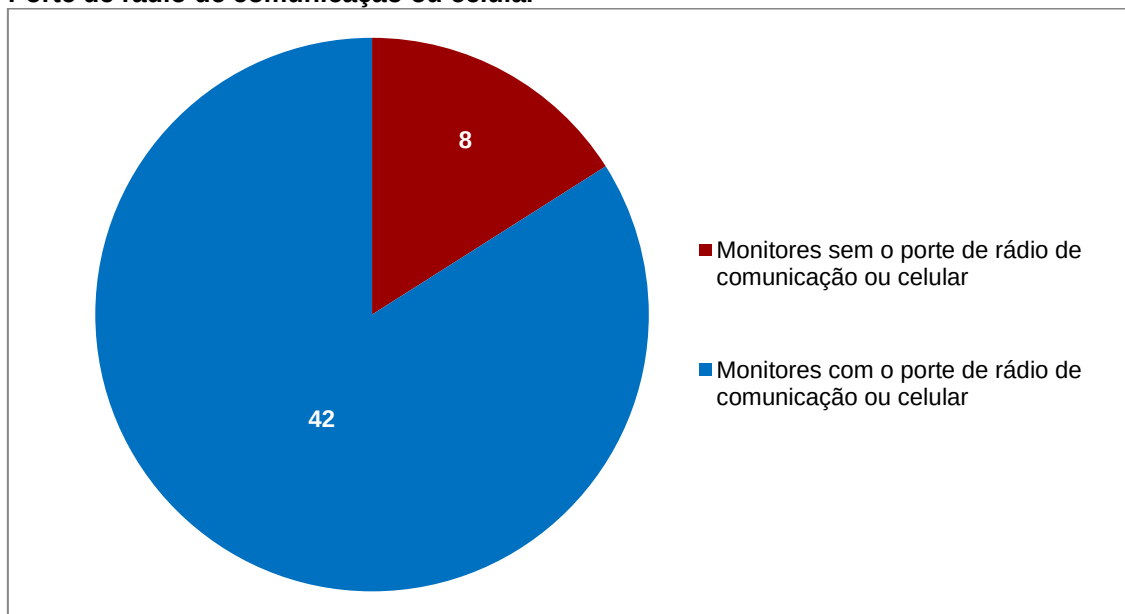
**Monitoras sem a devida identificação**



À esquerda: Sorocaba - EE Accácio de Vasconcellos Camargo (DCG), Placa DBM-0764. À direita: Santa Isabel - EE Professora Gabriela Freire Lobo (UR7), Placa FQG-9125. Fonte: TC 10706.989.20-9

- 16% dos monitores do transporte escolar não portavam rádio de comunicação ou telefone celular:

**Porte de rádio de comunicação ou celular**



Fonte: TC 10706.989.20-9

Oito dos 50 monitores presentes nos veículos escolares fiscalizados não portavam rádio de comunicação ou telefone celular<sup>661</sup>, item essencial para eventuais situações de emergência.

<sup>661</sup> Resolução SE nº 28/11 - Art. 1º, §2º, item 4.



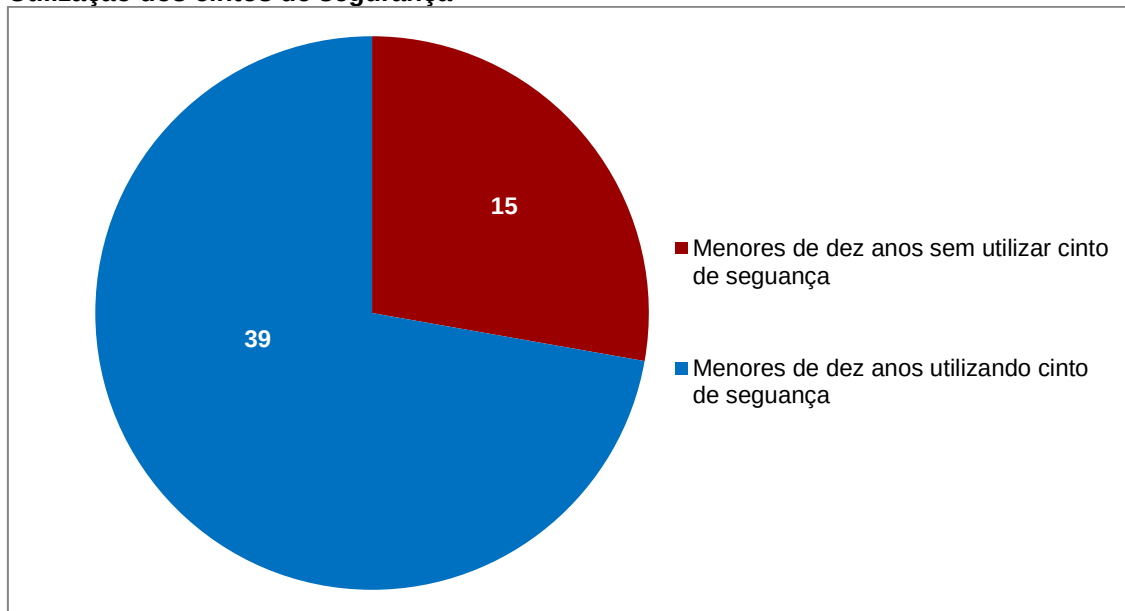


**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 28% dos menores de dez anos, quando transportados nos bancos traseiros, não estavam utilizando, individualmente, cinto de segurança ou sistema de retenção equivalente<sup>662</sup>.

**Utilização dos cintos de segurança**



Fonte: TC 10706.989.20-9

Um dos aspectos mais relevantes para garantir a segurança dos alunos transportados é o cinto de segurança. Nesse sentido, o Art. 1º da Resolução CONTRAN nº 277/08 dispõe que crianças menores de dez anos deverão utilizar, individualmente, cinto de segurança ou sistema de retenção equivalente para transitarem em veículos automotores.

Porém, em 15 veículos escolares foram encontradas crianças menores de dez anos sem cinto de segurança, conforme ilustrado pelas fotos a seguir:

<sup>662</sup> Apenas 54 do total de 80 veículos escolares vistoriados transportavam crianças menores de dez anos.



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



**Crianças menores de dez anos sem cinto de segurança (1)**



À esquerda: Catanduva - EE Alfredo Minervino (UR8), Placa FZQ-1581. À direita: Américo de Campos - EE José Abrão Melhem (UR11), Placa FQF-6547. Fonte: TC 10706.989.20-9

**Crianças menores de dez anos sem cinto de segurança (2)**



Ambas: Juquiá - EE Oswaldo Florêncio Professor (UR12) – LPM-8475. Fonte: TC 10706.989.20-9

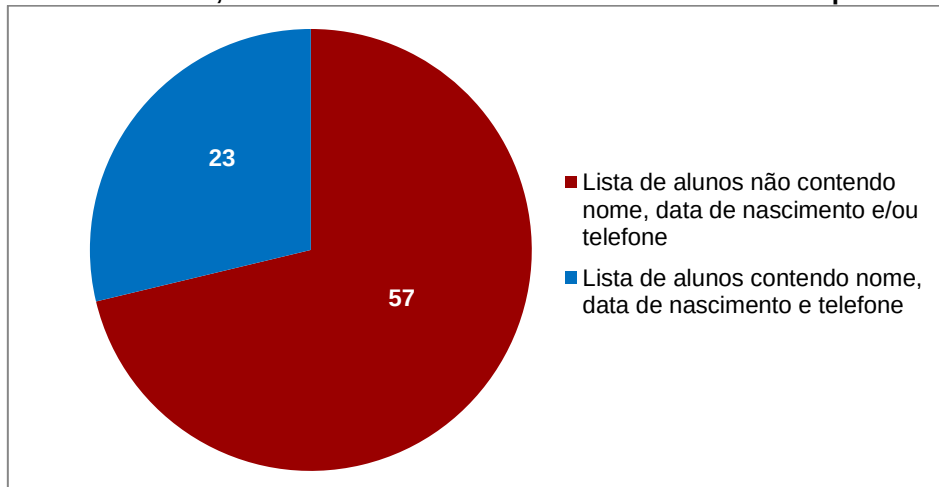
- 71% dos motoristas não portavam relação atualizada de cada escolar transportado, contendo nome, data de nascimento e telefone:



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



**Lista com nome, data de nascimento e telefone dos alunos transportados**



Fonte: TC 10706.989.20-9

Dos 80 veículos escolares fiscalizados, 57 motoristas não portavam relação atualizada de cada escolar transportado, contendo nome, data de nascimento e telefone conforme determinação legal<sup>663</sup>.

Destaca-se que, no âmbito desses 57 casos, deparou-se com situações em que até se possuía uma lista de presença, mas que não continha os três requisitos legais de forma concomitante:

**Lista de presença incompleta (1)**



Rio Grande da Serra - EE Cassiano Ricardo (DCG), Placa EFO-2015. Fonte: TC 10706.989.20-9

<sup>663</sup> Portaria DETRAN nº 1.310/14 - Art. 7º.





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



**Lista de presença incompleta (2)**

São Bernardo do Campo - EE Yvone Frutuoso Prodóssimo (DCG), Placa ECT-1561. Fonte: TC 10706.989.20-9

A foto a seguir ilustra uma lista de presença completa, com nome, data de nascimento e telefone:

**Lista de presença em consonância com a legislação**

| Nº | NOME COMPLETO | DATA DE NASCIMENTO | TELEFONE DE CONTATO | ESC.      | ANO  | BARRIO      |
|----|---------------|--------------------|---------------------|-----------|------|-------------|
| 1  | Adriana       | 11/11/2005         | 9977                | Carqueira | 8º A | Colinas     |
| 2  | Amanda        | 14/07/2007         | 8424                | Carqueira | 8º B | Colinas     |
| 3  | Ana           | 10/12/2006         | 6213                | Coronel   | 71A  | Bela Vista  |
| 4  | Ana           | 11/06/2006         | 7857                | Coronel   | 68A  | São Gerardo |
| 5  | Ana           | 28/01/2007         | 2354                | Coronel   | 79 B | São Edwiges |
| 6  | Ana           | 11/08/2007         | 1123                | Coronel   | 68A  | São Edwiges |
| 7  | Ana           | 31/10/2006         | 6032                | Carqueira | 79 A | São Edwiges |
| 8  | Camila        | 21/05/2008         | 4430                | Coronel   | 68A  | São Pedro   |
| 9  | Cauã          | 24/01/2006         | 9328                | Carqueira | 8º C | Safo        |
| 10 | Daniel        | 12/02/2004         | 0243                | Carqueira | 9º B | São Gerardo |
| 11 | Davi          | 19/10/2006         | 0303                | Carqueira | 79 B | São Gerardo |
| 12 | Douglas       | 14/08/2005         | 5942                | Carqueira | 8º C | Colinas     |
| 13 | Evelyn        | 27/01/2006         | 3185                | Carqueira | 68A  | São Pedro   |
| 14 | Fabio         | 23/11/2006         | 5618                | Carqueira | 8º C | Colinas     |
| 15 | Gabriel       | 09/09/2006         | 0725                | Coronel   | 68A  | Colinas     |
| 16 | Gabriel       | 31/10/2003         | 9523                | Coronel   | 79D  | São Edwiges |
| 17 | Giovani       | 11/10/2006         | 7932                | Carqueira | 79A  | São Edwiges |
| 18 | Guilherme     | 29/01/2007         | 3495                | Carqueira | 79 A | Colinas     |
| 19 | Isaiah        | 24/09/2005         | 6148                | Coronel   | 68   | São Edwiges |
| 20 | Isaiah        | 11/06/2006         | 1051                | Carqueira | 8º B | Colinas     |
| 21 | Isaiah        | 15/12/2003         | 875                 | Carqueira | 8º B | Colinas     |
| 22 | Isaiah        | 06/03/2006         | 2636                | Carqueira | 8º A | Colinas     |
| 23 | Kaíque        | 02/12/2007         | 18232               | Coronel   | 68D  | São Edwiges |
| 24 | Kauã          | 07/08/2007         | 3882                | Coronel   | 68A  | São Gerardo |
| 25 | Leandro       | 06/07/2007         | 3778                | Coronel   | 68A  | São Edwiges |
| 26 | Letícia       | 22/10/2007         | 1499                | Coronel   | 68A  | São Edwiges |
| 27 | Luan          | 11/11/2006         | 2367                | Coronel   | 79A  | Bela Vista  |
| 28 | Luiz          | 18/05/2003         | 9328                | Carqueira | 9º B | Safo        |
| 29 | Marcos        | 12/08/2005         | 6982                | Carqueira | 79 B | Colinas     |

Paraibuna - EE Cel. Eduardo José de Camargo (DCG), Placa DPC-1339. Fonte: TC 10706.989.20-9

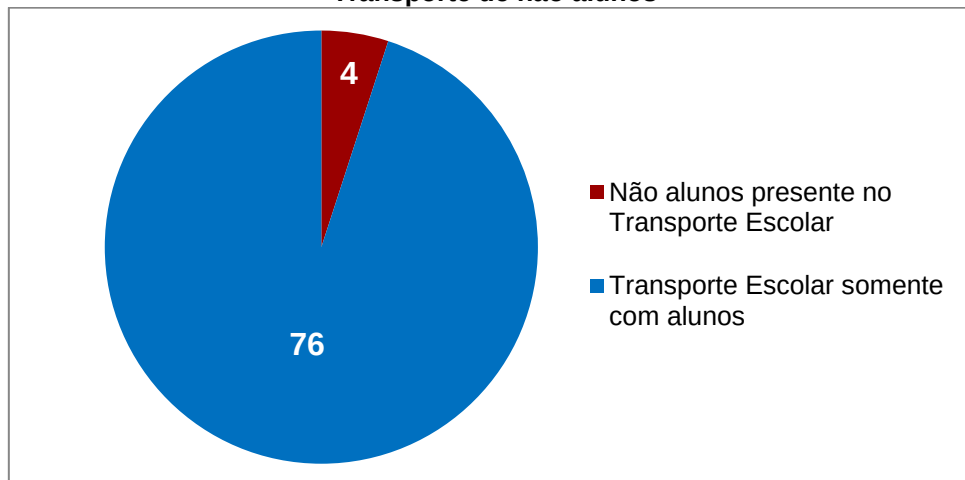
- 5% dos veículos escolares transportavam, irregularmente, não alunos:



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



**Transporte de não alunos**



Fonte: TC 10706.989.20-9

Quatro dos 80 veículos escolares inspecionados transportavam, irregularmente, não alunos durante seu itinerário.

O caput do Art. 1º da Resolução SE nº 27/2011<sup>664</sup> dispõe que o Transporte Escolar é direito do aluno matriculado e frequente em escola indicada pela Diretoria de Ensino, residente no mesmo município em que se localiza a Unidade Escolar e que atenda aos requisitos de concessão do Transporte Escolar.

Portanto, conclui-se que o Transporte Escolar deve ser usufruído exclusivamente por alunos da rede pública que atendam aos pré-requisitos estabelecidos pela legislação, não sendo permitido que outras pessoas gozem desse serviço custado pelo poder público.

<sup>664</sup> Norma da Secretaria da Educação que versa sobre o Transporte Escolar no Estado de São Paulo.



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



**Não alunos usufruindo do Transporte Escolar**



À esquerda: Juquiá - EE Oswaldo Florêncio Professor (UR12), Placa LPM-8475. À direita: Mogi das Cruzes - EE Francisco Ferreira Lopes (DCG), Placa ECT-5838. Fonte: TC 10706.989.20-9

**3.4 Existem motoristas conduzindo veículos escolares sem aprovação em curso especializado e/ou que cometeram infrações de trânsito graves, gravíssimas ou foram reincidentes em infrações médias durante nos doze últimos meses.**

Foram requisitadas junto ao DETRAN-SP<sup>665</sup> informações complementares a respeito dos veículos escolares verificados na fase de execução desta fiscalização operacional.

No contexto dessa requisição, dois dos 80 veículos fiscalizados não continham dados na base estadual do DETRAN. Portanto, apresentam-se as informações a seguir com base em 78 veículos.

- 9% dos motoristas dos veículos escolares cometeram alguma infração grave ou gravíssima ou foram reincidentes em infrações médias durante nos doze últimos meses:

<sup>665</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 59/2019, itens 1 e 2, disponível no TC 10706.989.20-9.

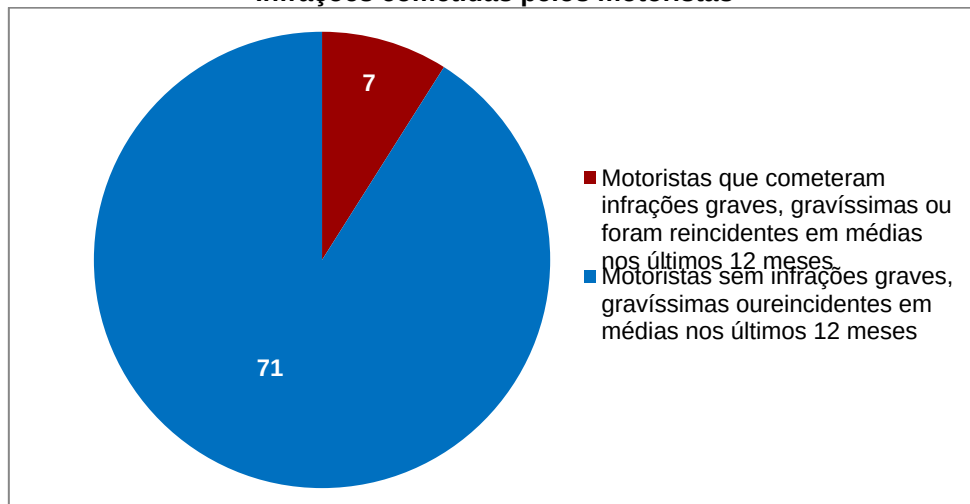




**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



**Infrações cometidas pelos motoristas**

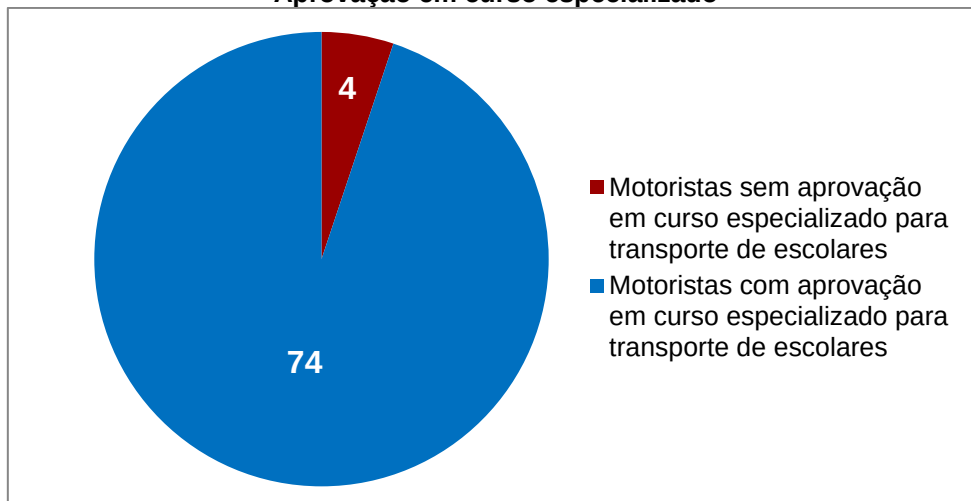


Fonte: TC 10706.989.20-9

Sete dos 78 motoristas dos veículos escolares cometeram alguma infração grave ou gravíssima ou foram reincidentes em infrações médias durante nos doze últimos meses, contrariando a legislação<sup>666</sup>.

- 5% dos motoristas dos veículos escolares não foram aprovados em curso especializado para transporte de escolares.

**Aprovação em curso especializado**



Fonte: TC 10706.989.20-9

Quatro dos 78 motoristas dos veículos escolares não foram aprovados em curso especializado para transporte de escolares, pré-requisito para todos os motoristas de Transporte Escolar<sup>667</sup>.

<sup>666</sup> Lei Federal nº 9.503/97 - CTB - Art. 138, IV.

<sup>667</sup> Lei Federal nº 9.503/97 - CTB - Art. 138, V.



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



O Tópico 6.2 do Anexo II da Resolução CONTRAN 168/04 elenca os requisitos necessários para matrícula no curso supracitado cuja duração de 50 horas:

- ✓ Ser maior de 21 anos;
- ✓ Estar habilitado, no mínimo, na categoria D;
- ✓ Não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima ou ser reincidente em infrações médias durante os últimos doze meses;
- ✓ Não estar cumprindo pena de suspensão do direito de dirigir, cassação da carteira nacional de habilitação - CNH, pena decorrente de crime de trânsito, bem como não estar impedido judicialmente de exercer seus direitos.

### **3.5 O sistema SED não fornece informações suficientes para o pleno exercício do controle interno e externo do Transporte Escolar.**

As ações vinculadas ao convênio de Transporte Escolar são feitas no sistema Secretaria Escolar Digital (SED) tanto pelos municípios como pela Secretaria de Estado da Educação (SEE)<sup>668</sup>.

Dentre as informações preenchidas pelos entes estão os dados pessoais dos alunos homologados para o Transporte Escolar, os valores e contrapartidas referentes aos convênios, despesas e custos referentes aos contratos firmados pelas Prefeituras Municipais no caso da modalidade frete, além de outros dados concernentes à operacionalização dos convênios.

Destaca-se a possibilidade de georreferenciamento<sup>669</sup> dos alunos atendidos pelo Transporte Escolar. Através do sistema SED, com auxílio do Google Maps<sup>670</sup>, é possível georreferenciar individualmente a residência do aluno e, dessa forma, roteirizar o percurso até a escola do estudante:

<sup>668</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 71/2019, item 4, disponível no TC 10706.989.20-9.

<sup>669</sup> Entende-se por georreferenciamento o ato de indicar em uma imagem ou mapa as coordenadas de um ponto específico em um sistema de referência. Essa é uma ação corriqueira no âmbito dos proprietários rurais. Conforme o dicionário Michaelis (<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=georreferenciamento>, acessado em 18/02/2020), o georreferenciamento é uma "obrigação imposta ao proprietário rural que consiste em registrar legalmente a descrição dos limites da propriedade com as características e as áreas contíguas".

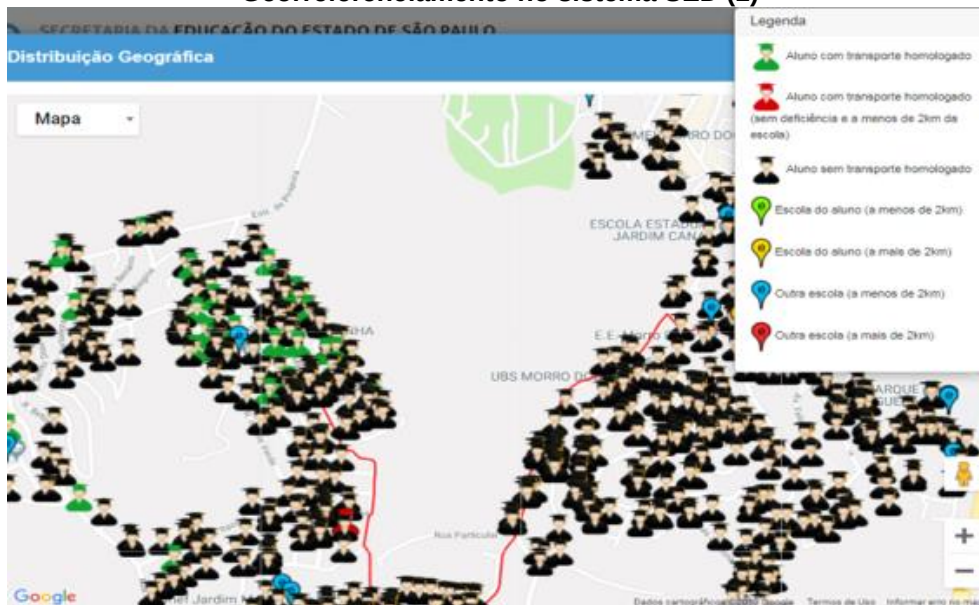
<sup>670</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 03/2019, item 1, disponível no TC 10706.989.20-9.



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



**Georreferenciamento no sistema SED (1)**



**Georreferenciamento no sistema SED (2)**



Ademais, é possível realizar o cadastro de barreiras físicas<sup>671</sup> através da ferramenta de georreferenciamento, tornando o critério de concessão disposto no inciso II do Art. 1º da Resolução SE nº 27/2011<sup>672</sup> mais transparente e objetivo:

<sup>671</sup> Normalmente o cadastro da barreira física é feito pela Unidade Escolar e posteriormente homologado pela sua respectiva Diretoria de Ensino.

<sup>672</sup> Dispõe sobre um dos critérios para concessão do Transporte Escolar: a presença de barreira física no percurso do aluno até a escola.

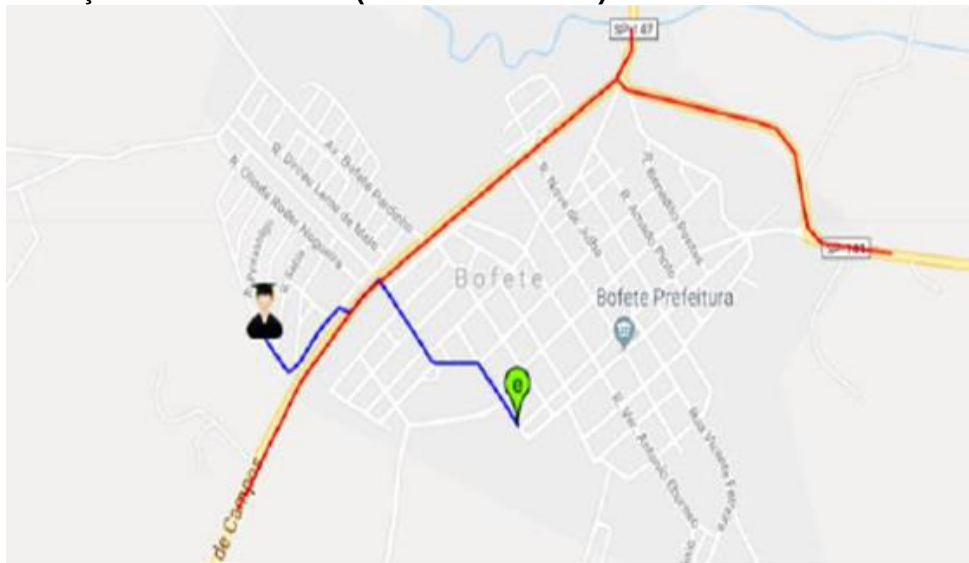




**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR**



**Indicação de barreira física (linha em vermelho) na rota do aluno até a escola**



Fonte: TC 10706.989.20-9

A Secretaria Escolar Digital possui outras funcionalidades e ferramentas no módulo Transporte Escolar, mas ainda carece de informações relevantes para o controle interno e externo.

Nesse contexto, o SED não contém o itinerário detalhado das rotas percorridas pelos veículos escolares, ou seja, por quais ruas, avenidas e/ou rodovias o veículo trafega desde a garagem, passando pela(s) escola(s) até o último ponto de desembarque dos alunos.

O sistema fornece o bairro inicial e final das rotas, bem como a quilometragem total percorrida e por quais escolas o veículo escolar passará por dia:



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



**Planilha Composição de Custo - Relação de Rotas (SED)**



**Relação de Rotas**

**Informações do Convênio**

Executor: MUNICÍPIO  
Diretoria: CAMPINAS OESTE  
Município: CAMPINAS  
Convênio: 0950/0043/2016 (3º Aditamento) - 31/07/2020

| Código      | Rota                            | Bairro Inicial          | Bairro Final        | KM Rota | KM Ociosa | KM Total/Dia |
|-------------|---------------------------------|-------------------------|---------------------|---------|-----------|--------------|
| 90251E32D44 | LIACURY RIBEIRO                 | BAIRRO XANGRILA         | MONTE BELO          | 7       | 36        | 43           |
| 90251D23B12 | HILDA - JARDIM CAMPO BELO       | JARDIM CAMPO BELO       | JARDIM MERCEDES     | 29      | 64.2      | 93.2         |
| 90251CF1BAD | MARIA JULIETA - STA CRUZ        | JARDIM SANTA CRUZ       | JARDIM INDIANOPOLIS | 24.4    | 42.1      | 66.5         |
| 90251CCC848 | FRANCISCO DE ASSIS - CPO BELO I | JARDIM CAMPO BELO       | VILA PALMEIRAS      | 10.2    | 62.3      | 72.5         |
| 90251CCC808 | JULIA RUETE                     | CHACARA AVEIROS         | JARDIM ANDORINHA    | 8       | 14        | 22           |
| 90251C8093D | DORA KANSO                      | PARQUE XANGRILÁ         | VILLAGE CAMPINAS    | 10.4    | 30.1      | 40.5         |
| 90251C61882 | MARCELINO - ROSALIA             | JARDIM ROSALIA          | PADRE ANCHIETA      | 9.1     | 22.5      | 31.6         |
| 90251BBA939 | THOMAS PEDRAS                   | BAIRRO DOS LIMAS        | CENTRO DE SOUZAS    | 8       | 25        | 33           |
| 90251B0248E | LIACURY TANQUINHO               | ESTRADA TANQUINHO VELHO | MONTE BELO          | 8       | 34        | 42           |
| 90251AF8F8B | FCO RIBEIRO - REFORMA           | SALTINHO                | JD N S LOURDES      | 17      | 22.8      | 39.8         |

Fonte: Relatório "Planilha de Composição de Custo - Relação de Rotas" extraído da Secretaria Escolar Digital (SED).  
Fonte: TC 10706.989.20-9

**Detalhe da Planilha Composição de Custo - Relação de Rotas (SED)**

**Detalhes da Rota**

Dados Gerais

Escolas

Escolher Colunas

Imprimir

Gerar Excel

Gerar PDF

Mostrar 

10

 registros

Filtro

| Cód. CIE | Escola                                       | Endereço                                       | Bairro           |
|----------|----------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------|
| 18193    | DORA MARIA MACIEL DE CASTRO KANSO PROFESSORA | RUA PROFESSOR EMILIO COELHO, SN, RUA, 13085702 | VILLAGE CAMPINAS |

Registros 1 a 1 de 1

Anterior
1
Seguinte

Fonte: Aba "Detalhes" do Relatório "Planilha de Composição de Custo - Relação de Rotas" extraído da Secretaria Escolar Digital (SED). Fonte: TC 10706.989.20-9



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



A falta do georreferenciamento do itinerário de ida e volta de cada rota do Transporte Escolar dificulta, no caso do frete, a fiscalização<sup>673</sup> e controle das quilometragens informadas pelas empresas prestadoras do serviço.

Nesse sentido, como há empresas remuneradas pela quilometragem percorrida pelo veículo, o Estado e/ou Prefeitura Municipal podem, eventualmente, serem lesadas financeiramente, conforme foi apurado em alguns casos no achado 3.7 desta fiscalização.

A SEE não apresentou<sup>674</sup> plano de ação tampouco cronograma para instaurar, na Secretaria Escolar Digital, os itinerários detalhados e individualizados por rotas e unidades escolares.

A segunda lacuna informativa no SED que merece destaque é o fato de o sistema não conter dados sobre os contratos de Transporte Escolar firmados diretamente pelas DEs<sup>675</sup>. Atualmente, só estão disponíveis as informações a respeito dos convênios celebrados entre a SEE e as Prefeituras.

Ao questionar a SEE sobre a existência de um plano de ação para implementar, na Secretaria Escolar Digital, as informações dos contratos de Transporte Escolar celebrados e geridos diretamente pelas Diretorias de Ensino, foi respondido que já está em desenvolvimento a integração o módulo de contratos de transporte escolar no sistema supracitado<sup>676</sup>.

Contudo, não foi detalhado cronograma de atividades ou prazos para essa implementação, apesar de tal detalhamento ter sido questionado à Secretaria da Educação.

No âmbito desta fiscalização operacional, requisitou-se diretamente às Diretorias de Ensino as informações a respeito dos contratos de Transporte Escolar dos dez municípios que fizeram parte da amostra. Dessa forma, selecionaram-se as escolas a serem visitadas nas vistorias *in loco*.

<sup>673</sup> Cita-se como exemplo prático a dificuldade vivenciada durante a execução desta fiscalização no sentido de não se saber, pelo sistema SED, os pontos de embarque dos veículos escolares nem por quais ruas, avenidas e eventuais rodovias que percorriam durante o trajeto. Por esta razão que se optou por iniciar o acompanhamento das rotas no momento que o veículo estivesse nas Escolas Estaduais.

<sup>674</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 71/2019, item 3, disponível no TC 10706.989.20-9.

<sup>675</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 71/2019, item 2, disponível no TC 10706.989.20-9.

<sup>676</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 71/2019, item 2, disponível no TC 10706.989.20-9.





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



### **3.6 As resoluções SE nº 27/2011 e SE nº 28/2011 não suprem a necessidade normativa da operacionalização do Transporte Escolar.**

A Resolução da Secretaria da Educação nº 27 de 09 de maio de 2011 é a norma que disciplina a concessão de transporte escolar para assegurar aos alunos o acesso às escolas públicas estaduais.

Nesse contexto, a Secretaria da Educação utiliza-se de quatro critérios independentes entre si para conceder o direito do Transporte Escolar ao aluno, quais sejam:

- 1) Deficiência física ou de mobilidade;
- 2) Residência em Zona Rural;
- 3) Barreira Física ou Obstáculo que impeça ou dificulte o seu acesso à escola, ou lhe prejudique a liberdade de movimento, a circulação com segurança, a integridade; e
- 4) Distância mínima de dois quilômetros entre a residência do aluno e o ponto de embarque do veículo escolar.

Os três primeiros critérios estão formalizados na Resolução SE nº 27/2011. Contudo, a quarta regra de concessão não está normatizada em qualquer resolução da SEE ou ato administrativo equivalente.

Conforme informado em resposta ao item 1 da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 03/2019 (disponível no TC 10706.989.20-9), o critério da distância mínima de dois quilômetros vem sendo utilizado pela SEE de forma tácita:

#### **Critérios utilizados para concessão do Transporte Escolar**

#### **TRANSPORTE ESCOLAR**

##### Critérios de atendimento para concessão ao benefício:

**Resolução 27 de 09/05/11 (Zona Rural, Barreira física, Deficiente físico)**

**Orientação tácita: Distância mínima de 2,0 Km (Cartilha INEP/MEC – Nova proposta de resolução em andamento).**

##### *Breve histórico:*

- Não havia controle em relação aos critérios, ação revista a partir de outubro/19.



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



A resposta ao item 2 da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 12/2019 (disponível no TC 10706.989.20-9) demonstrou que essa orientação é baseada na Cartilha do Transporte Escolar elaborada pelo MEC em 2005:

**Orientação dos dois quilômetros – Cartilha do Transporte Escolar - MEC, 2005**



### **ITINERÁRIO OU PERCURSO DO VEÍCULO ESCOLAR**

Ao fixar o itinerário para veículos que levam e trazem crianças, deve-se evitar que elas percorram caminhadas superiores a 2 ou 3 quilômetros até o ponto onde o veículo passa.

Os itinerários devem ser fixados em função da localização da residência/escola do aluno.

O trajeto residência/escola de cada aluno transportado deve ser de no máximo:

- crianças com até 8 anos – 30 minutos;
- crianças com mais de 8 anos – 60 minutos.

É necessário também estabelecer horários adequados para buscar e levar alunos de casa para a escola e vice-versa.

Alunos que são transportados por longas distâncias e/ou horários impróprios, costumam ficar sem concentração nas salas de aula.

Fonte: TC 10706.989.20-9

Além disso, a Resolução SE nº 28/2011, que disciplina a concessão de auxílio-transporte às Prefeituras Municipais para garantir aos alunos acesso à escola pública estadual, refere-se a um sistema de informação - Gestão Dinâmica de Administração Escolar (GDAE)<sup>677</sup> - que não é mais utilizado para as atividades concernentes ao Transporte Escolar.

Atualmente, a Secretaria Escolar Digital (SED) é o sistema utilizado pela Secretaria da Educação e Diretorias de Ensino para desenvolverem e registrarem os dados que envolvem o Transporte Escolar<sup>678</sup>:

<sup>677</sup> Os Art. 3º e 6º da norma fazem referência ao GDAE.

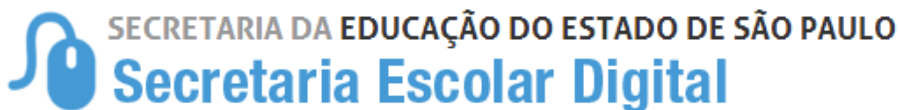
<sup>678</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 03/2019 - Item 1 e Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 23/2019 - Itens 1, 4 e 6, disponíveis no TC 10706.989.20-9.



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



Secretaria Escolar Digital - SED



Mural de Avisos

Gestão Escolar

Recursos Humanos

Serviços Escolares

Transporte Escolar

Cadastro de Rota, Veículo e Viagem

Convênio de Transporte

Ferramentas de Georreferenciamento

Relatórios Gerenciais

Fonte: TC 10706.989.20-9

**3.7 Há irregularidades no Transporte Escolar no que tange a concessão do benefício a alunos que não atendem aos pré-requisitos, divergências entre termos contratuais e sua execução, bem como indícios de subcontratação do serviço sem anuência do Estado.**

Conforme explicado no tópico anterior, a Secretaria da Educação vale-se de quatro critérios para conceder o benefício do Transporte Escolar aos alunos<sup>679</sup>.

Nesse contexto, com o intuito de verificar se há estudantes usufruindo irregularmente<sup>680</sup> do Transporte Escolar, analisou-se<sup>681</sup> uma amostra de 128.979 alunos referentes aos 70 municípios conveniados que fizeram parte da amostra da fiscalização *in loco* deste trabalho<sup>682</sup>.

<sup>679</sup> Um desses quatro critérios refere-se aos PNEs e os outros três são aplicáveis aos demais alunos.

<sup>680</sup> Entende-se por "irregulares" os alunos que detém o benefício do Transporte Escolar sem se encaixarem em nenhum dos critérios de concessão.

<sup>681</sup> Baseado no Relatório "Planilha de Composição de Custos - Relação de Alunos" do sistema SED.

<sup>682</sup> Esta análise não abrangeu os alunos atendidos pelos dez contratos firmados diretamente pelas DEs.



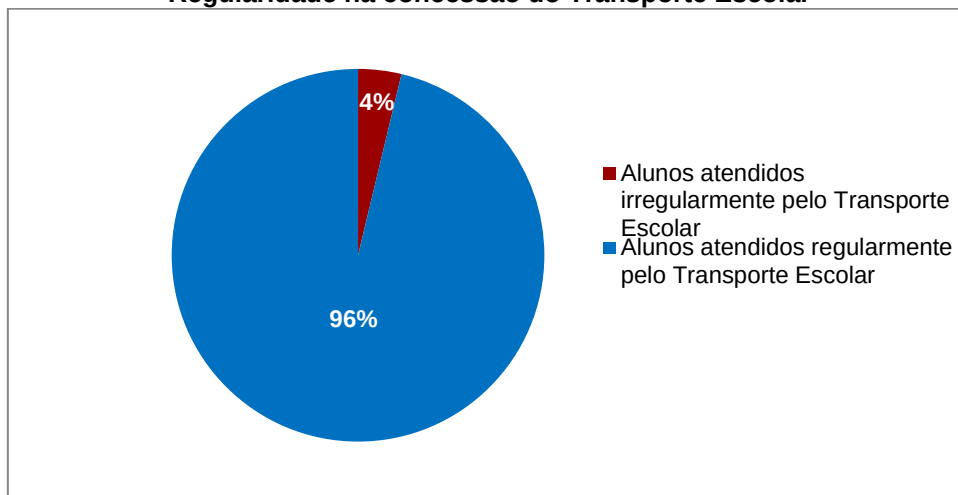
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Destaca-se que foram removidos da base de dados e, por conseguinte, desta análise, os alunos Portadores de Necessidades Especiais (PNEs) por não fazerem parte do escopo desta fiscalização operacional<sup>683</sup>.

Através da análise dos dados, verificou-se que 4.837 dos 128.979 alunos estão usufruindo o Transporte Escolar sem atenderem a nenhum dos três critérios de concessão utilizados pela SEE para alunos não PNEs:

**Regularidade na concessão do Transporte Escolar**



Fonte: TC 10706.989.20-9

Em outras palavras, 4% dos alunos não-PNEs que gozam do benefício do Transporte Escolar não residem em zona rural<sup>684</sup>, não passam por barreiras físicas ou obstáculos em seu trajeto até a escola<sup>685</sup> e não moram mais de dois quilômetros do ponto de embarque ao veículo escolar<sup>686</sup>.

Ademais, durante a análise da base de dados em questão, constatou-se que há alunos duplamente, triplamente e até quatro vezes cadastrados no SED como beneficiários do Transporte Escolar, demonstrando inconsistências na Secretaria Escolar Digital:

**Alunos cadastrados de forma repetida no sistema SED**

| Aluno      | RA               | Município  | Tipo do Transporte | Código da Viagem | Série / Turma / Período |
|------------|------------------|------------|--------------------|------------------|-------------------------|
| GIULIA XXX | 00001130845771SP | Indaiatuba | Frete              | 92951            | 1º Ano B Manhã          |
| GIULIA XXX | 00001130845771SP | Indaiatuba | Frete              | 92951            | 1º Ano B Manhã          |
| GIULIA XXX | 00001130845771SP | Indaiatuba | Frete              | 92951            | 1º Ano B                |

<sup>683</sup> Foram removidos da base de dados examinada os alunos da Rede de Ensino "Privada" e dos Ensinos "Atendimento Educacional Especializado", "Educação Especial" e "Transtorno do Espectro do Autismo" por não fazerem parte do escopo desta fiscalização.

<sup>684</sup> Resolução SE nº 27/2011, Art. 1º, I.

<sup>685</sup> Resolução SE nº 27/2011, Art. 1º, II.

<sup>686</sup> Critério utilizado de forma tácita pela SEE, vide achado 3.6 deste relatório.





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



| Aluno        | RA               | Município               | Tipo do Transporte | Código da Viagem | Série / Turma / Período     |
|--------------|------------------|-------------------------|--------------------|------------------|-----------------------------|
|              |                  |                         |                    |                  | Manhã                       |
| GIULIA XXX   | 00001130845771SP | Indaiatuba              | Frete              | 92951            | 1º Ano B Manhã              |
| ADRIAN YYY   | 0000107226139XSP | Bastos                  | Frota              | 85161            | 7º Ano C Tarde              |
| ADRIAN YYY   | 0000107226139XSP | Bastos                  | Frota              | 85161            | 7º Ano C Tarde              |
| ADRIAN YYY   | 0000107226139XSP | Bastos                  | Frota              | 85161            | 7º Ano C Tarde              |
| GABRIELL WWW | 0000106163260XSP | Itanhaém                | Passe              | -                | 2ª Série B Manhã            |
| GABRIELL WWW | 0000106163260XSP | Itanhaém                | Passe              | -                | 2ª Série B Manhã            |
| GABRIELL WWW | 0000106163260XSP | Itanhaém                | Passe              | -                | 2ª Série B Manhã            |
| DANILO ZZZ   | 00001160916020SP | Mairiporã               | Frete              | 83506            | 1º Ano C Tarde              |
| DANILO ZZZ   | 00001160916020SP | Mairiporã               | Frete              | 83506            | 1º Ano C Tarde              |
| DANILO ZZZ   | 00001160916020SP | Mairiporã               | Frete              | 83506            | 1º Ano C Tarde              |
| JEFERSON VVV | 00001208250218SP | Mirante do Paranapanema | Frete              | 103102           | 1ª Etapa Pré-Escola b Tarde |
| JEFERSON VVV | 00001208250218SP | Mirante do Paranapanema | Frete              | 103102           | 1ª Etapa Pré-Escola b Tarde |
| JEFERSON VVV | 00001208250218SP | Mirante do Paranapanema | Frete              | 103102           | 1ª Etapa Pré-Escola b Tarde |

Fonte: TC 10706.989.20-9

Em relação à amostra de dez contratos firmados diretamente pela Diretoria de Ensino em que a DCG realizou, *in loco*, fiscalização da prestação do serviço de Transporte Escolar, também foi verificado se os termos contratuais estavam sendo cumpridos.

Nesse sentido, aferiu-se a quilometragem e os tipos de veículos escolares utilizados durante as rotas fiscalizadas em relação ao informado em contrato.

Explica-se: na modalidade frete, há duas formas de o Estado remunerar a empresa contratada: pela quilometragem percorrida ou pelo “Preço P”.

O primeiro modo de remuneração é baseado na quilometragem transitada pelo veículo escolar por dia útil letivo, sendo estabelecido, de acordo com cada tipo de veículo escolar (ônibus, van ou micro-ônibus), um valor a ser pago por cada quilômetro rodado.

Na segunda forma de remuneração, chamada de “Preço P”, define-se um valor para a variável “P” e a empresa recebe de acordo com a quantidade e o tipo de veículo escolar fornecidos na prestação do serviço, independentemente da quilometragem:



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



**Forma de remuneração – “Preço P”**

| TIPO DE VEÍCULO                               | NÚMERO DE VIAGENS (IDA E VOLTA) |                            |                            |
|-----------------------------------------------|---------------------------------|----------------------------|----------------------------|
|                                               | 1<br>viagem (ida e volta)       | 2<br>viagens (ida e volta) | 3<br>viagens (ida e volta) |
| Ônibus 44 (quarenta e quatro) passageiros     | P                               | 1,6 P                      | 2,0 P                      |
| Ônibus 24 (vinte e quatro) passageiros        | 0,75 P                          | 1,2 P                      | 1,5 P                      |
| Micro-ônibus tipo van 15 (quinze) passageiros | 0,60 P                          | 0,95 P                     | 1,2 P                      |

Fonte: TC 10706.989.20-9.

A distância das rotas foi aferida pela fiscalização com auxílio da viatura do TCE. Acompanhou-se o veículo escolar fiscalizado com o carro para medir a distância percorrida pela rota.

Já no caso do “Preço P”, contaram-se quantos veículos escolares e de quais tipos estavam atendendo aos alunos da escola no turno da fiscalização.

Sendo assim, encontraram-se divergências entre as informações coletadas durante as vistorias<sup>687</sup> e o formalizado nos contratos, tanto em relação aos remunerados por quilômetro rodado quanto por aqueles que utilizam o “Preço P”<sup>688</sup>.

**Divergências entre KM Contrato<sup>689</sup> x KM aferido pela fiscalização *in loco***

| Município | Escola                                         | Rota Fiscalizada | KM - Contrato | KM - Fiscalização | Divergência |
|-----------|------------------------------------------------|------------------|---------------|-------------------|-------------|
| Sorocaba  | EE Geraldo do Espírito Santo Fogaça de Almeida | Rota única       | 6,4           | 4,5               | <b>1,9</b>  |
| Sorocaba  | EE Accácio de Vasconcellos Camargo             | Nikkey           | 3,0           | 3,1               | <b>-0,1</b> |
| Sumaré    | EE Antônio do Valle Sobrinho                   | Rota única       | 9,1           | 10,7              | <b>-1,6</b> |
| Paraibuna | EE Cel. Eduardo José de Camargo                | Rota 25          | 45,0          | 20,0              | <b>25,0</b> |

<sup>687</sup> As visitas foram feitas na saída dos alunos do período da manhã.

<sup>688</sup> Requisições de Documentos e Informações DCG-4 nº 36 a 45/2019, disponíveis no TC 10706.989.20-9.

<sup>689</sup> Para fins da análise realizada no quadro, o valor preenchido na coluna “KM – Contrato” corresponde à metade da distância informada no respectivo contrato. Essa adaptação foi feita pelo fato da quilometragem formalizada em contrato abranger tanto o trecho de ida quanto o de volta da rota e, no âmbito desta fiscalização operacional acompanhou-se somente um desses dois trechos.



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



| Município             | Escola                       | Rota Fiscalizada   | KM - Contrato | KM - Fiscalização | Divergência |
|-----------------------|------------------------------|--------------------|---------------|-------------------|-------------|
| Rio Grande da Serra   | EE Cassiano Ricardo          | Rota única         | 6,8           | 7,7               | -0,9        |
| São Bernardo do Campo | EE Yvone Frutuoso Prodóssimo | Parque Los Angeles | 10,0          | 2,6               | 7,4         |

Fonte: TC 10706.989.20-9.

**Divergências no número e tipo de veículos – “Preço P” (1)**

| Município       | Escola                           | Nº Veículos 44 Passageiros (Ônibus) - Contrato | Nº Veículos 44 Passageiros (Ônibus) - Fiscalização | Divergência |
|-----------------|----------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------|
| Mogi das Cruzes | EE Francisco Ferreira Lopes      | 5                                              | 4                                                  | 1           |
| Suzano          | EE Benedita de Campos Marcolongo | 3                                              | 3                                                  | 0           |
| Embu das Artes  | EE Maria Auxiliadora             | 8                                              | 7                                                  | 1           |
| Guarulhos       | EE Anna Maria Hoepfner Gomes     | 8                                              | 5                                                  | 3           |
| São Paulo       | EE Washington Alves Natel        | 1                                              | 1                                                  | 0           |

Fonte: TC 10706.989.20-9.

**Divergências no número e tipo de veículos – “Preço P” (2)**

| Município       | Escola                           | Nº Veículos 24 Passageiros (Micro-ônibus) - Contrato | Nº Veículos 24 Passageiros (Micro-ônibus) - Fiscalização | Divergência |
|-----------------|----------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------|
| Mogi das Cruzes | EE Francisco Ferreira Lopes      | 0                                                    | 1                                                        | -1          |
| Suzano          | EE Benedita de Campos Marcolongo | 0                                                    | 0                                                        | 0           |
| Embu das Artes  | EE Maria Auxiliadora             | 4                                                    | 2                                                        | 2           |
| Guarulhos       | EE Anna Maria Hoepfner Gomes     | 0                                                    | 0                                                        | 0           |
| São Paulo       | EE Washington Alves Natel        | 0                                                    | 0                                                        | 0           |

Fonte: TC 10706.989.20-9.

**Divergências no número e tipo de veículos – “Preço P” (3)**

| Município       | Escola                           | Nº Veículos 15 Passageiros (Vans) - Contrato | Nº Veículos 15 Passageiros (Vans) - Fiscalização | Divergência |
|-----------------|----------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------|
| Mogi das Cruzes | EE Francisco Ferreira Lopes      | 0                                            | 0                                                | 0           |
| Suzano          | EE Benedita de Campos Marcolongo | 0                                            | 0                                                | 0           |



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



| Município      | Escola                          | Nº Veículos 15<br>Passageiros (Vans) -<br>Contrato | Nº Veículos 15<br>Passageiros (Vans) -<br>Fiscalização | Divergência |
|----------------|---------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------|
| Embu das Artes | EE Maria Auxiliadora            | 0                                                  | 1                                                      | -1          |
| Guarulhos      | EE Anna Maria<br>Hoepfner Gomes | 0                                                  | 0                                                      | 0           |
| São Paulo      | EE Washington Alves<br>Natel    | 0                                                  | 0                                                      | 0           |

Fonte: TC 10706.989.20-9.

A título de ilustração dos quadros acima, a fiscalização do Transporte Escolar da EE Francisco Ferreira Lopes, no município de Mogi das Cruzes, verificou quatro ônibus de 44 passageiros<sup>690</sup> e um micro ônibus de 24 passageiros<sup>691</sup> sendo utilizados no transporte de alunos ao invés dos cinco ônibus de 44 passageiros previstos em contrato<sup>692</sup>.

Nesse contexto, no âmbito do “Preço P”, o Estado pode ser lesado financeiramente quando o tipo de veículo escolar contratado (ônibus, micro-ônibus ou van) não estiver sendo oferecido de acordo com os termos contratuais, isto é, em situações em que se contratou um veículo de grande porte (mais caro) e, na prática, a empresa contratada utilizar veículos de pequeno porte (mais barato).

No âmbito dos contratos cuja remuneração é baseada na quilometragem, caso não haja um controle eficaz da distância efetivamente transitada pelo veículo escolar, gera-se um empecilho para aferir e atestar o montante a ser pago às contratadas, corroborando com a importância do georreferenciamento de rotas que ainda não foi implementado no sistema SED, conforme achado 3.5 deste trabalho.

Por fim, ainda no âmbito da amostra de contratos, constataram-se indícios de que uma das rotas fiscalizadas pode estar sendo subcontratada sem a anuência do poder público.

Em 02 de outubro de 2019, durante a fiscalização *in loco* do Transporte Escolar na EE Geraldo do Espírito Santo Fogaça de Almeida, no município de Sorocaba, observou-se que a empresa que estava prestando o serviço de Transporte Escolar naquela data era a Benfica Transportes.

<sup>690</sup> Placas dos ônibus anotadas durante a fiscalização: KUY-6307, DTC-5345, DTD-1337 e DTC-5330.

<sup>691</sup> Placa do micro-ônibus verificada: CUA-5086.

<sup>692</sup> Contrato SPDOC nº 0726948/2018, cujo executor é a Diretoria de Ensino, de vigência entre 02 de fevereiro de 2018 até 31 de janeiro 2020, vide Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 43/2019, itens 1 e 2, disponível no TC 10706.989.20-9.





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



Contudo, a vencedora da licitação promovida pela DE - Região de Sorocaba e consequente signatária do contrato é a Auto Ônibus São João LTDA:

**Contrato de Transporte Escolar - DE Região de Sorocaba (1)**



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO**  
**DIRETORIA DE ENSINO – REGIÃO DE SOROCABA**  
Rua Manoel Gomes dos Santos Neto nº45 – Jardim Pagliato  
Telefone:(15) 3212-6110 / Email: [desor@educacao.sp.gov.br](mailto:desor@educacao.sp.gov.br)

**TERMO DE CONTRATO**

**PROCESSO n.º 01194/0084/2017**  
**PREGÃO ELETRÔNICO n.º 09/2017**  
**CONTRATO n.º 15/2017**

TERMO DE CONTRATO CELEBRADO ENTRE A SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, POR MEIO DA DIRETORIA DE ENSINO REGIÃO DE SOROCABA, E A EMPRESA AUTO ÔNIBUS SÃO JOÃO LTDA, TENDO POR OBJETO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE TRANSPORTE ESCOLAR DE ALUNOS DO ENSINO FUNDAMENTAL E ENSINO MÉDIO.

Fonte: TC 10706.989.20-9

**Contrato de Transporte Escolar - DE Região de Sorocaba (2)**

E assim, por estarem as partes justas e contratadas, foi lavrado o presente instrumento em 03 (três) vias de igual teor e forma que, lido e achado conforme pela CONTRATADA e pela CONTRATANTE, vai por elas assinado para que produza todos os efeitos de Direito, na presença das testemunhas abaixo identificadas.

Sorocaba, 11 de setembro 2017.

Marco Aurélio Bugni  
Contratante

Gerson Henrique Nastro Filho  
Contratada

Marco Antonio Franco  
Contratada

**TESTEMUNHAS:**

Vera Lúcia Sanches  
RG. 6.960.659-6  
CPF. 930.983.088-34

Alessa Caroline Gonçalves de Pontes  
RG. 44.230.819-X  
CPF. 361.562.818-78

Fonte: TC 10706.989.20-9



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



O contrato supracitado foi assinado em setembro de 2017 e teve sua vigência prorrogada por aditamento até 12/09/2020<sup>693</sup>.

A foto abaixo demonstra a monitora do veículo escolar trajada com uniforme da empresa Benfica:

**Monitora com uniforme da empresa Benfica**



Sorocaba - EE Geraldo do Espírito Santo Fogaça de Almeida (DCG), Placa DPE-6576.

Além disso, quando indagado, o motorista do veículo escolar também afirmou ser funcionário da Benfica.

Portanto, conclui-se que há indícios de subcontratação do serviço de Transporte Escolar sem a anuência do poder público em edital e/ou contrato, contrariando a cláusula décima primeira do contrato em questão:

<sup>693</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 34/2019, item 1, disponível no TC 10706.989.20-9.



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



**Contrato de Transporte Escolar - DE Região de Sorocaba (3)**

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA SUBCONTRATAÇÃO, CESSÃO OU TRANSFERÊNCIA DOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS.**

A CONTRATADA não poderá subcontratar, ceder ou transferir, total ou parcialmente, o objeto deste ajuste.

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA ALTERAÇÃO DA QUANTIDADE DO OBJETO CONTRATADO**

A CONTRATADA fica obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratadas, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários no objeto, a critério exclusivo do CONTRATANTE, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

**PARÁGRAFO ÚNICO**

Eventual alteração será obrigatoriamente formalizada pela celebração de prévio termo aditivo ao presente instrumento, respeitadas as disposições da Lei Federal nº 8.666/1993.

**CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DA RESCISÃO**

O contrato poderá ser rescindido, na forma, com as consequências e pelos motivos previstos nos artigos 77 a 80 e 86 a 88, da Lei Federal nº 8.666/1993.

*BEC – versão 5 – 24-02-2017 – Prestação de serviços contínuos (participação ampla)*

Fonte: TC 10706.989.20-9

Além disso, a subcontratação total ou parcial do objeto contratual, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato, constituem motivos legais para a rescisão contratual<sup>694</sup>.

A situação é agravada pelo fato de que tanto a Unidade Escolar, por meio do Atestado de Execução do Transporte Escolar, quanto a DE - Região de Sorocaba não realizam apontamentos sobre os indícios de subcontratação identificada nesta fiscalização operacional.

<sup>694</sup> Lei 8.666/93, Art. 78, VI.



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



**Atestado de Execução de Transporte Escolar – EE Geraldo do Espírito Santo Fogaça de Almeida**



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DO ESTADO DA EDUCAÇÃO  
DIRETORIA DE ENSINO REGIÃO DE SOROCABA  
E.E. PROFº GERALDO DO ESPIRITO SANTO FOGAÇA DE ALMEIDA.  
Endereço: Nilza Neves Zuliani, número 300 - CEP: 18053-367.  
Telefone 32027184  
E-mail: e560510a@educacao.sp.gov.br

**ATESTADO DE EXECUÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR**

O Diretor da EE Profº. Geraldo do Espírito Santo Fogaça de Almeida  
**ATESTA** que a Empresa Auto Ônibus São João LTDA executou, no mês de outubro de 2019, o transporte de alunos do Ensino Fundamental e Médio, conforme Relação de Alunos Transportados que integra o Contrato 15/2017 - SPDOC 721720/2018 – Processo nº 1194/0084/2017, registrando-se a(s) seguinte(s) ocorrência(s):

( ) ESPECIFICAR:

---

( **X** ) NENHUMA OCORRÊNCIA.

Sorocaba, 03 de novembro de 2019.

(Carimbo e assinatura do Diretor da Escola)

*Edney Couto de Souza*  
RG: 20.229.999-5  
Diretor de Escola

Fonte: TC 10706.989.20-9

Ao requisitar-se à Diretoria de Ensino – Região de Sorocaba a prestação de contas do mês de outubro de 2019<sup>695</sup>, foi enviada como resposta uma planilha elaborada pela empresa Auto São João, alegando que a rota da Unidade Escolar em questão havia sido feita por ela e não pela Benfica (disponível no TC 10706.989.20-9).

<sup>695</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 66/2019, item 1, disponível no TC 10706.989.20-9.





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



### **3.8 Não há referencial técnico-financeiro padronizado em vigor para a contratação do Transporte Escolar no Estado de São Paulo.**

O Estudo Técnico de Serviços Terceirizados (CADTERC) é:

Site institucional que objetiva divulgar as **diretrizes para contratações de fornecedores de serviços terceirizados** pelos órgãos da Administração Pública Estadual, com **padronização de especificações técnicas e valores limites** (preços referenciais) para os serviços mais comuns e que representam os maiores gastos do estado<sup>696</sup> (grifo nosso).

A Coordenadoria de Compras Eletrônicas (CCE) da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (SFP-SP) é:

**Responsável pelo desenvolvimento, manutenção, atualização e aprimoramento** dos métodos, diretrizes e parâmetros **dos estudos técnicos** dos contratos de prestação de serviços terceirizados<sup>697</sup> (grifo nosso).

Além disso, a Portaria SFP/CCE nº 01/2007 determina que os parâmetros dos CADTERCs devam ser observados nas contratações de bens e serviços comuns por meio de pregão eletrônico<sup>698</sup>.

Entre os vinte estudos técnicos disponíveis no portal do CADTERC citam-se, para fins de exemplificação, os volumes de Limpeza Predial, Alimentação de Presos, Limpeza e Alimentação Hospitalar, Limpeza Escolar e o de Manutenção e Conservação de Jardins.

Nesse contexto, esta fiscalização operacional constatou que não há, em vigor, CADTERC de Transporte Escolar para ser utilizado como referência pelas Diretorias de Ensino e Prefeituras Municipais ao contratar o Transporte Escolar pela modalidade Frete.

Ao questionar as Diretorias de Ensino a respeito da importância do CADTERC de Transporte Escolar, 78 das 91 DEs afirmaram que essa referência facilitaria a definição de preços e aumentaria a eficiência e economicidade dos contratos de Transporte Escolar:

<sup>696</sup> [www.cadterc.sp.gov.br](http://www.cadterc.sp.gov.br), acessado em 20 de fevereiro de 2020.

<sup>697</sup> [www.cadterc.sp.gov.br](http://www.cadterc.sp.gov.br), acessado em 20 de fevereiro de 2020.

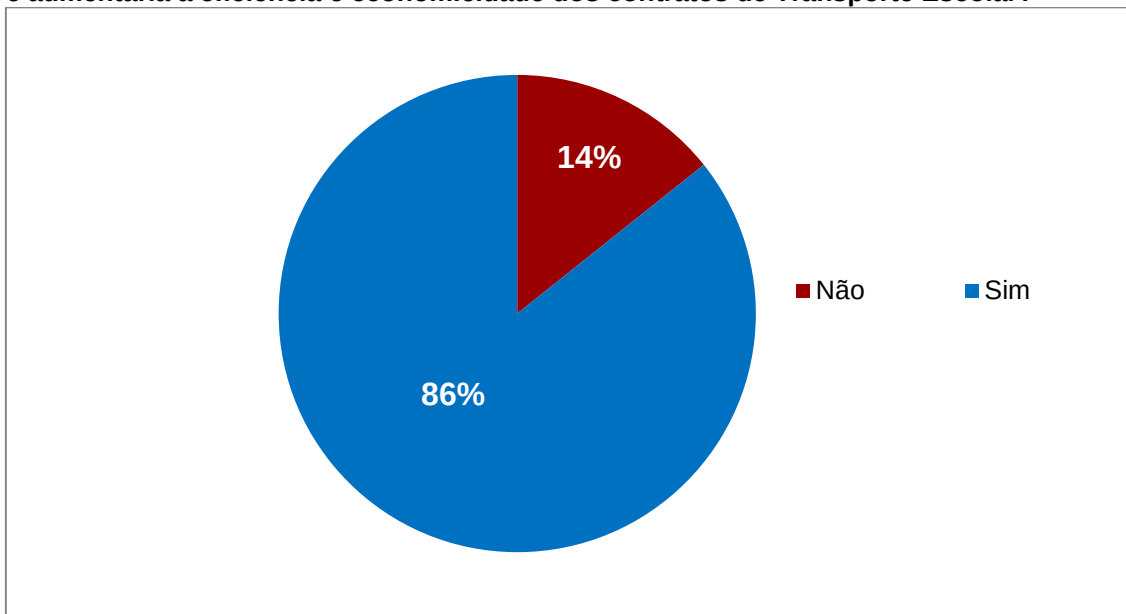
<sup>698</sup> Portaria SFP/CCE nº 01/2007, Art. 2º, §1º.



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



**O Estudo Técnico de Serviços Terceirizados (CADTERC) facilitaria a definição de preços e aumentaria a eficiência e economicidade dos contratos de Transporte Escolar?**



Fonte: TC 10706.989.20-9

Por meio do processo nº 23752-169131/2016<sup>699</sup>, a Secretaria de Estado da Educação iniciou as tratativas junto à Secretaria da Fazenda e Planejamento para a elaboração do CADTERC de Transporte Escolar em 2016.

Em junho daquele ano, o Centro de Estudos de Serviços Terceirizados - CEST da CCE/SFP providenciou uma versão do CADTERC de Transporte Escolar à SEE, propondo que fosse utilizada como teste pelas Diretorias de Ensino.

Porém, em novembro de 2016, a Secretaria da Educação realizou apontamentos em relação à versão supracitada solicitando adequações legais e melhorias operacionais à SFP.

Em abril de 2017, a SEE requereu o retorno dos autos do processo visando novamente revisar o modelo e, em junho de 2018, elabora mais uma análise do CADTERC de Transporte Escolar, mais uma vez fazendo considerações com o intuito de aprimorar o caderno.

Em junho e julho de 2019, período de planejamento desta fiscalização operacional, a DCG-4 realizou duas reuniões na Coordenadoria de Compras Eletrônicas para compreender os motivos de, até então, o CADTERC de Transporte Escolar não haver sido elaborado, bem como apurar quais seriam as próximas etapas para sua criação ser efetivada.

<sup>699</sup> Conforme o item 3 da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 03/2019 (disponível no TC 10706.989.20-9), a DCG obteve acesso e vistas ao processo em questão.



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



Nesse âmbito, a CCE informou<sup>700</sup> que havia um processo para contratação de consultoria para atualização, aprimoramento e elaboração de novos Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados, incluindo o de Transporte Escolar.

A licitação foi formalizada por Dispensa de Licitação<sup>701</sup> e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi escolhida para prestar esse serviço de consultoria. Contudo, para providenciar a assinatura do contrato, era necessário aguardar parecer favorável do Comitê Gestor do Gasto Público<sup>702</sup>.

Em janeiro de 2020, enviou-se nova requisição à CCE/SFP com o intuito de apurar se<sup>703</sup>:

- 1) O contrato referente à elaboração, em 2019, de novos CADTERCs (dentre eles o de Transporte Escolar) e atualizar os existentes já havia sido assinado;
- 2) O CADTERC de Transporte Escolar já tinha sido produzido e;
- 3) O CADTERC de Transporte Escolar já estava em vigor.

Em resposta ao item 1 da requisição, a SFP informou que o contrato de nº 23673-SAAC-00060-2019 havia sido assinado pela Fundação Getúlio Vargas em 26 de julho de 2019.

Em relação ao item 2, foi comunicado que o CADTERC de Transporte Escolar foi elaborado e entregue em 23 de Setembro de 2019 pela FGV<sup>704</sup>.

A seguir, elencar-se-ão figuras ilustrando a capa e o índice do caderno cuja data-base é maio/2019:

<sup>700</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 15/2019, itens 1 e 2, disponível no TC 10706.989.20-9.

<sup>701</sup> Conforme informação CEST nº 23/2019, a dispensa de licitação teve embasamento legal na Lei Federal 8.666/93, Art. 24, XIII.

<sup>702</sup> Conforme Art. 2º, IX do Decreto 64.065/19.

<sup>703</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 01/2020, itens 1, 2 e 3, disponível no TC 10706.989.20-9.

<sup>704</sup> Foi anexada à resposta ao item 2 da Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 03/2019 o CADTERC de Transporte Escolar - versão 02, disponível no TC 10706.989.20-9.



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



Capa do CADTERC - Transporte Escolar (Versão 02 – novembro/2019)



Fonte TC 10706.989.20-9





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



**Índice do CADTERC - Transporte Escolar (Versão 02 – novembro/2019)**



*Prestação de Serviços de Transporte Escolar Destinado a Alunos da Rede Pública de Ensino*

Data-base: Maio/19  
Versão 02 – Novembro/19

**ÍNDICE**

|                                                                                 |            |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>INSTRUÇÕES GERAIS .....</b>                                                  | <b>5</b>   |
| <b>INSTRUÇÕES SOCIOAMBIENTAIS ESPECÍFICAS .....</b>                             | <b>10</b>  |
| <b>CAPÍTULO I – ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS .....</b>                               | <b>13</b>  |
| 1. OBJETO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS .....                                       | 13         |
| 2. DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS .....                                                 | 18         |
| 3. OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA .....                           | 24         |
| 4. OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DO CONTRATANTE .....                          | 30         |
| 5. FISCALIZAÇÃO/CONTROLE DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS .....                         | 30         |
| <b>CAPÍTULO II – VALORES REFERENCIAIS .....</b>                                 | <b>32</b>  |
| 1. RESUMO – VALORES REFERENCIAIS .....                                          | 32         |
| 2. DEMONSTRATIVO DE CÁLCULO DOS VALORES UNITÁRIOS .....                         | 32         |
| 3. PLANILHA DE ORÇAMENTO – EXEMPLO DE UTILIZAÇÃO DOS VALORES REFERENCIAIS ..... | 55         |
| 4. SIMULADOR DE PARÂMETROS PARA O CÁLCULO DOS VALORES REFERENCIAIS .....        | 58         |
| <b>CAPÍTULO III – DEFINIÇÕES E CRITÉRIOS PARA ELABORAÇÃO DOS PREÇOS .....</b>   | <b>62</b>  |
| 1. CUSTO DE MÃO DE OBRA .....                                                   | 62         |
| 2. CUSTO DOS VEÍCULOS .....                                                     | 65         |
| 3. ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS .....                                        | 79         |
| 4. CRÉDITOS DE PIS/COFINS .....                                                 | 94         |
| 5. BENEFÍCIOS E DESPESAS INDIRETAS .....                                        | 94         |
| <b>CAPÍTULO IV – EDITAIS .....</b>                                              | <b>98</b>  |
| <b>APÊNDICE .....</b>                                                           | <b>100</b> |
| <b>CRÉDITOS .....</b>                                                           | <b>109</b> |

Fonte: TC 10706.989.20-9

Apesar de até uma segunda versão desse caderno já ter sido produzida em novembro de 2019, o CADTERC de Transporte Escolar ainda não está em vigor.

Dando continuidade ao já mencionado processo nº 23752-169131/2016 entre a SEE e a SFP, em 22 de janeiro de 2020, a Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares (CISE) da Secretaria da Educação propôs uma série de alterações à versão 02 do caderno.

De acordo com a FGV, boa parte das retificações ao caderno solicitadas pela SEE já foi feita; Porém, as outras necessitarão de atualização dos valores referenciais do caderno, cuja estimativa para conclusão pela FGV é somente em maio de 2020<sup>705</sup>.

Portanto, desde 2016, o processo referente ao CADTERC de Transporte Escolar ainda não obteve um desfecho e, até data deste relatório,

<sup>705</sup> Complemento à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 01/2020 enviado pela SFP em 14 de fevereiro de 2020, disponível no TC 10706.989.20-9.



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



não há referencial técnico-financeiro padronizado em vigor para a contratação do Transporte Escolar no Estado de São Paulo.

**3.9 Existem convênios cujas contrapartidas municipais não foram definidas de forma objetiva e transparente.**

O Transporte Escolar do Estado de São Paulo pode ser prestado mediante frota própria, frete ou passe escolar, tanto por meio de contratos firmados pelas Diretorias de Ensino como por convênios entre um município e a Secretaria da Educação.

Nesse contexto, o Decreto nº 48.631/04 autoriza que a SEE, representando o Estado de São Paulo, celebre convênios com municípios paulistas com o objetivo de transferir recursos financeiros para auxiliar a manutenção do Programa de Transporte de Alunos da Rede Estadual de Ensino<sup>706</sup>.

Ao celebrar o convênio, a Secretaria da Educação e as Prefeituras Municipais (PM) têm as seguintes atribuições:

**Atribuições da SEE e das Prefeituras no que tange à celebração e gestão dos Convênios**

| Órgão                                         | Atribuição                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Secretaria de Estado da Educação (SEE)</b> | Repassar recursos ao município.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                               | Acompanhar e fiscalizar a execução técnica do objeto do convênio.                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                               | Por meio das Diretorias de Ensino a que os municípios estiverem jurisdicionados, analisar as prestações de contas, aprovando-as, se for o caso.                                                                                                                                                                 |
| <b>Prefeituras Municipais (PM)</b>            | Realizar, direta ou indiretamente, sob sua responsabilidade, o transporte dos alunos da Rede Estadual de Ensino, complementando, com recursos próprios, o custo total do transporte dos alunos.                                                                                                                 |
|                                               | Assegurar que o transporte seja efetuado mediante a utilização de veículos que se encontrem em excelentes condições.                                                                                                                                                                                            |
|                                               | Submeter à aprovação da SEE quaisquer propostas de alterações ao presente ajuste.                                                                                                                                                                                                                               |
|                                               | Permitir e facilitar à SEE, por meio das Diretorias de Ensino da Região, o acompanhamento, a supervisão e a fiscalização da execução do objeto do Convênio, inclusive colocando à sua disposição a documentação referente à aplicação dos recursos do auxílio-transporte.                                       |
|                                               | Aplicar, integralmente, os recursos financeiros repassados pela SEE, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, na execução do objeto do presente ajuste, conforme especificado na Cláusula Primeira e no Plano de Trabalho.                                         |
|                                               | Prestar contas das aplicações decorrentes deste Convênio, junto ao Tribunal de Contas do Estado, conforme as instruções específicas dele emanadas.                                                                                                                                                              |
|                                               | Recolher ao Erário Estadual, quando da Prestação de Contas, os eventuais saldos dos recursos repassados e não utilizados para o fim conveniado, inclusive os provenientes das aplicações financeiras realizadas, atualizados monetariamente pelos índices da caderneta de poupança a partir da data de repasse. |

<sup>706</sup> Decreto 48.631/04, Art. 1º.



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



| Órgão | Atribuição                                                                                                                                                                                                 |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       | Responsabilizar-se pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e quaisquer outros, resultantes da execução do objeto conveniado, isentando a SEE de qualquer responsabilidade quanto aos mesmos. |

Fonte: TC 10706.989.20-9

Depreende-se do quadro acima que, no âmbito dos convênios, a operacionalização do Transporte Escolar é de responsabilidade das Prefeituras Municipais, independentemente se for frota própria, terceirizada (frete) ou passe escolar.

Por outro lado, a Secretaria da Educação, por meio de suas Diretorias de Ensino, deve acompanhar e fiscalizar a execução do serviço e apreciar as prestações de contas enviadas pelos municípios conveniados sob sua jurisdição.

Pelo fato de o convênio envolver dois entes federativos que possuem alunos em trânsito para escolas municipais e/ou estaduais, é comum e razoável haver o compartilhamento de rotas.

Nessa circunstância, transportam-se, no mesmo veículo escolar, tanto alunos da rede estadual como da rede municipal de ensino, visando à eficiência dos custos que envolvem a prestação do serviço.

Quando há o compartilhamento de rotas, o cálculo do rateio do custo a ser financiado pelo Estado e do montante da contrapartida municipal<sup>707</sup> é, em regra, feito automaticamente pelo sistema SED, proporcionalmente a taxa de ocupação do veículo escolar. Nesse sistema, tanto o Estado quanto os municípios incluem os dados de seus alunos e das rotas de transporte.

Ademais, ao realizar o cálculo, o SED considera, no caso de ser frota própria, os custos referentes aos veículos, motoristas e monitores. Em relação ao frete, atenta-se ao custo do quilômetro rodado. Por fim, no âmbito do Passe Escolar, considera-se o valor unitário da tarifa.

Contudo, não são todas as rotas que são compartilhadas. Há situações em que somente alunos da rede estadual de ensino são transportados sob égide do termo de convênio. Nesses casos, a contrapartida municipal é definida por meio de recursos materiais e humanos economicamente mensuráveis<sup>708</sup>.

Exemplifica-se: em caso de frota própria, a manutenção e custeio dos veículos escolares podem ser custos de responsabilidade integral da SEE,

<sup>707</sup> Considera-se como contrapartida municipal o percentual a ser arcado pela Prefeitura Municipal dos custos que envolvem o convênio de Transporte Escolar firmado com o Estado.

<sup>708</sup> Anexo a que se refere o artigo 1º do Decreto nº 48.631/04, Cláusula Terceira, § 3º.



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



enquanto o gasto com motoristas e monitores, quando servidores do município, faria parte da contrapartida municipal.

No frete, no caso em que estejam sendo transportados apenas alunos estaduais, a contrapartida municipal pode ser definida nas situações em que o município contrata a empresa terceirizada para a prestação do serviço, mas utiliza servidores próprios para serem monitores do veículo escolar. Esse gasto com folha de pagamento própria seria a contrapartida do município.

Em suma, “contrapartida objetiva” seria aquela que foi definida pela taxa de ocupação do veículo escolar (no caso de haver o compartilhamento de rotas) ou através de recursos materiais e humanos economicamente mensuráveis (quando não houver o compartilhamento de rotas).

Contudo, de acordo com a SEE<sup>709</sup>, dentre os 600 convênios em vigência no período abrangido por este trabalho, 25 deles (4%) têm suas contrapartidas definidas manualmente no sistema SED, não se enquadrando em nenhum dos dois critérios objetivos supracitados:

**Municípios cujas contrapartidas foram definidas sem critério objetivo (em percentual)**

| Município             | Diretoria de Ensino   | Percentual SEE | Percentual PM |
|-----------------------|-----------------------|----------------|---------------|
| Araraquara            | Araraquara            | 65,0%          | 35,0%         |
| Bauru                 | Bauru                 | 95,0%          | 5,0%          |
| Bom Jesus dos Perdões | Bragança Paulista     | 95,0%          | 5,0%          |
| Caçapava              | Taubaté               | 95,0%          | 5,0%          |
| Caieiras              | Caieiras              | 95,0%          | 5,0%          |
| Campinas              | Campinas Oeste        | 95,5%          | 4,5%          |
| Capivari              | Capivari              | 41,0%          | 59,0%         |
| Francisco Morato      | Caieiras              | 90,0%          | 10,0%         |
| Franco da Rocha       | Caieiras              | 95,0%          | 5,0%          |
| Guararema             | Jacareí               | 75,0%          | 25,0%         |
| Ibirá                 | São José do Rio Preto | 56,0%          | 44,0%         |
| Ilhabela              | Caraguatatuba         | 97,0%          | 3,0%          |
| Indaiatuba            | Capivari              | 65,0%          | 35,0%         |
| Jaguariúna            | Campinas Leste        | 60,0%          | 40,0%         |
| Louveira              | Jundiaí               | 60,0%          | 40,0%         |
| Mairiporã             | Caieiras              | 80,0%          | 20,0%         |
| Pariquera-açu         | Registro              | 80,0%          | 20,0%         |
| Ribeirão Preto        | Ribeirão Preto        | 80,0%          | 20,0%         |
| Salto de Pirapora     | Votorantim            | 89,0%          | 11,0%         |
| Santos                | Santos                | 95,0%          | 5,0%          |
| Tapiraí               | Votorantim            | 95,0%          | 5,0%          |

<sup>709</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 71/2019, item 6, disponível no TC 10706.989.20-9.





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



| Município              | Diretoria de Ensino | Percentual SEE | Percentual PM |
|------------------------|---------------------|----------------|---------------|
| Tremembé               | Pindamonhangaba     | 95,0%          | 5,0%          |
| Valinhos               | Campinas Oeste      | 95,0%          | 5,0%          |
| Vargem Grande Paulista | São Roque           | 63,0%          | 37,0%         |
| Vinhedo                | Campinas Oeste      | 96,0%          | 4,0%          |

Fonte: TC 10706.989.20-9.

A subjetividade na definição da contrapartida dos 25 municípios elencados no quadro acima não foi justificada em Requisição enviada à Secretaria da Educação<sup>710</sup>.

Além disso, o Decreto nº 48.631/04 que versa sobre essa matéria também não apresenta, em seu texto, situações excepcionais que poderiam permitir a situação retratada, ou seja, não há espaço para contrapartidas tidas como “subjetivas”.

Portanto, o fato desses 25 municípios não terem tido seus percentuais de contrapartida determinadas de forma clara e objetiva vai de encontro à legislação<sup>711</sup> e fere os princípios da Legalidade e a Impessoalidade que norteiam a Administração Pública<sup>712</sup>.

Destaca-se que a subjetividade é acentuada entre esses próprios municípios. Há algumas prefeituras que arcam com altos percentuais de contrapartida, como os 59% de Capivari, e outras com percentuais bem mais baixos, tais quais os 3% de Ilhabela.

O óbice da falta de objetividade no critério, além de não haver amparo legal, reside no fato de não se saber de forma clara e transparente o motivo das relevantes variações percentuais constatadas entre essas 25 Prefeituras Municipais.

A tabela abaixo demonstra, em valores monetários, o valor repassado ao município pela SEE e a contrapartida da PM dos convênios em questão:

**Municípios cujas contrapartidas foram definidas sem critério objetivo (em valores monetários)**

| Município             | Repassa SEE         | Contrapartida PM    | Custo Anual Total    |
|-----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| Araraquara            | R\$<br>7.760.181,00 | R\$<br>4.178.559,00 | R\$<br>11.938.740,00 |
| Bauru                 | R\$<br>9.370.876,00 | R\$<br>493.204,00   | R\$<br>9.864.080,00  |
| Bom Jesus dos Perdões | R\$                 | R\$                 | R\$                  |

<sup>710</sup> Complemento à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 71/2019, item 6, disponível no TC 10706.989.20-9.

<sup>711</sup> Anexo a que se refere o artigo 1º do Decreto nº 48.631/04, Cláusula Terceira, § 3º.

<sup>712</sup> CF 1988, Art. 37, Caput.



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



| Município              | Repassse SEE                 | Contrapartida PM             | Custo Anual Total            |
|------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
|                        | 520.695,00                   | 27.405,00                    | 548.100,00                   |
| Caçapava               | R\$<br>5.011.042,14          | R\$<br>263.739,06            | R\$<br>5.274.781,20          |
| Caieiras               | R\$<br>1.576.696,00          | R\$<br>82.984,00             | R\$<br>1.659.680,00          |
| Campinas               | R\$<br>12.925.745,46         | R\$<br>609.066,54            | R\$<br>13.534.812,00         |
| Capivari               | R\$<br>1.714.037,32          | R\$<br>2.466.541,52          | R\$<br>4.180.578,84          |
| Francisco Morato       | R\$<br>1.928.894,04          | R\$<br>214.321,56            | R\$<br>2.143.215,60          |
| Franco da Rocha        | R\$<br>1.769.850,00          | R\$<br>93.150,00             | R\$<br>1.863.000,00          |
| Guararema              | R\$<br>2.921.691,60          | R\$<br>973.897,20            | R\$<br>3.895.588,80          |
| Ibirá                  | R\$<br>359.347,18            | R\$<br>282.344,22            | R\$<br>641.691,40            |
| Ilhabela               | R\$<br>194.000,00            | R\$<br>6.000,00              | R\$<br>200.000,00            |
| Indaiatuba             | R\$<br>6.465.711,20          | R\$<br>3.481.536,80          | R\$<br>9.947.248,00          |
| Jaguariúna             | R\$<br>1.294.860,00          | R\$<br>863.240,00            | R\$<br>2.158.100,00          |
| Louveira               | R\$<br>1.257.062,40          | R\$<br>838.041,60            | R\$<br>2.095.104,00          |
| Mairiporã              | R\$<br>4.715.142,40          | R\$<br>1.178.785,60          | R\$<br>5.893.928,00          |
| Pariquera-açu          | R\$<br>3.013.488,00          | R\$<br>753.372,00            | R\$<br>3.766.860,00          |
| Ribeirão Preto         | R\$<br>4.854.096,00          | R\$<br>1.213.524,00          | R\$<br>6.067.620,00          |
| Salto de Pirapora      | R\$<br>2.924.162,64          | R\$<br>361.413,36            | R\$<br>3.285.576,00          |
| Santos                 | R\$<br>245.100,00            | R\$<br>12.900,00             | R\$<br>258.000,00            |
| Tapiraí                | R\$<br>612.560,00            | R\$<br>32.240,00             | R\$<br>644.800,00            |
| Tremembé               | R\$<br>184.338,00            | R\$<br>9.702,00              | R\$<br>194.040,00            |
| Valinhos               | R\$<br>1.477.915,00          | R\$<br>77.785,00             | R\$<br>1.555.700,00          |
| Vargem Grande Paulista | R\$<br>1.586.243,04          | R\$<br>931.603,06            | R\$<br>2.517.846,10          |
| Vinhedo                | R\$<br>478.343,04            | R\$<br>19.930,96             | R\$<br>498.274,00            |
| <b>Total</b>           | <b>R\$<br/>75.162.077,46</b> | <b>R\$<br/>19.465.286,48</b> | <b>R\$<br/>94.627.363,94</b> |

Fonte: TC 10706.989.20-9

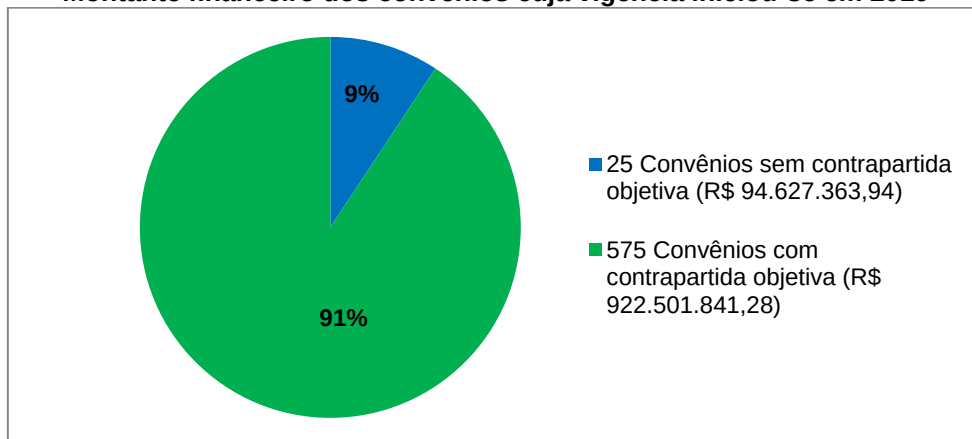
Depreende-se da tabela acima que o montante financeiro dos 25 convênios sem contrapartidas objetivas é de quase cem milhões de reais. Comparou-se esse valor com o total de todos os 600 convênios vigentes em 2019:



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



**Montante financeiro dos convênios cuja vigência iniciou-se em 2019**



Fonte: TC 10706.989.20-9

Portanto, apesar desses 25 convênios, em termos quantitativos, representarem apenas 4% dos 600 convênios em vigência, seus montantes financeiros somados constituem quase 10% do valor total de todos os convênios de Transporte Escolar com vigência em 2019<sup>713</sup>.

A própria Secretaria da Educação reconhece a necessidade de adequação e informou que “novos ajustes foram realizados no sistema Secretaria Escolar Digital – SED e não haverá nenhum convênio parametrizado manualmente<sup>714</sup>”.

Para os convênios com transporte exclusivo de alunos da rede estadual, o município preencherá no sistema SED o valor de despesas administrativas referentes à gestão e controle de execução do Transporte Escolar. Segundo a SEE, esse valor será considerado como a contrapartida municipal.

Por fim, a celebração de convênio entre um município e a SEE para se transportar somente alunos da rede estadual é discutível sob o ponto de vista das Prefeituras Municipais.

No âmbito dos convênios, conforme já exposto neste relatório, é o município quem contrata empresa terceirizada ou presta diretamente o serviço de Transporte Escolar. No caso de haver somente alunos da rede estadual, define-se seu percentual de contrapartida por meio de recursos materiais e humanos economicamente mensuráveis.

<sup>713</sup> Os convênios de Transporte Escolar têm duração de um ano e podem ser aditados anualmente. Dos 600 convênios aqui analisados, 578 (96%) tiveram sua vigência iniciada em agosto de 2019, enquanto o restante (22) foi formalizado em outros meses do mesmo ano. Logo, os montantes financeiros em questão neste tópico, em sua grande maioria, referem-se ao valor total dos convênios de data-base agosto de 2019 a julho de 2020 e não ao exercício de 2019 (janeiro a dezembro).

<sup>714</sup> Complemento à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 71/2019, item 6, disponível no TC 10706.989.20-9.



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



Logo, apesar de o Estado contribuir com uma parcela do valor total, o município, nesse contexto, acaba despendendo recursos próprios para realizar o transporte de alunos exclusivamente da rede estadual.

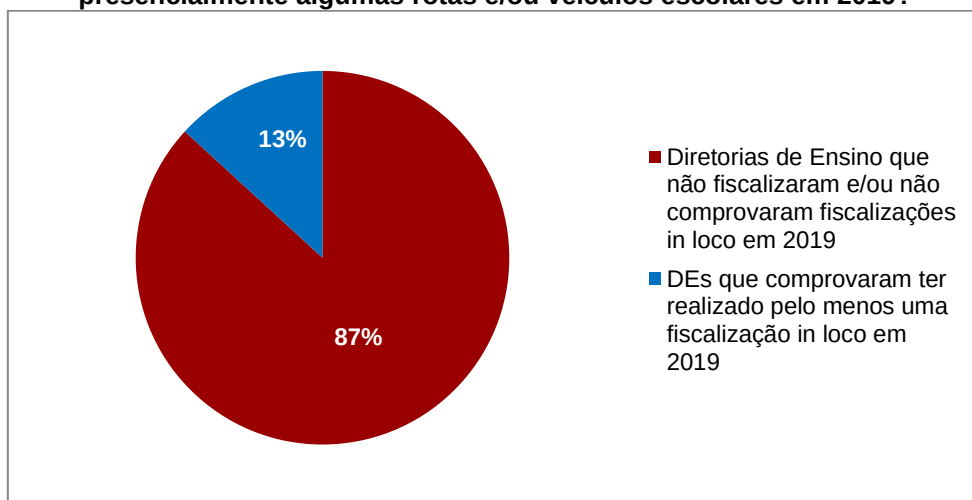
Portanto, diante do exposto, não é claro os motivos pelos quais o Estado e um município celebrem convênio para transportar alunos unicamente da rede estadual de ensino.

**3.10 87% das Diretorias de Ensino não apresentaram documentação que comprovasse a realização de fiscalizações *in loco* de rotas e veículos escolares em 2019.**

Durante a fase de execução desta fiscalização foi enviado às 91 Diretorias de Ensino questionário com o intuito de compreender dificuldades e impasses processuais identificados em reuniões realizadas durante a etapa de planejamento<sup>715</sup>.

Mediante análise das respostas obtidas através do questionário, constatou-se que somente 12 de 91 DEs (13%) apresentaram documentação<sup>716</sup> que comprovasse fiscalização própria de rotas e/ou veículos escolares em 2019:

**Com o intuito de verificar a regularidade da prestação do serviço, a DE fiscalizou presencialmente algumas rotas e/ou veículos escolares em 2019?**



Fonte: TC 10706.989.20-9

<sup>715</sup> O questionário foi enviado através da plataforma LimeSurvey e obteve adesão de 100% das DEs.

<sup>716</sup> Todas as documentações enviadas através do LimeSurvey foram analisadas e só foram consideradas comprobatórias aquelas que efetivamente demonstraram, de forma empírica, que a respectiva Diretoria de Ensino realizou ao menos uma fiscalização no ano de 2019. Nesse sentido, foram desconsiderados os Atestados de Execução do Transporte Escolar preenchidos pelas Unidades Escolares bem como a documentação que não estavam assinadas. Em outras palavras, somente foi aceito como comprovação documentos que atestassem que a fiscalização havia sido realizada diretamente pela DE.





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



A principal justificativa apresentada pelas Diretorias de Ensino<sup>717</sup> foi o fato de as escolas já terem o dever de “fiscalizar a execução do transporte de alunos e enviar à Diretoria de Ensino, até o quinto dia útil do mês subsequente, o Atestado de Execução do Transporte Escolar<sup>718</sup>”.

Entretanto, o Art. 6º, I, da Resolução SE nº 28/2011 determina que uma das atribuições do gestor do convênio de Transporte Escolar<sup>719</sup> é “acompanhar as condições da execução do convênio, garantindo que os serviços prestados estejam de acordo com a legislação vigente, notificando a prefeitura, por meio de ofício, das irregularidades constatadas, estabelecendo prazo para a correção de acordo com a gravidade do problema”.

Além disso, o Guia de Boas Práticas - Gestão de Contratos de Transporte Escolar<sup>720</sup>, elaborado pela SEE em 2019, também versa sobre a matéria. Esse manual elenca, em seu terceiro capítulo, as principais atribuições do gestor e cogestor dos contratos de Transporte Escolar:

- ✓ **Fiscalizar** a contratada para a **prestação dos serviços de transporte** e os veículos (grifo nosso);
- ✓ **Vistoriar os itens de segurança dos veículos** (cinto, pneus, tacógrafo, freios, lanternas, faixas, vidros, etc.), estado de conservação, preferencialmente a cada 6 meses e solicitar o Licenciamento e o Laudo de vistoria do DETRAN (grifo nosso);
- ✓ **Verificar o estado de conservação dos veículos:** ônibus (validade de 15 anos) e Micro-ônibus Van ou Veículo Tipo Minivan (validade: 10 anos). Caso haja Legislação Municipal deverá ser seguida (grifo nosso);
- ✓ Atestar a Execução dos Serviços na Secretaria Escolar Digital juntando os Atestados do Fiscal do Contrato Anexo I (anexo VI – Termo de Referência) e os Relatórios da Execução dos serviços mensais da Contratada para medição dos valores para fins de pagamento (modelo ANEXO II);
- ✓ Notificar a contratada, caso ela esteja descumprindo alguma cláusula do contrato;
- ✓ Prezar pelo bom relacionamento com a Contratada, Escola e Diretoria;
- ✓ Solicitar à contratada a Ficha de Manutenção Periódica dos veículos a cada 3 meses;
- ✓ Controlar a quantidade de veículos por placa e por escola e;
- ✓ Acompanhar o quantitativo de alunos homologados na SED junto ao CIE (Secretaria Escolar Digital) para ajustar a

<sup>717</sup> Respostas à pergunta “Q091” do “Questionário Transporte Escolar - Diretorias de Ensino” – LimeSurvey.

<sup>718</sup> Resolução SE nº 28/2011, Art. 7º, III.

<sup>719</sup> Conforme Art. 5º da Resolução SE nº 28/2011, as DEs deverão designar um gestor dos convênios de Transporte Escolar que, em linhas gerais, é o responsável pela coordenação das atividades e processos que envolvem a operacionalização do Transporte Escolar.

<sup>720</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 23/2019, item 4, disponível no TC 10706.989.20-9.



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



demanda do contrato (verificar se houve redução/aumento de km e veículo).

Portanto, baseado nos argumentos acima expostos, conclui-se que a responsabilidade pela fiscalização da prestação do serviço de Transporte Escolar é compartilhada entre as DEs e as Unidades Escolares e não exclusiva de uma ou de outra.

Em relação ao documento a ser preenchido pelo agente público<sup>721</sup> ao fiscalizar um veículo escolar, destaca-se que há dois modelos distintos em vigor: um para os convênios de Transporte Escolar e outro para contratações diretas através das DEs<sup>722</sup>.

O modelo utilizado para as escolas atendidas por meio dos convênios é o Anexo I da Resolução SE nº 28/2011:

**Atestado de Execução de Transporte Escolar - Convênios**

ANEXO I

**ATESTADO DE EXECUÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR**

O Diretor da EE \_\_\_\_\_

ATESTA que a Prefeitura Municipal de \_\_\_\_\_ executou, no mês de \_\_\_\_\_ de 201\_\_\_\_, o transporte de alunos do ensino fundamental e/ou médio, conforme Relação de Alunos Transportados que integra o Termo de Convênio, assinado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/201\_\_\_\_, observado o disposto no § 1º do artigo 3º da Resolução SE nº \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_/\_\_\_\_/2011, registrando-se a(s) seguinte(s) ocorrência(s):

(    ) ESPECIFICAR: \_\_\_\_\_

(    ) NENHUMA OCORRÊNCIA.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 201\_\_\_\_.

(Município)

\_\_\_\_\_  
(carimbo e assinatura do Diretor da Escola)

Fonte: TC 10706.989.20-9

O modelo empregado na fiscalização do Transporte Escolar de escolas atendidas pelos contratos é semelhante, sendo a principal diferença a necessidade de detalhar o tipo do veículo escolar verificado:

<sup>721</sup> No contexto desse achado, interpreta-se "agente público" fiscalizador como o Diretor Escolar e o fiscal do contrato/convênio designado pela Diretoria de Ensino.

<sup>722</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 73/2019, item 1, disponível no TC 10706.989.20-9.



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



**Atestado de Execução de Serviços - Contratos**

Anexo I – Atestado de Execução de Serviços

**ANEXO VI (TERMO DE REFERÊNCIA) Versão 10 de 20/12/2018**

**ATESTADO DE EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR**

(Fiscal do Contrato)

ATESTO, como Fiscal do Contrato nº xxxx da Diretoria de Ensino Região de XXXXXXXX, que a empresa xxxxxx, CNPJ xxxxx, contrato n.º xxxx prestou os serviços de transporte escolar de alunos da Rede Pública Estadual, no mês de xxxxxx de 201x, conforme informações abaixo:

|                 |  |
|-----------------|--|
| Unidade Escolar |  |
| Endereço        |  |

| Viagem | Tipo de veículo empregado                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Placa do Veículo | Dias da semana em que ocorreu a viagem (*) | Quantidade de dias letivos que ocorreu a viagem no mês (A) | Quantidade de km / dia (B) | Quantidade de km / mês (C) = (A) X (B) | Nº de alunos transportados |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------|----------------------------|
| 01     | V1 (Ônibus com capacidade mínima de 43 (quarenta e três) alunos sentados, com parede divisória interna; bancos forrados e almofadados)                                                                                                                                                                          |                  |                                            | [ ] dias                                                   | [xxx km]                   | [xxx km]                               |                            |
| 02     | V2 (Micro-ônibus com capacidade mínima de 23 (vinte e três) alunos sentados, com bancos forrados e almofadados)                                                                                                                                                                                                 |                  |                                            | [ ] dias                                                   | [xxx km]                   | [xxx km]                               |                            |
| 03     | V3 (Veículo tipo Van com porta lateral corredeira e capacidade mínima de 14 (quatorze) alunos sentados)                                                                                                                                                                                                         |                  |                                            | [ ] dias                                                   | [xxx km]                   | [xxx km]                               |                            |
| 04     | V4 (Veículo tipo Van com porta lateral corredeira e capacidade mínima de 10 (dez) alunos sentados)                                                                                                                                                                                                              |                  |                                            | [ ] dias                                                   | [xxx km]                   | [xxx km]                               |                            |
| 05     | V5 (Veículo tipo Van com porta lateral corredeira e capacidade mínima de 07 (sete) alunos sentados e com pelo menos 02 (dois) boxes para alunos cadeirantes, equipado com plataforma elevatória veicular ou que possibilitem o embarque de pessoas com deficiência em cadeira de transbordo ou rampa de acesso) |                  |                                            | [ ] dias                                                   | [xxx km]                   | [xxx km]                               |                            |

(\*) [Se 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 6ª, marcar TODOS ou anotar somente os dias específicos]

Serviço prestado a contento? ( ) SIM ( ) NÃO

Especificar o motivo do serviço não ter sido prestado a contento e/ou eventuais ocorrências:

Local, data (Nome, RG, assinatura) Fiscal do Contrato

Fonte: TC 10706.989.20-9

Ambos os modelos de atestado de execução do transporte escolar a ser preenchido mensalmente pelos Diretores das Unidades Escolares carecem de objetividade, não apresentando de forma clara quais requisitos e/ou análises devem ser feitas para que se ateste a regularidade da prestação do serviço de transporte escolar.

A Secretaria da Educação já elaborou dois modelos que poderiam ser utilizados pelos Diretores de Escola, mas que, atualmente, são utilizados somente pelos gestores e cogestores do Transporte Escolar em suas fiscalizações:



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



**Fiscalização de Rotas do Transporte Escolar**

ANEXO II- Fiscalização de Rotas do Transporte Escolar

**FISCALIZAÇÃO DE ROTAS DO TRANSPORTE ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE:**

|                                 |                  |               |        |
|---------------------------------|------------------|---------------|--------|
| Data:                           | Tipo do Veículo: |               | Placa: |
| Motorista:                      |                  |               |        |
| Monitor(a):                     |                  |               |        |
| Escola(s)<br>Atendida(s):       |                  |               |        |
| Rota(s)<br>Fiscalizada(s):      |                  |               |        |
| Odômetro inicial do<br>veículo: |                  | Hora inicial: |        |

**NESTA ROTA FOI FISCALIZADO:**

|                                           |                      |     |  |
|-------------------------------------------|----------------------|-----|--|
| Entrada de alunos: { }                    | Saída de alunos: { } |     |  |
| Ponto Inicial – 1º aluno: escola estadual | Hora:                | KM: |  |
| Ponto Final – último aluno:               | Hora:                | KM: |  |
| Km Ocioso:                                |                      |     |  |

|                             |                      |     |  |
|-----------------------------|----------------------|-----|--|
| Entrada de alunos: { }      | Saída de alunos: { } |     |  |
| Ponto Inicial – 1º aluno:   | Hora:                | KM: |  |
| Ponto Final – último aluno: | Hora:                | KM: |  |
| Km Ocioso:                  |                      |     |  |

| RESUMO     |         |           |           |
|------------|---------|-----------|-----------|
| Km Ocioso: | Km Ida: | Km Volta: | Km Total: |

OBS:

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Gestor do Transporte Escolar  
Fonte: TC 10706.989.20-9

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Cogestor do Transporte Escolar





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



**Fiscalização das Condições dos Veículos (parte 1)**

ANEXO III- Fiscalização das Condições dos Veículos



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO  
DIRETORIA DE ENSINO – REGIÃO XXXXX  
Endereço: /SP – CEP. – PABX: [XX] XXXX-XXXX  
[de>>>>>@educacao.sp.gov.br](mailto:de>>>>>@educacao.sp.gov.br)

**FISCALIZAÇÃO DE VEÍCULOS DESTINADOS AO TRANSPORTE ESCOLAR**

**1. DADOS DO VEÍCULO**

Tipo de veículo:

Placa:

Ano

Lugares:

Renavam nº

Fabricação:

**2. ITENS FÍSICOS VERIFICADOS**

|                           |                          |     |                          |      |
|---------------------------|--------------------------|-----|--------------------------|------|
| Faixa Escolar             | <input type="checkbox"/> | SIM | <input type="checkbox"/> | NÃO  |
| Cintos de Segurança       | <input type="checkbox"/> | SIM | <input type="checkbox"/> | NÃO  |
| Situação dos Bancos       | <input type="checkbox"/> | BOA | <input type="checkbox"/> | RUIM |
| Situação dos vidros       | <input type="checkbox"/> | BOA | <input type="checkbox"/> | RUIM |
| Situação das portas       | <input type="checkbox"/> | BOA | <input type="checkbox"/> | RUIM |
| Para-brisas funcionando   | <input type="checkbox"/> | SIM | <input type="checkbox"/> | NÃO  |
| Luz de Freio funcionando  | <input type="checkbox"/> | SIM | <input type="checkbox"/> | NÃO  |
| Faróis e lanternas        | <input type="checkbox"/> | SIM | <input type="checkbox"/> | NÃO  |
| Luz e sensor sonoro de ré | <input type="checkbox"/> | SIM | <input type="checkbox"/> | NÃO  |
| Situação dos pneus        | <input type="checkbox"/> | BOA | <input type="checkbox"/> | RUIM |

Fonte: TC 10706.989.20-9



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



**Fiscalização das Condições dos Veículos (parte 2)**

Extintor de incêndio ☐ SIM ☐ NÃO Vencimento:

\_\_\_\_\_

**3. DOCUMENTAÇÃO VERIFICADA**

CRLV na validade ☐ SIM ☐ NÃO Vencimento:

Vistoria/Autorização ☐ SIM ☐ NÃO Vencimento:

Tacógrafo aferido ☐ SIM ☐ NÃO Vencimento:

**4. OBSERVAÇÕES REFERENTES A VISTORIA**

Local e data:

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Gestor do Transporte Escolar

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Cogestor do Transporte Escolar

Fonte: TC 10706.989.20-9

As figuras acima demonstram que o nível de detalhamento dos documentos a serem preenchidos pelos gestores do Transporte Escolar é maior em relação aos atestados de execução do Transporte Escolar atualmente utilizados pelos Diretores Escolares.

Nesse contexto, conforme entendimento já manifestado neste tópico do relatório, a responsabilidade pela fiscalização da prestação do serviço de Transporte Escolar é compartilhada entre as DEs e as Unidades Escolares.

Portanto, não parece ser razoável que os itens a serem observados pelos Diretores de Escola e pelos fiscais das Diretorias de Ensino na inspeção de rotas e veículos escolares sejam distintos. Ambos os agentes fiscalizadores poderiam utilizar o mesmo modelo de checagem.



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



Além disso, identificou-se que a Diretoria de Ensino – Região de Mauá não cobra das Unidades Escolares sob sua jurisdição o atestado de execução de Transporte Escolar<sup>723</sup>.

A justificativa apresentada pela DE foi o entendimento de que o atestado de execução do Transporte Escolar aplica-se somente aos convênios e não aos contratos<sup>724</sup>.

Esse fato demonstra que as diretrizes e manuais da SEE não estão totalmente alinhados com todas as DEs, visto que a obrigatoriedade das escolas preencherem e enviarem mensalmente às Diretorias de Ensino o Atestado de Execução do Transporte Escolar independe se elas são atendidas por meio de convênio ou contrato<sup>725</sup>.

Por fim, destaca-se uma boa prática realizada pela EE Escritora Hilda Hilst, no município de Campinas. Essa unidade escolar mantém livro com registro detalhado das ocorrências no transporte escolar, conforme as figuras abaixo

**Boa Prática - Caderno com ocorrências do Transporte Escolar (1)**



Município de Campinas - EE Escritora Hilda Hilst (UR3). Fonte: TC 10706.989.20-9

<sup>723</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 60/2019, item 2, disponível no TC 10706.989.20-9.

<sup>724</sup> O contrato em questão é o nº 13/2018, processo SEE 740040/2018 – um dos dez da amostra de contratos definida pela DCG.

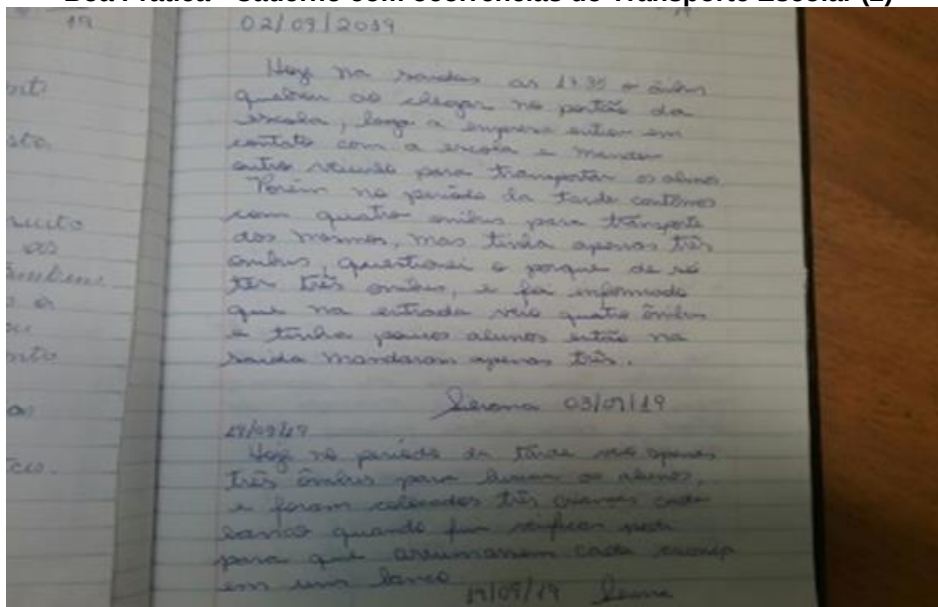
<sup>725</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 73/2019, item 1, disponível no TC 10706.989.20-9.



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



**Boa Prática - Caderno com ocorrências do Transporte Escolar (2)**



Município de Campinas - EE Escritora Hilda Hilst (UR3). Fonte: TC 10706.989.20-9

**3.11 No âmbito das atividades concernentes ao Transporte Escolar, a comunicação e os ritos processuais entre a Secretaria da Educação e suas Diretorias de Ensino eventualmente carecem eficiência.**

Ao longo da fase de planejamento da fiscalização, realizaram-se reuniões na Secretaria da Educação e em algumas Diretorias de Ensino. Nesses encontros, identificaram-se dificuldades na comunicação e nos ritos processuais entre as duas partes.

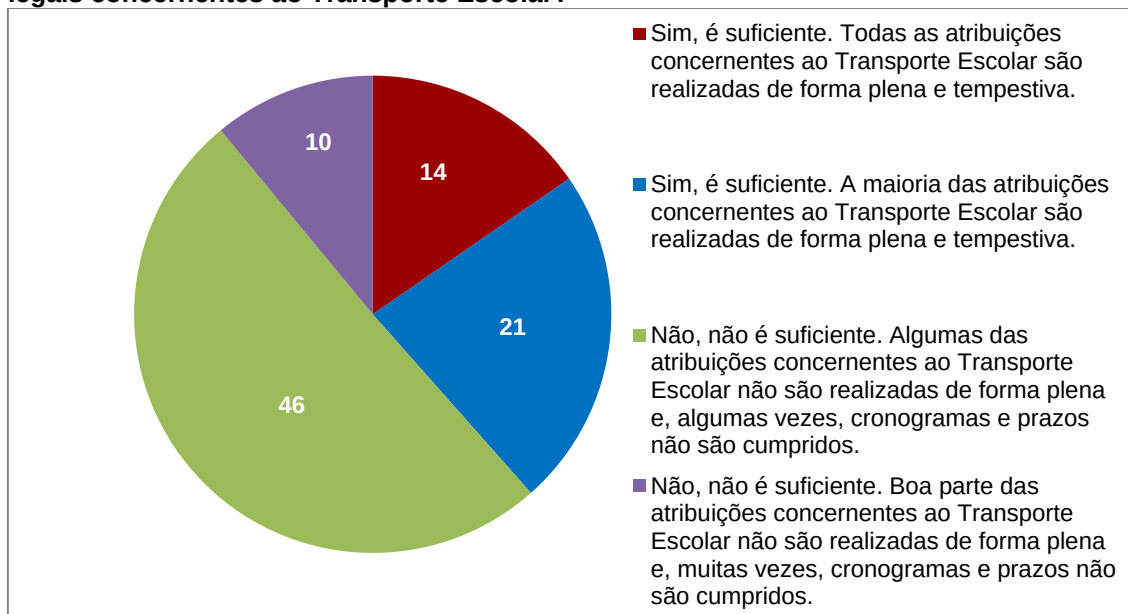
Nesse contexto, algumas respostas ao questionário enviado às DEs durante a fase de execução corroboraram o que foi apurado anteriormente. De acordo com 56 das 91 DEs (62%), o número de servidores do Centro de Administração, Finanças e Infraestrutura (CAF) é insuficiente para realizar plena e tempestivamente todas as atribuições legais concernentes ao Transporte Escolar:



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



Atualmente, o número de servidores do Centro de Administração, Finanças e Infraestrutura (CAF) é suficiente para realizar plena e tempestivamente as atribuições legais concernentes ao Transporte Escolar?



Fonte: TC 10706.989.20-9

Destaca-se que apesar de 38% das DEs terem respondido possuir número suficiente de servidores, algumas delas complementaram a resposta afirmando que, por vezes, não se realiza todas as atividades de forma plena, dentre elas a fiscalização *in loco* de rotas e veículos escolares, conforme constatado no achado 3.10 deste relatório.

Além disso, a SEE, por meio do Departamento de Serviços de Transporte e Assistência ao Aluno e seu Centro de Transporte Escolar, tem por atribuição “prestar apoio às Diretorias de Ensino, para a contratação de serviços e celebração de convênios de transporte escolar no Estado”<sup>726</sup>.

Nesse contexto, 38 das 91 DEs (42%) afirmaram que o grau de apoio prestado pela Secretaria de Estado da Educação ao CAF para o correto desenvolvimento das atividades concernentes ao Transporte Escolar (seja por e-mail, telefone, manuais, instruções, cursos, dentre outros) é regular ou ruim:

<sup>726</sup> Decreto Estadual nº 64.187/19 - Art. 59, VI – e.

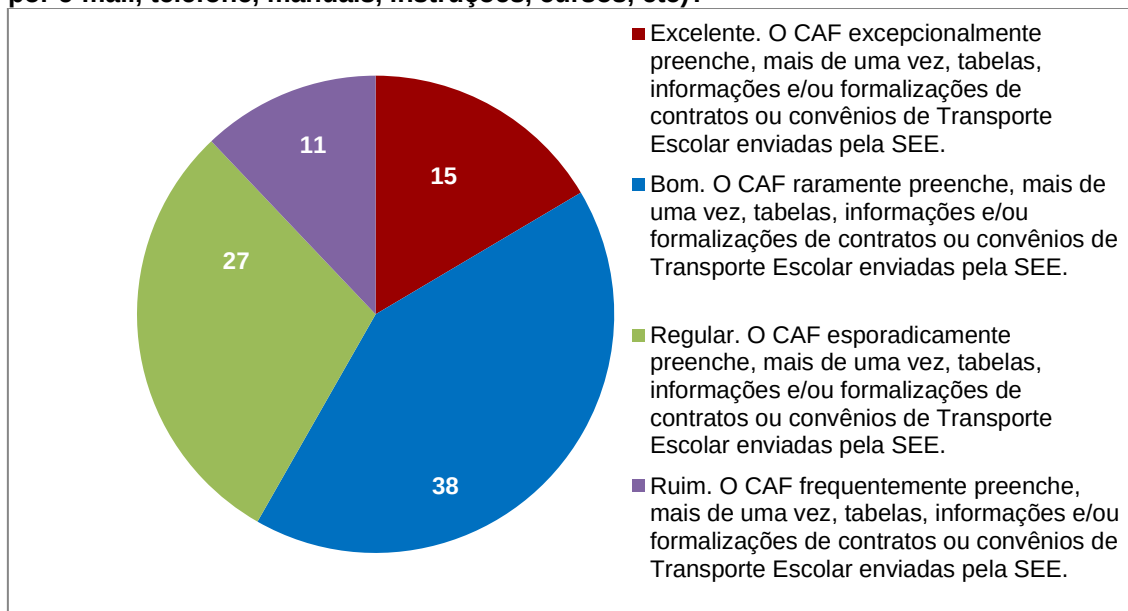




**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



**Qual é o grau de apoio prestado pela Secretaria de Estado da Educação (SEE) ao CAF para o correto desenvolvimento das atividades concernentes ao Transporte Escolar (seja por e-mail, telefone, manuais, instruções, cursos, etc)?**



Fonte: TC 10706.989.20-9

O insuficiente auxílio por parte da Secretaria da Educação aos CAFs resulta em retrabalho de algumas atividades, como o preenchimento de tabelas, informações e/ou formalizações de contratos ou convênios de Transporte Escolar.

O questionário também apontou que grande parte das DEs não realizaram estudos dos itinerários dos ônibus municipais para atestar eventual necessidade de fornecimento de frete ou frota própria aos alunos maiores de 12 anos.

Contextualiza-se: conforme dispõe a Resolução SE nº 27/2011, o aluno com idade 12 anos que faça jus ao Transporte Escolar deve ser atendido por meio do Passe Escolar ou do Passe Livre (quando aplicável), desde que não haja prejuízo ao cumprimento do horário de entrada e saída da escola<sup>727</sup>.

Logo, depreende-se do excerto acima que em situações nas quais não há rotas de ônibus municipais que atendam a região de moradia do aluno (fato este que pode tornar inviável seu deslocamento à unidade escolar) é razoável que o estudante, mesmo possuindo mais de 12 anos, seja atendido por meio de frota própria e/ou frete.

Nesse contexto, verificou-se que grande parte<sup>728</sup> das DEs não realizaram trabalhos para mapear as rotas e itinerários dos ônibus municipais

<sup>727</sup> Resolução SE nº 27/2011, Art. 3º.

<sup>728</sup> Ao invés de apresentar o percentual de DEs que alegaram realizar os estudos conforme as respostas do questionário utilizou-se o termo "grande parte" pelo fato de que diversas DEs, não obstante terem respondido que



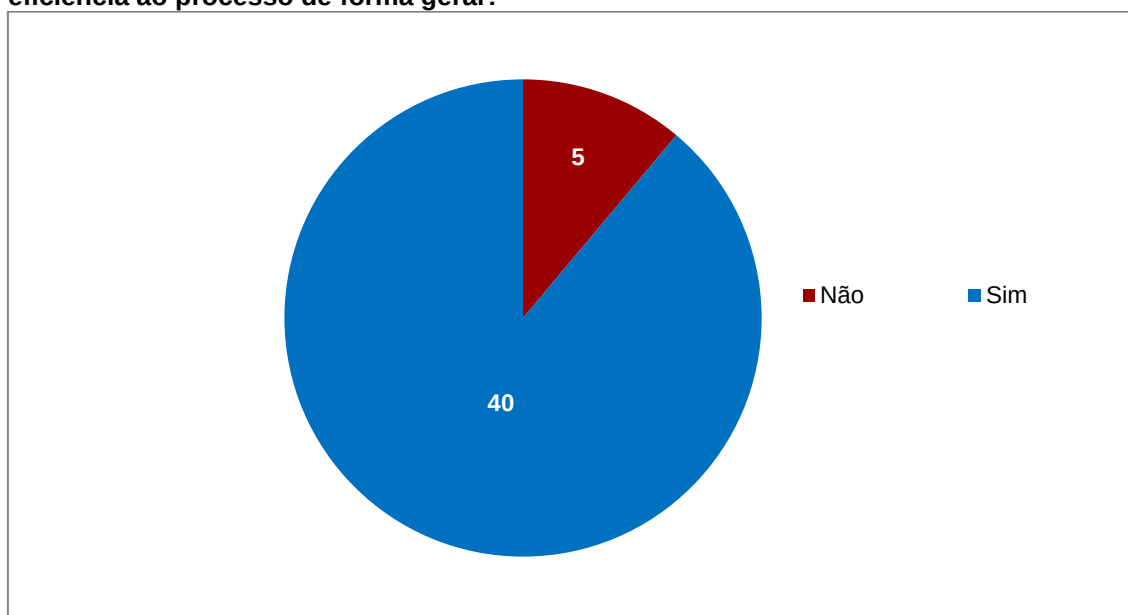
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



com o intuito de verificar a necessidade de fornecimento de frete ou frota própria a alunos que se encaixam em situações semelhantes à descrita anteriormente.

Por fim, 89% das Diretorias de Ensino, que contratam diretamente<sup>729</sup> o Transporte Escolar, afirmaram que, caso esse processo de contratação passasse a ser feito pela SEE e somente a gestão permanecesse como responsabilidade da DE, tal mudança traria mais eficácia e/ou eficiência ao processo de forma geral:

**Caso o processo de contratação passasse a ser feito pela SEE e somente a gestão permanecesse como responsabilidade da DE, tal mudança traria mais eficácia e/ou eficiência ao processo de forma geral?**



Fonte: TC 10706.989.20-9

As principais razões apontadas pelas DEs para justificar a mudança supracitada foram: insuficiência de servidores para contratar e gerir concomitantemente todos os contratos de forma eficaz (71%) e a insuficiência de qualificação do corpo técnico da DE para realização de contratações/licitações para Transporte Escolar (49%).

Entende-se que esse percentual de quase 90% é bastante significativo, evidenciando a necessidade de se rever os atuais fluxos processuais mediante a realização de estudos internos pela Secretaria da Educação.

houve o estudo supracitado, não apresentaram documentação que comprovasse de forma clara e criteriosa o conteúdo do que efetivamente foi estudado e analisado.

<sup>729</sup> Atualmente, quando não há convênio entre um município e o estado, a responsabilidade pela contratação e pela gestão do fretamento de Transporte Escolar é da DE. Nesse contexto, 40 das 45 DEs que contratam diretamente o Transporte Escolar afirmaram que caso o processo de contratação passasse a ser feito pela SEE e somente a gestão permanecesse como responsabilidade da DE, tal mudança traria mais eficácia e/ou eficiência ao processo de forma geral.



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



### 3.12 O produto do PPA 2016-2019 referente à ação de Transporte Escolar não garante o pleno controle social e o Accountability.

O PPA 2016-2019 estabelece que o indicador do produto “Transporte Escolar Regular e Especializado Garantido” seja o “Percentual de Alunos da Rede Estadual Transportados (%)”. A meta definida pela Secretaria da Educação na peça orçamentária foi de 10% de alunos da rede estadual transportados<sup>730</sup>.

Essa meta foi definida pela SEE com base na série histórica de atendimento da demanda de transporte<sup>731</sup>. O percentual é obtido através da divisão do número de alunos transportados pelo número de alunos matriculados na rede estadual de ensino<sup>732</sup>.

Nesse contexto, o critério “Percentual de alunos da rede estadual transportados” é puramente quantitativo, não garantindo o controle social e o Accountability<sup>733</sup> a respeito das diretrizes, metas e a qualidade do serviço público prestado pelo Estado.

Acredita-se que a elaboração de indicadores que também envolvam aspectos qualitativos da operacionalização do transporte escolar seja essencial para garantir maior transparência do poder público, bem como potencializar o controle da sociedade perante essa ação de governo.

Exemplifica-se: “percentual de renovação dos veículos escolares próprios” no que tange a substituição de veículos da frota própria que estejam demasiadamente depreciados e/ou “grau de satisfação dos alunos transportados”, mediante pesquisa qualitativa que envolva critérios como pontualidade, segurança, limpeza, cordialidade, dentre outros.

Finalmente, o produto do Transporte Escolar no projeto de lei nº 924/2019 (PPA 2020-2023)<sup>734</sup> mantém o padrão utilizado na peça orçamentária anterior, ou seja, o único indicador continua sendo o “Percentual de Alunos da Rede Estadual Transportados (%)”, conforme figura abaixo:

#### PPA 2020-2023 – Transporte Escolar

| PRODUTO: TRANSPORTE ESCOLAR REGULAR E ESPECIALIZADO GARANTIDO |                    |                       |                                                                                                  |                      |
|---------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Finalístico                                                   |                    |                       |                                                                                                  |                      |
| INDICADOR DE PRODUTO                                          | VALOR MAIS RECENTE | PERÍODO DE REFERÊNCIA | FONTE DA INFORMAÇÃO                                                                              | META AO FINAL DO PPA |
| PERCENTUAL DE ALUNOS DA REDE ESTADUAL TRANSPORTADOS (%)       | 11                 | 2018                  | *SEDEC /CISE/ DEPART. DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE E ASSISTÊNCIA AO ALUNO / CENTRO DE TRANSPORTE ES | 10                   |

Fonte: TC 10706.989.20-9

<sup>730</sup> PPA 2016-2019, página 56.

<sup>731</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 20/2019, item 1a, disponível no TC 10706.989.20-9.

<sup>732</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 20/2019, item 1b, disponível no TC 10706.989.20-9.

<sup>733</sup> Segundo Rocha, Accountability são “processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes”.

<sup>734</sup> Até a data deste relatório o PPA 2020-2023 ainda estava sendo apreciado pela Assembleia Legislativa.



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



| <b>RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS</b>   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Disponível no TC 10696.989.20-1, contendo 34 anexos integrantes do evento 11.           |
| Programa: 2510 – Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários                       |
| Período: 2016 a 2019                                                                    |
| Secretaria de Estado da Habitação<br>Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano |
| Instrução: DCG-4 – DSF – I                                                              |

## 1. Introdução

### 1.1. Identificação simplificada do objeto de fiscalização

O Programa 2510 tem como objetivo declarado:

Atuar em favelas e assentamentos precários para melhoria das condições de moradia, integração urbana e qualificação socioambiental; integrar atendimentos por habitação, saneamento, desenvolvimento social e regularização urbanística, com ações de urbanização, adequação de infraestrutura, serviços e reassentamento<sup>735</sup>.

Seu público-alvo:

Famílias moradoras em assentamentos precários (favelas, áreas de risco, áreas de recuperação ambiental) a serem objeto de urbanização ou remoção e reassentamento habitacional em função de risco, recuperação e proteção ambiental ou influência de obras públicas<sup>736</sup>.

Assim, os assentamentos considerados precários são aqueles que contêm domicílios cujas necessidades habitacionais enquadram-se nas categorias de:

- Barraco isolado ou em favela
- Domicílio em área de desmoronamento
- Domicílio em área de enchente
- Domicílio sem infraestrutura interna adequada
- Domicílio de alvenaria localizado em favela<sup>737</sup>

As estimativas da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU que serviram de linha de base para seus indicadores na elaboração do PPA 2016-2019 apontavam um volume de necessidades habitacionais em assentamentos precários de 1.853.975 domicílios. Essas

<sup>735</sup> Plano Plurianual 2016-2019: Lei 16.092, de 28 de dezembro de 2015. Objetivo do Programa 2510.

<sup>736</sup> Plano Plurianual 2016-2019: Lei 16.092, de 28 de dezembro de 2015. Público-alvo do Programa 2510.

<sup>737</sup> Resposta à Requisição de Informações DCG-4 nº 11/2019, item 6, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



necessidades configuram tanto déficit habitacional quanto inadequação habitacional, justificando a existência de dois produtos distintos subordinados a esse programa de PPA, que se referem à Urbanização de Favelas, financiado pela ação orçamentária 2005; e ao Reassentamento, financiado pela ação orçamentária 2004<sup>738</sup>. Enquanto uma ação se destina a combater a inadequação de domicílios por ausência de infraestrutura interna (ligação formal às redes de água, esgoto, energia elétrica e coleta de lixo) e localização em favela (normalmente sem calçadas, sarjetas e ruas), a outra se destina a reassentar as famílias moradoras de áreas de risco ou proteção ambiental e as famílias vulneráveis que devem ser removidas em virtude de obras públicas, como as obras de mobilidade de Metrô, CPTM e Dersa, bem como em apoio às urbanizações realizadas diretamente pelos municípios.

O programa 2510 possui estreita relação com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, cujas metas mais aderentes seguem abaixo destacadas:

**Metas do ODS 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis**

**11.1** Até 2030, **garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas**

**11.2** Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

**11.3** Até 2030, **umentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis**, em todos os países

**11.4** Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

**11.5** Até 2030, **reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes** e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

**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

**11.7** Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

**11.a** **Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais**, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

**11.b** Até 2020, **umentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres**; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis

**11.c** Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, **para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais**

Fonte: TC 10696.989.20-1

## 1.2. Escopo da fiscalização

O programa 2510 – Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários possui um rol definido de ações, mas com execução longa e

<sup>738</sup> Lei Orçamentária Anual: Lei 16.923, de 7 de janeiro de 2019. Ação 2005 - Urbanização de Favelas e Ação 2004 – Reassentamento Habitacional de Risco e Favelas.





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



complexa. A fiscalização optou por centralizar os trabalhos de análise na faceta da urbanização de favelas implementada diretamente pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. Trata-se de projetos com décadas de execução, milhares de cidadãos afetados e um relevante potencial de efeito multiplicador das políticas públicas adotadas, considerando tratar-se dos estratos mais vulneráveis da população paulista.

Assim, foram retirados do escopo da fiscalização a análise pormenorizada dos convênios que tratam de reassentamento de famílias vulneráveis em áreas de obras e de famílias em áreas de risco fora de favelas, bem como o reassentamento de apoio a convênios com municípios para projetos municipais de urbanização.

### **1.3. Metodologia**

O objeto desta fiscalização refere-se a um campo sensível da política pública. A questão dos assentamentos precários possui fortes relações com a questão da pobreza e sua pluralidade de dimensões. Assim como a pobreza em si, a formação de assentamentos precários e seu tratamento podem ser categorizados como os chamados “*wicked problems*”<sup>739</sup> ou “problemas complexos”, para os quais a delimitação de causalidades e responsabilidades é prejudicada, dado o grande número de interferências de fatores que produzem um resultado indesejável para o bem-estar da população (Capella, 2018). Consequentemente, definir parâmetros e atribuir responsabilidades e causalidades é uma tarefa difícil para uma fiscalização de natureza operacional nesse campo, havendo pouca margem para um julgamento objetivo das evidências encontradas. Dessa forma, é importante ressaltar as limitações da fiscalização para definir como inadequadas as políticas adotadas pela Secretaria da Habitação e pela Companhia de Desenvolvimento Urbano e Habitacional. Os achados de auditoria elencados foram elaborados com cuidado em relação a essa limitação.

O planejamento da fiscalização foi realizado com base em pesquisas bibliográficas e reuniões de esclarecimento junto aos técnicos da SH e CDHU, em busca de formatos de interação com o público-alvo que fossem

<sup>739</sup> “Essas características dos problemas públicos, para o autor, apontam para os desafios enfrentados na formulação de políticas públicas. Nesse aspecto, uma categoria adicional de problemas em políticas públicas merece destaque: os chamados *wicked problems*. Mais que do que problemas complexos, ou de difícil tratamento, são problemas desestruturados e que desafiam continuamente os analistas de políticas públicas. O termo foi utilizado pela primeira vez por Rittel e Webber (1973) em um artigo crítico à racionalidade ortodoxa então vigente nos estudos sobre planejamento público. Os autores procuraram mostrar que problemas urbanos e sociais não poderiam ser resolvidos por meio da aplicação do conhecimento científico, normalmente mobilizados na resolução de problemas de áreas como a engenharia, por exemplo. (...) ‘Agora estamos todos começando a perceber que um dos mais intratáveis problemas é definir os problemas (saber o que distingue uma condição observada de uma condição desejada) e localizar problemas (encontrar onde o problema está numa rede complexa de relações causais)’, afirmam os autores (Rittel; Webber, 1973, p. 159, tradução nossa).” In: Capella, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas* / Ana Cláudia Niedhardt Capella. --Brasília: Enap, 2018.



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



tecnicamente viáveis. Ao mesmo tempo, foram levantados os dados de execução do objeto da fiscalização por meio de requisições de informação.

A equipe de fiscalização optou por selecionar os projetos de urbanização que tiveram execução orçamentária no período analisado (2016-2019) e para os quais houve a possibilidade de organizar, com auxílio da CDHU, encontros com lideranças locais e uma visita guiada aos projetos de urbanização. Assim, foram selecionados para estudo de caso os empreendimentos denominados Guarulhos C, Santo André A e Hortolândia A.

A execução da fiscalização foi centrada na (a) realização de sessões de grupos focais com as lideranças comunitárias dos moradores das áreas afetadas pelos projetos de urbanização; (b) pela visita *in loco* aos projetos; e (c) pelo levantamento de dados e indicadores que pudessem ilustrar transformações na qualidade de vida e tipo de demanda por serviços ocorridas nos entornos dos projetos. Foram mapeados os estabelecimentos de saúde, educação, assistência social, esporte, lazer e cultura dos entornos ou dentro das áreas dos projetos, e pesquisados os dados de produção e rendimento de cada um, em busca de evidências de alterações em perfil ou quantidade. A fiscalização não teve a pretensão de estabelecer causalidades com o levantamento desses dados, o que requereria rigor estatístico e científico que escapa ao intuito de uma fiscalização operacional.

Uma limitação de ordem técnica da equipe de fiscalização foi a ausência de engenheiros, o que remove do escopo deste trabalho o julgamento das soluções técnicas e a qualidade de execução das urbanizações analisadas. Outra limitação encontrada durante a execução da fiscalização foi alguma dificuldade em extrair dados consistentes por meio das requisições de documentos e informações.

## **2. Visão Geral**

Assentamento precário é uma denominação que pode corresponder a formas variadas de produção habitacional irregular. Cortiços, favelas — com todas as suas nomenclaturas regionalmente adotadas, como 'invasões', 'mocambos', 'palafitas', 'baixadas' —, loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos ou conjuntos habitacionais degradados são, todos, a materialização de processos políticos, econômicos, sociais e regulatórios que dificultam o acesso, pela população, ao lote urbanizado. Embora a questão de fundo seja semelhante em todas as tipologias de assentamentos precários, cada qual possui sua forma de tratamento no âmbito das políticas públicas. Os cortiços caracterizam-se, majoritariamente, por moradias em cômodos com instalações sanitárias compartilhadas, em regiões centrais. Já os loteamentos são comumente encontrados em zonas periféricas, apresentando parcelamento ordenado do solo, mas que não obedeceram ao rito completo de regularização



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



— seja por falhas na apresentação da infraestrutura urbana (obediência às normas de parcelamento vigentes ou instalação de infraestrutura urbana adequada, como abastecimento de água e coleta de esgoto) e consequente impossibilidade de regularização do processo submetido à municipalidade; seja por clandestinidade da posse do loteador que, embora comercialize o lote, não é dele o proprietário legal e, portanto, não busca sua regularização junto à municipalidade. Os conjuntos habitacionais degradados caracterizam-se não pela falta de infraestrutura urbana, mas pela dificuldade dos moradores em arcar com as despesas de manutenção ou correção de vícios de construção do edifício. E, por fim, as favelas são as ocupações desordenadas do espaço, marcadas pela ausência de qualquer infraestrutura urbana prévia à autoconstrução das edificações e sem respeito às normas urbanísticas.

As favelas são os principais objetos de estudo dos assentamentos precários, talvez por força de sua acentuada precariedade frente aos demais. O dimensionamento dessas formas de assentamentos encontrou tentativas de consolidação nacional a partir dos Censos do IBGE, notadamente o de 1991, que instituiu a figura dos 'aglomerados subnormais'. Como expôs a Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004:

A única estatística existente sobre favelas, com abrangência nacional, é a desenvolvida pelo IBGE para os chamados aglomerados subnormais, denominação emprestada às favelas e similares cuja metodologia de coleta dos dados gera distorções. Ao mesmo tempo, loteamentos, cortiços e conjuntos irregulares e deteriorados, que também representam formas de precarização, não são considerados na pesquisa do Censo, o que impede o conhecimento em dados precisos dessa realidade. (Ministério das Cidades, 2004)

Depois da edição da PNH, novos estudos e metodologias foram criados para dimensionar e tipificar os assentamentos precários, mas apenas com os dados subdimensionados do IBGE, a evolução das estatísticas disponíveis apontava:

As taxas de crescimento dos domicílios favelados superam, e muito, as taxas de crescimento dos domicílios totais no País. Entre 1991 e 2000, enquanto a taxa de crescimento domiciliar foi de 2,8%, a de domicílios em favelas foi de 4,18% ao ano. Entre 1991 e 1996 houve um aumento de 16,6% (557 mil) do número de domicílios em favelas; entre 1991 e 2000 o aumento foi de 22,5% (717 mil). De acordo com o IBGE, em 2000 havia no Brasil 3.905 favelas com um total de 1.644.266 domicílios.

O crescimento das favelas e loteamentos irregulares demonstra claramente que a produção informal de moradias precárias em assentamentos ilegais tem sido a forma hegemônica de "solução" adotada pela própria população nas faixas de mais baixa renda, e revela o baixo alcance das políticas públicas implementadas ao longo de décadas em que o déficit vem se avolumando. (Ministério das Cidades, 2004)



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



Esse número seria revisado por novas metodologias de caracterização e mensuração criadas com o intuito de subsidiar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab):

O número de famílias morando em locais com carências de ao menos um item de infraestrutura, em áreas urbanas, alcança cerca de 12 milhões (FJP, 2006). Destas, cerca de 3,2 milhões de famílias vivem em assentamentos precários. Este número foi adotado pelo PlanHab como o universo de domicílios em assentamentos precários – objeto de ações de urbanização – a partir das estimativas elaboradas pelo Centro de Estudos da Metrópole – CEM/Cebrap (2007), que estimou os domicílios com características socioeconômicas, demográficas e urbanísticas semelhantes às verificadas nos setores censitários do tipo “aglomerado subnormal” do IBGE. Estes assentamentos necessitam de ações mais estruturais de urbanização – ações públicas voltadas à qualificação urbanística e regularização fundiária. Destes 3,2 milhões de domicílios, 2,7 milhões, ou 84% do total, localizam-se em áreas metropolitanas. (BRASIL, 2010)

A formação dos assentamentos precários é uma questão que remonta às bases da sociedade brasileira republicana. A proteção da propriedade privada por meio da Lei de Terras de 1850, a ausência de políticas compensatórias após a abolição da escravidão, em 1888, e os movimentos migratórios para as cidades no início do século XX em resposta à industrialização do país — sem que houvesse uma preocupação do setor público com a questão habitacional — fez com que, até 1930, os cortiços surgissem como a solução emergente para a habitação do proletariado que se formava. Os cortiços, no entanto, constituíam opções insalubres, consideradas ameaças à saúde pública e passaram a ser combatidas em algumas cidades, expulsando do centro as moradias de baixa renda. A partir de 1920, as favelas começaram a se espalhar pelo sudeste brasileiro, ocupando zonas periféricas das cidades. Com a República Velha e uma nova visão sobre os trabalhadores na era Vargas, passaram a ser condenadas ao mesmo tempo em que surgiam as exigências por políticas que abordassem de maneira pública o mercado imobiliário — visto até então como uma questão exclusivamente privada. Assim, surgiram políticas de erradicação de favelas associadas à criação de vilas operárias que dessem moradias aos trabalhadores, além de medidas polêmicas, como o congelamento de aluguéis e a restrição aos despejos da década de 40. O resultado dessa política foi a redução da construção de casas para locação, e a proliferação de lotes periféricos à venda, em regiões sem qualquer infraestrutura, para autoconstrução. Desde então, a resposta da sociedade brasileira à questão do déficit habitacional tem sido a autoconstrução em área periférica desprovida de infraestrutura urbana<sup>740</sup>.

<sup>740</sup> Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. Brasília: Ministério das Cidades. Primeira impressão: maio de 2010, 82 p.

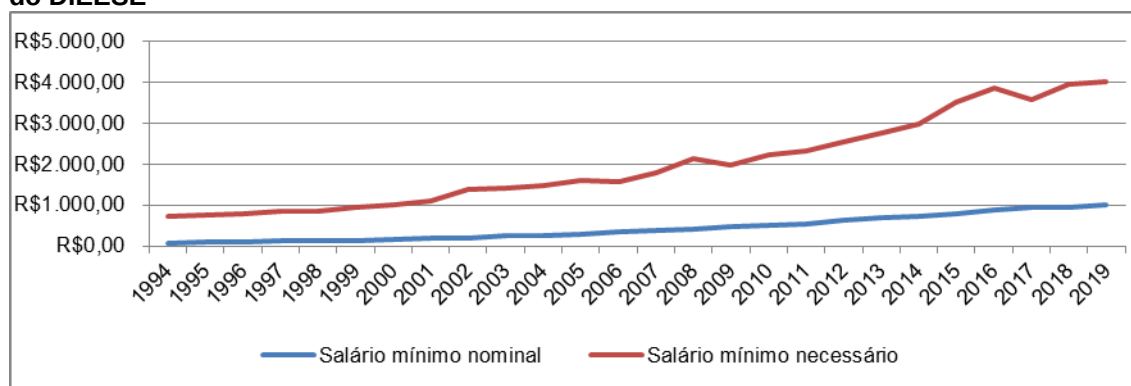


**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A realidade que esse sintoma revela é a incompatibilidade da renda do trabalho, no Brasil, com os custos da habitação dos trabalhadores. Os salários pagos não são suficientes para a garantia de moradia<sup>741</sup>. Ao mesmo tempo, as políticas habitacionais do país não acompanharam a severidade dos problemas gerados por esse fato, não havendo, de um lado, o estímulo à formação de mercados imobiliários formais acessíveis às baixas rendas e, de outro lado, a urgência em se editar normativos de uso e ocupação do solo urbano que combatessem a especulação imobiliária, relativizando a absoluta propriedade privada<sup>742</sup>.

**Evolução do salário mínimo nominal x salário mínimo necessário, segundo estimativas do DIEESE**



Fonte: TC 10696.989.20-1.

As políticas habitacionais no país tiveram como marco a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em 1964, com a expectativa de se estruturar um mercado suficientemente abrangente para o acesso ao crédito imobiliário pelas classes menos favorecidas, mas os efeitos do BNH não foram essencialmente melhores que os da iniciativa privada: as classes de mais baixa renda continuaram alijadas do mercado formal, e as periferias continuaram se expandindo em lotes não urbanizados e em regime de autoconstrução<sup>743</sup>. Mesmo a faceta do sistema que provia recursos às Cohabs acabou por reproduzir a lógica periférica, construindo em áreas sem infraestrutura urbana completa, e ainda sem uma política de subsídios.

Em relação aos normativos de uso e ocupação do solo, em 1979 foi aprovada a Lei Federal 6.766, que disciplinou o parcelamento do solo urbano. Essa legislação veio a elevar a exigência para a regularização dos loteamentos, tornando mais distante ainda a inclusão das moradias periféricas

<sup>741</sup> (Bonduki, 1994)

<sup>742</sup> (Morais, Krause, & Neto, 2016)

<sup>743</sup> (Ministério das Cidades, 2010).





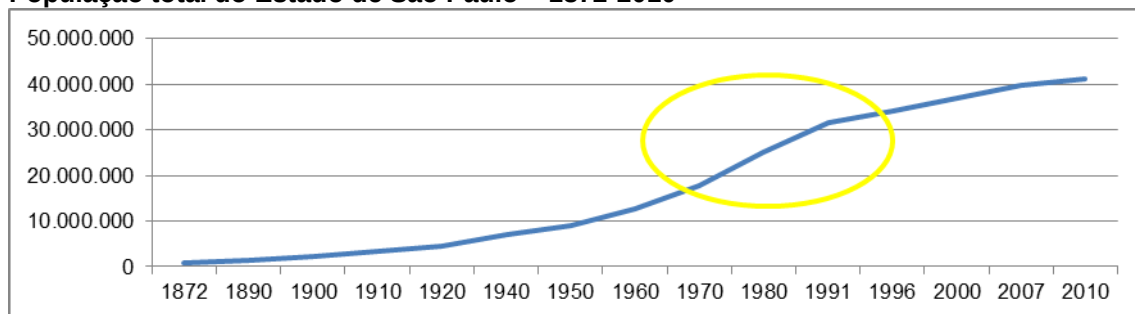
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



autoconstruídas ao mercado formal por meio de regularização urbanística e fundiária.

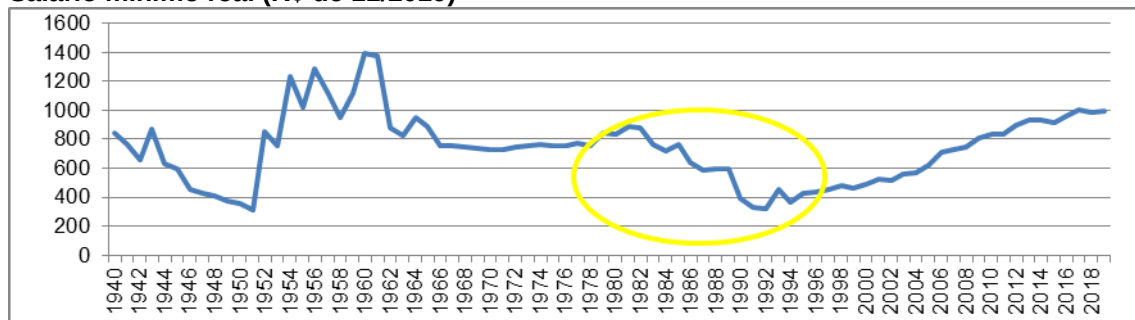
Os anos 80 foram particularmente difíceis para o campo habitacional brasileiro. A instabilidade econômica ao final do período ditatorial levou a um empobrecimento da população, e a extinção do BNH, em 1986, apenas piorou o acesso aos financiamentos imobiliários, criando cenários de rápida expansão dos assentamentos precários e transferindo os polos de fomento à habitação do governo federal para as esferas estaduais. Os estudos de caso desta fiscalização refletem diretamente esse processo e a herança desse período para a sociedade. Para o caso de São Paulo, é possível visualizar, nos dois gráficos a seguir, a aceleração do crescimento da população e a acentuada queda do salário mínimo real nesse período.

**População total do Estado de São Paulo – 1872-2010**



Fonte: TC 10696.989.20-1

**Salário mínimo real (R\$ de 11/2019)**



Fonte: TC 10696.989.20-1

A redemocratização do país permitiu a organização de movimentos sociais pró-moradia, e novas políticas habitacionais foram sendo implementadas ao longo dos anos seguintes: a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001; o retorno das políticas de repercussão federal com a criação do Ministério das Cidades, em 2003; a edição da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004; e a instituição do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em 2008, foram importantes marcos desse processo. Como será exposto a seguir, o Plano Nacional de Habitação incluiu importantes diretrizes para o tratamento da questão dos assentamentos precários no país, que possuem reflexos sobre a política adotada, também, pelo governo paulista.



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



### **3. Constatações da fiscalização**

A dificuldade de estabelecer causalidades e responsabilizações no lento desenrolar dos projetos implicou certa restrição na elaboração dos achados. Parte da produção dos resultados da CDHU é fortemente influenciada pelas dinâmicas sociais inerentes à política habitacional. Ainda assim, o relatório do que foi encontrado permite conclusões sobre ineficiências de gestão, especialmente no que se refere ao apoio institucional de alto nível para a implementação dos projetos de urbanização, que se reflete na operacionalização das políticas in loco.

#### **3.1. Não há uma política estadual estratégica em operação no que se refere aos assentamentos precários**

O caráter estratégico das políticas habitacionais no Brasil recente foi fortemente influenciado pelos mecanismos lançados pelo governo federal, a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001; da criação do Ministério das Cidades, em 2003; e, finalmente, da estruturação da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, que estabeleceu um conjunto de diretrizes e propôs um aparato institucional de abrangência nacional (Ministério das Cidades, 2004).

Em termos de gestão, a PNH propôs um conjunto de instrumentos para a formulação de políticas e o engajamento dos entes federativos, entre eles o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), para criar um fórum permanente de participação e integração das três esferas em relação a esse tema; o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, cujo intento era o de, permanentemente, produzir dados e estudos sobre a habitação no país e os programas habitacionais colocados em prática; e o Plano Nacional de Habitação, contendo as metas de médio e longo prazos e as linhas de financiamento para os programas habitacionais propostos, distribuindo recursos entre as regiões do país. Em termos de conteúdo, a PNH se estruturou em três componentes: a Integração Urbana de Assentamentos Precários, a Produção da Habitação, e a integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano.

No que tange a este trabalho, o primeiro componente possui acentuada relevância. Herdando a tendência já materializada no Estatuto da Cidade, por meio da regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social, a PNH incluiu entre as suas diretrizes o reconhecimento da irreversibilidade dos processos que levaram à formação dos assentamentos precários, trazendo ao debate nacional a necessidade de sua integração aos tecidos urbanos, em vez de sua erradicação. Essa lógica coloca em pauta não só a urbanização propriamente dita, dotando os assentamentos precários da infraestrutura urbana que normalmente lhes faltam, como avança no sentido da necessidade



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



de regularização fundiária e urbanística desses assentamentos. Assim, o conhecimento aprofundado sobre as diversas tipologias de assentamentos precários e sobre suas especificidades assume um novo patamar de importância para a implementação das políticas habitacionais propostas.

Os esforços empreendidos sobre as estratégias lançadas pela PNH geraram frutos: a instauração do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) ocorreu por meio da Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005; levantamentos de dados e estudos sobre a realidade nacional da habitação foram realizados, como o estudo da Fundação João Pinheiro sobre déficit habitacional no Brasil (2005), o estudo sobre assentamentos precários do Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEM/CEBRAP (2007), e o estudo sobre demandas futuras por novas moradias, do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG (Cedeplar), em 2007; e, por fim, o Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2010), o PlanHab, foi lançado em 2010, transformando os componentes da PNH em linhas programáticas.

De forma concomitante, o Governo do Estado de São Paulo buscou elaborar, a partir de 2009, o seu Plano Estadual de Habitação (PEH), com abrangência até 2023. De início, foi realizado um diagnóstico das necessidades habitacionais em conjunto com a Fundação SEADE (ESTADO DE SÃO PAULO, 2010), que será tratado com mais detalhe no tópico 3.1.2 abaixo. Sobre essas estimativas, o PEH delimitou cinco linhas programáticas para atuação em seu horizonte temporal, muito próximas daquelas lançadas pela PNH e já colocadas em prática pelo PPA 2008-2011.

As linhas programáticas reafirmadas pelo PEH foram:

1. Recuperação Urbana de Assentamentos Precários;
2. Provisão de Moradias;
3. Requalificação Urbana e Habitacional;
4. Regularização Fundiária;
5. Assistência Técnica e Desenvolvimento Institucional. (ESTADO DE SÃO PAULO, 2012)

A linha “Recuperação Urbana de Assentamentos Precários” é a que dá origem ao Programa 2510, objeto desta fiscalização. Essa linha é definida no PEH como segue:

A linha programática **Recuperação Urbana de Assentamentos Precários** visa à promoção de ações de recuperação e qualificação dos assentamentos precários no Estado de São Paulo, aí consideradas favelas, áreas de risco, áreas de recuperação e proteção ambiental e áreas que demandam intervenção de obras públicas.

São vetores fundamentais para a composição dessa linha programática a integração de atendimentos de habitação,



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



saneamento e gestão ambiental, adequação da infraestrutura e serviços urbanos, desenvolvimento social e regularização urbanística e fundiária.

Os tipos de ação valorizam a adoção de modelagens de programas e operações passíveis de integração com programas federais, estaduais e municipais voltados à recuperação urbana e ambiental do passivo de assentamentos inadequados resultantes da urbanização precária. (ESTADO DE SÃO PAULO, 2012)

Nota-se que a delimitação da ação do programa é clara, abrangendo os assentamentos precários que se encontram em áreas não urbanizadas, uma vez que a atuação em assentamentos precários em locais já urbanizados está incluída na linha programática da Requalificação Urbana e Habitacional<sup>744</sup>. A parcela do programa que pode incluir áreas urbanizadas refere-se às moradias irregulares com famílias vulneráveis que estejam localizadas em áreas necessárias à instalação de obras públicas, cuja remoção não pode ocorrer por meio da desapropriação.

O levantamento de necessidades habitacionais para a linha programática de Recuperação urbana de assentamentos precários produziu o seguinte quadro, que considera as necessidades e recursos envolvendo os três níveis federativos:

---

<sup>744</sup> "A linha programática de Requalificação Urbana e Habitacional tem como foco a promoção de melhorias na moradia e na cidade, propiciando a qualificação e a revitalização de espaços já urbanizados de forma associada à provisão de moradia, com benefícios urbanos amplos. Tais tipos de situação foram verificados como necessidades habitacionais e urbanas expressivas nos municípios de menor porte e/ou em municípios com carências habitacionais menos graves, mas com déficits de qualidade urbana e de habitabilidade, que demandam equacionamento. Também são objeto dessa linha programática as áreas urbanas centrais ou consolidadas e subutilizadas para fins habitacionais e urbanos e que podem ter sua utilização potencializada com amplos ganhos de urbanidade e sustentabilidade para as cidades paulistas." (ESTADO DE SÃO PAULO, 2012, p. 256)



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



**Quadro de necessidades habitacionais em recuperação urbana de assentamentos precários - PEH**

| TIPO DE AÇÃO                               | Nº DOMICÍLIOS    | COMPONENTE                                                                | Nº DOMICÍLIOS    | RECURSOS NECESSÁRIOS (R\$ milhões) | PROGRAMAS                                                                                     |
|--------------------------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| REASSENTAMENTO<br>(unidades habitacionais) | 848.480          | (A) Risco em favelas                                                      | 83.998           | 20.072                             | Áreas de Risco                                                                                |
|                                            |                  | (B) Risco - Domicílios isolados                                           | 140.792          |                                    |                                                                                               |
|                                            |                  | (C) Domicílios ou barracos em favelas                                     | 328.343          | 55.689                             | Favelas<br>Mananciais Metropolitanos<br>Serra do Mar<br>Litoral Sustentável<br>Obras Públicas |
|                                            |                  | (D) Barracos isolados e domicílios com infraestrutura imprópria a remover | 295.347          |                                    |                                                                                               |
| URBANIZAÇÃO<br>(domicílios)                | 445.806          | (E) Domicílios atendidos por obras de urbanização                         | 445.806          | 10.778                             | Urbanização Integrada / Favelas                                                               |
| <b>TOTAL</b>                               | <b>1.294.286</b> |                                                                           | <b>1.294.286</b> | <b>86.539</b>                      |                                                                                               |
| TOTAL RISCO (A+B)                          |                  | 224.790                                                                   |                  |                                    |                                                                                               |
| TOTAL FAVELAS REASSENTAMENTO (A+C)         |                  | 412.341                                                                   |                  |                                    |                                                                                               |
| TOTAL DOMICÍLIOS ISOLADOS A REASSENTAR (D) |                  | 295.347                                                                   |                  |                                    |                                                                                               |
| TOTAL FAVELAS A URBANIZAR (E)              |                  | 445.806                                                                   |                  |                                    |                                                                                               |

Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

Fonte: TC 10696.989.20-1

Como se vê na figura acima, foi detectada, à época, a necessidade de 1.294.286 domicílios, entre déficit e inadequações — o que corresponde a mais da metade (56,6%) de todas as necessidades habitacionais levantadas no plano inteiro<sup>745</sup>. Desses, 858.147 (66,3%) referem-se a domicílios em favelas (A+C+E). **O custo de urbanizar todas as favelas e reassentar todos os riscos — em favelas ou isolados — foi estimado em cerca de R\$86,5 bilhões até 2023.** Para efeitos de comparação, as outras linhas programáticas contavam com necessidades de recursos estimadas em R\$23,8 bilhões para provisão, R\$10,8 bilhões para requalificação urbana, R\$418 milhões para a linha “Regularização Fundiária” (essa exclusivamente via programa Cidade Legal) e R\$1,1 bilhão para a linha de assistência técnica de desenvolvimento institucional. **A conclusão é que os assentamentos precários constituem a questão habitacional mais premente e desafiadora do Estado de São Paulo.**

Não bastasse a dimensão das necessidades, o estudo da F. SEADE também apontou o perfil de fragilidade da população residente desses assentamentos:

<sup>745</sup> (ESTADO DE SÃO PAULO, 2012, p. 296)





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



A precariedade habitacional associa-se, de forma direta, à pouca disponibilidade de renda monetária dos residentes. A parcela de moradias adequadas é menor entre as que se classificam na classe de renda domiciliar total de até um salário mínimo (39,8%) e entre as que dispõem de renda entre um e três salários mínimos (51,9%). Nos estratos de renda mais alta, há nítida mudança de comportamento, com participação acentuada dos domicílios adequados: 73,1%, 81,3% e 91,2% nas faixas entre três e cinco, cinco e dez e mais de dez salários mínimos, respectivamente. (ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, p. 18)

E, mais adiante:

Domicílios com déficit e inadequados caracterizam-se pela presença de famílias com chefes em geral mais jovens, parcela delas sem cônjuge e muitas com filhos crianças ou adolescentes. Essa condição, por si só, contribui para entender sua especificidade social em relação aos residentes em domicílios adequados. O acesso a programas públicos de transferência de renda monetária corrobora a condição de pobreza da população residente nos domicílios com déficit e inadequação. São beneficiários desses programas os moradores de 17,8% e 15,1% desses domicílios, respectivamente, ao passo que, entre os adequados, a parcela dos favorecidos corresponde a 4,8%. (ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, p. 25)

Essa introdução ilustra a dimensão da complexidade da questão dos assentamentos precários, questão essa que requer ferramentas avançadas de gestão pública e alto grau de comprometimento institucional da alta direção governamental. No entanto, foi percebido pela fiscalização que instrumentos importantes para o enfrentamento estratégico dessa linha programática da ação estadual não se encontram em pleno ou adequado funcionamento, como exposto a seguir.

**3.1.1. O funcionamento das instâncias políticas de discussão e elaboração de diretrizes não ocorre conforme os normativos**

A criação do SNHIS teve, como uma de suas principais características, o incentivo à criação de estruturas federativas que funcionassem como fóruns deliberativos sobre as políticas de habitação de interesse social. Assim, em seu artigo 5º, a Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005, estabeleceu:

Art. 5º Integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS os seguintes órgãos e entidades: (...)

V – conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais; (BRASIL, 2005)

Além dos Conselhos, foi incluído no SNHIS o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cujos recursos seriam descentralizados para as unidades da federação por meio de seus próprios fundos locais, mediante contrapartidas. Assim, versa o artigo 12 do mesmo diploma:



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



Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:

I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares; (...) (BRASIL, 2005)

Dessa maneira, o governo federal incentivou a replicação dos mecanismos federais em cada ente federativo, fomentando estruturas com um caráter deliberativo e democrático para a discussão das políticas habitacionais locais. Além disso, a Lei Federal estabeleceu uma competência para os Estados, especificamente:

Art. 17. Os Estados que aderirem ao SNHIS deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios. (BRASIL, 2005)

Assim, os Estados possuem uma função própria e exclusiva, qual seja, a de articular as ações municipais e próprias em política habitacional em seu território, e compatibilizá-las com planos de desenvolvimento regionais. Além disso, a lei estabelece a função de auxiliar os municípios, em especial nas áreas **complementares** à habitação. Dessa maneira, os Estados possuem uma função política e técnica pronunciada no SNHIS e, por meio de seus Conselhos de Habitação, podem estabelecer critérios de alocação para os recursos advindos do governo federal por meio do FHNIS:

Art. 18. Observadas as normas emanadas do Conselho Gestor do FNHIS, os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais fixarão critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais. (BRASIL, 2005)

Em 2008, o Estado de São Paulo aderiu ao SNHIS, por meio da edição da Lei nº 12.801, de 15 de janeiro de 2008, e sua posterior regulamentação por meio do Decreto nº 53.823, de 15 de dezembro de 2008. Essa lei instituiu o Conselho Estadual de Habitação (CEH), o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e estabeleceu suas atribuições:

Artigo 4º - São atribuições do CEH:

I - **propor programas e ações para o desenvolvimento da política estadual para a habitação de interesse social;**



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



II - **acompanhar e avaliar a implementação dos programas e ações** relativos à habitação de interesse social e à regularização fundiária de áreas habitacionais ocupadas por populações de baixo poder aquisitivo;

III - **promover a cooperação dos governos federal, estadual e municipais com a sociedade civil organizada na formulação e execução da política estadual da habitação** de interesse social;

IV - **incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos** afetos à política habitacional de interesse social **nos níveis municipal e regional** do Estado;

V - promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores para monitorar as atividades relacionadas com o desenvolvimento habitacional;

VI - estimular ações que visem propiciar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos, voltados para a solução dos problemas habitacionais das populações de baixo poder aquisitivo;

VII - **promover a realização de estudos, pesquisas, seminários e debates, sobre o desenvolvimento habitacional no Estado** e disseminar os resultados alcançados pelos programas e ações desenvolvidos;

VIII - **estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social exercido pelos órgãos colegiados, regionais e municipais**, visando fortalecer o desenvolvimento habitacional sustentável;

IX - dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões;

X - aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

(...)

Artigo 9º - Fica instituído o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social - FPHIS, de natureza contábil, vinculado à Secretaria da Habitação, com a finalidade de implementar políticas habitacionais direcionadas à população de baixo poder aquisitivo. (ESTADO DE SÃO PAULO, 2008) (grifos nossos)

Nota-se pelos grifos a relevância conferida ao CEH para as funções de produção de conhecimento em políticas habitacionais (inciso VII), de elaboração de políticas e diretrizes para a habitação (inciso I), monitorar a implantação das políticas (inciso II) e a auxiliar o desenvolvimento institucional dos municípios no mesmo sentido (incisos IV e VIII), incluindo a participação da sociedade civil nesse processo (inciso VIII).

Além do CEH, o FPHIS também possui um Conselho Gestor (CGFPHIS), que estabelece critérios e aprova os planos de aplicação dos seus recursos:

Artigo 12 - O FPHIS terá um Conselho Gestor, órgão de caráter deliberativo, composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, sendo presidido pelo Secretário da Habitação. (...)



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



Artigo 13 - Compete ao Conselho Gestor do FPHIS:

I - estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FPHIS, observado o disposto nesta lei e nas políticas habitacionais do Estado direcionadas para a população de baixo poder aquisitivo;

II - aprovar orçamentos e planos de aplicação e de metas, anuais e plurianuais do FPHIS;

III - deliberar sobre as contas do FPHIS;

IV - dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FPHIS, nas matérias de sua competência;

V - fixar a remuneração do agente operador;

VI - aprovar seu regimento interno. (ESTADO DE SÃO PAULO, 2008)

**Embora essas instituições tenham sido criadas, e a elas tenha se dado importantes atribuições na formulação e acompanhamento das políticas estaduais para a habitação, a realidade é a pouca atuação desses órgãos nos últimos quatro anos. Não apenas isso, mas também a institucionalização insuficiente do FPHIS, que não foi plenamente estabelecido no sistema orçamentário estadual.**

Foi verificado pela fiscalização que, de 2016 até 2019, o Conselho Estadual de Habitação, embora formalmente composto<sup>746</sup> por meio das Resoluções SH nº 36/2017, 46/2019, 48/2019, e dos Decretos do Governador de 26/04/2019 e de 22/08/2019, se reuniu apenas uma vez, em 15/08/2017, sendo essa a sua 14ª Reunião Ordinária<sup>747</sup>. O intuito da reunião foi o de empossar os novos membros para o triênio 2017-2019 e apresentar a eles os trabalhos realizados pela Secretaria da Habitação e CDHU. Não houve propostas de diretrizes ou deliberações, funcionando mais como um painel de informes.

Sobre o FPHIS, é pertinente resgatar o teor do Relatório de Fiscalização Operacional, elaborado em 2012 por esta Diretoria de Contas do Governador, no âmbito do TCA 17.921/026/12, anexado ao TC 3.564/026/12, de Relatoria das Contas do Governador referentes ao exercício de 2012. Tal relatório debruçou-se sobre o Programa 2505, que concentra as ações da Casa Paulista (unidade vinculada à Secretaria da Habitação) e registra as utilizações dos recursos do FPHIS:

Conforme reza o artigo 1º, incisos VI e VII do Decreto Estadual nº 57.366, de 26/09/2011, tanto o FPHIS quanto o FGH, constituem unidades orçamentárias (UO's), as quais estão detalhadas na Tabela 3, sendo a Agência Paulista responsável por supervisionar e coordenar essas unidades, consoante artigo 4º, inciso II, do Decreto Estadual nº 57.370, de 27/09/2011. Os Fundos estão inseridos, no

<sup>746</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 10/2019, Item 2, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>747</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 10/2019, Item 1, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



desenho orçamentário da SH, através das ações 2276 – Ações do FPHIS e 2277 – Ações do FGH, ambas pertencentes ao Programa 2505.

Nesse contexto, vale pontuar que, apesar de terem sido criadas unidades orçamentárias para os Fundos, estas não têm sido utilizadas na execução orçamentária. Para a operacionalização dos recursos, a Secretaria tem utilizado a UO 25001, referente à própria Secretaria. Em pesquisas realizadas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA's) de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013, não foram identificadas, dotações orçamentárias para as UO's relativas aos Fundos, somente para a UO 25001.

Em pesquisas realizadas nos sistemas SIAFEM e SIGEO, corroboradas pelas respostas às requisições enviadas a SH, não foi possível aferir a existência, até o presente momento, das respectivas contas contábeis dos Fundos em comento, o que pode tornar deficiente o efetivo controle das saídas e entradas de recursos. (...)

Outra informação a ser considerada, refere-se ao fato de que a maior parte dos empenhos dos valores relativos aos Programas vinculados ao FPHIS serem realizados em favor do CNPJ nº 47.209.002/0001-59, pertencente à própria Secretaria da Habitação, conforme pesquisa realizada no site da Receita Federal do Brasil. O FPHIS, no entanto, possui seu próprio CNPJ, cujo nº é 14.795.381/0001-57, também constante da base de dados da Receita Federal. Oportuno destacar, considerando as consultas efetuadas no SIAFEM, que o movimento orçamentário dos recursos não é realizado utilizando-se como favorecido o CNPJ do Fundo, e sim o da SH, em desacordo com o artigo 63 da Lei Federal nº 4.320, de 17/03/1964, já que o CNPJ da SH é utilizado para várias outras operações e não somente para a movimentação dos fundos, além de impossibilitar a identificação do credor do empenho e/ou liquidação. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013)

Esta fiscalização apurou que a situação permanece igual no que se refere à identificação do FPHIS nos Sistemas de Administração Orçamentária do Estado, e os recursos administrados a título do FPHIS, identificáveis na LOA apenas por meio da descrição das ações 2276, 2486, 2502 e 2503<sup>748</sup>, todas do Programa 2505, ainda constam da UO

<sup>748</sup> Descrição das ações mencionadas, conforme Lei 16.923, de 7 de janeiro de 2019:

**Ação 2276:** Concessão de subsídios financeiros com recursos do **Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social-FPHIS**, para aumentar o poder aquisitivo das famílias beneficiadas destinados à aquisição, construção e/ou aquisição de material de construção/mão-de-obra da casa própria, por meio de operação de financiamento habitacional oferecido por agentes financeiros e/ou Banco do Povo Paulista.

**Ação 2486:** Aporte de recursos financeiros do **Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social - FPHIS** para complementar as necessidades de investimento para a produção e aquisição de novas unidades habitacionais no território paulista, por meio de projetos da iniciativa privada contratados pela instituição financeira no âmbito do programa nacional de habitação Minha Casa Minha Vida-MCMV.

**Ação 2502:** Aportes de recursos financeiros do **Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social** junto aos municípios, empresas municipais de habitação, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e/ou outros agentes promotores, destinados a obras de infraestrutura urbana, programas de habitação de interesse social em áreas urbanas e rurais; melhoria em unidades habitacionais prontas ou em construção e estímulo à produção de lotes dotados da necessária infraestrutura, para propiciar a construção de unidades habitacionais dirigidas à população de baixo poder aquisitivo, assim como apoio técnico.

**Ação 2503:** Aporte de recursos financeiros do **Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social-FPHIS** nas seguintes modalidades: complementação da capacidade de pagamento dos beneficiários (encargos de financiamento, arrendamento, locação, taxa de retribuição pelo uso ou ocupação, etc.); auxílio ao imóvel; cobertura de itens da





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



25001/UG250104, e estão alocados na Fonte 001001001 – Tesouro-Geral, conforme mostra a Tabela abaixo, com dados extraídos do SIGEO. A UO específica do FPHIS, 25079, não é utilizada em nenhuma das ações:

**Execução orçamentária dos recursos indicados na LOA como pertencentes ao FPHIS<sup>749</sup>**

| Mês                             | 201912                          |                                                      |                                                          |                                                      |             |                             |                     |
|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------|---------------------|
| Código Nome Órgão               | Código Nome UO                  | Código Nome UG                                       | Código Nome Programa                                     | Código Nome Projeto Atividade                        | CNPJ Fundos | Código Nome Fonte Detalhada | Liquidado até o Mês |
| 25000 - SECRETARIA DA HABITACAO | 25001 - SECRETARIA DA HABITACAO | 250104 - AGENCIA PAULISTA HABIT.SOCIAL-CASA PAULISTA | 2505 - FOMENTO A HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL-CASA PAUL | 2276 - FOMENTO AO CREDITO HABITACIONAL               |             | 001001001 - TESOIRO-GERAL   | 9.164.248,00        |
|                                 |                                 |                                                      |                                                          | 2492 - PARCERIA PUBLICO PRIVADA - PPP HABITACIONAL   |             | 001001001 - TESOIRO-GERAL   | 64.104.074,75       |
|                                 |                                 |                                                      |                                                          | 2502 - FOMENTO AO DESENV URBANO EM PARCERIA COM MUN. |             | 001001001 - TESOIRO-GERAL   | 14.804.376,29       |
|                                 |                                 |                                                      |                                                          | 2503 - APOIO HABITACIONAL                            |             | 001001001 - TESOIRO-GERAL   | 27.434.215,26       |

Fonte: TC 10696.989.20-1

Assim, reiteram-se as recomendações realizadas no Relatório das Contas do Governador referentes ao Exercício de 2012, no que se refere aos fundos:

Diante do exposto, os autos são submetidos à consideração superior, para, s.m.j., recomendar à Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo (Agência Paulista de Habitação de Interesse Social) que:

1. Direcione dotações orçamentárias para as UO's dos Fundos Habitacionais nas leis orçamentárias, de modo que as dotações sejam identificadas e confira transparência na utilização dos recursos;
2. Utilize contas bancárias específicas para cada Fundo nos termos da LRF, Lei nº 4.320/64 e Decreto nº 53.823/2008, de molde a propiciar maior transparência na utilização dos recursos;
3. Utilize as UG's dos Fundos na execução orçamentária e contábil, ao invés de utilizar as UG's dos Gabinetes do Secretário e Assessorias e da Secretaria de Habitação;
4. Empenhe para o real credor os recursos dos Fundos habitacionais, de molde a conferir transparência na utilização dos recursos;
5. Elabore balanço consolidado de cada Fundo, de molde a demonstrar as atividades, investimentos, programas desenvolvidos e Municípios beneficiados; (...)

composição do investimento para atendimento habitacional; auxílio-moradia provisório ou ajuda de custo às soluções de moradia.

<sup>749</sup> A ação 2486 não possuiu execução em 2019 e, portanto, não consta na Tabela. Ao mesmo tempo, a ação 2492 não possui em sua descrição indicação de uso de recursos do FPHIS, e por isso encontra-se em cor distinta.



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



No que se refere às atividades do Colegiado, o CGFPHIS realizou 5 reuniões no período de 2016 a 2019:

- 1ª Reunião Extraordinária, em 13/04/2016, para a aprovação da Deliberação Normativa 17, que aprovou a inclusão de 3 novos critérios estaduais para priorização de beneficiários na seleção do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – FAR<sup>750</sup>;
- 6ª Reunião Ordinária, em 17/06/2016, na qual foram aprovadas a Deliberação Normativa 18, que prorrogou a vigência da aplicação de recursos do Fundo nas diversas modalidades do PMCMV e no programa Moradia Melhor, e a Deliberação Normativa 19, que estabeleceu a aplicação de R\$450 milhões, até 2019, no Programa de Lotes - Fomento à Produção e Comercialização de Lotes Urbanos em Municípios paulistas<sup>751</sup>;
- 7ª Reunião Ordinária, em 10/10/2018, na qual foram aprovadas a Deliberação Normativa 20, que inclui a modalidade de carta de crédito para associações na seleção de beneficiários do PMCMV, e a Deliberação Normativa 21, que elevou o valor de financiamento das cartas de crédito concedidas pela Casa Paulista<sup>752</sup>;
- 2ª Reunião Extraordinária, em 12/08/2019, na qual foi aprovada a Deliberação Normativa 22, que alterou os valores das cartas de crédito concedidas no Programa Apoio ao Crédito Habitacional – Modalidade Carta de Crédito Associativa<sup>753</sup>;
- 8ª Reunião Ordinária, em 14/11/2019, na qual se discutiu e aprovou a prorrogação dos programas em andamento que contam com aplicação de recursos do FPHIS; a extinção do Programa de Lotes - Fomento à Produção e Comercialização de Lotes Urbanos em Municípios paulistas; e a alteração de pontos específicos do Programa Casa Paulista- Lotes Urbanizados – Parcerias com Municípios<sup>754</sup>. Esta fiscalização não encontrou publicações das Deliberações Normativas advindas dessa reunião.

O que se nota da análise das matérias aprovadas pelo CGFPHIS é a apreciação de temas pelo colegiado limita-se a ajustes em linhas de financiamento advindas do governo federal (PMCMV) e em parcerias com municípios. Assim, o CGFPHIS reflete uma falta de diretrizes que deveriam

<sup>750</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 10/2019, Item 4, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>751</sup> Idem.

<sup>752</sup> Idem.

<sup>753</sup> Publicada no Diário Oficial, Caderno Executivo I, de 14/08/2019, página 46.

<sup>754</sup> Publicada no Diário Oficial, Caderno Executivo I, de 19/11/2019, página 42.



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



advir do CEH, Conselho este que, como visto, não se encontra plenamente operante.

No que se refere à atuação estratégica específica da CDHU, foram analisadas as atas das Reuniões de seu Conselho de Administração<sup>755</sup>, de 2018 até maio de 2019, compreendendo as reuniões de números 592 a 617. Ações estratégicas e táticas da Companhia foram abordadas em cinco das 26 reuniões analisadas, e no que se refere às políticas para assentamentos precários, as diretrizes estratégicas mencionadas foram:

1) O Projeto de mapeamento dos assentamentos por meio do SIM<sup>756</sup>:

Quanto ao plano Regional de Habitação, o diagnóstico habitacional para as prioridades de ação metropolitana é elaborado em conjunto pela Secretaria da Habitação, Conselhos Regionais, Agências Regionais, Câmaras Temáticas de Habitação, Municípios das Regiões Metropolitanas, contando com apoio do Sistema SIM – Emplasa e apoio metodológico – Contrato CDHU/UFABC. O objetivo é possibilitar a qualificação dos assentamentos precários de forma a construir indicadores para orientação das ações habitacionais no território regional, verificando a qualificação dos assentamentos precários – condição atual, e definindo o tipo de intervenção requerida para equacionar a situação identificada na área/região.

E além<sup>757</sup>:

(...) e Assistência Técnica à SH (2019): Continuidade dos trabalhos de apoio à elaboração de Planos Metropolitanos de Habitação em parceria com os Conselhos e as Agências Metropolitanas e municípios e suporte da Emplasa. Meta: Diagnóstico inicial construído em conjunto com municípios; Diretrizes para os Planos Metropolitanos de Habitação; (...)

2) A Política Estadual de Reassentamento Habitacional, Resolução emanada pela Secretaria da Habitação que visa disciplinar a atuação do Estado no Reassentamento Habitacional de famílias vulneráveis atingidas por obras públicas ou morando em situação de risco, e sua posterior internalização por meio de Norma Interna da CDHU<sup>758</sup>:

<sup>755</sup> O Conselho de Administração da CDHU está estabelecido por meio do Capítulo V do Estatuto da CDHU, aprovado na Assembleia Geral Extraordinária de 22/08/2018: "Artigo 7º - O Conselho de Administração é órgão de deliberação colegiada responsável pela orientação superior da empresa." As atribuições desse colegiado são pormenorizadas no Artigo 14, no qual se destaca a relevância desse colegiado na apreciação de todo o planejamento estratégico da Companhia, tanto das diretrizes emanadas por propostas de seus membros, como das diretrizes propostas pela Diretoria da Companhia.

<sup>756</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 11/2019 – Item 1. Ata da Reunião do Conselho de Administração da CDHU nº 607, de 19/09/2018, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>757</sup> Idem. Ata da Reunião do Conselho de Administração da CDHU nº 610, de 12/02/2019, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>758</sup> Idem. Ata da Reunião do Conselho de Administração da CDHU nº 613, de 14/02/2019, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



No âmbito da Política Estadual de Reassentamento Habitacional, em 2018 foi desenvolvida a norma e procedimentos da CDHU para atendimento vinculado a reassentamento habitacional, que estabelece diretrizes e procedimentos para atendimento habitacional de interesse social às famílias residentes em assentamentos irregulares e precários e afetadas por ações públicas que demandam reassentamento habitacional. A necessidade de elaboração de uma norma específica para demanda fechada de reassentamento se impõe, considerando a natureza dos processos de reassentamento, caracterizado pelo atendimento do conjunto de famílias residentes no território objeto de ação do poder público e pela desocupação compulsória, destacando-se a garantia do planejamento adequado da intervenção.

Esses dois instrumentos de planejamento, além de menções a ferramentas de gestão voltadas à revisão e sistematização de Termos de Ajustamento de Condutas assinados pela Companhia e da criação de uma Matriz para a Gestão de Riscos<sup>759</sup> em projetos e contratos, são as atuais atitudes em andamento da CDHU no trato dos assentamentos precários.

Não se verifica, nos registros analisados, a influência de diretrizes superiores advindas dos colegiados institucionalizados, como o CEH, e os reflexos de políticas articuladas entre a SH e outros órgãos estaduais limitam-se aos dois temas elencados: o mapeamento das necessidades metropolitanas por meio do SIM, esta uma solução com potencial de alto impacto estratégico; e a Política Estadual de Reassentamento — cuja função é estabelecer uma solução de gestão para procedimentos já existentes e para os quais não havia padronização e planejamento suficientes.

Em que pese a importância da linha programática dos assentamentos precários no campo de política pública da habitação, e a atuação praticamente exclusiva da CDHU na execução dessa política pública, não se verificam, no material analisado, discussões mais amplas de seu Conselho de Administração em relação a temas importantes como a seleção de público-alvo, a articulação com outros órgãos estaduais e municipais no compartilhamento de responsabilidades, as estratégias de implementação dos projetos em andamento, ou mesmo discussões sobre a avaliação do andamento dos projetos admitidos pela Companhia. Também não foram verificadas discussões sobre a necessidade ou não do apoio de outros órgãos governamentais estaduais ou municipais, nem sobre a disponibilização proativa de tais apoios. Como será evidenciado ao longo deste Relatório, o vulto e a complexidade dos projetos encabeçados pela CDHU justificaria a inclusão, na pauta do Conselho de Administração, de discussões dessa natureza.

<sup>759</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 11/2019 – Item 1. Ata da Reunião do Conselho de Administração da CDHU nº 613, de 14/02/2019, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



**3.1.2. O acompanhamento do impacto do programa é insuficiente**

O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social também contou com um diagnóstico da situação habitacional, produzido pela Fundação Seade para esse fim específico (ESTADO DE SÃO PAULO, 2010). O diagnóstico teve como principais aspectos a criação de uma metodologia própria para a estimativa das necessidades habitacionais, diferenciando-se das metodologias utilizadas nos estudos encomendados pelo governo federal à Fundação João Pinheiro e ao CEM/CEBRAP. Por meio da metodologia em cascata, a distinção entre déficit e inadequação habitacional foi preservada, havendo, no entanto, um valor de partida menor para o déficit, cuja classificação inicial restringiu-se aos domicílios em situação mais grave: domicílios construídos com material inapropriado, a moradia em área de risco de desmoronamento e enchente e sem pavimentação, guias e sarjetas. A exclusão dessas características classifica o domicílio como inadequado, ou seja, passível de melhorias que evitariam a sua substituição. Apesar de a metodologia prever uma transferência de inadequação para déficit baseada em percentuais de experiências da CDHU<sup>760</sup> na execução de políticas habitacionais, o efeito inicial dessa metodologia é o de estimar números mais elevados para a inadequação e menos elevados para o déficit, reduzindo, portanto, a pressão sobre políticas de produção de moradias e elevando a demanda por políticas de combate à inadequação.

<sup>760</sup> Foram transferidos de inadequação para déficit todos os cômodos localizados em favela — dado que seu alto custo de solução implicaria um custo tão alto que ultrapassaria o custo da provisão de uma nova moradia —; 30% das inadequações acumuladas de domicílio em favela e outra carência; 30% das inadequações combinadas de moradia em cômodo e espaço interno insuficiente; 20% das moradias em cômodo situadas fora de favelas e cortiços; 20% das moradias congestionadas; e 5% das moradias com infraestrutura interna imprópria. ESTADO DE SÃO PAULO. (2010). *Necessidades habitacionais no Estado de São Paulo: subsídios para o Plano Estadual de Habitação 2010-2023*. São Paulo: Fundação SEADE; CDHU. Pp 47 a 49.





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



**Metodologia de classificação de necessidades habitacionais em cascata**

| <b>QUADRO 1</b><br>Procedimento de classificação dos domicílios,<br>conforme necessidades habitacionais           |                |               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------|
| Componentes                                                                                                       |                | Classificação |
| Barraco isolado ou em favela?<br><i>Se não:</i>                                                                   | <i>Se sim:</i> | Déficit       |
| Moradia localizada em área de risco de desmoronamento?<br><i>Se não:</i>                                          | <i>Se sim:</i> | Déficit       |
| Moradia invadida localizada em área de risco de enchente e sem pavimentação e guias e sarjetas?<br><i>Se não:</i> | <i>Se sim:</i> | Déficit       |
| Moradia localizada em favela?<br><i>Se não:</i>                                                                   | <i>Se sim:</i> | Inadequação   |
| Moradia localizada em cortiço?<br><i>Se não:</i>                                                                  | <i>Se sim:</i> | Inadequação   |
| Moradia com espaço interno insuficiente?<br><i>Se não:</i>                                                        | <i>Se sim:</i> | Inadequação   |
| Moradia com congestionamento domiciliar?<br><i>Se não:</i>                                                        | <i>Se sim:</i> | Inadequação   |
| Moradia com infraestrutura interna insuficiente?<br><i>Se não:</i>                                                | <i>Se sim:</i> | Inadequação   |
| Moradia própria sem documentação de posse?<br><i>Se não:</i>                                                      | <i>Se sim:</i> | Inadequação   |
| Moradia alugada com renda inferior a três salários mínimos?<br><i>Se não:</i>                                     | <i>Se sim:</i> | Inadequação   |
| Moradia adequada                                                                                                  |                | Adequação     |

TC 10696.989.20-1

O estudo da Fundação SEADE em parceria com a CDHU utilizou como dados brutos a Pesquisa de Condições de Vida, elaborada pela FSEADE junto a uma amostra de domicílios urbanos nas regiões metropolitanas e no interior do estado, cujo objetivo era o de ampliar as informações existentes para os estudos sobre pobreza, incluindo variáveis de qualidade de vida da população ligadas a condições de habitação, acesso a serviços de saúde, condições educacionais e inserção no mercado de trabalho, além da renda<sup>761</sup>. Essa pesquisa foi realizada em 1990, 1994, 1998 e 2006. Esse foi o último ano de elaboração da PCV, cujos dados subsidiaram as estimativas das necessidades habitacionais para o PEH.

Após a edição de 2006, a PCV foi descontinuada. Assim, não houve atualizações das estimativas de necessidades habitacionais para o Estado. Dessa forma, um dos componentes da gestão das políticas públicas, que é a avaliação, resta prejudicada, uma vez que a Secretaria da Habitação não possui informações sobre o sentido e a magnitude das alterações das

<sup>761</sup> ESTADO DE SÃO PAULO. (2010). *Necessidades habitacionais no Estado de São Paulo: subsídios para o Plano Estadual de Habitação 2010-2023*. São Paulo: Fundação SEADE; CDHU. Pág. 12.



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



necessidades habitacionais. A elaboração de uma metodologia própria tornou, além do mais, inadequada a utilização de outras bases de dados disponíveis, como as PNADs, por exemplo, para o acompanhamento da situação habitacional do Estado. A solução encontrada pela Secretaria da Habitação e CDHU foi, a cada PPA, subtrair do estoque de necessidades existentes em 2006 a produção da própria Companhia, desconsiderando, assim, os efeitos do mercado privado e das flutuações socioeconômicas que afetam as condições de habitação da população. Dessa forma, torna-se mais acentuada a falta de uma abordagem estratégica para as políticas habitacionais no Estado.

Em adição, o período compreendido pelo PEH 2011-2023 aproxima-se de seu fim, levantando a questão da necessidade de sua atualização. Não havendo mais as fontes de dados que subsidiaram as estimativas originais do Plano, é certo que não será possível estudar, com legítima comparabilidade, os efeitos das políticas públicas habitacionais no decorrer desse período, nem formas de se estimar as necessidades para um novo período de plano estratégico. Nesse aspecto, a CDHU tem envidado esforços para a elaboração de uma nova metodologia para estimar as necessidades habitacionais do Estado, por meio do Sistema de Informações Metropolitanas (SIM), abrigado pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. – EMPLASA. A EMPLASA, no entanto, está em processo de liquidação desde a edição da Lei 17.056/2019, que a extinguiu, tendo suas atividades encerradas desde 05/10/2019<sup>762</sup>. A Resolução SG-61, de 8 de outubro de 2019, transferiu para o Instituto Geográfico e Cartográfico (IGC), entidade atualmente vinculada à Secretaria de Governo, a responsabilidade pela gestão e manutenção desse sistema, o que permitiria, a princípio, a continuidade dos trabalhos da CDHU sobre essa plataforma<sup>763</sup>.

A nova metodologia parte de um estudo realizado em colaboração com a Universidade Federal do ABC (UFABC), por meio da qual os dados cartográficos têm seus tecidos analisados e tipificados para identificar assentamentos precários. Com esse mapeamento, o intuito da nova metodologia é criar uma plataforma geocolaborativa, sobre a qual os próprios municípios podem registrar, nas áreas identificadas do mapa como assentamento precário, as informações adicionais sobre as características do assentamento e as políticas habitacionais necessárias para seu atendimento (regularização, urbanização simples, urbanização complexa ou remoção). As vantagens desse modelo são a integração entre o Estado e os municípios na gestão da informação sobre assentamentos precários, a criação de uma

<sup>762</sup> Informação disposta em <<https://emplasa.sp.gov.br/>>. Acesso em 18/12/2019.

<sup>763</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 74/2019 – Item 2, disponível no TC 10696.989.20-1.



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

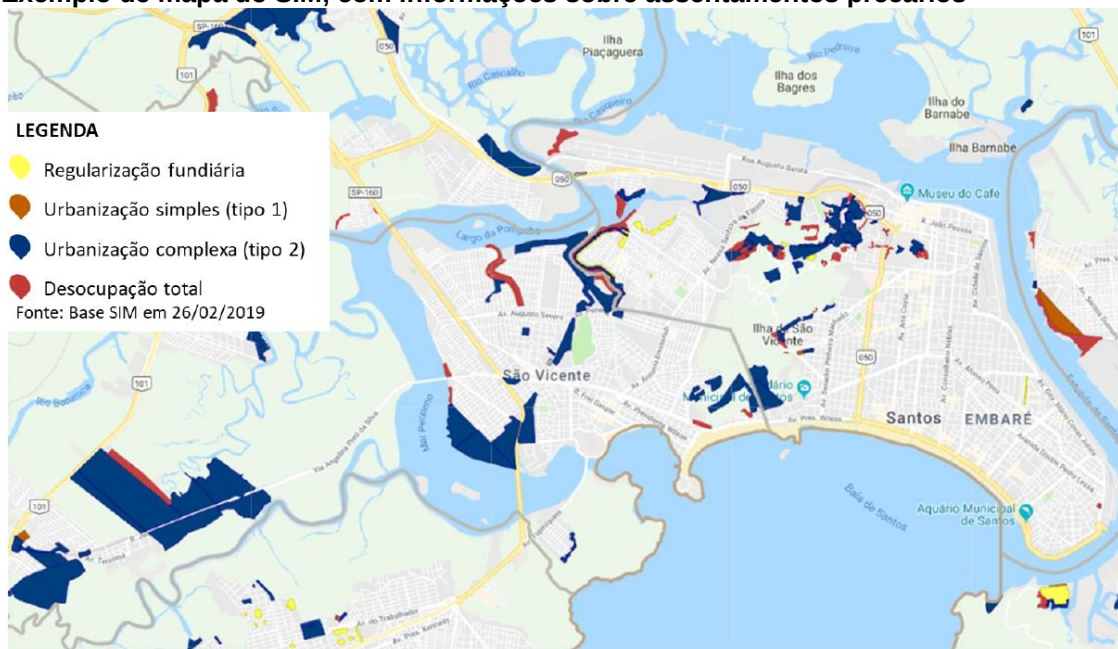


ferramenta que os próprios municípios poderão utilizar para a elaboração de seus planos locais de habitação, e, assim, elevar a probabilidade de uma atualização constante dos dados<sup>764</sup>.

Essa metodologia, no entanto, depende da continuidade do SIM e das parcerias com os municípios, tarefas que requerem apoio institucional significativo não só da administração da CDHU, mas também das instâncias de governo responsáveis por outros órgãos (como a Secretaria de Governo, por exemplo, que precisa compreender a importância multissetorial da ferramenta que administra) e, ao menos, o apoio de responsáveis pela articulação com os municípios.

Além disso, a ferramenta do SIM restringe a mensuração às regiões metropolitanas, não abrangendo outras regiões do Estado, bem como exclui a estimativa de déficit habitacional advindo de outros tipos de inadequação, para a qual não foi apresentada a solução a esta equipe de fiscalização. Ainda que este Relatório se refira apenas às políticas voltadas aos assentamentos precários, a mensuração das necessidades habitacionais para a atualização do PEH, por óbvio, deve abranger todas as linhas programáticas do Estado, uma vez que todas elas competem por recursos no âmbito do orçamento do Estado e, portanto, se afetam mutuamente.

**Exemplo de mapa do SIM, com informações sobre assentamentos precários**



Fonte: TC 10696.989.20-1

<sup>764</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 74/2019 – Item 7, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



**3.1.3. A previsão de recursos na lei orçamentária destinados às políticas habitacionais executadas pela CDHU não é bem informada**

Por fim, esta fiscalização analisou a discrepância entre o orçamento previsto e o orçamento realizado pelo governo do Estado no âmbito da CDHU, ficando evidente a deficiência nas estimativas de recursos necessárias em cada linha programática. Ao possível argumento de que o advento de grave crise financeira do Estado no período abrangido por esta fiscalização dificultaria a correta previsão de receitas — e, consequentemente, despesas factíveis —, é relevante ressaltar que é justamente nos momentos de contingenciamento severo de recursos que as ferramentas de planejamento e gestão são mais necessárias.

Como pode ser observado na Tabela abaixo, os valores realizados são consistentemente e altamente discrepantes dos valores previstos na lei orçamentária em todos os programas e fontes disponíveis. Essa discrepância impede a informação, à sociedade e aos gestores, sobre a quantidade efetivamente disponível ou necessária de recursos para as linhas programáticas estabelecidas. Não só essa informação imperfeita implica em baixa transparência quanto à ação pública, como retroalimenta um sistema falho de estimativa de recursos, prejudicando a construção de um conhecimento quanto aos custos e benefícios das políticas públicas concretizadas e elevando o risco de baixa eficiência nas decisões de gestão dessas políticas. É um entrave significativo à construção de uma estratégia de implementação de uma política pública — e também à sua operacionalização — o desconhecimento quanto aos custos e recursos disponíveis para tal.

É recomendável, portanto, que as estimativas de recursos disponíveis para as políticas habitacionais sejam realizadas à luz de melhores informações e análises, tornando a lei orçamentária instrumento útil de informação, gestão, deliberação democrática e controle.



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



**Percentuais de recursos realizados em relação aos valores previstos nas leis orçamentárias – 2016 a agosto de 2019**

| Programas e ações do PPA 2015-2019 |                                                              | Realizado/Previsto LOA 2016 |                   |               |            | Realizado/Previsto LOA 2017 |                   |               |            | Realizado/Previsto LOA 2018 |                   |               |            | Realizado/Previsto LOA 2019<br>(até agosto de 2019) |                   |               |            |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------|-------------------|---------------|------------|-----------------------------|-------------------|---------------|------------|-----------------------------|-------------------|---------------|------------|-----------------------------------------------------|-------------------|---------------|------------|
|                                    |                                                              | Tesouro                     | Recursos Próprios | Demais Fontes | TOTAL      | Tesouro                     | Recursos Próprios | Demais Fontes | TOTAL      | Tesouro                     | Recursos Próprios | Demais Fontes | TOTAL      | Tesouro                                             | Recursos Próprios | Demais Fontes | TOTAL      |
| 2505                               | FOMENTO À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL                      |                             |                   | 346%          | 426%       |                             |                   | 373%          | 373%       |                             |                   | 627%          | 627%       |                                                     |                   | 355%          | 355%       |
| 2507                               | REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE HABITACIONAL            | 334%                        | 46%               | 72%           | 84%        |                             | 6%                | 20%           | 26%        | 0%                          | 0%                | 200%          | 107%       | 59%                                                 | 195%              | 2934339%      | 374%       |
| 2508                               | PROVISÃO DE MORADIAS                                         | 114%                        | 47%               | 20%           | 74%        | 67%                         | 92%               |               | 82%        | 58%                         | 97%               | 987%          | 68%        | 27%                                                 | 35%               | 293%          | 40%        |
| 2509                               | REQUALIFICAÇÃO HABITACIONAL E URBANA E INCLUSÃO SOCIAL       | 86%                         | 105%              | 20%           | 71%        | 91%                         | 27%               | 589%          | 60%        | 105%                        | 58%               |               | 109%       | 38%                                                 | 307%              | 79987%        | 98%        |
| 2510                               | URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS             | 53%                         | 158%              | 43%           | 60%        | 51%                         | 115%              | 148%          | 76%        | 80%                         | 25%               | 123%          | 63%        | 25%                                                 | 9%                | 153%          | 38%        |
| 2004                               | Reassentamento Habitacional de Risco e Favelas               | 50%                         | 149%              | 50%           | 63%        | 49%                         | 243%              | 138%          | 72%        | 72%                         | 24%               | 127%          | 62%        | 23%                                                 | 8%                | 106%          | 30%        |
| 2005                               | Urbanização de Favelas                                       | 70%                         | 197%              | 34%           | 52%        |                             | 47%               | 187%          | 105%       | 138%                        | 27%               | 70%           | 69%        | 51%                                                 | 41%               |               | 195%       |
| 2511                               | HABITAÇÃO SUSTENTÁVEL E RECUPERAÇÃO AMB. SERRA MAR E LIT.PTA | 37%                         | 180%              |               | 148%       |                             | 43%               | 373%          | 157%       | 153%                        | 35%               | 1812%         | 165%       | 50%                                                 | 691%              | 3211%         | 192%       |
| 3906                               | SANEAMENTO AMBIENTAL EM MANANCIAS DE INTERESSE REGIONAL      | 0%                          | 128%              |               | 35%        |                             | 18%               | 68%           | 45%        | 0%                          | 23%               | 350%          | 104%       | 0%                                                  | 75%               | 965%          | 197%       |
| <b>TOTAL</b>                       |                                                              | <b>85%</b>                  | <b>80%</b>        | <b>61%</b>    | <b>77%</b> | <b>68%</b>                  | <b>56%</b>        | <b>241%</b>   | <b>81%</b> | <b>72%</b>                  | <b>49%</b>        | <b>353%</b>   | <b>84%</b> | <b>30%</b>                                          | <b>33%</b>        | <b>366%</b>   | <b>56%</b> |

Fonte: TC 10696.989.20-1.





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



### 3.2. Há falhas na seleção do público-alvo do programa

A evolução das linhas programáticas do PEH e seu reflexo nos marcos de planejamento orçamentário do Estado encontram-se resumidos no quadro a seguir, mostrando a delimitação da atuação de cada programa:

**Relação entre linhas programáticas federais e PPAs do Estado de São Paulo 2000-2023**

| Relações entre linhas programáticas federais e PPA's do Estado de São Paulo 2000-2020 |                                                                                                                                             |                                                                |                                              |                                                          |                                                                                         |                                                          |                                                                          |                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Instrumento                                                                           | Combate ao Déficit                                                                                                                          |                                                                | Combate à inadequação                        |                                                          |                                                                                         | Regularização                                            | Gestão e desenvolvimento institucional                                   |                      |
| PPA 2000-2003                                                                         | 2503 - Programa habitacional Sonho Meu (mutirão empreitada e ações em favelas)                                                              |                                                                | 2501 - Programa de Melhoria Habitacional     |                                                          |                                                                                         |                                                          | 2502 - Políticas Habitacionais                                           |                      |
|                                                                                       | Promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001)                                                                                 |                                                                |                                              |                                                          |                                                                                         |                                                          |                                                                          |                      |
| PPA 2004-2007                                                                         | 2506 - Pró-lar (demanda geral, cortiços, públicos específicos, urbanização de favelas e núcleos habitacionais, mutirões, lotes urbanizados) |                                                                |                                              |                                                          |                                                                                         | 2507 - Regularização de núcleos habitacionais            | 2505 - Gestão habitacional                                               |                      |
| Política Nacional de Habitação (2004)                                                 | Produção de moradias                                                                                                                        |                                                                | Integração urbana de assentamentos precários |                                                          |                                                                                         |                                                          | Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano |                      |
| PPA 2008-2011                                                                         | 2508 - Provisão de moradias                                                                                                                 |                                                                | 2509 - Requalificação de moradias            | 2510 - Urbanização de favelas e assentament os precários | 3906 - Saneamento ambiental em mananciais de interesse regional                         | 2507 - Regularização fundiária de interesse habitacional | 2505 - Desenvolvimento institucional e social para habitação             |                      |
| PlanHab (2009)                                                                        | Produção e aquisição da Habitação                                                                                                           |                                                                | Melhoria Habitacional                        | Integração urbana de assentamentos precários             |                                                                                         |                                                          | Desenvolvim ento Institucional                                           | Assistênc ia Técnica |
| PEH 2011-2023                                                                         | Provisão de Moradias                                                                                                                        |                                                                | Requalificação Urbana e Habitacional         | Recuperação Urbana de Assentamentos Precários            |                                                                                         | Regularização Fundiária                                  | Assistência Técnica e Desenvolvimento Institucional                      |                      |
| PPA 2012-2015                                                                         | 2508 - Provisão de moradias                                                                                                                 | 2505 - Fomento à habitação interesse social                    | 2509 - Requalificação de moradias            | 2510 - Urbanização de favelas e assentament os precários | 3906 - Saneamento ambiental em mananciais de interesse regional                         | 2507 - Regularização fundiária de interesse habitacional |                                                                          |                      |
| PPA 2016-2019                                                                         | 2508 - Provisão de moradias                                                                                                                 | 2505 - Fomento à habitação interesse social - Casa Paulista    | 2509 - Requalificação de moradias            | 2510 - Urbanização de favelas e assentament os precários | 2511 - Habitação sustentável e recuperação ambiental na Serra do Mar e litoral paulista | 2507 - Regularização fundiária de interesse habitacional |                                                                          |                      |
| PPA 2020-2023                                                                         | 2508 - Provisão de moradias                                                                                                                 | 2505 - Fomento à habitação de interesse social - Casa Paulista | 2509 - Requalificação habitacional e urbana  |                                                          |                                                                                         | 2507 - Regularização fundiária de interesse habitacional |                                                                          |                      |

Fonte: TC 10696.989.20-1



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



### **3.2.1. Há sobreposições entre produtos semelhantes de programas distintos**

Os assentamentos precários possuem diversas tipologias, como mencionado anteriormente, e a matriz de programas e ações da Secretaria da Habitação possui diferenciações que respeitam essas particularidades. No entanto, a distribuição de resultados dos programas que cuidam de assentamentos precários acaba por criar sobreposições que tornam pouco transparente a apuração dos resultados da ação pública nos programas relacionados a assentamentos precários e, conforme será evidenciado no tópico seguinte, gera um problema de seleção e alocação de recursos entre as ações orçamentárias.

Além do programa 2510, que aborda os assentamentos precários em favelas, áreas de risco e zonas de influência de obras públicas em qualquer parte do território, os programas 2511 (Habitação sustentável e recuperação ambiental na Serra do Mar e litoral), 3906 (Saneamento ambiental em mananciais de interesse regional) e 2509 (Requalificação habitacional e urbana e inclusão social) também se referem a assentamentos precários: o programa 2511 tem caráter multissetorial, abordando unidades de conservação e assentamentos precários em favelas localizadas na Serra do Mar e no litoral paulista; o programa 3906 trata da recuperação de mananciais e da urbanização de favelas localizadas nas áreas de mananciais da capital paulista, à beira das represas Billings e Guarapiranga; o programa 2509 trata de assentamentos precários em regiões centrais, notadamente em cortiços e conjuntos habitacionais degradados na capital paulista.

A segregação desses programas encontra justificativas pela existência de mecanismos de financiamento internacional — caso dos programas 2511, que possui financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco do Brasil; e o programa 3906, que possui financiamento do Banco Mundial — e pelo fato de se constituírem em ações multissetoriais, cujos objetivos ultrapassam a urbanização de favelas e o reassentamento em si, tomando essas atividades como parte importante de um objetivo ulterior (a recuperação ambiental da Serra do Mar ou a recuperação da qualidade das águas). O caso do programa 2509 é justificado por tratar, de fato, de tipologias distintas de assentamentos precários. O que não parece encontrar justificativa, no entanto, é a segregação de produtos que, em sua essência, são similares, como é possível notar no quadro:

#### **Caracterização dos programas que tratam de assentamentos precários no PPA 2016-2019 e seus produtos**

| Marco Lógico dos programas selecionados do PPA 2016-2019 – Secretaria da Habitação/CDHU |          |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|
| Programa                                                                                | Objetivo | Produtos |



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



| Marco Lógico dos programas selecionados do PPA 2016-2019 – Secretaria da Habitação/CDHU |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Programa                                                                                | Objetivo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Produtos                                                                                 |
| 2510 – Urbanização de favelas e assentamentos precários                                 | Atuar em favelas e assentamentos precários para melhoria das condições de moradia, integração urbana e qualificação socioambiental; integrar atendimentos por habitação, saneamento, desenvolvimento social e regularização urbanística, com ações de urbanização, adequação de infraestrutura, serviços e reassentamento de famílias de áreas de risco, proteção ambiental e intervenção de obras públicas.   | 316 - <b>domicílios beneficiados por urbanização em favelas</b>                          |
|                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 318 - <b>unidades habitacionais e cartas de crédito para reassentamento habitacional</b> |
| 2511 – Habitação sustentável e recuperação ambiental na Serra do Mar e litoral          | Recuperar e conservação das áreas ambientalmente protegidas da serra do mar e do litoral paulista, promovendo o reassentamento em áreas de risco, a urbanização (provisão de infraestrutura e saneamento) em áreas onde seja possível e ações de recuperação, conservação e fiscalização para proteção dessas áreas.                                                                                           | 1230 - <b>domicílios beneficiados por urbanização e reassentamento habitacional</b>      |
|                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 1231 - <b>domicílios beneficiados por urbanização e reassentamento habitacional</b>      |
|                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 1294 - sistema integrado de fiscalização e planejamento ambiental                        |
|                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 1295 - unidades de conservação beneficiadas com ações de recuperação socioambiental      |
| 3906 – Saneamento ambiental em mananciais de interesse regional                         | Recuperar e proteger as represas, rios e córregos utilizados para abastecimento de águas das regiões metropolitanas e melhorar a qualidade de vida da população residente em áreas de mananciais.                                                                                                                                                                                                              | 322 - <b>domicílios entregues para reassentamento habitacional</b>                       |
|                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 893 - intervenções para melhoria da qualidade da água                                    |
|                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 893 - intervenções para melhoria da qualidade da água                                    |
|                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 1292 - obras de coletor tronco e estação elevatória de esgoto de Itapeverica da Serra    |
| 2509 - Requalificação habitacional e urbana e inclusão social                           | Promover qualidade urbana e inclusão social por meio de: melhorias habitacionais e urbanas para requalificação de espaços urbanizados, subutilizados para uso habitacional, e/ou com carências de infraestrutura e serviços, e apoio à participação, autonomia e organização das comunidades no uso/conservação das moradias, gestão condominial e implementação de projetos para inclusão social e cidadania. | 373 - famílias beneficiadas por atendimento social                                       |
|                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 376 - domicílios beneficiados por melhorias habitacionais                                |
|                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 377 - <b>domicílios entregues e cartas de crédito viabilizados em áreas centrais</b>     |
|                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 378 - domicílios beneficiados por melhorias urbanas em núcleos/conjuntos habitacionais   |

Fonte: TC 10696.989.20-1

O quadro acima demonstra que os programas são implementados por produtos muito semelhantes, em especial os produtos de código 316, 318, 1230/1231 e 322. Em essência, esses produtos são um só, e todos acabam por impactar o indicador de resultado do programa 2510, mesmo não fazendo parte



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



dele<sup>765</sup>. Assim, há uma quebra no marco lógico dos programas, uma vez que produtos distintos impactam o resultado de um programa sem necessariamente estarem ligados a ele; ao mesmo tempo, o resultado do programa 2510 é produzido por meio de produtos e de ações orçamentárias que não pertencem a ele, gerando distorções na relação insumo-produto e dificultando uma análise racional para a necessidade de recursos do programa 2510. Dessa forma, a análise dos resultados do programa 2510 para o PPA 2016-2019 deve ser efetuada com cautela. **Para o PPA 2020-2023, no entanto, a autógrafa do projeto de lei se propõe a sanar esse problema**, ao reunir todos os produtos relativos a urbanização de favelas, reassentamento e requalificação urbana no mesmo programa, renomeando o programa 2510 para incluir todas as tipologias de assentamentos precários e as políticas voltadas a inadequações. Assim, o novo PPA funde os programas 2509, 2510 e 2511 em um só. O programa 3906 não mais existe.

**3.2.2. Há atividades custeadas por recursos do programa que não se referem ao público-alvo**

Quando o Programa 2510 é analisado sob a ótica da forma de implementação, percebe-se que, embora seus produtos sejam dois (domicílios beneficiados por urbanizações e unidades habitacionais para reassentamento), as formas de produção desses dois resultados são variadas.

Para a produção de domicílios beneficiados por urbanizações, a CDHU executa três políticas diferentes: atua diretamente em projetos de urbanismo em glebas de sua propriedade — que foram adquiridas para a construção de unidades e depois favelizadas ou que foram adquiridas já ocupadas com o explícito intento de urbanização—; atua diretamente em glebas de parceiros, por meio de convênios; e, por fim, atua como apoio ao reassentamento em projetos municipais de urbanização de favelas, por meio de convênios. Esta última modalidade é operada por meio da ação de reassentamento, e não de urbanização de favelas; no entanto, por dar uma clara contribuição do Estado em políticas de urbanização (e não erradicação) de favelas, sugerimos a classificação dessas atividades como de urbanização, ainda que indireta.

Para esta fiscalização, embora haja uma análise global do programa 2510 enquanto funcionamento estratégico, o escopo principal de análise delimitado para a execução da fiscalização foi o das urbanizações realizadas com implementação direta em glebas de propriedade da CDHU.

<sup>765</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 11/2019 – Item 6, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



Para a produção de unidades para reassentamento, a CDHU atua primordialmente por meio de parcerias: existem os convênios com órgãos públicos para a remoção, reassentamento e trabalho social com famílias vulneráveis que residem em áreas afetadas por obras públicas; e existem os convênios com municípios para o reassentamento de famílias residentes em áreas de risco.

Na análise concreta dos empreendimentos e despesas realizados à conta das ações 2004 e 2005, é possível, portanto, realizar a seguinte categorização, disposta na tabela abaixo.

**Análise das despesas realizadas no Programa 2510, quanto à adequação aos objetivos – 2016-2019**

| Categoria                                                  | Detalhamento                                       | Valor alocado    | %      | %      |
|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------|--------|--------|
| Projetos de urbanização                                    | Implementação direta                               | 162.655.099,71   | 24,3%  | 37,7%  |
|                                                            | Participação via convênio - Ação de Reassentamento | 88.997.890,08    | 13,3%  |        |
| Convênios para reassentamento em virtude de obras públicas |                                                    | 117.577.046,56   | 17,6%  | 17,6%  |
| Reassentamento em áreas de risco                           | Regiões metropolitanas                             | 99.150.101,67    | 14,8%  | 24,3%  |
|                                                            | Interior                                           | 63.060.306,71    | 9,4%   |        |
| Terrenos                                                   |                                                    | 5.622.675,00     | 0,8%   | 0,8%   |
| Alocações questionáveis                                    | Outros programas                                   | 56.915.580,28    | 8,5%   | 19,6%  |
|                                                            | Convênios de demanda geral ou risco parcial        | 74.220.154,57    | 11,1%  |        |
| SUBTOTAL                                                   |                                                    | 668.198.851,58   | 65,3%  |        |
| Rateio de contratos                                        |                                                    | 355.230.152,50   | 34,7%  | 34,7%  |
| TOTAL                                                      |                                                    | 1.023.429.004,08 | 100,0% | 100,0% |

Fonte: TC 10696.989.20-1

A classificação de cada empreendimento pela fiscalização pode ser conferida na Tabela localizada no Apêndice.

O primeiro aspecto a esclarecer na análise das despesas incluídas no programa 2510 refere-se às despesas identificadas como “Rateio de Contratos”, correspondente a 34,7% do total de despesas realizadas à conta do programa. Esse valor, no entanto, não se refere necessariamente a projetos de intervenção em favelas ou assentamentos precários: a metodologia de alocação da CDHU soma todas as despesas que, por seu funcionamento, não podem ser associadas diretamente a um único empreendimento — contratos de Projetos, Sondagens, Topografia, Consultoria Técnica, Vigilância de Glebas, IPTU/ITR de glebas, Averbção e emolumentos, Seguros Habitacionais, Honorários, custas e emolumentos para recuperação de créditos, Gerenciamento de Obras, Fiscalização de Obras, Indenizações por ações judiciais, e outras despesas menores —, e as rateia de acordo com o peso de cada programa e ação no total do orçamento da Companhia. Sendo assim, as despesas com projetos, por exemplo, não refletem o que efetivamente foi gasto com os projetos do programa 2510, mas apenas uma fração proporcional





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



desse programa como um todo no total de despesas de Projetos de todas as atividades da companhia. Ainda no exemplo, no caso de o programa 2510 ter despesas mais ou menos intensas com projetos, esse efeito não é contabilizado pela CDHU. Assim, esse valor investido é artificial, não servindo como informação de custo ou mesmo de despesa dessa política pública. Por outro lado, uma despesa importante e típica do programa 2510, que é o gerenciamento e a execução do Trabalho Técnico Social, não é incluída no programa 2510. Já as demais despesas referem-se a obras, terrenos e repasses para cartas de crédito especificamente considerados.

Realizando a análise das despesas que podem ser consideradas próprias do Programa, nota-se que, de fato, a maior porção delas (37,7%) refere-se a ações de urbanizações de favelas, seja em projetos de implementação direta, como Santo André A e Guarulhos C, seja como conveniente com municípios, atuando no reassentamento (como em Paraisópolis, na capital paulista). Em seguida, as despesas relacionadas ao reassentamento em áreas de risco somam 24,3% do total, e as despesas referentes a reassentamentos em virtude de obras públicas<sup>766</sup> totalizam 17,6%.

Nota-se um percentual relevante de despesas no programa 2510 (19,6%) que não são propriamente o público-alvo do programa. Trata-se de projetos que pertenceriam a outros programas executados pela Companhia (como a PPP habitacional do centro da capital paulista ou projetos que faziam parte do escopo do programa Mananciais, caso do empreendimento Grajaú D, no Jd. Pabreu, às margens da represa Billings<sup>767</sup>) ou empreendimentos que têm apenas parcela ou mesmo nenhuma de suas unidades destinadas a áreas de risco. É o caso de empreendimentos como Capivari D, Populina C, Jales L, Guaraçaí G e Dumont B, que possuem editais de sorteio publicados em Diário Oficial<sup>768</sup>. Também estão incluídos aí empreendimentos como Fartura G, cujas unidades habitacionais destinadas a áreas de risco somam 40 de um total de

<sup>766</sup> Foi somado a esta categoria a totalidade das obras de edificação e serviços complementares do edifício Guarulhos E, uma vez que, das 178 unidades habitacionais nele existentes, apenas 54 unidades foram destinadas aos beneficiários do programa de urbanização de Pimentas (Guarulhos C), sendo as demais oferecidas a beneficiários de reassentamento em virtude de obras do Rodoanel Norte (DERSA – 104 unidades) e Parque Várzeas do Tietê (DAEE – 20 unidades). Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 72/2019, Item 2, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>767</sup> O empreendimento Grajaú D pertencia ao Programa Mananciais até 2017, conforme Relatório da Administração publicado em Diário Empresarial de 16/08/2018, página 7. Sua alocação no programa 2510 não é coerente com técnicas de programação orçamentária, uma vez que o Programa Mananciais continua ativo em 2019.

<sup>768</sup> Capivari D: Diário Empresarial de 12/12/2017, página 24;

Populina C: Diário Empresarial de 10/10/2014, página 53, com retificação de convênio alterando o tipo de demanda de reassentamento para geral publicada em Diário Empresarial de 08/01/2015, página 20.

Jales L: Diário Empresarial de 07/06/2018, página 47.

Guaraçaí G: Diário Empresarial de 26/10/2019, página 16.

Dumont B: Diário Empresarial de 06/10/2016, página 30.

Sete Barras D: Diário Empresarial de 16/12/2006, página 16.



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



186 (22%), ou Areias A e B (5% das unidades para áreas de risco), Santa Cruz do Rio Pardo H (20% das unidades para áreas de risco), Itaberá F (18% para área de risco), Panorama H (38% para áreas de risco), Itatinga C02 (5% para áreas de risco)<sup>769</sup> etc.

A opção desta fiscalização por classificar o atendimento parcial dos empreendimentos em áreas de risco decorre do fato de que a seleção dos beneficiários para os empreendimentos, ainda que ocorra mediante laudo da defesa civil, ocorre ao final do empreendimento implantado, ou seja, as obras ocorrem sem a garantia de que haverá atendimento a moradores oriundos de áreas de risco. Não caracterizada a condição de risco, as unidades do empreendimento são oferecidas para a demanda geral<sup>770</sup>.

O percentual de 19,6%, ou R\$131.135.734,86 refere-se a um montante aproximado ao que foi investido nos projetos de urbanização implementados diretamente pela CDHU em terrenos de sua propriedade.

### **3.3. A falta de uma abordagem estratégica prejudica o planejamento e a execução do programa**

A análise das Atas do Conselho Estadual de Habitação, do Conselho Gestor do FPHIS e do Conselho de Administração da CDHU sugere uma produção insuficiente de diretrizes de alto nível para o enfrentamento da questão dos assentamentos precários no Estado. As diretrizes do PEH estão nas linhas programáticas do Estado, mas o apoio institucional ainda é insuficiente, refletindo-se em problemas no planejamento e na gestão do Programa 2510, que geram atrasos em obras e causam reduções no escopo da atuação.

Outro efeito que poderia ser evitado com articulações em alto nível de gestão é a baixa articulação entre órgãos públicos nos projetos de urbanização estudados. Foram requisitadas informações sobre parcerias e convênios no âmbito dos três empreendimentos analisados neste trabalho: apenas no caso de Santo André A foram estabelecidos convênios com o município de Santo André, conforme Nota Técnica 6110100/245/2019 da CDHU<sup>771</sup>.

**Convênio 0009/2010** - firmado em: 14/01/2010

“Convênio que entre si celebram a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU e o Município de Santo André, visando o repasse de recursos financeiros

<sup>769</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 22/2019, Item 6, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>770</sup> Lei Estadual 10.310, de 12 de maio de 1999, Artigo 1º, §4º, com redação dada pela Lei 13.094, de 24 de junho de 2008.

<sup>771</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 53/2019, Item 1, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



para equacionamento das situações de risco envolvendo 1938 edificações na área denominada “Jardim Santo André”.

Situação: Convênio cumprido e finalizado em 16/03/2015.

**Convênio 0303/2011** – firmado em: 30/12/2011

“Convênio que entre fazem a Companhia ade Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU e o Município de Santo André, para a conjugação de esforços com vistas a viabilizar o repasse de recursos, pela CDHU ao Município, para a execução de obras de paisagismo e trabalho técnico social nas Glebas 1, 2 e 4 do Empreendimento Habitacional Jardim Santo André.

Situação: Rescisão Amigável contemplando a supressão do valor total do convênio e 17/07/2019.

**Convênio 0068/2019** - Firmado em: 12/08/2019

Termo de convênio que celebram O Estado De São Paulo, por intermédio da Secretaria de Governo, e esta pelo Fundo Social De São Paulo - FUSSP, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, E o Município de Santo André, tendo por objeto a implantação do programa “Praça da Cidadania” do FUSSP em áreas sob intervenção da CDHU, no Município de Santo André.

Situação: A praça foi implantada e o convênio está em andamento.

A falta de articulação entre entes e outros órgãos públicos e sua importância pode ser visto no trecho da Ata do Conselho de Administração da CDHU de 2019<sup>772</sup>:

Para equacionamento dos problemas existentes foi realizado um trabalho de levantamento de Campo, no qual ficou demonstrada a complexidade que envolve o processo de regularização, observando-se: a falta de segurança enfrentada pelos técnicos da CDHU na coleta de dados do local; a remoção dos invasores esbarra em complexas relações sociais; a grande resistência dos invasores em aceitar as condições do atendimento, que vários invasores são mutuários da CDHU, e por impedimento legal não podem receber novo atendimento, e inúmeros outros problemas. As dimensões jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais estão consolidadas a [sic] mais de 20 anos, e a administração da Companhia concluiu que são necessárias medidas em conjunto entre os Governos Federal, Estadual e Municipal para resolução dos problemas apontados no Jardim Santo André. Por fim, o Sr. Lair recomendou que a administração dê prioridade ao atendimento das famílias abrangidas pelos TACs das áreas de risco, e quanto à regularização dos empreendimentos, ressaltou a necessidade de se estabelecer um trabalho em conjunto com a Secretaria da Habitação e Cidade Legal, com a finalidade de garantir maior celeridade na análise dos processos e das exigências técnicas relacionadas à implantação de parcelamentos novos baseando-se não pela Lei federal nº 6.766/79, mas pela Lei federal nº 13.465/17, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sendo necessárias tratativas com os demais órgãos que compõem o Comitê de Regularização: CETESB,

<sup>772</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 11/2019 – Item 1. Ata da Reunião do Conselho de Administração da CDHU nº 604, de 28/02/2019, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



SABESP, DAEE, e as secretarias às quais estão vinculadas, para agilização na obtenção de análises e o “de acordo” nos processos.

A análise de indicadores selecionados, contida no item 3.4.2, busca investigar possíveis prejuízos advindos da perda de oportunidades geradas por essa baixa articulação entre a CDHU, a SH e outros órgãos. Considerando ser a população dos assentamentos precários as mais vulneráveis, a oportunidade que se apresenta pelos investimentos efetuados nessas áreas possui efeitos multiplicadores para a elevação do bem-estar do público-alvo.

### **3.3.1. Há falhas na gestão das intervenções**

Seguem, abaixo, contextualizações sobre os empreendimentos selecionados para estudo de caso, traçando uma linha do tempo dos eventos e apresentando a situação atual verificada pela fiscalização in loco. Em comum, os três empreendimentos apresentam aditamentos de prazo em seus contratos — dois deles com severas alterações de escopo do objeto — e uma pressão prejudicial de novas e constantes invasões.

Tirante uma das glebas de Hortolândia A, a regularização ainda aparenta ser uma realidade distante dos projetos, embora a edição da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, que estabeleceu novas normas para a regularização fundiária rural e urbana, possa ter impactos importantes nessa realidade. Na verdade, a regularização das unidades da CDHU seria um objeto de fiscalização à parte: até 30/09/2019, havia 119.828 unidades habitacionais da CDHU sem regularização fundiária<sup>773</sup>. Parte desse problema refere-se a políticas passadas da Companhia, que construía sem o cuidado necessário com a posterior regularização, e parte do problema, hoje, se refere a invasões no interior dos conjuntos habitacionais — em áreas institucionais, áreas remanescentes das glebas e áreas verdes.

A Superintendência Registral e de Regularização Fundiária da CDHU mapeou, até maio de 2019, 706.030,33 m<sup>2</sup> de áreas invadidas em empreendimentos no Município de São Paulo, e mais 460.006,23 m<sup>2</sup> de áreas invadidas em empreendimentos na Região Metropolitana de São Paulo<sup>774</sup>. Nos empreendimentos analisados por esta fiscalização, a situação não é diversa, como será visto adiante.

### **Guarulhos C**

A ocupação na região dos Pimentas teve origem ao longo dos anos 80, na esteira da instalação de indústrias na região, e como parte de ondas sucessivas de invasões de terras na Zona Leste da capital paulista e

<sup>773</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 46/2019, Item 2, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>774</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 11/2019, Item 8, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



seus municípios vizinhos. Essas invasões foram notórias e catalisaram diversas mudanças nas políticas habitacionais operadas pelos governos, especialmente pelo ressurgimento e fortalecimento dos movimentos sociais por moradia. Com o arrefecimento do regime ditatorial e abertura lenta e gradual à redemocratização, aliada a um cenário de quase colapso econômico do país, esses movimentos puderam se estabelecer e se organizar, tornando-se atores cruciais no direcionamento das ações governamentais na área de habitação popular.

Parte das grandes desapropriações e aquisições de terrenos nessa região ao final dos anos 80 pela CDHU, as glebas que formam o empreendimento denominado Guarulhos C foram desapropriadas em 1987 e em 1988<sup>775</sup>, e somam cerca de 740 mil m<sup>2</sup><sup>776</sup>. O intento da Companhia, ainda chamada CDH à época, era utilizar os espaços para a construção de novas moradias. Assim, foi construído na região, na gleba mais ao sul, o Conjunto Habitacional Marcos Freire (Guarulhos C1), com 902 unidades habitacionais, entregues em 1991<sup>777</sup>.

Em virtude das pressões dos movimentos sociais e das formas de parcerias que se tornaram a política mais comum à época, os conjuntos seguintes foram contratados em sistema de mutirão, com construção por meio de cooperativas e associações. Doze convênios foram assinados, mas apenas três obtiveram sucesso completo: Guarulhos C2A (120 unidades entregues em 2000), Guarulhos C2B ou C3 (40 unidades entregues em 2000<sup>778</sup>) e Guarulhos C13 (100 unidades entregues em 2000)<sup>779</sup>. Os convênios da mesma natureza para a construção dos empreendimentos C3B, C4, C5, C6, C7, C8, C9, C14 e C15 não foram tão bem-sucedidos<sup>780</sup>, e a CDHU acabou por retomar algumas das obras e finalizá-las por meio de empreitada<sup>781</sup>. O empreendimento C9 foi finalizado por mutirão também, mas por outra associação<sup>782</sup>.

<sup>775</sup> Decreto 29.257, de 15 de março de 1988.

<sup>776</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 46/2019, Item 5, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>777</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. PLHIS de Guarulhos – Diagnóstico do Setor Habitacional, Janeiro de 2011, pág. 160.

<sup>778</sup> C2B: Termo de Encerramento e Liquidação de Obrigações (TELO) 530/2000, publicado no Diário Oficial do Estado em 25/01/2000.

<sup>779</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. PLHIS de Guarulhos – Diagnóstico do Setor Habitacional, Janeiro de 2011, pág. 160.

<sup>780</sup> Idem.

<sup>781</sup> C4: Contrato 261/2001, publicado no Diário Empresarial de 21/11/2001.

C6: Contrato 201/2001, publicado no Diário Empresarial de 29/08/2001.

C7: Contrato 264/2001, publicado no Diário Empresarial de 09/11/2001.

C8: Contrato 199/2001, publicado no Diário Empresarial de 29/08/2001.

C14: Contrato 263/2001, publicado no Diário Empresarial de 20/10/2001.

<sup>782</sup> C9: Convênio 456/2000, publicado no Diário Empresarial de 02/03/2001.





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



Essas fases do empreendimento Guarulhos C foram entregues entre 2002 e 2005, sendo que as obras de infraestrutura condominial foram finalizadas em 2006<sup>783</sup>. No mesmo ano, foi contratada a construção do empreendimento C23<sup>784</sup>, com 80 unidades. Apesar disso, a deterioração da gleba prosseguiu, com a progressiva ocupação irregular por famílias. Em 11/02/2006, a Polícia Ambiental do Estado noticiou existência de infrações ambientais originadas com a construção irregular de moradias na região, o que deu início ao Inquérito Civil 14/2006. Esse inquérito resultou na Ação Civil Pública Cível consubstanciada no processo 0015426-84.2008.8.26.0224. Após a averiguação de que a proprietária das áreas afetadas era a CDHU, a Companhia foi incluída no polo passivo da ação em 11/06/2011<sup>785</sup> e condenada, em 04/12/2018, a urbanizar a área do loteamento irregular e reparar os danos ambientais causados<sup>786</sup>. Em 2007, a CDHU realizou um levantamento da situação fundiária de todos os conjuntos habitacionais implantados e das áreas remanescentes da gleba, com o intuito de elaborar um plano de urbanização para a área<sup>787</sup>. Realizou novas desapropriações de glebas no entorno e, em 2008, contratou a construção dos empreendimentos C11, C16, C17 e C18<sup>788</sup> (392 unidades), e em 2009, o empreendimento C24<sup>789</sup> (140 unidades) com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>790</sup>. Concomitantemente, foi aprovada, na Câmara Municipal de Guarulhos, a Lei 6.382/08, que transformou todas as glebas da CDHU em ZEIS e dispôs sobre sua forma de urbanização.

Em 2008, a CDHU iniciou o arrolamento das famílias residentes das glebas invadidas. Foram contadas 3.552 edificações ocupadas. Destas, 92,5% eram residências e 6,8% eram comércios ou residências com comércios. 61,9% das residências eram ocupadas por famílias nucleares completas e 12,6% por famílias monoparentais. 9,2% das residências eram ocupadas por indivíduos sós. Dentre as famílias, 59,3% eram chefiadas por homens, e 38% dos chefes de família eram homens ou mulheres na faixa de 30 a 39 anos de idade. Considerando os indivíduos em geral, a região era moradia de uma população bastante jovem, havendo 45% dos moradores com até 19 anos, e 63% até 29 anos de idade.

<sup>783</sup> Telo 266/2006, publicado no Diário Empresarial de 09/06/2006.

<sup>784</sup> Contrato 378/2006, publicado no Diário Empresarial de 08/06/2006.

<sup>785</sup> Despacho de 11/06/2011, Processo 1516/2008, fl. 852.

<sup>786</sup> Processo 1516/2008, sentença de 04/12/2018, publicada no DJE de 06/12/2018.

<sup>787</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 46/2019, Item 5, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>788</sup> Contrato 588/2008, publicado no Diário Empresarial de 02/08/2008.

<sup>789</sup> Contrato 99/2009, publicado no Diário Empresarial de 24/0/2010

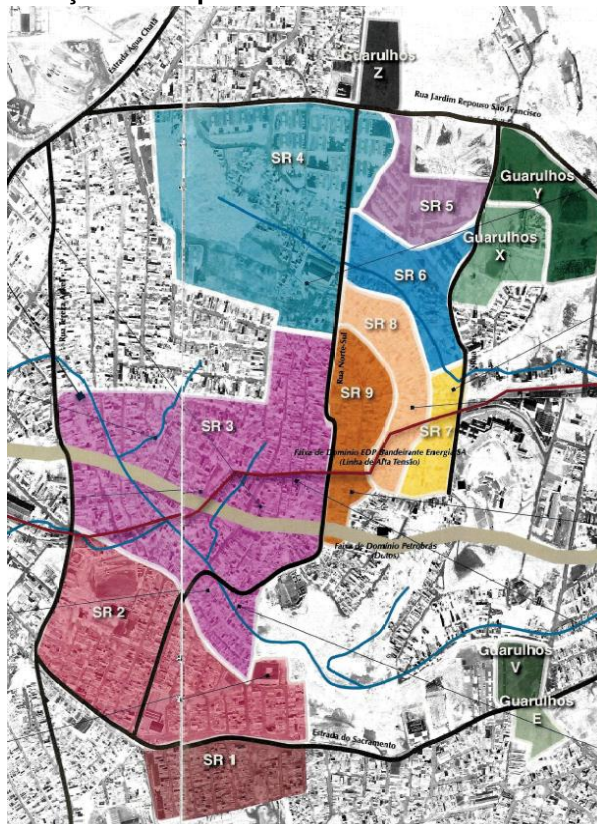
<sup>790</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 46/2019, Item 5, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



**Setorização do empreendimento Guarulhos C em 2011**



Fonte: TC 10696.989.20-1

Em 2011, a CDHU concluiu o projeto básico do Projeto Pimentas<sup>791</sup>. O plano conjugou a urbanização e regularização das áreas invadidas e a regularização fundiária (e, em alguns casos, urbanística também) de todas as unidades habitacionais já entregues desde 1991. Nesse plano, foram identificadas 9 glebas com necessidades de regularização fundiária e/ou urbanização, caracterizadas como “Setores de Regularização”. A imagem abaixo mostra a setorização do projeto em 2011.

Os setores 1, 2 e 5 continham os conjuntos habitacionais da CDHU já entregues que careciam de regularização fundiária (1.572 unidades); os setores 4 e 6 continham os conjuntos habitacionais ainda em construção. Os setores 3, 7, 8 e 9 continham as glebas invadidas, com a existência de 3.535 moradias, para as quais se planejava a urbanização com manutenção das construções passíveis de regularização urbanística. E, por fim, as novas glebas desapropriadas seriam destinadas à construção de empreendimentos de apoio ao projeto: os empreendimentos Guarulhos E, Guarulhos V, Guarulhos X, Guarulhos Y e Guarulhos Z, que totalizariam novas 976 unidades habitacionais. O projeto também previa o saneamento ambiental da área, com a

<sup>791</sup> Idem, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



implementação do Parque Regional<sup>792</sup>, um parque linear sobre a APA do córrego que corta os setores 4 e 6, além de parques lineares ao longo da faixa de domínio da concessionária de distribuição de energia. A Figura abaixo reproduz a concepção do projeto em 2011<sup>793</sup>. É possível ver a grande área verde ao norte, onde seria instalado o Parque Regional, e as áreas verdes ao longo dos córregos e da linha de transmissão da EDP Bandeirante.

**Ilustração conceitual do Projeto Pimentas**



Fonte: TC 10696.989.20-1

No mesmo ano de 2011 foram emitidas as ordens de serviço para a elaboração de projetos executivos para a urbanização<sup>794</sup>. As atividades de regularização contaram com a contratação de atividade terceirizada para a produção dos levantamentos e documentações necessárias aos registros na Prefeitura Municipal de Guarulhos, bem como a contratação de obras<sup>795</sup> de adequação técnica e obtenção de AVCB dos conjuntos habitacionais já entregues<sup>796</sup>. Os empreendimentos de apoio Guarulhos E, V e Z, tiveram suas

<sup>792</sup> Lei Municipal 6.382/08. Art. 9º - Deverá ser implantado um Parque Regional ao longo do córrego existente preservando e ampliando a vegetação existente, na porção paralela a Rua Jardim Repouso São Francisco, dotado de equipamentos constantes do projeto específico a ser apresentado.

<sup>793</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 46/2019, Item 5, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>794</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 11/2019, Item 9, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>795</sup> Contrato 126/2013, publicado no Diário Empresarial de 31/08/2013.

<sup>796</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 46/2019, Item 5, disponível no TC 10696.989.20-1.





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



obras contratadas e iniciadas em 2013 (E e V) e 2011 (Z), com entregas realizadas em 2017 (E e V) e 2013 (Z). Os três conjuntos totalizaram 551 unidades habitacionais, mas o conjunto Guarulhos E não foi ocupado inteiramente por egressos da área de urbanização de Guarulhos C: das suas 178 unidades, apenas 54 foram destinadas a esses moradores. As demais, conforme já mencionado neste Relatório, foram ofertadas no âmbito dos convênios com DERSA e DAEE<sup>797</sup>. Os empreendimentos Guarulhos X e Y não foram contratados. Seus terrenos, no entanto, foram desapropriados e permanecem sem utilização.

Em 2013, foi celebrado o contrato de urbanização e trabalho social, por meio do Contrato 53/2013, assinado em 18/04/2013 com a empresa ETEMP Engenharia Indústria e Comércio Ltda. Esse contrato foi celebrado no âmbito do PAC, com objeto abrangente, incluindo as obras de saneamento, viário, demolição, intervenção em moradias remanescentes e construção de novas moradias, além de trabalho social. Em 11/02/2015<sup>798</sup>, um grande aditamento foi aprovado em Reunião da Diretoria de 17/12/2014, gerando um acréscimo de cerca de R\$14,8 milhões ao valor original. Ao todo, foram realizados 7 aditamentos ao contrato, sendo que o segundo<sup>799</sup> foi motivado pela necessidade de alterar diversos pontos dos projetos executivos de terraplenagem, viário, pavimentação e edificações, o que fez com que, para o respeito ao acréscimo máximo de 25% ao valor contratado, a área de abrangência do contrato fosse reduzida. O último Termo de Aditamento de Prazo publicado para esse contrato ocorreu em novembro de 2019, prorrogando sua vigência para 07/01/2020<sup>800</sup>.

A abrangência do contrato original foi setorizada em duas áreas, chamadas PAC1 e PAC2, conforme mostrado na Figura A. Após o segundo aditamento do contrato e a redução da área de abrangência, o escopo das obras foi reduzido a, praticamente, apenas a área menor, PAC2, como pode ser visualizado na Figura B, abaixo. O valor original do contrato, em 2013, somava R\$59.645.097,63, com prazo de execução até 05/09/2016 (36 meses após início das obras). Seu valor atualizado, após correções e aditivos, soma R\$105.472.735,74<sup>801</sup>, com prazo estendido até 07/01/2020.

<sup>797</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 72/2019, Item 3, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>798</sup> DOE de 13/02/2015, Caderno Empresarial, pág. 118. TAV 24/15.

<sup>799</sup> DOE de 10/11/2015, Caderno Empresarial, pág. 30. TAV 652/15.

<sup>800</sup> DOE de 19/11/2019, Caderno Empresarial, pág. 18. TAP 408/19.

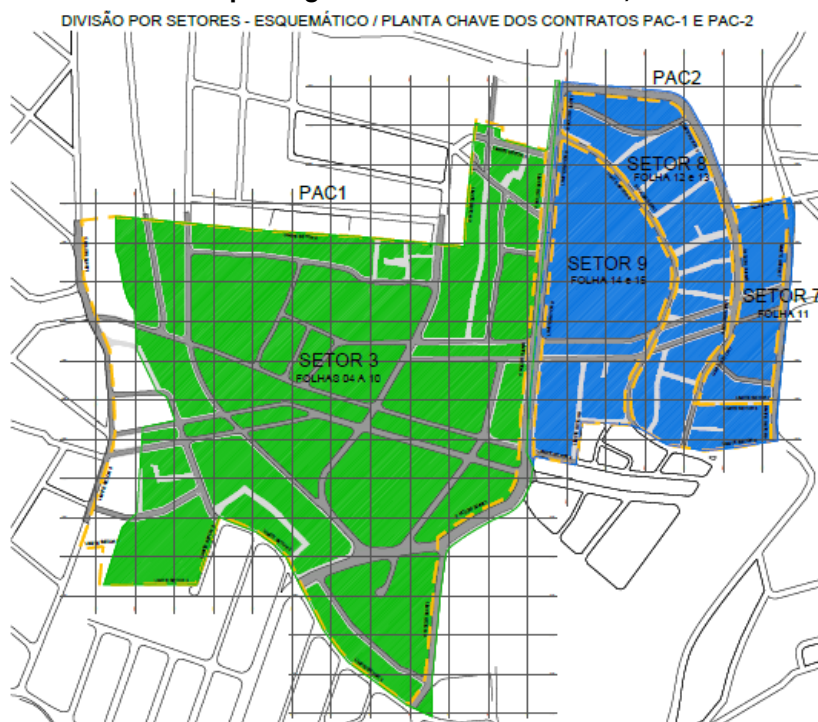
<sup>801</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 11/2019, Item 9, disponível no TC 10696.989.20-1. Posição em jul/19.



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

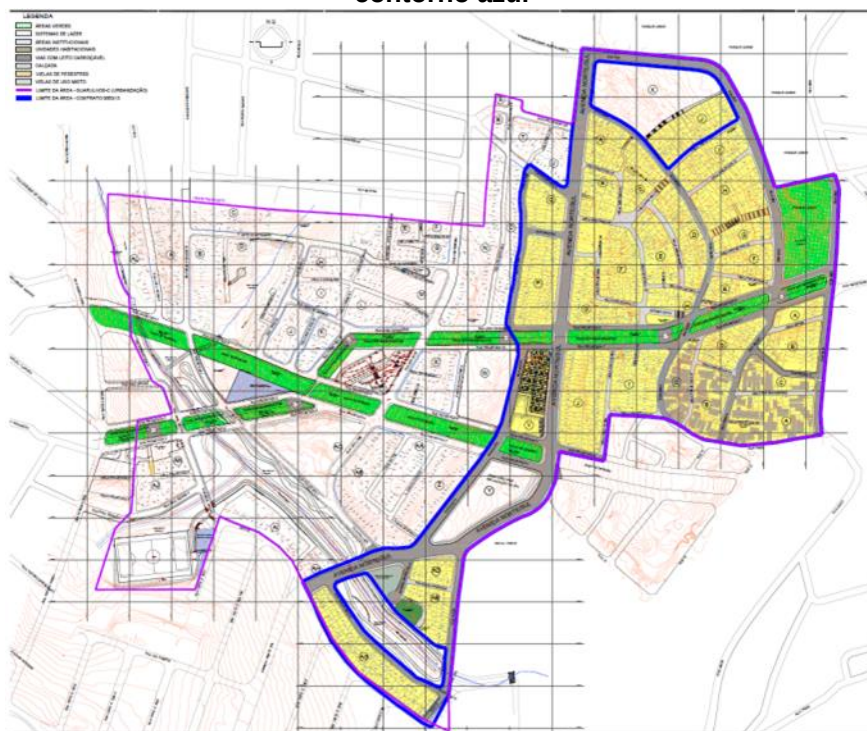


**Figura A – Esquema de setorização do contrato de urbanização do empreendimento Guarulhos C – Escopo original do contrato 53/2013, em verde e azul**



Fonte: TC 10696.989.20-1.

**Figura B – Área de abrangência do contrato 53/2013 após o aditamento 652/2015, em contorno azul**



Fonte: TC 10696.989.20-1.

As justificativas registradas para a assinatura de aditivos com alterações significativas no projeto trazem à luz a miríade de situações às quais





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



esse tipo de política pública está sujeita. A análise dos dois maiores aditivos ao contrato informa:

1º aditamento: acréscimo final de R\$14.835.259,05 – 24,87% do valor original do contrato.

- 1) Ajustes no número de unidades habitacionais necessárias, após análise da Implantação Geral Urbanística em conjunto com a comunidade local. Essa análise levou a um número final menor de unidades previstas e à supressão de unidades sanitárias.
- 2) Supressão dos serviços de reformas internas dos domicílios remanescentes – justificada pela dificuldade de intervenção parcial nos imóveis em virtude de suas precárias construções e risco de desabamento posterior. O relatório aponta<sup>802</sup>.

Após a realização de vistorias em cada um dos domicílios para os quais foram previstas obras de demolição parcial e reconstruções, visando a adequação destes aos alinhamentos determinados em projeto, que por sua vez, prever (sic) a remoção de parte das edificações existentes e a reconstrução do fechamento das partes remanescentes ao novo alinhamento. Este trabalho evidenciou as condições irregulares dessas construções, do ponto de vista construtivo, como também, junto ao Município de Guarulhos e em desacordo com a legislação urbana aplicável.

Além dos aspectos mencionados, os proprietários não apresentaram projeto estrutural de suas construções, motivo pelo qual a Contratada fica impossibilitada de assumir a responsabilidade por obras que impliquem em (sic) alterações estruturais existentes, tendo em vista a ocorrência de redistribuição de esforços para a estrutura remanescente impossíveis de precisar sem o projeto estrutural que originou a construção.

- 3) Acréscimo de transporte para bota-fora não previsto nas obras de canalização do córrego, por tratar-se de material contaminante e requerente de local especializado de disposição, distante da frente de obra.
- 4) Acréscimo de serviços de vistoria com laudo técnico para as residências envolvidas na intervenção<sup>803</sup>.

Após a emissão da Ordem de Início, foi possível observar a natureza das construções assentadas nas áreas de intervenções; a maioria das edificações encontra-se em condições precárias, executadas em desacordo com a boa técnica construtiva, revelando estruturas frágeis com dimensões descontínuas e sem fundação adequada, inclusive edificações com sinais que sugerem no risco de colapso estrutural. Consequentemente é inevitável a realização de vistorias técnicas com a finalidade de avaliar e documentar as condições de estabilidade de todas as construções integrantes daquela área, antes de promover o início das intervenções previstas em contrato.

<sup>802</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 22/2019, Item 3. Proposta para Resolução de Diretoria nº 634/14, pág. 2, aprovada em Reunião de Diretoria nº 44, de 17/12/2014, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>803</sup> Idem, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



3º aditamento<sup>804</sup>: supressão de R\$105.839,71 – Redução do objeto do contrato.

- 1) Alterações solicitadas pela Prefeitura Municipal de Guarulhos implicaram mudanças no viário, com impactos além<sup>805</sup>:

Após conclusão do Projeto Básico foi necessário (sic) a substituição de algumas quadras por novas moradias. Os novos condomínios propostos implicaram em \*sic) alteração da infraestrutura pública do entorno.

Após conclusão do Projeto Básico e já no início do Projeto executivo, foi verificado a necessidade de substituição das moradias existentes nas Quadras AB e AD por novas moradias (novos condomínios), visando otimizar a ocupação da área com maior adensamento possível. A necessidade de intervenção nas quadras supracitadas, consequentemente a implantação das novas moradias, decorrente da adequação do viário existente na Rua Dez, por solicitação da Secretaria do Meio Ambiente da Prefeitura de Guarulhos, tendo em vista liberar a área do Parque Regional, à ser futuramente implantado pela CDHU, em atendimento a (sic) Lei nº 6382/2008. A edificação dos novos condomínios, (sic) não fazem parte do escopo deste contrato. Neste está contemplado somente a desocupação da quadra, tendo sido previstos (sic) as remoções e abertura do sistema viário com infraestrutura.

- 2) As interferências de Transpetro e SAAE Guarulhos implicariam impacto financeiro impossível de ser comportado pelo contrato<sup>806</sup>:

Com base na diretriz emitida pela SAAE/Guarulhos foram elaborados os Projetos Básicos das redes Públicas de Águas e Esgoto, porém as novas diretrizes dadas por aquele órgão, estes sofreram alterações significativas de concepção e dimensionamento da rede de esgoto, exigência desta (sic) autarquia para aprovação dos Projetos executivos. As exigências da PETROBRÁS nas travessias com seus respectivos dutos também acarretaram alterações no greide do sistema viário.

Além dos motivos específicos que levaram à alteração dos Projetos Básicos, explanados acima, a complexidade característica da área de intervenção, que demanda ajustes em campo seja de quantidades seja de métodos executivos que permitam menor impacto na população local, gerou impacto financeiro no contrato em tela que impossibilita a urbanização completa de toda a área objeto do contrato.

Face ao exposto, levados em conta conjunto dos aspectos técnicos e sociais, bem como as expectativas de adesão, que envolvem o desenvolvimento dos serviços e definiu-se a nova área de abrangência dos serviços que orienta essa adequação contratual (sic).

- 3) A preocupação com as remoções em frentes de obras<sup>807</sup>:

<sup>804</sup> TAV 652/2015.

<sup>805</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 22/2019, Item 3. Proposta para Resolução de Diretoria nº 315/15, pág. 2, aprovada em Reunião de Diretoria nº 37, de 29/09/2015, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>806</sup> Idem, página 3, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>807</sup> Idem, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



No entanto, é necessário ratificar que as frentes de obras somente se darão conforme o planejamento executado, caso as remoções das famílias atendam ao cronograma estipulado, vide o Mapa de Remoções anexo a esta Nota Técnica Conclusiva, que indica o total de 202 remoções à serem realizadas no ano de 2015 e 52 remoções à serem (sic) realizadas no ano de 2016. No entanto, existem outras remoções que compõe (sic) o total assinalado no objeto do contrato, logo medidas alternativas para o atendimento temporário das famílias devem ser providenciadas.

Sendo assim, de forma a viabilizar o andamento das frentes de serviços, a Diretoria de Atendimento Habitacional disponibilizará a quantidade necessária de auxílios-moradia, estes sendo válidos até julho de 2016, data na qual 356 apartamentos serão disponibilizados através dos empreendimentos Guarulhos E (178 uh's) e Guarulhos V (178 uh's). Portanto, frisamos que é prioritário a viabilização dessas soluções de moradia para as famílias que devem deixar a área de abrangência das obras, visando complementar o número necessário de remoções, e permitindo o avanço das frentes de obra da nova área de abrangência do contrato.

5º aditivo: supressão de R\$18.034,80 do valor do contrato e prorrogação de prazo por 10 meses

1) Influência das resistências dos moradores<sup>808</sup>:

Com o objetivo de viabilizar as remoções de moradores resistentes da Avenida Norte-Sul, o Setor de Ações de Recuperação Urbana da CDHU, após negociação com os moradores da área em questão, propôs a troca da tipologia das casas a serem implantadas, para que as necessidades da população fossem atendidas. Sendo assim, alterou-se a implantação das edificações, trocando as de tipologia SR-23 A-01 de 3 dormitórios, para 01 unidade SR-23 A-01 de 2 dormitórios, e 21 unidades SM-33, com a consequente supressão de 15 unidades habitacionais.

Além das dificuldades impostas pelas resistências às remoções, as invasões — inclusive em áreas que foram já objeto de remoção prévia em alguns casos —, também causam prejuízos ao andamento das obras. Desde 2007, quatro boletins de ocorrência já foram registrados na área de Guarulhos C<sup>809</sup>, e um processo de reintegração de posse estava em andamento<sup>810</sup>, impetrado em agosto de 2017. A visita in loco ao projeto verificou que a reintegração de posse, que liberou a frente de obras para construção de viário, ocorreu.

A visita da fiscalização ao empreendimento ocorreu em 06/11/2019, com o intuito de colher as impressões das lideranças locais e

<sup>808</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 22/2019, Item 3. Proposta para Resolução de Diretoria nº 109/17, pág. 2, aprovada em Reunião de Diretoria nº 16, de 26/04/2017, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>809</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 53/2019, Item 12, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>810</sup> Processo nº 1015532-77.2018.8.26.0224. Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 11/2019, Item 8, disponível no TC 10696.989.20-1.





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



vistoriar os efeitos das obras sobre a localidade<sup>811</sup>. As imagens coletadas demonstram os efeitos da morosidade de obras e as diferenças entre as áreas afetadas pela urbanização e as áreas que foram retiradas do objeto do contrato após o aditivo 652/2015.

**Área de córrego objeto de reintegração de posse – Guarulhos C**



TC 10696.989.20-1

**Área de reintegração de posse, com obras de viário em seu lugar – Prolongamento da Avenida Norte-Sul**



TC 10696.989.20-1

<sup>811</sup> A realização da sessão de grupo focal encontra-se relatada no item 3.4.1.



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



**Área de reintegração de posse, com obras de viário em seu lugar – Prolongamento da Avenida Norte-Sul**



TC 10696.989.20-1

**Rua Onze, urbanizada**



TC 10696.989.20-1





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



**Rua Santiago, urbanizada**



TC 10696.989.20-1

**Faixa de domínio EDP Bandeirante – quadras urbanizadas**



TC 10696.989.20-1



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



**Aspecto geral da Avenida Norte-Sul, urbanizada – obras de prolongamento ao fundo**



TC 10696.989.20-1

**Unidades de uso misto - nova tipologia da CDHU: residência com espaço para comércio – Rua Soeto**



TC 10696.989.20-1





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



**Placa no canteiro de obras, mostrando o prazo de término das obras previsto para 05/09/2016**



TC 10696.989.20-1

**Obras na Rua Soeto/Av. Norte-Sul - além dos tapumes, área removida do escopo do contrato 53/2013**



TC 10696.989.20-1





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



**Rua João de Barro - área removida do escopo do contrato 53/2013, após aditivo**



TC 10696.989.20-1

**Rua João de Barro – playground improvisado pelos moradores embaixo da torre de transmissão**



TC 10696.989.20-1



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



**Rua São João – área removida do escopo do contrato 53/2013, após aditivo**



TC 10696.989.20-1

**Viela Projetada 14 - área removida do escopo do contrato 53/2013, após aditivo**



TC 10696.989.20-1





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



**Rua Projetada 5, com poste de eletricidade no meio da via**



TC 10696.989.20-1

O empreendimento Guarulhos C possui uma história de 32 anos e, até o momento, 3.625 unidades habitacionais entregues, 3.074 delas dentro das glebas originais. No atual contrato, somam 141 domicílios beneficiados por urbanização<sup>812</sup>. Nenhuma das unidades, até novembro de 2019, encontrava-se regularizada<sup>813</sup>.

**Unidades entregues no âmbito dos empreendimentos Guarulhos C, V, E e Z, por ano**

| Ano                | 1991 | 2000 | 2002 | 2003 | 2005 | 2009 | 2012 | 2014 | 2017 | Total |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Unidades entregues | 902  | 260  | 120  | 900  | 280  | 80   | 532  | 195  | 356  | 3.625 |

Fonte: TC 10696.989.20-1

A redução do escopo do contrato 53/2013 deixou a maior parte da gleba fora das obras de urbanização, e as invasões seguem ocorrendo no local. O restante da gleba, fora do escopo original do contrato de obras de urbanização, é destinado à implantação do Parque Regional. Essas áreas encontram-se invadidas também, como pôde ser constatado e registrado pela fiscalização na Foto abaixo. As perspectivas para a urbanização desse empreendimento não são otimistas, uma vez que seria necessário um novo contrato de obras para a urbanização do restante da gleba, e novas remoções para a viabilização da implantação de áreas verdes.

<sup>812</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 22/2019, Item 1, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>813</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 53/2019, Item 8, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



**Área do Parque Regional - da rua não pavimentada até os conjuntos ao fundo – totalmente invadida**



TC 10696.989.20-1

### **Santo André A**

A aquisição do terreno do empreendimento Santo André A foi realizada pela CDHU em 1977<sup>814</sup>. O terreno possui cerca de 1,5 milhão de m<sup>2</sup>, e é dividido em 6 glebas. A aquisição se deu em virtude da estratégia, constante até hoje do estatuto social da companhia, de constituir estoque de terras, garantindo espaço para a habitação social num contexto de manchas urbanas crescentes. As glebas que constituem o Jardim Santo André são caracterizadas por um relevo acidentado — com diferenças de altitude que chegam a 140 metros — que restringe parte do terreno para a construção de moradias, ao mesmo tempo em que se situa no limite da área de conservação do Parque Estadual do Pedroso e de áreas de mananciais, restringindo ainda mais as áreas viáveis para ocupação. Ao longo dos anos 80, no entanto, o terreno foi irregularmente ocupado antes que a CDHU urbanizasse as glebas, criando-se, em consequência, 6 núcleos de favelas: Dominicanos, Toledanos, Lamartine, Cruzados, Missionários e Campineiros. Ao final dos anos 80, a CDHU começou a intervir na área, construindo unidades habitacionais e reassentando as famílias locais. Foram entregues os empreendimentos: A01, com 112 unidades habitacionais, em 1990; A02 (96 unidades), em 1995 e A03 (208 uhs), em 1996.

<sup>814</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 22/2019, Item 2. Relatório Síntese: Arrolamento e áreas de risco, 2014. Pág. 3, disponível no TC 10696.989.20-1.



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



Em 1997, o governo federal lançou o Programa Habitar Brasil, que injetou recursos a fundo perdido para a urbanização de aglomerados subnormais<sup>815</sup>. Ao mesmo tempo, em 8 de setembro de 1997, a CDHU assinou Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito do Inquérito Civil 11/94, em conjunto com a Prefeitura do Município de Santo André, comprometendo-se a urbanizar a área e regularizar os lotes e unidades habitacionais junto aos moradores<sup>816</sup>. Assim, em 1998, é desenhado o Programa de Urbanização Integrada do Jardim Santo André, com uma visão mais abrangente do que apenas o reassentamento impossível de todas as famílias que se estabeleceram nas glebas. Assim, além do reassentamento, o projeto incluía a urbanização das áreas em que a ocupação podia ser consolidada e a criação de parques nos limites da gleba, nos espaços em que a ocupação é inviável. O arrolamento da época apontou cerca de 5.000 famílias a atender<sup>817</sup>. Em 2000, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) foi contratado para realizar uma análise das áreas de risco das glebas, chegando a identificar 30 setores de risco ocupados por 2.500 famílias<sup>818</sup>. Mesmo com a entrega conjuntos habitacionais ocorrendo<sup>819</sup>, as intervenções na área voltaram-se à gestão da desocupação dessas áreas, tornando necessária uma revisão dos planos iniciais. As ocupações irregulares nas glebas prosseguiram e o ritmo de construção das unidades habitacionais não era suficiente para suprir a pressão da demanda. Ainda assim, foram entregues obras de urbanização nos núcleos Lamartine, Dominicanos e Toledanos (2003, 2006 e 2009), beneficiando 851 lotes com urbanização, e os conjuntos habitacionais A13, A14 e A15 (204 unidades), em 2004; A16 (56 unidades), em 2005; e A17, em 2008 (98 unidades).

Em 2008, um novo plano de urbanização integrada foi desenhado. O arrolamento, efetuado entre 2009 e 2010, levantou a existência de 6.067 edificações na região, sendo 266 em áreas condominiais, verdes e institucionais<sup>820</sup>. Em 2011, ademais, a CDHU assinou a novação do TAC firmado anteriormente. O Ministério Público entendeu que a CDHU cumprira suas obrigações anteriores, havendo, no entanto, necessidade de urbanização de parte remanescente das glebas 3 e 4, e das glebas 5 e 6, além da efetiva

<sup>815</sup> CDHU: 50 Anos Promovendo a Habitação Social no Estado de São Paulo / Eduardo Trani, Maria de Lourdes Badejo Gussoni, organizadores. – 1a edição – São Paulo: KPMO Cultura e Arte, 2016. Página 244.

<sup>816</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 22/2019, Item 5, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>817</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 22/2019, Item 2. Relatório Síntese: Arrolamento e áreas de risco, 2014. Pág. 3, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>818</sup> CDHU: 50 Anos Promovendo a Habitação Social no Estado de São Paulo / Eduardo Trani, Maria de Lourdes Badejo Gussoni, organizadores. – 1a edição – São Paulo: KPMO Cultura e Arte, 2016. Página 244.

<sup>819</sup> Idem. Foram entregues as fases A5, A6 e A7, com 860 unidades, em 1999; A4 (11 unidades), em 2000; A8, A11 (364 unidades), A9 e A10 (252 unidades), em 2001; A12 (200 unidades), em 2002.

<sup>820</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 22/2019, Item 2. Relatório Síntese: Arrolamento e áreas de risco, 2014. Pág. 3, disponível no TC 10696.989.20-1.



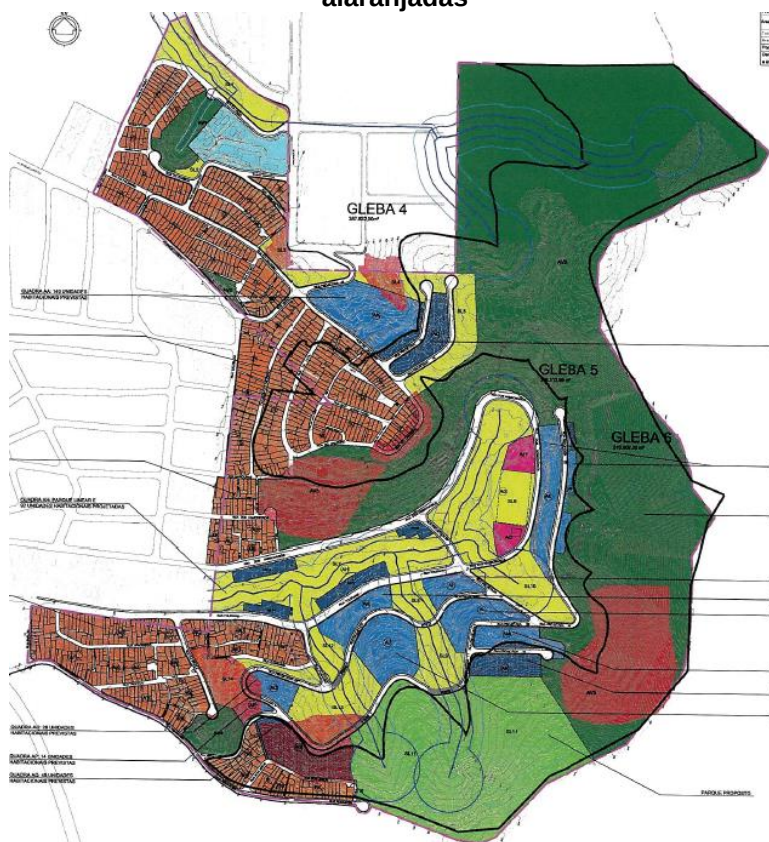


**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



implementação de parques nas áreas de preservação ambiental, invadidas. Assim, foram estabelecidos compromissos de urbanização das glebas remanescentes, e de remoção e atendimento das famílias ocupantes nas áreas de parque. A Prefeitura Municipal de Santo André foi novamente incluída no TAC, assim como a SEMASA<sup>821</sup>. A expectativa de prazo de finalização das obras era 2018.

**Plano de urbanização das glebas 5 e 6, agosto de 2010: áreas de proteção ambiental (áreas verdes), parques lineares de lazer no entorno dos córregos (áreas amarelas e verde-claras) e áreas de risco (áreas vermelhas); áreas de consolidação são as áreas alaranjadas**



Fonte: TC 10696.989.20-1

Em 2009, novamente o IPT foi contratado para avaliar as áreas de risco das glebas. Foram identificadas 1.938 edificações em áreas de risco. Para viabilizar a remoção de todas essas famílias, a Prefeitura de Santo André e a CDHU firmaram convênio, incluído no TAC, pelo qual a Prefeitura operacionalizaria a remoção das famílias, utilizando recursos repassados pela CDHU. As remoções foram efetuadas mediante pagamento de auxílio-moradia e promessa de atendimento em conjuntos habitacionais dentro das glebas ou em áreas próximas<sup>822</sup>.

<sup>821</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 22/2019, Item 5, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>822</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 22/2019, Item 2. Relatório Síntese: Arrolamento e áreas de risco, 2014. Pág. 4, disponível no TC 10696.989.20-1.





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



Apesar do cálculo inicial de cerca de 1.900 famílias em áreas de risco, até 2014 quase 2.500 famílias foram removidas de áreas de risco no Jardim Santo André. Entre 2009 e 2010, fortes chuvas pioraram as situações de risco das glebas, além de novas edificações em áreas destinadas a urbanização passarem a ser consideradas como de risco. Ainda assim, 16% das edificações removidas não geraram direito a qualquer tipo de atendimento: são os casos de edificações exclusivamente comerciais, de famílias que já receberam atendimento habitacional da CDHU anteriormente, e de famílias que não ocupavam aquela edificação à época do arrolamento. Das famílias removidas entre 2009 e 2014, os responsáveis possuíam como características: 60% eram mulheres, 36% possuíam entre 20 e 29 anos, 65% não concluíram o ensino fundamental e quase metade possuía renda entre 1 e 2 salários mínimos<sup>823</sup>.

A Companhia encontra dificuldades para suprir a demanda de famílias removidas das áreas de risco. Foram anunciados empreendimentos de apoio fora das glebas originais para viabilizar o reassentamento de famílias e o atendimento aos que estão em auxílio-moradia: os empreendimentos Santo André G, J, K, M, P e Q. Desses, os empreendimentos G e M receberam 60 famílias do Jardim Santo André<sup>824</sup>. O empreendimento Santo André J teve sua licitação anulada em 29/12/2018. O empreendimento Santo André K teve seu contrato assinado 12/09/2018 (Contrato 224/18) e está em obras. Já os empreendimentos P e Q não foram contratados, embora haja contratação de projetos executivos complementares para o empreendimento Q. Ainda assim, as remoções — por conta das áreas de risco — ocorreram conforme planejado nas glebas 5 e 6, como pode ser visto na figura abaixo. Atualmente, o empreendimento Santo André A como um todo possui 1.705 famílias em auxílio-moradia, sendo 1.499 das remoções ordinárias com concessão de benefícios em 2013; 206 famílias que reocuparam áreas já esvaziadas com concessão de benefícios em 2018; além de 6 famílias do projeto Santo André Q com concessão de benefícios em 2012<sup>825</sup>.

Apesar do grande volume de remoções das áreas de risco e de obras de contenção e correção geotécnica — inclusive emergenciais — ao longo dos anos<sup>826</sup>, a ocupação das áreas de risco prossegue. Entre 2007 e 2019, 9 boletins de ocorrência foram registrados pela CDHU por invasões no

<sup>823</sup> Idem, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>824</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 46/2019, Item 1. Relatório da Administração 2015. Publicado no DOE de 20/04/2016, Caderno Empresarial, página 8.

<sup>825</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 22/2019, Item 7, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>826</sup> Contratos 666/2008, 36/2010, 39/2010, 40/2010, 41/2010, 42/2010, 33/2011 e 126/2017, em andamento.



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



empreendimento<sup>827</sup> e 3 processos de reintegração de posse de áreas invadidas estão em tramitação<sup>828</sup>.

**Remoções planejadas e efetivadas nas glebas 5 e 6 – como se vê, as remoções ocorreram, ainda que as obras não tenham ocorrido em toda a gleba**



Fonte: TC 10696.989.20-1

Os trabalhos de urbanização das glebas 5 e 6 do Jardim Santo André começaram por meio do contrato 39/2012<sup>829</sup>, assinado em 15/03/2012 com a empresa ETEMP Engenharia Indústria e Comércio Ltda, para atuação nos núcleos Cruzados I, Campineiros e Toledanos, com o valor nominal de R\$30.472.059,75. Embora esse contrato tenha sido assinado em 2012, a ordem de início dos serviços foi assinada apenas em 08/09/2014, ou seja, 2,5 anos depois.

No entanto, em 08/06/2016, foi assinado um aditivo contratual<sup>830</sup> que reduziu o escopo do contrato, suprimindo todas as atividades referentes às obras no núcleo Toledanos, além de parte dos serviços nos demais núcleos.

<sup>827</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 53/2019, Item 12, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>828</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 11/2019, Item 8. Posição em janeiro de 2019, disponível no TC 10696.989.20-1:

- Processo 0006848-15.2008.8.26.0554, invasão em áreas de risco, impetrado em janeiro de 2008, em fase de cumprimento;
- Processo 1013663-30.2016.8.26.0554, ocupação em frente de obras, impetrado em janeiro de 2016, em fase de citação;
- Processo 1019086-68.2016.8.26.0554, ocupação em terreno destinado ao empreendimento, impetrado em janeiro de 2016, em fase de instrução.

<sup>829</sup> Extrato publicado no DOE de 17/03/2012, Caderno Empresarial, página 53.

<sup>830</sup> TAVP 244/2016. Extrato publicado no DOE de 18/08/2016, Caderno Empresarial, página 29.



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



Ainda assim, a supressão de valores foi de 0,01% no valor do contrato. As justificativas apresentadas à Diretoria da CDHU seguem<sup>831</sup>:

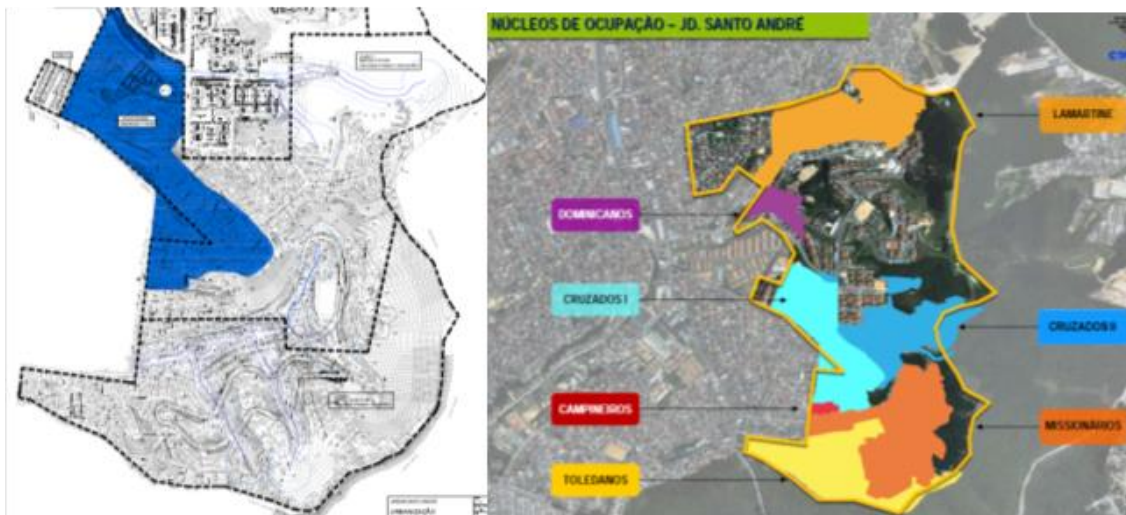
Por questões técnicas referentes às interligações de água, esgoto, drenagem e integração urbana com o entorno, a estratégia de “ataque” das obras e serviços preconizou iniciar a implantação do projeto primeiramente pelo “Núcleo Cruzados”, para em seguida intervir no “Núcleo Campineiros” e por último no “Núcleo Toledanos”, conforme mapa esquemático anexo.

Com o início das obras tal estratégia foi mantida, tendo em vista a lógica de implantação a jusante para montante, em conformidade com a boa técnica para a execução de obras de drenagem e esgoto, redes que funcionam com fluxo por gravidade. A estratégia também possibilita a implantação da rede de água e a finalização de cada trecho do viário em sua totalidade, sendo a pavimentação a última etapa referente à infraestrutura básica prevista.

Considerando a alta complexidade da área, por se tratar de assentamento precário já existente e consolidado em área com relevo acidentado, densamente ocupada, somente após o início das obras foi possível uma análise mais apurada de cada ponto a ser tratado, verificando-se a necessidade de adequações no contrato, gerando um impacto financeiro que impossibilita a urbanização completa de todo o objeto contratual.

A mudança na abrangência do contrato pode ser verificada na figura abaixo.

Área de atuação do contrato 39/2012 (em azul) após o aditivo 244/2016, correspondente aos núcleos Cruzados I e Campineiros. À direita, todos os núcleos de ocupação do Jardim Santo André



Fonte: TC 10696.989.20-1

Além desse aditivo, o contrato contou ainda com um aditamento de valor<sup>832</sup>, acumulando 24,62% de acréscimo, para o ajuste de serviços. A justificativa apresentada, entre outras, foi a adequação a uma lógica de “fechamento de quadras”, a saber, a execução completa de serviços de

<sup>831</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 22/2019, Item 3. Proposta para Resolução de Diretoria nº 163/16, pág. 2, aprovada em Reunião de Diretoria nº 16, de 26/04/2016, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>832</sup> TAV 368/2017, assinado em 18/01/2018. Extrato publicado no DOE de 20/01/2018, Caderno Empresarial, página 23





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



urbanização quadra a quadra, com o intuito de pleitear a regularização parcial da gleba junto à prefeitura de Santo André. Essa lógica surge da tentativa, por parte da CDHU, de prosseguir à regularização fundiária dos lotes, de modo a viabilizar sua comercialização, alienação e, por fim, a extinção da responsabilidade da Companhia sobre a área. A nova orientação possui como pano de fundo a mesma realidade encontrada em Guarulhos C: até o presente, nenhuma unidade do empreendimento Santo André A encontra-se regularizada<sup>833</sup>. Conforme consta na Proposta para Resolução de Diretoria nº 323/2017, aprovada na Reunião de Diretoria nº 46, de 22/11/2017<sup>834</sup>:

Alguns serviços de pavimentação foram readequados, em função de exclusão de áreas de pavimentação que haviam sido previstas anteriormente e não serão mais executadas, em vista da priorização da sequência de execução das obras, com a finalidade de executar as obras em sua totalidade, quadra por quadra, para propiciar regularizações parciais por etapas junto à PMSA – Prefeitura Municipal de Santo André, conforme orientação definida na reunião de 28/06/2016, registrada na Pró-memória da reunião.(...)

Visando atender as diretrizes de “Fechamento de Quadras”, para efeito de regularização fundiária, faz-se necessária a execução dos serviços de redes públicas de água, esgoto e drenagem em vielas e ruas não previstas anteriormente; razão pela qual, propõe-se a adequação desses serviços.

O encerramento do contrato 39/2012 ocorreu em 29/01/2019, com valor final corrigido de R\$58.077.613,72.

A visita da fiscalização à área do projeto de urbanização do Jardim Santo André ocorreu em 12/11/2019, após a sessão de grupo focal com lideranças locais. Na visita, foi possível constatar a dimensão das invasões que continuam ocorrendo nas glebas do projeto, colocando vidas em risco e neutralizando os progressos de urbanização. Os relatórios dos grupos focais encontram-se no item 3.4.1, mas é pertinente adiantar neste ponto a insatisfação das lideranças ouvidas com a segurança patrimonial da CDHU.

<sup>833</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG4 nº 53/2019, Item 8, disponível no TC 10696.989.20-1.

<sup>834</sup> Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 22/2019, Item 3, disponível no TC 10696.989.20-1.





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



Área de córrego invadida na Rua Hamurábi, Gleba 4, núcleo Lamartine – Urbanizado em anos anteriores. Nota-se a construção da esquina em andamento, ainda sem cobertura de telhado



TC 10696.989.20-1

Detalhe do mapa de remoção do empreendimento Santo André A: córrego ao lado da Praça Larmartine, com marcação das moradias removidas



Fonte: TC 10696.989.20-1