



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



PROCESSO: eTC-2347.989.19-6

INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADOR: DR. JOÃO DORIA

EXERCÍCIO: 2019

RELATORA: CONSELHEIRO DR. RENATO MARTINS COSTA

Senhor Diretor Técnico de Departamento,

Concluídos os trabalhos da fiscalização apresentamos à consideração de Vossa Senhoria o relatório do acompanhamento anual, do exame e da análise procedida nos demonstrativos e peças contábeis, com vista à emissão de **parecer prévio** sobre as contas da Administração do Estado, relativas ao exercício de 2019, na conformidade do inciso I, artigo 33 da Constituição do Estado, combinado com o inciso I, artigo 2º e artigo 23 e seus parágrafos da Lei Complementar n.º 709, de 14 de janeiro de 1993, e do artigo 178 e da letra “a”, inciso I, artigo 183, ambos do Regimento Interno.

Referidas contas foram apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador à Augusta Assembleia Legislativa do Estado, nos termos do inciso IX, artigo 47 da Constituição Estadual, consoante parágrafos 1º e 2º, artigo 23 da Lei Orgânica deste Tribunal, estas abrangem a totalidade do exercício financeiro do Estado, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas, e compõem-se, basicamente, do Balanço Geral do Estado e seus Anexos, elaborados sob a égide da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, acompanhado de circunstanciado relatório do Senhor Secretário da Fazenda, abordando os aspectos relevantes da gestão orçamentária e financeira do Estado e o Relatório de Acompanhamento dos programas aprovados no Plano Plurianual 2016/2019.

Destaca a fiscalização a metodologia de levantamento e apresentação dos demonstrativos, e as análises efetuadas.

Assim, temos o Balanço Geral – Demonstrações Consolidadas, bem como as Demonstrações da Administração Direta e as Demonstrações da Administração Indireta, que compreendem também as empresas dependentes INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO S/A - IPT, COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL – CETESB, EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S/A



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



– EMLASA, COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS – CPTM, COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DE SÃO PAULO – CODASP e COMPANHIA DOCAS DE SÃO SEBASTIÃO – DOCAS, sendo consideradas dependentes as duas últimas a partir do exercício 2016, lembrando que estão contemplados tanto os recursos próprios quanto aqueles alocados pelo Tesouro do Estado.

As análises refletem os resultados das Administrações Direta e Indireta do Estado, evidenciando os trabalhos e levantamentos realizados “in loco” e as avaliações de indicadores de gestão, e também as despesas com pessoal, manutenção do ensino, saúde, precatórios, dívida e os resultados orçamentário e financeiro.

As contas do exercício financeiro de 2019 foram entregues neste E. Tribunal, em 30 de abril de 2020, após as 17hs, mediante Ofício GG. nº J.D. nº 017/20.

Por força do disposto no parágrafo único do artigo 38 e no artigo 178 do Regimento Interno, foi comunicada, em sessão de 06/02/2019 do Tribunal Pleno, a designação do eminente Conselheiro Dr. Renato Martins Costa como relator das contas do Governo do Estado de São Paulo relativas ao exercício de 2019.

- **Plano Plurianual**

O Plano Plurianual relativo ao quadriênio de 2016/2019 foi instituído pela Lei 16.082, de 28 de dezembro de 2015, publicada no DOE de 29/12/2015, estabelecendo os requisitos obrigatórios previstos no § 1º, artigo 174, da Constituição do Estado.

- **Lei de Diretrizes Orçamentárias**

A Lei nº 16.884, de 21 de dezembro de 2018, dispôs sobre as diretrizes orçamentárias relativas ao exercício de 2019, estabelecendo os requisitos obrigatórios previstos no § 2º, artigo 174 da Constituição do Estado.

- **Lei Orçamentária Anual**

A mensagem A - nº 164/2018, datada de 28 de setembro de 2018, do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Dr. Márcio França, enviou a Proposta Orçamentária para 2019, nos termos do inciso XVII do artigo 47, elaborada consoante artigo 174, ambos da Constituição do Estado, com observância, também, das Diretrizes Orçamentárias para 2019, bem como das



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



normas constantes da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, encaminhada à Augusta Assembleia Legislativa e convertida na Lei nº 16.923, de 7 de janeiro de 2019, publicada no "Diário Oficial do Estado" em 8/01/2019, que orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2019.

Destacamos ainda do relatório da fiscalização os seguintes aspectos:

A. Das Demonstrações Contábeis:

O *Balanco Orçamentário Consolidado* apresenta um *deficit* 0,25% o que equivale a R\$ 553.989 mil na execução orçamentária. Da mesma forma apurou-se uma economia orçamentaria de 5,49%, o que representa R\$ 13.124.899 mil.

A receita corrente consolidada correspondeu a 85,32% da arrecadação, com destaque para a receita tributária que representou 73,83% do total das receitas correntes.

Emenda Constitucional nº 93 de 08/09/2016 estabeleceu a *Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios* até 2023. Foi autorizada a utilização livre de 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, excetuados os recursos destinados às aplicações em saúde e em educação, dentre outros. A emenda produz efeitos retroativos a 01/01/2016.

O valor total da Receita DREM atingiu R\$ 1.091.692 mil.

A fiscalização demonstra no item das Receitas de Transferências de Royalties do Petróleo:

R\$ milhares

Receitas	2016	2017	2018	2019	AH% 2019/2018
Royalties do Petróleo	793.758	1.482.237	2.454.053	2.273.170	-7,37%

Houve uma redução de 7,37% quando comparado o exercício 2019 em relação a 2018.

As receitas das *Multas de Trânsito* são recursos vinculados a uma finalidade específica e como tal devem ser utilizados exclusivamente para atender às despesas públicas objeto de sua vinculação.

O Governo do Estado utiliza o sistema de "Conta Única" para movimentação de recursos financeiros. Desta forma, o controle da disponibilidade e utilização de recursos é contábil. A verificação e conciliação da arrecadação de multas de trânsito não foi objeto do presente trabalho.



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



A despesa liquidada do DETRAN-SP, com recursos da fonte 002002542, foi de R\$ 178.288 mil. A Polícia Militar foi responsável por despesas no montante de R\$ 34.240 mil. O detalhamento encontra-se no relatório de fiscalização.

No que se refere às *despesas correntes consolidadas*, estas foram equivalentes a 80,68% dos gastos, observando que a despesa com pessoal e encargos foi equivalente a 35,48% da despesa total.

Em *nível de função*, excetuando-se os encargos especiais (transferências financeiras aos municípios e pagamento da dívida pública) observa-se que os maiores gastos ocorreram Educação (18,44%), Previdência Social (14,86%), Saúde (10,50%), Segurança Pública (8,53%), Judiciária 5,07% e Transporte (4,07%).

Destaca finalmente a fiscalização, que na execução das despesas o total do dispêndio a título de *propaganda/publicidade*, que somou R\$ 200.709 mil, ocorrendo um acréscimo de 24,19% em relação ao ano anterior.

O *Balanço Patrimonial* apresenta um *Patrimônio Líquido* de R\$ -959.728.170 (em milhares).

Da *Dívida Ativa*, o saldo ao final do exercício ficou na ordem de R\$ 329 bilhões contra uma *Receita Corrente Líquida* de R\$ 160 bilhões, ou seja um índice de 2,06.

Em 2019 houve uma redução de 16,92% quando comparada ao exercício de 2018 conforme quadro a seguir:

	2019	2018	AH %
Dívida Ativa - CP	8.194.856.957	5.224.054.104	56,87%
Dívida Ativa - LP	321.111.235.802	391.164.222.001	-17,91%
Total	329.306.092.759	396.388.276.105	-16,92%

Fonte: SIGEO e BGE, pág. 151.

Esta redução deveu-se, principalmente, à remissão¹ de débitos no montante de R\$ 91,1 bilhões no exercício em exame.

A tabela a seguir, extraída do Relatório do Balanço Geral do Estado 2018 demonstra o montante de dívida ativa, por concentração de

¹ Código Tributário Nacional, Art. 172. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:

I - à situação econômica do sujeito passivo;

II - ao erro ou ignorância excusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato;

III - à diminuta importância do crédito tributário;

IV - a considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso;

V - a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante.

Parágrafo único. O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no artigo 155.



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



devedores. Os 100 maiores devedores concentram mais de 26% do total da dívida:

Concentração	31/12/2019	%	31/12/2018	%
Principal devedor	4.203.835.617		3.155.979.018	
10 maiores devedores	27.094.208.124		19.638.393.524	
20 maiores devedores	39.479.780.311		31.358.398.221	
50 maiores devedores	62.055.518.300		53.992.538.731	
100 maiores devedores	86.068.220.326	26,14%	77.582.271.645	19,60%
Outros	243.237.872.434	73,86%	318.734.119.525	80,40%

O *Balanço Financeiro* demonstra que a Receita Orçamentária foi inferior em R\$ 553.988 mil a Despesa Orçamentária e que os Recebimentos Extraorçamentários foram inferiores os Pagamentos Extraorçamentários em R\$ 6.395.010 mil.

Observa-se que houve sensível queda no Resultado Financeiro, que passou de R\$ 5,02 bilhões para um déficit de 3,42 bilhões.

Destacamos que o item saldo é composto também por depósitos restituíveis e valores vinculados, além do saldo em caixa e equivalentes, conforme segue:

2018		2019		R\$ milhares
				Varição Res. Financeiro
Saldo do Exercício Anterior	43.596.822	Saldo para o Exercício Seguinte	40.170.897	-3.425.925
Caixa e Equivalentes de Caixa	26.687.860	Caixa e Equivalentes de Caixa	28.337.894	1.650.034
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	16.908.961	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	11.833.002	-5.075.959

Assim, o resultado financeiro considerando exclusivamente o saldo de caixa e equivalentes de caixa sofreu na realidade uma variação positiva, com aumento do saldo do exercício anterior em R\$ 1,65 bilhão.

As *Variações Patrimoniais* apresentaram um negativo em R\$ 219,4 bilhões em 2019 (em 2018 foi negativo de R\$ 86,29 bilhões). O resultado decorre de uma Variação Patrimonial Diminutiva (despesas) superior às Variações aumentativas (receitas), em 56,25%, considerando o regime de competência.

Conforme o art. 104 da Lei nº 4.320/64, “a Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.” O resultado patrimonial do exercício é apurado pelo



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



confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas e passará a compor o saldo patrimonial do Balanço Patrimonial do exercício.

A Demonstração das Variações Patrimoniais referente ao exercício de 2019, na modalidade sintética, encontra-se assim constituída:

	Em R\$ milhares		
	2019	2018	Varição (2019 - 2018)
<u>Variações Patrimoniais Aumentativas</u>			
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	225.127.323	206.956.418	18.170.905
Contribuições	7.270.854	7.452.040	-181.186
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	11.760.248	10.009.953	1.750.295
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	24.821.172	23.023.587	1.797.585
Transferências e Delegações Recebidas	49.309.424	51.759.812	-2.450.388
Valoriz. e Ganhos c/ Ativos e Desincorp. de Passivos	559.011	1.917.720	-1.358.709
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	71.238.240	7.900.444	63.337.795
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)	390.086.272	309.019.975	81.066.297
<u>Variações Patrimoniais Diminutivas</u>			
Pessoal e Encargos	81.865.398	81.514.656	350.742
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	40.595.594	36.919.148	3.676.446
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	33.942.926	31.964.038	1.978.888
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	24.115.716	32.144.936	-8.029.219
Transferências e Delegações Concedidas	71.909.201	63.299.624	8.609.577
Desvaloriz. e Perdas de Ativos e Incorp. de Passivos	106.819.530	31.083.710	75.735.819
Custo das Mercadorias e Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	253.273	16.886	236.387
Tributárias	1.451.910	1.528.036	-76.126
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	248.538.703	116.847.634	131.691.069
Total das Variações Patrimoniais Diminutivas (II)	609.492.251	395.318.668	214.173.583
RES. PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I - II)	-219.405.979	-86.298.693	-133.107.286

Fonte: BGE (2019, p. 190)

Verifica-se que o Resultado Patrimonial foi negativo em R\$ 219,4 bilhões em 2019 (em 2018 foi negativo de R\$ 86,29 bilhões). O resultado decorre de uma Variação Patrimonial Diminutiva (despesas) superior às Variações aumentativas (receitas), em 56,25%, considerando o regime de competência.

O resultado patrimonial, no setor público, é um medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas nos elementos patrimoniais do Estado, naquele exercício. É uma análise do desempenho da



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



administração pública. Neste sentido, o patrimônio do Estado foi reduzido, somente no ano de 2018, em R\$ 219,4 bilhões.

O incremento na arrecadação da receita tributária de R\$ 18,1 bilhões não foi suficiente para suportar o impacto do registro e aumento nas variações diminutivas, em especial sob a rubrica de Outras Variações Patrimoniais Diminutivas que recebeu o registro da variação do passivo atuarial que, em 2019, representou R\$ 222,28 bilhões.

Ressaltamos ainda que, como ficou demonstrado, o Estado de São Paulo ainda não realiza, de forma plena, os procedimentos de reconhecimento dos passivos contingentes e outras obrigações trabalhistas e com fornecedores por regime de competência, o que implica na conclusão de que este déficit patrimonial apresentado (- R\$ 219 bilhões) está subavaliado. Na verdade é ainda bem maior.

Por fim, é importante ressaltar a importância da Demonstração das Variações Patrimoniais, que é um instrumento de avaliação de gestão, sendo também um indicador de gestão fiscal, com influência direta na formação do Patrimônio Líquido do período, além de ser ferramenta essencial para elaboração e análise dos anexos de metas fiscais e de riscos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A DMPL - Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido demonstrará a evolução do patrimônio líquido da entidade e permite a avaliação da evolução do Patrimônio Líquido da entidade "Estado de São Paulo", deve ser possível analisar os eventos que provocaram mutações de um exercício para o outro, e para o exercício de 2019, é apresentada conforme segue:

DMPL 2019									Em milhares
Especificação	Patrimônio Social/ Capital Social	Adiant. p/ futuro aumento de capital	Reserva de Capital	Ajustes de Av. patrim	Reservas de Lucro	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações/ Cotas Tesouraria	Total
Saldos iniciais	70.592.159	2.250.166	110.585	2.822.705	264	820.104	-803.444.741	0	-726.848.758
Ajustes de Exercícios anteriores	-1.390.730	-1.231.403		1.702.407			-12.568.646	0	-13.488.372
Resultado do Exercício							-219.405.979		-219.405.979
Ajustes de Avaliação Patrimonial				48.768					48.768
Constituição o/ Reversão de Reservas									
			-33.829						-33.829
Saldos Finais	69.201.429	1.018.763	76.756	4.573.881	264	820.104	-1.035.419.366	0	-959.728.170

Fonte: BGE, 2019, p.214



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



Como dito, o objetivo desta demonstração é explicar a variação de saldos de um exercício para o outro:

Em milhares			
Patrimônio Líquido	Saldo final 2019	Saldo final 2018	Diferença
Patrimônio Social/Capital Social	69.201.429	70.592.159	1.390.730
Adiant. p/ futuro aumento de capital	1.018.763	2.250.166	1.231.403
Reservas de Capital	76.756	110.585	33.829
Ajustes de Avaliação Patrimonial	4.573.881	2.822.705	-1.751.175
Reservas de Lucros	264	264	0
Demais Reservas	820.104	820.104	0
Resultados Acumulados	-1.035.419.366	-803.444.741	231.974.625
(-) Ações/Cotas em Tesouraria	0	0	0
Total	-959.728.170	-726.848.758	232.879.412

O Patrimônio Líquido do Exercício de 2019 está negativo em R\$ 959,73 bilhões, assim como estava em 2018 em R\$ 726,85 bilhões, e em 2017 negativo em R\$ 628,19 bilhões. Isto significa passivo a descoberto, tendo como principal causa o montante do Passivo Atuarial, que vem sendo registrado desde o exercício de 2016 e, em 2019 já soma R\$ 1,06 trilhão, constando dentro da conta de Resultados Acumulados.

Outras variações relevantes se deram a título de lançamento de ajustes de exercícios anteriores no valor de R\$ 13,5 bilhões nas contas de Patrimônio Social/Capital Social (R\$ 1,39 bilhão), Adiantamento para futuro aumento de capital (R\$ 1,23 bilhão), Ajustes de Avaliação Patrimonial (R\$ 1,70 bilhão) e Resultados Acumulados (R\$ 12,57 bilhões), que ainda dependem de esclarecimentos que os justifiquem.

Em Nota Explicativa, a CGE explica que:

Os demais ajustes decorreram de conciliações contábeis e principalmente por registros de reavaliação/conciliação dos saldos do imobilizado em bens móveis, almoxarifados e estoques representados na linha "ajuste de exercícios anteriores".

B. Lei nº 9496 – Acordo de Renegociação da Dívida

Implementado em dezembro de 1997, o acordo entre o Estado de São Paulo e a União para a reestruturação da dívida mobiliária estadual e das dívidas do Tesouro Estadual e das Autarquias e Empresas Estatais junto, à época, ao Banespa e à Nossa Caixa Nosso Banco, englobou 77% de toda a dívida contratual e mobiliária do Estado.

O Estado de São Paulo, em 13/04/2016, assina Termo de Convalidação de Valores com a União tendo o Banco do Brasil como intermediário. Este ato procurou conferir certeza e liquidez ao montante do



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



saldo devedor remanescente do contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas.

Continuando, em 20/06/2016, O Estado assina Acordo Federativo tendo por fim solucionar o impasse, ainda existente, relativo à forma de capitalização da dívida com a União.

Com o advento da Lei Complementar 156, de 28 de dezembro de 2016, juntamente com o Oitavo Termo Aditivo de Rerratificação ao Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, de 29/12/2016, chegam ao fim às discussões relacionadas com o Acordo de Renegociação da Dívida dos Estados.

A citada Lei Complementar, instituiu uma redução extraordinária de até 100% da parcela mensal devida para os meses de julho a dezembro de 2016, limitada à R\$500 milhões/mês. Para os meses de janeiro de 2017 a junho de 2018 a redução terá declínio gradativamente de 94,73% no primeiro mês para 5,26% no último. Cada Redutor mensal será acumulado, durante 24 meses, e atualizados pelos encargos financeiros vigentes. Ao finalizar o prazo de 24 meses, o montante do Redutor será adicionado ao Saldo Contábil do Refinanciamento.

Além do exposto, restou fixada a devolução das parcelas de dívida vencida e não pagas em decorrência de mandados de segurança providos pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito das discussões quanto à capitalização composta da taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC para efeito do disposto no artigo 3º da L.C. 148/14. Desta feita, a União concederá descontos sobre os saldos devedores dos contratos existentes em 1º de janeiro de 2013 ao reconhecer os efeitos financeiros decorrentes das condições previstas na L.C. aplicados ao saldo devedor. Neste caso, a devolução das parcelas de dívida deverá ser processada em 24 prestações mensais e consecutivas, devidamente atualizadas pelos encargos de adimplência contratuais vigentes, vencendo a primeira em julho de 2016.

Desta forma, o saldo devedor do Acordo da Dívida, LC nº 9496/97 alterada pelas LCs 148/14 e 156/16, atingiu o valor de R\$ 246.001.529 (duzentos e quarenta e seis bilhões, um milhão, quinhentos e vinte e nove mil reais) no encerramento do exercício, variação de 0,08% em relação ao exercício anterior.

Em relação ao teto para o crescimento anual das despesas primárias correntes, este foi estabelecido nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, conforme o artigo 4º da LC 156/2016 e artigo 1º do Decreto nº 9056/2017.



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



Desta forma, conforme demonstrado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, foi cumprido o teto em 2018 e 2019.

C. Precatórios e Pagamentos de Pequeno Valor

Preliminarmente, cabe ressaltar que, em março/2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (incluído pela EC 62/09). Este artigo estabelecia o regime especial de pagamento de precatórios judiciais.

Em 25/03/2015, o plenário do STF concluiu a modulação, nos seguintes termos:

1. Modulação de efeitos que dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016.

2. Conferir eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (**25.03.2015**) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber:

2.1. Fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, **até 25.03.2015**, data após a qual (i) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (ii) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e

2.2. Ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária.

3. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial:

3.1. Consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados **até 25.03.2015**, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades;

3.2. Fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

4. Durante o período fixado no item 1 acima, ficam mantidas (i) a **vinculação de percentuais mínimos** da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT) e (ii) as **sanções** para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, §10, do ADCT).

5. Delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline



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



(i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório.

6. Atribuição de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão.

Após a conclusão do julgamento das ADIS 4.357 e 4.425 em 25.03.2015, os recursos que vinham sendo transferidos 50% para pagamentos em ordem cronológica e 50% em ordem única e crescente de valor, conforme Decreto Estadual nº 60.976 de 11 de dezembro de 2014 (válido para o exercício 2015), passaram a ser transferidos 100% para o pagamento dos precatórios por ordem cronológica (Ofício GPG-72/2015 da Procuradoria Geral do Estado). Posteriormente, o Decreto nº 62.350, de 26 de dezembro de 2016, destinou 50% dos recursos para acordos diretos com os credores.

A Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017, alterou o art.101 do ADCT, conforme segue:

Art. 1º O art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

Assim, o prazo máximo anterior, que seria 2020, foi alongado até 31/12/2024.

Considerando o valor do estoque e dos depósitos até o presente exercício, conforme apurou a fiscalização, nesse ritmo as dívidas com precatórios não estariam liquidadas até o exercício de 2024, conforme estabelece a Emenda Constitucional nº 99/2017.

EC Nº 99/2017 : QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ		2024
a) Saldo de precatórios até 31.12 de	2019	24.035.414
b) Número de anos restantes até	2024	5



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



c) Considerando apenas o saldo em 31/12/2019, valor anual necessário para quitação	4.807.083
d) novas Cartas Precatórias - média dos 3 últimos exercícios conforme LOA	2.979.292
e) Valor anual necessário (projeção) = c + d	7.786.375
f) Montante repassado ao TJSP no exercício de 2019	3.410.667
g) Nesse ritmo, valor anual insuficiente para quitação até 2024 de	4.375.708

Obs.: nesta projeção, não foi considerada eventual atualização de valores.

No quadro a seguir, demonstramos os repasses efetuados pelo Poder Executivo para o Tribunal de Justiça, em cumprimento à Emenda Constitucional nº 62:

Valores em R\$ 1,00

Mês da Transf. Financeira	Receita Corrente Líquida apurada Resolução SF	Duodécimo	1,5% do Duodécimo	Total Transferido
jan/19	156.703.233.142	13.058.602.762	195.879.041	195.879.041
fev/19	159.210.706.095	13.267.558.841	199.013.383	199.013.383
mar/19	159.884.663.815	13.323.721.985	199.855.830	199.855.830
abr/19	160.916.909.574	13.409.742.464	201.146.137	201.146.137
mai/19	161.077.519.020	13.423.126.585	201.346.899	519.359.370
jun/19	161.212.276.087	13.434.356.341	201.515.345	512.184.852
jul/19	154.239.872.877	12.853.322.740	192.799.841	512.828.721
ago/19	154.617.223.878	12.884.768.656	193.271.530	104.245.127
set/19	155.523.331.816	12.960.277.651	194.404.165	266.412.229
out/19	155.910.092.832	12.992.507.736	194.887.616	127.376.747
nov/19	155.830.874.068	12.985.906.172	194.788.593	165.710.992
dez/19	157.302.460.807	13.108.538.401	196.628.076	406.654.363
Total	1.892.429.164.012	157.702.430.334	2.365.536.455	3.410.666.792

Fonte: documentos encaminhados pela Coordenação da Administração Financeira da Secretaria da Fazenda e SIAFEM-SP

DEPÓSITOS JUDICIAIS

A Lei Federal nº 10.482, de 3 de julho de 2002, conhecida como Lei Madeira, dispôs sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, permitindo que parte destes fosse repassado à conta única dos Estados e do Distrito Federal, estabelecendo também a criação de um fundo de reservas.



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



Referida Lei previa que os recursos repassados seriam aplicados exclusivamente no pagamento de precatórios judiciais relativos a créditos de natureza alimentar.

Uma vez encerrado o processo litigioso ou administrativo, o valor do depósito, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída, seria colocado à disposição do depositante ou transformado em pagamento definitivo.

A matéria foi regida pela Lei nº 10.482/2002, Lei 11.429/2006, Lei Estadual nº 12.787/2007 e Decreto nº 52.780/2008, recentemente pela Lei Complementar Federal nº 151/2015, Emenda Constitucional nº 94/2016 e Emenda Constitucional nº 99/2017.

Informamos que o Departamento de Finanças do Estado emitiu a Nota Técnica DFE-G nº 00001 em 26 de abril de 2019 (ANEXO XII – NOTA TÉCNICA DFE-G Nº00001 - Memorando nº 00005/CAF/CGE), conforme parte transcrita abaixo, para esclarecer o processo de contabilização de depósitos judiciais:

NOTA TÉCNICA DFE-G Nº00001

1. A presente Nota Técnica visa esclarecer a alteração no processo de contabilização dos depósitos judiciais e administrativos a partir de outubro de 2015.

2. Considerado (i) a dificuldade operacional na manutenção de 05 (cinco) diferentes Unidades Gestoras (UGs 200051, 200053, 200054, 200055, 200056) para o registro das movimentações dos depósitos judiciais, haja vista as particularidades de cada legislação que regulamenta a utilização dos depósitos judiciais (Lei Federal 10.482/02, Lei Federal 11.429/06, Lei Estadual 12.787/07, Lei Complementar 151/15 e Emenda Constitucional 94/16) e (ii) que o Banco do Brasil descontinuou, a partir de 1º outubro de 2015, o fornecimento de relatórios mensais das movimentações de depósitos judiciais segregados por lei e passou a adotar as regras de repasses e devoluções de acordo com a última legislação publicada, e visando a simplificação da conciliação dos saldos dos fundos de reserva, efetuamos, com data de 31/12/2018, os seguintes procedimentos:

a) Estorno de todos os lançamentos contábeis entre outubro de 2015 e dezembro/2018, exceto aqueles referentes a valores que transitaram pela Conta Única, de todas as UGs acima mencionadas;

b) Relançamento de todos os valores, concentrando a baixa de devoluções (levantamentos a favor e contra o Estado entre 01/10/2015 e 22/06/2016) na UG 200051, até o esgotamento do estoque e do Fundo de Reserva (Método PEPS – primeiro que entre, primeiro que sai). Zerados os valores dessa UG, as baixas foram direcionadas para a UG 200053, cujos saldos esgotaram-se em 29/08/2017. Entre 29/08/2017 e 21/09/2018 as baixas ocorreram na UG 200054. Dessa forma das 05 (cinco) UGs ativas, com a mudança na forma de contabilização, a partir de outubro/2018 restaram apenas 02 (duas ativas);



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



- c) Redistribuição e relançamento do Ajuste Monetário mensal da base, utilizando-se como premissa o novo valor da base de cada UG;
- d) Redistribuição e relançamento dos Rendimentos Financeiros mensais do Fundo de Reserva, utilizando-se como premissa o novo valor do Fundo de cada UG;
- e) Transferência de valores referentes a recomposições efetuadas entre 01/10/2015 e 31/12/2018 das UGs 200055 e 200056 para as UG 200051, 200053 e 200054, uma vez que as recomposições foram concentradas nas UG 200055 (entre 01/10/2015 e 13/03/2018) e 200056 (a partir de 14/03/2018).

Assim temos acompanhado a movimentação financeira dos recursos, com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado, que mantém controle distinto para os repasses previstos em cada Lei.

Analizamos os dados encaminhados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento e extraímos por mais relevante o que segue:

R\$ milhares

DEPÓSITOS JUDICIAIS 100% - Valores Acumulados (*)	Lei 10.482/02	Lei 11.429/06	Lei 12.787/07	LC 151/15	EC 94/16	EC 99/17	Total
Itens	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
Valor Repassado ao Estado (1)	800.213	1.044.794	2.198.563	4.996.786	3.940.360	4.563.950	17.544.666
(+) Correção	434.540	375.225	585.773	1.325.124	313.805	91.841	3.126.309
(-) Devolução	1.234.753	1.420.019	2.784.337	1.530.284	0	978.826	7.948.218
Valor a ser devolvido	0	0	0	4.791.627	4.254.165	3.676.966	12.722.758

Fundo de Reserva (5)	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
Devido ao Fundo de Reserva	0	0	0	1.018.510	1.067.096	1.841.956	3.927.561
Saldo do Fundo de Reserva (6)	0	0	0	3.035.851	1.213.156	2.847.250	7.096.257
Diferença	0	0	0	-2.017.341	-146.061	-1.005.294	-3.168.696

* Conforme planilha fornecida pelo Departamento de Finanças do Estado da Secretaria da Fazenda.

Obs. 1: Valor total de recursos repassados ao Estado. Percentual transferido para Conta Única: Lei 10.482 = 80%; demais leis = 70%. Percentual transferido para Fundo de Reserva: Lei 10.482 = 20%; demais leis = 30%.

Obs. 2: Lei 10.482/2002: a última transferência de recursos ocorreu em janeiro de 2007

Obs. 3: Lei 11.429/2006: a última transferência de recursos ocorreu em setembro de 2015.

Obs. 4: Lei 12.787/2007: a última transferência de recursos ocorreu em julho de 2015.

Obs. 5: a recomposição do Fundo de Reserva ocorre posteriormente à comunicação do Agente Financeiro, por isso, coletamos o saldo do mês seguinte ao trimestre em questão.

Obs. 6: dados do SIAFEM/SIGEO - mês seguinte ao trimestre (jan/2020).

Esclarecemos que a tabela 'Depósitos Judiciais 100%' já inclui o Fundo de Reserva, que é apresentado em separado para fins de acompanhamento.



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



Informamos que no quadro acima o saldo do fundo de reserva corresponde ao mês de jan/2020. Isso se dá em razão de a informação do agente financeiro (Banco do Brasil) ocorrer somente no mês seguinte ao trimestre em apuração e, o saldo do fundo de reserva apontado em contas do Ativo na tabela acima decorrem de extração no SIGEO, base de dados de dez/2019.

Constatamos que os saldos das contas dos fundos de reserva mantiveram-se em valor superior ao mínimo, destacamos essa diferença principalmente em relação ao fundo de reserva da LC 151/2015 (saldo de R\$ 3.036 milhões para um valor devido de R\$ 1.019 milhões, diferença de R\$ 2.017 milhões). Provavelmente em reflexo ao procedimento adotado pela NOTA TÉCNICA DFE-G Nº00001 de abril/2019.

Informamos que consta registrado em subalínea de receita, conta '2990.00.11 - Demais Receitas de Capital – Principal' o valor de R\$ 2.841.347 mil, de janeiro até dezembro de 2019, sendo R\$ 1.010.513 mil na fonte 001001094 – REC. DEP. JUDICIAL - EC 94/2016 e R\$ 1.830.834 mil na fonte 001001099 – E.C.99/2017 – DEP. JUDIC. – ESTADO NÃO PARTE. Isto significa que, no exercício de 2019, o Estado contabilizou como receita recebida a quantia retro mencionada, já descontada a parcela referente ao Fundo de Reserva.

Analisamos os documentos encaminhados e, tendo em vista divergências encontradas na contabilização, reiteramos a recomendação de que se promova a conciliação contábil e financeira e a regularização dos saldos dos fundos de reserva de depósitos judiciais.

D. Atendimento a Lei de Responsabilidade Fiscal (TC)

No **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**, verificou-se uma deficit de arrecadação de 2,41%, em relação ao previsto. Já a receita realizada foi inferior às despesas empenhadas, gerando um deficit da ordem de 0,25%.

Da análise do **Resultado Primário** Realizado no exercício de 2019, observa-se uma situação favorável, vez que superou a pretensão estabelecida em 351,03%.

O **Resultado Nominal** apresentou um decréscimo em relação ao exercício anterior de R\$ 5.332 mil, fato positivo, uma vez que estava previsto na LDO um aumento de R\$ 5.965 mil na Dívida Fiscal Líquida.

Com relação às **Parcerias Público-Privadas – PPP**, constatamos que, conforme a Lei nº 11.079, de 30/12/2004, as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias contratadas pelo Estado não



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



poderão exceder o limite de 5% da RCL. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012).

No Exercício de 2019 as despesas de contratos de PPP totalizaram R\$ 1.589.875 mil, atingindo o percentual de 0,99% da RCL, inferior ao limite estabelecido em lei.

No que diz respeito ao **Regime Próprio de Previdência Social**, os valores apresentados no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias, no exercício de 2019, apresentaram previsão de déficit de R\$ 23,1 bilhões, a serem atendidos por recursos para cobertura de insuficiência financeira, que atingiram R\$ 22,08 bilhões.

De acordo com os dados do **Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos** as receitas de alienação de ativos foram de R\$ 288.364 mil e aplicadas, em sua maior parte, em Despesas de Capital, nas quais foram liquidados R\$ 1.332.415 mil e inscritas em Restos a Pagar R\$ 18.457 mil; em Despesas Correntes – Regime Próprio de Previdência, foram aplicados R\$ 698 mil.

No *Relatório de Gestão Fiscal*, o percentual das Despesas com Pessoal de 44,40%, apurado pela Contadoria Geral do Estado, foi obtido desconsiderando as despesas com indenizações por demissões e incentivos à demissão voluntária, decorrentes de decisão judicial, de exercícios anteriores e inativos com recursos vinculados e ainda foram excluídos os valores da compensação previdenciária.

Entretanto entende a fiscalização que outra exclusão deveria ter sido considerada nas despesas com pessoal, qual seja, o reembolso, mediante convênio, do pagamento de professores e demais funcionários do Governo Estadual que prestam serviços para os Municípios no setor da Educação, atingindo a cifra de R\$ 122.727 mil e, pela mesma razão, foi excluída do valor da receita corrente líquida, apurando-se um percentual de 44,35% na relação entre os gastos de pessoal e a receita corrente líquida.

Para fins informativos, em atendimento à determinação da Nota Técnica SDG nº 150 de 16/09/2019 e da Deliberação tomada nos autos do processo TC-A 007019/026/19², a coluna 2 da tabela apresenta a apuração da participação da despesa com pessoal na Receita Corrente Líquida Ajustada

² 27ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno aprovada no dia 11 de setembro de 2019:

RESOLVE DELIBERAR QUE:

1º. Os entes públicos que tenham extrapolado os limites de gastos com pessoal por conta única e exclusiva da contabilização do FUNDEB retido, para fins de cálculo da Receita Corrente Líquida, deverão reduzir os excessos decorrentes aos limites previstos na lei, no prazo de 02 (dois) exercícios, a contar de 2020, na proporção de 50% por exercício;

2º. Esta Deliberação se aplica apenas às situações em que a superação dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LRF decorra, exclusivamente, da nova metodologia de cálculo da RCL adotada por esta Corte, nos termos da 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e da Nota Técnica SDG n.º 144/2018, não se aplicando se a superação ocorrer por quaisquer outros motivos.



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



“com a inclusão dos recursos do FUNDEB”, em razão de a superação dos limites de gastos com pessoal ter decorrido desta única razão: exclusão do FUNDEB da RCL, conforme o que foi possível a esta fiscalização verificar até o momento.

DESCRIÇÃO	COLUNA 1	COLUNA 2
	<u>EXCLUINDO FUNDEB DA RCL</u>	<u>INCLUINDO FUNDEB NA RCL</u>
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	101.528.107	101.528.107
Pessoal Ativo	48.247.586	48.247.586
Pessoal Inativo	53.280.521	53.280.521
Despesas não computadas	30.333.418	30.333.418
Inativos e Pensionistas com rec vinculados	29.408.883	29.408.883
incentivo à demissão voluntária	22.158	22.158
Despesas Exerc. Anteriores ao período anterior	902.377	902.377
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	71.194.689	71.194.689
RCL	160.444.553	168.507.054
Transf. Obrigat. da União relativas às emendas individuais	85.257	85.257
RCLA	160.359.296	168.421.797
Percentual (Desp. Líquida com Pessoal/ RCLA)	44,40%	42,27%

EXCLUINDO GASTOS ESCOLAS MUNICIPALIZADAS		
Ressarc prof ensino municipalizados	122.727	122.727
Despesa Líquida Com pessoal	71.071.962	71.071.962
RCL	160.321.826	168.384.327
RCLA	160.236.569	168.299.070
Percentual (Desp. Líquida com Pessoal/ RCLA)	44,35%	42,23%

Comparando-se o exercício de 2018 com o de 2019, constatamos que o índice de Gastos com Pessoal passou de 43,31% para 44,35%.

E. DESPESAS COM PESSOAL E REFLEXOS

Em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada, cujo valor, publicado pela Contadoria Geral do Estado, atinge R\$ 160.359.688 mil, temos que as Despesas com Pessoal (todos os Poderes) alcançaram o percentual de 52,84%.

A Receita Corrente Líquida Ajustada abate da RCL as transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme § 13 do art.166 da Constituição Federal.



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



O valor considerado pela Contadoria Geral do Estado não exclui da RCL e nas despesas com pessoal o ressarcimento das despesas com profissionais do ensino das escolas municipalizadas mediante convênio. Computando-se tais valores, a RCLA atinge R\$ 160.236.569 mil, temos que as Despesas com Pessoal (todos os Poderes) alcançaram o percentual de 52,81%.

Apresentamos a seguir os percentuais correspondentes a cada um dos Poderes e ao Ministério Público, consoante disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

Sem inclusão dos Recursos do FUNDEB na RCL

DESPESAS DE PESSOAL POR PODER E ÓRGÃO	R\$ MILHARES	%	LIMITES
Poder Executivo (*1)	71.071.962	44,35%	49%
Poder Legislativo	1.905.009	1,19%	3%
.Assembléia Legislativa	964.927	0,60%	1,75%
.Tribunal de Contas do Estado	940.781	0,59%	1,25%
Poder Judiciário	9.301.003	5,80%	6%
.Tribunal de Justiça do Estado	9.242.254	5,77%	5,95%
.Tribunal de Justiça Militar	58.749	0,04%	0,05%
Ministério Público	2.338.373	1,46%	2%
TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL	84.616.346	52,81%	60%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	160.321.826		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (*2)	160.236.569		

(*1) As despesas com pessoal da Defensoria Pública estão incluídas nas despesas do Poder Executivo

(*2) RCL deduzida das Transf. Obrigat. da União relativas às emendas individuais e reembolso de salários de professores municipalizados.

Informações obtidas nos respectivos acessórios 3- LRF e SIAFEM

A tabela a seguir apresentará o enquadramento atual dos Poderes e Órgãos do Estado com os limites globais e limites específicos estabelecidos na LRF.

Poder	Limite de Alerta	Limite Prudencial	Limite de Gastos	Situação Atual
Poder Executivo	44,10%	46,55%	49%	44,35% Faixa de Alerta
Poder Judiciário	5,40%	5,70%	6%	5,80% Faixa Prudencial
Ministério Público	1,80%	1,90%	2%	1,46% Limite Respeitado
Assembleia Legislativa	1,53%	1,62%	1,70%	0,60% Limite Respeitado
Tribunal de contas	1,17%	1,24%	1,30%	0,59% Limite Respeitado
Consolidado	54%	57%	60%	52,81% Limite Respeitado

Em atendimento à determinação da Nota Técnica SDG nº 150 de 16/09/2019, a tabela a seguir apresenta a demonstração e apuração da



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



participação da despesa com pessoal na Receita Corrente Líquida Ajustada com a inclusão dos recursos do FUNDEB:

Com inclusão dos Recursos do FUNDEB na RCL

DESPESAS DE PESSOAL POR PODER E ÓRGÃO	R\$ MILHARES	%	LIMITES
Poder Executivo (*1)	71.071.962	42,23%	49%
Poder Legislativo	1.905.009	1,13%	3%
.Assembleia Legislativa	964.227	0,57%	1,75%
.Tribunal de Contas do Estado	940.781	0,56%	1,25%
Poder Judiciário	9.301.003	5,53%	6%
.Tribunal de Justiça do Estado	9.242.254	5,49%	5,95%
.Tribunal de Justiça Militar	58.749	0,03%	0,05%
Ministério Público	2.338.373	1,39%	2%
TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL	84.616.346	50,28%	60%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	168.384.327		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (*2)	168.299.070		

(*1) As despesas com pessoal da Defensoria Pública estão incluídas nas despesas do Poder Executivo

(*2) RCL deduzida das Transf. Obrigat. da União relativas às emendas individuais e reembolso de salários de professores municipalizados.

Informações obtidas nos respectivos acessórios 3- LRF e SIAFEM

F. Ensino

A matéria aqui tratada encontra-se detalhada no processo eletrônico e-tcesp nº TC-9609.989.19-9.

As despesas apresentadas nas tabelas a seguir estão líquidas das exclusões que já são realizadas diretamente pela Secretaria da Fazenda e Planejamento e das glosas realizadas por esta fiscalização, conforme demonstrado em item próprio do relatório.

A tabela apresentada a seguir considera o art. 255 da Constituição Estadual, combinado com a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 que contém dispositivo autorizando que a despesa com inativos da educação esteja considerada na parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal.

O Poder Executivo Estadual deve então cumprir no mínimo os 25% da Receita base de cálculo com despesas afetas ao ensino e, no que ultrapassar tal limite, podem ser computadas as transferências financeiras ao Regime Próprio de Previdência, para cobertura da insuficiência financeira.

Considerando que a matéria referente aos repasses às APMs a título de auxílios e contribuições, e assunto como posições divergentes nesta Corte, a fiscalização apresentou os cálculos levando em conta as duas situações, inclusão e exclusão de tais valores.



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



A tabela a seguir demonstra a apuração do percentual de gastos com MDE, considerando as exclusões e glosas, dentre estas glosas estão os valores repassados às Associações de Pais e Mestres (APMs).

DESPESAS COM MDE	R\$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	25.449.148	76%
ENSINO SUPERIOR	7.979.438	24%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	33.428.586	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	134.305.074	
PERCENTUAL APLICADO	24,89%	

ENSINO BÁSICO - Parcela ref. a insuficiência financeira	7.209.114	77%
ENSINO SUPERIOR - Parcela ref. a insuficiência financeira	2.116.338	23%
TOTAL DAS DESPESAS DE INSUF. FINANCEIRA (BÁSICO + SUPERIOR)	9.325.452	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	134.305.074	
PERCENTUAL APLICADO	6,94%	

ENSINO BÁSICO	32.658.262	76%
ENSINO SUPERIOR	10.095.776	24%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	42.754.038	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	134.305.074	
PERCENTUAL TOTAL APLICADO	31,83%	

Nesta tabela a apuração do percentual de gastos com MDE, considerando as exclusões e glosas, excetuando-se as glosas dos valores repassados às Associações de Pais e Mestres (APMs).

DESPESAS COM MDE	R\$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	26.177.740	77%
ENSINO SUPERIOR	7.979.438	23%
TOTAL DAS DESPESAS (Sem a insuficiência fin.)	34.157.178	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	134.305.074	
PERCENTUAL APLICADO	25,43%	

ENSINO BÁSICO - Parcela ref. A insuficiência financeira	7.209.114	77%
ENSINO SUPERIOR - Parcela ref. A insuficiência financeira	2.116.338	23%
TOTAL DA INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	9.325.452	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	134.305.074	
PERCENTUAL APLICADO	6,94%	

ENSINO BÁSICO	33.386.854	77%
ENSINO SUPERIOR	10.095.776	23%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	43.482.630	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	134.305.074	
PERCENTUAL APLICADO	32,38%	



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



Não obstante a divergência da jurisprudência desta Corte, demonstrada pela fiscalização, para fins de apuração da Manutenção do Ensino, as despesas com os referidos repasses cumpriram as regras de Lei Federal nº 4320/64, foram empenhadas, liquidadas e pagas, restando às prestações de contas a serem analisadas em momento oportuno.

Aplicação do FUNDEB

A seguir, o quadro do resumo dos gastos com os recursos do FUNDEB:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R\$ milhares	%
.PAGAMENTOS COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	10.589.586	60,53%
.OUTROS SERVIDORES	1.267.258	7,24%
SUBTOTAL	11.856.844	67,77%
.OUTRAS DESPESAS DO ENSINO	5.068.688	28,97%
SUBTOTAL	16.925.532	96,74%
.SALDO A APLICAR	568.899	3,26%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	17.494.431	100,00%

As despesas que vêm sendo consideradas no gasto com profissionais do magistério são, em resumo, contribuição patronal, salário família, pessoal civil (vencimentos, 1/3 de férias e 13º salário) e abono de permanência.

As despesas com auxílio transporte e com licença prêmio foram somadas às outras despesas do ensino por não se enquadrarem no conceito de remuneração, conforme jurisprudência vigente.

Por força constitucional, o Estado deve destinar 60% do FUNDEB à remuneração do profissional da educação (art. 60, XII do ADCT). Em 2019 o Estado atingiu a marca de 60,53%.

Esclarece-se ainda que, dentre as “Outras despesas do ensino”, estão registrados os recursos destinados ao custeio de inativos, no montante de R\$ 3,42 bilhões que, se desconsiderados, implicaria em saldo de recursos do FUNDEB a serem aplicados nos fins determinados pela lei, de R\$ 3.984.205 mil.

G. Saúde

Os Estados aplicarão no mínimo, 12% dos impostos arrecadados mais as transferências efetuadas pela União (FPE, IPI e IRRF).

Apurou a fiscalização que o Governo do Estado de São Paulo, no exercício de 2019 atingiu o índice de 13,11%, conforme quadro a seguir:



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



	R\$ milhares	
	2018	2019
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS	125.678.029	134.305.074
DESPESAS - FUNÇÃO SAÚDE - TESOURO	19.269.503	19.938.588
EXCLUSÕES	2.500.174	2.331.594
Despesas excluídas	2.477.429	2.310.967
Cancelamento de Restos a Pagar	22.745	20.627
DESPESA LÍQUIDA	16.769.329	17.606.994
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	13,34%	13,11%

Obs.: O cancelamento de restos a pagar foram obtidos por meio do SIGEO e referem-se a lançamentos na função 10-Saúde, fonte 001 e 081, contas 63.192.0101/0201 e 63.291.0101/0106/0201.

H. PREVIDÊNCIA SOCIAL

Quando da fiscalização das contas do exercício de 2016 iniciou-se os trabalhos de avaliação da Previdência tem sido objeto de diversas análises no âmbito das contas do governador em razão da relevância dos números e dos impactos provocados nos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, dentre eles o reconhecimento de um Passivo Atuarial que, em 2018 representou cerca de 70% do Passivo Total do Estado (TC-6453.989.18-8) e, em 2019, como se verá, está estimado em mais de R\$ 1 trilhão. Além do que, envolve o futuro e o sustento de mais de 1 milhão de vidas, entre servidores ativos, aposentados e pensionistas, e dos respectivos dependentes.

Quadro de segurados e assistidos – SPPREV	2019
Ativos	469.799
Aposentados por Tempo de Contribuição	384.215
Aposentados por Idade/ Compulsória	907
Aposentados por Invalidez	14.776
Pensionistas	131.586
Total	1.001.283

Fonte: Anexo BGE 2019 – Relatório da Avaliação Atuarial – NBC TSP 15³

O detalhamento dos achados da fiscalização encontra-se detalhado no item IX – Gestão da Previdência Social dos Servidores.

I. Avaliação do Sistema Estadual de Controle Interno

O Sistema Estadual de Controladoria conta com o recebimento de planos de trabalhos e relatórios de atividades e de auditorias do integrante DCA, bem como das auditorias em funcionamento nos órgãos e entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional, que mantiveram as atividades e competências pré-existentes. E também com os relatórios com a síntese de

³ TC 2347.989.19-6, evento 108. Arquivo: Parte 4_BALANÇO GERAL 2019_Parte 2.pdf



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



atividades das demais corregedorias e órgãos internos de controle da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional, encaminhados trimestralmente à Corregedoria Geral da Administração.

O detalhamento dos achados da fiscalização encontra-se detalhado no item X – Avaliação do Sistema Estadual de Controle Interno.

J. Parceria Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização – PED

O Programa de Parcerias Públicos-Privadas (PPP) no Estado de São Paulo, instituído pela lei nº 11.688 de 19/05/2004, atualmente é composto por 11 contratos assinados. O quadro a seguir demonstra a carteira de PPPs contratadas⁴, apresentados os projetos:

- (i) por setor de atividade,
- (ii) por ordem de data de assinatura do contrato e
- (iii) por estágio de execução dos investimentos:

Projeto	Setor de Atividade	Data da Contratação	Estágio de Execução	de
Linha 4 Amarela	Mobilidade	29/11/2006	Em Operação (*)	
Linha 8 de Trens Diamante		19/03/2010	Em Operação (*)	
Linha 6 Laranja		18/12/2013	Em Implantação (**)	
Linha de Monotrilho 18 Bronze		22/08/2014	Em transição (****)	
SIM da RMBS sistema VLT		23/06/2015	Operação Parcial (***)	
Sistema Alto Tietê	Saneamento e Recursos	18/06/2008	Em Operação (*)	
Sistema Produtor São Lourenço		21/08/2013	Em Operação (*)	
IFAB/FURP	Saúde	22/08/2013	Em Operação (*)	
Complexos Hospitalares		01/09/2014 e 02/09/2014	Operação Parcial (***)	
Tamoios e Contornos	Logística e Transportes	19/12/2014	Operação Parcial (***)	
Habitações Centro São Paulo	Habitação	23/03/2015	Operação Parcial (***)	

(*) Infraestrutura integralmente instalada e serviços já iniciados conduzidos pelo parceiro privado.

(**) Fase de implantação dos investimentos intensivos para disponibilização da infraestrutura que será operada.

(***) Prestação parcial dos serviços e, concomitantemente, execução de obras em demais trechos.

(****) Período entre a assinatura do Contrato e a Transferência inicial do sistema a ser instalado e Operado pelo parceiro privado

Não estão mapeadas pela Contadoria Geral do Estado as PPPs sob gestão da **SABESP** (Sistema Alto Tietê e Sistema Produtor São Lourenço) cujos passivos e riscos potenciais não estão incluídos nos controles supra

⁴ Página 45 do Anexo II da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019).



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



mencionados. A SABESP é estatal independente e, sendo o Estado de São Paulo seu acionista majoritário, responde também, em certa medida, por estes riscos e pelos passivos daí decorrentes.

Maiores detalhes encontram-se no item XI.1 Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas.

Quanto ao Programa Estadual de Desestatização, criado pela Lei nº 9.361, de 05 de julho de 1996, o relatório em versão consolidada, relativo ao ano de 2019, foi elaborado para encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE)⁵ e à Secretaria Estadual da Fazenda.

Cabe destacar que a equipe da Subsecretaria de Parcerias participou de eventos nacionais e internacionais com o intuito de fomentar a Carteira de projetos do Programa Estadual de Parcerias. Destacando-se o "PPP Awards & Conference Brazil 2019"⁶, na qual a Subsecretaria de Parcerias foi eleita a melhor unidade de PPP do Brasil.

Outras informações sobre o Programa Estadual de Desestatização, inclusive as reuniões realizadas, estão relatadas no Anexo/Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização, além da Plataforma Digital de Parcerias⁷.

K. Renúncia de Receitas

Conclui a fiscalização que o Anexo de Metas Fiscais da LDO continua sendo elaborado sem atender ao art. 4º, §2º, V da LRF e ao Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, ou seja, sem prever os benefícios fiscais que se pretende inserir na legislação tributária no exercício em referência e sem indicar as medidas de compensação pela perda de receita prevista.

A estimação da renúncia conforme determina o art. 4º da LRF é condição para a concessão da renúncia durante o exercício. O art. 14 determina os requisitos necessários para concessão de benefícios fiscais que impliquem em renúncia fiscal, e, um deles é o atendimento ao disposto na LDO.

⁵ Nos termos do artigo 5º, inciso VIII, da Lei Estadual nº 9.361 de 5 de julho de 1996; e do artigo 5º, incisos II e III do Decreto Estadual nº 41.150 de 13 de setembro de 1996; em cumprimento ao disposto no artigo 4º, incisos XII a XV, das Instruções 02/2016 do TCE/SP.

⁶ Página 6 do Relatório Conjunto de Atividades, relativo ao ano de 2019, do Programa Estadual de Desestatização (PED) e do Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP). Enviado em cumprimento ao artigo 4º das Instruções 02/2016. TC-2347.989.19-6. Evento 106.

⁷ Plataforma Digital de Parcerias. Disponível em <https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Sobre>. Acesso em 30/04/2020.



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



L. Fiscalizações Operacionais

Referidas fiscalizações foram realizadas de acordo com o plano aprovado/determinado pelo Conselheiro Relator, envolveram órgãos e/ou entidades da administração pública estadual, e se basearam em análises de: registros administrativos (documentos e informações requisitados, obtidos *in loco* ou divulgados); questionários e/ou entrevistas (pesquisa); informações da execução orçamentária e financeira do estado (SIAFEM/SIGEO); e anotações originárias de visitas de equipe.

Os relatórios produzidos encontram-se na íntegra nos respectivos processos, de onde pode se destacar o constante a seguir:

TC nº 10699.989.20-8

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A ATUAÇÃO ESTADUAL NA MANUTENÇÃO E REPAROS EM PRÉDIOS ESCOLARES

O presente trabalho de fiscalização de natureza operacional teve como objetivo analisar o fluxo de procedimentos relativos aos pedidos de obras, reformas e manutenções das unidades escolares estaduais e as diferentes formas de execução das ações de manutenção e reparos nos prédios escolares. Essas atividades estão incluídas no programa orçamentário 0815 – Manutenção e Suporte da Educação Básica, mais especificamente nas ações 2494 – Construção e Ampliação da Rede Física Escolar, 2569 – Conservação, Manutenção e Reparos em Prédios Escolares e 6174 – Operação da Rede de Ensino Básico.

O escopo da fiscalização envolve analisar o fluxo de procedimentos relativos aos pedidos de obras, reformas e manutenções das unidades escolares estaduais e as diferentes formas de execução das ações de manutenção e reparos nos prédios escolares, sejam elas realizadas pela própria escola, pela Diretoria de Ensino (DE) ou pela Fundação para o Desenvolvimento da Execução – FDE, considerando os seguintes aspectos:

- a) a avaliação da rede escolar sobre o processo de solicitação e execução das obras e reformas realizadas pela FDE;
- b) a escolha das escolas selecionadas para o Convênio de Obras Prioritárias;
- c) a forma de atendimento das necessidades de manutenção emergenciais e urgentes;
- d) as manutenções realizadas pelas escolas com os recursos das Associações de Pais e Mestres – APMs;



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



- e) o estado de conservação das escolas da rede estadual; e
- f) as metas estabelecidas na LOA 2019 e a forma de definição dos recursos nas leis orçamentárias para manutenção dos prédios escolares.

É importante salientar que não fez parte do escopo desta fiscalização a análise da prestação de contas dos recursos estaduais repassados às APMs, tendo em vista que essa atribuição cabe às Diretorias de Fiscalização e Unidades Regionais, e nem foram planejadas visitas *in loco* para a fase de execução, embora algumas tenham sido realizadas.

O planejamento contemplou entrevistas, requisições de documentos junto aos setores envolvidos da Secretaria da Educação (Seduc) e da FDE com vistas a conhecer os papéis desempenhados por cada um deles no objeto fiscalizado. Além disso, abarcou a análise e o estudo da legislação, normas, procedimentos, relatórios, banco de dados oficiais e sítios eletrônicos relacionados aos temas e elaboração dos questionários aplicados nas Unidades Escolares e nos Núcleos de Obras e Manutenção Escolar (NOMs) das Diretorias de Ensino e respectivos testes-piloto.

Como limitação ao trabalho pode-se relacionar solicitações de dilação dos prazos iniciais das requisições e/ou atendimento de itens de forma divergente da estabelecida; respostas aos itens requisitados enviadas de forma parcial e/ou incompleta, ensejando novas requisições; respostas aos questionários inconsistentes e incompatíveis com a realidade observada, demandando saneamento dos dados; e não atendimento de itens de Requisição de Documentos.

Na fase de execução foram analisadas as respostas das requisições de documentos, envio, consolidação e análise dos questionários aplicados nos 91 Núcleos de Obras e Manutenção Escolar das Diretorias de Ensino e 5.108 Unidades Escolares utilizando o *software LimeSurvey*. Do total de escolas informadas – 5.740 – foram excluídas 70 Classes Hospitalares, 148 Classes Penitenciárias, 164 Classes na Fundação CASA, visto que eventuais obras, reformas ou manutenções não estão a cargo da Seduc ou da FDE, 208 Centros de Estudo de Línguas – CEL, que funcionam junto a escolas regulares, e 39 Centros Estaduais de Educação para Jovens e Adultos – Ceeja, uma vez que identificamos algumas características não uniformes entre eles, como possuir ou não APM e funcionar junto a outras escolas ou em prédios próprios. Foram excluídas também três escolas da DE Sul 3 que estão provisoriamente ocupando o espaço pertencente a outras escolas. Foram ainda realizadas visitas em 11 escolas, viabilizadas pela conciliação com as fiscalizações *in loco* definidas por outra fiscalização operacional realizada nesta DCG sobre transporte escolar.



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



As análises demonstraram que não há um manual destinado à direção da escola para estabelecer as situações em que a escola deve realizar a manutenção do prédio com os recursos em posse da APM, nem tampouco como proceder nas situações em que as manutenções necessárias fogem do seu escopo ou superam sua capacidade financeira. O procedimento de solicitação de manutenção mais utilizado pelas escolas envolve custos e burocracias desnecessárias com um documento formal (ofício), impresso em papel e entregue fisicamente ao NOM. Da mesma forma, o acompanhamento da tramitação do pedido não é feito diretamente pela escola; envolve a consulta pelo núcleo de obras e o repasse da informação para a escola. O *Customer Relationship Management* – CRM, sistema que registra os pedidos de manutenção, necessita de algumas melhorias como aumento da transparência na tramitação do pedido, inclusão da previsão de atendimento e de outros documentos relativos aos pedidos de manutenção e sua execução, como planilhas de vistorias e de orçamentos, fornecedor contratado, prazo de garantia, entre outros. Além disso, o CRM não retrata todas as manutenções pendentes nas escolas estaduais. A Notificação de Obras, documento enviado pela FDE para escola, NOM e Centro de Planejamento e Acompanhamento de Obras e Serviços de Engenharia (Ceplae) quando da contratação de uma obra, precisa ser aprimorada, com a inclusão de um maior detalhamento na especificação do objeto e a inclusão dos quantitativos, facilitando o acompanhamento da obra pela direção da escola e pelo NOM. As escolas apontaram ainda alguns pontos críticos nas obras realizadas pela FDE, como descumprimento do prazo, falta de capricho e zelo, baixa qualidade do serviço e recebimento da obra com pequenos reparos e consertos pendentes. Em relação aos NOMs, foi identificado que a maioria deles está com quadro incompleto e há um desequilíbrio na razão de escolas atendidas por servidor do núcleo.

Em relação ao Convênio de Obras Prioritárias, ação de reformas de prédios escolares incluída dentro do chamado Programa Escola + Bonita, verificou-se que ele não contempla apenas escolas estaduais e inclui alguns prédios administrativos e escolas municipais. Neste convênio foram incluídas escolas com criticidade baixa definida pelos NOMs e depois validada como prioridade baixa pela FDE. Observou-se ainda que escolas cujos pedidos foram classificados pelos NOMs com criticidade alta não foram vistoriadas pela FDE para avaliação e potencial inclusão no convênio. Escolas com construção recente cujos objetos de reforma parecem sugerir tratar-se de falhas no projeto ou na execução foram incluídas no convênio, quando sua solução, aparentemente, poderia ser demandada do empreiteiro construtor por estar dentro do período de garantia.



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



Sobre os atendimentos emergenciais e urgentes, verificou-se uma redução nos atendimentos realizados pela FDE em 2019. A Seduc utilizou como alternativa o repasse de recursos para as APMs das escolas para que estas providenciassem a solução. Porém, por conta da limitação do valor dos repasses para Atendimento às Urgências, as soluções viabilizadas pelas escolas foram paliativas e de pequena extensão. Além disso, a definição dos recursos para o Convênio de Obras Emergenciais, celebrado em outubro/2019, foi feita a partir das quantidades e valores dos atendimentos emergenciais realizados pela FDE nos convênios anteriores, em vez de tomar por base a demanda por atendimentos registrados no CRM. Observou-se também que os prazos de vistoria estabelecidos para FDE quando do registro de um pedido de manutenção no CRM não têm sido cumpridos.

As respostas dos questionários aplicados às escolas evidenciaram que as escolas enfrentam algumas dificuldades na gestão dos recursos das APMs, como dificuldade em encontrar fornecedores formalizados e regularizados a fim de fazer cotações e efetivar a contratação, calcular e recolher os impostos incidentes, preparar e apresentar a prestação de contas e avaliar a adequação dos preços obtidos nas cotações. Cabe ainda destacar que outras dificuldades enfrentadas pelas escolas, como o prazo curto para utilização dos recursos, a rigidez na sua destinação e, principalmente, sua insuficiência podem ter sido sanadas com a instituição do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista. Foi observado ainda que algumas manutenções são comuns às escolas da região e que poderiam ser contratadas de maneira centralizada pela Diretoria de Ensino com potenciais ganhos operacionais ou financeiros. Foi identificado ainda que, quando da prestação de contas, não são avaliados os objetos das despesas realizadas pelas APMs, fazendo com que as manutenções recorrentes realizadas pelas escolas não gerem informação e inteligência para o planejamento dos atendimentos. Sobre o PDDE Paulista, observou-se que os repasses foram feitos sem que os mecanismos de controle para essas verbas estivessem plenamente desenvolvidos e que, por isso, não há transparência, até o momento, na execução desses recursos pelas APMs. As análises dos repasses de recursos para as APMs de escola demonstraram que essas despesas não preenchem os requisitos para serem consideradas na apuração do gasto mínimo constitucional com educação, estabelecidos nos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB), e que os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) utilizados no PDDE Paulista não poderiam ter sido repassados para as APMs, de acordo com os artigos 21 e 23 da Lei Federal nº 11.494/2007 (Lei do Fundeb).



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



Em relação aos prédios escolares, verificou-se que muitos deles, mesmo sendo prédios antigos, com mais de 30 anos, estão há anos sem vistorias pela FDE. Com base no questionário, foi identificado que quase a integralidade dos respondentes apontou necessidades de manutenção pendentes de solução.

Por fim, a análise das leis orçamentárias evidenciou que não há consonância entre a meta global da ação e as metas individuais dos órgãos executores e que a definição dos valores e metas das ações relativas à manutenção de prédios escolares não se fundamenta nas necessidades de manutenção demandadas pela escola, sendo desconhecidas as unidades escolares que passarão por algum tipo de intervenção na estrutura física no período.

Desta forma, propomos a elaboração de um manual que regule: as manutenções a serem realizadas pelas escolas e os casos em que devem ser solicitadas aos NOMs, bem como as manutenções obrigatórias (higienização de caixa d'água, recarga de extintores, desinsetização e desratização). Propomos também a padronização da forma de solicitação de manutenções por meio eletrônico (e-mail ou sistema), aproveitando-se das iniciativas do São Paulo Sem Papel. Em relação ao CRM, propomos: seu aprimoramento, integrando-o ao sistema da FDE, GRP, ampliando as informações constantes dele com maior transparência na tramitação do pedido, inclusão do histórico de pedidos e de todas as manutenções realizadas; o desenvolvimento de perfil para as escolas, permitindo a elas o acompanhamento direto das obras e reformas pendentes, conhecer o histórico dos pedidos e das manutenções e registrar as manutenções por elas executadas; e a realização de um levantamento completo das necessidades das escolas da rede estadual, registrando essas necessidades no sistema e consolidando-o como banco de dados sobre as necessidades de intervenção nos prédios escolares. Sobre a Notificação de Obras, propomos seu aprimoramento com maior detalhamento na especificação dos objetos e inclusão do quantitativo e demais informações importantes e úteis aos NOMs e às escolas. Propomos ainda a realização capacitações aos integrantes dos NOMs com temas relacionados às suas atribuições.

Propomos, também, a reavaliação das escolas selecionadas para inclusão no Convênio de Obras Prioritárias e, em sendo o caso, o estabelecimento de nova relação de atendimento, considerando na reavaliação a adequação da inclusão de prédios administrativos e escolas municipalizadas no convênio, da inclusão de escolas com nível de prioridade e criticidade baixo, da não realização de vistorias para avaliação de escolas com criticidade alta definida pelo NOM e da inclusão de escolas com construção recente dentro do período de garantia e a possibilidade de acionamento da garantia.



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



Em relação aos Convênios de Obras Emergências, propomos que, por ocasião da celebração de novos convênios, o seu valor seja definido a partir dos pedidos emergenciais e urgentes pendentes de atendimento e previstos para o período do convênio.

Em relação às obras realizadas pelas escolas com os recursos das APMs, propomos a avaliação da economicidade e dos ganhos operacionais da contratação centralizada dos serviços comuns às escolas da DE e, em sendo o caso, a implementação de tal medida, de acordo com as especificidades da região. Propomos também a identificação e implementação de medidas para facilitar a prospecção e contratação de fornecedores formalizados e regularizados pelas escolas e a avaliação da adequação dos preços por elas cotados.

Já em relação ao estado de conservação das escolas da rede estadual, propomos o estabelecimento de um prazo máximo para realização de vistoria e inspeção nos prédios por engenheiro ou arquiteto qualificado e a criação de um procedimento que garanta sua realização na periodicidade definida, contemplando, inclusive, locais de difícil acesso à direção da escola (telhados, caixa d'água etc.), priorizando inicialmente os prédios mais antigos e aqueles sem ocorrências no CRM que não foram vistoriados nos últimos anos.

Apresentamos ainda como proposta de encaminhamento a definição dos valores das ações e das metas relativas à manutenção e reparos em prédios escolares a partir das demandas atuais e projetadas para o período, utilizando como base as informações registradas no CRM.

Por fim, propomos a desconsideração dos valores repassados às APMs das escolas estaduais em 2019 no montante de R\$ 707.650.052,94, sendo R\$ 77.360.032,72 repassados via FDE e R\$ 630.290.020,22 repassados diretamente pela Seduc através do PDDE Paulista, no cálculo do mínimo constitucional, em observância aos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB). Propomos também a desconsideração do montante de R\$ 567.885.435,22 na parcela que compõe as demais despesas do Fundeb, em observância aos artigos 21 e 23 da Lei Federal nº 11.494/2007 (Lei do Fundeb).

Com a implantação destas medidas, espera-se: aumento da eficiência na realização das manutenções, uma vez que as responsabilidades estarão claramente definidas e os recursos não serão aplicados em soluções paliativas; maior agilidade na solicitação e no acompanhamento dos pedidos por parte das escolas e maior transparência na tramitação; atendimento mais rápido das escolas com necessidades mais urgentes, mitigando o risco de danos aos alunos e à comunidade escolar; e a disponibilização de informações



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



completas sobre a situação da infraestrutura das escolas da rede estadual, contribuindo para o planejamento dos atendimentos.

TC-2347/989/19-6

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A ATUAÇÃO ESTADUAL NO SISTEMA PRISIONAL PAULISTA

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

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

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

Com relação aos achados da fiscalização, pode-se destacar:

(I) a superlotação no sistema prisional paulista: as análises demonstraram que mesmo que as metas previstas para a criação de vagas sejam atendidas, não aliviam o deficit de vagas existentes no sistema prisional.

É importante destacar o grande número de pessoas presas por crimes não violentos, a começar pela expressiva participação de crimes de tráfico de drogas e furto que juntas representam 51,86% dos crimes cometidos pelos homens e 68,22% dos cometidos pelas mulheres. Outro dado a se destacar é o perfil desses presos:

- sexo: 95% são homens e 5% mulheres;
- idade: 66% têm entre 18 e 35 anos;



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



- grau de instrução: 45% não têm Ensino Fundamental Completo; 1,78% são Analfabetos; 2% tem o Ensino Superior Completo;

- etnia/cor: 58,5% é pardo ou preto.

Desse modo, constata-se que a maior parte da população carcerária é jovem, tem baixa escolaridade e se declara parda ou preta.

No tocante ao quadro de pessoal, embora a SAP não tenha fornecido os dados, a fiscalização pôde verificar que: (I) a SAP mantinha a relação de 9,8 presos para cada agente de custódia, quase o dobro do recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que é de um agente para cada cinco presos nas unidades prisionais.

Com relação ao quadro de profissionais da saúde, foi possível constatar que muitas UPs não contam com a equipe mínima de pessoal da área da saúde, conforme preconiza a Portaria Interministerial nº 1.777/2003 (01 profissional para cada 500 presos).

Em relação ao aparato tecnológico, verificou-se que: (I) 84% (147) das Unidades Prisionais não possuem bloqueadores de sinal de aparelhos de telefonia móvel (celulares), a despeito do quantitativo de celulares apreendidos anualmente no âmbito das UPs.

Com relação às ações de ressocialização social dos presos, verificou-se que: (I) os recursos destinados à ressocialização do preso, egressos e seus familiares representam, apenas, cerca de 2% do orçamento da SAP, a despeito de ser uma das principais funções do encarceramento, senão a mais importante; (II) cerca de 55% (428.565) dos postos de trabalho foram preenchidos, sendo que o mesmo preso pode ocupar mais de um posto; (III) menos de 1% (152) dos egressos conseguem colocação no mercado de trabalho; (IV) cerca de 13% (30.501) dos presos participaram de alguma atividade relacionada à formação educacional ou profissional.

Como propostas de melhorias, pode-se destacar:

- Articule-se junto aos demais órgãos e Poderes no objetivo de reduzir a população carcerária e garantir o cumprimento das penas dentro dos padrões de dignidade da pessoa humana, incentivando, inclusive, o Programa de Penas e Medidas Alternativas e as técnicas de monitoramento eletrônico;

- Elabore plano de ação para sanear a utilização de celulares em presídios;

- Dimensione adequadamente o quadro de pessoal, garantindo a incolumidade tanto dos servidores públicos, quanto dos aprisionados;

- Estude formas alternativas de estimular os detentos a participarem das atividades de profissionalização e educação formal, além de



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



identificar quais as contribuições que poderiam ser aportadas pelo sistema para a posterior recolocação dos custodiados no mercado de trabalho.

Com a implantação dessas propostas, espera-se o fiel cumprimento a Lei de Execução Penal, e que os presos paguem suas penas com dignidade, mitigando reincidências, em um ambiente favorável à implementação de atividades educacionais e ao desenvolvimento de trabalhos que de fato os qualifiquem, para quando postos em liberdade, ingressem e permaneçam no mercado de trabalho.

TC nº 10692.989.20-5

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O CORPO DE BOMBEIROS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO (CBPMESP)

O presente trabalho de fiscalização operacional, realizado consoante plano anual aprovado pelo Conselheiro Relator das Contas do Governador do Exercício de 2019, tem como objetivo avaliar o Programa Estadual nº 1811 “Corpo de Bombeiros – Preparados para Emergências com Foco na Gestão de Riscos”, que busca promover atividades de pronta resposta às emergências de Bombeiros e às de Defesa Civil e de prevenção, visando a proteção da vida, do meio ambiente e do patrimônio. Objetiva-se verificar o funcionamento e a atuação do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de São Paulo, na proteção e resposta imediata no combate a incêndios, proteção a banhistas, salvamento e resgate em situações de risco, além de sua atuação em relação à prevenção e educação pública.

A fiscalização baseou-se em duas fases primordiais: Planejamento e Execução. A primeira fase compreendeu o levantamento da legislação pertinente, notícias e assuntos relacionados em sites de órgãos oficiais, além do envio de três Requisições de Documentos e Informações (todas endereçadas ao Comando do CBPMESP, versando sobre as atividades de sua competência), um questionário (que foi enviado para todos os 645 municípios do Estado referente à prestação do serviço de bombeiro no território correspondente), entrevistas e visitas (21 no total, em cinco municípios). Na Execução, ocorreu a análise das respostas das requisições de documentos, além da análise e consolidação das respostas dos questionários. As limitações encontradas durante a execução da fiscalização foram: respostas aos itens requisitados enviadas de forma parcial e/ou incompleta, ensejando novas requisições ou necessidade de esclarecimentos; dificuldade de acesso a dados oficiais em sítios eletrônicos do governo do Estado; não participação de parte dos municípios no preenchimento do questionário; e dificuldade de confirmação de algumas informações enviadas por estes entes.



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



Assim sendo, durante os procedimentos de fiscalização, averiguou-se que 474 dos 645 municípios do Estado não possuem unidade operacional do CBPMESP, de acordo com o Quadro Particular da Organização (QPO). Há oito municípios que possuem unidades, mas não há convênio com o Estado, 14 que possuem unidades operacionais da corporação militar, mas não efetivo militar alocado e 16 municípios possuem convênio com o Estado, entretanto, não possuem unidades operacionais.

Pôde-se concluir também que há divergências entre os dados prestados pelo CBPMESP e os informados pelos municípios, o que demonstra um desconhecimento por parte do CBPMESP da atual realidade da prestação do serviço no Estado e/ou que a corporação não possui dados atualizados constantemente.

Observou-se que dos municípios com menos de 50 mil habitantes, somente 13% possuem convênios vigentes com o Estado, enquanto que tal fato ocorre em 70% dos municípios onde residem de 50 mil a 100 mil habitantes. Dos com população de 100 a 500 mil, 88% possuem convênio firmado para a prestação do serviço, e entre os que possuem mais de 500 mil pessoas, todos aderiram ao convênio. Um dos objetivos estratégicos da corporação militar para o quadriênio 2017-2020 é “estar presente em todos os municípios com mais de 50.000 habitantes”, porém, segundo análises realizadas nesta fiscalização, atualmente há 25 municípios que não se encontram nesta condição.

Verificou-se que há uma tendência de que municípios com menores populações dispendam proporcionalmente mais recursos em relação ao valor total do convênio do que municípios com populações maiores, bem como em relação à sua renda per capita.

Uma alternativa para aumentar a quantidade de unidades operacionais em municípios pequenos seria o incentivo à constituição de consórcios pelo governo estadual. Notou-se, através da aplicação de questionários, que há limitações na realização de consórcios públicos para prestação do serviço de bombeiro por parte dos municípios. Os que não são parte deste tipo de consórcio foram questionados se haveria interesse do governo municipal em instituí-los com localidades vizinhas, sendo que 22% responderam positivamente, 14% negativamente e 64% que não possuem opinião formada sobre o assunto. A maior justificativa apresentada para a escolha desta terceira opção deveu-se ao baixo grau de conhecimento de consórcios em funcionamento para esses fins.

Ao questionar as municipalidades que não firmaram convênios com o Estado para a prestação do serviço de bombeiro quais seriam os motivos para não os realizem, o mais apontado foi o grande impacto que



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



causaria no orçamento. Em seguida, foi apontada a descrença na necessidade de firmá-los, justificando-se pelo fato de o município ser assistido por unidade operacional de outro local, por ser pequeno e com baixa demanda para esses serviços e/ou pelo serviço já ser prestado na localidade por civis (Bombeiros Municipais, Defesa Civil, Brigada Municipal e/ou Guarda Municipal).

Averiguou-se que a dispersão das viaturas é feita de forma equalitária no Estado e 62% são de patrimônio do próprio Estado, sendo o restante advindo de recursos federais e municipais. Concluiu-se que a alocação das viaturas utilizadas pela corporação está de acordo com a alocação do efetivo entre as áreas, com a maior parte destinada às atividades operacionais, já que 91% da frota está alocada nos GBs. Analisando o total do Estado, há em torno de uma viatura para cada quatro bombeiros. Considerando a jornada de trabalho das Praças da Polícia Militar que atuam em atividades administrativas (40 horas semanais) e das Praças que atuam em atividades operacionais, que normalmente cumprem a jornada em regime de escala de 12 horas de serviço por 36 horas de folga, constatou-se que, atualmente, levando-se em conta o efetivo alocado, há um veículo para cada 5,2 pessoas na área administrativa, enquanto na área operacional há mais viaturas do que efetivo em trabalho, por período.

Outro ponto debatido foi a cobrança da taxa de bombeiro ou taxa de incêndio por municípios paulistas a despeito da inconstitucionalidade declarada pelo STF. Na formalização dos convênios dos municípios com o Estado, consta previsão de cobrança desta taxa, que seria utilizada para a sua manutenção, assim como no Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017-2020 está prevista a criação de Fundos de Bombeiros nos municípios conveniados. Embora se tenha verificado que a cobrança de tais tributos não é ponto pacífico entre os Ministros da Suprema Corte, mas o entendimento atual seja no sentido de que referida cobrança é inconstitucional, atualmente, a cobrança permanece sendo efetuada por 3% dos municípios que responderam o questionário, o que representa quase 10% dos que possuem convênio vigente com o Estado. Em 45 municípios (10% do total e 36% dos que possuem firmaram convênio) já houve a cobrança, mas esta foi cessada. Nestes locais, 29% informaram que houve impacto negativo na prestação do serviço de bombeiros após a cessação da cobrança da taxa. Mesmo com tais resultados, ressalta-se a importância de o Estado avaliar as condições financeiras e possíveis impactos causados nos orçamentos municipais, realizando, se necessário, novos acordos entre Estado e municípios, de forma a não inviabilizar a execução dos convênios firmados.

Quanto à análise sobre os recursos humanos do CBPMESP foi utilizado o índice “Proporção de Bombeiros por Habitante”, que seria a divisão



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



entre a Quantidade de Bombeiros alocados em determinado território (não necessariamente somente os militares) pela população residente no local.

Estimou-se que há um déficit de mais de 13 mil profissionais no CBPMESP, com base na média dos países membros da CTIF (Associação Internacional de Fogo e Salvamento), considerando apenas os bombeiros de carreira. Para se obter os valores da média dos países do CTIF (0,5148%), considerando todos os tipos de bombeiros (militares, municipais e voluntários), deveria idealmente haver 228.133 bombeiros no Estado. Logo, conclui-se que o Estado possui apenas 4% da média dos países analisados, ou seja, haveria um deficit de 219.061 bombeiros.

Comparando o quadro de pessoal ocupado da corporação em relação ao seu quadro ideal (QPO), pôde-se observar que há um deficit de 18% no quadro de pessoal ocupado em relação á distribuição pormenorizada do efetivo regulamentada pela própria Corporação. O GBMar é o que apresenta-se mais distante do quantitativo ideal, com déficit de 32%. Notou-se que nos GBs, o déficit de pessoal é consideravelmente menor do que o apresentado nos SubGBs, sendo a variação no CBPMESP muita pequena, portanto, aparentemente, a forma de alocação de pessoal segue uma proporção equânime, considerando inclusive as diferenças de patentes.

Verificou-se que há um bombeiro militar operacional em atuação no Estado para cada 7.440 habitantes, e, se analisados separadamente por região metropolitana, constatou-se que a de Ribeirão Preto é a que apresenta menores percentuais de bombeiros em relação à população, contanto com um bombeiro operacional militar para cada 10.152 habitantes.

Embora o fomento à atuação de bombeiros públicos municipais e voluntários seja um objetivo do Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017-2020, houve queda de quase 10% do quantitativo de bombeiros públicos municipais atuando no estado, de 2016 para 2019. Foi citado no Planejamento Estratégico que, em 2016, o Corpo de Bombeiros contava com 516 pessoas exercendo essa função, mas em resposta à Requisição de Documento DCG-4 nº 08/2019, o CBPMESP informou haver 468 bombeiros civis municipais no Estado, atuando em 55 municípios, em 2019. O que representa pouco mais de 5% do total de bombeiros em atuação no Estado.

Levando em consideração a legislação que propõe que somente os municípios com mais de 500 mil habitantes deveriam possuir “efetivo composto exclusivamente por integrantes do CBPMESP”, dos 34 municípios que poderiam contratar bombeiros civis na Região Metropolitana de São Paulo somente 12% o fazem atualmente. Assim como em relação aos municípios no CBI, dos 602 que poderiam contar com a atuação de bombeiros civis apenas 8% realizam contratação.



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



Dos municípios com população entre 25 mil e 50 mil habitantes no Estado (89), que seriam os que deveriam possuir “efetivo composto predominantemente por bombeiros civis públicos”, somente 20% possuem este tipo de profissional. Há uma população de 3.201.672 habitantes em municípios deste tamanho, logo, para que a média seja igual à da CTIF (0,5148% bombeiro/habitante), estima-se que seriam teoricamente necessários em torno de 1.648 bombeiros civis, onde constam atualmente apenas 825 (155 bombeiros civis municipais e 670 bombeiros militares).

Quando os municípios foram indagados sobre a contratação de bombeiros civis, 3% dos respondentes responderam possuir guarda-vidas municipais efetivos, 11% demais bombeiros municipais efetivos, 5% contratam guarda-vidas municipais temporários, e 2% demais bombeiros temporários. Em relação aos bombeiros civis municipais efetivos, cada município que realiza a contratação possui, em média, seis guarda-vidas municipais e oito bombeiros civis. A maioria dos respondentes que possui bombeiros civis municipais efetivos informou que sua jornada média está em torno de 40 horas por semana.

Entre os que afirmaram realizar a contratação de bombeiros civis municipais temporários, observa-se um pequeno aumento na quantidade de bombeiros contratados no decorrer dos últimos anos, enquanto a quantidade de guarda-vidas temporários apresentou grande queda de 2016 para 2017 e pequenas alterações nos demais anos. O contrato dos guarda-vidas mais comum é pelo prazo de três meses, e dos demais bombeiros pelo prazo de 12 meses.

Sobre os fatores que levam à contratação de bombeiros civis municipais, 48% dos municípios responderam ser devido ao fato de haver poucos bombeiros militares atendendo às ocorrências nos locais, 21% pela ausência do CBPMESP no município, 18% pelo Estado ter exigido a contratação de bombeiros municipais para firmar o convênio para a prestação do serviço, 11% devido à escassez de atividades preventivas por parte dos bombeiros militares, 6% pelo alto tempo-resposta no município antes da contratação dos bombeiros municipais e 20% por outros motivos diversos. Entre os que não contratam bombeiros civis municipais, 43% dos municípios alegaram que o motivo é pelos serviços prestados pelos bombeiros militar atenderem satisfatoriamente a demanda do município, 38% que não é viável economicamente, 17% desconhecem a possibilidade de realizar este tipo de contratação, 13% consideram que o serviço de bombeiros não é de sua responsabilidade, 5% informaram que tal serviço é prestado por outros profissionais, 3% acreditam que os bombeiros civis possuem capacidade e poderes legais limitados em relação aos militares, 1% desconhece o motivo e 6% alegaram outros fatores.



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



Observou-se que embora haja previsão legal para atuação de bombeiros civis voluntários no estado, o CBPMESP não realiza credenciamento destes e não reconhece os que já se encontram atuando. Diante disso, muito embora a atuação de bombeiros voluntários esteja amparada legalmente e alguns municípios tenham informado que possuem bombeiros voluntários, o CBPMESP informou que não há registro/credenciamento de qualquer voluntário no Estado. Considerando os 422 municípios com população abaixo de 25 mil habitantes, que concentravam 3.776.329 habitantes, em 2019, e a legislação que determina que para municípios com esta faixa populacional, a composição do efetivo deveria ser “predominantemente por bombeiros públicos voluntários”, para se equiparar à média do CTIF, estima-se que deveria haver em torno de 19.440 bombeiros nessas localidades (onde totalizam somente 73 bombeiros militares e 51 bombeiros municipais). Nota-se que entre os países membros do CTIF, mais de 90% do total dos bombeiros são voluntários, enquanto em São Paulo o uso deste profissional é extremamente restrito e não reconhecido pela corporação militar.

Em resposta ao questionário enviado aos municípios, 32 municípios informaram possuir bombeiros civis voluntários em atuação em seus territórios, totalizando 161 bombeiros voluntários no Estado. Considerando que 70% dos municípios responderam ao questionário, é possível que o número de municípios seja em torno de 30% maior, o que contabilizaria 41 municípios, número ainda muito aquém dos 357 onde o efetivo deveria ser composto predominantemente por este tipo de profissional; assim como em relação à quantidade de bombeiros voluntários atuando no Estado, que mesmo considerando 30% a mais, totalizaria 209, o que representa apenas 2% da média CTIF.

Sobre a forma de atuação dos bombeiros civis voluntários, 44% dos municípios que responderam que há bombeiros voluntários atuando nos respectivos locais afirmaram que estes atuam como pessoas físicas com registro na prefeitura, 22% que a atuação se dá por meio de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos e 41% que a atuação se dá de outras formas.

Nenhum respondente informou que a prefeitura concede incentivos para o cidadão exercer o serviço como bombeiro civil voluntário. Já em relação às pessoas jurídicas de bombeiros civis voluntários sem fins lucrativos, embora não haja prefeitura que efetive aportes financeiros para estas, 43% dos municípios informaram que oferecem outros auxílios. Dos municípios que não concedem benefícios ou auxílios, 61% informaram que a prefeitura possui interesse em fomentar o voluntariado por meio da concessão de incentivo(s) ao cidadão, como ajuda de custo, seguro de vida, plano de



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



saúde, deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário ou incentivo fiscal, enquanto 75% afirmaram que a prefeitura possui interesse em fomentar o voluntariado no município por meio do fornecimento de auxílios, como doação de viaturas, fornecimento de alimentação para os bombeiros, doação de equipamentos, cessão de prédios para instalação da unidade, pagamento de contas de despesas correntes (luz, água, telefone, etc.) e fornecimento de uniformes, e/ou repasses às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

Identificou-se que há pouca diferença entre as atribuições dos bombeiros civis municipais e voluntários em atuação no estado; e ambos são bem avaliados em relação aos serviços prestados nos municípios.

O Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017-2020 definiu o tempo-resposta como o “tempo decorrido da ligação para o telefone de emergência 193 até a chegada da primeira unidade de serviço ao local da ocorrência”; sendo o considerado como ideal e seguido pelo CBPMESP o estabelecido pela NFPA 1710 (oito minutos). Dos 578 municípios que registraram ocorrências em 2018, apenas 55 (9,5%) tiveram médias dentro do parâmetro.

Em relação às ocorrências em 2019 (até 31/10), a Região Metropolitana de São Paulo apresentou menor percentual de ocorrências atendidas com tempo-resposta de até 20 minutos em relação às demais regiões, assim como municípios grandes apresentaram menor percentual dentro dos 20 minutos do que cidades maiores. Na Capital, a maioria das ocorrências de 2019 foi atendida com tempo-resposta acima de 20 minutos.

Comparando os tempos-respostas dos municípios, em 2018, observou-se que: 95 dos 100 maiores tempos-resposta médios do Estado foram de municípios pequenos; entre os 100 menores tempos-resposta médios do Estado, 53 são de municípios pequenos, 26 são médios e 21 são grandes; entre os 10% (58 municípios) dos tempos-resposta médios mais altos, 24 (41%) estão no quartil de piores IDHMs do Estado e somente um (2%) está no quartil de melhores; e entre os 10% dos tempos-resposta médios mais baixos do Estado, 29 municípios (50%) estão no quartil dos melhores IDHMs do Estado, e 7 (12%) estão no quartil dos piores.

Não foi possível afirmar que o recebimento de chamadas pelos Coboms impacta positivamente nos municípios em relação ao tempo-resposta e ao número de óbitos por incêndio, muito embora este deveria refletir em menores tempos-respostas, sendo inegável que o uso da tecnologia auxilia o serviço do CBPMESP, aumentando a capacidade de serviço e dando celeridade.



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



A integração do atendimento pré-hospitalar é importante para evitar o deslocamento de serviços de entes diversos à mesma ocorrência e para melhor direcionar as ambulâncias de acordo com a necessidade de atendimento ou levando-se em consideração as mais próximas e/ou preparadas no momento da ocorrência, o que poderia ser possível integrando as centrais de ambulâncias municipais aos Coboms. Porém, constatou-se que em apenas 38% dos municípios há alguma forma de integração entre a Central de Ambulância Municipal e o CBPMESP, sendo que na maioria dos casos esta ocorre via telefonia entre a central municipal e a unidade do CBPMESP (72%). Em 30% dos municípios onde há integração, essa ocorre via telefonia entre a central municipal e o Cobom e em apenas 10% há integração entre os sistemas informáticos utilizados pela central municipal e pelo Cobom. Em 3% a central municipal e a unidade operacional do CBPMESP estão lotados em um mesmo local, e em 2% a central municipal e o Cobom estão juntos.

Notou-se que 34% dos municípios não estão totalmente satisfeitos com o serviço de bombeiro prestado, sendo que o nível de satisfação entre os que possuem unidades do CBPMESP é maior se comparado aos que não possuem unidades. Onde há unidades, 90% consideram o serviço satisfatório, 9% parcialmente satisfatório e apenas 1% não satisfatório. Já entre os que não possuem unidades, 56% o consideram satisfatório, 30% parcialmente satisfatório e 14% não satisfatório. Uma solução seria fortalecer os grupamentos de bombeiros municipais e voluntários, brigadas de incêndio e Defesa Civil, principalmente nos municípios onde não há unidade operacional do CBPMESP, para que estes atendam adequadamente ocorrências de pequeno porte e prestem o primeiro atendimento nos demais casos, até a chegada dos bombeiros militares, otimizando os equipamentos humanos e materiais.

Verificaram-se lacunas nas interlocuções do CBPMESP e outros órgãos e entidades do Sistema de Atendimento de Emergências. De acordo com o artigo 4º do Decreto nº 63.058/2017, os integrantes de Planos de Auxílio Mútuo - PAM e de Redes Integradas de Emergências – Rinem também fazem parte da estrutura do Sistema de Atendimento de Emergências, coordenada pelo CBPMESP, sendo constatado que há 48 planos ou redes desses tipos no Estado, sendo que 79% dos municípios da região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte estão abrangidos pelos planos ou redes, enquanto o menor percentual encontra-se no restante do Estado fora das regiões metropolitanas, onde, pelo fato de estarem os municípios menores populações (muitos destes sem unidade operacional de bombeiros), esta forma de parceria poderia ser utilizada como opção de auxílio ao CBPMESP. No Estado todo, por exemplo, só há esse tipo de parceria com 33 prefeituras municipais, 19 Defesas Civis Municipais e 7 Brigadas de Incêndio. Por outro lado, quando os



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



municípios foram questionados sobre a atuação em conjunto com o Corpo de Bombeiros, 70% dos respondentes informaram que esta ocorre de forma conjunta. Dos que atuam em conjunto, 37% possuem unidade do CBPMESP no próprio município, 6% apenas bombeiros civis municipais, 15% apenas bombeiros civis voluntários e/ou Brigada de Incêndio, e 48% nenhuma equipe para atendimento às ocorrências no próprio município. Também foram perguntados aos municípios que possuem Centro de Zoonose, se há parceria entre estes e o Corpo de Bombeiros para receber animais resgatados, havendo parceria em metade dos casos. Os principais motivos apontados por não haver parceria na outra metade foram: o Centro de zoonose não possui capacidade para receber os animais resgatados (55%) e não houve contato por parte do Corpo de Bombeiros informando a necessidade (30%).

Em relação aos óbitos ocorridos por afogamento, o comportamento de seus dados é distinto entre o litoral e as demais regiões do Estado, e mesmo entre os próprios Municípios litorâneos. Ao analisar a quantidade de óbitos por afogamentos no litoral nos últimos anos, observa-se que estes representaram de 43% (em 2016) a 65% (em 2017) das mortes por esse motivo no Estado. Em 2018, os óbitos do litoral representaram 59% e, em 2019, 55% do total estadual, mesmo possuindo uma população de apenas 5% do Estado.

Averiguou-se que os óbitos decorrentes de afogamentos no litoral aumentaram proporcionalmente mais no período não compreendido pela alta temporada, podendo ser apontados como fatores para este comportamento: o déficit no efetivo do GBMar, e, durante o período de alta temporada, a contratação dos GVTDs, que auxiliam os Bombeiros Militares durante este período.

Em relação à satisfação com o serviço prestado pelos guarda-vidas do Estado nos municípios atendidos pelo GBMar, 91% consideraram o serviço prestado totalmente satisfatório e 9% parcialmente satisfatório, estes últimos apontando a quantidade de guarda-vidas do Estado insuficiente tanto na alta como na baixa temporada como motivo por não estarem completamente satisfeitos. Como o serviço prestado em tal divisão é sui generis, necessitando de habilidades específicas e tendo que suportar condições climáticas distintas do resto do Estado, é compreensível que haja profissionais que estejam dispostos a não permanecer no litoral do Estado. O ingresso no GBMar é longo e depende da classificação dos resultados de testes físicos. Um possível modo de diminuir o deficit seria, no momento oportuno de realização de concursos, haver aqueles que ofertassem somente vagas específicas para guarda-vidas militar, ou ainda concursos internos na Corporação, ou simplesmente haver reservas de vagas específicas para o GBMar discriminadas no edital de ingresso na Polícia Militar.



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



A Lei Complementar nº 1.257/15 estabelece nos incisos VIII e XVI do art. 5º e no art. 24, a atribuição ao CBPMESP de fiscalização de edificações e áreas de risco, atribuindo-o poder de polícia para fiscalizar locais de uso público ou privado. Observou-se que grande parte das edificações com necessidade de licença do Corpo de Bombeiros não estão regulares e o CBPMESP desconhece este total. Desta forma, foi solicitado o total de licenças vigentes por tipo e por município do Estado, sendo informado, de acordo com pesquisa realizada em 22/01/2020, que nesta data encontravam-se vigentes 132.730 AVCBs, 388.092 CLCBs e 27 TAACBs, totalizando 520.849 licenças.

Ao questionar aos municípios o quantitativo de edificações cadastradas na prefeitura e o quantitativo de residências exclusivamente unifamiliares, com o intuito de analisar o percentual de edificações regulares e não regulares no Estado, constatou-se que apenas 32% dos respondentes conseguiram fornecer os dados solicitados. Ou seja, grande parte dos municípios do Estado, assim como o CBPMESP, desconhece o total de edificações que deveriam estar cumprindo as medidas de segurança contra incêndio exigidas. Observou-se nas análises realizadas que apenas uma pequena parcela dos municípios do Estado possui mais de 60% das suas edificações regularizadas perante o CBPMESP.

Analisando as ocorrências de incêndio em 2019, observou-se que, das ocorrências em edificações que deveriam possuir licença do Corpo de Bombeiros, 93% não estavam em situação regular na ocasião do incêndio, ou seja, não possuíam licença vigente. Entre os que não possuíam licença do Corpo de Bombeiros vigente na ocasião do incêndio, uma pequena parte (4%) refere-se às edificações com licença expirada, nula ou cassada (2% AVCB e 2% CLCB), ou seja, a maioria nunca esteve regular.

Entre os vistoriadores da corporação, observou-se que os que atuam na Região Metropolitana de São Paulo realizam em média quantidade menor de vistoria do que os demais vistoriadores do Estado. Ao analisar a quantidade de AVCBs e CLCBs emitidos durante 2019, nota-se que há uma tendência de aumento, embora, após o início das fiscalizações, observou-se uma tendência de queda na quantidade de vistorias realizadas. Primeiramente, deve-se atentar à reduzida quantidade de profissionais que exercem somente a função de fiscalizadores em relação à de vistoriadores (5 a 519). Uma diferença de mais de 100 vezes talvez indique uma falta de planejamento para que o Corpo de Bombeiros inicie o exercício do poder de polícia, mesmo que a lei que definiu tal competência tenha sido publicada em janeiro de 2015.

Por fim, como último achado, observando a evolução orçamentária do Programa 1811 entre 2016 e 2019, constatou-se que há uma leve tendência de aumento das dotações iniciais e atualizadas no decorrer dos exercícios, mas o valor liquidado tendeu a manter uma constância. Em relação



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



ao alcance das metas físicas das ações, a meta referente à ação 4998 – combate a incêndio não vem sendo atingida no decorrer dos anos, assim como as metas referentes à ação 4999 – proteção a banhistas, à ação 5000 – salvamento e resgate e à ação 6061 – prevenção e educação pública, muito embora, não tenha sido observado mesmo comportamento em relação às respectivas metas financeiras.

A meta estimada para 2019 em relação ao percentual de atendimento de ocorrências de incêndio, calculada com base no total das ocorrências de incêndio em edificações atendidas no ano em relação ao total de ocorrências de incêndio em edificações atendidas durante o exercício de 2014, até o 3º trimestre de 2019 atingiu apenas 25% da meta estimada. O mesmo ocorre com o percentual de emergências de salvamento e resgate atendidas, calculada com base no total das ocorrências de salvamento de vidas humanas atendidas em 2019 em relação ao total de ocorrências de salvamento de vidas humanas atendidas no exercício de 2014, que atingiu 38% da meta estimada para o exercício até o 3º trimestre de 2019.

Em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram destacadas as metas que se relacionam com atuação do CBPMESP:

- 1.5 “Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais” se relaciona com os incisos I, III, IV, VIII, XIII e XVI da Lei Complementar nº 1.257/2015 e com os objetivos “Fortalecer o Programa Bombeiro Educador” e “Fortalecer prevenção primária para evitar afogamentos e acidentes aquáticos, por meio da educação pública” do Planejamento Estratégico do CBMPESP 2017-2020;
- 11.4 “Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo” se relaciona com o mesmo inciso I e os incisos V, VIII, X e XIV do artigo 5º da Lei Complementar nº 1.257/2015; O objetivo “Aplicar pesquisas científicas na área de bombeiro” do Planejamento Estratégico também está relacionado à meta 4 do ODS 1 “Pesquisas científicas são produzidas pelos Oficiais do Curso de aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) e do Curso Superior de Polícia (CSP)”, em consonância com o inciso V do artigo 5º da Lei complementar 1.257/2015;
- 11.5 “Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente 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” está correlacionada



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



ao seguinte objetivo do Planejamento Estratégico “Diminuir o tempo de deslocamento para atendimento emergencial em área urbana”;

- 11.b “Até 2020, aumentar 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 à mudança do clima, 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” está relacionado ao parágrafo 5º do artigo 144 da CF/88 e ao objetivo “Estar presente em todos os municípios com mais de 50.000 habitantes” do Planejamento Estratégico;
- 16.5 “Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas” correlaciona-se aos incisos IX, X e XI do artigo 5º da Lei Complementar 1.257/2015; o objetivo “16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” correlaciona-se com os incisos V, VI e IX do artigo 5º da Lei Complementar 1.257/2015 e ao tópico do Planejamento Estratégico “Divulgar dados estatísticos de produtividade na internet”;
- 16.7 “Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis” relaciona-se com os objetivos “Digitalizar as comunicações via rádio operacionais do CBPMESP” e “Prover acionamento remoto de viaturas operacionais por meio de sistema de som nos quartéis” do Planejamento Estratégico.
- 17.17 “Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias” correlaciona-se com os artigos 5º, incisos IX, X e XI, 7º, 8º e 9º da Lei Complementar 1.257/15, além do tópico do Planejamento Estratégico “Fomentar formação de Planos de Auxílio Mútuo (PAM) e Redes Integradas de Emergências (RINEM)”.

Como propostas de melhorias, sugeriu-se à Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSPSP) e ao Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo CBPMESP que mantenham dados atualizados a respeito dos convênios com os municípios do Estado de São Paulo.

Ainda, que orientem municípios vizinhos sobre a possibilidade de instituição de consórcios; incentivando em especial os consórcios entre municípios próximos geograficamente, especialmente aqueles com menos de 50 mil habitantes, para aumentar a quantidade de unidades operacionais dos bombeiros, uma vez que desses 134 municípios, apenas 13% possuem convênio com o CBPMESP.



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



Fomentou-se também, a possibilidade de realizar, se necessário, novos acordos entre Estado e municípios, de forma a não inviabilizar a execução dos convênios firmados em função do fim da cobrança da taxa pela declaração de inconstitucionalidade pelo STF pelos eventuais impactos orçamentários na manutenção dos convênios para alguns desses municípios.

Em relação à importante questão do tempo-resposta, recomendou-se a realização de esforços para o cumprimento das metas traçadas no Planejamento Estratégico para o quadriênio 2017-2020 e que assim se reduza o tempo de deslocamento para atendimento emergencial em área urbana conforme parâmetro definido (oito minutos), já que os tempos-respostas observados em parte considerável do Estado estão em níveis muito mais altos.

Ainda dentro da temática da operação da Corporação, sugere-se que se realize melhor alocação de seu efetivo, considerando quadro fixado nos GBs e nos SubGBs, de forma a haver menor variação proporcional de déficit entre eles bem como atenda ao disposto no artigo 7º do Decreto 63.058/2017, em relação à composição do efetivo nos municípios e fomenta a contratação de bombeiros públicos municipais.

Acerca dos bombeiros civis voluntários, propôs-se que se realize credenciamento e treinamento dos bombeiros civis voluntários, atendendo à Portaria nº CCB-001/824/2019.

Sobre a temática da comunicação e atendimento a chamados, identificou-se a necessidade de melhorar o desempenho dos Coboms com a finalidade de diminuir o número de mortes nos casos de afogamentos e de incêndios.

De forma similar, que o CBPMESP dispense esforços para reduzir os afogamentos e acidentes aquáticos por meio de ações preventivas e educacionais e, dentro dessa temática, que se estude a possibilidade de, no momento oportuno de realização de concursos para o GBMar, que se ofertem vagas específicas para guarda-vidas militar.

Almeja-se também que se realize levantamento do total de edificações e áreas de risco sujeitas às licenças de segurança contra incêndio para mapeamento da demanda total de intervenção/regularização. Propõe-se que se intensifiquem as fiscalizações para garantir o cumprimento das exigências previstas. Para tanto é necessário que se aloque de forma adequada a quantidade de fiscalizadores de forma a garantir a efetivação do exercício do poder de polícia em todo o Estado.

Em relação às parcerias, que se firmem mais acordos com entidades e órgãos integrantes da estrutura do Sistema de Atendimento de



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



Emergências para auxílio ao CBPMESP, especialmente na prestação dos primeiros atendimentos às ocorrências em municípios sem unidades operacionais da corporação.

Por fim, é importante que se forneça treinamento e apoio aos civis que auxiliam no atendimento às ocorrências, como Brigadas de Incêndio Municipais, Defesa Civil Municipal e Guarda Civil, para que estes possam realizar adequadamente os primeiros atendimentos nas ocorrências em municípios sem unidades operacionais da corporação.

TC-10691.989.20.6

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A ATUAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO (DER) NO CUMPRIMENTO DE ATIVIDADES ESSENCIAIS PARA ADEQUAÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA

A presente fiscalização operacional debruçou sua análise sobre dois programas de governo distintos, a saber: 1606 – “Adequação da Malha Rodoviária” e o 1605 – “Gestão, Operação e Segurança das rodovias”. Inicialmente, seria objeto de análise somente o programa 1606, cujo objetivo previsto no PPA 2016-2019 é “manter e aprimorar a infraestrutura de transportes rodoviários sob a administração do DER com qualidade (segurança, economia, conforto e fluidez)”. Dessa forma, tornou-se essencial adentrar o estudo no programa 1605, visto que algumas ações deste programa estão intrinsecamente ligadas ao objetivo proposto. Logo, foram examinadas as Ações 4901– “Implantação e operação de postos de pesagem nas rodovias estaduais” e 4907 – “Conservação, sinalização e demais elementos de segurança em rodovias do DER” pertencentes ao programa 1605, e a Ação “1418 - Implantação, duplicação e recuperação de rodovias”, atinente ao programa 1606.

Objetivou-se, então, examinar quatro questões fundamentais de fiscalização pertinentes à adequação da malha rodoviária do Estado de São Paulo. Dessa forma, foram avaliados:

- (i) O gerenciamento das atividades de conservação das rodovias;
- (ii) As técnicas, metodologias e sistemas utilizados para avaliação e gerência do estado do pavimento, além dos procedimentos adotados para monitoração de obras concluídas;
- (iii) A fiscalização do excesso de cargas nas rodovias paulistas;



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



- (iv) A composição, organização e distribuição do quadro de pessoal do DER/SP.

A metodologia utilizada para análise desses aspectos baseou-se no exame de documentos e informações produzidas pelo próprio DER-SP, através do envio de requisições de documentos à autarquia ou por meio de dados disponibilizados em seu próprio sítio na internet. Explorou-se, também, relatórios de medição mensal de serviços de conservação, produzidos em conjunto com empresas privadas contratadas para sua execução, além dos relatórios mensais de funcionamento dos postos de pesagem fixos administrados pelo DER e pelas Concessionárias. Por fim, realizou-se inspeção física em algumas rodovias do Estado de São Paulo, com intuito de se verificar o estado de conservação do pavimento e a presença, intensa ou não, de atividades de conservação executadas nas estradas visitadas.

As limitações identificadas no decorrer da fiscalização se relacionaram à restrição técnica desta diretoria quanto ao julgamento da classificação dos serviços de conservação prestados, exibidos nos relatórios de medição mensal, exceto quando constatado erro grosseiro. Também não foi possível precisar o fluxo de veículos (VDM) para cada posto de pesagem fixo, além de se apontar a quantidade ideal de veículos a serem fiscalizados por cada posto. Como última limitação, a questão da terceirização é matéria controversa e, diante das reformas trabalhistas recentes, ainda não há definições consolidadas sobre o alcance dessa prática.

Para a primeira questão de fiscalização, detectou-se que o DER não possuía, de forma sistematizada e atualizada, o mapeamento dos itens que compõem sua malha, já que a autarquia não elabora o “Inventário de Elementos Geradores de Conservação”, tendo como consequência a incapacidade de se definir com precisão as necessidades de conservação, determinar seus custos e suas ações de intervenção frente aos recursos disponíveis, durante o ano, impossibilitando a elaboração adequada do Programa Anual de Conservação. Além disso, o DER não adota procedimentos padronizados para monitoramento, avaliação e registro do estado de conservação das rodovias, impossibilitando um controle e uma atuação eficaz na manutenção do sistema viário. Também não há critérios bem definidos na distribuição de recursos referentes às ações de conservação, propiciando uma repartição assimétrica destes recursos, sendo capaz de causar desequilíbrio financeiro entre as unidades regionais.

Quanto aos relatórios mensais de atividades de conservação, atividades estas efetivadas pelas empresas contratadas, são apresentados de maneira insatisfatória, já que informações importantes como a localização precisa da atividade executada e suas respectivas datas, por vezes, não são apresentados, assim como não há registro fotográfico para todas as



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



intervenções realizadas, ou ,também, a presença de erros recorrentes como a duplicidade de fotografias para justificar a realização de atividades em períodos e relatórios distintos. Ademais, após inspeção in loco de algumas rodovias na malha rodoviária paulista, constatou-se que os gastos em conservação de algumas delas com atividades diretamente ligadas à manutenção do pavimento não são direcionados de forma eficiente, visto que são aplicados, por vezes, em trechos rodoviários bastante deteriorados.

Já para a segunda questão de fiscalização analisada, constatou-se que a autarquia não se utilizava, de forma planejada e periódica, do Levantamento Visual Contínuo (LVC), qualificada como metodologia de avaliação do pavimento preconizada em instrução técnica estabelecida pelo próprio DER-SP. Também não dispunha de um Sistema de Gerência de Pavimentos (SGP), ferramenta de planejamento relevante para avaliação geral dos pavimentos rodoviários, que auxilia na determinação de prioridades do órgão, além de servir como sistema para elaboração do programa plurianual de investimentos. A autarquia possuía um estoque de projetos de engenharia, acumulados ao longo dos anos, que não se concretizaram em obras, gerando custos desnecessários de elaboração, tornando-os obsoletos com o tempo e consequentemente implicando em gastos para sua atualização. Além do mais, detectou-se que o DER não adota as medidas de monitoração, preconizadas em Manual específico da autarquia, da qualidade das obras concluídas dentro da garantia quinquenal indicada no Código Civil.

A terceira questão concentrou esforços na fiscalização do excesso de cargas. Averiguou-se que os postos de pesagem fixos dispostos nas rodovias administradas pelo DER não possuem a infraestrutura ideal, não dispondo, por vezes, da pista de seleção de veículos tampouco área disponível para a aplicação de medidas administrativas previstas no Código de Trânsito Brasileiro, como a retenção, transbordo ou remanejamento das cargas de veículos em desacordo com a legislação. A malha rodoviária administrada pelo DER ficou desguarnecida, ao longo do ano de 2019, de postos de pesagem móveis, visto que o contrato anteriormente vigente se encerrou, não se sucedendo a conclusão de outro trâmite licitatório. Contabilizou-se, também, uma quantidade inferior de postos fixos distribuídos pela malha rodoviária paulista entre os anos de 2014 e 2019. Foi observado que os postos de pesagem fixos localizados em rodovias concedidas operaram parcialmente durante um período considerável por falta de agente atuador designador pelo DER, visto que um representante da Administração Pública seria o único apto a exercer o poder de polícia nas praças de pesagem. Depois, verificou-se que o número de veículos comerciais fiscalizados pelas postos de pesagem fixos localizados em rodovias administradas pelo DER estão aquém do esperado,



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



quando comparado ao fluxo de veículos previstos para o trecho onde se localiza cada posto de pesagem.

Finalmente, a quarta questão fiscalizada atentou-se à análise do quadro de pessoal do DER-SP. Demonstrou-se que existe um número elevado de engenheiros ocupantes de cargo efetivo apresentando idade avançada, sendo estimado um percentual considerável destes aptos a se aposentar. Foi visto, também, que a distribuição deste quadro de engenheiros é desproporcional à extensão da malha rodoviária de cada Divisão Regional, possibilitando ter, como consequência, um desequilíbrio na repartição de tarefas. Além disso, parte dos engenheiros do DER atuam como fiscais de diversos contratos administrativos simultaneamente, prejudicando um controle e acompanhamento eficaz por parte da autarquia. Quanto ao quadro geral de servidores que compõe o DER, constatou-se um número excessivo destes ocupando cargo em comissão, chefia ou função de confiança, podendo onerar os cofres públicos e caracterizar inobservância aos princípios administrativos. Por fim, foi detectado que grande parte dos funcionários que atuam na Diretoria de Engenharia na sede do DER são terceirizados fruto de contrato de prestação de serviço, inclusive engenheiros cujo cargo já é previsto em lei e compõe o quadro de cargos da autarquia, abrindo-se uma discussão sobre a viabilidade e os limites legais dos contratos firmados.

Como propostas de melhorias, foi apontado ao DER que direcione pessoal técnico capacitado para a atualização do Inventário de Elementos Geradores de Conservação, além de padronizar, em norma técnica apropriada, formas de inspeções rotineiras definindo frequência, escopos e prazos com o propósito de mantê-lo atualizado. Recomendou-se que a autarquia estabelecesse um manual ou instrução técnica que determine regras a serem cumpridas quanto à inspeção e monitoramento do estado das rodovias, além de direcionar pessoal capacitado suficiente para essa tarefa.

Foi sugerido que se execute as diretrizes e os procedimentos propostos para a plena utilização do Sistema de Administração de Conservação (SAC), viabilizando uma consolidação efetiva do Plano Anual de Trabalho e propiciando a distribuição de recursos para a conservação rodoviária de forma equilibrada.

Aconselhou-se que se estabeleça um regramento mais detalhado para os modelos de editais e contratos de conservação, especialmente nos itens que se referem às Medições dos serviços prestados, exigindo que informações relevantes, como a localização, a data, a quantidade de fotos, a forma de exposição dos relatórios escritos/detalhados e fotográficos sejam padronizados de forma a assegurar um controle eficaz por parte dos engenheiros que fiscalizam este tipo de contrato.



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



Foi recomendado que o DER realize, periodicamente, a avaliação do estado do pavimento, valendo-se das técnicas já preconizadas em instruções próprias, como o Levantamento Visual Contínuo (LVC). Além disso, foi sugerido prioridade na implementação de um Sistema de Gerência de Pavimentos.

Orientou-se ao cumprimento das inspeções periódicas preconizadas no “Manual de Procedimentos para Monitoramento da Qualidade das Obras Executadas Relativas à Recuperação, Ampliação e/ou Duplicação nas Rodovias do DER-SP” quanto à última campanha de inspeção, realizada 60 dias antes do término da garantia quinquenal das obras concluídas.

Quanto à fiscalização do excesso de cargas, que se envide esforços para agilizar o processo de contratação de empresa para operacionalização de postos de pesagem volantes na malha sobre controle da autarquia. Além disso, solicita-se que reestruture os postos de pesagem fixos do DER, destinando área específica, aos que necessitam, de forma que seja possível a aplicação das medidas administrativas de correção como retenção, transbordo ou remanejamento de cargas.

Por fim, foi apontada a necessidade de se designar parte de servidores do DER para operar como agente autuador nos postos fixos de pesagem localizados em rodovias administradas pelas Concessionárias. Para os postos fixos do DER, recomendou-se mapear os gargalos que entravam uma fiscalização mais ostensiva e envidar esforços para correção dos problemas detectados.

TC nº 10696.989.20-1

FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL NO PROGRAMA 2510 – URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E ASSENTAMENTOS

Esta fiscalização, de natureza operacional, teve como objetivo avaliar o funcionamento e os resultados do Programa 2510 – Urbanização de favelas e Assentamentos Precários. Dada à complexidade da matéria, o escopo da fiscalização foi delimitado na ação referente à urbanização de assentamentos precários (2005), havendo apenas análise de contexto em relação às atividades de reassentamento especificadas na ação 2004.

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*” ou “problemas complexos”, para os quais a delimitação de causalidades e responsabilidades é



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



prejudicada, dado o grande número de interferências de fatores que produzem um resultado indesejável para o bem-estar da população (Capella, 2018). Conseqüentemente, definir parâmetros e atribuir responsabilidades e causalidades é uma tarefa dificultosa 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.

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 selecionados; 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. Outras limitações de ordem técnica da equipe de fiscalização foram a ausência de engenheiros, o que remove do escopo deste trabalho o julgamento das soluções técnicas e a qualidade de execução das urbanizações analisadas, e algumas dificuldades em extrair dados consistentes sobre a produção da CDHU por meio das requisições de documentos e informações.

Assentamento precário é uma denominação que pode corresponder a formas variadas de produção habitacional irregular. Embora a questão de fundo seja semelhante em todas as tipologias de assentamentos precários, cada qual possui uma 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 — 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 conseqüente 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



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



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 criou a figura dos aglomerados subnormais. Essa metodologia é considerada inadequada pela maior parte dos autores, e novas formas de quantificar os assentamentos precários têm sido buscadas ao longo dos anos. O Plano Nacional de Habitação foi elaborado com a estimativa de haver cerca de 3,2 milhões de domicílios em assentamentos precários no Brasil, com dados de 2010 analisados pelo Centro de Estudos da Metrópole. Para o Estado de São Paulo, o Plano Estadual de Habitação 2011-2023 apresentou, para os assentamentos precários, 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. Desses, 858.147 (66,3%) referem-se a domicílios em favelas. 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 do plano estadual contavam com necessidades de recursos estimadas em R\$23,8 bilhões para provisão de moradias, 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, portanto, é que os assentamentos precários constituem a questão habitacional mais premente e desafiadora do Estado de São Paulo.

Os assentamentos precários são a resultante de um conjunto de políticas públicas e de contextos macroeconômicos que historicamente limitaram o acesso das famílias de baixa renda ao mercado formal de habitação, produzindo o modelo de autoconstrução em lote não urbanizado como a solução possível para um grande contingente da população. O combate tradicional a essa questão, no entanto, ocorre numa esfera bem mais limitada — as obras de urbanização e a provisão de moradias para famílias em reassentamento não interferem, de forma central, na dinâmica que cria os assentamentos precários. Essa dinâmica é produzida de forma compartilhada



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



por variados atores, que englobam todos os níveis federativos e o mercado privado. A conclusão desses fatores é que as políticas voltadas ao enfrentamento dos assentamentos precários dependem de um razoável grau de articulação e colaboração entre atores diversos — em alto nível de gestão —, e de elevado grau de apoio institucional durante o planejamento e a implementação dos projetos, com preparo adequado para antecipar e gerir os riscos das diversas interferências possíveis.

Em termos mais concretos, é possível concluir que, para um programa de urbanização de favelas e assentamentos precários, faz-se necessária a utilização dos meios institucionais disponíveis para o diálogo e a estreita colaboração com o governo federal e com os governos municipais envolvidos. Também é recomendável que haja amplo debate sobre quais assentamentos precários são prioritários e sobre o tipo de solução que se pretende para eles, bem como debates sobre as principais intervenções, produzindo conhecimento e engajamento desses atores sobre o que está acontecendo, que resultados estão sendo alcançados e de que maneira esses resultados são adequados para os objetivos acordados. Além disso, supõe-se a crucial necessidade de um processo bem-estruturado de planejamento e gestão, uma vez que as intervenções acontecem em meio às residências de pessoas, em sua maioria, carentes e inseguras em relação aos benefícios pessoais que terão dos projetos, em terrenos de histórico desconhecido, e refletindo no cotidiano de comunidades com culturas e particularidades próprias, interferindo no bem-estar da população. As intervenções, portanto, lidam com incertezas e interferências diversas, e necessitam de salvaguardas para essas características. Em resumo, as políticas voltadas aos assentamentos precários requerem um funcionamento estratégico do governo estadual, uma vez que são políticas que lidam com uma dinâmica compartilhada entre diversos atores e que sofrem interferências múltiplas no campo das intervenções, requerendo uma atuação multidisciplinar junto ao público-alvo.

O que esta fiscalização pôde averiguar, em que pesem as limitações inerentes aos problemas complexos, é que, atualmente, o governo do Estado não apresenta um funcionamento adequado para o sucesso desse programa. As ferramentas institucionais para o programa existem e são adequadas, mas seu uso é inadequado e impacta diretamente na eficácia e efetividade das intervenções analisadas.

Verificou-se que os colegiados criados na esteira do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social são pouco utilizados, de maneira geral, e não deliberam ou discutem sobre matérias ligadas especificamente aos assentamentos precários. O Conselho Estadual de Habitação se reuniu apenas uma vez no último quadriênio para a posse de seus membros, e o Conselho



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



Gestor do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social deliberou, nas cinco reuniões realizadas no período, sobre ajustes em programas ligados à provisão de moradias. Além disso, verificou-se a institucionalização insuficiente do FPHIS, que não foi plenamente estabelecido no sistema orçamentário estadual, mesmo após as recomendações constantes do Relatório das Contas do Governador referentes ao exercício de 2012. A ausência de discussão e produção de diretrizes de alto nível em relação aos assentamentos pôde ser verificada também nas reuniões do Conselho de Administração da CDHU, que não refletem diretrizes emanadas do CEH ou da Secretaria da Habitação sobre assentamentos precários, tendo sido verificado em sua pauta, entre janeiro de 2018 e maio de 2019, apenas dois tópicos de relevância para o programa em análise.

Ainda em relação a um funcionamento estratégico insuficiente, verificou-se a fragilidade do acompanhamento dos resultados do programa e da dinâmica dos assentamentos precários ao longo do tempo. A criação de uma metodologia exclusiva pelo governo estadual, com dados advindos de uma pesquisa extinta da Fundação SEADE, dificultou a atualização e comparabilidade dos dados, impedindo a aferição dos resultados alcançados. Como proposta para a atualização dos dados sobre localização e quantidade de assentamentos precários, foi apresentado o Sistema de Informações Metropolitanas, no qual os municípios inserem os dados de assentamentos existentes em seus territórios. Essa ferramenta era gerida pela extinta EMPLASA e, atualmente, encontra-se sob os cuidados do Instituto Geográfico e Cartográfico. Essa solução, além de atualmente limitada aos assentamentos precários das regiões metropolitanas, depende de intensa capacitação e colaboração junto aos municípios, o que também requer apoio institucional e articulação política em alto nível para garantir sua sustentabilidade.

Verificou-se, ademais, que o cotejamento dos recursos previstos nas Leis Orçamentárias Anuais e os recursos efetivamente aplicados nas políticas habitacionais executadas pela CDHU — entre elas, as voltadas aos assentamentos precários — demonstram grandes discrepâncias, indicando um processo de planejamento sistematicamente falho, dificultando a tomada de decisão com base em estimativas imprecisas quanto à disponibilidade de recursos. Em relação à contabilização de resultados do programa, verificou-se haver uma quebra no marco lógico dos programas da SH/CDHU, uma vez que produtos distintos impactam o resultado de um programa sem necessariamente estarem ligados a ele e, 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.



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



Em relação à forma de implementação do programa 2510, o órgão estatal responsável é a CDHU, e ela materializa os produtos descritos no PPA de algumas formas distintas. 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, para os fins desta fiscalização, a classificação dessas atividades como de urbanização, ainda que indireta.

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.

Analisando o conteúdo executado no programa 2510, a forma de funcionamento da CDHU também dificulta o conhecimento e a estimativa de recursos necessários para os projetos do programa. Ao analisar os empreendimentos custeados com os recursos do programa, verifica-se que 34,7% (cerca de R\$355 milhões) no quadriênio 2016-2019, referem-se ao valor de um rateio de contratos, utilizado para apropriar despesas que a CDHU não consegue associar a um único empreendimento. Essas despesas referem-se a contratos de Projetos, Sondagens, Topografia, Consultoria Técnica, Vigilância de Glebas, IPTU/ITR de glebas, Averbação 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. Por outro lado, despesas típicas e importantes do programa 2510, como os contratos de Trabalho Técnico-social (tanto gerenciamento quanto execução) não são incluídas nesse programa.

Apesar da dificuldade em se conhecer a exata aplicação de recursos no programa, uma parte desses recursos foi direcionada a empreendimentos que não atenderam o seu público-alvo, tendo sido despendidos em empreendimentos referentes a outros programas, como Mananciais, Requalificação Urbana e Provisão de Moradias. Assim, houve, no quadriênio de 2016 a 2019, uma evasão de cerca de R\$131 milhões para outras categorias de programação, valor que se aproxima ou mesmo supera



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



outras destinações legítimas do programa 2510 no mesmo período, como, por exemplo, R\$162 milhões aplicados em projetos de urbanização diretamente implementados pela Companhia, que é um valor semelhante ao aplicado nos reassentamentos em áreas de risco (somando os realizados em regiões metropolitanas e no interior); cerca de R\$89 milhões destinados às urbanizações efetuadas pelos municípios ou R\$117 milhões aplicados em reassentamentos em áreas afetadas por obras públicas. Assim, não só recursos são subtraídos de sua finalidade original planejada, como prejudicam ainda mais o planejamento e a gestão por distorcerem a informação sobre recursos disponíveis para o programa.

Para avaliar os reflexos, sobre o funcionamento das intervenções, das deficiências encontradas nas análises anteriores, foram verificados os andamentos de três empreendimentos selecionados pela fiscalização por possuírem 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. Foram selecionados para estudo de caso os empreendimentos denominados Guarulhos C, Santo André A e Hortolândia A. Os três projetos analisados possuem décadas de história na Companhia, e em apenas um deles — Hortolândia A, originalmente um loteamento clandestino — houve parcelamento e regularização fundiária de parte dos lotes urbanizados. Os três projetos já foram objeto de pressões do Ministério Público do Estado para seu prosseguimento

Guarulhos C e Santo André A persistem sob os cuidados da CDHU há mais de 30 anos, refletindo em sua história as alterações nas políticas habitacionais do país: inicialmente, conjuntos habitacionais foram construídos para substituir as ocupações irregulares que se multiplicavam no terreno; a partir do final da década de 1990 foram surgindo os planos e, mais tarde, os contratos, para a urbanização das glebas, aplicando-se a lógica de construir conjuntos apenas para remover as famílias cuja permanência em suas residências construídas irregularmente fosse impossível. Para as demais, pretendeu-se a urbanização e regularização.

Essa lógica implicou nova dificuldade: se antes acompanhar o ritmo das invasões era impossível, atualmente, a pressão das invasões soma-se à dificuldade de coordenar as remoções e as obras de urbanização. Foram observadas pela fiscalização inúmeras reocupações de áreas anteriormente removidas, tanto de áreas liberadas para frentes de obras ou áreas institucionais, como de áreas removidas por fatores de risco. Essas reocupações ocorrem à vista da vigilância patrimonial da CDHU ou próximas a batalhões na Polícia Militar, culminando em processos de reintegração de posse que levam anos para serem julgados e executados. O resultado é o



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



prejuízo das obras de urbanização, tanto por seu eventual retardamento quanto pelos entraves aos processos de parcelamento da gleba e regularização fundiária. Sem esta, novas invasões continuam ocorrendo e deteriorando a qualidade urbana das áreas afetadas pelas obras, e persiste a situação de responsabilidade da CDHU pelas glebas.

Além das pressões das invasões, a análise do histórico dos contratos de urbanização evidenciou uma significativa dificuldade em executar as ações de intervenção conforme planejadas e contratadas, tendo os empreendimentos analisados apresentado aditamentos de prazo e objeto em seus contratos, dois deles com grandes alterações de escopo. Nas justificativas para os aditamentos, constantes das Propostas para Reunião de Diretoria, são comuns as necessidades de revisão de características incluídas nos projetos básicos, cujas razões variam: constatações de diferenças na qualidade do terreno, alterações nas unidades realizadas pelos moradores ao longo dos anos entre o arrolamento, o projeto e o início das obras, ou mudanças na orientação de órgãos (município ou concessionárias) envolvidos nos projetos. Essas alterações que se fazem necessárias a partir do projeto básico podem ser tão grandes que, no caso de Guarulhos C, implicou a supressão de grande parte da área originalmente abrangida pelo contrato. No caso da gleba 5 de Santo André A, além das correções ao projeto básico, surgiram durante a execução do contrato diretrizes novas de gestão da intervenção, com a intenção de se adotar a lógica do “fechamento de quadras”, que prioriza a regularização dos lotes. E, por fim, a articulação entre o governo do Estado e outros órgãos — tanto os municípios envolvidos nas intervenções quanto concessionárias de serviços públicos e outros órgãos estaduais — poderia garantir maior apoio e o estabelecimento de parcerias formais com a CDHU para evitar interrupções nas obras, retrabalhos, até propiciar compartilhamento de custos ou fornecimento de medidas de compensação que ajudassem a negociação com as famílias (como a instalação de casas de cultura ou projetos esportivos, por exemplo). Foi verificado que poucos convênios ou similares foram assinados durante as três intervenções analisadas, todos referentes ao empreendimento Santo André A.

Em conclusão, as intervenções em urbanização de favelas analisadas demonstram prejuízos advindos da falta de diretrizes superiores sobre a forma de implementação dos projetos; das falhas de planejamento e gestão das intervenções, que implicam a necessidade de grandes alterações sobre o que havia sido incluído nos projetos básicos; das falhas na gestão de remoções, em muitos casos infrutíferas, pois que dão lugar a novas invasões; das falhas em vigilância patrimonial ou policiamento das glebas, de modo a coibir novas invasões, principalmente, em áreas de risco desocupadas. E, além dessas deficiências, podem ser adicionadas as oportunidades perdidas da falta



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



de articulação entre o governo do Estado e outros órgãos que poderiam atuar como parceiros nas intervenções, reforçando o apoio institucional do Estado nas esferas mais altas de decisão — como os Secretários de Estado e o próprio Gabinete do Governador.

Na tentativa de se avaliar a efetividade das intervenções para as populações beneficiadas, foram realizadas sessões de grupo focal com as lideranças comunitárias, uma para cada projeto. As lideranças comunitárias ouvidas declaram, de maneira geral, que os projetos de urbanização elevam sobremaneira a qualidade de vida dos moradores afetados, em termos de salubridade do ambiente, integração à cidade (essencialmente por conta do asfaltamento e abertura do viário) e autoestima da população. É consenso, no entanto, que essas obras ocorrem com atraso (após os arrolamentos) e demasiada lentidão. E essa lentidão ocasiona outras dificuldades, como aumento da pressão das invasões, especulação imobiliária (comercialização informal de unidades antes da urbanização) e prejuízos aos projetos submetidos para o parcelamento e regularização dos lotes — fatores que surgem como novas justificativas para o atraso das obras e pouca efetividade das mesmas. É consenso entre as lideranças ouvidas que a vigilância patrimonial da CDHU precisa ser aprimorada para evitar as invasões de grileiros, coibir as invasões em áreas de risco e permitir o prosseguimento dos projetos ate sua regularização. Também é consenso entre as lideranças que os projetos de intervenção deveriam trazer mais conteúdo social, na forma de projetos sociais e outros equipamentos públicos, como postos de saúde, escolas técnicas, e aqueles voltados a cultura e lazer — ainda que não haja consenso entre as lideranças quanto a quais desses projetos seriam prioritários. A qualidade das obras em si não é consenso entre as lideranças, havendo aqueles que a consideram excelente ou outros que a consideram regulares, apontando defeitos e relatando suspeitas pessoais quanto a desvios.

As evidências de pouca interação entre a CDHU e outros órgãos públicos no desenho de políticas e ações voltadas especificamente para os projetos de urbanização selecionados para análise, unido aos relatos dos representantes comunitários coletados nos grupos focais, ensejou a busca por dados mais abrangentes acerca do impacto que a urbanização poderia causar na qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos afetados. Assim, foram coletadas informações sobre atendimentos em saúde, rendimento escolar, atendimentos em assistência social e existência de equipamentos de lazer e cultura nas áreas de influência dos projetos. O objetivo da análise é o de buscar alterações nos indicadores selecionados ao longo dos anos, sugerindo um transbordamento dos investimentos públicos nas áreas dos projetos — seja pelos impactos diretos da urbanização na qualidade de vida da população afetada, seja pela indução de outras políticas simultaneamente. A análise



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



contida neste item não possui rigor técnico suficiente para estabelecer causalidades, mas apenas para sugerir, justamente, a ausência de causalidades.

Para a análise de impactos possíveis dos trabalhos de urbanização na qualidade da educação, foram localizadas as unidades escolares existentes nos perímetros dos projetos de urbanização ou em seus limites, e selecionadas as séries de indicadores educacionais produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira para o Índice de Regularidade Docente (calculado a partir de 2013), que indica a rotatividade de docentes numa unidade escolar ao longo dos anos; a Taxa de Distorção Idade-Série, que indica a proporção de alunos com atraso escolar igual ou superior a dois anos; e a Taxa de Abandono (2007-2018), que indica a proporção de alunos que abandonaram o sistema formal de ensino no dado ano.

Para análise de impactos na área da saúde, foram identificadas as unidades de saúde de referência por meio de requisição de informações aos Municípios e, para cada unidade, foram levantados os procedimentos ambulatoriais, apresentados por Grupos de Procedimentos selecionados, subdividindo-se em Grupo 01 – Ações de promoção e prevenção e saúde; Grupo 02 – Procedimentos com finalidade diagnóstica; Grupo 03 – Procedimentos clínicos e Grupo 04 – Procedimentos Cirúrgicos.

Para análise do comportamento de atendimentos em assistência social, foram selecionados os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) responsáveis pelo atendimento das áreas dos projetos (se assim declarado pelo município em resposta a requisição de informação) ou os mais próximos, quando o município não tiver especificado uma unidade. Para cada um, foram utilizados os dados do Registro Mensal de Atendimentos da Secretaria Nacional de Assistência Social, disponíveis no sítio eletrônico da Vigilância Socioassistencial do Ministério da Cidadania.

Para análise das políticas em esporte, cultura e lazer, foram requisitadas aos Municípios informações sobre a existência de equipamentos dessa natureza que atendessem à população afetada pelos projetos em análise. Foram solicitadas as informações sobre “quadras de esportes e ginásios”, “espaços de artes e cultura” e “parques de lazer”.

De maneira geral, a análise dos dados mostra apenas alguns casos em que se nota uma alteração de perfil consistente em volume de atendimentos ou indicadores. Essa constatação pôde ser vista nos casos de taxas de distorção idade-série nas escolas de Guarulhos C, embora de maneira negativa; no perfil de atendimentos em assistência social do CRAS Marcos Freire (Guarulhos C); a produção ambulatorial em Santo André A, em virtude



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



da inauguração da UPA Jardim Santo André; o perfil de atendimentos em assistência social do CRAS Vila Luzita (Santo André A); e a produção ambulatorial da UBS de Hortolândia A. As urbanizações não trouxeram maior atenção do poder público com equipamentos de lazer e esporte, a não ser em Hortolândia A, onde foram construídas quadras. E em nenhum dos projetos houve a instalação de equipamentos culturais.

Assim, reforça-se a ideia de que há espaço para uma atuação conjugada de políticas públicas nos espaços onde ocorrem as intervenções, oportunidade esta que depende, novamente, de articulação em alto nível de gestão.

As propostas de melhorias suscitadas por tudo o que foi exposto, endereçam-se aos Órgãos e Entidades envolvidas direta ou indiretamente no planejamento e execução das ações e projetos contemplados no Programa 2510 – Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários, em especial a Secretaria da Habitação e a Companhia de desenvolvimento Habitacional e Urbano.

É recomendável que sejam reativadas as discussões no âmbito do Conselho Estadual de Habitação, especialmente com o intuito de reforçar a pauta da urbanização de assentamentos precários nesse colegiado, bem como nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Metropolitano, envolvendo municípios e outras secretarias de Estado que possuam responsabilidades afins e contribuições relevantes. Da mesma forma, é proposto que tanto a SH quanto a CDHU envolvam ativamente as instâncias superiores de decisão — por meio do CEH ou outros meios — no andamento dos projetos de urbanização de assentamentos precários diretamente implementados pelo Estado, estabelecendo parcerias e compartilhando responsabilidades com outros entes e órgãos no atendimento da população beneficiada. Também foi sugerido que sejam envolvidas instâncias superiores do Governo para reforçar, por meio de seu apoio institucional e articulação junto às Prefeituras, os trabalhos de regularização dos empreendimentos da CDHU, cujo objetivo é permitir a fruição plena dos direitos dos mutuários da Companhia e liberar a CDHU da responsabilidade — e seus custos decorrentes — sobre esse patrimônio.

Também é sugerido à CDHU que sejam previstos em seus contratos mecanismos de segregação de quantitativos por empreendimento a *posteriori*, de modo a se conhecer os gastos com insumos de programas e empreendimentos específicos e aperfeiçoar a transparência e a gestão de seus recursos. Também com o intuito de permitir a boa prática orçamentária e permitir o conhecimento do investimento público no Programa 2510, sugere-se que sejam incluídas as despesas com Trabalho Técnico Social dos



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



empreendimentos de urbanização e reassentamento dentro do próprio Programa.

Com intuito de sugerir melhorias na contratação e gestão dos contratos de urbanização, é sugerido à CDHU que utilize técnicas melhores de planejamento das intervenções em assentamentos precários — inclusive com a implantação de processos estruturados de instrução e tomada de decisões —, impedindo longos intervalos entre os arrolamentos, projetos básicos e executivos. É sugerida a instrução do processo licitatório das obras com uma análise dos riscos envolvidos e mitigações possíveis, incluindo nesses contratos a cláusula da matriz de riscos, obrigatória conforme a Lei 13.303/2016.

À CDHU também é recomendado que rediscuta as formas e extensão de sua vigilância patrimonial, de modo a torná-la eficaz na inibição de reocupação de terrenos. Também se sugere que seja considerada a elaboração de soluções para o uso provisório de terrenos desocupados e frentes de obras liberadas, desestimulando reocupações, com o objetivo de se preservar os projetos originais implementados pela CDHU até a sua conclusão e regularização, evitando o desperdício de dinheiro público com os retrocessos causados por essas invasões.

Por fim, é recomendado à Secretaria de Habitação e à Secretaria de Governo — à qual está vinculado o Instituto Geográfico e Cartográfico —, bem como à CDHU, que preservem e aperfeiçoem o projeto de mapeamento dos assentamentos precários do Estado por meio de ferramenta georreferenciada (Sistema de Informações Metropolitanas – SIM) e desenvolvam formas sustentáveis para estimar e acompanhar o déficit e a inadequação habitacionais fora dos assentamentos precários.

TC nº 10706.989.20-9

FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O TRANSPORTE ESCOLAR

O presente trabalho de fiscalização operacional, realizado consoante plano anual aprovado pelo Conselheiro Relator das Contas do Governador do Exercício de 2019, tem como objetivo avaliar o Transporte Escolar de alunos da educação básica sob a ótica da regularidade dos veículos e motoristas escolares, segurança dos alunos transportados e da eficácia, eficiência e economicidade do Estado na operacionalização dessa ação de governo.

O escopo de fiscalização não abrangeu o Transporte Escolar para alunos Portadores de Necessidades Especiais (PNEs).



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



No decorrer da fase de planejamento da fiscalização examinou-se pormenorizadamente a legislação pertinente ao Transporte Escolar, realizaram-se reuniões na Secretaria de Estado da Educação (SEE), no Departamento de Controle e Avaliação (DCA) e na Coordenadoria de Compras Eletrônicas (CCE) da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) e também foram requisitadas informações preliminares aos órgãos supracitados.

Durante esse processo de coleta de dados e processamento de informações, desenvolveu-se a técnica de diagnóstico “Análise SWOT” com o intuito de mapear as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças associadas ao Transporte escolar.

Em seguida, após a identificação das principais deficiências, fraquezas e ameaças relacionadas à operacionalização do Transporte Escolar, elaborou-se a Matriz de Planejamento.

Nesse instrumento foram sistematizadas as questões de auditoria, critérios, fontes de informação, metodologia de coleta e análise de dados, eventuais limitações que poderiam surgir e potenciais conclusões da fase de execução.

Utilizando-se a Matriz de Planejamento como ferramenta base, a fase de execução consistiu na análise de dados do sistema Secretaria Escolar Digital (SED), aplicação de questionário através da plataforma LimeSurvey às 91 Diretorias de Ensino, envio de requisições à SEE, às DEs, ao DETRAN-SP e à SFP bem como fiscalizações *in loco* do Transporte Escolar em 80 municípios do Estado de São Paulo.

As fiscalizações *in loco* consistiram em acompanhar a rota percorrida para o transporte dos alunos no interior de veículos escolares. Os trajetos vistoriados iniciavam-se em escolas estaduais pertencentes a municípios selecionados e concluíam-se ao desembarcar do último aluno ou até o retorno do veículo escolar a garagem.

Ao longo do acompanhamento da rota o objetivo foi preencher questionário em tablet e, concomitantemente, realizar registros fotográficos de ocorrências que merecessem maior destaque.

Em relação às fiscalizações progressas, destaca-se que, em 2012, também foi realizada por esta Diretoria uma fiscalização de natureza operacional sobre o Transporte Escolar, cujo objetivo foi avaliar a operacionalização do transporte de alunos da educação básica da rede estadual de ensino.

Naquela ocasião, foram observados aspectos relacionados ao planejamento, ao atendimento às exigências legais, as medições e



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



pagamentos realizados nos contratos com prestadores de serviço e, conseqüentemente, os controles efetuados pelos órgãos responsáveis.

Não fizeram parte do escopo daquela fiscalização questões referente ao transporte de alunos portadores de necessidade especiais (PNEs) bem como as contratações realizadas diretamente pelas Diretorias de Ensino (DEs).

Os principais achados que constam no relatório da fiscalização supracitada foram: dados desatualizados nos sistemas de informação utilizados, distribuição de veículos pelo Estado em desacordo com as exigências legais, deficiências nos controles exercidos sobre a concessão do benefício de transporte gratuito aos alunos, distribuição dos alunos nos veículos não condizente com a capacidade de lotação dos mesmos, não atendimento das exigências legais e a subcontratação integral de serviços contratados pela FDE.

No tocante à fiscalização realizada em 2019, demonstrou-se a existência de veículos escolares em situação irregular quanto à pintura, certificação dos cronotacógrafos, ausência de cintos de segurança e extintores de incêndio, ineficácia dos limitadores de abertura dos vidros corrediços, dentre outros aspectos.

Além disso, constataram-se pneus, bancos, vidros, janelas e carrocerias em mau estado de conservação, bem como a presença de poeira e resíduos sólidos nos pisos e assentos.

Durante as fiscalizações *in loco* também foi verificado não alunos usufruindo do Transporte Escolar, a ausência de monitores devidamente identificados, crianças sem utilizar cintos de segurança e listas de presença dos alunos transportados com dados incompletos.

Em relação aos motoristas, apurou-se que alguns deles não foram aprovados em curso especializado para o transporte de alunos e outros cometeram alguma infração grave ou gravíssima ou foram reincidentes em infrações médias durante nos doze últimos meses.

No âmbito da Secretaria Escolar Digital, demonstrou-se que o sistema não fornece informações suficientes para o pleno controle interno e externo da operacionalização do Transporte Escolar. Faltam dados detalhados no SED a respeito dos itinerários percorridos pelos veículos escolares e o devido detalhamento dos contratos celebrados pelas Diretorias de Ensino.

Outra perspectiva analisada refere-se às Resoluções da Secretaria da Educação nº 27/2011 e nº 28/2011 que tratam sobre o transporte de alunos. Verificou-se que um dos critérios utilizados pela SEE para conceder o Transporte Escolar não está devidamente formalizado em ato normativo, bem



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



como referências a um sistema de informação não mais utilizado para as atividades do Transporte Escolar.

Ainda sob a perspectiva dos critérios de concessão, constatou-se que há alunos sendo atendidos pelo Transporte Escolar sem atenderem a nenhum dos pré-requisitos da Secretaria da Educação.

Ademais, encontraram-se divergências entre os termos contratuais e sua efetiva execução: houve casos em que a distância efetivamente percorrida pelo veículo escolar em uma rota era menor do que a informada em contrato e o tipo de veículo fornecido pela empresa prestadora do serviço também não coincidia com o que havia sido contratado.

Outro aspecto da execução contratual evidenciado neste relatório foi a respeito de uma vistoria *in loco* do Transporte Escolar em uma Escola Estadual de Sorocaba. Nela, foram apurados indícios de subcontratação do serviço sem a anuência do Estado.

Um aspecto crucial analisado foi a inexistência de referencial técnico-financeiro padronizado em vigor para a contratação do Transporte Escolar, lacuna essa que seria suprida pelo CADTERC. Nesse contexto, o processo entre a SEE e a SFP para elaboração do referido caderno iniciou em 2016 e ainda não houve consenso entre as partes envolvidas para sua efetiva publicação.

Em relação aos convênios de Transporte Escolar celebrados entre a SEE e os Municípios Paulistas, demonstrou-se que 25 deles tiveram a contrapartida municipal definida de forma subjetiva, não atendendo aos requisitos dispostos no Decreto Estadual nº 48.631/04.

No que tange à fiscalização presencial do Transporte Escolar, foi verificado que as Diretorias de Ensino não vistoriam de forma consistente a prestação do serviço pelas empresas contratadas, não corroborando com a eficácia do controle interno do Estado perante essa ação de governo.

Além disso, por meio de questionário enviado e respondido pelas 91 DEs, constatou-se que, ocasionalmente, a comunicação e os ritos processuais entre a Secretaria da Educação e as Diretorias de Ensino não são eficientes.

Por fim, foi feita análise do produto “Percentual de Alunos da Rede Estadual Transportados (%)” disposto no PPA 2016-2019 referente à ação de Transporte Escolar e concluiu-se que este produto não garante o controle social e o Accountability a respeito das diretrizes, metas e a qualidade desse serviço público prestado pelo Estado.



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



TC – nº 10704.989.20-1

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A EXPANSÃO, MODERNIZAÇÃO E OPERAÇÃO DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS

O presente trabalho de fiscalização operacional teve como objetivo avaliar o Programa “Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos” do PPA do quadriênio 2016-2019. Mais especificamente, seu escopo foi verificar a compatibilidade entre os planejamentos estratégico da rede de transporte sobre trilhos e da modernização de estações e de frota trens com sua execução e condições de infraestrutura e acessibilidade do serviço oferecido aos passageiros.

As conclusões obtidas basearam-se na análise das respostas às requisições de documentos e informações dirigidas à Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM) e à Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), consultas a sites institucionais, à legislação de regência, a normas técnicas e dados coletados *in loco* em todas as estações por meio de questionário estruturado e inspeção física.

Consistiram em limitações para a realização da fiscalização: i) incompletude e/ou insuficiência das respostas às requisições, bem como, em alguns casos, excessos de prazos para o atendimento; ii) a não implantação com a realização de ações práticas e também a ausência de acompanhamento por indicadores de desempenho, dificultou uma análise mais aprofundada da mecânica de funcionamento das propostas presentes no Pitu 2025; e iii) o não conhecimento técnico do funcionamento de sistemas de sinalização ferroviária, trens e de equipamentos de infraestrutura de eletrificação ferroviária, bem como conhecimentos de engenharia civil, não permitiram maiores aprofundamentos em possíveis falhas de projetos técnicos e condições estruturais das estações.

As análises apontaram que a STM não tem indicadores para monitorar o desempenho da implantação de seu planejamento estratégico, prejudicando a tomada de medidas corretivas, bem como propiciar prestação de contas à sociedade dos resultados alcançados. Apurou-se que a execução de metas de projetos de expansão e de modernização propostos para a rede sobre trilhos mostrou-se aquém do esperado/necessário, com uma taxa de execução de apenas 9,6% da projeção de expansão de 114 km de trilhos da CPTM entre os anos de 2010 e 2020. Já para as metas do PPA 2016-2019 dois dos três (67,7%) indicadores de resultado do programa não atingiram sua meta, enquanto para os indicadores de produto, cinco, dos sete existentes (71,4%), não alcançaram as metas.



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



Foram encontradas falhas na promoção da integração entre os modos de transportes no município de Guarulhos, onde foram inauguradas duas novas estações da CPTM em 2018 da nova linha 13-Jade e não houve iniciativa para propor a implantação de novas linhas de ônibus municipais para proporcionar à população acesso ao meio de transporte de massa, que conforme foi constatado, opera muito abaixo da demanda estimada em seu projeto.

Foi averiguado que moradores de um condomínio instalaram uma cancela em rua que dá acesso à estação Piqueri, impedindo a circulação de veículos particulares e de transporte público em direção à estação. No município de Barueri a CPTM construiu um dos acessos da estação Jardim Silveira, que passou por reformas de modernização, dentro de um terreno baldio, onde foi verificado que já ocorreram furtos e roubos.

Detectou-se a morosidade na implantação de sistemas de sinalização ferroviária, com contratos rescindidos, suspensos ou com atrasos, tornando os gastos realizados ao longo de um período de mais de dez anos não efetivos, já que nenhum sistema encontra-se em operação plena, prejudicando a população que poderia desfrutar de maior oferta de lugares e conforto em seus deslocamentos. Os sistemas também permitiriam maior segurança da operação, diminuindo a influência humana na operação dos trens e do controle centralizado de circulação. A morosidade também ocorre na implantação de infraestrutura de fornecimento de energia de tração que, assim como os sistemas de sinalização, é fundamental para proporcionar o aumento da oferta de trens, com contratos com prazo entre o início e a conclusão prevista alcançando um período de dez anos devido à lentidão na execução. Essa morosidade leva a números de indicador de lotação acima do parâmetro normativo, tendo sido apurado que, de 2014 a 2019, no horário de pico da manhã, um percentual de 46% dos indicadores avaliados apresentou-se acima da norma aplicável e no horário de pico da tarde a situação é mais grave, com 81% dos indicadores analisados acima do padrão normativo.

Os atrasos e suspensões de contratos acarretaram em custos adicionais com a necessidade de adaptar os sistemas de bordo de trens, com a instalação de sistema de sinalização viária que deveria ser substituído (ATC) em trens das séries 8000 e 9000, inicialmente projetados para operar com os sistemas novos já implantados.

Foi constatado que em virtude de contrato de Parceria Público Privada para fornecimento e manutenção de trens da série 8000, houve, por cláusula contratual, a vinculação exclusiva de 36 trens à linha 8-Diamante, mesmo a infraestrutura ferroviária não comportando tal quantidade, até meados de 2019, evidenciando falhas de planejamento e tomada de medidas corretivas que poderiam propiciar o uso de trens mais modernos em outras



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



linhas. Também se constatou que os indicadores de qualidade da manutenção realizada para os trens da série 8000 encontram-se abaixo da média de todos os outros trens da CPTM, tornando questionáveis as vantagens do modelo de contratação.

Foi apurado que na estação Vila Clarice a plataforma encontra-se em condições precárias, com risco de desmoronamento, tendo sido proibida a evacuação de trens na estação, por não suportar muitos passageiros sobre a plataforma ao mesmo tempo. Constatou-se que as estações Primavera-Interlagos, Autódromo e Jurubatuba apresentam problemas estruturais causados, segundo foi levantado nas visitas, pelo solo pantanoso onde foram construídas, gerando rachaduras e desnivelamento de plataformas. Nas estações Juventus-Mooça e Ipiranga há grandes rachaduras causadas pelo afundamento de suas estruturas.

Foram encontrados grandes vãos entre o trem e a plataforma, com a totalidade das estações com essa distância acima do parâmetro normativo de 10 cm. Chama a atenção a grande quantidade de quedas de passageiros nos vãos, tendo ocorrido em média 902 casos entre os anos de 2014 e 2019. Também há a existência de diferença de altura entre o trem e a plataforma, que se mostrou presente acima do parâmetro normativo de 8 cm em 46% das estações.

Encontraram-se estações sem cobertura de plataforma ou com cobertura insuficiente, expondo os passageiros às chuvas. Também foram encontradas coberturas deterioradas, com infiltrações e acúmulo de água, podendo causar acidentes. Ademais, em algumas estações, em áreas com circulação de pessoas, estruturas de cobertura de plataforma e teto estão cedendo podendo cair sobre passageiros ou empregados.

Muitas estações estão em más condições de manutenção e asseio, com falta de pintura, limpeza e com vegetação brotando em passarelas (muitas destas deterioradas pela corrosão e sem cobertura) e plataformas. É o caso também de estações tombadas, que não apresentam boas condições de conservação, com rachaduras, infiltrações, mofo, dentre outros problemas.

Quanto às condições de acessibilidade oferecidas nas estações, apurou-se que 49% não possuem rotas acessíveis integradas entre os diferentes modos de transportes; 26% das estações não possuem rotas com pisos táteis e também com falhas na instalação dos mesmos, com pisos soltos pouco tempo após sua instalação; 44% das estações não possuem elevadores de acesso quando sua estrutura demanda-os; 62% das estações não possuem elevadores de acesso/transposição de plataformas quando necessário (estações com plataformas laterais ou de integração de duas ou mais linhas);



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



em muitas estações somente há a possibilidade de transpor plataformas através de passagens de nível (atravessando a via férrea); e também apurou-se que 54% das estações não possuem escadas rolantes quando sua estrutura demanda a instalação de tal equipamento.

Foi constatada que houve invasão de área de domínio da CPTM, onde passa a via permanente, nas proximidades da estação Amador Bueno no município de Itapevi, evidenciando falhas na preservação de seu patrimônio.

Apurou-se que 22% (21) das estações já sofreram inundações dentro de sua estrutura ou acessos e que 39% (37) sofrem alagamentos em seu entorno, ficando os passageiros muitas vezes impedidos de entrar ou sair da estação; 28% (26) das estações não possuem gerador de energia elétrica e na falta de energia fornecida pela concessionária leva à necessidade de liberar as linhas de bloqueio, tornando a entrada gratuita, causando prejuízos financeiros; em 29% (6) das estações que possuem sistemas de captação de águas pluviais para reuso (21 estações) estes não se apresentavam efetivos, por problemas, como calhas de coleta e bombas d'água; que 37% (35) das estações não possuem instalações adequadas para armazenamento de materiais, tanto em espaço físico quanto em funcionalidade; e também se encontrou em algumas estações extintores de incêndio armazenados fora de seus locais adequados, devido a furtos ocorridos, além de estações com falhas nos sistemas hidráulicos e de detecção de incêndios.

Encontrou-se na estação Mauá uma criação de galinhas em uma área de uso de empregados, situação que evidencia utilização inadequada do patrimônio e que pode ser enquadrado em ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito ao responsável, ao usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial da CPTM.

Em relação às condições de infraestrutura oferecidas aos empregados das estações constatou-se que 38% (36) têm espaços de trabalho pequenos e improvisados. Foram encontradas áreas como copas, vestiários e salas operacionais com infiltrações, pisos deteriorados, rachaduras, foros deteriorados por falta de manutenção de calhas e falta de água causada pela ausência de caixa d'água na estação Santo Amaro. Além disso, foi constatada a infiltração de água em salas técnicas da estação Itaim Paulista.

TC 10693/989/20-4

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O ENFRENTAMENTO À EXTREMA POBREZA NO ESTADO DE SÃO PAULO

O presente trabalho de fiscalização operacional teve como objetivo avaliar as políticas de Enfrentamento à Extrema Pobreza



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



Multidimensional, que se inserem no Sistema Único da Assistência Social (SUAS), no âmbito do estadual. Buscou-se verificar a eficácia e a efetividade dos programas inseridos na mitigação das vulnerabilidades socioeconômicas e nutricionais no Estado de São Paulo, especialmente do Vivaleite, do Renda Cidadã e do Ação Jovem.

Como experiência anterior de fiscalização operacional, considerando o contexto de enfrentamento às vulnerabilidades socioeconômicas, cumpre mencionar trabalho desenvolvido por esta Diretoria, e inserido no relatório final das Contas do Governador, cujo objetivo foi avaliar, no ano de 2008, os programas 3508 e 3516 – programa de segurança alimentar e programa Família Cidadã.

No campo da proteção social básica, que englobava o programa Família Cidadã, seus principais achados foram: ausência de acompanhamento e orientação da Secretaria junto aos entes e entidades conveniadas; ausência de monitoramento e avaliação das atividades desenvolvidas; falhas no acompanhamento do cumprimento dos critérios de permanência nos programas; cadastro de potenciais beneficiários desatualizado; e baixa aderência dos beneficiários às atividades complementares socioeducativas.

Já quanto ao objetivo de garantir a segurança alimentar, sobressaíram como principais achados o seguinte: falhas no cadastramento de potenciais beneficiários; falhas no acompanhamento do cumprimento dos critérios de permanência no programa; inexistência de acompanhamento antropométrico da população beneficiária na Região Metropolitana da capital; e falta de controle quando da distribuição, que permite a entrega a quem não seja cadastrado. Ao longo desse relatório será demonstrado que muitos dos problemas apontados em 2008 persistem nos dias de hoje.

As conclusões obtidas basearam-se na análise das respostas às Requisições de Informações e Documentos dirigidas à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (ao Gabinete, COSAN, CGE); em consultas a bases de dados e a informações obtidas por via direta em sites institucionais e estudos; na aplicação *in loco* de questionários estruturados, bem como inspeções físicas junto aos pontos de distribuição municipais do interior e do litoral paulista (PDMs) e às entidades do terceiro setor conveniadas na Região Metropolitana da capital (E3Ss) acerca do programa Vivaleite; e na aplicação via *web*, com a utilização do programa *LimeSurvey*, de questionários estruturados junto às Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) e aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

Consistiram em limitações para a realização da fiscalização: i) fragilidades de informatização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDS); ii) a fragilidade dos controles da entrega do leite pelos



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



fornecedores de laticínios do programa Vivaleite e seu posterior faturamento – esses controles ficam a cargo de uma empresa terceirizada, e em virtude disso, a Requisição deste Tribunal de entrega dos documentos de atestes das notas fiscais (NFs) faturadas não foi atendida; iii) incompletude e/ou insuficiência das respostas às requisições, bem como, em alguns casos, excessos de prazos para o atendimento e iv) a ocorrência de licitação de novos fornecedores de laticínio, bem como a mudança dos blocos de fornecimento de leite durante a fiscalização, o que modificou a programação de distribuição aos beneficiários do programa Vivaleite em meio à fase de execução do presente trabalho.

Com base na análise, verificou-se que as ações planejadas nas peças de planejamento da Assistência Social (PPA 2016 – 2019 e PEAS 2016 – 2019) não são monitoradas pela Secretaria e estão em desacordo com o que de fato foi executado pela administração no ano de 2019. Além disso, os orçamentos anuais inicialmente previstos para os programas Vivaleite, Renda Cidadã e Ação Jovem foram sistematicamente reduzidos em todos os anos da vigência do PPA 2016 – 2019.

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

Constatou-se que existem falhas nos controles de cadastramento das entidades do terceiro setor responsáveis pela distribuição do leite do Vivaleite na Região Metropolitana da capital, sendo que 48,2% deles não compareceram à prestação de contas de maio de 2019. Ainda assim, entre janeiro de 2018 a maio de 2019, a SEDS havia realizado visitas a somente 23,7% da totalidade de locais de distribuição espalhados pelo Estado.

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

Acerca dos aspectos nutricionais e de saúde, apurou-se que existe a possibilidade de o leite distribuído não atender as necessidades atuais da população paulista, em virtude de os estudos que embasaram a determinação de sua composição datarem de mais de duas décadas atrás. Outro aspecto levantado diz respeito à inexistência de controles de saúde dos



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



beneficiários residentes na Região Metropolitana da capital bem como da falta de padronização dos controles efetuados no interior e litoral do Estado.

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

Outro ponto relevante sobre o Vivaleite relaciona-se às condições da distribuição do leite encontradas nas visitas *in loco* realizadas por este Tribunal. Foram encontradas falhas quanto à infraestrutura das entidades do terceiro setor e dos pontos de distribuição municipais e às condições sanitárias do armazenamento do leite nesses locais.

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

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

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

Assim como no programa Vivaleite, também foi constatada a redução no número de pessoas atendidas pelo Renda Cidadã e pelo Ação Jovem, com a diminuição de, respectivamente, 57% e 63% do quantitativo de beneficiários nos últimos cinco anos. Por fim, foi apurado que os valores das transferências diretas encontram-se congelados há aproximadamente dez anos.



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



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

TC-10697.989.20-0

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE MONITORAMENTO DA QUALIDADE E REDUÇÃO DA PEGADA AMBIENTAL

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

Quanto aos trabalhos de fiscalização antecedentes a este, ressalta-se não ter havido trabalho especificadamente que tratasse de licenciamento ambiental, todavia outros foram desenvolvidos sobre programas e órgãos relacionados à gestão ambiental estadual.

Em 2009 foi realizada fiscalização sobre Produção de Unidades Habitacionais do Programa “Provisão de Moradias”, executado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, em 2012 houve fiscalização sobre Gestão de Unidade de Conservação, junto a Fundação Florestal e, também, fiscalização acerca do Programa 2612 – Fiscalização Ambiental.

Concomitantemente e até 2013, houve o trabalho de acompanhamento da Operação de Crédito AGE-BID “Programa Serra do Mar 2376” referente ao Contrato de Empréstimo nº 2376/OC-BR BID, do Programa “Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e do Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica”.

Em 2016, foram realizados dois trabalhos: Serra do Mar e Resíduos Sólidos. Já em 2017, a fiscalização pautou-se sobre a Compensação Ambiental e, mais recentemente, foi realizado em 2019 monitoramento das recomendações da fiscalização operacional sobre Resíduos Sólidos.

A fiscalização foi delimitada de forma a verificar a operacionalidade do licenciamento ambiental em abrangência estadual, a partir de constatações sob os seguintes aspectos: visão do usuário, estrutura do



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



órgão licenciador, análise de pedidos de licenças, licenciamento local (municipal), cadastro técnico e taxa ambiental, e barragens estaduais.

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

Para desenvolvimento desse trabalho foram realizadas análises do objeto nas peças orçamentárias vigentes, levantamento e estudo integrado da legislação federal e estadual aplicáveis, leitura de notícias e assuntos relacionados ao tema em sites de órgãos oficiais, análise de relatório mensal de atividades da Cetesb, reuniões com gestores públicos estaduais e municipais, visitas à Sede e às Agências Ambientais da Cetesb, às Prefeituras Municipais e às barragens do Sistema Palmital em Alumínio, requisições de informações à SIMA, Consema, Cetesb, DAEE, Jucesp e Municípios aplicação de quatro questionários eletrônicos, além da utilização de técnicas de diagnóstico em auditoria operacional.

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



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



As análises demonstraram que muito embora haja a centralização do licenciamento ambiental estadual, de competência da Cetesb, existem diferentes meios de obtenção de manifestação do órgão ambiental não havendo, concomitantemente, uma ferramenta única de obtenção de informações a nível estadual para facilitar a identificação da via adequada a ser utilizada pelo empreendedor. Ao considerar as demandas originadas no VRE, pode-se verificar a falta de integração deste com a atuação de órgão ambiental municipal além de atraso no projeto de automatização do sistema da Jucesp com o PLA gerenciado pela Cetesb. A ausência de interação entre os órgãos e seus sistemas também demonstrou a possibilidade de manifestação pelo órgão ambiental estadual em demandas próprias de competência municipal.

Constatou-se falha no método de registro e mensuração do desempenho das Agências Ambientais da Cetesb, inadequada alocação de recursos humanos em prejuízo aos setores diretamente ligados ao licenciamento ambiental, além da carência de suprimento de equipamentos atrelados ao exercício da função do corpo técnico e de veículos em quantidade e qualidades compatíveis com atividade, bem como deficiências estruturais dos locais de instalação.

Verificou-se também a atuação individualizada dos órgãos estaduais e municipais comumente atuantes no licenciamento ambiental, a utilização de distintos sistemas pelo corpo técnico acarretando fragmentação prejudicial às análises ambientais e a não implementação de procedimentos de compartilhamento de informações e atendimento padronizado de demandas oriundas do MP-SP, impactando sobremaneira no expediente das Agências Ambientais.

Quanto ao licenciamento ambiental de impacto local, constatou-se a ausência de quaisquer medidas cautelares e assecuratórias por parte do Estado para o conduzimento do licenciamento ambiental por órgão municipal, sejam prévias, concomitantes e/ou posteriores através de relatórios de desempenho. Ainda, a falta de articulação para a capacitação de Municípios, de transmissão de boas práticas e ausência de compartilhamento de alterações normativas e de cooperação do Estado para simplificação do licenciamento de competência do Município, acarretando dificuldade de ações de gestão administrativa dos Municípios, dificuldade de tratamento de demanda local e aumento de despesas, geradas para operacionalizar procedimentos já ativos no Estado.

Constatou-se a ausência de cooperação do Estado com a gestão municipal para fortalecimento do Cadastro Técnico de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, impossibilitando, conseqüentemente, a internalização dos recursos advindos da arrecadação de taxa ambiental pelo Município, bem como o descumprimento



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



de repasse dos valores do Fundo Especial de Despesa para Preservação da Biodiversidade e Recursos Naturais (FPBRN) para a Cetesb e não aplicação de recursos no financiamento das funções de controle e fiscalização daquelas atividades.

Pode-se verificar, também, a atuação da Cetesb como órgão fiscalizador da segurança de duas barragens no Estado, que requer verificação da classificação da Categoria de Risco atribuída pelo empreendedor e análise das alterações do Plano de Ação de Emergência exigidas pela Cetesb, e, em contrapartida, a existência de barragens irregulares ou sem registro quanto ao licenciamento ambiental, cuja competência de fiscalização da segurança é do DAEE.

TC nº 10701.989.20-4

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A ATENÇÃO AO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E CAUTELAR

O presente trabalho de fiscalização de natureza operacional teve como objetivo avaliar os programas 1729 (Atenção ao Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa e Cautelar), que inclui as medidas de Internação e Semiliberdade, e 3517 (Proteção Social), especificamente a ação 6197 – Proteção Social Especial de Média Complexidade, que, entre outros programas de governo, inclui o atendimento aos adolescentes em medidas socioeducativas (MSEs) de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA).

Em relação ao programa 1729, buscou-se, em especial, avaliar a estrutura de funcionamento dos Centros de Atendimento da Fundação Casa, em questões afetas à capacidade de atendimento, perfil dos adolescentes atendidos, suporte educacional, de saúde e assistencial, a fim de dar efetividade aos direitos individuais e sociais do adolescente em conflito com a lei e promover sua reintegração social através do cumprimento de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade.

Já a execução das medidas socioeducativas em meio aberto está sob a responsabilidade dos municípios, precipuamente através de Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e de entidades sem fins lucrativos de assistência social, podendo receber cofinanciamento dos três entes federados. Assim, cabe à Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (Seds), entre outras atribuições, monitorar e avaliar as ações, conforme previsão do programa 3517. Dessa forma, buscou-se verificar



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



como é feito esse monitoramento e como a efetividade da respectiva política pública é mensurada.

Além dos programas orçamentários descritos acima, fez parte do escopo desta fiscalização a verificação de cumprimento das metas estabelecidas no Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado de São Paulo (Plano Decenal), elaborado em 2014, atribuídas à Fundação Casa e à Seds, para realização nos períodos de curto e médio prazo, 2014 a 2017 e 2018 a 2020, respectivamente; e a elaboração das peças orçamentárias, com base nos dados conhecidos relacionados às MSEs em meio aberto e meio fechado.

É importante salientar que, em relação à Fundação Casa, não fez parte do escopo desta fiscalização a aferição (*in loco*) de condições de funcionamento e de obediência aos dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/1990 –, o que inclui cumprimento de prazos judiciais transcorridos (do momento em que o adolescente é capturado até o momento da sentença), a cargo do Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar. Não foram abordadas, também, questões correlatas à fiscalização pelas DFs e URs deste Tribunal.

Como limitações ao trabalho pode-se relacionar:

- Solicitações de dilação dos prazos iniciais das requisições e/ou atendimento de itens de forma divergente da estabelecida;
- respostas aos itens requisitados enviadas de forma parcial e/ou incompleta, ensejando novas requisições;
- não atendimento de itens de Requisição de Documentos;
- inconsistências identificadas nas respostas aos questionários.

As conclusões obtidas basearam-se no estudo da legislação pertinente, consulta de informações constantes das normas, procedimentos, relatórios, banco de dados oficiais e site institucional da Fundação Casa, da Seds e outros de interesse, entrevistas com os atores envolvidos com o objeto da fiscalização, requisições de documentos e informações, análise Swot, bem como análise das respostas a questionários aplicados às 26 Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (Drads) e aos representantes dos 645 municípios (órgãos gestores municipais da política de assistência social).

O questionário enviado aos órgãos gestores teve como objetivo obter as percepções e opiniões deles, especialmente sobre o relacionamento com a Drads e com a Fundação Casa, bem como o acesso aos sistemas de



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



informação estaduais relacionados a medidas socioeducativas. Já os questionários enviados às Drads (dois modelos) tiveram como objetivo: (i) obter informações sobre sua própria atuação em relação ao serviço de medidas socioeducativas em meio aberto; e (ii) obter informações originárias da execução das medidas socioeducativas nos municípios sob sua jurisdição, referentes precipuamente à estrutura de atendimento dos municípios e ao perfil dos adolescentes que cumprem as medidas de LA e PSC. Por fim, as requisições à Fundação Casa permitiram obter informações sobre o panorama qualitativo e quantitativo dos adolescentes em cumprimento de internação e semiliberdade.

Destaca-se que as Drads Baixada Santista e Mogiana São João da Boa Vista não responderam o Questionário 2, dessa forma, os dados quantitativos demonstrados não incluem as informações dos municípios sob a jurisdição dessas Drads. A Drads Capital também não respondeu os dados quantitativos, porém esta DCG obteve parte deles diretamente com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (Smads). Ainda assim, não se pode afirmar que os dados informados refletem integralmente a realidade, tendo em vista as inconsistências que foram identificadas. Por outro lado, a Fundação Casa atendeu às requisições desta DCG de forma satisfatória para as análises, apresentando os dados qualitativos e quantitativos solicitados no formato adequado e dentro dos prazos estipulados, demonstrando conhecimento por parte da instituição do perfil dos adolescentes que ali cumprem as medidas socioeducativas.

Por meio da consolidação e análise das respostas aos questionários enviados às Drads, constatou-se a variedade na forma como as atribuições são executadas por cada uma, a inexistência de atividades e instrumentais padronizados para orientar a supervisão dos locais de execução das MSEs. Notou-se que, além de poucas Drads efetuarem análise dos dados acessados e/ou elaborarem relatórios, também não há padronização em relação ao encaminhamento dos dados pelos municípios (o que ocasiona dificuldade das Drads em consolidar e analisar os dados informados), nem sobre o que deve ser realizado com eles, ou seja, não há exigência de que os resultados sejam compartilhados com a Seds.

No Estado de São Paulo há 712 locais de execução de medidas socioeducativas em meio aberto, sendo 219 Creas. Apuramos que, no período compreendido entre janeiro de 2016 e junho de 2019, nem todas as Drads realizaram supervisão por meio de visitas aos locais de execução das medidas, as que realizaram, fizeram-na de forma esporádica para atender demandas pontuais. Além disso, foi verificado que a Seds não participa do planejamento de ações das Drads, nem possui relatórios com informações sobre a execução das medidas ou sobre o perfil dos adolescentes atendidos. Nos questionários



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



também foi apontado insuficiência de capacitações pela Seds e Drads, além de dificuldade em consolidar e analisar os dados informados pelos municípios. Assim, a alta demanda de trabalhos das Drads, a falta de veículos e insuficiência do quadro de pessoal foram indicados como os principais motivos para a ausência de supervisão e impossibilidade de efetuarem visitas tempestivas e planejadas.

Na avaliação geral das Drads pelos órgãos gestores, as atribuições das Drads relacionadas às MSEs foram avaliadas como “parcialmente adequadas”, já que referida atuação existe, mas apenas quando demandada pelo órgão gestor. Na avaliação da Seds pelas Drads, a sua atuação foi classificada como “boa”, ou seja, oferece a assistência necessária, mas apenas quando demandada. Embora as avaliações tenham sido positivas, são contraditórias em relação aos resultados das demais perguntas, principalmente quando comparadas com os ditames legais.

Em 2012, a própria Secretaria constituiu um Grupo de Trabalho denominado GT Supervisão em que tratou da padronização de procedimentos do acompanhamento técnico e da supervisão realizados pela Seds junto aos órgãos gestores municipais e à rede de serviços socioassistencial. O GT Supervisão produziu três trabalhos, a saber: (i) Relatório de Pesquisa sobre as Práticas de Supervisão na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social; (ii) Diretrizes das Práticas de Supervisão e Acompanhamento da Gestão Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social no Estado de São Paulo; e (iii) Guia de Orientações Técnicas ao Acompanhamento Socioassistencial.

Referido Grupo de Trabalho encerrou suas atividades em 2014. Embora tenha realizado, por três anos, estudos e debates a respeito das atribuições da Seds, não houve posterior revisão ou atualização dos mencionados relatórios e, diante do cenário verificado em relação à falta de supervisão, avaliação e monitoramento das medidas socioeducativas, nota-se que a situação permanece inalterada e que os produtos ofertados pelo GT Supervisão não produziram impactos ou foram subutilizados.

O sistema MSE Web, instituído pelo Decreto nº 62.134/2016 no âmbito da Seds, com o objetivo de ser uma ferramenta para o acompanhamento das medidas socioeducativas em meio aberto, de forma a garantir a unidade e padronização das informações cadastrais e conhecimento do perfil do adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, até 31/12/2019 não havia sido totalmente implementado. Apesar de mais da metade das Drads possuírem perfil de acesso, foram relatados muitos problemas na utilização, como: acesso limitado às informações, implementação morosa e capacitação insuficiente, dificuldades na inserção de dados, desinteresse do município em utilizá-lo, problemas operacionais (erros de acesso e lentidão) e, principalmente, indisponibilidade de relatórios contendo



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



informações consolidadas. Quanto aos municípios, pouco além da metade afirmaram possuir o sistema MSE Web totalmente ou parcialmente implementado, mas também reportaram problemas na utilização. Vale ressaltar que nos municípios a implementação não é obrigatória, dependendo do interesse municipal em aderir e, portanto, utilizá-lo para disponibilizar os dados sobre os adolescentes.

Com relação ao orçamento, conforme pesquisa efetuada no Sigeo, foi repassado para os municípios o montante de R\$ 49.301.156,07 (referente a 2019) e R\$ 663.186,65 (restos a pagar) pelo programa e ação orçamentários 3517 – Proteção Social e 6197 – Proteção Social Especial de Média Complexidade. Ressalta-se que 76% do recurso adveio das verbas vinculadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP.

Quanto aos dados quantitativos do meio aberto, apurou-se que em um ano os municípios do Estado de São Paulo (exceto Capital, por não apresentar esta informação consolidada) receberam 19.972 jovens para cumprirem MSE em meio aberto, sendo a maioria encaminhada diretamente pelo Judiciário e para cumprimento de LA.

Na Capital, a quantidade de adolescentes em cumprimento de MSE em meio aberto apurada em junho/19 era 4.158, sendo 59% em LA. Nos demais municípios, a quantidade era de 9.100 adolescentes. Ou seja, o total de 13.258 jovens estava cumprindo MSE em meio aberto em 30/06/2019 – o ato infracional mais recorrente era o tráfico de drogas.

Com relação à Fundação Casa, em 30/06/2019 havia 9.335 vagas distribuídas entre os 143 centros de atendimento, para as diversas modalidades de atendimento. De forma geral, 87% das vagas estavam ocupadas (8.084), 77% delas com adolescentes em internação (sentenciada). Em análise aos períodos anteriores, pode-se observar uma redução gradativa na quantidade total de adolescentes, sendo que essa variação, em quatro anos, corresponde aproximadamente a 19%. Cerca de 58% desses adolescentes tinham 16 e 17 anos e 96% eram do gênero masculino. Destaca-se que 90% dos atos infracionais eram relacionados a tráfico, roubo e furto.

Quanto à escolaridade, na Fundação Casa todos os adolescentes eram estudantes, mas apenas 7% estavam na série escolar adequada para sua idade, conforme o currículo escolar regular. Já no meio aberto, foi informado que 63% dos adolescentes efetivamente frequentavam a escola e 42% deles estavam na série adequada para a idade, além disso, 54% não trabalhavam antes de iniciar a medida. Na Capital, 53% estudavam e 71% não trabalhavam.



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



Quanto aos espaços físicos, ao analisar individualmente a taxa de ocupação dos Centros de Atendimento da Fundação, por modalidade, observou-se que 31 centros de internação possuíam excesso de ocupação, totalizando 150 adolescentes além da quantidade de vagas existentes nesses centros. Com relação à ocupação dos dormitórios, de acordo com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), que regulamenta a execução de MSEs, as Unidades de atendimento de internação devem ser constituídas de espaços residenciais (módulos) com capacidade não superior a 15. Verificou-se que apenas dois Centros possuíam quantidade média de vagas por dormitório acima do parâmetro (um com 26 e outro com 16 vagas). Quanto à quantidade média de adolescentes por dormitório, 70% dos centros de internação possuíam de 4 a 7 adolescentes por dormitório, e 50% dos centros apresentavam dormitórios com medidas de 4 a 6 m² por adolescente. Em situação mais crítica, são sete os que possuíam média de até 2 m² por adolescente.

Ainda, o artigo 123 do ECA preconiza que a internação deverá ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração. No entanto, apenas 33 de 104 centros de internação tinham este tipo de estrutura, sendo que 11 deles somente no dormitório.

Observou-se, também, que menos da metade dos Centros de internação possuem espaço para visitas íntimas, sendo que o art. 68 do Sinase assegura ao adolescente casado ou que viva, comprovadamente, em união estável o direito à visita íntima. Adicionalmente, estabelecem as normas do Sinase que deve haver espaço, dentro da unidade e/ou alojamento feminino, para acomodação conjunta de recém-nascidos e bebês, até no máximo seis meses de idade, com as mães. Constatou-se que dentre os quatro Centros de internação que atendem o público feminino, apenas um possuía este espaço.

Com relação aos equipamentos de segurança, em 31/12/2019, a Fundação Casa possuía 149 câmeras distribuídas entre sete centros, mas apenas 49 operantes; 444 detectores de metais; e 50 escâneres corporais em funcionamento distribuídos entre 56 Centros de Atendimento – cabe destacar que a utilização de escâneres corporais com tecnologia de “raio x” é uma prática positiva, uma vez que estes equipamentos podem otimizar as revistas a visitantes e evitar as revistas vexatórias.

Quanto às apreensões de objetos e substâncias, o ano de 2019 teve a menor quantidade de apreensões dos últimos quatro anos, principalmente de objetos. Destaca-se que, de 100 Centros de atendimento em que foram registradas apreensões, 12 deles representam 40% do total de itens apreendidos. Com relação à maioria dos itens apreendidos, verificou-se que



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



são compostos, basicamente, por pedaços ou barras de metais (27%) e por itens cortantes (24%).

Em 30/06/2019, a Fundação Casa possuía três obras com pendências: duas obras paralisadas e uma contratação suspensa. A paralisação dessas duas obras ocasionou reajustes na ordem de R\$ 983 mil e custaram cerca de 33% a mais que o previsto, além do custo de manutenção anual equivalente a 10% do valor da obra, enquanto inoperantes. Já a outra, teve a contratação suspensa em 2015, sendo rescindida por ato unilateral da Administração em 2018. Adicionalmente, na LOA de 2019 houve previsão orçamentária para a construção deste último Centro citado, no valor de R\$ 5,6 milhões, porém, a obra não foi iniciada e a instituição justificou que o orçamento aprovado havia sido insuficiente para atender a demanda.

No que tange ao quadro de pessoal, em 30/06/2019, a Fundação Casa possuía o total de 12.367 funcionários, dos quais 75% faziam parte do quadro de funcionários dos Centros de Atendimento, enquanto os demais pertenciam à administração. Além da quantidade de cargos ocupados nos Centros de Atendimento, estavam vagos o total de 1.110 cargos.

Em análise ao perfil das despesas entre os anos de 2016 e 2019, observa-se que os gastos totais aproximaram-se de R\$ 4,3 bilhões no período, sendo que salários e benefícios de Servidores que atuam nos Centros de Atendimento representam 76% do total. Das despesas com custeio em 2019, 77% delas referem-se a termos de colaboração com Organizações Sociais (devido às 28 unidades que possuem gestão compartilhada), alimentação, vigilância e utilidade pública. O custo médio mensal, por adolescente, foi de R\$ 11.167 para internação e de R\$ 12.316 para semiliberdade.

Com relação ao suporte ao adolescente egresso da Fundação Casa pela assistência social municipal, a maior parte dos municípios apenas oferece assistência quando há procura pelo adolescente (interesse próprio). Como justificativas para não oferecer este serviço estão principalmente a falta de programa específico para atendimento ao adolescente egresso e a falta de informações sobre o encerramento da MSE em meio fechado.

Quanto ao índice de reincidência, a Fundação Casa efetua o cálculo com base na quantidade de adolescentes que já cumpriram, especificamente, medida socioeducativa de internação (sentenciada) mais de uma vez. Em 2019, o índice calculado foi de 23% e, analisando o período de 2015 a 2019, notou-se redução de 25% da quantidade de adolescentes com apenas uma reincidência, por outro lado houve aumento de 108% de adolescentes com duas ou mais reincidências. Quanto à reincidência no meio aberto, calculou-se que 21% dos adolescentes eram reincidentes.



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



Ressalta-se que não se pode afirmar que os índices de reincidência refletem integralmente a realidade, tendo em vista a qualidade da informação para o meio aberto, a abrangência restrita para o meio fechado e a falta de integração entre as informações do meio aberto, do meio fechado e do sistema penitenciário. Ou seja, os indicadores não contemplam os casos em que o adolescente já tenha cumprido MSE em meio aberto, antes de ingressar no meio fechado, ou quando, posteriormente, ingressa no sistema penitenciário.

Em relação ao Plano Decenal, verificou-se que a Fundação Casa não cumpriu 72% das suas metas para o período vigente, sendo a principal justificativa a necessidade de articulação e pactuação com outros Órgãos e Secretarias envolvidas. Já a Seds não atingiu 78% das suas metas, apresentando como principal justificativa o fato de considerar que as metas não eram de sua competência, embora o Plano Decenal a tivesse incluído como instância de articulação.

Verificou-se que no Programa 3517, constante das peças orçamentárias, não há transparência em relação ao monitoramento e avaliação da eficácia das MSEs em meio aberto, uma vez que nas peças orçamentárias não há nenhum indicador específico, e no Programa 1729, embora existam indicadores sobre a execução das MSEs em meio fechado, ainda há a possibilidade de inclusão de outros conforme sugerido no Plano Decenal.

TC-10703.989.20-2

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DO PROGRAMA 0932 – VIGILÂNCIA EM SAÚDE - AÇÃO 4839 – CONTROLE DE DOENÇAS TRANSMITIDAS POR VETORES E HOSPEDEIROS INTERMEDIÁRIOS (TC 5198/989/16)

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

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

As análises foram feitas a partir das requisições de documentos e informações. Foram adotados cinco critérios de classificação, de acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU: a) Implementada, b) Não



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



Implementada, c) Parcialmente Implementada, d) em Implementação e e) não mais aplicável.

Com relação à recomendação nº 1: *“Formalize um estudo para readequação territorial/ jurisdicional dos Órgãos/Entidades (CVE/CVS/IAL/SUCEN) envolvidos na gestão e operacionalização das ações de prevenção e controle as arboviroses a fim de garantir maior celeridade e eficiência na articulação das ações e melhorar a interlocução junto aos municípios”*, constatou-se que o estudo solicitado não foi apresentado, porém, através de requisição foram levantadas algumas iniciativas, tais como a união física da DRS/ GVE/ GVS/ NAOR e SUCEN na reforma feita no DRS de Taubaté. Além disso, o Grupo Técnico de Edificações está licitando o projeto de reforma da Regional de Sorocaba. Diante dessas informações, entendemos que a Recomendação está em Implementação.

A Recomendação nº 2ª: *“Adote medidas para assegurar a melhora da estrutura atual da SUCEN, em especial o quadro de pessoal e frota, para um atendimento mais rápido e eficiente as demandas municipais, desde que respeitadas às disposições da LRF entre outras”* não foi implementada, visto que não foi constatada uma melhora na estrutura atual da SUCEN, devido às restrições orçamentárias, financeiras e de legislação, embora a autarquia tenha demonstrado que tomou diversas providências para que as melhorias fossem implantadas.

No tocante aos inúmeros desabastecimentos de inseticidas/larvicidas sofridos devido, sobretudo, à ausência de um estoque estratégico, objeto da Recomendação nº 3: *“Elabore um estudo para a instituição de um estoque estratégico de inseticidas/larvicidas para o Estado, a fim de evitar possíveis desabastecimentos e oscilações na distribuição e diminuir a dependência do Ministério da Saúde, permitindo melhor planejamento das ações de controle vetorial tanto pela SUCEN quanto pelos municípios;”* para atender tal recomendação, foi desenvolvido um sistema de gerenciamento de estoques de inseticidas *“online”*. Foi constatado que ainda há pontos de melhorias em relação ao controle do estoque estratégico, pois muitos municípios alegaram falta dos produtos até mesmo em períodos não epidêmicos. Dessa maneira, será reiterada a recomendação até que seja alcançado o seu atendimento pleno. Por este conjunto de considerações, entende-se que a Recomendação nº 3 foi parcialmente implementada.

Relativamente a Recomendação n 4º: *“Aprimore as devolutivas destinadas aos municípios pelo CVE e GVE’s com dados epidemiológicos mais detalhados e oportunos, a fim de subsidiar ações mais céleres e eficientes, como o exemplo do Estado de Rondônia;”* haja vista que está em andamento o desenvolvimento de um sistema chamado SIVES pela PRODESP, que além de



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



outras funcionalidades, fornecerá também Boletins Epidemiológicos, entendendo-se que a deliberação está em implementação.

Dado que a SES apresentou algumas evidências de ações para melhorias da estrutura do CVE e GVEs, a Recomendação nº 5: “*Melhore a estrutura do CVE/GVE’s, principalmente no tocante ao quadro de pessoal com o estabelecimento de um padrão de lotação e conseqüentemente realização de concursos com quantidade suficiente de vagas para reposição de quadro, desde que respeitadas às disposições da LRF entre outras*”, foi considerada em implementação. O grande desafio da Secretaria está em atender as recomendações desta natureza respeitando as restrições impostas pelos Decretos que proíbem as contratações, bem como o aproveitamento de remanescentes de concursos públicos com prazo de validade em vigor. Essa situação gera um sério impacto na reposição de pessoal, impossibilitando o atendimento pleno da deliberação.

Considerando que o IAL tomou diversas providências a fim de cumprir a Recomendação nº 6º: “*Aprimore a capacidade de atendimento do IAL as demandas municipais, por meio da automatização da realização de exames de dengue, e reestruturação do quadro de pessoal, desde que respeitadas às disposições da LRF entre outras;*” e que ainda há pendências relativas a essa demanda, conclui-se que a recomendação está em implementação. A priorização da lotação de servidores nas áreas responsáveis pela execução dos exames para diagnóstico da dengue, a aquisição de microplacas para introdução de ensaios automatizados para dengue, o reforço na realização de exames com a inserção do IAL de Ribeirão Preto e também de São José do Rio Preto foram algumas das alternativas utilizadas para tentar solucionar essa demanda.

A deliberação nº 7: “*Realize os exames de acetilcolinesterase em todos os funcionários/servidores da SUCEN e dos municípios, temporários ou não, conforme os critérios e periodicidade estabelecidos em legislação e documentos técnicos vigentes*”, está em implementação, haja vista que em relação aos funcionários da autarquia os exames estão sendo realizados, mesmo que não de forma plena. Já para os servidores dos municípios está em andamento o estudo para a implementação de um pacto com os Municípios para a realização de exames em todos os funcionários/ servidores expostos ao inseticida ainda se encontra em andamento.

No que concerne à recomendação nº 8: “*Dotar as Unidades Regionais do IAL de geradores de energia, a fim de assegurar a integridade das amostras armazenadas e continuidade dos trabalhos do instituto frente a situações de emergência*”, e tendo em vista que o Instituto adquiriu os equipamentos nas Unidades de Campinas e Santos e tem previsão de



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



instalação para as demais localidades, pode-se considerá-la como em implementação.

Relativamente à recomendação nº 9: “*Amplie o acesso a informações disponibilizadas aos municípios no sistema GAL, por meio de relatórios completos/gerenciais e por agravo/exame com detalhamento de datas de entrada, de processamento, de liberação de resultados, dentre outros, de modo a trazer mais agilidade, transparência e eficiência no controle das amostras e resultados de exames, com impactos nas ações de vigilância epidemiológica/laboratorial*”, destaca-se que a deliberação não foi implementada, visto que o acesso ainda não foi concedido. A ampliação do nível de informações disponibilizadas no acesso municipal ao sistema GAL poderia tornar o processo mais eficiente e célere.

A deliberação nº 10: “*Implemente a metodologia de repasses de recursos do Fundo Estadual de Saúde no PES nos termos do artigo 19 da LC nº 141/2012*”, também foi classificada como não implementada, visto que não é possível implementar uma metodologia que sequer foi definida no PES, conforme demanda da lei complementar anteriormente mencionada.

A falta de regularidade nos financiamentos anuais aos municípios nas ações de prevenção e controle as arboviroses aliadas à queda nos valores repassados em conjunto com a redução do número de municípios atendidos, propicia que a recomendação nº 11: “*Financie anualmente os municípios na prevenção e controle as arboviroses sob a forma de participação ou incentivo, a exemplo da “Campanha Todos Juntos Contra o Aedes Aegypti”, respeitados os critérios do PES*”, seja considerada apenas como em implementação.

Cumprir registrar que a fiscalização ocorreu com limitações: (i) Respostas parciais e/ou incompletas de itens das requisições, ensejando novas requisições; (ii) Atendimento de itens das requisições fora da forma exigida (tabelas/planilhas), prejudicando o cruzamento automático de dados; (iii) Questionários não respondidos por municípios, com impactos na extrapolação/generalização dos resultados obtidos.

TC nº 10702.989.20-3

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DE FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A GESTÃO DO TEMA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS (INTEGRANTE DO TCA-4552/026/2016; TC 5198/989/16)

O presente trabalho de monitoramento de fiscalização operacional teve como objetivo verificar em que medida as recomendações exaradas no parecer das Contas do Governador, exercício 2016, relativas à fiscalização operacional na temática da gestão dos resíduos sólidos, foram implementadas



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



pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA) e pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) ao longo dos últimos três anos (2017, 2018 e 2019).

A metodologia adotada compreendeu a realização de entrevistas na CETESB e na SIMA, particularmente na Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA). Além disso, realizaram-se análises nos Termos de Compromisso de Logística Reversa (TCLRs) firmados ou aditados após Julho de 2017 com a finalidade de verificar a implantação das cláusulas sugeridas nas recomendações do trabalho anterior. Ademais, foram visitados 7 aterros sanitários localizados nos municípios de Apiaí, Guapiara, Itapeva, Itápolis, Ourinhos, Embu das Artes e Pedro de Toledo e por fim, foi realizada análise documental de informações.

O grau de atendimento das recomendações, no período verificado, foi classificado de acordo com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), nas seguintes categorias: a) implementada - quando o problema apontado pela auditoria e objeto da deliberação proposta foi solucionado por meio de providências incorporadas às atividades regulares do objeto auditado; b) não implementada; c) parcialmente implementada - quando o gestor considerou concluídas as providências referentes à implementação da deliberação, sem implementá-la totalmente; d) em implementação - se há evidências de que existem ações em curso no sentido de solucionar as ocorrências apontadas durante a auditoria e que deram origem à deliberação proposta; e) não mais aplicável - em razão de mudanças de condição ou de superveniência de fatos que tornem inexecutável a implementação da deliberação.

Com relação à recomendação nº 1a e 1b: *Adeque o Plano Estadual de Resíduos Sólidos, quando de sua revisão e/ou alteração e/ou atualização, de modo que: a) Atenda integralmente as disposições da Lei Federal nº 12.305/10 e do Decreto Estadual nº 54.645/09 quanto ao conteúdo mínimo, horizonte de atuação e revisão; b) Incorpore a indicação dos responsáveis pelas ações para atingimento das metas estabelecidas, definição dos recursos financeiros necessários para a consecução das metas, compatíveis e integrados ao PPA e LOA, e a definição da sistemática de monitoramento do plano, a exemplo do Plano Estadual de Recursos Hídricos;* as análises demonstraram que o Plano de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo publicado em 2014 não foi revisado e/ou alterado e/ou atualizado de acordo com as disposições da Lei Federal nº 12.305/10 e do Decreto Estadual nº 54.645/09 quanto ao conteúdo mínimo, horizonte de atuação e revisão. Considerando a ausência de revisão e/ou alteração e/ou atualização do Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS), constatou-se também que a definição dos responsáveis pela execução das ações e monitoramento do Plano



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



Estadual de Resíduos Sólidos, bem como o programa de monitoramento de metas, constituído de indicadores de geração de resíduos sólidos, coleta seletiva, tratamento e destinação final não foi realizado da mesma forma. Sendo assim, ambas as recomendações foram consideradas não implementadas.

A recomendação nº 2ª para que a SIMA *estabeleça prazo para a publicação, tanto dos planos regionais, quanto do Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos previstos nos artigos 7º e 8º do Decreto Estadual nº 54.645/09*, da mesma forma que as anteriores, também foi considerada não atendida devido a inexistência de cronogramas detalhados, definidos e planos de ações para a elaboração dos demais planos regionais e Metropolitano bem como a respectiva implementação.

Com relação à aplicação de sanções, objeto da Recomendação nº 3: *Aplique efetivamente as sanções às infrações previstas na Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.300/06) no que tange à forma de utilização, destinação ou disposição final e nas atividades nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos*; Considerando os pontos analisados especialmente por meio das visitas in loco aos aterros, identificou-se a importância da CETESB continuar diligenciando os infratores com a finalidade de aplicar as sanções às infrações previstas na Lei Estadual nº 12.300/06 uma vez que persistem diversos descumprimentos à legislação e conseqüente comprometimento ao meio ambiente nos aterros visitados, situação esta corroborada por meio de registros fotográficos. A Recomendação nº 3 foi, portanto, considerada parcialmente implementada, pois por outro lado, em alguns dos aterros verificados, a CETESB esgotou as possibilidades de aplicação de sanção tendo encaminhado a situação para análise do Ministério Público.

Sobre a recomendação nº 4º: *Exerça a atribuição facultada pelo artigo 62 da Lei Estadual nº 12.300/06, de diligenciar os infratores, independentemente da aplicação das sanções cabíveis, no sentido de formalizar termo de compromisso de ajustamento de conduta ambiental com força de título executivo extrajudicial, com vistas a cessar, adaptar, recompor, corrigir ou minimizar os efeitos negativos sobre o meio ambiente, referentes às formas de utilização, destinação ou disposição final e nas atividades nas áreas de disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos*; entendemos que não foi implementada uma vez que, considerando a amostra dos 07 aterros visitados, os Termos de Ajustamento de Condutas (TACs) para readaptação das áreas degradadas não vem sendo firmados para tentativa de cessar ou minimizar os efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Em termos de gestão do Plano Estadual de Resíduos Sólidos, há grande importância na Recomendação nº5: Cumpram as metas previstas no



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



Plano Estadual de Resíduos Sólidos, no prazo estabelecido, ou divulguem novo plano revisado com novos prazos e justificativas para o não atendimento do estabelecido; sendo que constatou-se que esta recomendação não foi implementada uma vez que não houve cumprimento de metas de acordo com o previsto no Plano, bem como não existem prazos revisados nem justificativa para a não implementação.

Dentro do universo dos TCLRs, as recomendações sugeriram basicamente a inclusão de cláusulas de acompanhamento. A recomendação de nº 6a, 6b e 6c: Incluam nos novos termos de compromisso a serem firmados e nos termos de compromisso já firmados quando da sua prorrogação/alteração/renovação/atualização: a) Cláusula que estabeleça a verificação in loco, ainda que de forma amostral nos casos cabíveis, por parte do Estado de São Paulo, como uma das condições de acompanhamento e controle das metas e compromissos estabelecidos nos respectivos instrumentos; b) Metas anuais quantitativas, por região demográfica, para cada ano do prazo de vigência do termo, sempre que possível; c) Cláusulas prevendo penalidades aplicáveis às partes signatárias, no caso de descumprimento das obrigações previstas no termo de compromisso firmado. Sobre elas, há de observar que a cláusula de verificação in loco foi desconsiderada por completo. Extrai-se entendimento também que as cláusulas prevendo penalidades às partes signatárias no caso de descumprimento foi considerada em sua maioria nos TCLRs enquanto a cláusula que propunha metas anuais quantitativas por região demográfica teve adesão nos termos verificados, faltando em alguns deles a especificação das metas por região demográfica e por cada ano do prazo.

No âmbito da integração entre PPA e PERS, a recomendação nº 7 sugeriu: Estabeleça integração total entre as peças orçamentárias e o Plano Estadual de Resíduos Sólidos; observou-se que a análise resta prejudicada por não haver até o presente momento o PERS atualizado e que pudesse apresentar a correlação com o novo PPA. Portanto a recomendação nº 7 foi considerada não implementada.

Por fim, a recomendação nº 8: Defina no PPA e LOA um programa/ação específico para o tema resíduos sólidos; foi considerada em implementação. No Projeto de Lei nº 924/19, que institui o PPA para o Quadriênio 2020-2023, e seu Anexo II, consta a criação para o Programa 2620 - Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos no Estado de São Paulo Programa Resíduos Sólidos bem como o Produto "Plano Estadual de resíduos sólidos revisado e implementado". Sendo assim, após aprovação e publicação da Lei espera-se que essa recomendação seja atendida.

Vale destacar que os desafios dentro da temática são muitos, principalmente aqueles relacionados ao constante monitoramento do



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



atingimento das metas do Plano Estadual de Resíduos sólidos. O protagonismo dos municípios dentro da agenda também deve ser ponderado dentro da temática dos Resíduos Sólidos. Considerando os 645 municípios no Estado, observa-se que apenas 12% responderam ao IQG para cálculo do IGR nos últimos 3 anos, ferramenta importante de gestão e acompanhamento para o Estado. Se considerarmos apenas os respondentes de 2018, chegou-se a um percentual de 33%, também bem abaixo do esperado.

Ainda, considerando a relevância da atuação municipal, buscou-se entender de que forma os fundos vinculados à SIMA (FEHIDRO, FEPRAC, FECOP, FESAN) vem contribuindo no sentido financiar projetos de encerramento/recuperação ambiental dos aterros sanitários. Solicitou-se a pasta que fossem enviados os projetos de encerramento/recuperação ambiental dos aterros sanitários submetidos pelos municípios, bem como os projetos aprovados e/ou executados no período do PPA vigente (2016 a 2019). Dos 26 projetos encaminhados entre 2016 a 2019 para obtenção de recursos para projetos de encerramento/recuperação ambiental dos aterros sanitários, apenas 1 (4%) foi concluído. No total, 8 (31%) foram cancelados, 5 (19%) não foram iniciados, 6 (23%) estão em análise e 6 (23%) estão em execução. Além disso, vale ressaltar que nenhuma das Prefeituras cujos aterros foram visitados neste relatório de monitoramento encaminharam projetos no referido período.

M. Considerações Finais

A sociedade tem demandado novas agendas do controle externo em busca da qualidade e efetividade do gasto público, aliado ao equilíbrio financeiro e orçamentário.

Destacamos, também, as fiscalizações operacionais realizadas em minudente trabalho, resultando em diversas propostas de encaminhamento que, em sua essência, buscam a qualidade e efetividade do gasto público.

Após estas breves considerações, diante de todo o exposto neste Relatório e com base nos levantamentos, análises e avaliações procedidas no decorrer do processo de acompanhamento da execução orçamentária e dos atos da gestão governamental relativos ao exercício ora em exame, permitimo-nos, com a devida vênua, finalizar este trabalho e acompanhar recomendações e encaminhamentos propostos pela fiscalização.

Nos termos do artigo 183 do Regimento Interno desta E. Casa, concluídos os trabalhos desta Diretoria, os autos serão submetidos, nesta ordem, ao DSF-I, ATJ, SDG, MPC, PFE e ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator.



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



Diante do exposto, submetemos a consideração de Vossa
Senhoria.

DCG, em 13 de maio de 2020.

Abílio Licínio dos Santos Silva
Diretor Técnico de Divisão