

Processo n.º: TC-2523.989.21
Entidade: Secretaria da Administração Penitenciária
Matéria: Contas anuais - 2021

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Trata-se do exame das Contas Anuais da Secretaria da Administração Penitenciária, referentes ao exercício de 2021, pautando-se o Controle Externo na análise do quanto observado nas auditorias realizada pela Fiscalização e pelas demais áreas técnicas deste Tribunal, tratando-se estes autos das contas consolidadas, referentes às 179 UGEs, que compõem a Secretaria ora em análise.

O relatório produzido pela diligente 9ª Diretoria de Fiscalização procurou detalhar as irregularidades constatadas em cada uma das UGEs analisadas (evento 179.8).

Instada a se manifestar, a d. Procuradoria do Estado considerou que “o não atendimento das recomendações nas contas em apreço possa ser relevado” por força da pandemia da COVID 19, opinando, assim, pela regularidade da matéria em análise, com as recomendações propostas pela Fiscalização (evento 182.1).

Após, diante da autuação do TC-17624.989.22-4, foi acrescida a prestação de Contas do Centro de Progressão Penitenciária de São Vicente, resultando em novo relatório consolidado (evento 199.1), semelhante ao relatório anteriormente apresentado.

Regularmente notificados os responsáveis das UGEs analisadas (evento 206.1), apenas uma delas (U.G.E. - 380101 - GABINETE DO SECRETARIO E ASSESSORIAS – evento 215.1) trouxe as justificativas e documentos que entendeu pertinentes (evento 215).

Nesta oportunidade, vêm os autos ao Ministério Público de Contas para officiar na condição de fiscal da lei.

É o breve relato.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq

No mérito, o *Parquet* de Contas entende que as falhas apontadas são de natureza grave e maculam as contas em exame.

A princípio, cumpre destacar que a Fiscalização apontou diversas impropriedades que vêm se repetindo ao longo dos últimos exercícios.

É o que se verifica no tocante à **superlotação da população carcerária**.

No exercício de 2021, a Secretaria administrou 179 unidades prisionais, com total de 150.901 vagas destinadas a suportar um contingente de 202.376 pessoas reclusas, ocasionando um déficit de 51.475 vagas.

A relação entre a capacidade de atendimento (oferta) e o quantitativo da população carcerária (demanda), portanto, apresentou um déficit de 34,11%, de acordo com o levantamento da Diretoria das Contas do Governador - DCG, sintetizado no quadro a seguir¹:

Capacidade de atendimento (vagas)	População carcerária em 30.12.2021	Déficit de vagas	% de déficit
150.901	202.376	51.475	34,11%

Embora tenha havido redução de vagas em relação ao exercício anterior (em 2020 houve déficit de 62.984 vagas), tais números devem ser lidos à luz do contexto de crise sanitária que assolou o país.

Isso porque, conforme já pontuado pelo *Parquet* de Contas no exercício 2020 (TC-4034.989.20), “devido à pandemia da COVID-19, o judiciário paulista procedeu à revisão de penas no sentido de soltura de diversos presos, especialmente aqueles maiores de 60 anos ou com comorbidades”, o que pode levar a uma falsa impressão de melhoria na situação do órgão jurisdicionado no presente exercício.

Oportuno ressaltar a contumácia da Edilidade quanto à irregularidade em comento, eis que tem sido alertada há tempos por esta Corte de Contas, a exemplo do

¹ Quadro extraído do relatório da Fiscalização (TC-4345.989.21 - evento 59.12, pág. 18).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
4ª Procuradoria de Contas

juízo dos demonstrativos de 2013 (TC-2897/026/13²), configurando, portanto, hipótese de reincidência, conforme disposto no artigo 33, § 1º, da Lei Orgânica da Casa.

Ora, em vista que o trânsito em julgado da supracitada decisão se deu em 2016, havia tempo mais que suficiente para que a SAP buscasse, minimamente, apresentar planos acerca das recomendações:

“Isso porque, consoante constou no relatório de Fiscalização de natureza operacional 5 realizada com vista a avaliar, dentre outras, a aplicação dos recursos públicos na expansão de oferta de vagas do sistema penitenciário paulista, as metas de vagas criadas nas LOA 's de 2008 a 2013 não foram cumpridas e havia a tendência de não ser alcançado o previsto no PPA 2012-2015. Na mesma situação, incluem -se as metas de ampliação de mais de 80 centrais mistas (CPMA 's e CAEF ' s 6), considerando o que foi criado em 2012 e 2013 e a inexistência de previsão de criação de Centrais em 2014 e 2015 .

Dessa forma e diante da informação recentemente veiculada na imprensa de que, das 20 unidades prisionais mais recentes em operação em São Paulo, 18 já estão superlotadas, com um excedente de 53% de sua capacidade, cabe renovar **recomendação** à Secretaria de Administração Penitenciária no sentido de priorizar esforços no sentido da criação de novas vagas para o sistema prisional paulista, dando, dessa forma, fiel atendimento ao preceituado no artigo 5º, XLIX, da Constituição Federal.”

Noutro norte, a pandemia da COVID-19, ademais, expôs a fragilidade no atendimento à saúde dos presos. Um bom exemplo dessa realidade é o que se apurou no Centro de Progressão Penitenciária Dr. Rubens Aleixo Sendim de Mongaguá. Consoante revela a instrução (evento 179.8, fl. 191), no período sob análise:

“havia 09 cargos ocupados destinados a profissionais de saúde - 01 Médico Clínico Geral, 01 Enfermeiro, 01 Cirurgião Dentista, 03 Auxiliares de Enfermagem e 03 Agentes Técnicos de Assistência à Saúde (Psicólogo) - **frise-se, para atender a uma lotação de 2.360 detentos**” (gn).

Nesse contexto, ganha relevo o fato de que os profissionais médicos representaram apenas 5,25% do quadro de pessoal da SAP em 2021, conforme ilustra a tabela a seguir³:

² Contas de 2013 da Secretaria da Administração Penitenciária. Sentença do e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. Trânsito em julgado em 10/10/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

4ª Procuradoria de Contas

CARGO	QTDE	%
AGENTE DE SAUDE	1	0,07%
AUXILIAR DE SAUDE	4	0,27%
TECNICO DE LABORATORIO	9	0,61%
AUXILIAR DE LABORATORIO	17	1,16%
TECNICO DE ENFERMAGEM	19	1,30%
MEDICO	77	5,25%
CIRURGIAO DENTISTA	142	9,69%
ENFERMEIRO	281	19,17%
AUXILIAR DE ENFERMAGEM	353	24,08%
AG.TEC. DE ASSIST. A SAUDE	563	38,40%
TOTAL	1.466	100,00%

O sistema prisional, por suas características tradicionais, configura um dos ambientes mais propícios para a propagação de vírus respiratórios, especialmente na realidade brasileira, onde os estabelecimentos são superlotados e insalubres.

Em consonância com o sobredito cenário, houve aumento no número de óbitos (tanto de custodiados quanto de funcionários) em 2021 comparado a 2020 (primeiro ano da pandemia), circunstância também constatada em relação à taxa de contaminação, conforme demonstrado no quadro a seguir⁴:

COVID-19	Casos confirmados		Óbitos	
	2020	2021	2020	2021
População carcerária	11.469	15.176	35	44
Funcionários	2.170	4.791	37	84

A **quantidade insuficiente de Agentes de Segurança Penitenciária** também é digna de nota. Segundo diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), a proporção deve ser de um agente penitenciário para cada cinco presos para o adequado desempenho das suas atribuições (Resolução CNPCP nº 9, de 13 de novembro de 2009).

³ Quadro extraído do relatório de Acompanhamento da Diretoria de Contas do Governador (evento 59.12, pág. 31).

⁴ Quadro elaborado pelo MPC (TC-4345.989.21 – evento 94.1), a partir dos relatórios da Fiscalização ref. às auditorias operacionais de 2020 e 2021.



Na contramão de tais orientações, as unidades prisionais apresentaram uma **média de 9,2 presos por agente de custódia**⁵. Houve unidades, a exemplo da Penitenciária II de Serra Azul, com déficit de servidores de quase 50% (evento 179.8, fl. 244), bem como UGE que contou com uma média de 14,13 presos por agente penitenciário (evento 179.8, fl. 257).

Como consequência dessa realidade, a insuficiência no quadro laboral resultou em altos custos com “Diária Especial por Jornada Extraordinária de Trabalho Penitenciário - DEJEP” e, também, em casos de desvios de funções em diversas unidades.

Outra falha reiterada diz respeito à **ausência de AVCB, dentro do prazo de validade**, em diversas unidades que integram a Secretaria da Administração Penitenciária.

É de se registrar que a **ausência de AVCB, aliada à superlotação, coloca em risco a integridade das pessoas e do patrimônio público**. Referida omissão, aliás, vai de encontro à Lei Complementar Estadual nº 1.257/15, instituidora do Código Estadual de Proteção Contra Incêndios e Emergências, a qual estabelece padrões mínimos de prevenção e proteção (artigo 1º).

A esse respeito, cabe transcrever determinação exarada quando do julgamento do Balanço Geral do Exercício de 2019⁶ (TC- 2519.989.19):

“Sem embargo, tendo em conta a relevância das ações direcionadas à proteção de vidas (usuários das unidades, como presos, servidores, parentes e afins dos custodiados) contra riscos de incêndio, **determino** às U.G.E.s com ausência do AVCB que priorizem a adequação de suas instalações prediais, indispensáveis ao alcance do documento, em conformidade com as diretrizes do Decreto nº 63.911/2018, a fim de salvaguardar direito fundamental prescrito no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal.”

Na condição de órgão imediatamente envolvido na execução das penas e medidas de segurança, cabe, impreterivelmente, à Secretaria de Administração Penitenciária cumprir a garantia constitucional de dignidade dos presos, pois, como assevera Bandeira de Mello⁷:

⁵ TC-4345.989.21 – evento 94.1.

⁶ Neste caso, não há que se falar em reincidência. Todavia, demonstra que a falha têm sido recorrente na SAP.

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social”. São Paulo: Revista de Direito Público, janeiro-junho 1981, n. 57-58, p. 248.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas**

“[...] o respeito à dignidade humana, estampado nos direitos sociais, é patrimônio de suprema valia e faz parte, tanto ou mais que algum outro, do acervo histórico, moral, jurídico e cultural de um povo. **O Estado, enquanto seu guardião, não pode amesquinhá-lo, corroe-lo, dilapidá-lo ou dissipá-lo**”.

No mais, a instrução anotou, ainda, diversas deficiências em relação aos seguintes tópicos: *i*) adiantamentos (fls. 10/30); *ii*) execução contratual (fls. 32/58); *iii*) almoxarifados (fls. 141/143); e *iv*) bens patrimoniais (fls. 168/175) (evento 179.8).

Dessa forma, com base no que nos autos consta, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pela **irregularidade** das contas da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo atinentes ao exercício de 2021.

São Paulo, 3 de maio de 2023.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JÚNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/22



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq