



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



PROCESSO: TC-005174.989.24-4
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
RESPONSÁVEL: GOVERNADOR TARCÍSIO DE FREITAS
EXERCÍCIO: 2024
RELATOR: CONSELHEIRO DR. DIMAS RAMALHO

Senhora Assessora Procuradora-Chefe,

Em exame as contas anuais do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2024, sob a gestão do Excelentíssimo Senhor Governador Tarcísio de Freitas, apresentadas para o fim do artigo 33, inciso I, da Constituição do Estado, combinado com o inciso I, artigo 2º, e artigo 23 e seus parágrafos, ambos da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, e do artigo 178 e da letra “a”, inciso I, do artigo 183, ambos do Regimento Interno.

Consoante o §1º do artigo 23 da Lei Complementar nº 709/93, as contas dizem respeito à integralidade do exercício financeiro encerrado e compreendem as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público Estadual e deste Tribunal de Contas, tudo a teor do artigo 23, § 1º e 4º daquela norma.

A cargo desta unidade jurídica a avaliação **(i)** dos mecanismos de transparência nos processos de emendas parlamentares impositivas e de transferências voluntárias; **(ii)** dos aspectos jurídicos sobre a gestão da dívida ativa; **(iii)** dos aspectos jurídicos sobre os procedimentos de cálculos adotados para atualização monetária e juros incidentes nos precatórios estaduais pagos após a Emenda Constitucional nº 113/2021; **(iv)** fiscalização de benefícios fiscais e renúncia de receitas; **(v)** do desempenho operacional da Administração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Paulista sob os aspectos da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais.

Consoante relatório da DCG, a fiscalização operacional exercida pela Corte, com amparo do artigo 32 da Constituição Paulista, examina o cumprimento dos programas de governo, o desempenho dos órgãos e/ou entidades jurisdicionadas quanto aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como a devida alocação e emprego dos recursos públicos.

No exercício de 2024, as fiscalizações desenvolveram-se nos órgãos e/ou entidades mencionadas pela DCG em seu relatório, e basearam-se em registros administrativos (documentos, contratos e informações requisitados, obtidos *in loco* ou de acesso público); questionários e/ou entrevistas (pesquisa); informações da execução orçamentária e financeira do estado (SIAFEM/SIGEO); e anotações originárias de visitas de equipe, sendo que os relatórios produzidos encontram-se, na íntegra, nos autos dos processos TC-024143.989.24-2, TC-024150.989.24-2, TC-024151.989.24-1, TC-024155.989.24-7, TC-, TC-024156.989.24-6.

Além dos pontos abordados por esta Assessoria no presente parecer, o laudo técnico ofertado pela Diretoria de Contas do Governador – DCG escrutinou inúmeros indicadores de gestão, a saber: decomposição das receitas e despesas. resultados fazendários, gastos com pessoal, aplicações em setores constitucionalmente vinculados, precatórios, evolução das dívidas e despesas fixadas pela LC nº 101/00.

Unidade especializada de Economia (ATJ-ECO) opinou pela emissão de parecer favorável às contas, com ressalvas e recomendações.

Área técnica do segmento de Cálculos igualmente pela aprovação das Contas.



Feito este breve relato, passamos ao parecer.

1. DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA NOS PROCESSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS E DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

No que se refere à transparência das emendas parlamentares impositivas e das transferências voluntárias, vale destacar o alerta feito pela DCG, no sentido de que *“os dados disponibilizados pelo Governo do Estado são inferiores aos dados disponibilizados pelo Governo Federal”*, recomendando então *“que o Governo Estadual adote os critérios de divulgação equivalentes aos que vêm sendo realizados pelo Governo Federal, por recomendação do STF, com referência às regras constitucionais relativas à transparência, à rastreabilidade e ao controle público das emendas parlamentares.”*.

Preocupante, ainda, que das 30 (trinta) entidades mais beneficiadas com emendas parlamentares indicadas por deputados estaduais e liquidadas pelo Governo do Estado em 2024, apenas uma delas publicou em seu site oficial dados sobre a utilização dos recursos estaduais repassados.

Quanto às emendas pix, oportuno mencionar a recomendação da DCG no sentido de que o Governo adote como boas práticas as condições definidas pelo STF para liberação dessa modalidade de emenda, a saber: **(i)** obrigatoriedade de apresentação e aprovação prévia do plano de trabalho de cada emenda; **(ii)** destinação de emendas da área de saúde estão condicionadas ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite, com indicação de conta bancária específica; **(iii)** emendas em geral destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor serão liberadas desde que ausentes irregularidades previamente detectadas.



2. ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE A GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA

Sem prejuízo das ponderações de ordem econômica, a serem ofertadas em parecer específico pela equipe responsável, vale destacar questões de natureza jurídica percebidas, particularmente, nos procedimentos de inscrição na dívida ativa e baixas em suas diversas modalidades (recebimentos, prescrições, cancelamentos).

No que se refere à cobrança administrativa, fase preliminar à inscrição do débito em dívida ativa, temos mecanismos distintos para créditos tributários e não tributários.

No caso dos créditos tributários, a cobrança prévia, de ordem administrativa, é de responsabilidade da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) e, nesse caso, preocupa a aparente ausência de normas internas que descrevam as etapas do processo, prazos de análise, setores responsáveis, medidas de segurança, avaliação de risco e mecanismos de controle interno, limitando-se a SFP a apresentar os fluxos de cobrança do ICMS (declarado e autuado) e do IPVA.

Como bem alertado pela DCG, a inexistência de tais mecanismos confere insegurança jurídica à gestão tributária, acarreta atrasos na cobrança administrativa e, conseqüentemente, posterga a eventual inscrição do débito em dívida ativa. Ao final dessa cadeia de eventos negativos, há o risco de obter-se uma menor qualidade do crédito e, com isso, reduzem-se as chances de seu recebimento, em prejuízo ao erário.

Verificou-se, ainda, a contratação e o pagamento de empresas devedoras e inscritas no CADIN estadual, falha identificada em 58 (cinquenta e oito) contratos, bem como a concessão de benefícios fiscais a empresas com débitos pendentes, irregularidade identificada em 3.138 casos, tudo a sugerir a existência de brechas nos mecanismos de controle, que devem ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



aperfeiçoados, de modo a assegurar que tão somente empresas adimplentes perante o Estado firmem contratos com a Administração estadual ou sejam agraciadas com benefícios de natureza fiscal.

Sobreleva notar que o protesto e a inscrição no CADIN são instrumentos poderosos de indução à manutenção da regularidade fiscal por parte das empresas, e não devem sofrer abalos ou desprestígio de qualquer sorte, sob pena de quebra da confiança no sistema, fragilizando assim a sua eficácia para fins de auxiliar a política de boa gestão fiscal.

Vale mencionar, por fim, que dos 29 (vinte e nove) órgãos estaduais, apenas 07 (sete) realizam a inscrição em dívida ativa em até 90 (noventa) dias, prazo máximo previsto no Decreto nº 61.141/2015. A SFP, por exemplo, responsável pela inscrição de débitos da ordem de R\$ 30 bilhões de reais, demorou em média 166 (cento e sessenta e seis) dias para a inscrição de cada um dos quase 2.800.000 (dois milhões e oitocentos mil) de débitos existentes.

A demora na inscrição aumenta de forma significativa os riscos de prescrição, dificulta a localização do devedor e reduz as chances de alcançar seu patrimônio, resultando, portanto, em arrecadação menos eficiente.

Ainda que se leve em conta a existência de recursos administrativos contestando autuações, o prazo para a decisão administrativa deve ser de até 360 (trezentos e sessenta) dias, contados do protocolo do apelo, valendo citar o caso de autuação ocorrida em 2015, da ordem de R\$ 176 milhões de reais, cuja inscrição na dívida ativa foi levada a efeito apenas em 2024, intervalo de impressionantes 3038 (três mil e trinta e oito dias).

Urge, assim, que a Administração Tributária providencie a implantação de medidas corretivas que permitam o cumprimento dos prazos legais e a finalização dos processos fiscais em intervalo razoável, de modo a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



encerrar práticas que, na atualidade, contribuem para o acúmulo da Dívida Ativa e à perda de arrecadação em função de incúria administrativa.

Como providência, sugere a Fiscalização que, de forma absolutamente prioritária, adote a SFP rigoroso mecanismo de controle em todas as etapas do processo, de modo a reduzir o prazo entre um evento e outro, normalizando o fluxo processual e acabando com os gargalos hoje existentes.

Para isso, segundo a DCG, deve **(i)** padronizar prazos (estabelecendo intervalos máximos para cada fase, verificáveis por meio de metas mensuráveis e responsáveis definidos), **(ii)** implantar ferramentas de fiscalização em tempo real (monitoramento digital, alertas automáticos, etc.), **(iii)** capacitar servidores para fins de incutir a necessidade de atuação ágil, designando servidor específico para auditoria e reporte de desvios, **(iv)** integrar sistemas (unificação das bases de dados cadastral, fiscal e jurídica) e **(v)** aumentar a transparência, mediante a publicação de relatórios periódicos de performance.

3. ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE CÁLCULOS ADOTADOS PARA ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA E JUROS INCIDENTES NOS PRECATÓRIOS ESTADUAIS PAGOS APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 113/2021

A controvérsia em torno da aplicação da taxa Selic na atualização de precatórios no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) centra-se na **interpretação da expressão "acumulada mensalmente"** contida na Emenda Constitucional nº 113/2021 e na Resolução CNJ n. 303/2019 (com redação dada pela Resolução CNJ n. 438/2022). Desde dezembro de 2021, a normativa vigente determina que os precatórios sejam corrigidos pelo índice da taxa Selic, acumulado mensalmente, uma única vez, até o efetivo pagamento, englobando atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



A divergência crucial reside na distinção entre a **aplicação simples da soma dos percentuais mensais** e a **capitalização mensal**. A Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ), após inspeção, interpretou que a expressão "acumulada mensalmente" significa o **somatório simples da taxa Selic mensal do período**, cujo resultado deve ser aplicado uma única vez sobre a base de cálculo. Esta interpretação considera a capitalização (juros sobre juros) como uma dupla incidência (Bis in idem).

Em contrapartida, a inspeção constatou que a prática adotada pela Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos (DEPRE) do TJSP, por meio do Sistema SCP, era a de aplicar a Selic de forma **capitalizada**. Este método incorpora a taxa mensal ao capital e aplica a variação do mês subsequente sobre o valor total acumulado, sucessivamente. Essa metodologia de cálculo resultou em **pagamentos em valor superior ao devido**. Um exemplo específico apontado foi o Precatório 7002995-80.2004.8.26.0500, no qual se identificou um pagamento a maior de R\$ 41.105.701,35. Presumiu-se, a partir dessa constatação, que **todos os pagamentos realizados com Selic após dezembro de 2021 possivelmente foram efetuados em valor excedente ao devido**. A diferença entre os métodos de cálculo aumenta quanto maior for o período de incidência da taxa. Para ilustrar, um débito de R\$ 1.000.000,00, atualizado pela Selic a 12% ao ano, se tornaria R\$ 1.120.000,00 pela aplicação simples em um ano, enquanto a capitalização mensal resultaria em R\$ 1.126.800,00 no mesmo período.

Os argumentos apresentados pelas partes envolvidas, com base nas fontes, delineiam suas posições na controvérsia:

- **Corregedoria do CNJ:** O CNJ, através da inspeção realizada no TJSP, é o órgão que **identificou a divergência metodológica e firmou o entendimento** de que "acumulada mensalmente" significa o somatório simples dos índices mensais, considerando a capitalização como indevida. As determinações do CNJ resultantes da inspeção incluem a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



ordem para o TJSP ajustar o Sistema SCP para cessar a incidência capitalizada da Selic e identificar os pagamentos a maior realizados devido a essa prática.

Adicionalmente, a análise do CNJ aponta que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente a Súmula 121, **veda a capitalização de juros** com poucas exceções. Também foi observado que diversos outros órgãos públicos, como Receita Federal, Previdência Social, TCU, Justiça Federal e Justiça Eleitoral, interpretam a expressão "Selic acumulada mensalmente" como a soma simples dos índices mensais.

- **TJSP (Diretoria de Execução de Precatórios e Cálculos - DEPRE):** A prática identificada pelo CNJ é a da **aplicação capitalizada da Selic** pelo sistema utilizado pelo DEPRE. Segundo uma das fontes, o TJSP, juntamente com a PGE, **sustentou** a legitimidade da capitalização, argumentando que essa se baseava na natureza composta da própria taxa Selic e na ausência de norma que impusesse explicitamente a aplicação simples. Teriam citado ainda a "Calculadora do Cidadão" do Banco Central e a falta de contestações anteriores como elementos de suporte a essa interpretação. Contudo, a inspeção do CNJ aponta a prática capitalizada como incorreta.
- **PGE (Estado de São Paulo):** A Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo é mencionada como parte que, juntamente com o TJSP, **sustentou a legitimidade da capitalização**, empregando argumentos similares aos do TJSP, como a natureza composta da Selic e a ausência de vedação à capitalização. O Estado de São Paulo é um dos principais devedores de precatórios e, em decorrência da constatação de pagamentos a maior, a determinação do CNJ inclui a notificação dos entes pagadores, como o Estado, sobre os valores excedentes identificados.
- **MPC (Ministério Público):** O Ministério Público de Contas apresentou representação com o intuito de investigar possíveis irregularidades na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Procuradoria Geral do Estado, relacionadas à utilização da taxa Selic de forma capitalizada para o cálculo de precatórios, o que teria ocasionado pagamentos superiores ao devido, em detrimento do Erário (TC-022648.989.24-2). A matéria foi recebida, nos termos do artigo 214 do Regimento Interno (TC-016837.989.24-3), determinando sua distribuição ao Conselheiro Dimas Ramalho, que por sua vez, decidiu servissem os expedientes mencionados de subsídio o exame das Contas do Governador.

Diante da mudança no procedimento de atualização monetária dos precatórios pela taxa SELIC anunciada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, O TCESP editou o Comunicado n. 39/2024, ocasião em que informou que informou a descontinuação das Tabelas Práticas denominadas “Emenda Constitucional nº 113/21” e “Resolução CNJ nº 303/19 / IPCA-E”, registrando, todavia, que os pagamentos efetuados de acordo com a metodologia anterior foram considerados adequados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ.



COMUNICADO GP Nº 39/2024

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ALERTA os administradores de recursos públicos sobre a mudança no procedimento de atualização monetária dos precatórios pela taxa SELIC anunciada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Pela nova sistemática, aquela taxa é aplicada de forma simples, somando-se os percentuais mensais apurados no período de incidência e aplicando-se o resultado sobre o valor principal, sem a incorporação de juros acumulados previamente, conforme demonstrativos constantes do Comunicado DEPRE 04/2024 (DJe 19/06/2024).

Ressalta-se que as Tabelas Práticas denominadas “Emenda Constitucional nº 113/21” e “Resolução CNJ nº 303/19 / IPCA-E” foram descontinuadas, porque consideravam a SELIC capitalizada, em vez da simples (Comunicado DEPRE nº 01/2024, DJe 13/05/2024). Porém, os pagamentos efetuados de acordo com a metodologia anterior foram considerados adequados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Portanto, é fundamental a conferência dos cálculos de atualização monetária dos precatórios antes da liberação dos valores, bem como a observância às regras estabelecidas no Provimento nº 2.753/2024 do Conselho Superior da Magistratura (DJe 12/09/2024), especialmente os artigos 22 a 24, que tratam do pagamento e do pedido de revisão.

Alerta, por fim, que, a partir de 12/12/2024, competirá à entidade devedora realizar o pagamento da obrigação de pequeno valor diretamente ao credor ou a seu advogado constituído, com poderes especiais para receber e dar quitação, comunicando posteriormente o adimplemento ao juízo da execução, nos termos do artigo 3º, § 2º, do referido Provimento nº 2.753/2024.

No entendimento desta área técnica, há incompletude da documentação suporte que embasa as conclusões da DGC, pois embora tenha sido juntado o Ofício nº 43/24, em atendimento à Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 57.2/2024, com as informações prestadas pelo Exmo. Desembargador Afonso Faro Jr., Coordenador da Diretoria de Execuções de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Precatórios e Cálculos DEPRE (evento 153.20), não foi juntado no processo os documentos mencionados no ofício, quais sejam:

(i) cópia do parecer emitido pelo FONAPREC (Anexo 5) propondo que a determinação proferida anteriormente no acórdão de inspeção nº 0005853-14.2023.2.00.0000, qual seja, para que o TJSP, “no prazo de 90 dias, identificasse os entes pagadores e o Ministério Público para as providências que entendessem cabíveis, no âmbito de suas respectivas atribuições institucionais”, fosse modulada no sentido de que “considerando-se cumprida ou prejudicada, sem a necessidade, portanto, de revisar o critério de atualização de todos os pagamentos de precatórios feitos no passado a partir da aplicação da taxa SELIC capitalizada, ao invés de somado mês a mês” e;

(ii) cópia da decisão proferida no processo nº 0000790-71.2024.2.00.0000, no qual a Corregedoria Nacional de Justiça acatou integralmente (Anexo 4) o parecer emitido pelo FONAPREC (Anexo 5).

(iii) este órgão parecerista tampouco teve acesso aos documentos apresentados pela PGE, nos autos da Representação (ofício autuado no evento 22.1 do TC 16837, disponibilizando ainda o link no evento 22.2) que dá acesso a uma documentação composta por 8711 laudas.

Quanto à tese da DCG sobre a ausência de competência para o CNJ “modular os efeitos” do acórdão de inspeção nº 0005853-14.2023.2.00.0000, mesmo na ausência da documentação mencionada acima e dos motivos expostos nele, importante ponderar as disposições do art. 21 da LINDB:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\) \(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Ademais, conforme art. 4º¹, § 1º, do Regimento Interno do CNJ, as decisões proferidas pelo pleno do CNJ não são passíveis de recurso.

Art. 4º Ao Plenário do CNJ compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, o seguinte:

(...)

§ 1º Dos atos e decisões do Plenário não cabe recurso.

Nesse sentido, destaco a decisão proferida pelo CNJ no Pedido de Providência nº 0002909-05.2024.2.00.0000, ao qual obtivemos acesso público, que assentou esse entendimento, conforme trecho de interesse que transcrevo.

Nesse cenário, a pretexto de impugnar o ato oriundo da Corte Paulista, o autor recorre, em verdade, da própria deliberação colegiada deste Conselho, **o que, como se sabe, é descabido, nos termos do Regimento Interno do CNJ e de seus reiterados precedentes.** Confira-se:

Art. 4º Ao Plenário do CNJ compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, o seguinte:

[...]

§ 1º Dos atos e decisões do Plenário não cabe recurso.

Art. 115. A autoridade judiciária ou o interessado que se considerar prejudicado por decisão do Presidente, do Corregedor Nacional de Justiça ou do Relator poderá, no prazo de cinco (5) dias, contados da sua intimação, interpor recurso administrativo ao Plenário do CNJ.

[...]

§ 6º Dos atos e decisões do Plenário não cabe recurso.

Precedentes

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO. NÃO CABIMENTO. **IRRECORRIBILIDADE DOS ATOS E DECISÕES DO PLENÁRIO.**

1. Irrecorribilidade dos atos e decisões do Plenário. Aplicabilidade do art. 115, § 6º do RICNJ.

2. São incabíveis embargos de declaração que não se prestam a esclarecer obscuridade, eliminar contradição ou corrigir erro material,

¹ Disponível em: <https://atos.cnj.ius.br/files/compilado1940512024122867705443a44fd.pdf>. Acesso em 15/05/2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



mas que objetivam apenas re julgamento do mérito do recurso administrativo. (grifo nosso)

(Embargos de Declaração no Procedimento de Controle Administrativo 0002118-41.2021.2.00.0000 - Rel. Marcio Luiz Freitas - 11ª Sessão Virtual de 2023 - julgado em 18/08/2023).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACÓRDÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **IRRECORRIBILIDADE DAS DECISÕES DO PLENÁRIO. ARTIGO 115, § 6º, RICNJ. NÃO CONHECIMENTO.**

1. Consoante disposto no art. 115, § 6º, do Regimento Interno, as decisões do Plenário do Conselho Nacional de Justiça são irrecorríveis.

2. Não há nos autos modificação do quadro fático a justificar a reapreciação da matéria. A irresignação se volta única e exclusivamente contra o resultado do julgamento.

3. Embargos de declaração não conhecidos.

4. Recurso a que se nega provimento. (grifo nosso)

(Embargos de Declaração no Procedimento de Controle Administrativo 0004794-25.2022.2.00.0000 - Rel. MÁRIO GOULART MAIA - 6ª Sessão Virtual de 2023 - julgado em 05/05/2023)

Em conclusão, é forçoso reconhecer que no pagamento do crédito inscrito em precatório, a soma de juros ao valor principal da dívida com a incidência de novos juros sobre esse resultado é mais onerosa ao ente devedor do que sua aplicação na forma simples.

Neste raciocínio, a aplicação capitalizada da Selic impôs um ônus financeiro considerável aos entes públicos devedores, sendo destacada a inércia destes em questionar os cálculos que, embora errôneos do ponto de vista legal para o CNJ, lhes eram financeiramente desfavoráveis.

O CNJ, embora pareça ter modulado os efeitos de sua decisão em âmbito administrativo por razões práticas (evitar "caos administrativo"), não alterou o mérito da vedação à capitalização, ressaltando que suas decisões não impedem eventuais questionamentos judiciais pelos entes devedores.

O assunto complexo e demanda análises mais aprofundadas e maturação sobre o tema, **razão pela qual sugere-se o prosseguimento da instrução probatória e regular julgamento da Representação apresentada pelo Ministério Público de Contas.**



4. FISCALIZAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITAS

A auditoria realizada pela DCG teve como objeto os benefícios fiscais vigentes no exercício de 2024, concedidos ou mantidos pelo Governo do Estado de São Paulo (GESP), que implicaram ou não em renúncia de receitas fiscais, tendo como escopo:

- a) analisar a projeção da renúncia fiscal para os exercícios seguintes, com ênfase na metodologia adotada nas respectivas LDO e LOA, a compatibilidade entre os exercícios e adequação à LRF e CF;
- b) apreciar os processos de concessão ou prorrogação de benefícios, verificando a legalidade, a regularidade procedimental e as avaliações “*ex-ante*” com diagnósticos e planejamentos da política pública;
- c) examinar em detalhe a mensuração e o controle de benefícios e da renúncia fruída, tanto a partir das NF-e (isenções/reduções de bases de cálculo) quanto das GIAs (créditos outorgados);
- d) avaliação e monitoramento realizados pelo GESP, com controles de efetividade “*ex-post*” dos benefícios concedidos, à luz dos indicadores socioeconômicos e de eventuais contrapartidas pactuadas;
- e) escrutinar o grau de transparência ativa e *accountability*, confrontando-o com as limitações ainda impostas sob alegação de sigilo fiscal e grau de atendimento aos padrões mínimos de divulgação previstos em normas e recomendações; e
- f) verificar o cumprimento das medidas do Plano de Ação firmado em 2018, identificando avanços e pendências.

Passamos aos achados que, no entendimento desta área técnica, merecem destaque.

Persistem as diferenças na estimação da renúncia relatadas no exercício anterior, quais sejam:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



- As diferenças das projeções de renúncias entre LDOs e PLOAS, em especial à relativa ao exercício de 2022, que ultrapassam os 10 pontos percentuais, havendo diferenças nos exercícios de 2023, 2024 e 2025, destacando-se uma piora na diferença encontrada em 2025 (7,09%) em relação ao ano anterior (2,91%):

Tabela 252 - Valores totais das Estimativas de Renúncias em 2022

Item da Projeção	Instrumento Normativo (R\$ milhões)		
	LDO 2022	PLOA 2022	Diferença %
Estimativa de Renúncia para 2022 (R\$ milhões)	55.492,50	64.274,67	15,83%
Estimativa de Renúncia para 2023 (R\$ milhões)	67.269,80	75.286,61	11,92%
Estimativa de Renúncia para 2024 (R\$ milhões)	72.231,26	80.763,68	11,81%
Média			13,19%

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas à Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Projeto de Lei Orçamentárias Anual de 2022.

Tabela 253 – Valores totais das Estimativas de Renúncias em 2023

Item da Projeção	Instrumento Normativo (R\$ milhões)		
	LDO 2023	PLOA 2023	Diferença %
Estimativa de Renúncia para 2023 (R\$ milhões)	86.506,05	85.109,78	-1,61%
Estimativa de Renúncia para 2024 (R\$ milhões)	91.739,33	90.006,33	-1,89%
Estimativa de Renúncia para 2025 (R\$ milhões)	97.251,32	95.499,62	-1,80%
Média			-1,77%

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas à Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Projeto de Lei Orçamentárias Anual de 2023.

Tabela 254 – Valores totais das Estimativas de Renúncias em 2024

Item da Projeção	Instrumento Normativo (R\$ milhões)		
	LDO 2024	PLOA 2024	Diferença %
Estimativa de Renúncia para 2024 (R\$ milhões)	63.919,90	65.626,02	2,67%
Estimativa de Renúncia para 2025 (R\$ milhões)	67.671,41	69.649,13	2,92%
Estimativa de Renúncia para 2026 (R\$ milhões)	71.851,68	74.096,86	3,12%
Média			2,91%

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas à Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Projeto de Lei Orçamentárias Anual de 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Tabela 255 – Valores totais das Estimativas de Renúncias em 2025

Item da Projeção	Instrumento Normativo (R\$ milhões)		
	LDO 2025	PLOA 2025	Diferença %
Estimativa de Renúncia para 2025 (R\$ milhões)	71.554,95	76.560,23	7,00%
Estimativa de Renúncia para 2026 (R\$ milhões)	75.846,36	81.334,75	7,24%
Estimativa de Renúncia para 2027 (R\$ milhões)	80.535,11	86.198,20	7,03%
Média			7,09%

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas à Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Projeto de Lei Orçamentárias Anual de 2025.

- As diferenças das projeções de renúncias entre LDOs de anos diferentes, com destaque de que houve uma melhora na variação, que chegou a apresentar anteriormente imprecisão média de 30% nas projeções das renúncias entre anos distintos, mas que foram reduzidas em 2025 para 5,65%, fato que a Fiscalização considera uma indicação de aprimoramento relativo em relação à metodologia anteriormente utilizada, mas que ainda representa um ponto relevante de atenção, já que a margem positiva revela uma aparente subestimação das renúncias projetadas, afetando a percepção dos destinatários sobre a real magnitude desses gastos tributários.

Tabela 256 – Valores totais das Estimativas de Renúncias em 2022, 2023, 2024 e 2025

Estimativa	Instrumento Normativo (R\$ milhões)							
	LDO 22	LDO 23	Diferença %	LDO 23	LDO 24	Diferença %	LDO 24	LDO 25
Estimativa de Renúncia para 2022	55.492,50	-	-	-	-	-	-	-
Estimativa de Renúncia para 2023	67.269,80	86.506,05	28,60%	86.506,05	-	-	-	-
Estimativa de Renúncia para 2024	72.231,26	91.739,33	27,01%	91.739,33	63.919,90	-30,32%	63.919,90	-
Estimativa de Renúncia para 2025	-	97.251,32	-	97.251,32	67.671,41	-30,42%	67.671,41	71.554,95
Estimativa de Renúncia para 2026	-	-	-	-	71.851,68	-	71.851,68	75.846,36
Estimativa de Renúncia para 2027	-	-	-	-	-	-	-	80.535,11
Média			27,80%			-30,37%		

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais de 2022, 2023, 2024 e 2025.

Dado novo trazido pela Diretoria de Contas é de que a partir da LDO 2025, há uma tendência de crescimento contínuo nas estimativas de renúncias de receitas pelo Estado, sendo que em 2025, a estimativa média é de R\$ 71,55 bilhões de reais, crescendo para R\$ 75,84 bilhões em 2026, e alcançando R\$ 80,53 bilhões em 2027 e que esses valores representam uma taxa média de crescimento anual de aproximadamente 6,09%, a qual se revela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



superior à taxa média de crescimento da receita, projetada em 5,54% no mesmo período.

Tabela 257 - Renúncia de Receitas 2025 a 2027 x Projeção da Receita Fiscal

Projeções de Renúncia Fiscal	(a) LDO 2025	(b) Taxa de Crescimento sobre as Renúncias	(c) Projeção da Receita Fiscal (em milhões)	(d) Taxa de crescimento da Receita
Estimativa de Renúncia para 2025 (R\$ milhões)	71.554,95	-	339.825	-
Estimativa de Renúncia para 2026 (R\$ milhões)	75.846,36	6,00%	359.181	5,70%
Estimativa de Renúncia para 2027 (R\$ milhões)	80.535,11	6,18%	378.531	5,39%
Taxa média de crescimento		6,09%		5,54%

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2025 (valores das colunas "a" e "e").

Nota 1: A Taxa de Crescimento sobre as Renúncias (coluna "b") é obtida, para cada ano, dividindo-se a estimativa de renúncia desse ano pela estimativa do ano imediatamente anterior (ano - 1). A expressão utilizada é $Taxa(ano) = \frac{Renúncia(ano) - Renúncia(ano - 1)}{Renúncia(ano - 1)} \times 100\%$. Exemplo para 2026 ($\frac{R\$ 75.846,36 \text{ milhões} - R\$ 71.554,95 \text{ milhões}}{R\$ 71.554,95 \text{ milhões}} \times 100\% = 6,00\%$)

Nota 2: A Taxa de Crescimento sobre as Receitas (coluna "d") é obtida, para cada ano, dividindo-se o valor estimado da receita fiscal deste ano pelo valor imediatamente anterior (ano - 1). A expressão utilizada é $Taxa(f) = \frac{ReceitaFiscal(f) - ReceitaFiscal(f-1)}{ReceitaFiscal(f-1)} \times 100\%$. Exemplo para 2026 ($\frac{R\$ 359.181 \text{ milhões} - R\$ 339.825 \text{ milhões}}{R\$ 339.825 \text{ milhões}} \times 100\% = 5,70\%$)

Nota 3: A taxa média de crescimento das renúncias e das receitas é obtida pela soma das taxas de crescimento e divisão por 2. Exemplo para renúncias: ($\frac{6,00\% + 6,18\%}{2} = 6,09\%$).

A DCG traça uma panorama da relevância da matéria, abordando que, em dezembro de 2024, havia 240 benefícios vigentes, sendo que estimativas para 2024, 2025 e 2026 equivalem, respectivamente, a R\$ 61,04 bilhões, R\$ 64,50 bilhões e R\$ 68,36 bilhões e que a quantidade estimada de contribuintes favorecidos é 432.866, o que não significa número de empresas, mas sim, quantidade de beneficiários em cada legislação, ou seja, podem se repetir, conforme variedade de produtos desonerados que uma determinada empresa pode ter.

Com base nas informações prestadas pelo Governo do Estado de São Paulo, a DCG identificou o total de 18 decretos relacionados aos benefícios fiscais concedidos, renovados ou que entraram em vigência em 2024, quais sejam:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Quadro 14 - Benefícios concedidos, renovados ou que entraram em vigência em 2024

Ordem	Decreto nº	Data	Início da Vigência	Fim da Vigência	Descrição do Benefício
1	68178	12/12/2023	09/06/2024	Data não informada	Acrescenta o artigo 49 ao Anexo III do RICMS para conceder crédito outorgado ao produtor rural, e altera outros dispositivos. Vigência a partir de 09/06/2024.
2	68246	26/12/2023	01/01/2024	Data não informada	Dá nova redação a dispositivo do artigo 19 do Anexo I do Regulamento do ICMS, para implementar na legislação paulista o Convênio ICMS 147/23, de 29 de setembro de 2023, que altera o Convênio ICMS 38/12, de 30 de março de 2012, que concede isenção do ICMS para veículos destinados a portadores de deficiência, com o objetivo de aumentar o valor do veículo objeto da isenção para R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), sendo que será mantida a aplicação da isenção parcial do ICMS, limitada à parcela da operação no valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais).
3	68557	24/05/2024	24/05/2024	30/09/2024	Acrescenta o artigo 180 ao Anexo I do RICMS, com vigência de 24/05/2024 a 30/09/2024, para conceder isenção do ICMS nas operações com o medicamento Elevidys (delandistrogene moxeparvovec) destinado ao tratamento de distrofia muscular de Duchenne (DMD). Benefício autorizado nos termos do Convênio ICMS 56/24.
4	68609	15/06/2024	15/06/2024	Indeterminada	Ratifica Convênios ICMS 59/24 e 61/24, relativos a isenção de ICMS nas operações com sucata e resíduos por cooperativas de catadores. Implementação condicionada à aprovação legislativa.
5	68710	23/07/2024	23/07/2024	Indeterminada	Ratifica Convênio ICMS 09/24, que concede isenção em operações interestaduais específicas. Implementação condicionada à aprovação da Alesp.
6	68745	05/08/2024	05/08/2024	Indeterminada	Ratifica os Convênios ICMS 74/24 e 91/24, que tratam de isenção para medicamentos e ações de segurança alimentar. Depende de aprovação legislativa.
7	68943	03/10/2024	03/10/2024	30/04/2026	Prorroga isenção do ICMS para medicamentos e equipamentos destinados à pesquisa com seres humanos, conforme art. 130 do Anexo I do RICMS.
8	69188	18/12/2024	18/12/2024	Indeterminada	Ratifica o Convênio ICMS 143/24. Implementação condicionada à manifestação favorável da Assembleia Legislativa.
9	69206	23/12/2024	23/12/2024	20/02/2025	Autoriza parcelamento do ICMS de dezembro/2024 para varejistas, com dispensa de juros e multas. Não é benefício fiscal permanente, mas medida de alívio tributário.
10	69209	23/12/2024	23/12/2024	Indeterminada (depende de aprovação legislativa)	Ratifica convênios ICMS 137/24, 153/24, 154/24, 156/24 e 160/24. Implementação condicionada à anuência legislativa, nos termos do art. 23 da Lei nº 17.293/2020.
11	69208	23/12/2024	01/01/2025	31/12/2026	Atualiza dispositivos do RICMS prorrogando benefícios diversos, incluindo transporte, indústria e pesquisa tecnológica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



12	69207	23/12/2024	01/01/2025	31/12/2026	Atualiza dispositivos do RICMS com prorrogação de isenções e reduções em operações internas e com produtos industriais.
13	69269	30/12/2024	01/01/2025	31/12/2026	Prorroga benefícios fiscais referentes a operações industriais, incluindo papel, papelão e outros, atualizando limites e vigência.
14	69289	30/12/2024	01/01/2025	31/12/2026	Prorroga benefícios fiscais relacionados a operações com algodão, borracha, gás natural e outros, conforme alterações nos Anexos I, II e III do RICMS.
15	69288	30/12/2024	01/01/2025	31/12/2026	Prorroga benefício fiscal previsto no § 4º do artigo 62 do Anexo II do RICMS.
16	69287	30/12/2024	01/01/2025	31/12/2026	Altera artigos do Anexo I do RICMS para prorrogar até 31/12/2026 benefícios relativos a operações internas com produtos industriais diversos.
17	69274	30/12/2024	01/01/2025	31/12/2026	Prorroga a vigência de diversos dispositivos dos Anexos I, II e III do RICMS que tratam de isenções, reduções de base de cálculo e créditos outorgados em setores variados, como medicamentos, alimentos, papel e celulose.
18	69268	30/12/2024	01/01/2025	31/12/2026	Prorroga diversos dispositivos do RICMS com benefícios vinculados a convênios antigos em setores como papel, saneamento, agricultura e energia.

Fonte: Elaborado pela fiscalização a partir das Informações nº 212/2024 (evento 10.43 do TC-008877.989.24-4) e 319/2024 (evento 52.39 do TC-008877.989.24-4) e mediante consulta ao site da ALESP (<https://www.al.sp.gov.br/norma/pesquisa>).

A DCG relata que, **no exercício de 2024, cinco Decretos Estaduais (nºs 68.609, 68.710, 68.745, 69.188 e 69.209)** foram editados com fundamento no artigo 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020, para ratificar convênios ICMS celebrados no âmbito do CONFAZ, cujos efeitos dependem de manifestação expressa ou tácita da Assembleia Legislativa.

Destaca ainda que o **Decreto nº 68.246/2023** foi objeto de **aprovação tácita**, conforme informado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento e que o **Decreto nº 68.557/2024** foi aprovado **expressamente**, nos termos do **Decreto Legislativo nº 2.549/2024**, editado pela ALESP.

A Fiscalização mantém o entendimento esposado em exercícios anteriores de que o artigo 23, § 2º, da Lei nº 17.293/2020, ao estabelecer uma “manifestação legislativa tácita” após um prazo de 15 dias, contraria o artigo 150,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



inciso VI, § 6º, da Constituição Federal, que exige “lei específica”, entendida esta como o produto do processo legislativo tradicional.

Defende a DCG que “na esteira das competências que lhe são atribuídas para verificação da regularidade e conformidade legal das Contas Estaduais, tem-se a necessidade desta Colenda Corte em apreciar a constitucionalidade do mencionado art. 23 da lei estadual, conforme, inclusive, já sustentou o d. Ministério Público de Contas em sua apreciação do Balanço Geral de 2022 e de 2023 das Contas do Governo Estadual”, ou em outros termos que “em que pese os Tribunais de Contas não deterem competência jurídica para extirpar do ordenamento as normas consideradas inconstitucionais, o fato é que, para o pleno desenvolvimento de suas funções institucionais, precisam utilizar a conclusão derivada de tal juízo (constitucionalidade ou não de determinada norma) como critério de avaliação dos atos praticados por aqueles que tem o dever de prestar Contas”.

Quanto aos decretos relativos ao ICMS, passamos ao acompanhamento da questão pertinente ao ato normativo apropriado para a internalização das desonerações tributárias do ICMS autorizadas por convênios do CONFAZ.

O posicionamento firmado nesta E. Corte, conforme Votos do Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Relator das Contas do Exercício de 2017 (TC-003546.989.17-9), da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Relatora das Contas do Exercício de 2018 (TC-006453.989.18-8), do Conselheiro Renato Martins Costa, Relator das Contas do Exercício de 2019 (TC-002347.989.19-6) e do Conselheiro Dimas Ramalho, Relator das contas do Exercício de 2020 (TC-005866.989.20-5), reforçado pela decisão do STF na ADI 5.929-DF, é da exigência de lei específica para a internalização das desonerações tributárias do ICMS autorizadas por convênios firmados no âmbito do CONFAZ, em obediência ao art. 150, § 6º, in fine, da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



As discussões sobre o tema, nos exercícios de 2020, 2021 e 2022, envolveram a promulgação da Lei Estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, com enfoque nos art. 22 e art. 23, abaixo reproduzidos:

Artigo 22 - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - renovar os benefícios fiscais que estejam em vigor na data da publicação desta lei, desde que previstos na legislação orçamentária e atendidos os pressupostos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - reduzir os benefícios fiscais e financeiros-fiscais relacionados ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, na forma do Convênio nº 42, de 3 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, e alterações posteriores.

§ 1º - Para efeito desta lei, equipara-se a benefício fiscal a alíquota fixada em patamar inferior a 18% (dezoito por cento).

Artigo 23 - A partir da publicação desta lei, os novos benefícios fiscais e financeiros-fiscais somente serão concedidos após manifestação do Poder Legislativo.

§ 1º - No prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação, no Diário Oficial do Estado, de decreto do Poder Executivo ratificando os convênios aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, a Assembleia Legislativa manifestar-se-á sobre a sua implementação no âmbito do Estado de São Paulo.

§ 2º - Havendo concordância do Poder Legislativo ou, em caso de ausência de manifestação no prazo assinalado no § 1º deste artigo, o Poder Executivo fica autorizado a implementar os convênios aprovados, desde que haja previsão da despesa na Lei Orçamentária Anual e sejam atendidos os requisitos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Nas contas do exercício de 2021, o Eminentíssimo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo levou em consideração, no seu voto, a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000 proposta pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, no qual o Tribunal de Justiça de São Paulo, em 09/02/2022, julgou a ação improcedente, na parte não extinta, não se tendo vislumbrado qualquer vício material de inconstitucionalidade do art. 22 e 23 da Lei Estadual nº 17.293/20, conforme trecho de interesse:

É importante observar, conforme destacado pela Procuradoria Geral do Estado – PGE em sede de memoriais, que as normas veiculadas por este e pelo artigo 22 da Lei nº 17.293/2021 foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



proposta pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, em cuja decisão o órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu, por unanimidade, a ausência de qualquer vício material de inconstitucionalidade em ambos os dispositivos.

De qualquer maneira, esta Corte não detém competência para recusar-lhe eficácia, tendo em vista que, conforme já indicado anteriormente, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 35.500/DF, em 13-04-2021, o STF decidiu que os Tribunais de Contas, por não exercerem função jurisdicional, não estão autorizados a deliberar sobre a constitucionalidade dos atos normativos expedidos pelos entes submetidos à sua ação fiscalizatória.

Relembramos que no Agravo Interno no Recurso Extraordinário nº 1.394.084/SP, o Ministro Alexandre de Moraes, em decisão proferida em 31/05/2023, com trânsito em julgado em 30/08/2023, determinou a extinção da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, julgando prejudicado o Recurso Extraordinário e o Agravo Interno, pela perda do interesse de agir do recorrente quanto à declaração de inconstitucionalidade do referido disposto legal, tendo em vista que o artigo 22 objeto da ADI foi expressamente revogado pelo artigo 1º da Lei Estadual nº 17.627, de 07/02/2023, o que impede o seu prosseguimento, conforme jurisprudência consolidada do STF.

Frisamos que, embora o art. 23 não tenha sido impugnado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, e a despeito da sua posterior extinção, tanto o julgador originário como o Ministro Alexandre de Moraes tecerem comentários indicando não vislumbrar vício material de inconstitucionalidade no dispositivo, conforme demonstramos a seguir:

Eis a ementa da decisão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Inconstitucionalidade do artigo 22, incisos I e II e § 1º, da Lei Estadual n. 17.293, de 15 de outubro de 2020, e, por arrastamento, dos Decretos Estaduais n. 65.252, n. 65.253, n. 65.254 e n. 65.255, todos de 15 de outubro de 2020. Dispositivos legais que autorizam o Poder Executivo a (I) renovar os benefícios fiscais que estejam em vigor na data da publicação desta lei, 15 de outubro de 2020, desde que previstos na legislação orçamentária e atendidos os pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e a (II) reduzir os benefícios fiscais e financeiros-fiscais relacionados ao Imposto sobre Operações relativas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação ICMS, na forma do Convênio nº 42, de 3 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Política Fazendária CONFAZ, e alterações posteriores, equiparando a benefício fiscal, ainda, a alíquota fixada em patamar inferior a 18% (dezoito por cento).

PRELIMINARES AFASTADAS. Questionamento da validade dos atos normativos em face de dispositivos constitucionais estaduais, o que torna adequada a via eleita. Federação que demonstrou interesse jurídico no caso, razão pela qual é legitimada para o ajuizamento da presente ação.

RECONHECIMENTO DA PERDA PARCIAL DO OBJETO DA AÇÃO. Decreto Estadual n. 65.252/20, cuja inconstitucionalidade se pretende ver reconhecida por arrastamento, que exauriu seus efeitos, tornando desnecessária a prestação jurisdicional com relação à sua validade. Ausência do interesse processual limitada à apreciação desse decreto.

AUSÊNCIA DE VÍCIO MATERIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Princípio da legalidade estrita segundo o qual os benefícios tributários apenas podem ser concedidos por lei específica, editada pelo ente federativo competente e que trate exclusivamente desse assunto (artigo 150 da Constituição Federal, inciso I e § 6º), **ressalvando, expressamente, a possibilidade de concessão e revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal (artigo 155, § 2º, inciso XII, g).** Dispositivo constitucional aplicável ao Estado de São Paulo (§ 6º do artigo 163 da Constituição Estadual e artigo 5º da Lei n. 6.374/89).

Deliberações realizadas pelo CONFAZ, que tem por finalidade equilibrar o exercício da competência tributária pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal, evitando a guerra fiscal.

Benefícios fiscais ligados ao ICMS que, autorizados pelo CONFAZ, têm sido instituídos no Estado de São Paulo por decretos estaduais, que podem exigir para sua implementação, em alguns casos, ratificação pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, expressa ou tácita (pela ausência de apreciação da matéria em até 15 dias contados da publicação do decreto instituidor), nos termos do que dispõe o artigo 23 da Lei n. 17.293, de 15 de outubro de 2020.

Inexistência de decisão com força vinculante que ateste a alegada invalidade desse procedimento. Efetiva participação do Poder Legislativo garantida pelas normas em vigor.

Autorização ao Chefe do Poder Executivo para a renovação de benefícios fiscais e financeiros fiscais ligados ao ICMS e definidos no Convênio CONFAZ n. 42/16, bem como para a sua revogação, estabelecida nos dispositivos legais ora impugnados. Consequente observância aos princípios da legalidade e da legalidade estrita.

§ 1º DO ARTIGO 22 DA LEI IMPUGNADA. Podendo o Chefe do Poder Executivo, na forma prescrita na legislação ora analisada, conceder ou revogar benefícios fiscais relativos ao ICMS nos termos do convênio interestadual e da legislação estadual, não se verifica



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



inconstitucionalidade na redução de benefícios em hipóteses nas quais for aplicável alíquota inferior a 18%.

Processo extinto, sem análise do mérito, apenas com relação ao Decreto Estadual n. 65.252/20.
Ação improcedente.

Destacamos excerto do Voto proferido pelo Exmo. Desembargador Moacir Peres no precedente citado, que pormenoriza a análise realizada tanto do art. 22 como do 23 da Lei Estadual nº 17.293/20:

A autora da ação alega que a lei questionada estabelece delegação de competência tributária ao Poder Executivo em matéria reservada a lei específica.

De fato, os benefícios tributários apenas podem ser concedidos por lei específica, editada pelo ente federativo competente e que trate exclusivamente desse assunto (princípio da legalidade estrita), conforme determina o artigo 150 da Constituição Federal, nos seguintes trechos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

[...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Todavia, como visto, o próprio texto constitucional que cria a obrigatoriedade de tratamento da matéria em lei específica traz uma ressalva, constante da seguinte norma:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Ressalte-se, neste ponto, que esse dispositivo legal é aplicável ao Estado de São Paulo, por força do disposto no § 6º do artigo 163 da Constituição Estadual (§ 6º - *Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei estadual específica, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal.). Regula a questão o artigo 5º da Lei n. 6.374/89, segundo o qual "as isenções ou quaisquer outros incentivos ou benefícios fiscais serão concedidos ou revogados nos termos das deliberações dos Estados e do Distrito Federal, na forma prevista na alínea 'g' do inciso XII do § 2º do artigo 155 da Constituição Federal".

Conclui-se, portanto, que as isenções, incentivos e benefícios ligados ao ICMS serão concedidos e revogados por meio de deliberação dos Estados e do Distrito Federal.

Essas deliberações são feitas pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), criado por meio da Lei Complementar Federal n. 24/75 e integrado por autoridades federais e pelos Secretários Estaduais da Fazenda.

Esse conselho foi criado a fim de equilibrar o exercício da competência tributária pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal, evitando que a diferença de tributação atraia mais ou menos investimentos, beneficiando alguns entes federativos em detrimento dos outros.

Assim, os benefícios fiscais, em cada Estado e no Distrito Federal, dependem da aprovação dos demais membros do Conselho, que se materializa nos inúmeros convênios firmados a cada exercício, conforme se verifica do sítio eletrônico do CONFAZ (<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios>).

No Estado de São Paulo, os benefícios fiscais ligados ao ICMS autorizados pelo CONFAZ têm sido instituídos por decretos estaduais, que podem exigir para sua implementação ratificação pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, expressa ou tácita (pela ausência de apreciação da matéria em até 15 dias contados da publicação do decreto instituidor), conforme se verifica, e.g., do texto do Decreto n. 65.571, de 16 de março de 2021:

Artigo 1º - Ficam ratificados os Convênios ICMS 7/21, 13/21 e 15/21, todos celebrados em Brasília, DF, no dia 26 de fevereiro de 2021, e publicados na Seção I, página 19, do Diário Oficial da União de 2 de março de 2021.

Parágrafo único - Somente após a manifestação favorável da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, expressa ou tácita, na forma do artigo 23 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, o Poder Executivo poderá implementar, no âmbito do Estado de São Paulo, os mencionados Convênios ICMS 7/21, 13/21 e 15/21.

Artigo 2º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

A título de esclarecimento, assim dispõe o artigo 23 da Lei n. 17.293, de 15 de outubro de 2020:

Artigo 23 - A partir da publicação desta lei, os novos benefícios fiscais e financeiros-fiscais somente serão concedidos após manifestação do Poder Legislativo.

§ 1º - No prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação, no Diário Oficial do Estado, de decreto do Poder Executivo ratificando os convênios aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, a Assembleia Legislativa manifestar-se-á sobre a sua implementação no âmbito do Estado de São Paulo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



§ 2º - Havendo concordância do Poder Legislativo ou, em caso de ausência de manifestação no prazo assinalado no § 1º deste artigo, o Poder Executivo fica autorizado a implementar os convênios aprovados, desde que haja previsão da despesa na Lei Orçamentária Anual e sejam atendidos os requisitos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Essa lei é recente e consolida o entendimento de que, **no Estado de São Paulo, é de praxe, após a aprovação do benefício fiscal ligado ao ICMS pelo Confaz, editar um decreto instituidor, que será submetido à Assembleia Legislativa (ALESP), que, por sua vez, poderá deliberar sobre o benefício ou, simplesmente, manter-se inerte, a partir do que o Chefe do Executivo poderá implementá-lo, adotando os procedimentos de apuração, cobrança e outros que se fizerem necessários.**

Saliente-se que inexistente decisão com força vinculante que afaste a validade desse procedimento.

De fato, o E. Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Direta de Inconstitucionalidade n. 5929, assim entendeu:

(...)

Contudo, **aludida decisão não invalida a sistemática adotada no Estado de São Paulo. A afirmação da natureza meramente autorizativa dos Convênios CONFAZ, que exigiriam apreciação legislativa de benefícios fiscais e da revogação desses quando permitidas pelo conselho, não especifica a forma como essa deliberação deve ser feita. E, nos termos da legislação supratranscrita, aludida análise é realizada, neste Estado, antes da efetiva implementação das novas regras.**

Assim, **a autorização ao Chefe do Poder Executivo para a renovação de benefícios fiscais e financeiros fiscais ligados ao ICMS e definidos no Convênio CONFAZ n. 42/16, bem como para a sua revogação, estabelecida nos dispositivos legais ora impugnados, tendo em vista que a matéria é submetida à ALESP, não ofende o princípio da legalidade nem o da legalidade estrita.**

A uma, porque a incorporação à legislação tributária estadual do Convênio CONFAZ em questão foi objeto de análise pela Assembleia Legislativa, que editou a lei ora impugnada, estabelecendo os parâmetros para a aplicação do referido convênio.

A duas, porque o mencionado artigo 23 da própria lei questionada cria mecanismo mediante o qual a ALESP tem a oportunidade de deliberar a respeito de benefícios concedidos ou revogados mediante decreto.

Observe-se, neste ponto, que, caso se reconhecesse a inconstitucionalidade, por violação ao princípio constitucional da legalidade tributária, dos dispositivos redutores dos benefícios fiscais em análise, seria forçoso declarar a inconstitucionalidade das internalizações dos convênios concessivos das isenções, efetuadas por meio de simples decretos do Poder Executivo, sem que os atos tenham sido questionados pelos beneficiários.

(...)

Destarte, **pode mesmo o Chefe do Poder Executivo, na forma prescrita na legislação ora analisada, conceder ou revogar benefícios fiscais relativos ao ICMS nos termos do convênio interestadual e da legislação estadual, razão pela qual não se verifica inconstitucionalidade**, inclusive, na redução de benefícios em hipóteses nas quais for aplicável alíquota inferior a 18% (§ 1º do artigo 22). (grifos nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Aliás, o próprio Ministro Alexandre de Moraes, antes de tomar conhecimento da revogação do art. 22 da Lei nº 17.293/20, deu clara indicação de que não vislumbrava inconstitucionalidade na sistemática do art. 23, conforme decisão monocrática proferida em 11/10/2022 pelo Ministro, que negou seguimento ao Recurso Extraordinário nº 1.394.084 - São Paulo - no Supremo Tribunal Federal, conforme excerto a seguir:

O Juízo de origem, fundamentando-se no art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal, reconheceu a constitucionalidade das normas ora impugnadas, afastando a alegada ofensa aos princípios da legalidade e da legalidade estrita, tendo em vista que as isenções, incentivos e benefícios ligados ao ICMS são concedidos e revogados por meio de deliberação dos Estados e do Distrito Federal feitas pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), criado por meio da Lei Complementar Federal 24/75 e integrado por autoridades federais e pelos Secretários Estaduais da Fazenda, e que, neste contexto, o legislador paulista internalizou adequadamente as disposições do Convênio 42 do CONFAZ. Citem-se os seguintes trechos do acórdão ora recorrido (fls. 38-44, Doc. 18):

(...)

Verifica-se, desse modo, a inexistência de qualquer inconstitucionalidade no art. 22, I e II, e § 1º, da Lei 17.293/2020 do Estado de São Paulo, pois: i) a Lei Complementar 24/75, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, conforme jurisprudência desta SUPREMA CORTE, autoriza a edição de Decreto do Poder Executivo para ratificar os benefícios fiscais autorizados pelo CONFAZ no âmbito dos Estados e do Distrito Federal; ii) o Convênio 42/2016 autorizou a concessão de benefícios fiscais referentes ao ICMS, cuja renovação e redução são objeto dos dispositivos legais ora impugnados; e iii) o artigo 22 da Lei 17.293/2020 do Estado de São Paulo expressamente reconhece a internalização do referido Convênio à legislação estadual, autorizando que tais benefícios fiscais sejam renovados ou reduzidos por meio de Decreto do Poder Executivo local a ser submetido à apreciação do Poder Legislativo nos termos do artigo 23 da referida Lei.

Desse modo, não há que se falar em violação ao princípio da legalidade ou da legalidade estrita por suposta delegação de competência tributária ao Poder Executivo, pois, conforme se verifica no julgamento da ADPF 198, esta SUPREMA CORTE já reconheceu a regularidade da internalização dos Convênios CONFAZ por meio de Decreto dos Estados e do Distrito Federal na forma do art. 4º da Lei Complementar 24/75.

Além do precedente citado, trazemos à discussão outra decisão proferida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2012280-37.2021.8.26.0000, proposta pelo Diretório Estadual de São Paulo do Partido dos Trabalhadores, em julgamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



realizado em 27/07/2022, publicado no DJE de 10/08/2022, com trânsito em julgado em 31/07/2024, de Relatoria do Desembargador Campos Mello, que embora tenha considerado inepta a Inicial em relação à alegação de inconstitucionalidade do art. 23, constou na fundamentação elaborada pelo Relator a assertiva de que o reconhecimento da constitucionalidade do art. 22 implicava também no reconhecimento da constitucionalidade do art. 23, e em que pese tal ponderação não ter sido levada à parte dispositiva da decisão, serve de reforço ao entendimento adotado por esta área técnica, cujos trechos de interesse transcrevemos:

É certo que, em sua manifestação a fls. 3.636/3.640, o autor esclareceu que não impugnava em realidade o art. 24 da Lei 17.293/2020, mas sim os arts. 22 e 23 da referida norma e que se tratou de mero erro material quanto à indicação da numeração dos dispositivos legais, uma vez que no Projeto de Lei nº 529/2020, que originou a legislação impugnada, somente existia o artigo 24 de que trata as fls. 29/30 da exordial.

Pois bem, assentada tal premissa, reputo prejudicada a apreciação da constitucionalidade do art. 22 da Lei 17.293/2020, visto que, em 9.2.2021, foi julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, de relatoria do Desembargador Moacir Peres, tendo este Órgão Especial reconhecido a constitucionalidade do artigo 22, incisos I e II e § 1º da Lei Estadual 17.293/2020, de forma que é inviável revolver matéria já irremediavelmente julgada.

E, por serem os mesmos fundamentos empregados pelo autor para impugnar também o art. 23 da norma em discussão, qual seja, a ausência de lei específica, o reconhecimento da constitucionalidade do art. 22 da referida norma, implica também o reconhecimento da constitucionalidade do art. 23, já que evidente a dispensa de lei específica. Nesse ponto, portanto, a demanda é improcedente.

E, à luz do decidido acima em relação no feito 2006601-56.2021.8.26.0000, é caso de parcial procedência da presente demanda, para declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 21 da Lei Estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, de São Paulo, para que seja observado o princípio da anterioridade anual e nonagesimal, com seu regular efeito ex tunc.

Noticiamos que contra o v. Acórdão foi interposto o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1.449.987 - São Paulo - no Supremo Tribunal Federal, sendo que a decisão monocrática proferida pelo Ministro Gilmar Mendes em 24/10/2023, com trânsito em julgado em 25/11/2023, deu provimento ao recurso extraordinário da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, para cassar o acórdão recorrido, unicamente quanto ao art. 58, II e III,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



da Lei nº 17.293/20, e determinar o retorno dos autos à origem a fim de que seja proferido novo julgamento com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ressaltamos que a determinação para a reapreciação da inconstitucionalidade do art. 58², inciso II e III, da Lei nº 17.293/20 é matéria alheia, sem correlação, com o decidido sobre o art. 23 em exame.

Do exposto, na esteira das precedentes anteriormente citados, entendemos haver clara indicação de que o Tribunal de Justiça de São Paulo não vislumbra inconstitucionalidade do art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/20.

Ademais, por não se conhecer, até o presente momento, nenhuma decisão judicial que tenha julgado inconstitucional o art. 23 da Lei nº 17.293/20, reputamos que o dispositivo continua vigente e válido, parecendo-me aplicável o entendimento constante no Voto proferido pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo quando do exame das contas do exercício de 2021 (TC-004345.989.21-4):

² **Artigo 58** - Os dispositivos adiante indicados passam a vigorar com a seguinte redação:

(...)

II - o artigo 3º da Lei Complementar nº 1.227, de 19 de dezembro de 2013:

"Artigo 3º - A diária de que trata esta lei complementar tem natureza indenizatória, não será incorporada aos vencimentos para nenhum efeito, bem como não será considerada para cálculo de quaisquer vantagens pecuniárias, não incidindo sobre ela os descontos previdenciários, de assistência médica ou de natureza tributária." (NR)

- *Inciso II com redação original restaurada por força do [ARE nº 1.449.987](#). O Supremo Tribunal Federal cassou a declaração de inconstitucionalidade do inciso II do artigo 58, retomando sua constitucionalidade original, e determinou o retorno dos autos ao TJSP a fim de que seja proferido novo julgamento com base na jurisprudência do STF.*

III - o artigo 3º da Lei Complementar nº 1.280, de 13 de janeiro de 2016:

"Artigo 3º - A diária de que trata esta lei complementar tem natureza indenizatória, não será incorporada aos vencimentos para nenhum efeito, bem como não será considerada para cálculo de quaisquer vantagens pecuniárias, não incidindo sobre ela os descontos previdenciários, de assistência médica ou de natureza tributária." (NR)

- *Inciso III com redação original restaurada por força do [ARE nº 1.449.987](#). O Supremo Tribunal Federal cassou a declaração de inconstitucionalidade do inciso III do artigo 58, retomando sua constitucionalidade original, e determinou o retorno dos autos ao TJSP a fim de que seja proferido novo julgamento com base na jurisprudência do STF.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



De qualquer maneira, esta Corte não detém competência para recusar-lhe eficácia, tendo em vista que, conforme já indicado anteriormente, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 35.500/DF, em 13-04-2021, o STF decidiu que os Tribunais de Contas, por não exercerem função jurisdicional, não estão autorizados a deliberar sobre a constitucionalidade dos atos normativos expedidos pelos entes submetidos à sua ação fiscalizatória.

A DCG enfatiza que permanecem as deficiências relatadas no exercício anterior relativas à avaliação prévia ou “*ex-ante*”, quais sejam:

A atual regulamentação dos procedimentos administrativos mostra lacunas significativas que impedem uma análise completa e criteriosa antes da efetivação de tais concessões. Um processo administrativo preliminar adequado à outorga de tais benefícios deveria responder claramente às seguintes questões, por exemplo:

Justificativa da necessidade pública e interesse público envolvido: Qual é a fundamentação pública que motivaria a renúncia fiscal?

Objetivos Específicos e Métricas de Verificação: Quais objetivos se pretende alcançar com o benefício fiscal? Como serão verificados e comprovados no contexto específico?

Metas e Prazos: Quais são as metas a serem atingidas e qual o prazo para sua realização?

Contrapartidas e Benefícios Esperados: Qual é o retorno esperado em termos econômicos e sociais? Como este retorno será medido e comprovado?

Criação de Emprego: A concessão do benefício resultará em geração de emprego? Como serão mensurados estes acréscimos?

Investimentos e Melhorias Regionais: O benefício incentiva investimentos em infraestrutura, eficiência energética, energia limpa, *retrofit* de prédios, inovação tecnológica, qualificação ou inclusão da mão de obra, qualidade ambiental, apoio a pesquisa e desenvolvimento, ou desenvolvimento regional? Como isso será verificado e comprovado?

Avaliação de Impactos Pós-Implementação e necessidade de manutenção: Como serão medidos e avaliados os impactos e resultados do benefício após sua implementação? E como será realizado o acompanhamento e monitoramento sobre sua manutenção?

Alternativas e Eficiência: Existem alternativas menos custosas ou mais eficazes para alcançar os mesmos objetivos? Há estudos que demonstrem que a opção pelo gasto tributário é mais vantajosa do que outras abordagens fiscais tradicionais para consecução do objetivo público?

Alinhamento com Objetivos Globais: A concessão do benefício está alinhada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Ainda que pontualmente uma ou outra resposta às questões acima possa ser encontrada nos processos de concessão de benefícios que foram fornecidos pela SFP e verificados por esta Diretoria, a ausência de diretrizes claras nas Resoluções mencionadas para responder a essas perguntas essenciais não só compromete a eficácia das políticas públicas, como também obscurece o processo, impedindo, sob nosso entendimento, uma avaliação adequada da relação custo-benefício e da justiça distributiva na alocação destes recursos públicos. (TC-005272.989.23-7, evento 59.3, p. 228-229)

No que tange ao cumprimento das prescrições do art. 14 da LRF para a renúncia de receita, manteve-se a irregularidade identificada no exercício anterior, tendo em vista que foi constatado que 2 decretos que concederam benefícios fiscais em 2024, por não constarem do rol de benefícios previstos e autorizados pela LDO, deveriam estar acompanhadas de medida de compensação, nos termos do art. 14, II, da LRF, mas que apresentaram como medida de compensação a decisão do Governo de não conceder ou não renovar alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2024, ou seja, a GESP defende que a decisão de não implementar certos benefícios tributários, que já haviam sido considerados nas estimativas de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024, geraria um aumento de receita não considerado na previsão orçamentária, e que esse “espaço fiscal” permitiria a concessão de outros benefícios, desde que a renúncia total não excedesse o montante inicialmente previsto.

Os 2 decretos são os seguintes:

- a) o **Decreto nº 68.246/2023**, que elevou o teto para isenção de ICMS em veículos destinados a pessoas com deficiência, síndrome de Down ou autismo para R\$ 120.000,00, vigente desde 1º de janeiro de 2024; e
- b) o **Decreto nº 68.557/2024**, que concedeu isenção de ICMS ao medicamento “*Elevidys*”, utilizado no tratamento da distrofia muscular de Duchenne, vigente a partir de 25 de maio de 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



E segue evidência de que as medidas de compensação apresentadas para os dois decretos se consubstanciaram na decisão do Governo de não conceder ou não renovar alguns benefícios:

Figura 42 – Excerto do sumário quantitativo extraído do processo administrativo que resultou no Decreto nº 68.557/2024

Medida de Compensação:

Aumento de receita correspondente à redução da renúncia fiscal anteriormente considerada previsão orçamentária para o exercício, em decorrência de benefícios fiscais não renovados, conforme registrado no processo 017.00111999/2024-72.

Fonte: TC-008877.989.24-4 (evento 52.39).

Figura 43 – Excerto do sumário quantitativo extraído do processo administrativo que resultou no Decreto nº 68.246/2023

Medida de Compensação:

Renúncia prevista no PLOA 2024 associada a benefício não concedido, conforme registrado no processo 017.00167808/2023-46.

Fonte: TC-008877.989.24-4 (evento 10.44).

Tem razão a DCG em manter firme posicionamento de anos anteriores sobre a interpretação do art. 14 da LRF, qual seja, de que ou o benefício está previsto na LDO e, em decorrência disso, compõe a estimativa de receita da Lei Orçamentária, ou, se não compôs a estimativa de receita, necessita da indicação de medida de compensação, não havendo nas hipóteses taxativas discriminadas no inciso II do artigo 14 da LRF qualquer menção a “benefícios fiscais não concedidos” ou a “benefícios não renovados”.

Desta feita, a Fiscalização conclui que o Governo do Estado de São Paulo afrontou, novamente, o *caput* e o inciso II do artigo 14 da LRF, tornando irregulares e ilegais os benefícios fiscais concedidos por meio dos Decretos nºs 68.246/2023 e 68.557/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Em relação à metodologia da mensuração da renúncia fiscal fruída, mantém-se a crítica realizada em anos anteriores de que a mensuração da renúncia de receitas possui defasagem temporal.

Como novidade para o exercício, a Fiscalização relata que realizou avaliação dos dados e *scripts* fornecidos para replicação da mensuração da renúncia fiscal, explicando, por analogia, que os *scripts* encaminhados são assemelhados a “fórmulas em planilhas de Excel” previamente preenchidas, e que os testes realizados com os referidos *scripts* — utilizando os arquivos de dados encaminhados pela própria SFP — produziram resultados idênticos aos valores divulgados na LDO 2025 para os respectivos dispositivos normativos.

A DCG faz uma ressalva de que não é possível afirmar, com grau razoável de segurança, que os mesmos resultados seriam obtidos a partir da base original e bruta de documentos fiscais eletrônicos, cujo acesso integral não nos foi ofertado e que embora o compartilhamento dos *scripts Python* tenha contribuído para ampliar o entendimento técnico desta fiscalização sobre a lógica operacional empregada, ele não substitui a necessidade de acesso total à base de dados utilizada e não permite validar, de forma independente, a metodologia adotada pela SFP para fins de controle externo.

O Órgão de Instrução salienta que, por meio de Requisições, a SFP foi instada a apresentar os valores dos benefícios fiscais fruídos, por beneficiários, durante o exercício de 2022 (hipótese de Isenção, Redução de Base de Cálculo, Outras Desonerações) e 2023 (Crédito Outorgado), e que, em resposta, a SFP apresentou algumas planilhas detalhadas com os dados dos beneficiários por CNPJ raiz e tipo de benefício, notadamente em relação aos casos por ela considerados como “final de cadeia”, que foi sintetizada na seguinte tabela consolidada:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Tabela 259 - Renúncia de receitas por CNPJ (final de cadeia), tipo de benefício e ano

Em R\$ milhares

Tipo de Benefício Fiscal	Valores segregados por CNPJ em final de cadeia	Total de Renúncia Fruída (LDO 2025)	%	Ano de fruição
Crédito Outorgado	R\$ 12.107.632,88	R\$ 12.107.632,88	100,00%	2023
Isenção	R\$ 15.435.020,80	R\$ 22.721.169,28	67,93%	2022
Redução de BC	R\$ 9.280.755,31	R\$ 21.080.229,51	44,03%	2022
Total Geral	R\$ 36.823.408,99	R\$ 55.909.031,67	65,86%	-

Fonte: elaborado pela Fiscalização a partir dos dados constantes das Informações nº. SRE-G nº. 328/2024 e 75/2025 do teor da LDO 2025 do Estado de São Paulo.

Dentre as análises realizada pela Fiscalização, salta aos olhos a constatação de que 90,01% dos valores das renúncias, ou seja, **R\$ 33,1 bilhões**, estão distribuídos **apenas entre 4.543 beneficiários**, ou seja, 2,53% do total de beneficiários registrados e que os **50 maiores beneficiários** (anonimizados) respondem por **32,54%** do todo (R\$ 11,9 bilhões), sendo a média de valores dentre estes equivalente a **R\$ 239,7 milhões**, algo em torno de **1.158,92%** acima da média geral de R\$ 205.008,43 (a tabela contou com R\$ 36,8 bilhões distribuídos por 179.619 contribuintes), a evidenciar uma concentração significativa dos benefícios fiscais em um grupo restrito de contribuintes, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 - Renúncias fiscais fruídas em 2022 (isenção e Redução de base de cálculo) e 2023 (crédito outorgado) - Distribuição entre os 50 maiores beneficiários, conforme amostragem

Nr.	CNPJ Base	Valor total de Renúncias Fruídas entre 2022 e 2023, conforme amostragem – Em R\$	% sobre o total da amostragem
1	EMPRESA 002 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 1.169.247.636,23	3,18%
2	EMPRESA 002 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 941.860.820,94	2,56%
3	EMPRESA 003 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 767.629.487,84	2,08%
4	EMPRESA 004 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 722.729.285,28	1,96%
5	EMPRESA 005 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 690.716.431,69	1,88%
6	EMPRESA 006 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 384.504.534,81	1,04%
7	EMPRESA 007 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 373.738.448,58	1,01%
8	EMPRESA 008 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 366.013.419,13	0,99%
9	EMPRESA 009 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 324.269.610,86	0,88%
10	EMPRESA 010 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 306.035.826,25	0,83%
11	EMPRESA 011 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 305.903.384,54	0,83%
12	EMPRESA 012 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 286.950.950,79	0,78%
13	EMPRESA 013 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 283.837.182,08	0,77%
14	EMPRESA 014 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 272.788.997,06	0,74%
15	EMPRESA 015 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 241.250.283,00	0,66%
16	EMPRESA 016 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 223.970.892,83	0,61%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



17	EMPRESA 017 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 208.552.406,74	0,57%
18	EMPRESA 018 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 184.439.608,46	0,50%
19	EMPRESA 019 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 182.445.756,16	0,50%
20	EMPRESA 020 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 173.064.661,07	0,47%
21	EMPRESA 021 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 170.650.805,91	0,46%
22	EMPRESA 022 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 162.692.692,54	0,44%
23	EMPRESA 023 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 157.853.279,08	0,43%
24	EMPRESA 024 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 156.943.208,38	0,43%
25	EMPRESA 025 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 155.996.815,35	0,42%
26	EMPRESA 026 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 151.238.940,09	0,41%
27	EMPRESA 027 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 147.312.856,70	0,40%
28	EMPRESA 028 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 142.634.942,57	0,39%
29	EMPRESA 029 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 129.692.130,34	0,35%
30	EMPRESA 030 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 129.625.094,33	0,35%
31	EMPRESA 031 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 128.993.064,11	0,35%
32	EMPRESA 032 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 126.475.405,57	0,34%
33	EMPRESA 033 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 124.341.502,48	0,34%
34	EMPRESA 034 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 122.942.628,26	0,33%
35	EMPRESA 035 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 119.133.020,80	0,32%
36	EMPRESA 036 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 116.265.600,58	0,32%
37	EMPRESA 037 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 105.783.130,50	0,29%
38	EMPRESA 038 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 103.459.410,52	0,28%
39	EMPRESA 039 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 102.525.656,48	0,28%
40	EMPRESA 040 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 101.209.689,08	0,27%
41	EMPRESA 041 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 98.140.663,45	0,27%
42	EMPRESA 042 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 97.924.852,75	0,27%
43	EMPRESA 043 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 96.610.684,11	0,26%
44	EMPRESA 044 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 95.310.379,15	0,26%
45	EMPRESA 045 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 93.879.210,06	0,25%
46	EMPRESA 046 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 92.282.075,90	0,25%
47	EMPRESA 047 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 91.964.078,03	0,25%
48	EMPRESA 048 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 91.616.896,47	0,25%
49	EMPRESA 049 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 86.373.488,79	0,23%
50	EMPRESA 050 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 77.647.894,25	0,21%
Total		R\$ 11.987.469.720,97	32,54%

Fonte: elaborado pela Fiscalização a partir dos dados constantes das Informações nº. SRE-G nº. 328/2024 e 75/2025 do teor da LDO 2025 do Estado de São Paulo.

Permanece a crítica feita no exercício anterior quanto à metodologia atualmente empregada pela SFP para a avaliação de créditos outorgados, qual seja, de que a metodologia é baseada exclusivamente em informações declarativas presentes na Guia de Informação e Apuração do ICMS (GIA), por meio de campos de preenchimento livre, sem qualquer confronto sistemático com as operações reais registradas em NF-e.

Como novidade no exercício, destaca-se o pormenorizado trabalho realizado pela DCG na verificação da concessão de créditos outorgados, mediante a realização de cruzamentos detalhados entre as NCMs constantes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



nas notas fiscais emitidas por empresas beneficiadas no exercício de 2023 e as listas de NCMs dos produtos beneficiados, no que tange aos seguintes decretos:

- Decreto nº 51.598/2007 — destinado à concessão de crédito outorgado para produtos em conservas e outros produtos alimentícios, cujo valor de renúncia informado na LDO 2025 totalizou R\$ 709.876.229,23;
- Decreto nº 51.624/2007 — voltado ao regime especial para a indústria de informática, cujo valor de renúncia informado na LDO 2025 alcançou R\$ 4.261.110.160,65.

Em síntese, o resultado dessa verificação aponta indícios de fruição indevida do benefício no exercício de 2023, tendo sido estimado potenciais créditos indevidos nos montantes de R\$ 397.285.657,68 em relação ao Decreto nº 51.598/07 e de R\$ 7.338.974,28 em relação ao Decreto nº 51.624/2007, em decorrência dos testes realizados detectarem a ausência de vendas, pelos contribuintes, de quaisquer produtos com NCMs previstas no decretos ou insuficiência do volume de vendas para justificar o total de créditos outorgados declarados pelas empresas.

A Fiscalização ressalta que não há metodologia impedindo que casos concretos de irregularidades retroajam para corrigir as estimativas anuais de renúncia fiscal, de modo que a LDO 2025 e a LOA subsequente correm o risco de perpetuar bases calculadas sobre registros potencialmente inflados.

Continuam as críticas feitas no exercício anterior quanto à metodologia de mensuração da renúncia fiscal, adotada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), que prioriza a mensuração das renúncias fiscais decorrentes de benefícios aplicados predominantemente no elo final da cadeia produtiva, ancorada no entendimento de que só haveria efetiva renúncia quando o benefício fiscal provoca redução líquida do ICMS devido no estágio final do consumo, o que acaba excluindo da apuração oficial as desonerações tributárias incidentes nos elos intermediários da cadeia produtiva, tais como operações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



envolvendo distribuidores, atacadistas e fabricantes que revendem mercadorias com tributação integral na etapa subsequente.

A Fiscalização trouxe apontamentos novos relacionados a testes realizados que constataram que 3.138 empresas beneficiárias de incentivos fiscais em 2022 ou 2023 (abrangendo isenções, reduções de base de cálculo ou créditos outorgados de ICMS) figuravam, ao mesmo tempo, no Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais (Cadin), o que é vedado pelo art. 6º, inciso IV e § 1º, da Lei nº 12.799/08, bem como de 5 empresas que figuraram na “Relação de Apenados” desta Corte e que estavam proibidas, por decisão judicial, de receber benefícios ou incentivos fiscais.

Permanece constatação realizada pela Fiscalização no exercício anterior de que consultando os CNPJs dos 50 maiores beneficiários com o sistema de Dívida Ativa do Estado foi possível encontrar 31 deles com débitos inscritos, sendo que 4 estão entre os 500 maiores devedores. A tabela a seguir consolida tal diagnóstico:

Tabela 268 – Valores inscritos em Dívida Ativa dos 50 maiores beneficiários de renúncias fiscais e pertinência na lista dos maiores devedores do Estado

Nr.	CNPJ Base	Valores de Renúncias de Receita (1)	Valores em Dívida Ativa (2)	Lista dos 500 maiores devedores do Estado (3)
1	EMPRESA 002 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 1.169.247.636,23	R\$ 27.313.097,61	Não
2	EMPRESA 002 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 941.860.820,94	R\$ 32.943.591,99	Não
3	EMPRESA 003 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 767.629.487,84	R\$ 12.538.544,87	Não
4	EMPRESA 004 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 722.729.285,28	R\$ 7.267.631,75	Não
5	EMPRESA 005 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 690.716.431,69	R\$ 3.022.072,22	Não
6	EMPRESA 006 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 384.504.534,81	R\$ 58.884.564,54	Não
7	EMPRESA 007 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 373.738.448,58	Sem valores inscritos	Não
8	EMPRESA 008 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 366.013.419,13	Sem valores inscritos	Não
9	EMPRESA 009 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 324.269.610,86	R\$ 2.689.791,20	Não
10	EMPRESA 010 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 306.035.826,25	R\$ 10.480.999,47	Não
11	EMPRESA 011 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 305.903.384,54	Sem valores inscritos	Não
12	EMPRESA 012 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 286.950.950,79	Sem valores inscritos	Não
13	EMPRESA 013 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 283.837.182,08	R\$ 7.770.123,60	Não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



14	EMPRESA 014 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 272.788.997,06	R\$ 1.896.720,37	Não
15	EMPRESA 015 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 241.250.283,00	R\$ 5.203.046,20	Não
16	EMPRESA 016 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 223.970.892,83	Sem valores inscritos	Não
17	EMPRESA 017 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 208.552.406,74	R\$ 6.026.292,07	Não
18	EMPRESA 018 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 184.439.608,46	R\$ 84.017.298,58	Não
19	EMPRESA 019 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 182.445.756,16	R\$ 107.910.486,36	Não
20	EMPRESA 020 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 173.064.661,07	R\$ 86.528.834,65	Não
21	EMPRESA 021 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 170.650.805,91	R\$ 36.256.070,37	Não
22	EMPRESA 022 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 162.692.692,54	R\$ 356.279.764,18	Sim
23	EMPRESA 023 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 157.853.279,08	R\$ 139.349,18	Não
24	EMPRESA 024 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 156.943.208,38	Sem valores inscritos	Não
25	EMPRESA 025 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 155.996.815,35	R\$ 348.159.276,36	Sim
26	EMPRESA 026 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 151.238.940,09	Sem valores inscritos	Não
27	EMPRESA 027 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 147.312.856,70	Sem valores inscritos	Não
28	EMPRESA 028 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 142.634.942,57	Sem valores inscritos	Não
29	EMPRESA 029 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 129.692.130,34	Sem valores inscritos	Não
30	EMPRESA 030 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 129.625.094,33	R\$ 79.183.021,26	Não
31	EMPRESA 031 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 128.993.064,11	R\$ 153.638.450,52	Sim
32	EMPRESA 032 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 126.475.405,57	Sem valores inscritos	Não
33	EMPRESA 033 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 124.341.502,48	Sem valores inscritos	Não
34	EMPRESA 034 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 122.942.628,26	R\$ 575.121.018,56	Sim
35	EMPRESA 035 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 119.133.020,80	R\$ 468.862,92	Não
36	EMPRESA 036 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 116.265.600,58	Sem valores inscritos	Não
37	EMPRESA 037 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 105.783.130,50	Sem valores inscritos	Não
38	EMPRESA 038 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 103.459.410,52	R\$ 39.458.391,58	Não
39	EMPRESA 039 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 102.525.656,48	Sem valores inscritos	Não
40	EMPRESA 040 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 101.209.689,08	R\$ 301.000.585,69	Não
41	EMPRESA 041 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 98.140.663,45	R\$ 62.989.503,91	Não
42	EMPRESA 042 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 97.924.852,75	Sem valores inscritos	Não
43	EMPRESA 043 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 96.610.684,11	R\$ 24.793,89	Não
44	EMPRESA 044 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 95.310.379,15	R\$ 20.256.730,38	Não
45	EMPRESA 045 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 93.879.210,06	Sem valores inscritos	Não
46	EMPRESA 046 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 92.282.075,90	Sem valores inscritos	Não
47	EMPRESA 047 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 91.964.078,03	Sem valores inscritos	Não
48	EMPRESA 048 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 91.616.896,47	R\$ 54.407.277,78	Não
49	EMPRESA 049 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 86.373.488,79	R\$ 32.628.176,56	Não
50	EMPRESA 050 - CNPJ ANONIMIZADO	R\$ 77.647.894,25	R\$ 209.258,22	Não

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir dos dados constantes das Informações nº. SRE-G nº 299/2024, 328/2024 e 75/2025 (1) em cruzamento com consultas ao sistema da Dívida Ativa do Estado de São Paulo (2) e com a lista dos 500 maiores devedores do Estado(3).

Nota 1) Renúncias de Receitas fruídas em 2022 (Isenções e Reduções de Base de Cálculo) e 2023 (Créditos Outorgados) - dados correspondentes a 65,86% do total dos gastos tributários declarados na LDO 2025. Nota 2) Saldo de Dívida Ativa Acumulado - posição em abril/2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



O Órgão de Instrução mantém a crítica que os dados de renúncias fiscais são apresentados apenas até o segundo dígito do CNAE, utilizado, por exemplo, nos Anexos de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e outras informações enviadas pela SFP e que esta prática inviabiliza a distinção precisa dos setores e atividades onde as renúncias incidem, mascarando a real composição das cadeias beneficiadas e impedindo que a administração pública, o controle externo e a sociedade entendam com clareza se cada benefício está sendo direcionado ao público-alvo pretendido.

Quanto à avaliação e monitoramento, pelo Governo do Estado, da efetividade da renúncia de receitas (análise “*ex-post*”), a DCG relata que apesar da SFP ter apresentado avanços significativos na estruturação de indicadores e estudos específicos, a descrição dos indicadores carece de maior detalhamento sobre como eles se conectam a análises comparativas entre os valores de renúncia e os impactos socioeconômicos efetivos, como geração de empregos, arrecadação incremental ou outros benefícios mensuráveis.

No que concerne ao controle interno da Secretaria da Fazenda e Planejamento, a crítica da Diretoria de Contas é que as atividades da Assistência Técnica de Controle de Benefícios Fiscais (ABF) estão atualmente limitadas à análise de conformidade dos procedimentos administrativos, sem que haja aplicação de técnicas de auditoria que permitam fundamentar opiniões independentes e mais aprofundadas sobre os processos relacionados às renúncias fiscais, bem como a falta de integração da ABF com a Controladoria Geral do Estado.

No que tange à transparência ativa dos dados relativos às renúncias de receitas, a DCG ressalta que, no exercício de 2024, permanecem sem divulgação individualizada os valores renunciados em favor de beneficiários de recursos originários das renúncias de receitas, conforme já autorizado pelo Código Tributário Nacional e a exemplo da divulgação realizada pela União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Quanto aos impactos do sigilo no processo de fiscalização das renúncias de receitas de 2024, destaco que a DCG concluiu, em síntese, que não há mais fundamentos para se sustentar o regime de sigilo em face das normas que priorizam transparência e publicidade das renúncias concedidas a pessoas jurídicas no Estado de São Paulo, notadamente o inciso IV do §3º do artigo 198 do Código Tributário Nacional e o artigo 5º, inciso IV, do Decreto Estadual nº 68.769/2024.

Em relação ao monitoramento do Plano de Ação firmado em 2018, a Fiscalização destaca que, em sua forma vigente, ainda possui as seguintes pendências a serem implementadas:

Quadro 17 - Itens do Plano de Ação

Item do plano de ação	Ação	Análise TCESP
1	Normatização das etapas de avaliação e monitoramento de benefícios tributários	Ausência de normatização que estabeleça responsabilidades específicas e critérios claros para a avaliação "ex ante" e "ex post" dos benefícios tributários, alinhados com políticas públicas de fomento, defesa do mercado paulista ou outro critério que justifique a concessão do benefício fiscal.
3	Implantação de controles e sistemas de informação para mensuração de benefícios fiscais fruídos por modalidade de renúncia, por tributo, por setor econômico e por contribuinte.	Ausência de sistemas que mensurem todos os tipos de benefícios fiscais concedidos, incluindo aqueles aplicados ao longo do processo produtivo, não apenas ao final da cadeia. Necessário fluxo que permita a mensuração de benefícios fiscais fruídos por contribuintes, para uma análise de retornos / contrapartidas de quem foi beneficiado pela redução da carga tributária
4	Avaliação pelo sistema de controle interno	Ausência de avaliação abrangente pelo Sistema de Controle Interno Central, cobrindo todas as fases do processo de renúncia de receitas, incluindo estimação, controle, mensuração e efetividade.
6	Justificativas e medidas de compensação para manutenção do crédito do ICMS em mercadorias que gozam de benefícios fiscais.	A administração tributária do GESP não tem apresentado medidas de compensação que atendam à LRF e representem efetivo aumento de receita, já implementado, no momento de concessão do novo benefício
7	Diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade da eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas	Ausência de estudos "ex post" que conectem as avaliações iniciais "ex ante" (diagnóstico, objetivos, interesse público) com os resultados alcançados, demonstrando a efetividade das renúncias de receitas (monitoramento e avaliação).
9	Aperfeiçoamento da metodologia de estimação da renúncia fiscal e medidas de compensação	Medidas de compensação apresentadas ainda não são adequadas ao que dispõe a LRF; Compatibilidade entre LDO e PLOA ainda não é devidamente demonstrada.

Fonte: Plano de Ação 2017 (Anexo C.2) e reprogramações apresentadas em 2022 (Anexo C.5) e (Anexo C.6) e resultados das análises e testes realizados pela fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Nessa conformidade, e na esteira do pronunciamento da DCG, destacamos as seguintes propostas de determinações e/ou recomendações ao Governo do Estado de São Paulo, caso assim entenda e decida o e. Conselheiro Relator:

Metodologia das Projeções das Renúncias Fiscais – Fragilidades na Precisão e Consistência dos Resultados:

a) Promova a revisão e o aperfeiçoamento da metodologia utilizada para projeção das renúncias fiscais, com vistas a reduzir as variações significativas entre estimativas de curto prazo (LDO e PLOA) e entre exercícios distintos. Para tanto, recomenda-se a institucionalização de protocolos técnicos com critérios padronizados de apuração, documentação sistemática das premissas utilizadas, mecanismos de retroalimentação com base em desvios históricos e validação periódica da acurácia dos modelos.

b) Dê publicidade às premissas e ajustes decorrentes de alterações econômicas ou legislativas sejam publicamente explicitadas e fundamentadas em estudos de impacto, garantindo maior transparência, rastreabilidade e previsibilidade das estimativas, nos termos do princípio constitucional da publicidade e das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Fluxo administrativo dos processos concessivos e avaliação prévia dos benefícios fiscais:

c) Reformule os processos administrativos de concessão, renovação ou prorrogação de benefícios fiscais para incorporar, de forma obrigatória e padronizada, diretrizes e critérios objetivos de avaliação prévia (“ex-ante”), capazes de responder às seguintes questões essenciais: qual o interesse público que justifica a concessão; quais os objetivos específicos a serem alcançados e como serão medidos; quais metas e prazos serão pactuados; quais contrapartidas serão exigidas dos beneficiários; quais indicadores permitirão mensurar a geração de emprego, o estímulo à inovação, o desenvolvimento regional e outras externalidades positivas esperadas; quais alternativas menos onerosas foram consideradas; e se o benefício está alinhado com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A adoção de tais parâmetros deverão ser exigidos nos autos processuais de todas as concessões, e suas ausências deverão acarretar a suspensão da análise ou a rejeição da proposta, de modo a assegurar a efetividade, a legitimidade e a transparência da política de incentivos fiscais;

Regularidade e conformidade dos processos administrativos de concessão de benefícios fiscais:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



d) Abstenha-se de conceder novos benefícios fiscais que não estejam expressamente previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente e que não possuam estimativas formalizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), exigindo-se, obrigatoriamente, a apresentação de medidas de compensação que representem, de maneira inequívoca, aumento de receita no exercício da concessão, nos moldes do inciso II do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, mediante elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributos ou contribuições. Recomenda-se, ainda, que os atos de concessão passem a ser necessariamente submetidos à autorização legislativa por meio de lei em sentido estrito, com vistas a restaurar o devido processo legal orçamentário, assegurar a transparência fiscal e fortalecer os mecanismos de controle externo e democrático sobre o uso de recursos públicos na forma de renúncias de receita;

Metodologia de mensuração adotada pelo GESP – Tempestividade e acurácia:

e) Revise os fluxos de trabalho atualmente utilizados para a mensuração das renúncias fiscais, com vistas a antecipar o início das análises para o mês de maio de cada exercício, garantindo, para tanto, a alocação de equipe técnica dedicada e a adoção de mecanismos de automatização parcial das etapas mais críticas do processo;

f) Adote a normatização necessária para institucionalizar os procedimentos e prazos de mensuração, assegurando que os esforços administrativos e técnicos priorizem a conclusão dessa atividade ainda no primeiro semestre do exercício seguinte ao encerramento do ano objeto da análise;

g) Proceda à divulgação e transparência das informações produzidas, com as devidas notas técnicas, independentemente dos prazos fixados pela LDO do exercício subsequente. Tais medidas devem estar acompanhadas de uma priorização administrativa compatível com a relevância da atividade e visam assegurar a produção de informações tempestivas, acuradas, transparentes e úteis para o controle externo, em conformidade com os princípios constitucionais da eficiência, publicidade e responsabilidade fiscal.

Metodologia de mensuração da isenção e da redução de base de cálculo – Avaliação dos scripts e replicabilidade dos cálculos:

h) Assegure, no âmbito das atividades de controle externo, o fornecimento integral das bases originais de dados fiscais utilizadas nos cálculos de renúncia de receita, em especial aquelas referentes às Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e), permitindo assim a plena reprodutibilidade das estimativas por parte deste Tribunal. Recomenda-se, ademais, que os dados sejam encaminhados com o conjunto completo de variáveis relevantes, respeitados os requisitos legais de



proteção à informação, de forma a garantir a auditabilidade dos procedimentos aplicados, a rastreabilidade dos registros e a fidedignidade das projeções constantes nos instrumentos de planejamento orçamentário;

Mensuração de benefícios fiscais em elos intermediários da cadeia produtiva (“meio de cadeia”):

i) Adapte a metodologia atualmente utilizada para mensuração de gastos tributários em final de cadeia, de modo a possibilitar a mensuração dos benefícios fiscais incidentes nos elos intermediários da cadeia produtiva.

Recomenda-se, para tanto, o desenvolvimento de rotinas específicas que contemplem cenários contrafactuais aplicáveis a essas operações, bem como o aprimoramento dos instrumentos de identificação dos benefícios nas bases fiscais utilizadas. Tal medida visa fortalecer os mecanismos de rastreabilidade e controle, em alinhamento com as exigências previstas na Lei Complementar nº 214/2025, e promover avanços na capacidade analítica da administração tributária estadual quanto ao monitoramento dos efeitos das desonerações em todas as etapas da cadeia econômica.

Metodologia de mensuração da renúncia decorrente de crédito outorgado:

j) Aprimore a metodologia de mensuração dos créditos outorgados, promovendo sua validação com os dados das Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e), de modo a verificar, de forma objetiva e automatizada, a compatibilidade entre os produtos comercializados e as hipóteses legais previstas nos atos concessivos dos benefícios. Recomenda-se, ainda, o aperfeiçoamento dos filtros atualmente empregados, com a incorporação de critérios adicionais como CNAEs mais específicos, de forma a aumentar a precisão na identificação dos créditos outorgados, mitigar riscos de classificações indevidas e fortalecer a aderência das mensurações às finalidades das políticas fiscais instituídas.

Indícios de fruição indevida de créditos outorgados vinculados aos Decretos nº 51.598/2007 e nº 51.624/2007:

k) Promova a apuração individualizada das operações declaradas pelas empresas beneficiárias dos Decretos nº 51.598/2007 e nº 51.624/2007 no exercício de 2023, diante dos indícios de fruição indevida identificados nesta fiscalização, com vistas à verificação da aderência entre os produtos comercializados e os NCMs previstos nas respectivas normas.

l) Crie rotina sistemática de validação cruzada entre os dados declaratórios constantes das GIAs e as Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e), de modo a assegurar que os créditos apropriados estejam lastreados em operações efetivamente realizadas.



m) Estructure fluxo contínuo de retroalimentação entre as áreas de mensuração de gastos tributários e a fiscalização tributária da SFP, de forma a permitir a revisão tempestiva das estimativas utilizadas nos instrumentos de planejamento fiscal, promovendo maior acurácia, transparência e confiabilidade nas informações relativas à renúncia de receitas.

Insuficiência da granularidade dos dados setoriais (CNAE) nos demonstrativos de renúncia fiscal:

n) Amplie o nível de desagregação das informações setoriais utilizadas na elaboração dos demonstrativos de renúncia fiscal, especialmente aqueles constantes dos Anexos de Metas Fiscais das LDOs, adotando, sempre que tecnicamente viável, a classificação completa dos CNAEs até o 7º dígito. Esta medida permitirá a identificação precisa dos segmentos efetivamente beneficiados, o aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação das políticas públicas de desoneração e o fortalecimento da transparência junto ao controle social e institucional.

Fruição de benefícios por empresas inadimplentes ou impedidas judicialmente:

o) Implemente controles sistemáticos e automatizados para verificação periódica dos registros de inadimplência constantes do CADIN Estadual, bem como da lista de apenados divulgada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, de modo a impedir, suspender ou reverter a fruição de benefícios fiscais por contribuintes que estejam legalmente impedidos de utilizá-los, em cumprimento ao disposto no art. 6º da Lei nº 12.799/2008 e às decisões judiciais vigentes. Tais medidas devem ser incorporadas aos fluxos operacionais de concessão e manutenção dos incentivos, inclusive nos casos de benefícios de aplicação geral, garantindo aderência à legislação vigente, à jurisprudência e aos princípios constitucionais que regem a administração pública.

Concentração da fruição de benefícios fiscais por contribuintes específicos, com indícios de tratamento favorecido a empresas com dívidas junto ao Estado:

p) Implemente critérios objetivos de análise prévia e periódica da situação fiscal dos contribuintes, de forma a condicionar a fruição de benefícios fiscais à regularidade perante o fisco estadual, com consulta integrada aos registros de Dívida Ativa e demais cadastros de restrição.

q) Avalie, no âmbito das futuras concessões e renovações de benefícios fiscais, a introdução de mecanismos de limitação ou redirecionamento progressivo dos incentivos, com vistas à desconcentração do usufruto por poucos contribuintes, visando à ampliação do alcance da política fiscal a empresas de menor porte ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



relevância estratégica regional, promovendo maior equilíbrio concorrencial e efetividade socioeconômica das renúncias.

Análise ‘ex-ante’ à edição de benefícios fiscais:

r) Reestruture a análise ‘ex-ante’ das concessões fiscais, incorporando obrigatoriamente a definição clara do interesse público que justifica cada benefício, a fixação de objetivos e metas mensuráveis, o estabelecimento de contrapartidas específicas e mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados.

s) Realize estudos comparativos que contemplem alternativas menos onerosas ou mais eficazes, bem como o alinhamento das concessões com políticas públicas setoriais e metas de desenvolvimento sustentável. Que os processos administrativos sejam enriquecidos com pareceres técnicos de órgãos com expertise nas áreas beneficiadas, promovendo uma análise multidimensional e integrada. Por fim, que os elementos técnicos e justificativas utilizados nas análises sejam registrados de forma padronizada, sistematizados em plataforma própria e compartilhados com os órgãos de controle, de modo a fortalecer a transparência, a coerência e a qualidade técnica das decisões relativas à política de renúncia de receitas.

Efetividade da Renúncia – Análise ‘Ex-Post’:

t) Implemente um programa permanente e abrangente de avaliação “ex-post” das renúncias fiscais concedidas no âmbito do ICMS, com metodologia padronizada e critérios objetivos de análise que incluam: definição prévia das contrapartidas esperadas, identificação dos indicadores socioeconômicos a serem impactados, uso de técnicas quantitativas robustas e comparações contrafactuais. Os estudos devem ser realizados para todos os benefícios vigentes, segregados por modalidade, setor econômico e região geográfica, e conter avaliações sobre a efetividade da renúncia quanto aos objetivos estratégicos declarados, como geração de emprego, inovação, arrecadação incremental e desenvolvimento local.

u) Formalize cronograma de avaliações periódicas e a publicação transparente dos resultados, com compartilhamento das bases de dados e premissas adotadas ao Tribunal de Contas e à sociedade civil, fortalecendo o controle social e contribuindo para a revisão ou extinção de benefícios ineficazes, em consonância com os princípios da boa governança fiscal.

Controle Interno da Secretaria da Fazenda e Planejamento:

v) Revise a estratégia e os Planos de Trabalho da Assistência Técnica de Controle de Benefícios Fiscais (ABF), promovendo a imediata inclusão de atividades que contemplem a análise crítica da metodologia de mensuração das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



renúncias fiscais, o monitoramento sistemático dos benefícios vigentes e a avaliação da efetividade das políticas tributárias implementadas.

w) Passe a empregar técnicas de auditoria e ferramentas analíticas compatíveis com as melhores práticas de controle interno, com vistas a produzir avaliações independentes, fundamentadas e orientadas à melhoria da gestão fiscal.

x) Adote as providências necessárias para a formalização e operacionalização da parceria com a Controladoria Geral do Estado, de forma a assegurar uma atuação integrada, eficiente e colaborativa no âmbito do controle interno das renúncias de receitas.

Transparência Ativa na Divulgação das Renúncias de Receitas:

y) Aprimore a política de transparência ativa no tocante às renúncias de receitas, por meio da consolidação de série histórica única e acessível das projeções e fruições das renúncias, preferencialmente em formatos abertos e manipuláveis; da publicação de microdados com os tipos e valores fruídos por CNPJ e da disponibilização de dados desagregados por CNAE completo (7 dígitos).

z) Desenvolva painéis interativos (dashboards) com visualizações dinâmicas e filtráveis por setor, tipo de benefício, artigo normativo e localização geográfica, bem como a publicação periódica das solicitações de benefícios recebidas, contendo número do expediente, data de entrada e descrição do objeto.

aa) Registre e publique todas as interações entre agentes públicos e representantes privados sobre benefícios fiscais, alinhando-se aos princípios da Lei Anticorrupção e promovendo maior integridade nas relações institucionais.

Impactos do Sigilo no Processo de Fiscalização das Renúncias de Receitas:

bb) Abstenha-se de atribuir sigilo às informações relativas às renúncias de receitas fruídas por pessoas jurídicas, com base no disposto no §3º, IV, do artigo 198 do Código Tributário Nacional e no artigo 5º, IV, do Decreto Estadual nº 68.769/2024, regulamentador da transparência ativa no Estado. Que seja revista, de imediato, a prática de inserção das informações em processos classificados como sigilosos, passando-se à adoção de registros públicos, de livre acesso e amplamente divulgados, que contemplem os dados dos beneficiários, valores fruídos, objetivos, contrapartidas e fundamentações normativas.

cc) Faça com que os dados passem a integrar os mecanismos de transparência ativa já existentes, inclusive com a adoção de painéis interativos e formatos de dados abertos, alinhando a prática estadual à legislação vigente e às melhores práticas de governança pública. Tal medida visa garantir o respeito ao princípio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



constitucional da publicidade, assegurar o controle social sobre os gastos tributários e fortalecer a confiança nas políticas fiscais adotadas pelo Estado.

5. DAS FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS

A Diretoria de Contas do Governador (DCG) e as Unidades Regionais da Corte avaliaram em minúcias o desempenho operacional na execução das políticas públicas nas áreas sensíveis especificamente designadas pelo e Conselheiro Relator, a saber:

- Hospitais de Portas Abertas de gestão direta do Governo do Estado;
- Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico no Estado de São Paulo por meio da Concessão de Crédito e Microcrédito;
- Políticas Públicas de Inclusão Escolar na Educação Especial;
- Programa Estadual de Concessões de Rodovias;
- Políticas públicas voltadas às pessoas idosas, com ênfase nos serviços de acolhimento institucional.

Ao avaliar a atuação governamental paulista, mediante inúmeras pesquisas, análises de documentos, reuniões e visitas *in loco*, a DCG levou em conta o planejamento orçamentário para as supracitadas áreas, considerando a eficiência no alcance das finalidades e metas estipuladas e a efetiva e adequada alocação dos recursos públicos.

Registramos, uma vez mais, as minúcias do trabalho, a dedicação dos profissionais envolvidos e a excelência dos relatórios, de grande valia à Administração nos exercícios posteriores, desde que compreendidos como ferramenta útil ao aperfeiçoamento das ações do Estado.

Como resultado das atividades de fiscalização, diversas as observações das equipes técnicas deste Tribunal. Ocupamo-nos, neste parecer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



jurídico, com as impropriedades anotadas, a motivar a elaboração de diversas recomendações e a adoção de providências por parte da Administração.

Passemos agora aos achados mais relevantes, sob nossa perspectiva, e às proposições correspondentes, para cada uma das áreas avaliadas.

5.1. HOSPITAIS DE PORTAS ABERTAS DE GESTÃO DIRETA DO GOVERNO DO ESTADO

A Diretoria de Contas do Governador, sob a relatoria do Conselheiro Dr. Dimas Ramalho, conduziu auditoria operacional com o objetivo primordial de analisar as medidas adotadas pela Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo (SES) para assegurar a resolutividade da atenção à saúde e a continuidade do cuidado, alinhando-se aos objetivos essenciais da Atenção Hospitalar no Sistema Único de Saúde (SUS).

O escopo da fiscalização abrangeu o período de 2019 a 2024, concentrando-se em áreas críticas que intervêm no fluxo de atendimento, incluindo as atividades dos prontos-socorros, o funcionamento dos Núcleos Internos de Regulação (NIR), a gestão de convênios com o terceiro setor, o transporte sanitário, a engenharia clínica, o gerenciamento das estruturas prediais (incluindo acessibilidade) e a gestão de recursos humanos pela SES.

As constatações da auditoria apontam para um conjunto complexo de fatores que comprometem a eficiência do fluxo de atendimento. Um dos impactos mais significativos reside nas fragilidades da gestão de recursos humanos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Observou-se um déficit substancial de pessoal, com uma redução de quase 30% no quadro próprio dos hospitais selecionados entre 2019 e 2024, representando a perda de mais de três mil profissionais³.

Paralelamente, verificou-se alta rotatividade, com o número de saídas superando em quase cinco vezes o de ingressos em 2024, impulsionada por aposentadorias e exonerações a pedido. Em 2024, as saídas (681 profissionais) foram 4,79 vezes maiores que os ingressos (142 profissionais) nos hospitais selecionados. A aposentadoria voluntária e a exoneração a pedido foram os tipos de vacância predominantes, mas a SES não dispõe de informações sobre as causas da rotatividade ou das vacâncias a pedido.

Além disso, a gestão de RH carece de embasamento técnico e estratégico, evidenciado pela inexistência de estudos salariais para combater a evasão e pela falta de levantamento das necessidades de treinamento, comprometendo a qualificação permanente dos profissionais. Deficiências na gestão de recursos humanos, como a inexistência de levantamento das necessidades de treinamento e a não constituição dos Núcleos de Educação em Urgências, comprometem a promoção de programas de formação e educação continuada adequados para fornecer um atendimento qualificado em urgências.

A escassez de pessoal tem impactos diretos e multifacetados no fluxo de atendimento. A indisponibilidade de leitos é uma consequência direta, com centenas de leitos não sendo disponibilizados em 2024, afetando milhões de paulistas. Alguns leitos, como em alas infantis, nunca foram ativados por falta de profissionais.

Em 2024, 867 leitos não foram disponibilizados, afetando negativamente 24,3 milhões de paulistas. A quantidade de leitos indisponíveis

³ A proposta anual da SES para 2024, por exemplo, atenderia apenas cerca de 28% do déficit de pessoal apurado em 2023 nos hospitais em estudo. O número de servidores próprios sofreu uma queda de mais de 36% em 10 anos, enquanto o número de terceirizados mais que quadruplicou.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



aumentou 80% em 5 anos (2019-2024), representando 386 leitos a menos. Em uma unidade, o pior cenário atingiu 64% de leitos não disponíveis. Alguns leitos, como 6 leitos na ala infantil do Mandaqui, nunca foram ativados devido à falta de pessoal.

A falta de pessoal também leva à suspensão de atendimentos especializados, cirurgias ou transplantes. A ocupação inadequada de leitos de urgência e UTI por pacientes elegíveis para transferência para unidades de cuidados prolongados (UCPs), instituições de longa permanência ou abrigos, ocorre devido à insuficiência de leitos e vagas nessas outras unidades, comprometendo o fluxo de saída e liberando leitos essenciais. Pacientes são internados indevidamente em áreas de pronto-socorro por longos períodos, violando a dignidade do usuário e contribuindo para a superlotação e a demora no atendimento⁴.

A operacionalidade de áreas hospitalares torna-se dependente de plantões extras, confirmando a insuficiência de pessoal próprio⁵. A falta de pessoal afeta criticamente o funcionamento do Núcleo Interno de Regulação (NIR), prejudicando sua operação ininterrupta e a interface com a Central de Regulação, gerando sobrecarga e inércia que contribuem para o represamento⁶. A escassez de equipes médicas chegou a causar a rejeição de quase quinze mil fichas de regulação de urgência e emergência em menos de um ano.

Diante do cenário de déficit de pessoal, a terceirização de serviços hospitalares via convênios com entidades do terceiro setor tornou-se a solução

⁴ Em 2024, 89% dos pacientes indicados para transferência para UCPs não foram transferidos por falta de vagas. A indisponibilidade de leitos em UCPs municipais para pacientes de hospitais estaduais também compromete os encaminhamentos. Pacientes já hospitalizados são alocados de forma inadequada em áreas de pronto-socorro, com longos períodos de internação que variaram entre mais de 24 horas e 54 dias. Submeter pacientes e acompanhantes a instalações inadequadas viola os princípios do serviço público e a dignidade do usuário. Isso ocorre devido ao aumento no atendimento de urgência/emergência combinado com a carência de leitos de internação.

⁵ Os serviços mais dependentes de plantões extras são Enfermagem, Cirurgia Geral e Anestesiologia.

⁶ Para funcionar adequadamente, os NIRs necessitariam de um reforço de pessoal de quase 60%. A inércia do NIR devido à falta de pessoal pode causar sobrecarga de atendimentos. A Portaria MS nº 2.048/2002 introduziu o conceito de "vaga zero" para garantir acesso imediato a pacientes graves mesmo sem leitos vagos ou condições ideais, o que por si só já representa uma sobrecarga.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



adotada para manter serviços essenciais ativos, como prontos-socorros e UTIs⁷. Contudo, essa estratégia introduz fragilidades significativas na gestão e controle. Há dificuldade em verificar o cumprimento dos tempos máximos de atendimento nos serviços conveniados pela falta de um sistema de gestão hospitalar adequado.

O controle do registro de presença de profissionais intermediados por empresas apresenta alto risco. Existe carência de dados detalhados sobre custos alocados aos convênios, e os próprios ajustes carecem de detalhamento suficiente para um controle efetivo, incluindo a falta de indicadores de qualidade.

A diversidade de entidades conveniadas em um mesmo hospital dificulta o controle finalístico e administrativo, e a SES não possui conhecimento total sobre os serviços conveniados pelas unidades. Embora a terceirização vise manter o serviço ativo, ainda se observa a incompatibilidade de serviços finalísticos com o atendimento adequado e a não resolução total da superlotação e demora. A dependência crescente do terceiro setor, como evidenciado na área de Anestesiologia, aponta para um futuro de saúde pública dependente do setor privado.

Outros problemas operacionais e de infraestrutura também impactam o fluxo. Foram identificadas deficiências na classificação de risco, incluindo falta de equipamentos ou condições ambientais adequadas e o não respeito ao tempo médio para a classificação. A ineficiência do transporte em ambulâncias tipo UTI causa a perda de exames e procedimentos, atrasando diagnósticos, tratamentos e prolongando internações.

A gestão da manutenção de equipamentos é precária, com subutilização do sistema Effort devido à falta de pessoal e acesso de terceiros,

⁷ Em 2024, no universo dos 14 hospitais-escopo, apenas um mantinha o PS ou UTI em funcionamento por meio de servidores próprios. A escalada dos gastos com o terceiro setor pode ser visualizada na Tabela 4 (Gastos Hospitais-Escopo por Modalidade 2022-2024).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



levando à indisponibilidade de equipamentos essenciais para o atendimento. Constatou-se a falta de assistente social no NIR, impactando o encaminhamento adequado dos pacientes e a assistência social.

Adicionalmente, a auditoria apontou deficiências na infraestrutura predial, como estruturas inadequadas, pendências contra incêndio (apenas uma pequena parcela dos hospitais possui AVCB vigente), e problemas de acessibilidade, com barreiras arquitetônicas e ausência de ambientes acessíveis para pessoas com deficiência. A falta de planejamento e alocação orçamentária para reformas e manutenções necessárias agrava a situação.

Em relação às condições de infraestrutura dos hospitais, quanto às edificações, a auditoria elaborou as seguintes propostas de encaminhamento à Secretaria de Estado da Saúde:

- 17. Atenda as reais necessidades de obras, reformas prediais e manutenções de instalações de seus hospitais próprios;
- 18. Invista em obras e reformas para adequações que visam obter o AVCB em seus hospitais próprios;
- 22. Elimine as barreiras arquitetônicas, que dificultam/inviabilizam o acesso e o atendimento à pessoa com deficiência, em seus hospitais próprios;
- 23. Garanta ambientes equipados e disponíveis ao uso por pessoa com deficiência em seus hospitais próprios.

Para tais proposições, a auditoria considerou critérios de Segurança e proteção contra Incêndios e Emergências (Código Estadual de Proteção contra Incêndios e Emergências⁸ e seu Regulamento⁹; a Resolução RDC Anvisa nº 63, de 25 de novembro de 2011 que dispõe sobre os Requisitos de Boas Práticas de Funcionamento para os Serviços de Saúde e a NBR 9050 que trata de “Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos”.

⁸ Lei Complementar nº 1.257, de 06 de janeiro de 2015.

⁹ Decreto nº 63.911, de 10 de dezembro de 2018. Institui o Regulamento de Segurança Contra Incêndios das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e dá providências correlatas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Os atendimentos de urgência e emergência em hospitais requerem recursos humanos com capacitação e em quantidade suficiente, mas também demandam uma infraestrutura instalada que esteja apta ao atendimento tempestivo e de qualidade. Daí a necessidade de que as edificações passem por processos frequentes de manutenção predial e atendam ao que determina a legislação, quanto à acessibilidade e a segurança contra incêndios.

Necessário também que os pacientes sejam alocados adequadamente, em instalações compatíveis com seus estados clínicos, que foi outro ponto já criticado.

A auditoria verificou a existência de inadequações na estrutura dos prédios, incluindo desde problemas de solução pontual e mais rápida, como vazamentos, mobiliário deteriorado, esquadrias enferrujadas e falta de limpeza até situações mais críticas e que demandam planejamento e recursos vultosos para sua solução, como a necessidade de reformas, trocas de elevadores e refrigeração central.

Observa-se que, ainda que haja a previsão de execução de reformas e ampliações nas unidades de saúde, no PES¹⁰ 2024/2027, não há clareza quanto ao prazo em que estas obras serão realizadas, pois boa parte delas ainda dependeria de disponibilidade orçamentária.

Conforme Apêndice Q do relatório da auditoria, são reformas e ampliações para atendimento adequado aos pacientes, atendimento a normas da vigilância sanitária, correções de falhas estruturais, possibilidade de recebimento de equipamentos médicos, entre outras, em diversos hospitais¹¹.

¹⁰ Plano Estadual de Saúde.

¹¹ Complexo Hospitalar Padre Bento, Hospital Regional de Osasco, Hospital Regional de Assis, Hospital Geral de São Mateus, Hospital Geral de Guaianases, Complexo Hospitalar Padre Bento, Hospital de Mirandópolis, Hospital Geral de Vila Nova Cachoeirinha, Hospital Heliópolis, Hospital Ipiranga, Hospital Regional de Ferraz de Vasconcelos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Observa-se que não se trata apenas de ampliar a possibilidade de atendimento da demanda, que já é expressiva, como também adequar as instalações a normas técnicas que definem como devem ser os ambientes, para que sejam passíveis de aprovação pela vigilância sanitária¹².

É necessário o estabelecimento de um cronograma físico-financeiro para tais obras, portanto o Estado deve planejar a alocação de recursos para tais obras.

Em relação à segurança contra incêndios, a auditoria apurou que somente 4 hospitais do escopo analisado possuem o auto de vistoria do corpo de bombeiros (AVCB¹³) vigente, ou seja, que, comprovadamente atendem às exigências. Verificou-se a ausência de sinalização para saídas de emergência e mapa de rota de fuga da edificação, conforme exigido em norma.

O Decreto nº 63.911/2018¹⁴ apresenta a seguinte definição para o AVCB:

“AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros: é o documento emitido pelo CBPMESP certificando que, no ato da vistoria técnica, a edificação ou área de risco atende às exigências quanto às medidas de segurança contra incêndio, nos termos deste Regulamento”.

São objetivos do Decreto (art. 2º, g.n.):

- I - proteger, prioritariamente, a vida dos ocupantes das edificações e áreas de risco, em caso de incêndios e emergências;
- II - restringir o surgimento e dificultar a propagação de incêndios, estimulando a utilização de materiais de baixa inflamabilidade e reduzindo a potencialidade de danos ao meio ambiente e ao patrimônio;

¹² Vide RESOLUÇÃO-RDC Nº 50, DE 21 DE FEVEREIRO DE 2002. Dispõe sobre o Regulamento Técnico para planejamento, programação, elaboração e avaliação de projetos físicos de estabelecimentos assistenciais de saúde. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2002/rdc0050_21_02_2002.html

¹³ Decreto nº 63.911/2018: *Institui o Regulamento de Segurança Contra Incêndios das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e dá providências correlatas* - apresenta a seguinte definição para o AVCB: “AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros: é o documento emitido pelo CBPMESP certificando que, no ato da vistoria técnica, a edificação ou área de risco atende às exigências quanto às medidas de segurança contra incêndio, nos termos deste Regulamento”.

¹⁴ Institui o Regulamento de Segurança Contra Incêndios das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2018/decreto-63911-10.12.2018.html>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



- III - proporcionar, nas edificações e áreas de risco, os meios mínimos necessários ao controle e extinção de incêndios;
- IV - evitar o início e conter a propagação do incêndio, reduzindo danos ao meio ambiente e ao patrimônio;
- V - viabilizar as operações de atendimento de emergências;
- VI - proporcionar a continuidade dos serviços nas edificações ou áreas de risco;
- VII - distribuir competências para o fiel cumprimento das medidas de segurança contra incêndios;
- VIII - fomentar o desenvolvimento de uma cultura prevencionista de segurança contra incêndios. (g.n.)

Portanto, é clara a importância da obtenção do AVCB para os ambientes analisados.

A Coordenadoria de Serviços de Saúde (CSS) indicou a existência de obras em algumas unidades para a obtenção do AVCB, mas que não contemplam a totalidade dos hospitais com pendências, revelando um alto risco potencial aos usuários daquelas estruturas.

O Decreto n. 63.911/18 requer para hospitais e prontos-socorros e postos de atendimento de urgência diversas medidas de segurança contra incêndio, como saídas de emergência, iluminação de emergência, sistemas de detecção, alarmes, sinalização, segurança estrutural e compartimentação vertical e horizontal, entre outras, que são itens especialmente importantes por se tratar de ambientes com pessoas em situação de fragilidade física e emocional.

Sem o AVCB, não há garantia que essas importantes medidas estejam efetivamente implantadas, daí a importância do encaminhamento da proposta da auditoria e, novamente, do estabelecimento de um cronograma físico financeiro que contemple a totalidade das obras necessárias para obtenção do AVCB nas unidades que não o possuem e renovação dos documentos que tiverem seu prazo de validade alcançado, bem como a alocação dos recursos necessários para tal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Outra questão analisada pela auditoria quanto à conformidade das instalações das edificações, foi a acessibilidade. Como bem ressaltado, trata-se de medidas essenciais para o pleno atendimento a pessoas que utilizam os estabelecimentos de saúde e comumente apresentam mobilidade reduzida.

A análise das rotas de acesso ao serviço de pronto-socorro, desde a calçada até os ambientes internos, revelou a ausência de piso tátil direcional, ausência de sinalização direcional visual, existência de barreiras arquitetônicas, portas com largura insuficiente para a passagem de cadeiras de rodas, degraus e rampas com dimensões insuficientes para a passagem de cadeirantes, falta de banheiros acessíveis ou banheiros acessíveis sem condições de uso, entre outras.

A situação encontrada demonstra a falta de atendimento ao disposto na NBR 9050¹⁵ e a necessidade não apenas que novas obras sejam dotadas de acessibilidade, mas também que haja serviços e manutenção dos locais já existentes para sua total adequação.

Em suma, a escassez de pessoal na rede hospitalar pública impacta diretamente a capacidade de leitos disponíveis, leva à suspensão de serviços, acarreta longos tempos de espera, resulta em alocações inadequadas de pacientes, sobrecarrega os serviços existentes, compromete o funcionamento de áreas essenciais como a Regulação Interna, e força a gestão a depender cada vez mais de parcerias com o terceiro setor, muitas vezes sem estudos técnicos adequados para dimensionar as necessidades e reter profissionais.

A terceirização de serviços nos hospitais públicos, especialmente através de convênios com entidades do terceiro setor, impacta a gestão e a eficiência de diversas formas, muitas delas negativas. A dependência da terceirização, embora seja uma resposta à falta de pessoal próprio, não se

¹⁵ NBR 9050:2020 — Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



configura como uma solução completa para os problemas de fluxo e eficiência, e introduz novas complexidades e fragilidades na gestão e controle.

Assim, é forçoso repisar as recomendações propostas pela auditoria concentradas em áreas como a melhoria na gestão de RH, a eficiência operacional, a segurança contra incêndio e a acessibilidade, e a qualificação da gestão de parcerias com o terceiro setor, visando aprimorar a qualidade e a acessibilidade dos serviços de emergência nos hospitais públicos, sem prejuízo de propor ainda o planejamento das obras necessárias, considerando alocação orçamentária e estabelecimento de cronograma físico-financeiro objetivo.

5.2. FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NO ESTADO DE SÃO PAULO POR MEIO DA CONCESSÃO DE CRÉDITO E MICROCRÉDITO

A auditoria operacional teve como objeto a análise do fomento ao desenvolvimento socioeconômico, especialmente as ações relacionadas à oferta de crédito e microcrédito a empresas e municípios do Estado de São Paulo, realizadas pela agência de fomento Desenvolve SP (DSP) e pelo Fundo de Investimento de Crédito Produtivo Popular do Estado de São Paulo, conhecido como Banco do Povo Paulista (BPP).

Já o escopo da fiscalização foi: (i) avaliar a coerência das operações de crédito em relação aos objetivos de desenvolvimento socioeconômico do Estado de São Paulo; (ii) o monitoramento dos impactos econômicos dessas operações para a sociedade; (iii) a eficiência do processo de concessão de crédito em conformidade com os normativos internos; e (iv) as medidas adotadas para minimizar as perdas financeiras decorrentes da inadimplência.

Destacamos a seguir os seguintes achados descritos no minucioso Relatório Operacional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Em relação à **composição da carteira da DSP** foram identificadas divergências entre as metas previstas nas peças orçamentárias e os resultados obtidos com desembolsos para empresas e municípios. Chama a atenção o fato de que os valores desembolsados para o setor privado corresponderam a cerca de 30% dos valores desembolsados para o setor público, contrariamente às metas do programa 1049 previstas no PPA 2024-2027. Além disso, as metas na LOA de 2024 também estavam significativamente divergentes das metas anuais estipuladas no PPA, evidenciando a incongruência entre os documentos.

Detalhando um pouco a mais o achado acima, de acordo com o PPA 2024-2027, ao comparar os indicadores de produto “Montante Total Desembolsado para Empresas” e “Montante Total Desembolsado para Municípios Paulistas”, era esperado que o valor desembolsado em 2024 para empresas fosse 1,71 vez superior aos desembolsos para municípios, com perspectiva de aumentar gradativamente para 2,21 vezes até 2027. Porém, em 2024, o valor desembolsado para o setor privado correspondeu a pouco mais que 30% (0,32 em 2024) do que foi investido no setor público, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 10: Comparação entre desembolsos previstos e realizados pela DSP

(R\$ milhões)	2023	2024	2025	2026	2027
Municípios Paulistas (Previsão PPA 2024-2027)	370	463	509	560	616
Municípios Paulistas (Desembolsos realizados)	542	691	-	-	-
Empresas (Previsão PPA 2024-2027)	632	790	967	1185	1362
Empresas (Desembolsos realizados)	312	220	-	-	-
Taxa de proporção prevista (empresas / municípios)	1,71	1,71	1,90	2,12	2,21
Taxa de proporção realizada (empresas / municípios)	0,58	0,32	-	-	-

Fonte: Elaborado pela DCG com base no PPA 2024-2027 e nos relatórios de desembolsos enviado em resposta às Requisições de Documentos e Informações DCG-2 nº 10/2024, Anexo F (item 11.5) e nº 14/2024, Anexo J (item 1).

Adicionalmente, as metas divulgadas na LOA de 2024 divergem das que constam no PPA, correspondendo ao valor de R\$ 808 mi em crédito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



para municípios paulistas (75% a mais) e R\$ 922 mi para empresas (17% a mais).

Em relação ao setor público, foi apurado que houve baixa destinação de recursos para investimentos de alto impacto e predominância de desembolsos para recapeamento e pavimentação. Apesar da diretriz institucional da DSP de priorizar projetos estruturantes de alto impacto social, em 2024, apenas 16,90% dos desembolsos destinados a prefeituras foram alocados para investimentos dessa natureza, percentual significativamente inferior à meta de 35% estabelecida no PPA 2024-2027. Os recursos foram destinados precipuamente a projetos de pavimentação (36,63%) e de asfalto e recapeamento de vias (29,95%). No Apêndice D constam as razões que levaram a Fiscalização a desconsiderar pavimentação, asfalto e recapeamento na categoria de investimento de “alto impacto”.

Na verificação dos desembolsos por linhas de crédito ofertadas pela DSP ao setor privado, notou-se redução do financiamento a projetos estratégicos. Em 2024, os recursos foram alocados majoritariamente em Capital de Giro (54%). Destaca a Fiscalização que os desembolsos para Capital de Giro são excluídos da definição de projetos de alto impacto para o setor privado, isto é, embora a meta estabelecida pela DSP no PPA 2024-2027 fosse atingir 60% de valor desembolsado para investimentos de alto impacto, em 2024, mais da metade do valor foi destinado à Capital de Giro. Os desembolsos para Sustentabilidade representaram 20,27% (menos da metade do que era em 2021) e para estímulo ao crescimento, 23,13%. Já os desembolsos vinculados às linhas de Inovação e Agronegócio representaram 2,93% e 0,40%, respectivamente. As linhas de crédito vinculadas a Programas de Governo, cujos desembolsos em 2017 representavam mais de 50%, declinou para 0,16%.

No que tange ao **monitoramento dos resultados do programa**, salta aos olhos a constatação feita pela DCG de que, tanto a DSP, quanto o BPP, não dispõem de procedimentos definidos para mensurar o impacto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



socioeconômico resultante dos desembolsos realizados para empresas e municípios, o que dificulta a mensuração e divulgação dos resultados efetivamente gerados à população, devido à concessão de crédito e microcrédito. Por exemplo: Se os empréstimos a empresas ajudaram na manutenção das atividades, na expansão dos negócios e na geração de empregos. Em relação aos municípios, qual o impacto dos investimentos em infraestrutura, serviços públicos e qualidade de vida da população.

Quanto ao **processo de concessão de crédito**, constatou-se ausência de documentação no sistema informatizado de operações de crédito concedidas. A DSP armazena parte da documentação (referente a cadastro e análise prévia) no sistema, porém parte dos documentos encaminhados pelo cliente, via e-mail, são armazenados somente na pasta geral da área de negócios (rede). Já o BPP apresentou documentação incompleta ou inadequada para a maioria dos contratos verificados. Além disso, foi identificada a necessidade de incluir no Manual Normativo do BPP as responsabilidades do analista de crédito e detalhamento de suas atribuições, inclusive mecanismos de conferência dos documentos anexados ao processo.

No entendimento da Fiscalização, a capacidade de atendimento nas agências do BPP mostrou-se inadequada, pois, do total de 559 unidades, quase 70% contavam com apenas um agente de crédito e cerca de 11% não possuíam profissional disponível para realizar o atendimento que dá início à solicitação de crédito. Foi destacado que a solicitação de crédito ao BPP é exclusivamente presencial e que o agente de crédito possui diversas atribuições além de realizar o atendimento inicial, as quais exigem inclusive que ele se ausente do posto para realizar visitas aos empreendimentos e prospecções.

A DCG constatou atrasos significativos na liberação de crédito pela DSP, especialmente na esteira "Projetos", onde o prazo entre a solicitação e a liberação da primeira parcela variou de 222 a 436 dias úteis, muito acima do limite estabelecido de 180 dias úteis. Em relação ao BPP, verificou-se que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



prazo de efetivação das operações de crédito se deu majoritariamente em até 20 dias, porém foi informado pela gestão que atualmente não há parâmetros ou normativos internos que estabeleçam prazos máximos para a concessão de crédito pelo Fundo.

No que se refere às **medidas de mitigação de perdas**, constataram-se deficiências na gestão da inadimplência pelo BPP, uma vez que 137 unidades de atendimento do Banco do Povo ficaram inoperantes ao menos um mês entre janeiro e setembro de 2024, por registrarem inadimplência acima do limite estipulado pelo Conselho de Orientação do Fundo. Além de ter ocorrido aumento de contratos em prejuízo, representando quase 40% do valor histórico concedido em crédito e cerca de 60% da quantidade de contratos.

A Fiscalização detalha que conforme a 98ª ata do Conselho de Orientação do Fundo (COF), como medida para reduzir os riscos de inadimplência, o Banco do Povo utiliza-se de uma prática denominada *Stoploss*, aplicável a municípios que apresentem um índice de inadimplência individualizado superior ao teto definido pelo Conselho, ficando impedidos de realizar novas operações de crédito até que haja a melhora do indicador (para abaixo do teto).

Verificou-se também que, tanto o BPP, quanto a DSP, apresentaram deficiências nos processos de cobrança e registro de inadimplências. Na DSP, 53,50% dos contratos inadimplentes não estavam inscritos na Serasa, 12,56% não haviam sido judicializados e 7,58% não possuíam registro no Cadin, de forma contrária à previsão no Manual de Normas e Procedimentos. No BPP, identificou-se que 24,50% dos valores devidos não estavam contemplados em nenhuma modalidade de cobrança.

Nessa conformidade, e na esteira do pronunciamento da DCG, destacamos a seguir os principais encaminhamentos destinados à Desenvolve



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



SP e ao Banco do Povo Paulista, caso assim entenda e decida o e. Conselheiro Relator:

Propostas aplicáveis à Desenvolve SP e ao Banco do Povo Paulista:

1. Instituir e divulgar indicadores que mensurem os impactos da concessão de crédito e microcrédito para a sociedade, além do montante desembolsado. Os indicadores devem refletir aspectos como a formalização de empreendedores informais, a geração de emprego, a evolução da renda nas regiões e setores beneficiados e outros fatores relevantes para o desenvolvimento socioeconômico.
2. Estabelecer parâmetros normativos internos para a concessão de crédito, definindo prazos máximos para cada etapa do processo, desde a solicitação até o desembolso do recurso.
3. Revisar e aprimorar os processos internos de cobrança e registro de devedores em órgãos de proteção ao crédito (como Serasa e Cadin), garantindo tratamento isonômico aos clientes e padronização na gestão da dívida.

Propostas aplicáveis à Desenvolve SP:

4. Aprimorar o planejamento e a definição das metas divulgadas nas peças orçamentárias, assegurando a coerência entre elas e a consistência entre as projeções e os resultados esperados. Esse aprimoramento deve considerar tanto o montante desembolsado para empresas e municípios quanto a finalidade dos projetos financiados e as linhas de crédito priorizadas.
5. Implementar um sistema integrado de gestão documental vinculado ao sistema de concessão de crédito, a fim de que toda a documentação enviada pelo cliente seja registrada, organizada e acessível de forma segura dentro da plataforma de crédito, associada ao contrato correspondente.



Propostas aplicáveis ao Banco do Povo Paulista:

6. Revisar o modelo atual de indicação de apenas um funcionário por município/unidade de atendimento, estabelecendo uma métrica baseada em indicadores como a quantidade de habitantes do município, o número de microempresas constituídas ou a demanda média de atendimentos. Essa métrica deverá ser revisada periodicamente para acompanhar a evolução da demanda.

7. Incluir no Manual Normativo capítulo específico que detalhe as atividades do analista de crédito, estabelecendo parâmetros objetivos que devem ser inspecionados no processo de concessão de crédito.

8. Criar listas padronizadas de documentos obrigatórios para cada tipo de solicitação de crédito e implementar um sistema de dupla verificação, no qual outro analista de crédito revise a documentação antes de aprovação.

9. Estabelecer mecanismos de prevenção e gestão da inadimplência para as unidades de atendimento, permitindo a identificação precoce de riscos e a adoção de ações corretivas antes que a suspensão do crédito (*stoploss*) se torne necessária, com o objetivo de reduzir as taxas de inadimplência e de prejuízos acumulados ao longo dos anos para cada município participante.

5.3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO ESPECIAL

O escopo da auditoria abarcou o exame dos seguintes serviços e apoios da Educação Especial: **(i)** infraestrutura de prédios escolares no que se refere à acessibilidade, **(ii)** procedimentos adotados pelos órgãos da Seduc para promover o encaminhamento pedagógico de alunos que podem ser elegíveis aos serviços da Educação Especial e, por fim, **(iii)** atuação intersetorial e equipe multidisciplinar nas políticas de inclusão escolar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Quanto à acessibilidade, foi avaliada a quantidade de prédios escolares acessíveis e sua distribuição geográfica, sendo selecionadas, ainda 150 (cento e cinquenta) escolas para inspeção *in loco* para avaliação da conformidade da infraestrutura com as normas técnicas da ABNT e do grau de acessibilidade dos ambientes pedagógicos e de convívio.

Relativamente aos serviços da Educação Especial, foi examinada a abrangência e a oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE) nas escolas com alunos elegíveis ao serviço, sendo a avaliação dividida por tipo de deficiência (física, visual, auditiva, intelectual, transtorno do espectro autista) e por altas habilidades/superdotação, identificando-se, ainda, a quantidade de alunos prejudicados pela falta de oferta das especialidades necessárias.

Examinada também a elaboração das Avaliações Pedagógicas Iniciais dos alunos público-alvo da Educação Especial e da sua anexação no sistema Secretaria Escolar Digital (SED), de modo a se verificar possível expansão de tais serviços em comparação com o cenário identificado em 2023 pela Fiscalização.

Foi examinado se alunos potencialmente elegíveis foram direcionados para realização da API, por meio de procedimento formal e institucionalizada na Secretaria da Educação (Seduc), e se tal procedimento era conhecido pelos profissionais de ensino e adotado regularmente durante o atendimento educacional.

Quanto à atuação intersetorial e à equipe multidisciplinar, buscou-se verificar a existência de procedimentos na Seduc que visassem a adoção de ações coordenadas com a Secretaria da Saúde, bem como a utilização de equipe multidisciplinar para suporte aos profissionais da Educação Especial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



No que se refere à avaliação da acessibilidade das escolas da rede estadual, estas foram as seguintes propostas de encaminhamento à Secretaria da Educação:

1. Envide esforços para acelerar o processo de adequação de acessibilidade dos prédios escolares, em cumprimento da legislação estadual, executando integralmente os planos criados e reforçando a dotação da ação específica que viabiliza estas obras;
2. Promova levantamento, por exemplo junto com as Inspeções Periódicas realizadas pela FDE, a fim de detectar, em escolas consideradas acessíveis, inadequações com as normativas técnicas e efetue as ações corretivas;

As conclusões da auditoria demonstram um cenário preocupante e de manifesto descumprimento da legislação que trata da matéria, mesmo ultrapassado em 18 anos o prazo para a adequação local.

Foi informada a existência de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre a Seduc e o Ministério Público do Estado de São Paulo, em 2014, com o compromisso de tornar acessíveis todos os prédios escolares da rede estadual de ensino no prazo máximo de 15 anos, representando outra obrigação que provavelmente não será cumprida pelo Estado.

O relatório indicou que 1.607 (32,3%) das escolas da rede estadual são acessíveis, sendo 3.373 não plenamente acessíveis (67,7%).

A auditoria apurou que 6.352 alunos com deficiência motora estudam em 2.380 escolas não acessíveis, impedindo sua plena integração ao ambiente escolar, desrespeitando a diversidade e as necessidades individuais dos estudantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Outro achado foi a falta de escolas com ambientes acessíveis em cerca de 25% dos municípios paulistas. Um em cada 4 municípios paulistas não possui escolas acessíveis.

- 85% das escolas avaliadas (150) não possuem todos os obstáculos suspensos identificados com piso tátil de alerta.

- 80,3% dos laboratórios de ciências não são adequados para utilização por pessoas em cadeira de rodas.,

- 67,5% das escolas não possuem rampas com corrimãos adequados.

- 63,4% das calçadas não são adequadas para circulação, com rachaduras, buracos, desníveis ou obstáculos – como árvores, raízes, postes, lixo ou entulho – que impediam ou limitavam a circulação de pessoa em cadeira de rodas.

- 39,6% das escolas não possuem rota acessível para a quadra de esportes.

Foi identificado sanitário acessível em 100% das escolas dita acessíveis, mas ainda inexistentes em 9,3% das escolas não acessíveis. Porém nas que contavam com o ambiente, cerca de 25% não possuíam barras de apoio na bacia sanitária ou não tinham lavatório suspenso, adotando modelo com armário ou coluna, e em 13,2% das escolas não acessíveis e em 21,3% das escolas acessíveis foi observado que o **sanitário acessível estava sendo utilizado para função diversa ou não estava em condições de uso.**

Placas em relevo ou em Braille não são utilizadas para identificar ambientes em 96,0% das escolas acessíveis e em 98,7% das escolas não acessíveis;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Nos laboratórios de ciências, foi avaliado a existência de espaço que permitisse a circulação e manobra de cadeira de rodas, a presença de mesa ou bancada adaptada e de pia que permitisse a aproximação, sendo identificado que 84,0% das escolas não acessíveis e 77,2% das escolas dita acessíveis não satisfaziam todos estes aspectos.

Nas bibliotecas e salas de leitura, notou-se também a falta de espaço adequado para circulação entre as mesas ou entre as estantes e corredores de armazenagem dos livros, sendo que a impossibilidade de circulação e manobra em cadeira de rodas foi constatada em 36,1% das escolas não acessíveis e em 18,1% das escolas ditas acessíveis.

A auditoria criticou que, mesmo com a execução das adequações previstas para os próximos anos, menos da metade (43,6%) dos prédios escolares serão acessíveis, o que também demonstra a falta do devido planejamento, por parte do Governo do Estado.

Observa-se que o problema não se limita às escolas sem acessibilidade, pois, mesmo nos locais teoricamente adaptados, foi observado o descumprimento da totalidade das exigências definidas nas normas técnicas da ABNT ou ainda a falta de manutenção preventiva e corretiva.

Trata-se de falhas com altos percentuais de inconformidades observados tanto nas escolas acessíveis como nas não acessíveis, como ausências de rotas acessíveis, locais não acessíveis dentro do ambiente escolar, inconformidades em pisos táteis – essenciais para a orientação de deficientes visuais, pouco espaço para circulação de cadeiras de rodas, obstáculos à passagem e em rotas acessíveis, pisos desnivelados, elevadores quebrados, ausência de rebaixamento nas guias para acesso a calçadas e calçadas quebradas, rampas com inclinação acentuada, ausência de corrimãos, entre outras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



As fotos do relatório da auditoria revelam, além da falta de acessibilidade, a falta de manutenção das construções, como um todo, representando risco para todos os usuários dos ambientes escolares.

Nas avaliações referentes a deficientes visuais, chama a atenção o elevado percentual de irregularidades ou omissões observados nas escolas ditas dotadas de acessibilidade.

A situação observada revela que não foi superado o quadro observado em 2016, quando também houve fiscalização operacional sobre acessibilidade na rede pública escolar estadual. O relatório da DCG informa que, naquela oportunidade, constatou-se que cerca de 70% das escolas possuíam ao menos um ambiente com problemas de acessibilidade e que quase 95% das escolas apresentaram algum descumprimento nas determinações da NBR 9050.

Em relação aos aspectos orçamentários, a auditoria informou a criação da 'ação 2660 – Acessibilidade Física dos Prédios Escolares da Rede Estadual de Ensino', nas peças orçamentárias a partir do ano de 2023, com o fim de tornar os prédios escolares acessíveis às pessoas portadoras de deficiência e com mobilidade reduzida.

Observa-se que a redução nos valores de dotação, empenho e liquidação foram expressivos de 2023 para 2024.

A dotação de 2023 foi 570% maior do que a de 2024. Já o valor liquidado em 2023 foi 90% superior ao de 2024, mostrando um retrocesso na execução efetiva de obras de acessibilidade.

A acessibilidade garante o alcance amplo e irrestrito dos ambientes, permitindo aos alunos a participação em todas as atividades e sua integração social de forma segura e indiscriminada, sem barreiras físicas ou sensoriais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



A inclusão plena dos alunos deficientes em ambientes escolares devidamente adaptados representa ganho não somente para eles, mas para todos os usuários da escola, como professores e funcionários, pais e familiares, conscientizando sobre a importância da diversidade.

A própria norma de acessibilidade, NBR 9050, informa que visa “proporcionar a utilização de maneira autônoma, independente e segura do ambiente, edificações, mobiliário, equipamentos urbanos e elementos à maior quantidade possível de pessoas, independentemente da idade, estatura ou limitação de mobilidade ou percepção”.

Como demonstrado pela auditoria, a acessibilidade nas escolas públicas tem correlação direta com os ODS 4 – “Educação de Qualidade” e ODS 10 – “Redução das Desigualdades” e acrescentamos ainda o ODS 11 – “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, todos objetivos indispensáveis para o alcance de uma sociedade justa e inclusiva.

O Estado conta com legislação robusta prevendo a necessidade de ambientes adaptados, existentes há décadas, mas ainda não foi capaz de cumprir com as obrigações legais.

Além disso, restou claro que o valor que tem sido aplicado e os projetos futuros previstos ainda são insuficientes para garantir a acessibilidade na totalidade das escolas e boa parte do recurso nem mesmo possui prazo definido para sua efetivação, como é o caso dos projetos.

Soma-se a essa falta de perspectiva a questão da inadequação da infraestrutura de acessibilidade já instalada nas escolas ditas acessíveis, demonstrando que há pouco investimento tanto na implementação quanto na manutenção da acessibilidade nas escolas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Sendo assim, concordamos com as propostas de encaminhamento elaborados pela auditoria, acrescentando, para o item 1, a necessidade do estabelecimento de um cronograma de projetos e obras de acessibilidade que contemple todas as escolas não acessíveis, contemplando integralmente o que dispõe a NBR 9050.

Quanto à **abrangência e à oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE)**, estas as propostas de encaminhamento:

3. Desenvolva função no Sistema SED que permita monitorar e acompanhar as conclusões decorrentes da Avaliação Pedagógica Inicial, a exemplo da recomendação de matrícula no Atendimento Educacional Especializado com identificação da(s) especialidade(s) necessária(s), a fim de permitir reconhecer a efetiva demanda por este serviço e, assim, viabilizar sua oferta;
4. Promova levantamento das demandas de Atendimento Educacional Especializado e envide esforços para viabilizar sua prestação, priorizando as especialidades e localidades em que há maior carência deste serviço;

Nos trabalhos da Fiscalização, foi identificada falta de oferta da maioria das especialidades de AEE (deficiência física, visual, auditiva, além de altas habilidades) por todo o Estado, exceção feita à deficiência intelectual e ao Transtorno do Espectro Autista. Detectou-se que nas especialidades com carência de oferta, 82,7% da demanda potencial não é atendida.

- 42.500 (51,8%) alunos público-alvo não receberam AEE adequado para nenhuma de suas necessidades. Outros 6.539 (8,0%) receberam AEE adequado para apenas parte de suas necessidades.

- 88,1% dos casos de altas habilidades, 82,9% de deficiência visual (82,9%) e 81,4% de deficiência não receberam atendimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Mesmo na especialidade de deficiência intelectual, com patamar de atendimento mais elevado, apenas 52,3% dos alunos foram alcançados.

No caso da oferta por escola (considerando o universo de 4.980 escolas do tipo EE - escolas estaduais), exceção feita à deficiência intelectual, com oferta em 79,3% das escolas, e Transtorno do Espectro Autista, com 53,9%, todas as demais especialidades possuem nível de oferta bastante reduzido, inferior a 23% (deficiência física - 7,5%, altas habilidades - 10,4%, deficiência visual – 18,2% e deficiência auditiva – 22,9%).

Mesmo em uma perspectiva de município, apenas 15,4% apresentam ao menos uma unidade escolar com oferta para deficiência física, 36,8% para deficiência visual, 37,5% para deficiência auditiva, 89,3% para deficiência intelectual, 61,7% para Transtorno do Espectro Autista e 16,2% para altas habilidades/superdotação.

Municípios como Campinas (125 escolas com 358 alunos com deficiência física), São Bernardo do Campo (63 e 249), Diadema (50 e 167) e Osasco (48 e 227), não oferecem AEE para deficiência física em **nenhuma** dessas unidades.

Santo André (68 escolas com 568 alunos com Transtorno do Espectro Autista), Ribeirão Preto (664 e 321) e Diadema (57 e 469) não oferecem AEE em TEA em **nenhuma** dessas unidades.

Quanto às **orientações sobre os encaminhamentos pedagógicos aos potenciais alunos da educação especial**, foi solicitada à Seduc a quantidade de alunos de 20 (vinte) escolas com defasagem escolar e os elegíveis aos serviços de educação especial. Dos 6.977 alunos listados, apenas 2,1% (145) realizaram Avaliação Psicológica Inicial - API, sendo que 118 (1,7%) possuíam laudo médico, ou seja, dos 6.977 alunos que apresentam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



defasagem escolar, apenas 27 (diferença entre 145 e 118) realizaram API sem laudo médico.

Não foi identificada orientação padronizada, pormenorizada e formal adotada pela Seduc objetivando o encaminhamento de alunos para a realização de Avaliação Pedagógica Inicial, a partir de critérios prévios observados em sala de aula, independentemente de laudo médico.

O Parecer CNE/CEB nº 17/2001126 – Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica fornece elementos para a identificação de alunos que apresentem necessidades educacionais especiais, a saber: **(i) difficultades acentuadas de aprendizagem ou limitações no processo de desenvolvimento** que dificultem o acompanhamento das atividades curriculares, não vinculadas a uma causa orgânica específica ou atreladas a condições, disfunções, limitações ou deficiências; **(ii) difficultades de comunicação e sinalização diferenciadas dos demais alunos**, demandando adaptações de acesso ao currículo, com utilização de linguagens e códigos aplicáveis; **(iii) altas habilidades/superdotação**, grande facilidade de aprendizagem que os leve a dominar rapidamente os conceitos, os procedimentos e as atitudes e que, por terem condições de aprofundar e enriquecer esses conteúdos, devem receber desafios suplementares em classe comum, em sala de recursos ou em outros espaços definidos pelos sistemas de ensino, inclusive para concluir, em menor tempo, a série ou etapa escolar.

A Fiscalização, todavia, não identificou normativos com esse tipo de orientação. Nas visitas realizadas na rede de ensino, não houve menção por parte de professores ou das equipes de gestão escolar a respeito de qualquer norma ou diretriz sobre o tema.

Nesse sentido, propõe a Fiscalização a “5. *Elaboração de orientação formal estabelecendo critérios e diretrizes a serem observados pelos profissionais, em especial os professores do ensino regular e as equipes*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



gestoras, para encaminhamento de potenciais alunos da Educação Especial para realização de Avaliação Pedagógica Inicial.”

Relativamente às medidas intersetoriais, não foram identificadas ações para efetivação dos direitos previstos, omissão que resulta em menor eficiência no aproveitamento dos serviços da Educação Especial. Já as equipes multidisciplinares inexistem na estrutura atual da Seduc, sendo certo que a sua criação poderia suprir em alguma medida a insuficiência dos recursos existentes na própria escola, de maneira a identificar com maior precisão e eficácia as necessidades educacionais dos alunos, minimizando os impactos negativos das carências atualmente existentes.

Diante de tal cenário, urge que a SEDUC “implemente medidas intersetoriais de forma a garantir os direitos e a promoção de inclusão os estudantes com deficiência, em especial quanto à possibilidade de encaminhamento de alunos aos equipamentos de saúde, quando necessário, para melhor especificação do atendimento voltado à deficiência” e “envide esforços para a criação de centros multidisciplinares de apoio, pesquisa e assessoria, integrados por profissionais das áreas de saúde, assistência social, pedagogia e psicologia, para apoiar o trabalho dos profissionais da educação básica.”.

Como conclusão, inevitável a constatação de que a Secretaria da Educação atua de forma tímida e ainda pouco contundente para assegurar aos estudantes da Educação Especial os apoios e serviços essenciais para seu pleno desenvolvimento, sendo crucial e imperativo que a SEDUC aperfeiçoe seus processos internos e implemente medidas práticas e intersetoriais que agilizem não apenas o diagnóstico dos alunos elegíveis à Educação Especial, como também a oferta das específicas demandas pedagógicas, identificando e removendo as barreiras (sejam elas físicas, normativas, orçamentárias ou burocráticas) que teimam em impedir o alcance integral das potencialidades dos estudantes.



5.4. PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS

O presente relatório de auditoria operacional, conduzido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo por meio da Diretoria de Contas do Governador, sob a relatoria do Dr. Dimas Ramalho, teve como objetivo analisar o desenho institucional e o desempenho histórico do Programa Estadual de Concessões de Rodovias.

A auditoria, que ocorreu entre abril de 2024 (planejamento) e março de 2025 (relatório), priorizou o exame do programa como política pública, focando nas etapas de **formulação, implementação, monitoramento e avaliação**.

Os órgãos e entidades envolvidos na análise foram a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL), a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) e a Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI).

Na etapa de **formulação** do programa, diversos desafios foram identificados. Constatou-se a baixa efetividade dos instrumentos de planejamento que deveriam subsidiar o Programa, como o Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes 2000-2020 (PDDT), o Plano Diretor de Logística e Transportes (PDLT) e o Plano de Ação da Macrometrópole – Transporte e Logística (PAM-TL).

Projetos considerados prioritários para solucionar gargalos logísticos, conforme explicitado em tais planos, em sua maioria, não foram implementados nos últimos 25 anos, ou foram implementados com grandes atrasos e alterações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



As concessões de rodovias implementadas ao longo dos anos foram pouco orientadas por disposições estratégicas em logística e transporte, sendo formuladas sem grandes relações com as peças de planejamento elaboradas pelo Estado.

As decisões do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) para a concepção de novas concessões rodoviárias não demonstraram ser embasadas pelo planejamento setorial em logística, com as discussões nessas instâncias decisórias não se beneficiando do planejamento estadual.

O resultado é a manutenção do desequilíbrio na matriz de transportes do Estado, que permanece ancorada no modal de rodovias, muitas já limitadas fisicamente, sem a possibilidade da expansão das faixas de rolamento.

O governo estadual, ademais, não tem aproveitado todo o potencial de mobilização de capital privado para o investimento em efetivo desenvolvimento no setor de logística.

Os maiores entraves diagnosticados no setor de logística, como o esgotamento do potencial de atendimento à demanda pelo modal rodoviário em horizonte próximo, seguem sem tratamento estratégico e sistêmico na formulação das concessões.

As justificativas mais comuns para a concessão de rodovias, como declarações genéricas sobre melhoria de serviços, segurança viária, superação de gargalos operacionais e aspectos fiscais, são consideradas insuficientes no contexto da formulação de políticas públicas e desenvolvimento econômico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Por fim, constatou-se uma tendência de empobrecimento da transparência nas atas das reuniões de CDPED e CGPPP, com pouquíssimo registro do conteúdo discutido e das motivações das decisões, configurando uma prática deficiente em políticas públicas.

No que tange à **implementação** do programa, a auditoria apontou que o quadro de pessoal da SPI, que atua como Poder Concedente, é preenchido, preponderantemente, por cargos em comissão, havendo sinais de desproporcionalidade no provimento de cargos efetivos em relação aos comissionados.

Há indícios de que a participação direta da SPI no planejamento para implementação de novas concessões rodoviárias é diminuta, com a elaboração de estudos (modelagens preliminares) não sendo realizada diretamente pela Secretaria, nos projetos analisados.

A ARTESP, por sua vez, apresenta falhas reincidentes em aspectos relacionados à sua gestão e governança, apuradas a partir da análise de relatórios de fiscalização das contas anuais de 2015 a 2023.

O Planejamento Estratégico da ARTESP para o biênio 2023/2024 não foi aprovado, e a Agência demonstrou não realizar avaliações específicas sobre a implementação das ações propostas pelos planos estratégicos em anos anteriores, o que indica que a carência de procedimentos de planejamento e autoavaliação impacta sua capacidade de orientar ações e medir desempenho estrategicamente.

Os relatórios mensais que a ARTESP deve encaminhar à SPI sobre processos administrativos de reequilíbrio econômico-financeiro e apuração de infrações/penalidades não têm seu prazo de envio observado, tampouco geram o valor esperado para subsidiar decisões e ações corretivas pelo Poder Concedente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Para os processos de reequilíbrio econômico-financeiro, observou-se falta de clareza na descrição dos eventos causadores dos pleitos, não foi apresentado resumo da tramitação processual e eventuais sínteses das manifestações e avaliações técnicas realizadas, não foram informados os valores envolvidos.

No caso das penalidades, foram informadas multas com Termo de Aplicação de Penalidade sem status indicado, portanto não se sabe se foram pagas pelas concessionárias.

Tanto a SPI quanto a ARTESP precisam desenvolver estudos que envolvam análises pormenorizadas da adequabilidade e suficiência da composição de seu quadro de pessoal, de forma a produzir ações mais efetivas.

Os **impactos da governança e gestão** da ARTESP na implementação e monitoramento são notáveis. As falhas observadas na Agência incluem a dependência de terceirização de mão de obra através de empresas de apoio à fiscalização e ao gerenciamento, a inexistência de sistema de controle interno, a presença de cargos em comissão cujas atribuições não se tipificam como de direção, chefia e assessoramento. Trata-se de falhas que prejudicam a efetividade das ações da Agência.

Os relatórios da auditoria também apontaram o potencial risco de captura da ARTESP, hipótese em que o interesse público pode ser distorcido em favor do interesse privado devido à pressão do poder econômico. Este risco envolve tanto a gestão funcional e administrativa (elevada terceirização, quadro de pessoal defasado, ausência de controle interno) quanto a gestão técnica (delegação de atividades fim a empresas privadas para respaldar decisões técnicas), situação que compromete a independência e imparcialidade da autarquia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Na etapa de **monitoramento e avaliação**, a equipe de auditoria não identificou uma rotina de acompanhamento e avaliação de planos setoriais de logística por parte da SEMIL/Subsecretaria de Logística e Transportes (SLT) ou da SPI.

O monitoramento encontrado limita-se, na maioria, ao acompanhamento contratual realizado pela ARTESP. O relatório salienta a relativa raridade das atividades de avaliação quanto ao papel e efetividade das concessões de rodovias no contexto do planejamento setorial de logística na gestão pública paulista. Enquanto o monitoramento acompanha o que está acontecendo com um programa, a avaliação é um processo de julgamento deliberado sobre a validade de propostas e o sucesso ou falha de intervenções, podendo resultar na revisão ou extinção da política pública.

A falta desta última etapa constitui um desafio significativo. Apesar da existência consistente de um programa orçamentário de Planejamento em Transporte e Logística, não há uma rotina de acompanhamento e avaliação dos planos setoriais correspondentes, o que implica que o programa de concessões não está sendo adequadamente monitorado ou avaliado em relação aos objetivos estratégicos de longo prazo para o desenvolvimento logístico do Estado.

Embora a ARTESP realize o monitoramento operacional das concessões, analisando indicadores como acidentes graves, níveis de serviço "E" e "F" (considerados insatisfatórios¹⁶), e qualidade do asfalto, estes indicadores carecem de ações eficazes e perenes de melhoria. Por exemplo, após um período de redução, os números de acidentes fatais, analisados em 15 lotes de rodovias concedidas num intervalo de 10 anos (201/2023), retornaram aos patamares observados no início do período, sugerindo que o monitoramento

¹⁶ A fluidez do tráfego é classificada em uma escala de "A" a "F", em que "A" é um trânsito livre e "F" um trânsito obstruído, conforme critérios do Highway Capacity Model (HCM).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



operacional, por si só, não está sendo suficiente para impulsionar a melhoria contínua do desempenho das rodovias concedidas.

Em relação às condições de superfície do asfalto, apuradas mediante índices específicos¹⁷ pela ARTESP, a auditoria apurou o não atendimento a valores limite considerados admissíveis, em grande parte dos lotes analisados.

Propõe-se um plano de ação conjunto com as concessionárias para melhoraria desses índices.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) possui controle apenas parcial dos recursos envolvidos no Programa Estadual de Concessões de Rodovias, não sabendo detalhar informações acerca da aplicação dos recursos advindos das concessões rodoviárias, alegando que essa informação é de competência exclusiva da ARTESP.

O status de autarquia da ARTESP é utilizado como premissa para não estabelecer controles contábeis e orçamentários plenos sobre parte dos recursos recebidos diretamente das concessionárias.

Não há uma Fonte Detalhada específica no sistema de controle orçamentário e contábil do Estado para a maioria das receitas das concessões, o que dificulta o acompanhamento financeiro adequado do programa pela SFP.

Constatou-se, igualmente, a existência de contratos de concessão rodoviárias que apresentam grandes defasagens percentuais de execução de seu cronograma de investimentos ao longo dos anos, o que se configura como um desafio no monitoramento da implementação contratual, indicando que os

¹⁷ índices de Gravidade Global do Pavimento Asfáltico (IGG) e Condição do Pavimento Rígido (ICP).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



investimentos previstos não estão sendo realizados conforme o planejado em alguns casos.

A Fiscalização especializada recomenda que a ARTESP torne públicas informações sobre os resultados contratuais das concessões, como investimentos, nível de serviço, acidentes, qualidade do asfalto e atendimento aos usuários, em formato aberto.

Também se recomenda tornar transparentes os volumes de investimentos previstos e realizados. Essa recomendação sugere que a transparência atual sobre o desempenho e resultados das concessões é um desafio, limitando o controle social e o acesso público a informações relevantes.

De forma geral, observa-se que a ARTESP não exerce, de forma plena, as atividades de sua competência estabelecidas na Lei Complementar Estadual nº 1.413/24, nas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das concessões.

Em síntese, os desafios identificados na governança e gestão da SPI e da ARTESP, tais como a composição inadequada do quadro de pessoal, a participação limitada da SPI no planejamento da implementação, as falhas recorrentes na gestão e governança da ARTESP (incluindo o risco de captura), a falta de planejamento estratégico e autoavaliação na ARTESP, e a interlocução ineficaz entre as duas entidades, impactam negativamente a efetividade do Programa Estadual de Concessões de Rodovias.

Essas questões contribuem para a baixa efetividade na implementação, o monitoramento inadequado de resultados e a falta de transparência em certas áreas. As propostas de encaminhamento do relatório buscam aperfeiçoar essas etapas para que os objetivos de desenvolvimento logístico do Estado sejam melhor alcançados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Dada a pertinência das recomendações de encaminhamento elencadas pela equipe da DCG, seguem reproduzidas:

À Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL):

1. **Aprimorar o detalhamento dos projetos logísticos prioritários estaduais**, propondo, entre outros aspectos, as formas de implementação (obra pública, concessão comum ou parceria) e prazos mais realistas para sua conclusão.

2. **Promover apresentações e informações periódicas aos Conselheiros** de CDPED e CGPPP1 acerca dos estudos e propostas do PAM-TL e dos resultados preliminares do novo Plano de Logística e Investimentos, estabelecendo uma estratégia de comunicação que valorize o planejamento elaborado.

3. **Desenvolver modelo de manifestação técnica para avaliar cada concessão rodoviária no contexto do sistema de transportes estadual**, analisando o impacto dos investimentos com base em indicadores como custo de frete, tempo de viagem, volume e natureza da carga, projeção de demanda, segurança das vias, e conexões intermodais, conforme atribuições regimentais.

4. **Incluir os ajustes interfederativos necessários como condicionantes das ações prioritárias** na proposição do novo Plano de Logística e Investimentos, explicitando-os e esclarecendo as limitações de competência entre os entes federativos.

5. **Aplicar melhores práticas no planejamento de políticas públicas**, incorporando marcos de monitoramento e modelos de avaliação no texto do novo Plano de Logística e Investimentos em fase de contratação.

À Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



6. Elevar o detalhamento dos projetos logísticos prioritários estaduais, sugerindo as formas de implementação (obra pública, concessão comum ou parceria) e prazos mais realistas para sua conclusão.

7. Elaborar modelo de manifestação técnica para justificar a seleção de projetos de concessão rodoviária alinhado às prioridades do Governo Estadual.

8. Considerar os ajustes interfederativos necessários como condicionantes das ações prioritárias na proposição do novo Plano de Logística e Investimentos, explicitando-os e esclarecendo as limitações de competência entre os entes federativos.

9. Fomentar e executar uma cultura de avaliação de impacto das concessões junto às Secretarias setoriais, fornecendo ao CDPED e CGPPP subsídios e relatórios técnicos sobre os resultados das concessões, de modo a promover a prestação de contas e o controle social, no exercício do Poder Concedente.

10. Realizar estudo detalhado sobre a adequabilidade e suficiência da atual composição do quadro de pessoal, considerando a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos, respeitada a disponibilidade orçamentária.

11. Garantir a plena execução das atribuições do Poder Concedente na participação dos estudos para novas concessões rodoviárias, intervindo diretamente no processo quando pertinente.

12. Rever o Art. 5º da Resolução SPI nº 01/2023 para assegurar maior detalhamento e clareza nos relatórios mensais da ARTESP sobre processos de reequilíbrio econômico-financeiro e apuração de infrações contratuais com aplicação de penalidades.

À Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte (ARTESP):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



13. **Publicizar as informações sobre os resultados contratuais das concessões**, incluindo dados de investimentos, nível de serviço, qualidade do asfalto, número de acidentes e atendimento aos usuários, entre outros, disponibilizando-os em formato aberto e irrestrito.

14. **Dar transparência aos volumes de investimentos previstos e efetivamente realizados** nos contratos de concessões rodoviárias, permitindo o conhecimento geral sobre o andamento das concessões.

15. **Realizar estudo detalhado sobre a adequabilidade e suficiência da atual composição do quadro de pessoal**, considerando a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos, respeitada a disponibilidade orçamentária.

16. **Desenvolver plano de ação conjunto com as concessionárias** visando a melhoria dos indicadores de acidentes graves, níveis de serviço, qualidade do asfalto e outros indicadores das rodovias concedidas, detalhando metas, prazos e responsáveis por etapa, conforme as peculiaridades de cada contrato.

17. **Observar os prazos e requisitos de conteúdo do Art. 5º da Resolução SPI nº 01/2023** para a remessa mensal à SPI dos relatórios sobre processos de reequilíbrio econômico-financeiro e apuração de infrações contratuais com aplicação de penalidades.

18. **Observar os Artigos 58 e 59 da Lei Complementar Estadual nº 1.413/24** na elaboração e revisão das metas do Planejamento Estratégico quadrienal e dos Planos de Gestão Anuais.

Aos Conselhos Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) – Programa Estadual de Investimentos:

19. **Criar normativo que estabeleça informações mínimas para a justificativa técnica, vantajosidade e priorização dos projetos de concessão rodoviária e outros projetos de desenvolvimento logístico**, para subsidiar a decisão sobre sua inclusão na agenda de concessões estadual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



20. Criar normativo que exija, nas manifestações técnicas das Pastas, conteúdos mínimos que evidenciem a conexão entre as propostas preliminares dos projetos de concessão rodoviária e os objetivos de desenvolvimento logístico de longo prazo, apresentando dados e evidências que justifiquem o desenho e a oportunidade dos projetos.

21. Elaborar atas de reunião mais detalhadas para registrar e tornar acessível o conteúdo discutido e as justificativas das decisões dos Conselheiros sobre as propostas em votação.

À Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP):

22. Identificar os projetos prioritários de investimento nas concessões de rodovias para cada quadriênio do Plano Plurianual, com base em planos setoriais de desenvolvimento, estudando a inclusão dessa característica nos normativos que regem a elaboração do PPA13.

23. Estruturar rotinas contábeis, orçamentárias e controles para monitorar o ingresso de receitas das concessionárias de rodovias e os dispêndios relacionados, obtendo informações tempestivas e detalhadas por natureza de movimentação e por concessionária, e permitindo o conhecimento sobre o direcionamento da aplicação desses recursos em políticas públicas selecionadas.

5.5. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS PESSOAS IDOSAS, COM ÊNFASE NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

O escopo do trabalho era avaliar as principais ações desenvolvidas pela SEDS voltadas ao planejamento e fomento da rede socioassistencial de atenção às pessoas idosas no Estado de São Paulo, com ênfase nas (i) ações do Programa São Paulo Amigo do Idoso (SPAI) (ii) e na iniciativa Selo Paulista da Longevidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Analizada também a atuação do Estado no monitoramento e na avaliação da efetividade dos serviços de acolhimento em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI), particularmente em relação às atribuições legais e normativas da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (SEDS), do Conselho Estadual da Pessoa Idosa (CEI/SP) e do Centro de Vigilância Sanitária (CVS), e à fiscalização das organizações sociais e entidades que executam tais serviços e que, por vezes, recebem cofinanciamento estadual para a prestação de suas atividades.

Os principais achados da Fiscalização foram:

- Considerando o total de pessoas idosas acolhidas nas ILPI cadastradas na rede socioassistencial do PMASWeb e o total de recursos repassados de 2018 a 2023, o cofinanciamento público – recursos federais, estaduais e municipais – correspondeu a repasse médio para cada ILPI de aproximadamente R\$ 991,43/mensais por idoso acolhido, sendo que apenas 10%, ou R\$ 99,61, eram provenientes de recursos estaduais, sendo R\$ 773,84 de recursos municipais, cerca de 80%. Vale notar também que nem todas as ILPI cadastradas no PMASWeb receberam recursos estaduais, sendo certo que 29,7% dos idosos são atendidos nas ILPI sem qualquer apoio estadual.
- A Comissão Intersecretarial do programa “São Paulo Amigo do Idoso” (CIP/SPAI) não tem desempenhado adequadamente suas funções, previstas no Decreto nº 66.346/21:
 - a) Quanto aos relatórios anuais de atividades do Programa “São Paulo Amigo do Idoso”, apresentados apenas meras atas de reuniões ocorridas entre 2022 e 2024, evidenciando a ausência da elaboração e publicação dos citados documentos pela Comissão, em atenção ao inciso IV do artigo 8º do Decreto nº 66.346/21;
 - b) E mesmo as reuniões da Comissão, constatou-se que o intervalo entre esses encontros aumentou ao longo de 2023 e 2024, sendo que de julho/2023 a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



junho/2024, apenas 03 reuniões aconteceram, uma a cada 118 dias, intervalo superior aos 30 dias definido no Regimento Interno.

- Encontra-se quase no limite de sua capacidade de atendimento (90%, em média) a operação de toda a rede socioassistencial no Estado de São Paulo para os “Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos” destinado às pessoas idosas – que incluem os Centros de Longevidade Ativa (CLA) e os Centros de Convivência do Idoso (CCI) – e os “Serviços de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias” – que incluem os Centros Dia do Idoso (CDI) – sendo imprescindível alertar para o cenário de iminente saturação e para a necessidade de monitorar e reavaliar tais serviços, de modo a ampliar a oferta em todo o Estado, diante das evidentes projeções de crescimento da população nos próximos anos;
- De 2019 e 2024, apenas um convênio entre Estado e municípios foi assinado para a construção de um CCI. Desde 2015, nenhum convênio sequer foi firmado para a construção de CDI;
- 265 municípios de porte ‘Pequeno I’ (66,1% do total, deste porte) e 84 de porte ‘Pequeno II’ (70% deles) apontaram em seus Planos Municipais de Assistência Social “alta porcentagem de pessoas idosas na população como uma das dez situações de maior vulnerabilidade ou risco presentes em seus territórios”, indicando estimativa total de 304.556 pessoas idosas vivenciando situações de vulnerabilidade ou risco e que, até o presente momento, não estão incluídos nos critérios de elegibilidade e priorização para receber apoio estadual na construção e implementação de equipamentos socioassistenciais voltados à população idosa;
- Não foram atingidas as metas estipuladas no Plano Estadual de Assistência Social (PEAS/SP) em nenhum dos anos de vigência do PEAS 2020-2023, sendo inaugurados no período apenas 20 CCI e 7 CDI em todo o Estado, mediante convênios no âmbito do “Programa São Paulo Amigo do Idoso”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



- Especificamente no ano de 2024, não havia sido implantado, até outubro, nenhum CCI ou CDI no âmbito do citado Programa;
- Atraso na elaboração publicação do Plano Estadual de Assistência Social (PEAS/SP) para o quadriênio 2024-202, inexistente até outubro/2024;
- Quanto ao Selo Paulista da Longevidade, que objetiva estimular pessoas jurídicas de direito público e privado a implantarem ações referenciadas voltadas à proteção da pessoa idosa, apenas 46,2% dos municípios paulistas tiveram selos concedidos pela Comissão Intersecretarial do Programa (CIP/SPAI) e dos 298 certificados, nenhum alcançou o nível “platinum” de certificação, sendo que 268 ainda encontram-se no nível “inicial”, 24 no “intermediário” e 6 no “pleno”;
- De 2021 a 2024, apenas 10 (dez) municípios tiveram selos concedidos, para ingresso ou elevação de nível, contra 323 no período de 2015 a 2020, a sugerir a estagnação ou desinteresse pelo programa;
- 45,1% dos Municípios certificados sequer criaram o Fundo Municipal da Pessoa Idosa (FMI), sugerido pelo Programa;
- Apenas duas oficinas voltadas à produção de diagnósticos municipais sobre a questão da pessoa idosa foram realizadas, de 2022 a 2024, a indicar o descaso da gestão estadual no diálogo com os municípios para o desenvolvimento de projetos e iniciativas;
- Relativamente às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI), foram visitadas 80 instituições, responsáveis pelo acolhimento de 3.400 pessoas idosas;
- 20% das ILPI da amostra (16 instituições) não possuíam licença ou alvará sanitário válido no dia visita;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



- 55% das ILPI analisadas não contavam com banheiro individualizado em todos os dormitórios;
- 23% (19 instituições) não apresentaram Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);
- Das 25 ILPI que se valiam de terceirização de serviços, 44% (11 ILPI) não apresentaram cópia dos contratos com os terceirizados ou o alvará sanitário das terceirizadas para a validação da equipe de auditoria;
- 56,8% das ILPI da amostragem não possuíam quadro de cuidadores suficiente, conforme RDC nº 502/21. O quadro de agrava no turno noturno, com percentual de 79% das ILPI abaixo do número mínimo exigido de cuidadores;
- Quanto ao desenvolvimento de atividades de lazer para os residentes, 55% das ILPI visitadas não atendia ao mínimo exigido de profissionais do gênero previsto na Resolução, e 38,8% não possuía sequer um profissional desta categoria contratado;
- 11,3% não possuíam área externa descoberta para convivência e desenvolvimento de atividades ao ar livre;
- 8,8% não contavam com área específica para desenvolvimento de atividades destinadas aos residentes com grau de dependência I e II, mesmo contando com 80 pessoas idosas com dependência grau I e 68 de grau II;
- Quanto à estrutura física, em 11% das ILPI os pisos internos e/ou externos não estavam em boas condições de conservação;
- 36% ultrapassavam o limite máximo de quatro pessoas por dormitório, a indicar superlotação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



- 10,4% possuíam camas com distância inferior a 80 cm umas das outras, mínimo exigido na regulamentação, aumentando o risco de acidentes durante a locomoção;
- 37,5% unidades não possuíam luz de vigília em todos os dormitórios, ferramenta essencial durante à noite, para evitar acidentes;
- 45% não contavam com campainha de alarme;
- 14,5% não dispunham de área para armazenamento de pertences pessoais;
- Identificadas diversas situações de absoluto descaso, com a má conservação dos dormitórios e corredores de acesso, como infiltrações severas, fiações expostas com risco de choque elétrico, local de refeição improvisado, deterioração de paredes, vasos sanitários defeituosos, ausência de barras de segurança, avarias no forro do teto, etc. Em 23% dos banheiros, foram consideradas insatisfatórias as condições de conservação, higiene, salubridade e segurança;
- Em 13 ILPI foram encontrados produtos com prazo de validade expirado, evidenciando a má qualidade do serviço prestado e o elevado risco à segurança alimentar dos residentes;
- E apesar de panorama tão preocupante, 06 (seis) das 26 (vinte e seis) Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social - DRADS não efetuaram nenhuma visita para fiscalização in loco das 109 ILPI localizadas nessas 06 regiões, sob alegação de quadro de recursos humanos insuficiente e inexistência de veículo próprio, causas principais invocadas para a absoluta ausência de supervisão ou controle;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



- E o panorama pode ser ainda mais grave, haja vista que 67% das ILPI (330 de um total de 487) não foram fiscalizadas in loco por equipes dos Núcleos de Avaliação e Supervisão das DRADS entre 2018 e 2024;
- Quanto ao quadro de pessoal das DRADS, 14 cargos estavam vagos e 237 providos (dentre agentes de desenvolvimento social, especialistas em desenvolvimento social, diretores, auxiliares de serviços gerais, assistentes administrativos e outros), ou seja, menos de 10 servidores por Diretoria, sendo em média apenas 02 funcionários responsáveis por acompanhar a execução dos programas e projetos, incluindo as fiscalizações in loco em ILPI e a apuração das denúncias de maus tratos recebidas, número irrisório, que inviabiliza as atividades de supervisão e fiscalização e que evidencia de forma explícita o descaso da Administração estadual com o setor;

Diante de cenário tão alarmante, destacamos a seguir as propostas de maior relevância, que ora endossamos.

À Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo

- a) Elaboração de plano de ação e estudo de viabilidade direcionados ao aprimoramento dos serviços públicos de atendimento à população idosa, analisando a possibilidade de ampliação do cofinanciamento estadual para obras de construção dos equipamentos socioassistenciais CDI e CCI nos Municípios paulistas;
- b) Ampliação da oferta de cursos e capacitações periódicas aos Municípios com vistas a apoiá-los, principalmente, nas ações de elaboração dos diagnósticos das políticas públicas voltadas à população idosa e na oferta dos serviços de proteção social básica e especial;
- c) Elaboração e realização periódica de plano de fiscalização das Instituições de Longa Permanência para Idosos, contendo cronograma anual de visitas, identificação das instituições a serem fiscalizadas e o roteiro de vistoria, a ser executado pelos Núcleos de Avaliação e Supervisão das DRADS, viabilizando, assim, o monitoramento e a avaliação da ação dos Municípios,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



entidades e organizações sociais na prestação dos serviços, conforme previsão nos artigos 2º, inciso XI, 43, inciso IV e 48, inciso IX do Decreto nº 49.688 de 17 de junho de 2005;

Ao Conselho Estadual da Pessoa Idosa, que “elabore e realize periodicamente plano de fiscalização das Instituições de Longa Permanência para Idosos, contendo cronograma anual de visitas, identificação das instituições a serem fiscalizadas e o roteiro de vistoria, viabilizando o cumprimento das atribuições dispostas no artigo 52 do Estatuto da Pessoa Idosa e no artigo 22, inciso V, da Deliberação CEI/SP nº 008, de 4 de agosto de 2020.”

CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando o extenso e laborioso relatório apresentado pela DCG, opinamos pela emissão de parecer favorável às Contas do exercício de 2024, sem prejuízo das recomendações propostas, e que seja a Administração paulista instada a adotar providências urgentes com vistas à efetiva transparência dos atos de renúncia fiscal por ela, doravante, praticados.

À consideração de Vossa Senhoria.

ATJ, 15 de maio de 2025.

[Redigido]

[Redigido]

[Redigido]

[Redigido]

[Redigido]

[Redigido]

[Redigido]

[Redigido]