



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

PROCESSO: TC-002347.989.19-6
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
RESPONSÁVEL: GOVERNADOR JOÃO DÓRIA
EXERCÍCIO: 2019
RELATOR: CONSELHEIRO DR. RENATO MARTINS COSTA

Senhora Assessora Procuradora-Chefe,

Cuidam os autos do exame das contas anuais do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2019, sob a gestão do Excelentíssimo Senhor Governador João Dória, 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.

De acordo com o §1º do artigo 23 da Lei Complementar nº 709/93, as contas em análise abrangem a totalidade do exercício financeiro encerrado e compreendem as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como 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 do Controle Interno, a legalidade da bilionária renúncia anual de receitas e a verificação do desempenho operacional da Administração Paulista no que toca à eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Conforme fls. 403 do pormenorizado relatório da DCG, a fiscalização operacional – afeta à atuação deste Tribunal nos termos do artigo 32 da Constituição Paulista – compreende a avaliação do cumprimento dos programas de governo, do desempenho dos órgãos e/ou entidades jurisdicionadas quanto aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como da devida alocação e emprego dos recursos públicos.

No exercício em análise, as fiscalizações deram-se nos órgãos e/ou entidades constantes da tabela confeccionada pela DCG às fls. 403/404 de seu relatório, e foram baseadas nas análises de: registros administrativos (documentos e informações requisitados, obtidos *in loco* ou divulgados); questionários e/ou entrevistas (pesquisa); informações da execução orçamentária e financeira do estado (SIAFEM/SIGEO); e anotações originárias de visitas de equipe, sendo que os relatórios produzidos encontram-se, na íntegra, nos autos dos processos TC-010699.989.20-8, TC-010701.989.20-4, TC-010693.989.20-4, TC-010688.989.20-1, TC-010703.989.20-2, TC-010697.989.20-0, TC-010704.989.20-1, TC-010702.989.20-3, TC-010706.989.20-9, TC-010696.989.20-1, TC-010691.989.20-6 e TC-010692.989.20-5.

Vale salientar que para além dos pontos abordados por esta Assessoria no presente parecer, o laudo técnico ofertado pela Diretoria de Contas do Governador – DCG cuidou de examinar também, de forma minuciosa, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

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

Por outro lado, a Assessoria do segmento de Cálculos considerou *“que as contas em análise não estão em condições de receber parecer favorável”*, ante a validação de apenas 96,75% do total da receita do FUNDEB em 2019, violação ao disposto no artigo 21 e seu §2º, da Lei Federal n. 11.494/2007¹.

Feito breve relato, passamos ao parecer.

DA RENÚNCIA DE RECEITAS

A falta de transparência na definição das renúncias de receitas, por parte da Administração paulista, há tempos é objeto de preocupação da sociedade civil e, não por caso, tem merecido destaque neste E. Tribunal.

Como exemplo, excerto do Voto do Relator das contas do exercício de 2016 (TC-005198.989.16-2), eminente Conselheiro Dr. Antonio Roque Citadini:

¹ Percentual decorrente da impugnação de R\$ 506.000,00 correspondentes a despesas de exercícios anteriores, em reincidência, bem como de proposta de glosa da ordem de R\$ 568.393 (568 milhões, 393 mil reais) referentes a recursos repassados às Associações de Pais e Mestres - APM's mediante PDDE Paulista, sem a comprovação da aplicação destes recursos até 31/03/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Por oportuno, ressalto o problema de renúncia fiscal.

O governo precisará ser mais transparente com as renúncias fiscais, enquanto o Tribunal precisará se aperfeiçoar para em sua fiscalização trazer os dados, tanto quanto possível completos, que possibilitem tornar conhecidos os resultados dessas renúncias.

Consta uma informação simplista, na LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, indicando que a renúncia fiscal em 2016 tem previsão de R\$ 15 bilhões, parte maior para ICMS e, para IPVA, menor, representando R\$ 886 milhões.

No relatório da fiscalização, porém, nenhum dado há sobre a matéria, e, é preciso que o Tribunal fiscalize e tenha condições de acompanhar quais são os tipos dessa renúncia: se incentivos, isenções, imunidades, ou outros.

Conquanto a legislação tributária possa ser considerada complexa, e também a mecânica das atribuições tributárias envolva ações que se relacionam com outros Estados, mediante convênios, cuja competência, dada pela Constituição Federal, é do CONFAZ – Conselho Nacional de Políticas Fazendárias, ao Tribunal cabe estudar o assunto e disciplinar o modo de fiscalização.

Por outro lado, o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atendendo ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e algumas condições que ali são enumeradas.

Diante disto, ao lado de consignar a necessidade de a fiscalização do Tribunal atuar e trazer no seu relatório as informações condizentes, cabe recomendar ao governo para que atenda o quanto determina o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo sempre condições de comprovar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o benefício iniciar sua vigência e também nos dois seguintes, conforme ali prescrito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

E com base nessa fundamentação, emitida a seguinte ressalva no parecer prévio daquele exercício (TC-005198.989.16-2):

II. RESSALVAS

II.2 - RENÚNCIA DE RECEITAS

NA CONCESSÃO OU AMPLIAÇÃO DE INCENTIVO OU BENEFÍCIO DE NATUREZA TRIBUTÁRIA DA QUAL DECORRA RENÚNCIA DE RECEITA, O GOVERNO DEVERÁ ATENDER O QUANTO DETERMINA O ARTIGO 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, COMPROVANDO, SEMPRE, A ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO NO EXERCÍCIO EM QUE O BENEFÍCIO FISCAL INICIAR SUA VIGÊNCIA E TAMBÉM NOS DOIS SEGUINTE, CONFORME ALI PRESCRITO.

E no mencionado exercício, também foi consignado proposta para que este E. Tribunal melhor estruturasse sua fiscalização, de modo a aperfeiçoar o acompanhamento das receitas e renúncias de receitas, determinando a criação de item próprio nos relatórios anuais subsequentes.

No exercício de 2017, o pormenorizado trabalho desenvolvido pela DCG resultou nas seguintes determinações ao Exmo. Secretário de Estado da Fazenda e nas recomendações à Secretaria de Estado da Fazenda no parecer prévio relativo às contas respectivas (TC-003546.989.17-9):

DETERMINAR ao Excelentíssimo Secretário de Estado da Fazenda que observado o prazo de 90 (noventa) dias:

- 1) Apresente Plano de Ação com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações fiscais do Governo e seu impacto nas finanças do Estado.
- 2) Remeta, para acompanhamento deste Tribunal, cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais.

RECOMENDAR, no que concerne ao Balanço Geral de Exercício de 2017, objeto do processo TC-003546.989.17-9

À SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA:

- 14) Comprove a este Tribunal, em janeiro de 2019, que até 28/12/18 foram regularizados ou revogados os diversos benefícios fiscais irregularmente concedidos;
- 15) Adote providências voltadas à delimitação da vigência dos convênios atinentes à concessão de benefícios fiscais de acordo com a motivação e o interesse público envolvidos;
- 16) Cuide, doravante, para que o Sistema de Controle Interno do Governo promova análises voltadas à estimação e à execução das renúncias de receitas no Estado de São Paulo, notadamente quanto ao processo de contabilização e à fidedignidade dos valores de benefícios fiscais fruídos, aos impactos nas metas fiscais estabelecidas na LDO, bem assim à participação nos processos de avaliação da efetividade da política de renúncia fiscal;
- 17) Adote providências quanto à normatização da política de incentivos fiscais do Estado;
- 18) Submeta os pleitos de concessão de benefícios fiscais ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); aprimore o estudo financeiro que somente considera o quanto que o Estado deixará de arrecadar; preveja o impacto da renúncia de receitas nas metas fiscais; e indique as medidas de compensação a serem adotadas, bem como avalie os retornos socioeconômicos esperados;
- 19) Compatibilize os parcelamentos dos débitos do ICMS com as condições previstas na mencionada Lei Estadual nº 6.374/89, bem assim realize estudos de impacto orçamentário financeiro para cada exercício envolvido e preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias concedidas às quais deverão ser incorporadas eventuais remissões e anistias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

O trabalho fiscalizatório teve continuidade no exercício seguinte, focado no detalhado acompanhamento do plano de ação proposto pela Secretaria da Fazenda. Como resultado, novas determinações e recomendações à Secretaria de Estado da Fazenda no parecer prévio relativo às contas do exercício de 2018 (TC-006453.989.18-8):

2 – DETERMINAÇÕES

2.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

- Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:

1 - Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do Convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/88 c.c. Lei Complementar nº 24/1975 e § 6º do art. 150 da CF/88);

2 - Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;

3 - Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômica bem definidos;

4 - Que os órgãos responsáveis do ente exercem eficaz e suficiente controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados.

3 - RECOMENDAÇÕES:

3.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

- Relativamente à Renúncia de Receitas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Aprimore os termos do Plano de Ação elaborado para garantir transparência na concessão de benefícios fiscais;
- Aborde as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de desonerações e do seu impacto para as finanças do Estado;
- Elenque os agentes responsáveis por conduzir as alterações institucionais indicadas por esta Corte;
- Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados;
- Evidencie que os atos concessivos de benefícios fiscais estivessem atrelados a limite temporal claro e consentâneo com a motivação e com o interesse público envolvido, além de compatível com a maturação das metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;
- Edite norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários;
- Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e posterior avaliação dos retornos alcançados;
- Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;
- Elabore anualmente o cálculo da estimativa de impacto orçamentário, medidas de compensação, adequação das metas fiscais da LDO e de estimativas das receitas da LOA em virtude do benefício fiscal (crédito outorgado) para a renúncia fiscal do Proac ICMS, nos termos do artigo 14, inciso II, da LRF;
- Delimite a vigência ao benefício fiscal do Proac ICMS de forma vinculada com a motivação e interesse público, com o prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;
- Rediscuta a regulamentação do Proac que permite que empresas fumígenas divulguem e fortaleçam sua marca através da renúncia fiscal do Estado de São Paulo, SP uma vez que a Lei nº 16.005/15



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

aumentou a tributação nas operações com fumo e seus sucedâneos manufaturados para desestimular o consumo;

- Elabore rotina de checagem da prática vedada pelo artigo 9º da Lei nº 12.268/06, ou seja, com a finalidade de garantir que patrocinador e proponentes não sejam os mesmos para um determinado projeto;
- Cumpra as decisões judiciais proferidas no juízo singular (MS nº 1033077 62.2016.8.26.0053), confirmada com a decisão colegiada do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Agravo de Instrumento nº 2180100-57.2016.8.26.0000), no sentido de dar publicidade e transparência às informações do Proac ICMS (divulgação da correlação entre patrocinador, proponente, projeto e valor).

Neste contexto, informa DCG que os trabalhos de fiscalização indicaram avanços no exercício de 2019, ora em exame, com o fornecimento de algumas informações por parte da Secretaria da Fazenda, disponibilizadas, porém, de forma restrita e incompleta.

Vale notar que tais avanços resumiram-se aos benefícios classificados pela Administração Tributária do Estado como “benefícios novos” que, por não estarem previstos na LDO e/ou na LOA, exigiram a prévia apresentação de medidas de compensação, o que possibilitou à DCG realizar certas análises e emitir opinião técnica, em sua maioria, quanto a desacertos. De todo modo, ainda não foi possível atestar ou verificar a dimensão do impacto orçamentário, ante a manutenção do sigilo fiscal.

Assevera DCG que o sigilo permanece no que toca aos mais relevantes aspectos do tema, em prejuízos à sociedade e à transparência, além de inviabilizar o adequado cumprimento das atribuições do Controle Externo desta Corte. Diante de tal cenário, informa não ser possível opinar, com razoável segurança, sobre os seguintes aspectos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Fidedignidade dos montantes estimados na LDO e tampouco dos montantes efetivamente fruídos de renúncia de receitas;
- Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora;
- Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista;
- Entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas e com alta demanda, em detrimento de outros;
- Identificação, ciência e avaliação dos critérios de escolha dos contribuintes e/ou setores agraciados e usufrutuários de tamanho benefício fiscal por mero alvedrio de seu governante;
- Percepção de fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;
- Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência;
- Desvios de finalidade na concessão de benefícios.

De solar evidência a gravidade dos aspectos anotados no relatório da DCG.

E não prosperam, ao menos sob nossa perspectiva, as insistentes alegações de sigilo fiscal, imposto a esta Corte pela Administração paulista.

Com efeito, não há falar em violação ao sigilo fiscal quando do mero compartilhamento, entre órgãos públicos de controle, das informações necessárias ao exercício, no caso deste E. Tribunal, de suas competências



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

constitucionais atinentes ao exame de receitas e despesas do Estado, dentre as quais a fiscalização dos procedimentos adotados para renúncia de receitas, questão assaz de vezes abordada nesta Corte, nos anos anteriores.

Do Voto do eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Relator das Contas do Exercício de 2017 (TC-003546.989.17-9), extraímos o seguinte excerto:

A despeito da garantia assegurada pela Constituição Federal, a comutação de informações entre órgãos de fiscalização não encontra óbice nas normas de regência. Aliás, o artigo 75 da Constituição Federal outorga aos Tribunais de Contas Estaduais competência para auxiliar o Legislativo no exercício do controle externo.

E o artigo 32 da Constituição Estadual classifica a renúncia de receitas como matéria passível de ser fiscalizada pela Assembleia Legislativa, com o necessário suporte técnico do Tribunal de Contas (Artigo 33). Tal previsão encontra-se igualmente difundida no inciso XVIII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/9364.

Deste modo, face à competência de fundo constitucional para proceder à inspeção de renúncias de receita, ao Tribunal de Contas haveriam de ser exibidos, incontinenti, todos e quaisquer documentos necessários a subsidiar as correlatas apurações.

Na mesma linha, Voto exarado pela eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes, relatora original das Contas do Exercício de 2018 (TC-006453.989.18-8):

Destaco que, à semelhança do ocorrido no exercício anterior, a Secretaria da Fazenda invocou a previsão do artigo 198 do Código Tributário Nacional para, a pretexto de resguardar o sigilo fiscal dos contribuintes, não atender às requisições desta Corte que tencionavam comprovar a observância aos requisitos da Lei de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Responsabilidade Fiscal no manejo de renúncias fiscais, o que, por consequência, obstou a realização dos referidos trabalhos.

Ressalto, a teor da manifestação do MPC, que o próprio CTN prevê a possibilidade de intercâmbio de informações sigilosas entre órgãos da Administração Pública, privilegiando a cooperação das esferas na preservação do interesse público, haja vista, repisa-se, o rol de tarefas

constitucional e legalmente conferidas aos Tribunais de Contas.

E, nesse passo, a própria Procuradoria-Geral do Estado concluiu que “não há justificativa jurídica plausível para a ausência de compartilhamento total dos dados solicitados pelo Tribunal de Contas do Estado para o exercício de seu mister constitucional e efetiva análise das renúncias de receitas efetuadas pelo Estado, exceto se tais informações revelem, direta ou indiretamente, a situação econômica ou financeira individualizada do sujeito passivo ou de terceiros, bem como a natureza e o estado de seus negócios e atividades, o que deve ser analisado caso a caso”.

De todo o exposto, quero deixar patente que o interesse desta Corte não é imiscuir-se nas informações sigilosas dos sujeitos tributários, mas, tão somente, salvaguardar o interesse público subjacente à sua atuação constitucional de verificar a escorreita e impessoal destinação de recursos públicos no atingimento dos objetivos de Estado.

Remanesceram, no exercício de 2019, as dificuldades e limitações impostas aos trabalhos de fiscalização em anos anteriores.

O Anexo de Metas Fiscais da LDO, “Estimativa e compensação da renúncia de receita” permanece sem atender ao Art. 4º, §2º, inciso V da LRF e ao Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, ou seja, sem prever os benefícios fiscais que se pretende inserir na legislação tributária no exercício em referência e tampouco indicar as correspondentes e proporcionais medidas de compensação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

No entender desta ATJ, portanto, descumprida a Determinação nº 2.2.2 constante no Parecer Prévio do exercício de 2018, tratado no TC-006453.989.18-8, encaminhada à Secretaria da Fazenda e Planejamento (“demonstração de que a concessão de benefícios fiscais atende aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN”).

Noticia a Fiscalização, igualmente, que dos 23 (vinte e três) atos normativos que concederam benefícios fiscais em 2019, apenas 03 (três) foram submetidos à aprovação pelo Poder Legislativo, ou seja, manteve-se o procedimento de concessão de benefícios fiscais de ICMS por meio de Decreto do Poder Executivo para a maioria dos benefícios concedidos.

Entendemos que a imprescindibilidade da internalização por meio de lei específica das desonerações tributárias é matéria pacificada nesta E. Corte, conforme Votos do eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Relator das Contas do Exercício de 2017 (TC-003546.989.17-9) e da eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Relatora das Contas do Exercício de 2018 (TC-006453.989.18-8).

Assim se manifestou o eminente Conselheiro Relator Edgard Camargo Rodrigues, nas Contas de 2017:

Ainda assim, a equipe técnica da Diretoria de Contas do Governador dá conta de concessão de benefícios fiscais mediante edição de Decretos do Executivo, portanto sem respaldo em leis estaduais específicas, conferindo-se competência unilateral ao Chefe do Executivo para, privativamente, avaliar e decidir sobre os valores e beneficiários contemplados por tais medidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

É de conhecimento geral, o artigo 150, §6º da Constituição Federal determina que a concessão de quaisquer benefícios que resultem em renúncias fiscais seja precedida de norma específica, dispositivo, aliás, recepcionado pelo § 6º do artigo 163 da Carta Estadual.

Não bastasse, os artigos 97, 176, 178 e 180 do Código Tributário Nacional (Lei Federal nº 5.172/66) também exigem autorização legal para a concessão de anistia, isenção e outras reduções de crédito tributário.

De outro modo, apoiada no Parecer PA nº 35/2007 da Procuradoria Geral do Estado (PGE), a Secretaria de Estado da Fazenda firma o entendimento de que o artigo 4º da Lei Complementar Federal nº 24/75, dispondo que as isenções e demais benefícios fiscais em matéria de ICMS devem ser ratificadas mediante decreto do Poder Executivo, não fora revogado pela Emenda Constitucional nº 03/93, que introduziu o §6º ao artigo 150 da Constituição Federal.

Todavia, consoante destacado pela Diretoria de Contas do Governador, decisões mais recentes do Supremo Tribunal Federal reconhecem por imprescindível a existência de lei em sentido formal para concessão de benefício fiscal previamente autorizado pelo CONFAZ.

“Controle Concentrado de Constitucionalidade:

A adoção do processo legislativo decorrente do art. 150, § 6º, da CF tende a coibir o uso desses institutos de desoneração tributária como moeda de barganha para a obtenção de vantagem pessoal pela autoridade pública, pois a fixação, pelo mesmo Poder instituidor do tributo, de requisitos objetivos para a concessão do benefício tende a mitigar arbítrio do chefe do Poder Executivo, garantindo que qualquer pessoa física ou jurídica enquadrada nas hipóteses legalmente previstas usufrua da benesse tributária, homenageando-se aos princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade e da moralidade administrativas (art. 37, caput, da Constituição da República). A autorização para a concessão de remissão e anistia, a ser feita "na forma prevista em regulamento" (art. 25 da Lei 6.489/2002), configura delegação ao chefe do Poder



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Executivo em tema inafastável do Poder Legislativo. [ADI 3.462, rel. min. Cármen Lúcia, j. 15-9-2010, P, DJE de 15-2-2011.] = ADI 2.688, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 1º-6-2011, P, DJE de 26-8-2011

“ICMS. Benefício fiscal. Ausência de lei específica internalizando o convênio firmado pelo Confaz. Jurisprudência desta Corte reconhecendo a imprescindibilidade de lei em sentido formal para dispor sobre a matéria. (...) Os convênios são autorizações para que o Estado possa implementar um benefício fiscal. Efetivar o beneplácito no ordenamento interno é mera faculdade, e não obrigação. A participação do Poder Legislativo legitima e confirma a intenção do Estado, além de manter hígido o postulado da separação de poderes concebido pelo constituinte originário. [RE 630.705 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 11-12-2012, 1ª T, DJE de 13-2-2012]”

Mais ainda, sobejamente sabido que desde a fase de planejamento até a execução orçamentária, as receitas, despesas e metas fiscais movimentam-se mediante autorizações legislativas.

Por consequência lógica, as renúncias de receitas, caracterizadas como fonte de alteração da previsão orçamentária, não podem ressentir-se de normativo específico que lhes sirva de base legal, ainda que previamente aprovadas por deliberação conjunta de Estados e Distrito Federal, via Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ.

No mesmo sentido o Voto exarado pela eminente Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes, nas Contas de 2018:

Adicionalmente, não vinga a leitura defensiva quanto à suficiência de Decreto do Poder Executivo, desde que lastreado em Convênio perante o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), para a concessão de benefícios fiscais, por descompasso com a dicção do § 6º do art. 150 da CF/88.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Isso se dá por desdobramento lógico do próprio poder de tributar, do qual decorrem tanto a cobrança quanto a isenção tributária: é dizer, da mesma forma que a cobrança de um tributo necessariamente deve estar prevista em lei em sentido estrito (inciso I do art. 150 da CF/88), de conteúdo genérico e dirigida a todos os contribuintes, sua exoneração em face de determinados sujeitos tributários deve derivar de ato normativo de mesma hierarquia, faltando ao decreto, de ordem eminentemente infralegal, força para afastar o cumprimento da determinação da lei para incidência do tributo.

Esse, aliás, foi o entendimento do e. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro ao analisar as Contas Anuais do Exercício de 2018 do Governo daquele Estado, de onde transcrevo passagem de interesse:

No que tange ao requisito relativo à exigibilidade de lei específica, trata-se de norma geral, aplicável a todos os benefícios tributários. Na medida em que a instituição de tributos deve ser realizada por lei, a isenção de sua cobrança a determinados grupos de contribuintes deve observar o mesmo requisito formal, necessitando, portanto, de previsão legal. Trata-se da aplicação dos princípios republicano e democrático, que atribuem aos representantes do povo o poder tanto de instituir, quanto de isentar os membros da sociedade de contribuir financeiramente com o custeio do Estado.

Por outro lado, a exigência de que a concessão de benefícios fiscais de ICMS seja realizada por deliberação entre os Estados-membros e o Distrito Federal se trata requisito específico, aplicável apenas a esta espécie tributária, tendo em vista a sistemática própria do “Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços”. Conforme já exposto, os Estados atuam em regime de concorrência, buscando criar instrumentos atrativos para que empresas se instalem dentro de seus limites territoriais. Neste contexto, a obrigação de que os benefícios tributários sejam instituídos por deliberação entre os Estados tem por objetivo minimizar os efeitos da denominada “Guerra Fiscal”, evitando eventuais conflitos entre tais unidades da Federação (Processo 101949-1/2019. Contas Anuais do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Exercício de 2018 do Governo do Estado do Rio de Janeiro.
Relatora Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins.
Destaque acrescido)

A necessidade de que os benefícios fiscais se encontrem previstos em lei em sentido estrito também foi abordada pelo e. Supremo Tribunal Federal, conforme precedentes de interesse:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE OUTORGA AO PODER EXECUTIVO A PRERROGATIVA DE DISPOR, NORMATIVAMENTE, SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA - DELEGAÇÃO LEGISLATIVA EXTERNA - MATÉRIA DE DIREITO ESTRITO - POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PRINCÍPIO DA RESERVA ABSOLUTA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - CONVENIÊNCIA DA SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DAS NORMAS LEGAIS IMPUGNADAS - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

(...) o legislador não pode abdicar de sua competência institucional para permitir que outros órgãos do Estado - como o Poder Executivo - produzam a norma que, por efeito de expressa reserva constitucional, só pode derivar de fonte parlamentar. O legislador, em consequência, não pode deslocar para a esfera institucional de atuação do Poder Executivo - que constitui instância juridicamente inadequada – o exercício do poder de regulação estatal incidente sobre determinadas categorias temáticas - (a) a outorga de isenção fiscal, (b) a redução da base de cálculo tributária, (c) a concessão de crédito presumido e (d) a prorrogação dos prazos de recolhimento dos tributos -, as quais se acham necessariamente submetidas, em razão de sua própria natureza, ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei em sentido formal.

(ADI 3462 MC, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2005, DJ 21-10-2005 PP-00005 EMENT VOL-02210-01 PP-00068 RTJ VOL-00195-03 PP-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

00918 LEXSTF v. 27, n.323, 2005, p. 75-83 RDDT n. 124, 2006, p. 191-195 RET v. 8, n. 46, 2005, p. 25-31)

EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. ICMS. Benefício fiscal. Ausência de lei específica internalizando o convênio firmado pelo Confaz. Jurisprudência desta Corte reconhecendo a imprescindibilidade de lei em sentido formal para dispor sobre a matéria.

1. As razões deduzidas pela agravante equivocam-se quanto às razões de decidir do juízo monocrático. Não ficara assentada naquela decisão a impossibilidade de o convênio autorizar a manutenção dos créditos escriturais. O que se reconhecera fora a impossibilidade de o benefício fiscal ser implementado à margem da participação do Poder Legislativo.

2. Os convênios são autorizações para que o Estado possa implementar um benefício fiscal. Efetivar o beneplácito no ordenamento interno é mera faculdade, e não obrigação. A participação do Poder Legislativo legitima e confirma a intenção do Estado, além de manter hígido o postulado da separação de poderes concebido pelo constituinte originário.

3. Agravo regimental não provido.

(RE 630705 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 11/12/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-028 DIVULG 08-02-2013 PUBLIC 13-02-2013. Destaque acrescido)

Para enriquecer o debate, vale mencionar Voto exarado pelo Exmo. Sr. Ministro Edson Fachin em recente decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.929 Distrito Federal, em sessão do plenário de 14/02/2020, contendo relevante entendimento segundo o qual os benefícios fiscais do ICMS requerem a edição de lei específica, não apenas em obediência ao **princípio da legalidade tributária**, mas também ao **princípio da transparência fiscal**, destacando que a edição de lei específica para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

concessão de incentivos, benefícios e isenções de ICMS é instrumento de controle fiscal-orçamentário inerente ao regime da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Inicialmente, confira-se a ementa da decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.929 Distrito Federal, em Sessão do Plenário de 14/02/2020:

CONCESSÃO INCENTIVO FISCAL DE ICMS. NATUREZA AUTORIZATIVA DO CONVÊNIO CONFAZ. 1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESPECÍFICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. 2. TRANSPARÊNCIA FISCAL E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA-ORÇAMENTÁRIA.

1. O poder de isentar submete-se às idênticas balizar *[sic]* do poder de tributar com destaque para o **princípio da legalidade tributária que a partir da EC n.03/1993 adquiriu destaque ao prever lei específica para veiculação de quaisquer desonerações tributárias (art.150 §6º, in fine).**

2. **Os convênios CONFAZ têm natureza meramente autorizativa ao que imprescindível a submissão do ato normativo que veicule quaisquer benefícios e incentivos fiscais à apreciação da Casa Legislativa.**

3. A exigência de submissão do convênio à Câmara Legislativa do Distrito Federal evidencia observância não apenas ao princípio da legalidade tributária, quando é exigida lei específica, **mas também à transparência fiscal que, por sua vez, é pressuposto para o exercício de controle fiscal-orçamentário dos incentivos fiscais de ICMS.**

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

Especificamente sobre o princípio da legalidade tributária, assim se pronuncia o Exmo. Sr. Ministro Dr. Edson Fachin:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

No entanto, hoje, fazendo-se uma interpretação sistêmica da Constituição, principalmente após a Emenda Constitucional n. 3 de 1993, que inseriu o parágrafo sexto ao artigo 150, a jurisprudência retro transcrita merece ser revisitada.

É certo que isenções, benefícios e incentivos de ICMS não podem ser concedidas de forma unilateral: para que surjam de forma válida, é necessário que convênios sejam celebrados pelos Estados e pelo Distrito Federal, o que permite deliberação e consenso entre eles, evitando o que restou conhecido como “guerra fiscal”. A ratificação pelo Poder Executivo é, portanto, necessária.

No entanto, de acordo com o que ensina o professor Roque Antônio Carrazza, **convênios somente passam a ter eficácia mediante a aprovação das Assembleias Legislativas dos Estados e Câmara Legislativa do Distrito Federal. É apenas essa ratificação do Poder Legislativo que faz com que eles integrem o ordenamento jurídico interno dos Estados e do Distrito Federal** (CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. Malheiros Editores, 2015, p. 1061).

Nessa perspectiva, convênios, isoladamente, não concedem isenção de ICMS, mas sim atuam como um pressuposto para que a concessão

aconteça. **A edição de incentivos fiscais de ICMS constitui, então, um ato normativo complexo, demandando a integração de órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo.**

Dessa forma, **pode-se adotar a interpretação segundo a qual a concessão de benefícios de ICMS não dispensa lei específica.**

Alerta Lucas Bevilacqua, em obra dedicada ao tema, que **“não são os convênios que dão força normativa às deliberações tomadas, sendo esses conteúdos meramente autorizativos e demandando, assim, um procedimento de internalização em cada um dos Estados, até mesmo como medida de controle do Poder Legislativo”** (BEVILACQUA, Lucas. Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional. São Paulo: Quartier Latin/IBDT, 2013, pp. 71-72).

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Dessa forma se posiciona o Supremo Tribunal Federal, que reconhece a importância do Poder Legislativo no processo que concede isenção de ICMS. Nessa perspectiva:

Agravo regimental no recurso extraordinário. ICMS. Benefício fiscal. **Ausência de lei específica internalizando o convênio firmado pelo Confaz. Jurisprudência desta Corte reconhecendo a imprescindibilidade de lei em sentido formal para dispor sobre a matéria.** 1. As razões deduzidas pela agravante equivocam-se quanto às razões de decidir do juízo monocrático. Não ficara assentada naquela decisão a impossibilidade de o convênio autorizar a manutenção dos créditos escriturais. **O que se reconheceria fora a impossibilidade de o benefício fiscal ser implementado à margem da participação do Poder Legislativo.** 2. **Os convênios são autorizações para que o Estado possa implementar um benefício fiscal. Efetivar o beneplácito no ordenamento interno é mera faculdade, e não obrigação. A participação do poder legislativo legitima e confirma a intenção do estado, além de manter hígido o postulado da separação de poderes concebido pelo constituinte originário.** 3. Agravo regimental não provido. (RE 630.705, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, Dje 08.02.2013).
 TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL PRESUMIDA. DECRETO 13.402/97 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. REMISSÃO DE DÉBITOS DE ICMS NÃO PREVISTA EM LEI. IMPOSSIBILIDADE. ARTIGO 150, § 6º, DA CF/88. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A repercussão geral é presumida quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal ou quando impugnar decisão contrária a súmula ou a jurisprudência dominante desta Corte (artigo 323, § 1º, do RISTF). 2. “A outorga de qualquer subsídio, isenção ou crédito presumido, a redução de base de cálculo e a concessão de anistia ou remissão em matéria tributária só podem ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

deferidas mediante lei específica, sendo vedado ao Poder Legislativo conferir ao Chefe do Executivo a prerrogativa extraordinária de dispor, normativamente, sobre tais categorias temáticas, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes e de transgressão ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa” (ADI 1.247, Pleno, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 8.9.95). No mesmo sentido: ADI 2.688, Pleno, Relator Ministro Joaquim Barbosa, DJ de 26.08.11 (...). (RE 586.560 AgR/RN, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, Dje 20.09.2012).

(...) nos termos a jurisprudência desta Corte, o convênio, por si só, não assegura a concessão do benefício em questão. É condição necessária, mas não suficiente, porque tem sentido jurídico meramente autorizativo: permite a concessão do benefício fiscal por parte de cada um dos Estados e do Distrito Federal, mas não o cria per se. É precisamente isso que se depreende da leitura do art. 150, § 6º, com redação dada pela Emenda Constitucional 3, de 1993, combinado com o art. 155, § 2º, XII, “g”. O primeiro exige lei específica para a veiculação de isenção ou redução de base de cálculo; o segundo determina que a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, em matéria de ICMS, deve observar o procedimento de deliberação de previsto em lei complementar, atualmente a Lei Complementar 24/75 (...). Com base nesses dispositivos, a orientação assentada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é clara no sentido de que os convênios celebrados no âmbito do CONFAZ têm natureza meramente autorizativa, não impositiva (RE 635.688, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Dje 13-02-2015).

A exigência de submissão do convênio à Casa Legislativa evidencia respeito não apenas ao princípio da legalidade tributária, quando é exigida lei específica, mas também à transparência fiscal que, por sua vez, é pressuposto para o exercício de controle fiscal-orçamentário dos incentivos fiscais de ICMS. (g.n.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Na sequência, o e. Ministro expõe tese quanto à necessidade de que os benefícios fiscais do ICMS observem o princípio da transparência fiscal:

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, como enunciado no seu artigo 1º. **Em seu artigo 14, declara-se que “A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes”.**

Nesse sentido, **a edição de lei específica para que haja concessão de incentivos, benefícios e isenções de ICMS é um instrumento de controle fiscal-orçamentário ante todo o regime da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo, portanto, indispensável.**

O efetivo controle dos incentivos fiscais de ICMS pelas casas legislativas pressupõe transparência fiscal e estimativa do impacto financeiro.

Veja-se o seguinte excerto de julgamento proferido no Supremo Tribunal Federal, no qual se evidencia a importância da transparência fiscal:

Como é cediço, a regra do art. 14 da Lei Complementar n. 101 disciplina os requisitos para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária dos quais decorra renúncia de receita.

O escopo e o destinatário do art. 14 da LRF são conhecidos. A regra tem como destinatário primeiro o legislador ordinário, que há de submeter-se a seus ditames para edição de leis que impliquem renúncia fiscal. Seu objetivo principal é afirmar a necessidade de planejamento nas contas públicas e conferir transparência ao processo legislativo relativo à concessão de benefícios fiscais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

A disposição impõe que o debate legislativo concernente à concessão de incentivos fiscais leve a sério os custos orçamentários envolvidos nos programas de incentivo, isto é, o efeito de renúncia de receita tributária que ensejam para a arrecadação tributária. Trata-se, ao fim e ao cabo, de combater a prática legislativa recorrente no Brasil de relegar a segundo plano o debate quanto aos custos – isto é, os impactos orçamentários – dos programas de incentivo fiscal instituídos e considerar apenas os objetivos visados pelas leis concessivas. (ADI 3.796/PR, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Dje 01.08.2017).

(...)

Nesse cenário, as casas legislativas desempenham importante mister constitucional não só em prol do equilíbrio da federação, mas, sobretudo, pelo equilíbrio fazendário, de modo a evitar-se renúncia deliberada de receitas tributárias em descompasso com o prescrito na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Muito embora a edição de programas de atração de investimentos encontre-se no pleno âmbito da discricionariedade política do Chefe do Poder Executivo, seus impactos financeiros-fiscais submetem-se ao pleno controle do Poder Legislativo, ao que pertinente a disposição legal do art. 135, §6º, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).

A **Constituição Federal prevê que a prática de incentivos fiscais a implicar renúncias de receita pelos Poderes Executivos da União, Estados, DF e Municípios subordina-se à fiscalização do Congresso Nacional, bem como controle interno de cada Poder** (NASCIMENTO, Carlos Valder. Renúncia de Receita. MARTINS & NASCIMENTO, Ives Gandra da Silva e Carlos Valder. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 4 ed. São Paulo: Saraiva, p.101.)

Simetricamente igual prerrogativa incumbe às Casas Legislativas dos Estados na fiscalização de incentivos fiscais de ICMS. Conforme visto antes a deliberação realizada perante o CONFAZ, além de seu caráter meramente autorizativo, tem por fito apenas evitar competição fratricida entre os entes da federação não imiscuindo em aspecto de controle fiscal-orçamentário como nem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

poderia na medida em que prerrogativa exclusiva do próprio ente federativo. (g.n.)

Do exposto, entende esta ATJ que não está sendo atendida, igualmente, a Determinação nº 2.2.1 constante no Parecer Prévio do exercício de 2018, TC-006453.989.18-8, encaminhada à Secretaria da Fazenda e Planejamento para que demonstre que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do convênio da CONFAZ e, além disso, **internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito** (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/88 c.c. Lei Complementar nº 24/1975 e § 6º do art. 150 da CF/88).

E especificamente quanto ao teor e procedimento das 23 (vinte e três) concessões de tratamento fiscal diferenciado no exercício de 2019 localizadas pela DCG – vale dizer, renúncias de receita – segue a síntese de extenso e pormenorizado trabalho realizado pela Fiscalização:

1. “Benefícios novos”, sem previsão na LDO, sem previsão na LOA, sem indicação de medida de compensação para relevante parcela do impacto e, para outra parcela, há medida de compensação que não atende ao artigo 14, II, da LRF:

Ato Normativo (Decreto)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
64.098/2019	Lei 16.887 de 22/12/2018	Hortifruti	Isenção	29.01.2019 30.01.2019	01.02.2019 a 31.12.2019
64.684/2019	-	Hortifruti em estado natural ou não	Isenção	17/12/2019	01.01.2020 a 31.12.2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

2. “Benefícios novos”, sem previsão na LDO, sem previsão na LOA e sem medida de compensação que atenda ao art. 14, II da LRF:

Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
64.319/2019	Lei 17.100 de 03/07/2019	Querosene de Aviação	Redução de Alíquota	04/07/2019	01/07/2019 a 31/12/2022
64.391/2019	-	Milho e soja utilizados na preparação de Ração Animal	Manutenção de Crédito	14/08/2019	01/08/2019
64.452/2019	-	Medicamento Spinraza	Isenção com manutenção de crédito	06/09/2019	06/09/2019 até a vigência do Convênio ICMS 96/18.

3. Reedição de benefícios fiscais existentes em exercícios anteriores, nos quais foram identificados a inadequação do estudo indicativo de que os benefícios atendem às disposições da LDO:

Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
64.120/2019	-	SP-Arte	Isenção e Redução de Base de Cálculo	27/02/2019	28/02/2019 a 30/09/2019
64.161/2019	-	Pá Carregadeira	Crédito Presumido	28/03/2019	29/03/2019 a 31/12/2019
64.200/2019	-	Taxi	Isenção	25/04/2019	24/04/2019
64.220/2019	-	Feira Escandinava	Isenção	07/05/2019	08/05/2019 a 31/12/2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

64.392/2019	-	McDia Feliz 2019	Iseção	14/08/2019	14/08/2019
64.593/2019	-	Insumos para indústria aérea	Iseção	19/11/2019	01/10/2019
64.619/2019	-	Banda Larga Popular	Iseção	28/11/2019	01/11/2019
64.683/2019	-	Renovação: Pás Carregadeiras	Crédito Outorgado	17/12/2019	01/01/2020 a 31/12/2020

4. Benefícios fiscais concedidos em 2019 que segundo a Secretaria da Fazenda e Planejamento não implicam em renúncia de receita, mas que a Fiscalização concluiu tratar-se de renúncias e que devem ser submetidas aos processos e requisitos determinados pelo artigo 4º e 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

a) Benefícios incluídos no artigo 29 do Ato das Disposições Transitórias ao Regulamento do ICMS:

Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
64.163/2019	-	Imobilizado para setor de logística multimodal	Suspensão e diferimento - Anistia	28/03/2019	29/03/2019
64.687/2019	-	Produtos elencados incluindo armas de fogo e munições; brinquedos e jogos recreativos não especificados; e fabricação de pectina.	Suspensão do imposto, crédito integral para imobilizado e anistia	19/12/2019	19/12/2019



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

b) Regime de Diferimento incidente no fornecimento de insumos para a indústria naval:

Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
64.123/2019	-	Insumos para a indústria naval	Diferimento com dispensa de pagamento	01/03/2019	02/03/2019

c) Regime facultativo de tributação – contribuintes da indústria de informática:

Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial (*1)
64.628/2019	-	Indústria de informática	Crédito presumido/ crédito outorgado	03/12/2019	90 dias da data de publicação 03/03/2020

d) Opção para pagamento do imposto em duas parcelas – contribuintes do comércio varejista:

Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
64.632/2019	-	Contribuintes enquadrados em CNAES específicas (tratamento diferenciado)	Prorrogação de pagamento com anistia de juros e multas	03/12/2019	03/12/2019

e) Programa Especial de Parcelamento – PEP:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
64.564/2019	-	Diversos (PEP)	Anistia	05/11/2019	05/11/2019

5. Benefícios cujos impactos se darão em 2020:

a) Benefícios novos, sem previsão na LDO, sem previsão na LOA:

Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
64.629/2019	-	Máquina Semiautomática (Tanquinho)	Crédito Outorgado	03/12/2019	05/03/2020
64.630/2019	-	Calçados	Crédito Outorgado e Redução base de Cálculo	03/12/2019	05/03/2020
64.631/2019	-	Graxa e Rerrefino	Diferimento com dispensa de pagamento	03/12/2019	05/03/2020

6) Benefício de Natureza Financeira e Creditícia, com impactos previstos para 2020 em diante:

Os impactos, se implantados e requeridos os benefícios, afetarão o exercício de 2020 em diante, que a Fiscalização informa que serão objeto de acompanhamento.

Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
--------------------------	----------------	--	------------------------	-----------------------------------	------------------



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

64.130/2019	Lei 17.185 de 21/10/2019	IncentivAuto	Benefício de natureza financeira e creditícia.	08/03/2019	09/03/2019 - Vigência da lei a partir de 21/10/2019
-------------	--------------------------------	--------------	---	------------	--

Esta unidade de ATJ endossa, por todo o exposto, os seguintes apontamentos efetuados pela DCG:

a) Os benefícios fiscais previstos nos Decretos nº 64.098/19 (Hortifruti) e nº 64.684/19 (Hortifruti em estado natural ou não) foram concedidos sem previsão na LDO, sem previsão na LOA, sem indicação de medida de compensação para relevante parcela do impacto e, para outra parcela, com medida de compensação que não atende ao artigo 14, inciso II, da LRF;

b) Os benefícios fiscais previstos nos Decretos nº 64.319/19 (Querosene de Aviação), nº 64.391/19 (Milho e soja utilizados na preparação de Ração Animal) e nº 64.452/19 (Medicamento Spinraza) foram concedidos sem previsão na LDO, sem previsão na LOA, sem medida de compensação que atende ao artigo 14, inciso II, da LRF;

c) A reedição de benefícios fiscais existentes em exercícios anteriores por meios dos Decretos nº 64.120/19 (SP-Arte), nº 64.161/19 (Pá Carregadeira), nº 64.200/19 (Táxi), nº 64.220/19 (Feira Escandinava), nº 64.392/19 (McDia Feliz 2019), nº 64.593/19 (Insumos para indústria aérea), nº 64.619/19 (Banda Larga Popular) e nº 64.683/2019 (Renovação: Pás Carregadeiras) indicaram inadequação do estudo indicativo de que os benefícios atendem às disposições da LDO;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

d) Os benefícios fiscais previstos nos Decretos nº 64.163/19 (Imobilizado para setor de logística multimodal), nº 64.687/19 (Produtos elencados incluindo armas de fogo e munições; brinquedos e jogos recreativos não especificados; e fabricação de pectina), nº 64.123/19 (Insumos para a indústria naval), nº 64.628/19 (Indústria de informática), nº 64.632/19 (Contribuintes enquadrados em CNAES específicas (tratamento diferenciado)) e nº 64.564/19 (Programa Especial de Parcelamento – PEP), que a Secretaria da Fazenda e Planejamento entende não implicar em renúncia de receita, mas que a Fiscalização concluiu tratar-se de renúncias e que devem ser submetidas aos processos e requisitos determinados pelo artigo 4º e 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

e) Os benefícios fiscais previstos nos Decretos nº 64.629/19 (Máquina Semiautomática - Tanquinho), nº 64.630/19 (Calçados) e nº 64.631/19 (Graxa e Rerrefino) foram concedidos sem previsão na LDO e na LOA, mas cujos impactos afetarão o exercício de 2020 em diante.

Os apontamentos acima corroboram nossa conclusão anterior pelo descumprimento da Determinação nº 2.2.2 constante no Parecer Prévio do exercício de 2018, tratado no TC-006453.989.18-8, encaminhada à Secretaria da Fazenda e Planejamento para que demonstre que a concessão de benefícios fiscais atende aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

Quanto à análise da DCG sobre a efetividade da política de renúncia fiscal quanto aos retornos e resultados esperados (como atração de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

investimento, desenvolvimento econômico ou social de determinada região, ou outro interesse público), saltam à vista, na opinião desta Assessoria Técnica:

- Os benefícios concedidos pelos Decretos nº 64.098/19 (Hortifruti) e nº 64.684/19 (Hortifruti em estado natural ou não) não tiveram diagnóstico prévio ou a posteriori quanto a retornos e resultados esperados da referida política de renúncia fiscal, restando amparados solitariamente – conforme consignado no processo de concessão do benefício – no mero desejo governamental de atender pedido formulado por empresas do segmento.

- Não fornecidas informações, igualmente, para o benefício concedido pelo Decreto nº 64.593/19 (Insumos para indústria aérea).

No entender desta ATJ, portanto, descumprida a Determinação nº 2.2.3 constante no Parecer Prévio do exercício de 2018, tratado no TC-006453.989.18-8, encaminhada à Secretaria da Fazenda e Planejamento (“demonstração de que a concessão dos benefícios fiscais **se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômica bem definidos**”) e a Determinação nº 2.2.4 (“Demonstração de que o órgãos responsáveis do ente exercem eficaz e suficiente controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se (...) **o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados**”).

A DCG verificou, ainda, que para a apuração dos valores que constam na LDO, manteve-se a metodologia de apuração de uma alíquota média e incidência desta sobre o montante de operações isentas ou não tributadas, referentes ao exercício anterior, e não por meio dos valores efetivamente renunciados, sendo que a ausência de mensuração confiável



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

impede o registro contábil, conforme determinado pelas normas contábeis vigentes.

Entende esta Assessoria Jurídica, igualmente, que não está sendo cumprida a Recomendação nº 3.2 constante no Parecer Prévio do exercício de 2018, TC-006453.989.18-8, encaminhada à Secretaria da Fazenda e Planejamento para que **aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais** e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento.

Também permanece inalterado cenário crítico no que se refere à ausência de sistema capaz de medir a efetiva fruição da renúncia de receitas no exercício, com geração de relatórios que totalizem o montante de benefícios fiscais fruídos, por tipo de benefício, por modalidade, por setor ou por contribuinte.

Estudos mostraram ser possível à Administração Tributária do Estado de São Paulo, em virtude da implantação da Escrituração Fiscal Digital (EFD-ICMS/IPI), projeto SPED do governo federal, promover a inclusão de toda legislação estadual de concessão de benefício fiscal de ICMS em códigos específicos na tabela “5.3-Tabela de Ajustes e Valores Provenientes do Documento Fiscal” junto ao Sped (Ato Cotepe nº 09/2008 e nº 44/2018), visando à posterior extração dos dados para quantificação e monitoramento dos benefícios, a exemplo do que já fazem outros estados brasileiros.

Nessa conformidade, e na esteira do pronunciamento da DCG, destacamos a seguir dois encaminhamentos destinados à Administração Paulista, caso assim entenda e decida o e. Conselheiro Relator:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- A implantação definitiva da EFD tem sido vista pelas administrações tributárias como a forma mais econômica de implantar controles gerenciais sobre os benefícios fiscais concedidos. Na impossibilidade desta, adote com urgência sistema próprio que forneça, minimamente, relatórios gerenciais de: a) benefícios fruídos, por contribuinte, por CNAE, por modalidade de renúncia, por legislação de concessão; b) relatório de contribuintes que não cumpriram a obrigação acessória de envio de dados sobre fruição de benefícios; c) relatório de declarações cujo total de benefícios informados seja igual a "zero", no mínimo, por CNAE.

- Implementados os procedimentos de controle e gestão das informações obtidas via sistema próprio e/ou SPED, garanta a existência de informações confiáveis e verificáveis para (i) identificar os contribuintes de ICMS do Estado de São Paulo que estejam fruindo benefícios fiscais, (ii) quantificar os benefícios fruídos por contribuinte, (iii) informar corretamente as peças orçamentárias e (iv) adotar mecanismos de transparência dos benefícios fruídos, no mínimo por setor (CNAE completo).

Quanto ao monitoramento do plano de ação determinado no Parecer Prévio das contas do exercício de 2017, reproduzo tabela com as conclusões da DCG quanto ao cumprimento das ações propostas:

Eixo do Plano de Ação:	Conteúdo – Resumo	Conclusão
Eixo A.1	Regularização dos benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ.	Expectativa atendida.
Eixo B.1 a B.3	Apresentação de processos para atendimento ao artigo 14 da LRF e definição dos limites temporais de vigência	Expectativas não atendidas
<u>Eixo C.1 e C.2</u>	- <u>Implantação de controles e sistemas de informação para mensuração dos valores fruídos;</u> - <u>Avaliação pelo Controle Interno (estimação, controle,</u>	<u>Expectativas não</u> <u>atendidas. Consta</u> <u>pedido de</u>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

	<u>mensuração e efetividade).</u> <u>- Aperfeiçoamento da metodologia de estimação da Renúncia Fiscal na LDO.</u>	<u>reformulação do Plano de Ação.</u>
Eixo D.1 a D.3	Normatização da Política de Incentivos	Expectativas atendidas parcialmente
Eixo E.1 a E.4	Implementação de controles a priori (diagnóstico, objetivos e interesse público) e a posteriori (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos.	Expectativas não atendidas.
Eixo F.1 e F.2	- Compatibilizar os parcelamentos de débitos do ICMS à Lei Estadual 6.374/1989; - Realizar estudos de impacto orçamentário financeiro para o exercício; - Preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias de remissões e anistias.	Expectativas não atendidas.

Em relação ao monitoramento do plano de ação, a Fiscalização informa que:

a) os itens **B.1 a B.3** do plano de ação, relativos à apresentação de processos para atendimento ao artigo 14 da LRF e definição dos limites temporais de vigência, decorrentes da **Recomendação nº 15 do Parecer Prévio do Exercício de 2017** para que a Secretaria de Fazenda e Planejamento adote providências voltadas à delimitação da vigência dos convênios atinentes à concessão de benefícios fiscais de acordo com a motivação e o interesse público envolvidos, **não estão sendo cumpridos**;

b) os itens **C.1 e C.2** do plano de ação, relativos à implantação de controles e sistemas de informação para mensuração dos valores fruídos; avaliação pelo Controle Interno (estimação, controle, mensuração e efetividade) e; aperfeiçoamento da metodologia de estimação da Renúncia Fiscal na LDO e os **itens E.1 a E.4** do plano de ação, relativos aos controles a priori e a posteriori, ambos decorrentes da **Recomendação nº 16** para que o Sistema de Controle Interno do Governo promova análises voltadas à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

estimação e à execução das renúncias de receitas no Estado de São Paulo, notadamente quanto ao processo de contabilização e à fidedignidade dos valores de benefícios fiscais fruídos, aos impactos nas metas fiscais estabelecidas na LDO, bem assim à participação nos processos de avaliação da efetividade da política de renúncia fiscal e **da Recomendação 18** para que aprimore o estudo financeiro que somente considera o quanto que o Estado deixará de arrecadar; preveja o impacto da renúncia de receitas nas metas fiscais; e indique as medidas de compensação a serem adotadas, bem como avalie os retornos socioeconômicos esperados, **não estão sendo cumpridos**.

c) os itens **D.1 a D.3** do plano de ação, relativos à normatização da política de incentivos, decorrente da **Recomendação 17 do Parecer Prévio do Exercício de 2017** para que a Secretaria de Fazenda e Planejamento adote providências quanto à normatização da política de incentivos fiscais do Estado, **estão sendo parcialmente cumpridos**;

d) os itens **F.1 e F.2** do plano de ação, relativos à compatibilização dos parcelamentos de débitos do ICMS à Lei Estadual 6.374/1989; à realização de estudos de impacto orçamentário financeiro para o exercício e; à previsão das respectivas medidas de compensação para as renúncias de remissões e anistias, decorrentes da **Recomendação 19** para que compatibilize os parcelamentos dos débitos do ICMS com as condições previstas na mencionada Lei Estadual nº 6.374/89, bem assim realize estudos de impacto orçamentário financeiro para cada exercício envolvido e preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias concedidas às quais deverão ser incorporadas eventuais remissões e anistias, **não estão sendo cumpridos**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Do exposto, corroboramos a informação da DCG de que as **Recomendações nº 15, 16, 18 e 19 não estão sendo cumpridas e que a Recomendação nº 17 está sendo cumprida parcialmente, todos constantes do Parecer Prévio do exercício de 2017, TC-003546.989.17-9.**

Por fim, a fiscalização também menciona estarem pendentes outros esclarecimentos solicitados no Voto do Conselheiro Relator do exercício de 2017, não abordados no Plano de Ação oferecido pela Secretaria da Fazenda e Planejamento:

- Revisar e apresentar justificativas e medidas de compensação quanto aos casos de manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios fiscais.
- Apresentar os registros contábeis da Renúncia de Receitas incorrida pelo Estado de São Paulo.
- Incluir o Demonstrativo Regionalizado do efeito das Renúncias de Receitas no Projeto de Lei Orçamentária.

DO CONTROLE INTERNO

O Sistema de Controle Interno Estadual está previsto no artigo 32 da Constituição do Estado de São Paulo.

No âmbito do Poder Executivo estadual encontra-se organizado pelos arts. 46 a 49 do Decreto nº 57.500/2011², sob a denominação de Sistema Estadual de Controladoria, que atualmente é exercido pelos seguintes órgãos:

² Texto original, pois segundo acompanhamento da DCG, algumas Secretarias mudaram nome ou foram incorporadas à outras.

Art. 48 - O Sistema Estadual de Controladoria será exercido pelos seguintes órgãos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- a. Secretaria de Governo, por meio da Corregedoria Geral da Administração - CGA, como órgão central;
- b. Secretaria da Fazenda e Planejamento, em especial por meio do Departamento de Controle e Avaliação - DCA;
- c. Procuradoria Geral do Estado.

A Fiscalização informa que teve acesso a 308 relatórios realizados pelos Centros de Controle e Avaliação do DCA no exercício de 2019. Destes, informa que o Relatório do DCA intitulado “Relatórios DCA Fiscalização Operacional TCESP 2018” demonstra a seleção de 80 recomendações dentre as apresentadas pelo TCESP referentes ao exercício de 2018, e que dentre essas recomendações, 14 foram consideradas atendidas pela equipe técnica do DCA; em 41 situações entendeu-se necessário que se fizesse o monitoramento das ações propostas pelas Pastas; 10 recomendações foram apontadas como inviáveis pelas Secretarias responsáveis pela implantação; e, as 15 demais recomendações foram consideradas como não atendidas “em virtude das justificativas apresentadas pelas Pastas não apresentarem evidências que permitissem atestar seus cumprimentos”.

A Fiscalização aduz que o atual órgão central e coordenador do Sistema Estadual de Controle Interno, o CGA, integra a estrutura básica da Secretaria de Governo e, portanto, não está vinculado diretamente ao Governador - dirigente máximo, divergindo da orientação traçada no Manual de Controle Interno do TCE/SP de que a estrutura de controle interno deve estar diretamente vinculada ao dirigente máximo no organograma da entidade.

I - Casa Civil, pela Corregedoria Geral da Administração, como órgão central;
II - Secretaria da Fazenda, em especial por meio do Departamento de Controle e Avaliação;
III - Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, em especial pela Coordenadoria de Planejamento e Avaliação e pela Coordenadoria de Orçamento;
IV - Secretaria de Gestão Pública;
V - Procuradoria Geral do Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Por seu turno, o DCA, integrante do Sistema de Controladoria, além de não estar subordinado diretamente ao órgão central e coordenador (CGA), encontra-se hierarquicamente vinculado ao órgão responsável pela administração financeira do Estado – SFP – Secretaria da Fazenda e Planejamento.

A Fiscalização relata que conforme Relatório de Fiscalização Operacional da DCG de 2015, há divergências sobre responsabilidades constitucionais e legais da CGA e do DCA, referentes ao tema de controle interno, cujas funções podem estar sobrepostas ou divergentes, a indicar inadequada articulação e integração entre CGA e DCA. Tais divergências apontam para a ineficiência das atividades, limitando o alcance dos objetivos pretendidos com o controle interno.

Levando em conta as orientações traçada pelo Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEG-E e o mencionado Relatório da Fiscalização Operacional da DCG no exercício de 2015, identificadas diversas inadequações:

- O organograma atual da estrutura de controle interno é controverso e deve ser objeto de adequação às normas de auditoria interna, à legislação e ao Manual de Controle Interno do TCESP;
- Não há transparência ativa dos produtos resultantes de sua atuação;
- Não há divulgação de indicadores adequados para avaliação de eficácia e efetividade do Sistema Estadual de Controle Interno, como por exemplo o índice de cobertura do Orçamento Geral do Estado, índice de economia gerada pela auditoria, índice de recuperação de créditos, índice de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

número de fiscalizações realizadas em entidades do terceiro setor, entre outros.

Do exposto, por parte desta ATJ, **entendemos que os apontamentos realizados pela Fiscalização** de que: (i) o atual órgão central e coordenador do Sistema Estadual de Controle Interno, o CGA, integra a estrutura básica da Secretaria de Governo e que, portanto, não está vinculado diretamente ao Governador - dirigente máximo; (ii) o DCA, além de não estar subordinado diretamente ao órgãos central e coordenador (CGA), está subordinado hierarquicamente à Secretaria da Fazenda e Planejamento; (iii) há divergências sobre responsabilidades constitucionais e legais entre CGA e DCA referentes ao tema de controle interno; **evidenciam o não atendimento da recomendação constante do Parecer Prévio do exercício de 2015, tratado no TC-003554/026/15**, encaminhada às SECRETARIA DE GOVERNO e SECRETARIA DA FAZENDA, para que realize a alteração do marco legal, tanto para que o órgão central do Sistema Estadual de Controladoria (Sistema de Controle Interno) seja estruturado com quadro próprio e efetivo de servidores, vincule-se diretamente ao Governador e assuma as atribuições de controle interno exercidas pela Secretaria da Fazenda (DCA).

Além disso, conforme relatado no Tópico Renúncia de Receitas desta manifestação, a DCG relata que os itens constantes no plano de ação que envolvem a avaliação pelo Controle Interno (estimação, controle, mensuração e efetividade), decorrentes da Recomendação nº 16 para que o Sistema de Controle Interno do Governo promova análises voltadas à estimação e à execução das renúncias de receitas no Estado de São Paulo, notadamente quanto ao processo de contabilização e à fidedignidade dos valores de benefícios fiscais fruídos, aos impactos nas metas fiscais estabelecidas na LDO, bem assim à participação nos processos de avaliação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

da efetividade da política de renúncia fiscal, **não estão sendo cumpridos**, de foram que, por parte desta ATJ, entendemos que também não está sendo atendida a **Recomendação nº 16** constante do Parecer Prévio do exercício de 2017, TC-003546.989.17-9.

DAS FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS

A Diretoria de Contas do Governador (DCG) e as Unidades Regionais da Corte, como de hábito, monitoraram de forma minuciosa o desempenho operacional da Administração paulista no que concerne à execução das políticas públicas em áreas sensíveis, especialmente designadas pelo e Conselheiro Relator, a saber:

- Manutenção e reparos em prédios escolares,
- Medidas socioeducativas;
- Enfrentamento à extrema pobreza;
- Sistema prisional paulista;
- Prevenção e controle de arboviroses;
- Licenciamento ambiental;
- Transporte sobre trilhos;
- Resíduos sólidos;
- Transporte escolar;
- Urbanização de favelas e assentamentos precários;
- Malha rodoviária;
- e serviço dos Bombeiros.

Realizadas pelos Órgãos Técnicos e pela Fiscalização Operacional incontáveis pesquisas, reuniões e visitas *in loco*, todas elas com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

objetivo de escrutinar, tanto quanto possível, a atuação governamental paulista, em estrita observância às Constituições Federal (Art. 70) e Paulista (Art. 32).

A avaliação técnica levou em conta o planejamento orçamentário para as supracitadas áreas, considerando tanto a eficiência no alcance das finalidades e metas estipuladas, como também a efetiva e adequada alocação dos recursos públicos.

As minúcias do trabalho impressionam, revelando a um só tempo a dedicação dos profissionais envolvidos e a excelência dos relatórios, que, acaso valorizados pelos gestores, serão de grande valia à Administração nos exercícios seguintes, desde que compreendidos não como censura ou obstáculo a ser ultrapassado, mas como ferramenta útil ao aperfeiçoamento das ações do Estado.

Como resultado das fiscalizações levadas a efeito, inúmeras as observações veiculadas pelas equipes da Casa, positivas e negativas. Ocupamo-nos, no presente parecer jurídico, com as impropriedades anotadas, a motivar a elaboração de diversas recomendações e a adoção de providências por parte da Administração.

Passemos, sem mais delongas, aos resultados e proposições mais relevantes, sob nossa perspectiva, para cada uma das áreas avaliadas.

1) Manutenção e reparo em prédios escolares

A finalidade central da atividade consistiu em examinar o andamento dos procedimentos relativos a pedidos de obras, reformas e manutenções das unidades escolares estaduais e as diferentes formas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

execução das ações pelas escolas, Diretoria de Ensino (DE) ou Fundação para o Desenvolvimento da Execução – FDE, avaliando, para tanto, a (a) eficiência do processo de solicitação e execução das obras e reformas, naquelas realizadas pela FDE; (b) os critérios de seleção das unidades para o Convênio de Obras Prioritárias; (c) o modelo de atendimento às manutenções urgentes, de caráter emergencial; (d) as manutenções realizadas pelas escolas com recursos das Associações de Pais e Mestres – APMs; (e) o estado geral de conservação das escolas da rede estadual; (f) as metas estabelecidas na LOA 2019 e a definição dos recursos nas leis orçamentárias para fins de manutenção dos prédios escolares.

A última fiscalização da espécie executada pela DCG, ainda que com abordagem diversa, ocorreu em 2011.

No que toca aos achados descritos no minucioso Relatório Operacional, saltam à vista, na opinião desta Assessoria Técnica:

- A ausência de manual de orientação destinado ao setor diretivo das escolas que estabelecesse procedimentos padronizados para a solicitação de manutenção, obras ou reformas nos mais diversos cenários, de modo a conferir previsibilidade ao processo, aumento da qualidade/produktividade e redução de custos;

- A ineficiência dos processos de solicitação e de acompanhamento dos pedidos pelas escolas, similares entre si, porém dos mais custosos e burocráticos dentre todas as opções contidas no Questionário a elas enviado pela Fiscalização;

- 90,0% das escolas respondentes afirmaram não acompanhar o pedido por elas efetuado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- 47% das Diretorias das unidades escolares apontaram a tramitação lenta do processo como fator negativo e 42% destacaram ainda a demora no início das obras;

- Quanto ao CRM (Customer Relationship Management), plataforma adotada para a criação, em 2017, do Sistema de Solicitação de Obras e Serviços, com vistas à parametrização e registro dos pedidos de obras e reformas, 53% dos Diretores consultados reclamam maior transparência do sistema nas fases de tramitação, em especial do fluxo no interior da FDE, além da atualização periódica de dados;

- Apesar de apenas 16,9% das escolas com manutenções necessárias informarem não ter formalizado o respectivo pedido aos Núcleos de Obras e Manutenção Escolar - NOMs, constatou-se que 45,4% delas não possuíam pedido em aberto no CRM, a sugerir que quase metade das unidades não estão sequer formalizando pedidos ou que os NOMs não os registram no CRM;

- Deficiências no acompanhamento e aceitação das obras e reformas executadas pela FDE. A falta de detalhamento das obras e de seus quantitativos é mencionada por 71,3 % dos NOMs e por 42,8% dos Diretores das escolas;

- Quanto à execução das obras ou reformas realizadas pela FDE no biênio 2018/2019, apesar de avaliada positivamente, em linhas gerais, 34% dos Diretores apontaram lentidão; 20,2%, falta de capricho; 19,1%, baixa qualidade dos serviços; e 17,9%, execução incompleta; Para 43% dos Diretores, todavia, não houve pontos negativos;

- 78,6% das respostas enviadas pelos NOMs apontaram a limitação de tempo e pessoal como fatores impeditivos à realização, pelos Núcleos, de visitas periódicas e programadas às unidades escolares, independentemente de pedidos de reformas ou manutenção (Da lotação ideal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

de 277 servidores, apenas 135 encontram-se efetivamente lotados nos Núcleos, para um total de 5.104 escolas – 37,1/servidor);

- Quanto ao convênio SEDUC-PRC-2019/00798 para atendimento de 1.384 prédios da rede estadual com necessidades consideradas prioritárias, assinado 16/10/2019, previu-se para 2019 630 obras ao custo de R\$ 439 milhões. Ao final do exercício, 34 tiveram início e outras 70 foram contratadas. E dentre as contratadas, constatou-se sensível redução orçamentária, de R\$ 61,8 milhões para R\$ 23,1 milhões, a indicar, da leitura dos memoriais descritivos de alguns editais, expressiva redução do escopo das reformas, agora limitadas aos pontos classificados como mais relevantes;

- Inclusão no Convênio de Obras Prioritárias de 88 unidades com nível de criticidade/prioridade reduzida segundo critérios da FDE e dos NOMs (criticidade 3 ou 4 e prioridade 3, 4 ou 5). O valor total dos orçamentos é de R\$ 68,6 milhões.

- Como agravante, 513 pedidos de obras críticas (níveis 1 e 2) cadastrados no CRM e ainda pendentes, não receberam vistorias e, portanto, não foram incluídos no Convênio;

- Inclusão de 20 unidades escolares com idade inferior a cinco anos na data de assinatura do convênio (16/10/2019) – e possivelmente na garantia – com orçamento na casa de R\$ 15,4 milhões;

- Programa Escola + Bonita previa, quando do seu anúncio, a pintura de 2.100 escolas estaduais até 2020. No seu lançamento foram previstas duas formas de realização dessas pinturas: 500 por meio do programa Via Rápida Expresso e 1.600 por reeducandos contratados pela Fundação “Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel” – FUNAP. Ao longo de 2019, 186 escolas e 03 prédios administrativos foram pintados por meio do programa Via Rápida Expresso e não houve pinturas realizadas através da FUNAP. Outras 1110 escolas foram pintadas, ainda que parcialmente e ao custo de R\$ 23,4



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

milhões, com recursos do PDDE Paulista (Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista), repassados via FDE;

- Quanto à gestão dos recursos pela APM, 62,1% relataram dificuldades em encontrar fornecedores regularizados; 59,% apontam problemas para calcular e recolher os impostos incidentes; 50% mostram dificuldades na prestação de contas e 32%, em avaliar a adequação dos preços orçados;

- Em relação aos prédios escolares, não identificada a data da última vistoria para 2.762 deles (53,1%). Em 665 (12,8%), ela ocorreu entre 2013 e 2017, ou seja, há mais de 02 anos;

- Dos responsáveis pelas unidades escolares que responderam à autoavaliação enviada pela Fiscalização (3.966), 32,15% classificam como ruim/péssimo os sanitários e vestiários; 36,23% apontaram a mesma condição para os muros e áreas externas; 36,86% para as quadras; 25,95% para as salas de atividades complementares; 23,88% para a cozinha, dispensa e refeitório; 18,71% para as áreas de circulação interna e pátios; e 14,45% para as salas de aula;

Nessa conformidade, e na esteira do pronunciamento da DCG, destacamos a seguir os principais encaminhamentos destinados à Administração Paulista, caso assim entenda e decida o e. Conselheiro Relator.

À Secretaria da Educação:

- Confecção de manual que especifique e padronize os procedimentos para a solicitação de manutenções, reformas e obras a serem realizadas pelas escolas, de modo a explicitar os cenários em que os pedidos devam ser dirigidos aos Núcleos de Obras e Manutenção Escolares (NOM);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Padronize a forma de solicitação por meio eletrônico (e-mail ou sistema), aproveitando-se das iniciativas do São Paulo Sem Papel;
- Desenvolva perfil para as escolas no sistema CRM, permitindo às unidades escolares o acompanhamento direto das obras e reformas, o acesso aos históricos dos pedidos, das manutenções realizadas e dos registros por elas realizados;
- Aprimore o sistema CRM integrando-o ao GRP (sistema da FDE), ampliando o volume de informações, conferindo maior transparência à tramitação do pedido;
- Proceda levantamento completo das necessidades das escolas da rede estadual e registre-as no sistema CRM;
- Empreenda esforços, junto à FDE, no sentido de conferir maior detalhamento às Notificações de Obras;
- Reavalie as escolas incluídas no Convênio de Obras Prioritárias, em especial aquelas mencionadas no Relatório Operacional com nível de prioridade e criticidade baixas ou construídas recentemente, além de envidar esforços para realização de vistoria e inclusão no Convênio daquelas unidades com criticidade máxima e devidamente inseridas na plataforma do CRM;
- Adote mecanismos de controle dos prazos propostos pela Seduc para vistoria pelos técnicos da FDE quando do registro de uma ocorrência no sistema CRM;
- Identifique e implemente medidas que facilitem a prospecção e contratação de fornecedores formalizados e regularizados pelas escolas, bem como a avaliação da adequação dos preços cotados;
- Estabeleça prazo máximo para realização de vistoria periódica e inspeção nos prédios escolares por engenheiro ou arquiteto qualificado, incluindo locais de difícil acesso à direção da escola (telhados, caixa d'água etc.), priorizando inicialmente os prédios mais antigos e não vistoriados nos últimos anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

2) Medidas socioeducativas

O presente trabalho de fiscalização de natureza operacional teve como objetivo avaliar os programas 1729 (Atenção ao Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa e Cautelar), que inclui as medidas de Internação e Semiliberdade, e 3517 (Proteção Social), especificamente a ação 6197 – Proteção Social Especial de Média Complexidade, que, entre outros programas de governo, inclui o atendimento aos adolescentes em medidas socioeducativas de PSC e LA. Além disso, verificar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Decenal, atribuídas à Fundação Casa e à Seds, para realização nos períodos de curto e médio prazo, e a elaboração das peças orçamentárias, com base nos dados conhecidos relacionados às MSEs em meio aberto e meio fechado.

Em relação ao programa 1729, buscou-se, em especial, avaliar a estrutura de funcionamento dos Centros de Atendimento da Fundação Casa quanto (i) à capacidade de atendimento, (ii) ao perfil dos adolescentes atendidos, (iii) ao suporte educacional, de saúde e assistencial e de reintegração social.

Com relação ao programa 3517, buscou-se verificar de que forma a Seds exerce suas atribuições de monitorar e avaliar a execução de medidas socioeducativas pelos municípios, bem como mensurar a efetividade da respectiva política pública.

Cruciais, para a Fiscalização, as respostas às seguintes indagações:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

1. Em que medida a Seds, por meio das Coordenadorias e das Drads, realiza as atividades de supervisão, monitoramento e avaliação do cumprimento das medidas socioeducativas em meio aberto (LA e PSC) pelos adolescentes em conflito com a lei?
2. Em que medida a Seds conhece os dados relacionados aos adolescentes que estão cumprindo as medidas socioeducativas em meio aberto (LA e PSC) nos serviços municipais?
3. Em que medida a Fundação Casa conhece os dados relacionados aos adolescentes que estão cumprindo as medidas socioeducativas em meio fechado (Internação e Semiliberdade)?
4. Em que medida a infraestrutura, aqui englobando recursos humanos, materiais e prediais da Fundação Casa estão adequados em relação ao que preconiza o ECA e o Sinase?
5. As metas de curto prazo previstas no Plano Decenal, sob responsabilidade da Fundação Casa e da SEDS, a serem cumpridas entre 2014 e 2017, foram atingidas? Em caso negativo, quais as causas? Das metas de médio prazo, a serem cumpridas entre 2018 e 2020, quais já foram implantadas e qual o status das que não foram?

Diante das respostas fornecidas, formou-se o seguinte cenário:

- Inexistência de instrumentais padronizados que orientem a supervisão dos locais de execução das Medidas Socioeducativas (MSEs).
- Poucas Drads analisam os dados acessados e/ou elaboram relatórios, sem qualquer padronização no encaminhamento desses dados pelos municípios (dificultando sobremaneira sua consolidação) ou no destino desses dados (não exigido o compartilhamento de resultados com a Seds);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Supervisão das MSE mediante visitas é realizada de forma eventual (faltam veículos e quadro de pessoal é insuficiente);
- Seds não participa do planejamento de ações das Drads, não possui relatórios sobre a execução das medidas ou sobre o perfil dos adolescentes;
- Sistema MSE Web (Decreto Estadual nº 62134/2016), instituído no âmbito da Seds e de adesão voluntária pelos municípios, voltado ao acompanhamento das MSEs em meio aberto, buscando garantir unidade e padronização de informações cadastrais e do perfil do adolescente, não havia sido totalmente implantado até 31/12/2019 (pouco mais da metade dos municípios o implantou parcial ou integralmente);
- Sistema com acesso limitado às informações, implantação morosa, capacitação insuficiente, dificuldades na inserção de dados, problemas operacionais e indisponibilidade de relatórios com dados consolidados;
- Ao Contrário da Fundação Casa, que atendeu às requisições de forma satisfatória e com dados consistentes, as Seds não possuem relatórios com informações qualitativas e quantitativas das MSEs no Estado (notórias as dificuldades nas respostas às requisições e questionários, enviados com atraso, por vezes com dados inconsistentes e insuficientes e municiados pelos responsáveis municipais).
- Comparando-se o número de adolescentes em cumprimento de MSE em meio aberto em 30/06/16 com 30/06/19, houve decréscimo de 14%;
- Dos adolescentes submetidos à MSE em meio aberto em junho/19, 61% cumpriam a medida adequadamente;
- Quanto à Fundação Casa, em 30/06/2019 eram 9.335 vagas distribuídas entre 143 Centros de Atendimento, para as diversas modalidades de atendimento, 87% delas ocupadas (8.084), 77% delas com adolescentes em internação (sentenciada);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- 90% dos atos infracionais são relacionados a tráfico, roubo e furto. Já o homicídio, latrocínio, lesão corporal e estupro representam 6% do total;
- Entre 7 e 8% o desligamento de jovens do programa por descumprimento de medida, ao longo dos últimos 04 anos;
- Quanto ao suporte ao adolescente egresso da Fundação Casa pela assistência social municipal, a maior parte dos municípios oferece assistência apenas quando solicitada pelo adolescente;
- Quanto aos Centros de Atendimento da Fundação, 31 Centros de Internação possuíam excesso de ocupação, abrigando 150 adolescentes além das vagas existentes;
- Já nos dormitórios (espaços residenciais – módulos – com capacidade não superior a 15), apenas dois Centros da espécie extrapolaram o limite de oferta de vagas por módulo (um com 26 e outro com 16 vagas);
- 50% dos Centros apresentavam dormitórios com medidas de 4 a 6 m² por adolescente. Em situação mais crítica, sete possuíam média de até 2 m² por adolescente;
- Apenas 33 de 104 centros de internação apresentavam locais distintos para a “internação” e o “abrigo” (Art. 123 do ECA), sendo que 11 deles somente no dormitório;
- Das 149 câmeras da Fundação Casa distribuídas entre sete Centros, apenas 49 operavam;
- Em 30/06/2019, eram três as obras pendentes na Fundação Casa: duas sofreram paralisações e outra foi suspensa. As paralisações motivaram reajustes na ordem de R\$ 983 mil (elevando em 1/3 o preço final);
- Quanto ao quadro de pessoal na Seds (previsão de 930, sendo 606 efetivos e 324 comissionados), 45% dos cargos estavam ocupados,
- Dos 170 cargos de agente de desenvolvimento social e dos 40 cargos de especialistas de desenvolvimento social (Lei estadual nº 854/1998)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

previstos para as equipes técnicas de Coordenadorias e Diretorias Regionais, verificou-se a ocupação de 59 e 13 vagas, respectivamente;

- Nas Drads atuam apenas 188 funcionários para as 26 unidades no Estado de São Paulo;

- No período de 2016 a 2019, 248 profissionais ocuparam 104 cargos de Diretoria, rotatividade elevada de 2,4 profissionais por cargo, prejudicial à continuidade dos trabalhos;

- Das despesas com custeio em 2019, 77% delas referem-se a termos de colaboração com Organizações Sociais (devido às 28 unidades que possuem gestão compartilhada), alimentação, vigilância e utilidade pública. O custo médio mensal, por adolescente, foi de R\$ 11.167 para internação e de R\$ 12.316 para semiliberdade;

- Em relação ao Plano Decenal, verificou-se que a Fundação Casa não cumpriu 72% das suas metas para o período;

- Já a Seds não atingiu 78% das metas. O índice não surpreende, ante a notícia de que o próprio órgão considera que as metas não são de sua competência, embora inserido no Plano como instância de articulação;

Diante da relevância dos apontamentos, inevitável a conclusão de que os programas relacionados ao atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no âmbito do Estado de São Paulo, tanto em meio aberto quanto fechado, carecem de profundas melhorias de gestão, como bem observou a equipe responsável pela fiscalização operacional. Por tal razão, submetemos à consideração superior as seguintes propostas de encaminhamento formuladas pela própria DCG, ora destacadas por esta Assessoria, pela importância.

À Secretaria de Desenvolvimento Social:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Quanto à ausência de atividades de supervisão, avaliação e monitoramento das MSEs

- Readequação urgente do quadro de pessoal ou de suas respectivas atribuições, a partir de estudo específico, estabelecendo para os técnicos lotados na Seds algumas das atividades que atualmente estão a cargo das Diretorias Regionais;

- Elaboração de cronograma de implantação integral do sistema MSE Web, indicando prazos para cada uma das fases do projeto e as funcionalidades a serem disponibilizadas, nos termos do Relatório da DCG;

- Estude mecanismos legais para tornar obrigatória a adesão ao MSE Web pelos municípios, tão logo disponível o sistema em sua integralidade;

- Adote as diretrizes, orientações e recomendações para as ações de supervisão e acompanhamento socioassistenciais propostas pelo GT Supervisão, grupo criado e descontinuado da própria Pasta, constantes dos três relatórios produzidos entre 2012 e 2014;

- Padronizar o envio dos dados por parte dos municípios às Drads, bem como a elaboração de relatórios com análises críticas a respeito dos adolescentes em cumprimento de MSEs em meio aberto;

- Padronizar instrumentais utilizados pelas Drads para supervisão das atividades desenvolvidas em relação às MSEs em meio aberto;

- Retomar a exigência de envio de relatórios pelas Drads à Seds, contendo as informações sobre perfil dos adolescentes, atos infracionais, histórico e reincidências, até que o sistema MSE Web esteja com a implementação concluída;

- Efetuar a consolidação das informações que serão encaminhadas pelas Drads, formalizar as análises e orientá-las em relação ao planejamento de ações;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Adotar os indicadores sugeridos pelo Plano Decenal para o monitoramento da efetividade das políticas públicas relacionadas às medidas socioeducativas, em especial o de reincidência.

À Fundação Casa:

- Atualizar a Portaria nº 98/2006 de acordo com as orientações atuais do Sinase (art. 25, inciso II), calculando os índices de reincidência com base na quantidade de atos infracionais, não apenas na quantidade de internações.

- Quanto aos espaços nos centros de internação em desconformidade com o previsto na legislação, aparelhe os Centros de Atendimento, quando aplicável, com salas que atendam a previsão legal nos seguintes aspectos: separação de adolescentes por idade, compleição física e gravidade da infração; acomodação conjunta de recém-nascidos e bebês até seis meses de idade com as mães; e espaços para visitas íntimas, no caso de adolescentes casados ou em união estável;

- Incremente a quantidade de equipamentos de segurança e execute, com maior rigor, rotinas de manutenção preventiva nos aparelhos instalados;

- Aprimore o modelo de construção de novos Centros, atrelando a contratação ou remanejamento de pessoal à conclusão das obras;

À Secretaria de Desenvolvimento Social e à Fundação Casa:

- Adoção de medidas efetivas de integração, inclusive as previstas no Plano Decenal, para que o adolescente possa continuar recebendo assistência adequada;

- Reavaliar as metas, prazos, ações e responsabilidades previstas no Plano Decenal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Promover a articulação dos responsáveis envolvidos na execução do Plano;
- Monitorar e avaliar o cumprimento das metas.
- Para o programa orçamentário Proteção Social, instituir indicadores sugeridos pelo Plano Decenal para mensurar a relação entre o produto disponibilizado e o resultado efetivamente alcançado no serviço de medidas socioeducativas em meio aberto, e assim dar mais transparência ao orçamento;
- Relacionar as metas do próximo Plano Estadual de Assistência Social com as peças orçamentárias.

3) Enfrentamento à extrema pobreza no Estado de São Paulo

O trabalho teve como objetivo avaliar as políticas de Enfrentamento à Extrema Pobreza Multidimensional no âmbito estadual. Buscou-se verificar a eficácia e a efetividade dos programas inseridos na mitigação das vulnerabilidades socioeconômicas e nutricionais no Estado de São Paulo, especialmente: Vivaleite (VL), Renda Cidadã (RC) e Ação Jovem (AJ).

A última fiscalização da espécie executada pela DCG, ainda que com abordagem diversa, ocorreu em 2008.

No que toca aos achados descritos no minucioso Relatório Operacional, saltam à vista, na opinião desta Assessoria Técnica:

Quanto ao Programa Vivaleite:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- 48,2% das Entidades do Terceiro Setor (mais de 700) que supostamente participam do Vivaleite na Região Metropolitana da Capital não compareceram à prestação de contas de maio de 2019.

- A estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (SEDS) conta com apenas quatro técnicos responsáveis pela fiscalização dos locais de distribuição em todo Estado. Com isso, embora entre Entidades do Terceiro Setor e Pontos de Distribuição Municipais cadastrados haja aproximadamente 4,7 mil locais de distribuição, de janeiro de 2018 a maio de 2019, a SEDS havia realizado visitas a somente 1.106 localidades, quer dizer, em aproximadamente 24% delas;

- Visitas *in loco* realizadas pela DCG com auxílio das Diretorias de Fiscalização e das Unidades Regionais deste tribunal se depararam com locais de distribuição cadastrados junto aos programas que não estavam em funcionamento.

- Visita *in loco* no município de Peruíbe verificou que os cidadãos indicados pelo Portal Social Paulista para participar do programa muitas vezes não são encontrados ou não têm interesse e, assim, a Prefeitura Municipal de Peruíbe (responsável pela gestão do Programa Vivaleite por meio da celebração de convênio junto à SEDS) produz uma lista paralela e mantém beneficiários que não estão presentes no sistema PAN Vivaleite da Secretaria estadual.

- Em decorrência da Secretaria terceirizar para a mesma pessoa jurídica de direito privado tanto a fiscalização da distribuição do leite como a conferência das NFs de leite emitidas pelos fornecedores de laticínios, atividades típicas de sua competência, a DCG requisitou o envio dos relatórios de ateste das entregas efetuadas pelas fornecedoras de laticínios, que não foi atendida.

- Em visita realizada à cidade de Lorena, apurou-se que o fornecedor de laticínio detentor do contrato de fornecimento daquele lote emite



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

apenas uma nota fiscal para todo o município. Embora existam 14 Pontos de Distribuição Municipais que distribuem o leite para os beneficiários locais, a NF é entregue a apenas um Ponto de Distribuição Municipal considerado principal, situação que impossibilita a conferência em todos os locais de distribuição e, assim, a quantidade.

- No interior e litoral do Estado, mais de 50% dos casos os fornecedores de laticínio não entregam as NFs aos responsáveis pelos Pontos de Distribuição Municipal;

- Na Região Metropolitana da Capital, das Entidades do Terceiro Setor visitadas, em mais de 13% delas o montante constante na nota fiscal não tem simetria com a quantidade de cidadãos cadastrados no local e que em outras 13% não se fazia essa conferência e que no Interior e Litoral a situação mostrou-se mais agravada, pois 43,86% delas não faziam essa conferência;

- Em relação ao confronto entre a quantidade real do leite entregue pelos laticínios com a quantidade informada na NF verificou-se que elas convergiam na região metropolitana em apenas 54% e em 36,84 dos pontos de distribuição do interior e do litoral de São Paulo, ressaltando que em 32,43% das visitas na região metropolitana e em 59,65% dos pontos no interior e litoral não foi possível constatar com exatidão entre a quantidade entregue e o informado na NF.

- Ocorrência de intervalo alargado de 14 dias entre a última entrega realizada no mês de outubro (22/10/2019) e a primeira entrega no mês de novembro (05/11/2019) para os pontos de distribuição e entidades do terceiro setor que recebem o leite dos fornecedores às terças e quintas-feiras.

- Aspecto desfavorável de a entrega ocorrer em apenas sete parcelas no mês, sendo duas por semana é o fato de que, por este motivo, em cada dia de distribuição os beneficiários recebem entre 2 (dois) e 3 (três) litros de leite. Levando-se em consideração que o programa Vivaleite distribui leite líquido e, portanto, sua validade é curta, de 2 (dois) a 4 (quatro) dias, e precisa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

ser mantido refrigerado, cada beneficiário recebe um montante de leite que em muitos casos é maior do que o que seria consumido por uma criança ou um idoso em seu período de validade.

- As entregas não estão ocorrendo nos dias programados em 15,38% das entidades do terceiro setor da região metropolitana e 5,26% dos pontos de distribuição municipais do interior e litoral.

- A exigência do acompanhamento nutricional das crianças beneficiadas faz-se apenas sobre os municípios do interior e litoral que celebram convênio com o Estado, porém não existe imposição análoga às entidades do terceiro setor, que abrange toda a Região Metropolitana da capital, de forma que 97,44% dos locais na região metropolitana da capital não apresentam acompanhamento de saúde (pesagem, medição de altura, índices, etc.) dos beneficiários.

- Foi constatado que em 21,62% dos locais de distribuição na região metropolitana de capital e em 7,02% no interior e litoral não existem controle de presença dos beneficiários.

- Visitas *in loco* foram encontrados casos em que as sobras de leite são armazenadas pelas entidades do terceiro setor e pontos de distribuição municipal em condições sanitárias aparentemente inadequadas.

- Em um local de distribuição foram encontradas embalagens de leite provenientes de sobras com o prazo de validade vencido ainda na geladeira.

- Entrega do leite em veículos sem refrigeração nos pontos de distribuição municipal do interior e litoral.

- Problemas identificados nas condições físicas da infraestrutura dos locais de distribuição, como ausência de proteção básica contra chuva, sol e outras intempéries aos beneficiários, ausência de assentos para que os cidadãos possam dispor de conforto enquanto esperam para retirar seu alimento e falta de arejamento dos locais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Locais de distribuição que não têm estrutura básica para o armazenamento do leite, deixando-os dispostos em caixas comuns.
- Ausência de identificação na fachada das entidades do terceiro setor e dos pontos de distribuição municipais de que são distribuidores do programa Vivaleite.

Quanto aos Programas de Transferência de Renda, especificamente os Programas Renda Cidadã e Ação Jovem:

- Sobre as desvantagens da forma atual de seleção dos beneficiários dos Programas de Transferência de Renda que é essencialmente automatizada por sistemas – com dados do CadÚnico e critérios lógicos de programação tecnológica do Portal Social Paulista (PSP), os diretores das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social da SEDS (DRADS) e os gestores dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) destacaram a morosidade imposta pelo método, pois a seleção de pessoas de forma automática, sem o crivo qualitativo dos agentes municipais da assistência social, demonstraram que no plano fático os escolhidos estão com cadastros desatualizados ou simplesmente não são encontrados, o que prejudica a fluidez do procedimento.
- Os CRAS, ou outros aparelhos municipais de acordo com a organização administrativa do ente federativo, passaram a ser responsáveis por empreender buscas ativas dos beneficiários, posteriormente à sua seleção automática pelo PSP e que nesse sentido, mais de 65,38% das DRADS, ou seja, 17 das 26, acreditam que a forma atual de seleção não facilitou o trabalho dos CRAS, o que está em linha com a alegada falta de agilidade.
- Além disso, 61,54% das DRADS, 16 das 26, afirmaram que a busca ativa dos beneficiários sobrecarrega as equipes do CRAS e nesse sentido, 41,59% dos CRAS declaram que a busca ativa a posteriori sobrecarrega seus agentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- O método atual de seleção trouxe como impactos mais marcantes a diminuição de autonomia de trabalhos dos CRAS (e de outros aparelhos municipais da assistência social) e o abalo (enfraquecimento) do vínculo entre o sistema de assistência social e as comunidades dos territórios em situação de vulnerabilidade socioeconômica e nesse sentido, 73% dos CRAS disseram que o modelo atual de seleção diminuiu sua autonomia de trabalho e 63% dos CRAS informaram que o vínculo mantido entre eles e as comunidades vulneráveis foi enfraquecido.

- Apurou-se casos de beneficiários dos programas Ação Jovem e do Renda Cidadã impossibilitados de sacar os valores no Banco do Brasil (Banco conveniado ao Estado para depósito por parte do ente público e para o saque dos recursos dos Programas de Transferência de Renda) em razão da existência de incongruências entre a base de dados do Portal Social Paulista e as bases utilizadas pelo banco conveniado, sendo o principal problema decorrente da abreviação de nomes, o que faz com que o sistema não libere a cota do beneficiário em questão, sendo que mais de 43% das gestoras e dos gestores dos CRAS alega que o Portal Social Paulista incorre em problemas que eventualmente impedem o saque do valor destinado a seus beneficiários.

- Desatualização dos dados cadastrais dos cidadãos em situação de vulnerabilidade do Estado de São Paulo, sendo que aproximadamente 57% dos CRAS afirma que existe atraso na atualização das bases de dados processadas pelo PSP e que, por isso, muitas famílias e cidadãos são avaliados por métricas que não refletem mais sua realidade presente.

- 13 das 26 (50%) DRADS afirmaram que houve diminuição do nível de aderência e engajamento dos beneficiários selecionados pelo método do PSP, e que apenas uma DRADS aponta que houve aumento. Já as gestoras e gestores dos CRAS enxergam a questão de forma ainda mais negativa, sendo que 64,6% das 565 que responderam à pesquisa deste TCE-SP apontam que houve queda no nível de aderência e engajamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Os programas de transferência de renda (PTRs) estaduais vêm sendo reduzidos pelo Estado nos últimos anos e que segundo dados da SEDS, o Renda Cidadã (RC) atendeu 80 mil beneficiários em 2019, ao passo que em 2015 atendia 186 mil pessoas, o que representa uma redução de 57% nos últimos quatro anos. Quanto ao Ação Jovem (AJ), em 2019 o programa contava com 38 mil beneficiários, já em 2015 eram 105 mil, ou seja, houve uma redução de 63% da abrangência de atendimento em quatro anos.

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

- A SEDS não realiza controle contínuo, tampouco sistemático sobre a evolução dos índices de desenvolvimento social da população beneficiária dos programas em análise, conforme exige a Resolução SEDS nº 16, de 13/06/2019.

- O valor distribuído pelos dois programas atualmente é de R\$ 80,00 e, segundo a SEDS, a última atualização data de 2010 para o Programa Renda Cidadã e de 2011 para o Programa Ação Jovem, ou seja, as quantias estão há uma década sem receber o reajuste sequer da inflação incorrida no período.

- Averiguou-se a partir dos questionários aplicados via web aos CRAS que muitas prefeituras encontram grandes dificuldades em realizar as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

ações socioeducativas complementares no grau necessário para a satisfatória execução das atividades.

- No que concerne ao quantitativo do pessoal disponível nas DRADS, seus diretores afirmaram que existe relevante defasagem de pessoal para o desenvolvimento adequado das atividades, tanto na parte administrativa, quanto dos técnicos da assistência social, sendo que 22 das 26 (84,6%) DRADS afirmam que a quantidade de pessoal alocado em sua diretoria não é compatível com as necessidades do trabalho desenvolvido.

- Averiguou-se que apenas 8 das 26 DRADS dispõe de viaturas para realização de tais atividades, o que representa limitação importante para a realização do trabalho das DRADS junto aos municípios jurisdicionados.

- A análise da execução das receitas e despesas do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP criado pela Lei Estadual nº 16.006 de 24 de novembro de 2015, e da evolução de seus saldos comprova a subutilização do fundo em questão. A partir do exercício de 2016 seus recursos começaram a ser arrecadados, porém a despesa aconteceu de forma parcial, culminando em saldo acumulado de R\$ 1,3 bilhão, até dezembro de 2019.

Nessa conformidade, e na esteira do pronunciamento da DCG, destacamos a seguir os principais encaminhamentos destinados à Administração Paulista, caso assim entenda e decida o e. Conselheiro Relator.

À Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social:

- Aprimore o processo de gestão documental, de dados e informações de interesse do Controle Externo exercido por este E. Tribunal de Contas, de modo que as requisições sejam atendidas integralmente, na forma e prazos estabelecidos, visto que não se justifica alegar que as empresas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

terceirizadas não forneceram, por qualquer motivo, a documentação requerida pela fiscalização;

- Comprove o funcionamento das Entidades do Terceiro Setor que não compareceram às prestações de contas trimestrais junto à SEDS, a fim de garantir que todo leite entregue seja distribuído aos beneficiários do programa Vivaleite e evitando possíveis desvios;

- Empreenda as atividades necessárias para a fiscalização de conformidade dos aproximadamente 4,7 mil locais de distribuição de leite espalhados pelo Estado de São Paulo;

- Adote critérios referentes à condição nutricional e de saúde para a seleção dos beneficiários do Vivaleite, adicionalmente aos parâmetros econômicos, como a medição de dados antropométricos anterior à vinculação ao programa, a fim de priorizar a escolha de cidadãos com perfil mais aderente à proposta;

- Elabore e implemente Plano de Fiscalização que contenha objetivos, periodicidade e quantidade estimada de locais de distribuição do leite a serem inspecionados, por intermédio de seus próprios servidores, cessando a terceirização dessas atividades típicas de Estado;

- Retome o gerenciamento, a fiscalização e o ateste da efetiva distribuição do programa Vivaleite, de modo a romper a total dependência de empresas terceirizadas, que podem a qualquer momento e por qualquer motivo cessar a prestação dos serviços e impactar todo o funcionamento do programa, prejudicando principalmente as pessoas mais vulneráveis;

- Estabeleça a obrigatoriedade da entrega das Notas Fiscais do leite pelos fornecedores de laticínios para cada Ponto de Distribuição Municipal do Interior e Litoral Paulista e não uma única Nota Fiscal por município, de modo a permitir o maior controle do quantitativo de leite entregue em cada local de distribuição e consequentemente obter maior acurácia no faturamento dos valores a serem pagos às usinas contratadas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Avalie a possibilidade de fracionar a distribuição do leite em mais de sete entregas por mês, visando diminuir ao máximo o intervalo de tempo que seus beneficiários ficam sem o alimento entre um mês e outro e evitar o recebimento de uma quantidade de leite maior do que o que seria consumido por uma criança ou um idoso em seu curto período de validade;
- Envide esforços junto aos fornecedores de laticínios, às Entidades do Terceiro Setor conveniadas na Região Metropolitana da Capital e aos municípios conveniados no Interior e Litoral para diminuir o índice de não cumprimento da programação de dias e horários das entregas e distribuições do leite, com a finalidade de evitar deslocamentos desnecessários e outros transtornos à população participante do Vivaleite;
- Elabore estudo das atuais necessidades nutricionais e alimentares da população paulista, com o intuito de adequar, caso necessário, a composição do leite distribuído aos beneficiários do Vivaleite;
- Realize o acompanhamento nutricional mensal dos beneficiários do Vivaleite também na Região Metropolitana da Capital e não apenas no Interior e litoral;
- Implante método padronizado de acompanhamento nutricional mensal dos beneficiários em todas as Entidades do Terceiro Setor e Pontos de Distribuição Municipais participantes do Vivaleite, de modo a possibilitar a utilização dos dados para a tomada de decisão a curto e longo prazos;
- Fortaleça os controles de presença dos beneficiários nos dias de distribuição do leite e reduza o índice de Entidades do Terceiro Setor e Pontos de Distribuição Municipais que não realizam o controle;
- Organize o tratamento dado às sobras de leite, com o estabelecimento de período máximo de dias permitido para seu armazenamento e padronização da destinação;
- Envide esforços junto aos fornecedores de laticínios e aos municípios conveniados no Interior e litoral para viabilizar que os veículos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

utilizados nas entregas estejam equipados com refrigeração, a fim de garantir que a temperatura do leite fique a no máximo 7º C (sete graus Celsius), condição estipulada nos contratos administrativos para a manutenção da integridade do leite distribuído;

- Busque soluções junto às Entidades do Terceiro Setor conveniadas na Região Metropolitana da Capital e aos municípios conveniados no Interior e litoral para que os locais de distribuição do leite atendam a padrões básicos de salubridade e conforto para os beneficiários do Vivaleite, alcançando a diminuição dos índices de pontos que não contam com proteção contra intempéries, assentos e que não sejam arejados;

- Providencie, junto às Entidades do Terceiro Setor conveniadas na Região Metropolitana da Capital e aos municípios conveniados no Interior e litoral, a instalação de cartazes ou placas de identificação do Vivaleite para todas as Entidades do Terceiro Setor e Pontos de Distribuição Municipais do Estado, conforme assevera o Decreto Estadual nº 45.014/2000;

- Viabilize, junto aos fornecedores de laticínios, às Entidades do Terceiro Setor conveniadas na Região Metropolitana da Capital e aos municípios conveniados no Interior e litoral, o atendimento das condições sanitárias do armazenamento do leite em todos os locais de distribuição, zerando os índices de locais em que o leite fica disposto em caixas comuns sem isolamento térmico ou refrigeração e de locais cuja higiene do depósito esteja inadequada;

- Avalie a possibilidade de readequar o método atual de seleção automática dos beneficiários dos Programas de Transferência de Renda, com a retomada da participação dos servidores municipais da Assistência Social nesse processo – sem deixar de lado os benefícios de racionalidade propiciados pelo Portal Social Paulista – com a finalidade de permitir que esses agentes possam atuar na seleção em casos pontuais e urgentes, o que deverá



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

acarretar na escolha de cidadãos com perfil mais aderente à proposta dos programas;

- Aperfeiçoe o funcionamento do Portal Social Paulista viabilizando a atualização constante da base de dados dos cidadãos elegíveis aos Programas de Transferência de Renda, incluindo os dados de priorização exigidos na Resolução SEDS nº 16/2019;

- Aperfeiçoe o funcionamento do Portal Social Paulista corrigindo as inconsistências existentes entre sua base e a do banco conveniado ao Estado para o saque do benefício;

- Elabore e implemente controles contínuos e sistemáticos para viabilizar o monitoramento da evolução social alcançada pelos beneficiários dos Programas de Transferência de Renda, com a finalidade de gerar subsídios para o aprimoramento do programa em benefício da população vulnerável do Estado, conforme exige a Resolução SEDS nº 16 de 13/06/2019;

- Elabore e implemente controles contínuos e sistemáticos sobre os resultados das ações socioeducativas complementares executadas pelos municípios em parceria com o Estado;

- Avalie a possibilidade de utilização de parte do saldo do FECOEP para providenciar o reajuste dos valores transferidos pelos programas Renda Cidadã e Ação Jovem, atualmente de R\$80,00, a partir do índice acumulado de inflação (IPCA) dos anos em que as quantias ficaram congeladas, de modo a torná-los suficientes para cobrir as necessidades materiais básicas dos participantes e servir como atrativo para a integração das famílias à rede de proteção da Assistência Social;

- Avalie a possibilidade de utilização de parte do saldo do FECOEP para cessar a redução da quantidade de beneficiários atendidos pelos programas Vivaleite, Renda Cidadã e Ação Jovem;

- Estude a reposição do quadro de servidores técnicos das DRADS, de modo a atender as exigências da NOB-RH/SUAS, com o intuito de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

incrementar a assertividade de suas ações de monitoramento, orientação e fomento da vigilância socioassistencial junto aos municípios jurisdicionados;

- Avalie a possibilidade de disponibilizar viaturas a todas as DRADS, com o intuito permitir a execução de suas ações externas juntos aos municípios jurisdicionados.

4) Sistema Prisional Paulista

Pretendeu-se verificar as ações levadas a cabo pela Secretaria da Administração Penitenciária - SAP, particularmente no que se refere à capacidade de atendimento à população carcerária, expansão da oferta de vagas de trabalho, cumprimento de metas, aparato tecnológico empregado e quadro de pessoal. Abarcadas pelo trabalho, igualmente, as ações ligadas à ressocialização dos presos, egressos e seus familiares.

Relativamente aos achados, impressiona, inicialmente, a superlotação do sistema prisional, característica negativa marcante que não sofrerá maior abalo ainda que alcançada em sua integralidade a meta para criação de vagas previstas na LDO, a ser concretizada por meio da construção de 07 novas unidades prisionais, responsáveis por 5.675 novas vagas no sistema.

Atualmente, o Estado de São Paulo possui sob sua custódia 231.287 presos, inobstante disponha de 176 Unidades Prisionais com capacidade para receber apenas 147.942 detentos (Déficit de 83.345 – 56,33%). A defasagem é elevada, ainda que no período de 2018/2019, tenha sido reduzida em 3,5% (de 86.416 para os números atuais).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Vale destacar, apenas a título de informação, o número expressivo de criminosos encarcerados por delitos não violentos. Entre os homens, 51,86% cumprem pena por tráfico de drogas (38,31%) e furto (13,55%). Entre as mulheres, o percentual salta para 68,22% (61,42% por tráfico e 6,81% por furto).

Detentos responsáveis por crimes como roubo (27,53) homicídio (6,5%), crimes contra a dignidade sexual (4,83%), latrocínio (1,76%), relativos à Lei Maria da Penha (1,38%) e sequestro (0,66%), representam não mais do que 43% da população carcerária masculina. Entre as presas, o patamar para os mesmos delitos é de 28%.

A maior parte da população penal é jovem (69% dos homens têm entre 18 e 35 anos. Entre as mulheres, 59%), possui baixa escolaridade (69% dos homens ou possuem o Fundamental incompleto – 45,9%, ensino médio incompleto – 21,89% ou são analfabetos – 1,78%. No universo feminino a taxa é de 63% - 40,6%;20,3% e 1,78%, respectivamente) - e se declara parda ou preta (58,5% entre os homens e 57,6% entre as mulheres).

Especificamente quanto aos achados ao final da Fiscalização, temos:

- 84% das Unidades prisionais não contam com bloqueadores de celulares (medida supostamente restrita às unidades que abrigam integrantes de facções criminosas e presos de elevada periculosidade);

- O sistema prisional paulista possui média de 9,8 presos por agente de custódia (ASP), patamar inferior à média nacional (10,8/ASP), mas ainda bastante acima do limite recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC), de 01 agente para cada 05 presos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- O quadro de profissionais da SAP dispõe, em média, de 01 médico para cada 2.891 presos, 01 enfermeiro para cada 1.101 detentos, 01 cirurgião-dentista para 1.573 e 01 técnico de enfermagem para 14.455. A proporção recomendada pela Portaria Interministerial n.º 1777/03 é de 1/500 para cada um dos profissionais citados;

- Firmados convênios pela SAP com diversos municípios para fornecimento de “equipes mínimas de saúde” (01 médico - 20h/semanais; 01 dentista - 20h/semanais; 01 enfermeiro - 30h/semanais; 02 auxiliares de enfermagem - 30h/semanais). Das 176 Unidades Prisionais, 33 Ups no interior contam com tais equipes, responsáveis por 96.796 detentos.

- Em 2019, disponibilizados 779.887 postos de trabalho, sendo 428.565 (55%) preenchidos. As razões para esta expressiva diferença não foram esclarecidas. O dado é alarmante e merece a devida atenção, ante o resultado de pesquisas que apontam o trabalho durante o cárcere como fator responsável pela redução das chances de reincidência em 48%. Para o preso estudante, as chances de recaídas são reduzidas em 39%;

- Apenas 13% (30.501) do total de presos (231.287) participaram de alguma atividade relacionada à formação educacional ou profissional;

- Recursos destinados à ressocialização do preso, egressos e seus familiares representam tão somente de 2% do orçamento da SAP;

Apresentadas pela DCG diversas propostas. Na perspectiva desta unidade jurídica, recomendável que a SAP:

- Articule com os demais órgãos e Poderes a promoção de estudos e medidas voltados à redução da população carcerária, dentre as quais o aperfeiçoamento da assistência judiciária gratuita e o incentivo, ainda maior, ao Programa de Penas e Medidas Alternativas e das técnicas de monitoramento eletrônico para os delitos de menor potencial ofensivo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Adote medidas efetivas com vistas ao cumprimento das penas segundo padrões que respeitem a dignidade da pessoa humana e as diretrizes da Lei de Execuções Penais;
- Reveja, com urgência, o quadro de pessoal referente aos Agentes de custódia e aos profissionais de saúde, em número francamente incompatível com o mínimo indispensável à segurança e salubridade das unidades prisionais e, por conseguinte, de toda a sociedade;
- Redobre os esforços, com a adoção de medidas efetivas com vistas a impedir a utilização de celulares e a entrada de entorpecentes nos presídios;
- Estude formas alternativas para estimular os detentos a participarem das atividades de profissionalização e educação formal.

Estes os encaminhamentos de maior relevância, ora enviados à consideração superior:

5) Prevenção e controle de arboviroses (dengue, zika e chikungunha)

Pretendeu-se, com o presente trabalho, monitorar o cumprimento e efetividade das medidas adotadas pela Administração Paulista nos últimos 03 anos no que concerne à prevenção e controle das arboviroses “dengue”, “zika” e “chikungunya”, medidas estas recomendadas no Parecer das Contas do Governador, exercício 2016.

Efetuada rigorosa análise das 11 (onze) recomendações formuladas pela Egrégia Corte, classificadas pela DCG como a) Implementada, b) Não Implementada, c) Parcialmente Implementada, d) em Implementação ou e) não mais aplicável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Nenhum dos itens, todavia, foi considerado efetivamente “implementado” pela Equipe. Por outro lado, 07 pontos foram classificados, de forma positiva, como “em implementação”, a saber:

Recomendação nº 1: *“Formalize estudo para readequação territorial/ jurisdicional dos Órgãos/Entidades (CVE/CVS/IAL/SUCEN) envolvidos na gestão e operacionalização das ações de prevenção e controle as arboviroses, a fim de garantir maior celeridade e eficiência na articulação das ações e melhorar a interlocução junto aos municípios”* – Ainda que o estudo não tenha sido realizado, medidas foram adotadas, como a junção das estruturas da DRS/ GVE/ GVS/ NAOR e SUCEN na reforma feita no DRS de Taubaté. Em andamento, licitação para reforma da Regional de Sorocaba;

Recomendação nº 4: *“Aprimore as devolutivas destinadas aos municípios pelo CVE e GVE’s com dados epidemiológicos mais detalhados e oportunos, a fim de subsidiar ações mais céleres e eficientes, como o exemplo do Estado de Rondônia”* – Em desenvolvimento pela PRODESP, para este fim, o sistema SIVES, prevendo o fornecimento de boletins epidemiológicos, dentre outra funcionalidades;

Recomendação nº 5: *“Melhore a estrutura do CVE/GVE’s, principalmente no tocante ao quadro de pessoal, com estabelecimento de padrão de lotação e, conseqüentemente, realização de concursos com quantidade suficiente de vagas para reposição de quadro, desde que respeitadas às disposições da LRF entre outras”* - Quanto ao quadro de pessoal do CVE, a situação agravou-se nos últimos 03 anos, com redução de 687 cargos preenchidos em 2016 para 591 em 2019, queda ao redor de 14%; já o percentual de cargos vagos saltou de 07 para 20% nos 03 últimos anos; Realizado somente um concurso público para o preenchimento de apenas 15 vagas por prazo determinado, contratações estas já exauridas; em 2017,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

porém, instaurado processo para apontar a necessidade de recursos humanos (Médico Veterinário, Agente Técnico de Assistência a Saúde, Médico, Enfermeiro, Técnico de Enfermagem e Oficial da Saúde), desmembrado em 06 outros feitos autônomos por determinação da Coordenadoria de Controle de Doenças – CCD. Os processos para as contratações, porém, ainda não haviam sido autorizados, ao final dos trabalhos;

Recomendação nº 6: *“Aprimore a capacidade de atendimento do Instituto Adolfo Lutz (IAL) às demandas municipais, por meio da automatização da realização de exames de dengue, e reestruturação do quadro de pessoal, desde que respeitadas as disposições da LRF entre outras”* – Priorizada a lotação de servidores em áreas responsáveis pela execução dos exames para diagnóstico da dengue; aquisição de microplacas para introdução de ensaios automatizados para dengue; reforço na realização de exames com a inserção do IAL de Ribeirão Preto e de São José do Rio Preto;

Recomendação nº 7: *“Realize os exames de acetilcolinesterase em todos os funcionários/servidores da SUCEN e dos municípios, temporários ou não, conforme os critérios e periodicidade estabelecidos em legislação e documentos técnicos vigentes.”* - Os funcionários da autarquia estão sendo testados, ainda que não forma plena. Em andamento, estudos para celebração de acordo com os Municípios para realização de exames em todos os funcionários/servidores expostos ao inseticida;

Recomendação nº 8: *“Dotar as Unidades Regionais do IAL de geradores de energia, a fim de assegurar a integridade das amostras armazenadas e continuidade dos trabalhos do instituto frente a situações de emergência”* - Instituto adquiriu os equipamentos nas Unidades de Campinas e Santos e tem previsão de instalação para as demais localidades;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Recomendação nº 11: “*Financie os municípios, anualmente, para prevenção e controle das arboviroses, sob a forma de participação ou incentivo, a exemplo da ‘Campanha Todos Juntos Contra o Aedes Aegypti’*” – Observou-se falta de regularidade nos financiamentos anuais, além de queda nos valores repassados e redução do número de municípios atendidos.

Considerada “parcialmente implementada” a Recomendação n.º 03, centrada na “*Elaboração de estudo para instituição de estoque estratégico de inseticidas/larvicidas para o Estado, a fim de evitar possíveis desabastecimentos e oscilações na distribuição e diminuir a dependência do Ministério da Saúde, permitindo melhor planejamento das ações de controle vetorial tanto pela SUCEN quanto pelos municípios*” – Apesar de constatar a necessidade de melhorias no controle do estoque estratégico (muitos municípios alegaram falta dos produtos mesmo em períodos não epidêmicos), foi desenvolvido, nesse período, sistema de gerenciamento de estoques de inseticidas “online”.

Classificadas como “não implementadas”:

Recomendação nº 2: “*Adote medidas para assegurar a melhora da estrutura atual da SUCEN, em especial o quadro de pessoal e frota, para atendimento mais rápido e eficiente às demandas municipais, desde que respeitadas às disposições da LRF entre outras.*” - Inobstante as providências adotadas pela autarquia para o incremento da estrutura se concretizasse, não constatada melhoria efetiva na estrutura atual da SUCEN, ante a impossibilidade de superar restrições orçamentárias, financeiras e legislativas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Recomendação nº 9: *“Amplie o acesso a informações disponibilizadas aos municípios no sistema GAL, por meio de relatórios completos/gerenciais e por agravo/exame com detalhamento de datas de entrada, de processamento, de liberação de resultados, dentre outros, de modo a trazer mais agilidade, transparência e eficiência no controle das amostras e resultados de exames, com impactos nas ações de vigilância epidemiológica/laboratorial”* – O maior acesso ao sistema GAL não foi providenciado;

Recomendação nº 10: *“Implemente metodologia de repasses de recursos do Fundo Estadual de Saúde no Plano Estadual de Saúde (PES), nos termos do artigo 19 da LC nº 141/2012”* - Não apresentadas evidências da implementação da metodologia, até porque tal metodologia de repasses deveria estar definida e explicitada no Plano Estadual de Saúde. Nada consta, todavia, no PES 2016-2019.

Diante do cenário detectado, limitou-se a DCG a propor reiteração de todas as recomendações anteriormente exaradas, sugestão que endossamos e encaminhamos à consideração superior.

6) Licenciamento ambiental

O trabalho teve como finalidade avaliar, sob um panorama geral, a prática do licenciamento ambiental estadual no que toca aos aspectos da eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental por meio de seus entes públicos responsáveis pela área.

Dos achados, destacamos a seguir os principais:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Processo para obtenção de licenciamento ambiental pulverizado, confuso e que induz a erros (diferentes formas para empreendimentos similares; atuação de órgãos distintos com procedimentos próprios);
- Ausência de interação entre os sistemas Via Rápida Empresa – VRE e o Portal de Licenciamento Ambiental – PLA (procedimentos já automatizados no PLA que não refletem no VRE);
- Município licenciador não possui total gerência sobre as atividades licenciadas no seu território (não possui acesso para manifestação ambiental no sistema VRE da Jucesp e tampouco nas atividades licenciadas pelo VRA – neste, sua manifestação é substituída pela do órgão estadual);
- O principal órgão estadual de atuação no campo do licenciamento ambiental (CETESB) não possui estrutura e pessoal adequados à complexidade das demandas (faltam profissionais, veículos e equipamentos nas Agências);
- Não compartilhamento da identificação e controle de atividades potencialmente poluidoras mediante cadastro técnico estadual e cadastro técnico de Municípios, a impossibilitar repasse de valores arrecadados pelo Estado (taxa ambiental) aos cofres municipais;
- Pouca efetividade da CETESB no licenciamento de barragens, a exigir regularidade ambiental dos empreendimentos fiscalizados pelo DAEE, nos termos da PNSB;

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para avaliação das seguintes propostas de encaminhamento elaboradas pela DCG, às quais endossamos, na íntegra:

À Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Aperfeiçoe o Portal de Licenciamento Ambiental (PLA) para possibilitar entrada de processos com Estudos de Impacto Ambiental, através de ação conjunta da Diretoria de Avaliação e Impacto Ambiental (DI) com o Departamento de Tecnologia da Informação (AI), em prazo razoável a efetivar de fato a iniciação de todas as demandas de forma eletrônica;
- Implante, com a maior brevidade possível, a Fase 3 do Projeto Via Rápida Empresa (VRE) no âmbito da CETESB, por intermédio de ação conjunta do Departamento de Tecnologia da Informação (AI) com a Diretoria de Integração com Órgãos Públicos da Jucesp;
- Realize estudos para implementação de convênios com municípios habilitados ao licenciamento ambiental local para que utilizem o Via Rápida Ambiental (VRA), definindo cronograma nos termos do Relatório da DCG;
- Realize a atualização das normas de orientação aos usuários no PLA;
- Revise o método de registro de atividades das Agências Ambientais e da avaliação de desempenho;
- Avalie e redefina a alocação de pessoal ocupante de cargos de livre provimento remunerados pela CETESB, aproveitando-os em setores próprios da entidade, de modo a fortalecer sua missão institucional;
- Elabore e execute Plano de Fiscalização, com definição de objetivos, periodicidade e quantidade estimada de locais inspecionados;
- Viabilize locais de trabalho, veículos e equipamentos adequados e em quantidade suficiente ao bom desempenho das Agências;
- Empreenda esforços para facilitar a manifestação dos demais órgãos públicos nos processos de licenciamento ambiental, de modo a reduzir a suspensão de processos por tal motivo;
- Realize estudos para efetivo aprimoramento das ferramentas sistêmicas disponibilizadas, a fim de torná-las mais didáticas e intuitivas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Aprimore o recebimento, gestão e respostas a denúncias, reclamações e dúvidas sobre licenciamento ambiental pelos setores da Agência Ambiental e Sede da Companhia;
- Mantenha ações de fiscalização de segurança nas Barragens do Sistema Palmital, verifique a classificação da Categoria de Risco atribuída pelo empreendedor e realize análise do Plano de Ação de Emergência pendente de revisão e complementação pela empresa;
- Execute plano de ação para análise técnica, classificação de risco atribuída e regularização do licenciamento ambiental dos empreendimentos caracterizados por barragens, pela DAEE;

Ao Conselho Estadual do Meio Ambiente:

- Acompanhe a atuação municipal no licenciamento ambiental, de modo a não comprometer o controle de fontes de poluição no Estado;

À Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente:

- Viabilize a criação de perfil para Município licenciador, para que tenha ciência e manifeste-se automaticamente no Módulo de Licenciamento do VRE;
- Adote medidas de compartilhamento de informações do Cadastro Técnico Estadual com os Municípios que instituíram igual Cadastro Técnico;
- Viabilize o repasse de valores da TAE-SP, na proporção prevista em lei;
- Viabilize o efetivo repasse de 50% de recursos do Fundo Especial de Despesa para Preservação da Biodiversidade e Recursos Naturais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

(FPBRN), vinculados à Fonte 003.001.118 - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, para a Cetesb conforme previsto Portaria CG – 13, de 28/07/2016.

7) Transporte sobre trilhos

O trabalho teve como objetivo central examinar o Programa “Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos” do PPA do quadriênio 2016-2019, em especial a compatibilidade e eficiência das ações governamentais (Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos - STM e Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM) frente aos desafios impostos pelo planejamento estratégico da rede de transporte sobre trilhos e pelo programa de modernização de estações e da frota de trens, tendo como norte, em paralelo, a observância das atuais condições de infraestrutura e acessibilidade do serviço oferecido aos passageiros.

Inúmeras as falhas identificadas, bem como diversas as propostas ofertadas pela DCG com vistas à correção das impropriedades e, conseqüentemente, aperfeiçoamento da qualidade dos serviços prestados. As mais relevantes, na opinião desta unidade de Assessoria, seguem relatadas a seguir:

Quanto ao planejamento:

- Ausência de indicadores para o objetivo monitoramento da eficiência da implantação do planejamento estratégico da STM, a prejudicar a adoção de medidas corretivas bem como a prestação de contas à sociedade quanto aos resultados alcançados;
- Investimentos na rede de transportes muito aquém do planejado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Não por acaso, das metas do PPA 2016-2019, constatou-se que o objetivo de elevar de 145.000 para 183.000 o número de lugares ofertados, ficou distante de ser alcançado. No triênio, apenas 10.000 lugares foram acrescidos (155.000), cerca de 26,3% do total almejado (38.000 lugares) . Quanto ao índice pretendido de 3,7 para a densidade da rede ferroviária (resultado da divisão da demanda de passageiros transportados pela malha ferroviária existente), obtido o patamar de 3,2137. Nenhuma alteração verificada, a rigor, no triênio 2016/2019, uma vez que o patamar de 3,2 havia sido obtido em 2014;

- Contribuíram decisivamente para a morosidade no acréscimo da malha ferroviária ou da oferta de trens, inúmeras falhas no planejamento e na execução do programa de modernização de sistemas de sinalização e de infraestrutura de fornecimento de energia de tração das linhas da CPTM, cuja implantação ainda não foi concluída, inobstante iniciada em 2010.

Quanto á qualidade do serviço:

- Aproximadamente 11% das estações não contam com cobertura na quase totalidade de sua área;
- Execução de meros 11 km de linhas, 9,6% da meta de 114 km fixada no Projeto de Expansão para o período de 2010 e 2020 (média de 1 km/ano);
- 28% das estações não possuem gerador de energia elétrica;
- 22% das estações sofreram inundações em sua estrutura ou acessos e 39% delas, em seu entorno;
- Durante as visitas às estações, constatados diversos problemas de infiltrações em áreas das estações.

Quanto à segurança dos serviços:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Distância excessiva entre o trem e a plataforma. Os vãos entre os vagões e a plataforma são bastante superiores ao limite de 10 cm recomendado pela norma ABNT NBR 14021:2005, como evidenciam os impressionantes registros fotográficos constantes do Relatório Operacional. Não por outro motivo, 5.410 quedas acidentais foram registradas no período de 2014 a 2019, média de 902 casos anuais, ou 2,5 acidentes diários.

- 46% das estações possuem ao menos uma de suas plataformas com altura entre o trem e a plataforma superior ao limite de 08 centímetros imposto pela norma técnica ABNT anteriormente referida;

- Estações Primavera-Interlagos, Utinga, Itaim Paulista, Autódromo, Jardim Helena-Vila Mara, Jurubatuba, Ipiranga e Juventus-Mooca possuem severos problemas estruturais

- 37% das estações não possuem instalações adequadas para armazenamento de materiais;

Quanto à acessibilidade:

- 49% das estações não possuem rotas acessíveis integradas entre os diferentes modos de transportes;

- 26% das estações ou não possuem rotas com pisos táteis ou apresentam falhas em sua instalação (pisos soltos, inobstante instalados a pouco tempo);

- Das estações que demandam elevadores de acesso, 44% não possuem referido equipamento;

- Das estações em que seja necessária a transposição de plataformas (estações com plataformas laterais ou de integração de duas ou mais linhas), 62% não possuem elevadores de acesso/transposição de plataforma, sendo indispensável recorrer às passagens de nível (cruzando a via férrea), prejudicando sobremaneira ou mesmo inviabilizando o acesso de pessoas com mobilidade reduzida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- 54% das estações cuja instalação de escadas rolantes seria imperiosa, não possuem o equipamento.

Diante do cenário relatado, e considerando as propostas formuladas pela DCG, encaminhamos à consideração superior as seguintes recomendações, inicialmente dirigidas à Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM):

- Formulação de indicadores técnicos consistentes e objetivos que permitam avaliar de forma contínua e efetiva o desempenho das políticas públicas atinentes à expansão e modernização da malha ferroviária e sua integração com outros modais, conferindo a devida e ampla publicidade para fins de controle social e *accountability*;

- Fixação de metas exequíveis e compatíveis com a capacidade de investimento do Estado, indicando a ordem de prioridade para a implantação dos projetos;

- Maior empenho no alcance das metas, com definição de procedimentos mais efetivos e consistentes de fiscalização e apuração de responsabilidade.

À Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM):

- Atente para a efetiva e urgente conclusão do processo de implantação dos sistemas de sinalização ferroviária e de fornecimento de energia de tração, de modo a permitir melhoria efetiva das condições de transporte aos passageiros.

- Apresente, com a maior brevidade possível, plano para a substancial redução dos vãos e da altura entre o trem e a plataforma, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

indicação de custos e cronograma de implantação, com vistas à redução ou eliminação dos casos de quedas acidentais.

- Providencie levantamento de estações sem cobertura ou com cobertura insuficiente e apresente plano de ação com gestores responsáveis, cronogramas e prazos.

- Empreenda esforços para viabilizar a extinção de acessos e transposição por túneis, evitando tais estruturas em novos projetos.

- Avalie com urgência as condições estruturais das estações Primavera-Interlagos, Autódromo, Jurubatuba, Ipiranga, Juventus-Moooca, Utinga, Itaim Paulista e Jardim Helena-Vila Mara, com apresentação de plano de intervenção;

- Realize levantamento detalhado de estações que necessitam de reparos, pinturas e consertos. Cuidar para que as manutenções solicitadas sejam atendidas a contento e em período razoável, fixando prazos e os responsáveis diretos pela tarefa;

- Realize intervenções nos acessos para que haja a adequada integração entres os modos de transporte.

- Providencie, com urgência, a instalação de rotas com pisos táteis nas estações que não as possuem, cuidando para que a instalação seja feita adequadamente e não ocorra deterioração precoce.

- Apresente cronograma para a instalação de elevadores de acesso nas estações que deles necessitam, bem como de elevadores de acesso/transposição de plataformas, de modo a proporcionar maior autonomia e segurança às pessoas com mobilidade reduzida e idosos.

- Apresente cronograma para instalação de geradores de energia elétrica nas estações que ainda não os possuem para garantir a continuidade da operação;

- Promova rotina periódica de manutenção de calhas, para evitar transtornos e danos patrimoniais durante o período de chuvas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

8) Resíduos Sólidos³

Quanto à fiscalização operacional sobre a gestão de Resíduos Sólidos no Estado, a Diretoria de Contas do Governador analisou o atendimento às recomendações exaradas no parecer de 2016, durante os anos de 2017 a 2019, chegando à conclusão de que havia necessidade de reiteração de recomendações consideradas em implementação, não implementadas e parcialmente implementadas.

Estas as recomendações de 2016, ora reiteradas:

À Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA):

1) Adeque o Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS), quando de sua revisão e/ou alteração e/ou atualização, de modo que:

a) Atenda integralmente as disposições da Lei Federal nº 12.305/10 e do Decreto Estadual nº 54.645/09, em especial quanto ao conteúdo mínimo, horizonte de atuação e revisão;

b) Incorpore a indicação dos responsáveis pelas ações para atingimento das metas estabelecidas, definição dos recursos financeiros necessários para a consecução das metas, compatíveis e integrados ao PPA e LOA, e a definição da sistemática de monitoramento do plano, a exemplo do Plano Estadual de Recursos Hídricos;

³³ O estudo minucioso deste tópico foi realizado pela Assessora Técnica Engenheira Silvia M. A. Guedes Gallardo, a quem agradecemos pela inestimável contribuição,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

2) Estabeleça prazo para a publicação dos planos regionais e do Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos, previstos nos artigos 7º e 8º do Decreto Estadual nº 54.645/09;

À CETESB:

3) Aplique efetivamente as sanções às infrações previstas na Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.300/06) no que tange à forma de utilização, destinação ou disposição final e nas atividades nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos;

4) Exerça a atribuição facultada pelo artigo 62 da Lei Estadual nº 12.300/06, de diligenciar os infratores, independentemente da aplicação das sanções cabíveis, no sentido de formalizar termo de compromisso de ajustamento de conduta ambiental com força de título executivo extrajudicial, com vistas a cessar, adaptar, recompor, corrigir ou minimizar os efeitos negativos sobre o meio ambiente, referentes às formas de utilização, destinação ou disposição final e nas atividades nas áreas de disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos;

À SIMA e à CETESB:

5) Cumpram as metas previstas no Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS), no prazo estabelecido, ou divulguem novo plano revisado com novos prazos e justificativas para o não atendimento do estabelecido;

6) Incluam nos novos termos de compromisso a serem firmados e nos termos de compromisso já firmados quando da sua prorrogação/alteração/renovação/atualização:

a) Cláusula que estabeleça a verificação *in loco*, ainda que de forma amostral nos casos cabíveis, por parte do Estado de São Paulo, como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

uma das condições de acompanhamento e controle das metas e compromissos estabelecidos nos respectivos instrumentos;

b) Metas anuais quantitativas, por região demográfica, para cada ano do prazo de vigência do termo, sempre que possível;

c) Cláusulas prevendo penalidades aplicáveis às partes signatárias, no caso de descumprimento das obrigações previstas no termo de compromisso firmado.

7) Estabeleçam integração total entre as peças orçamentárias e o Plano Estadual de Resíduos Sólidos;

8) Defina no PPA e LOA um programa/ação específico para o tema resíduos sólidos.

Do exame do Relatório, ressaltamos o seguinte:

O PERS do Estado de São Paulo foi publicado em 2014 e conforme o disposto no art. 17 da PNRS deveria ter sido revisto em 04 anos. Tal revisão não ocorreu, impedindo verificar o atendimento às demais recomendações realizadas em 2016, relacionadas ao seu conteúdo.

Verifica-se que foi incluído no PPA o Programa 2620 - Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos no Estado de São Paulo Programa Resíduos Sólidos, a abarcar o produto “Plano Estadual de resíduos sólidos revisado e implementado”.

Recomenda-se que tal revisão ocorra da forma mais breve, (i) por se tratar de documento essencial para o enfrentamento dos problemas do manejo inadequado dos resíduos sólidos, (ii) e orientador de toda a cadeia de gestão dos resíduos sólidos, por estabelecer metas e indicadores e servir de base para a elaboração dos planos municipais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

A recomendar agilidade na revisão, igualmente, a representatividade do Estado na produção nacional de resíduos, responsável por cerca de metade dos resíduos sólidos urbanos coletados (maior gasto per capita nacional para sua coleta; 2º maior volume de coleta de Resíduos da Construção Civil e 1º lugar na quantidade coletada de resíduos da saúde, segundo dados do Panorama ABRELPE 2018/2019).

Inobstante a realização de algumas ações no sentido da elaboração dos planos regionais e metropolitano, não há notícia de sua iminente conclusão e tampouco data prevista para tanto, passados 03 anos de sua previsão.

A gestão de resíduos requer aplicação eficiente de recursos e implantação de soluções conjuntas, sendo, portanto, inegável o papel articulador e estratégico a ser promovido pelo Estado (oferta de linhas de financiamento e de apoio técnico aos municípios), que até o momento não logrou assumir seu papel no prazo previsto pela legislação das linhas.

Diante do exposto, esta Assessoria Técnica endossa as recomendações 1 e 2, bem assim as propostas de maior número de inspeções, maior rigor na fiscalização e na autuação de infrações, estampadas nos itens 3 e 4, baseadas em verificações in loco que evidenciaram de forma contundente as consequências deletérias da ausência de soluções para a gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.

Com efeito, constatadas diversas irregularidades graves em todos os 07 aterros visitados (dos 28 considerados inadequados pela CETESB), incluindo a utilização de locais interditados, disposição inadequada de resíduos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

sólidos por diversos municípios, entre outros. Muitos desses locais, apesar de classificados como “aterros inadequados” pela CETESB, possuem características de “lixões” e sequer contam com licença de operação nos locais de destinação.

Quanto à recomendação n.º 5, vale observar que o PERS é o documento norteador das políticas públicas para o setor, devendo apresentar metas factíveis e facilmente mensuráveis por meio de acompanhamento periódico. Caso contrário, carecerá de efetividade.

De modo que, além das falhas identificadas pela fiscalização, recomendável que a atualização do Plano, prevista no PPA, contemple a revisão de todas as metas e indicadores, não apenas em relação às mudanças de cenário ocorridas, mas também com o intuito de tornar as metas e indicadores mais efetivos e informar claramente os responsáveis pelo seu atingimento e monitoramento.

Oportuno, ainda, recomendar à Origem a apresentação da totalidade das informações requeridas pelo Tribunal no exercício da Fiscalização, ante a notícia de omissão de dados quanto à situação das metas existentes no plano vigente.

Da análise das recomendações do item 06, as quais reputamos pertinentes, verifica-se, todavia, que cláusulas com previsão de aplicação de penalidades em caso de descumprimento foram incluídas na maior parte dos TCLR - Termos de Compromisso de Logística Reversa - alterados no período em análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Vale citar, ainda, recente Decisão de Diretoria nº 144/2019/P/C da CETESB, a incluir procedimentos para incorporação da logística reversa no licenciamento ambiental, incrementando o controle dos TCLRs firmados e proporcionando a implementação e estruturação da logística reversa em empreendimentos não aderentes a um TCLR vigente.

Por outro lado, não houve inclusão da previsão de verificação *in loco* para o acompanhamento e controle de metas e compromissos estabelecidos. Considerando que referidos termos são instrumentos importantes para a implementação efetiva da logística reversa, o acompanhamento de suas metas é vital para o controle de sua efetividade, sendo recomendável sua previsão.

Quanto à recomendação 07, só será possível após a efetiva atualização do plano estadual. De todo modo, diante da atualização prevista para o PERS e das metas estabelecidas no PPA e na LOA, espera-se a conformidade e sintonia entre os documentos, consoante a recomendação da DCG.

E por derradeiro, verifica-se que a fiscalização considerou a recomendação nº 8 como “em implementação”, tendo em vista a não aprovação, até então, do Projeto de Lei nº 924/19, que instituiria o PPA para o Quadriênio 2020-2023.

Consideramos, todavia, que a recomendação possa ser classificada como “implementada” diante da edição da Lei nº 17.262/20, publicada no DOESP em 10/04/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

9) Transporte escolar

A finalidade crucial dos trabalhos foi avaliar o Transporte Escolar de alunos da educação básica (exceção feita ao transporte de alunos com necessidades especiais) por meio de critérios objetivos e relevantes que pudessem (a) atestar a qualidade dos veículos e do serviço prestado por motoristas e monitores escolares, (b) aferir o nível de segurança do serviço para os alunos e (c) apurar a eficiência e economicidade das práticas e modelos adotados pelo Estado na consecução dessa atividade.

Ao final das diligências, inúmeros foram os desacertos identificados pela Fiscalização, devidamente estampados em seu bem acabado e minudente relatório. Merecem especial destaque, na visão desta Assessoria Técnica, os seguintes tópicos:

Quanto à segurança

- 4% dos veículos fiscalizados não possuíam Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV). Ainda que o percentual não seja expressivo, trata-se de falha grave e, portanto, a ser prontamente corrigida pela Administração;
- 14% dos veículos escolares não possuíam equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo (cronotacógrafo);
- 28% dos cronotacógrafos operavam irregularmente (fora dos padrões técnicos);
- 18% dos veículos possuíam número insuficiente de cintos de segurança, incompatível com sua lotação;
- 28% dos menores de dez anos, quando transportados nos bancos traseiros, não estavam utilizando, individualmente, cinto de segurança ou sistema de retenção equivalente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- 24% dos veículos escolares não tinham suas carrocerias em boas condições:

- 15% dos veículos avaliados apresentavam pneus com desgaste além do aceitável;

- 35% dos veículos escolares da amostragem estavam equipados com extintores de incêndio fora do prazo de validade ou em desconformidade com a legislação;

- 71% dos motoristas questionados não portavam relação atualizada e completa dos alunos por eles transportado (nome, data de nascimento e telefone);

- Nada menos do que 94% das inspeções semestrais (verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança) foram feitas com atraso ou simplesmente não foram realizadas em 2019;

Quanto ao conforto e qualidade:

- 31% da frota avaliada não apresentavam bancos em condições aceitáveis:

- 5% dos motoristas não possuíam curso especializado para transporte de escolares

Quanto à economicidade:

- 15% dos veículos fiscalizadas não estavam com suas obrigações referentes ao IPVA e ao Seguro Obrigatório (DPVAT) devidamente quitadas;

- Ausência de referencial técnico-financeiro padronizado para o serviço de Transporte Escolar no Estado de São Paulo;- 24% dos veículos escolares não tinham suas carrocerias em boas condições;

- 87% das Diretorias de Ensino não comprovaram a realização de fiscalizações própria de rotas e de veículos escolares em 2019, deixando a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

tarifa a cargo das unidades escolares (constatou-se, ainda mais grave, que a Diretoria de Ensino de Mauá sequer exigiu das unidades escolares sob sua jurisdição, a entrega de atestados de execução de transporte escolar);

- Dos 600 convênios firmados com Prefeituras, 25 deles (4%) possuem contrapartidas municipais aparentemente aleatórias/subjetivas e à margem do sistema (inseridas manualmente), pois não respeitam quaisquer dos parâmetros adotados pelo sistema da Secretaria Escolar Digital (SED), usualmente aplicado de forma automática.

- Inúmeras as deficiências na comunicação e as diferenças de abordagens e procedimentos, identificadas não apenas entre as diversas Diretorias de Ensino, como entre elas e a Secretaria de Estado da Educação.

Neste particular contexto e diante das sugestões e providências formuladas pela DCG, esta Assessoria Técnica encampa e encaminha à consideração superior as seguintes recomendações à Secretaria de Estado da Educação:

- Que as Diretorias de Ensino passem a atuar efetivamente nos procedimentos de fiscalização regular e periódica dos serviços de transporte escolar, tarefa atualmente relegada às unidades escolares;

- Que os procedimentos de fiscalização sejam mais rigorosos e frequentes, além de devidamente acompanhados de punições administrativas proporcionais à gravidade das falhas detectadas;

- Que a Secretaria de Educação reveja as contrapartidas municipais definidas nos 25 convênios destacados pela DCG, conformando-as aos parâmetros definidos pela Secretaria Escolar Digital (SED);

- Que as contratações e procedimentos para a contratação do serviço de transporte escolar fiquem a cargo da Secretaria de Educação ou da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), de modo a conferir homogeneidade e eficiência aos contratos e uniformidade nos procedimentos.

- Elaboração de indicadores qualitativos para o Transporte Escolar no PPA, de modo a assegurar o controle social e o *accountability*, no que toca às diretrizes, metas e à qualidade desse relevante serviço público.

10) Urbanização de favelas e assentamentos precários

O trabalho teve como objetivo avaliar o funcionamento e os resultados do Programa 2510 – Urbanização de favelas e Assentamentos Precários, cujo escopo foi delimitado na ação referente à urbanização de assentamentos precários (2005), havendo apenas análise de contexto em relação às atividades de reassentamento especificadas na ação 2004. Foram verificados os andamentos de três empreendimentos selecionados pela fiscalização por possuírem execução orçamentária no período analisado (2016-2019) e para os quais houve a possibilidade de organizar, com auxílio da CDHU, encontros com lideranças locais e uma visita guiada aos projetos de urbanização, nos empreendimentos denominados Guarulhos C, Santo André A e Hortolândia A.

A DCG relata que houve fiscalizações similares, ainda que com abordagem diversa, em 2012 e 2016.

No que toca aos achados descritos no minucioso Relatório Operacional, saltam à vista, na opinião desta Assessoria Técnica, os problemas relatados nos seguintes tópicos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Quanto ao apontamento de que o funcionamento das instâncias políticas de discussão e elaboração de diretrizes não ocorre conforme nos exatos rigores normativos, a DCG relata que embora a Lei Estadual nº 12.801/08 tenha instituído o Conselho Estadual de Habitação (CEH), o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e o Conselho Gestor do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (CGFPHIS), e a elas tenha conferido expressivas atribuições na formulação e acompanhamento das políticas estaduais para a habitação, a realidade é a insipiente atuação desses órgãos nos últimos quatro anos. A agravar o cenário, a insuficiente institucionalização do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS), precariamente contemplado no sistema orçamentário estadual.

Embora a execução da política pública seja competência praticamente exclusiva da CDHU, inexistentes discussões mais amplas em seu Conselho de Administração quanto a temas relevantes ou mesmo cruciais, tais como a seleção de público-alvo, articulação com outros órgãos estaduais e municipais no compartilhamento de responsabilidades, estratégias de implantação dos projetos em andamento, ou ainda discussões sobre a avaliação do andamento dos projetos admitidos pela Companhia.

Quanto às falhas relativas à regularização fundiária:

- Até 30/09/2019, 119.828 unidades habitacionais da CDHU não contavam com regularização fundiária;
- O empreendimento Guarulhos C, com história de 32 anos, possui até o momento 3.625 unidades habitacionais entregues, 3.074 delas dentro das glebas originais. No atual contrato, apenas 141 domicílios foram beneficiados por urbanização. Nenhuma das unidades, até novembro de 2019, encontrava-se regularizada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Nenhuma unidade do empreendimento Santo André A encontra-se regularizada.

Quanto aos problemas relatados nos Relatórios de grupos focais, destacamos os problemas levantados pelas lideranças de Guarulhos C, a saber:

- A violação ao prazo das obras é motivo de reclamação generalizada entre os moradores;

- Bastante criticada também é a alteração do escopo do contrato, vista com desconfiança pela população local, que atribui a 'falta de dinheiro' para a totalização do projeto a possíveis desvios;

- Ainda que reconhecida por todos a melhoria da qualidade de vida dos moradores após as obras, não há consenso quanto à qualidade das obras (alguns consideram os resultados excelentes e outros classificam os serviços como "mal-feitos", citando a insubsistência de pontes, vazamentos nas tubulações, esgoto ligado na drenagem das águas pluviais e, no geral, uma fiscalização falha sobre a obra.);

- Há relação de respeito com o trabalho social, com algumas lideranças envolvidas em projetos sociais promovidos pela CDHU desde o início das obras; as lideranças consideram que as equipes sociais fazem o possível para atender à população, mas veem pouco apoio da administração da CDHU;

- Há insatisfação geral com a conduta da CDHU em relação às remoções: as lideranças avaliam que o modo e o ritmo delas não permitem melhores resultados, deixando áreas ociosas por muito tempo, dando margem a novas invasões;

- As lideranças nutrem simpatia pelos técnicos da CDHU, mas se ressentem por não serem ouvidos; relatam que as reuniões do Núcleo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Operacional de Urbanização (NOU) não possuem a frequência proposta anteriormente, e que a CDHU é bastante morosa para sanar dúvidas e prestar esclarecimentos à população;

- As lideranças lamentam que as reuniões sejam menos frequentadas e alegam que muitos cessam o engajamento após obtenção da moradia;

- Há noção generalizada de que faltam equipamentos públicos na região, mas não há consenso sobre quais seriam os mais necessários (de saúde e lazer são os mais citados);

- Há consenso de que a implantação do Parque Regional traria enormes benefícios à comunidade. A postergação das obras, porém, fez com que a área destinada ao Parque esteja, atualmente, completamente invadida;

- A CDHU também é criticada por não rever o valor das prestações quando os mutuários sofrem redução de renda;

- Lideranças reportam problemas no congelamento de cadastros, tendo ocorrido compra e venda de moradias após o arrolamento da CDHU e antes das remoções;

- As lideranças relatam a falta de serviços públicos de zeladoria, como a varrição, dependente do projeto Varre-Rua da CDHU, e a iluminação pública, prometida para o final das obras de urbanização e de responsabilidade da Prefeitura (a iluminação existente foi providenciada pelos próprios moradores);

- Há reclamações sobre omissões da Prefeitura de Guarulhos, que deixaria de realizar serviços na região por atribuir a responsabilidade à CDHU;

- Ainda que as obras não estejam finalizadas e não existam perspectivas sólidas para novas contratações, os moradores ainda têm expectativa de regularização de seus lotes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Destacamos os problemas levantados pelas lideranças de Santo André A:

- A maior queixa dos moradores refere-se ao volume de invasões que ocorrem na região do Jardim Santo André;

- Segundo os moradores, a vigilância patrimonial da CDHU é inoperante: mesmo comunicada pelos moradores a possibilidade de invasões, não são evitadas novas moradias em áreas de risco; há, ainda assim, o reconhecimento de que opor-se às invasões pode custar a vida das pessoas;

- A maior expectativa dos moradores presentes é a regularização de seus lotes, segurança jurídica que permitiria a execução de reformas de melhorias em suas casas;

- A opinião em relação à qualidade das obras da CDHU é positiva, em geral; as insatisfações dizem respeito às invasões, que invalidam esforços pretéritos;

- Há consciência de que novas invasões representam risco de perda de vidas humanas na estação de chuvas, e de que são prejudiciais também à regularização dos núcleos já beneficiados por obras;

- Os moradores ainda se recordam da má experiência com a criação de alojamentos provisórios na urbanização ocorrida no início dos anos 2000, e por isso mencionam a importância de remover moradores diretamente para unidades habitacionais prontas;

- Alguns moradores, todavia, consideram as invasões ações de desobediência legítimas por parte dos moradores, uma vez que a moradia é direito social constitucionalmente assegurado;

- Há o desejo de que a região possua mais equipamentos culturais e de lazer e não apenas promessas de escolas técnicas ou praças de qualificação profissional, que trariam a mensagem, da sociedade e do poder público, de que os moradores das periferias estariam aptos a apenas trabalhar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

para sobreviver, sem espaço para a criação artística e outras subjetividades; a maioria, no entanto, não critica as iniciativas;

Destacamos os problemas levantados pelas lideranças de Hortolândia A:

- As lideranças relataram dificuldades iniciais para definir a qual município a região pertencia; após a definição, os relatos são de que a Prefeitura de Hortolândia agiu de forma correta e atenciosa com os moradores dos bairros;

- Há desejo por mais projetos sociais no bairro e a disponibilização de cursos de capacitação: as indústrias ao redor gostariam de contratar os moradores dos bairros de Hortolândia A, mas eles ainda não possuem qualificação profissional adequada;

- Há preocupação dos moradores com novas invasões às áreas ociosas nas glebas urbanizadas. Fazem severas críticas a vigilância patrimonial da CDHU, cuja atuação deficiente estaria colocando em risco os agentes de campo da CDHU ou por ela contratados;

- As lideranças acreditam que, nos casos de terrenos desimpedidos, dado que a vigilância patrimonial não inibe as invasões, indispensável a concretização de projetos visando a utilização de tais espaços — com novos empreendimentos ou projetos — ou mesmo a alienação do terreno à iniciativa privada, que lhe conferiria algum destino.

Nessa conformidade, e na esteira do pronunciamento da DCG, destacamos a seguir os principais encaminhamentos destinados à Administração Paulista, caso assim entenda e decida o e. Conselheiro Relator.

À Secretaria de Estado da Habitação e à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Busque apoio das instâncias superiores para reativar as discussões no âmbito do Conselho Estadual de Habitação, e reforce a pauta da urbanização de assentamentos precários nesse colegiado, bem como nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Metropolitano, envolvendo municípios e outras secretarias de Estado que possuam contribuições relevantes.

- Envolve as instâncias superiores de decisão — por meio do CEH ou outros meios — no andamento dos projetos de urbanização de assentamentos precários diretamente implantados pelo Estado, estabelecendo parcerias e compartilhando responsabilidades com outros entes e órgãos no atendimento da população beneficiada.

- Reforce as atividades de regularização dos empreendimentos da CDHU, com o apoio institucional do governo do Estado junto às Prefeituras, quando for o caso, permitindo a fruição plena dos direitos de seus mutuários e liberando a CDHU da responsabilidade — e seus custos decorrentes — sobre esse patrimônio.

À Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, que:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

11) Malha Rodoviária

Avaliada, nesta específica fiscalização operacional, a adequação da malha rodoviária administrada pelo Departamento de Estradas de Rodagem – DER sob os aspectos da segurança, economia, conforto e fluidez, adotando como parâmetros os objetivos firmados no Plano Plurianual de 2016-2019.

No que se refere às práticas e metodologias empregadas pelo DER, estas as principais observação lançadas pela equipe de Fiscalização:

- DER não adota, em grande parte, as práticas alardeadas em seus manuais:

a) Não há SAC ou manual de monitoramento de qualidade das obras;

b) Deixa de executar, de forma planejada e periódica, técnicas e metodologias previstas em instrução técnica da própria autarquia para análise do estado do pavimento, como o Levantamento Visual Contínuo e o Sistema de Gerenciamento de Pavimentos;

c) 81 projetos de engenharia arquivados (não implantados), ao custo estimado de R\$ 23.500.000,00 (vinte e três milhões e quinhentos mil reais);

- DER não adota medidas de monitoramento da qualidade das obras concluídas no prazo da garantia quinquenal indicada no Código Civil, providência de cautela igualmente indicada em seu Manual, a ser efetivada 60 dias antes do término do período assecuratório. Das 73 obras concluídas e que tiveram o vencimento da garantia, 52 (71,23%) não contaram com monitoramento da espécie, impossibilitando o acionamento da empreiteira para eventual correção de vícios;

Quanto à estrutura e serviços prestados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Parte dos relatórios de atividades de conservação prestadas pelas empresas privadas não apresentavam informações relevantes para o controle das atividades realizadas (algumas rodovias visitadas apresentaram trechos bastante deteriorados, inobstante requisitarem intensos serviços de conservação como tapa buracos, selagem de trincas, panos entre outros, procedimento vicioso a sugerir ações antieconômicas e ineficazes, no médio e longo prazo);

- Departamento conta com quadro escasso e mal distribuído de servidores para a equipe técnico-operacional, grande parte dela (90%), inclusive, apta à aposentadoria;

- Fiscalização de cargas não contou com postos de pesagem móveis em 2019 (contrato com terceirizada encerrou-se e não foi sucedido por outro).

- Já os postos fixos não dispõem de infraestrutura ideal para o funcionamento (apenas 23,07% deles possuem pista de seleção e área disponível para efetuação do transbordo/remanejamento da carga; redução de 23,53% do número de postos fixos nas rodovias administradas pelo DER e de 60,49% nas geridas pelas Concessionárias; nas rodovias outorgadas, não houve fiscalização em 71,19% do tempo, ante a não disponibilidade de pessoal legalmente designado para funcionar como agente autuador; apenas 22,9% dos veículos comerciais foram fiscalizados. O objetivo é fiscalizar 100% deles);

- A patente omissão na fiscalização do excesso de cargas gera diversas consequências graves, a saber: (i) aceleração do desgaste do pavimento; (ii) risco à segurança dos usuários; (iii) enriquecimento sem causa por parte das Concessionárias, uma vez que os custos do serviço de pesagem, mesmo inexistente ou precário, são suportados pelos usuários das rodovias, uma vez que as despesas foram incluídas na proposta de preço, por ocasião



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

da licitação; (iv) prejuízo financeiro ao erário estadual, que deixa de arrecadar valores provenientes de autuações, relevantes para a manutenção das vias;

- DER não possui o Inventário de Elementos Geradores de Conservação (ferramenta que mapeia os itens que compõem sua malha, fundamental para melhor definir as necessidades de conservação rodoviária ao longo do ano);

- Ausência de procedimentos padronizados para o monitoramento, avaliação e registro do estado de conservação das rodovias. Muitas vezes, sequer há registro das inspeções realizadas em formulários próprios ou programação de futuras inspeções;

- Inexistência de critérios objetivamente definidos para a distribuição de recursos às ações de conservação;

- Relatórios mensais das atividades de conservação apresentados pelas empresas contratadas são insatisfatórios e apresentam erros recorrentes;

- a) Dos Relatórios escritos, 44,5% sequer foram enviados à DCG. Dos encaminhados, 25% não possuíam data específica da realização, 10% não precisavam o trecho em que houve a intervenção e 4,22% não informavam sequer a rodovia conservada.

- b) Dos relatórios fotográficos, 16,69% não continha fotografia correspondentes às atividades, 76,28% apresentavam fotos parciais, 22,28% sequer informavam a rodovia correspondente, 28,69% não informavam o trecho da imagem e 59,78% não indicavam a data de cada ilustração. Além disso, inúmeros relatórios possuíam fotografias com a imagem “antes” e “depois” idênticas e 47 deles (7,53%) apresentavam imagens idênticas para períodos distintos.

Diante do exposto e com o propósito de aperfeiçoamento da gestão e das ações executivas atribuídas à autarquia, DCG apresenta à consideração superior sugestões de providências endereçadas ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo (DER-SP), dentre as quais destacamos e endossamos, em sua essência:

- Atualização do Inventário de Elementos Geradores de Conservação, de modo a padronizar, em linguagem técnica apropriada, as normas e procedimentos para inspeções rotineiras (frequência, escopos e prazos);

- Efetivar o cumprimento de manual ou instrução técnica, adotando regras rígidas a serem observadas na inspeção e monitoramento do estado das rodovias, direcionando pessoal capacitado suficiente para a tarefa. Estabelecer responsabilidades, além da possibilidade de instauração de procedimento disciplinar, nos casos de omissão ou desídia. Caberá ao manual, igualmente:

- a. Determinar o preenchimento de formulários de registro (preferencialmente eletrônicos), a incluir o estado do pavimento, defeitos, causas, providências, prazos de implantação e retorno;

- b. Indicar a frequência das inspeções para cada elemento das rodovias (como pista, sinalização, drenagem, cortes e aterros etc.).

- Execução das diretrizes e os procedimentos propostos pelo Sistema de Administração de Conservação (SAC) para sua plena utilização, além de constantemente reavaliá-lo, viabilizando uma consolidação efetiva do Plano Anual de Trabalho.

- Revisão dos procedimentos para as medições terceirizadas dos serviços prestados, em especial:

- a. Dos relatórios escritos/detalhados e fotográficos, que deverão contar, no mínimo, com os seguintes dados: (i) informação da rodovia e seu respectivo trecho rodoviário fiscalizado (ii) quantitativos de insumos empregados na realização da tarefa; (iii) a data da ação de conservação e do registro fotográfico;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

b. Quanto ao relatório fotográfico, (i) estabeleça a quantidade ideal de fotos para cada intervenção de conservação fiscalizada; (ii) estipule que as fotografias registrem momento anterior à ação de conservação, durante a tarefa e após sua conclusão; (iii) vede a reutilização de fotografias anteriores;

- Empreender esforços para a implantação, tão logo possível, de avaliações periódicas do estado do pavimento, valendo-se das técnicas anunciadas em instrução técnica do DER, como o Levantamento Visual Contínuo (LVC);

- Priorizar, com urgência, a implantação de Sistema de Gerência de Pavimentos (SGP);

- Fazer cumprir, sob pena de responsabilização dos gestores das obras, a última campanha de inspeção prevista no “Manual de Procedimentos para Monitoramento da Qualidade das Obras Executadas Relativas à Recuperação, Ampliação e/ou Duplicação nas Rodovias do DER-SP”, a ser realizada 60 dias antes do término da garantia quinquenal das obras concluídas;

- Envidar esforços para agilizar o processo de contratação de empresa para operacionalização de postos de pesagem volantes na malha rodoviária administrada pelo DER;

- Reestruturar os postos de pesagem fixos do DER, destinando área específica, aos que necessitam, de forma que seja possível a aplicação das medidas administrativas de correção como retenção, transbordo ou remanejamento de cargas. Além disso, reservar espaço para a construção de pista de seleção para estes postos, priorizando aqueles que possuem um volume diário médio elevado;

- Designar servidores do DER para atuarem como agentes atuadores nos postos fixos de pesagem em rodovias administradas pelas Concessionárias;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Mapear obstáculos que impedem ou dificultam fiscalização ostensiva dos veículos comerciais nos postos fixos de pesagem administrados pelo DER, envidando esforços para correção dos problemas detectados;

12) Corpo de Bombeiros

A Fiscalização teve como objetivo essencial a avaliação da atuação do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de São Paulo (CBPMESP) na proteção e resposta imediata ao combate a incêndios, proteção a banhistas, salvamento e resgate em situações de risco, além de sua atuação em relação à prevenção e educação pública.

Seguindo com a dinâmica proposta neste parecer, relatamos a seguir os principais apontamentos detectados pela DCG em seu minucioso trabalho, ao menos sob a perspectiva desta unidade da ATJ:

- A divergência verificada entre os dados apresentados pelo CBPMESP e as informações prestadas pelos municípios sugerem desconhecimento da Corporação quanto à realidade dos serviços prestados no Estado ou, ao menos, ignorância quanto aos dados atualizados;

- 74% dos municípios não possuem unidade operacional do CBPMESP (de acordo com o QPO) e 21% contam com uma única unidade de atendimento;

- Diante do objetivo de estar presente em todos os municípios com mais de 50 mil habitantes, constatou-se que 25 cidades nestas condições ainda não dispõem de qualquer unidade do CBPMESP;

- Dos municípios com menos de 50 mil habitantes, somente 13% possuem convênios vigentes com o Estado (o patamar é de 70% naqueles entre 50 e 100 mil habitantes, de 88% nas cidades entre 100 e 500 mil e 100% nas localidades acima de 500 mil habitantes);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- O Estado conta com 8.604 bombeiros militares, 468 bombeiros civis municipais e meros 161 bombeiros civis voluntários. Para alcançar a média dos bombeiros de carreira/militares dos países membros da CTIF (Associação Internacional de Fogo e Salvamento), seriam necessários 21.847 bombeiros militares. O expressivo déficit, portanto, é de 13.243, suficiente para comprometer a qualidade e segurança dos serviços prestados. Considerando os militares e civis (incluindo os voluntários), o número deveria ser de 228.133, levando-se em conta os parâmetros da CTIF;

- Apenas 25% dos municípios informaram ter realizado campanha para atrair bombeiros civis voluntários, em 2019, divulgando-a através da internet e mídias impressas;

- Dos 578 municípios que registraram ocorrências em 2018, apenas 55 (9,5%) tiveram médias de “tempo-resposta” dentro do parâmetro internacional admitido, de até 08 minutos ;

- Apenas 38% dos municípios possuem alguma forma de integração entre a Central de Ambulância Municipal e o CBPMESP;

- Quanto às parcerias que envolvam os Planos de Auxílio Mútuo - PAM e as Redes Integradas de Emergências – Rinem, parte da estrutura do Sistema de Atendimento de Emergências (coordenada pelo CBPMESP), apenas 33 prefeituras municipais, 19 Defesas Civis Municipais e 7 Brigadas de Incêndio fazem uso deste tipo de atuação conjunta, em todo o Estado;

- Os óbitos decorrentes de afogamentos no litoral aumentaram, proporcionalmente, nos períodos de baixa temporada (os óbitos por afogamento na alta temporada apresentaram uma leve tendência de queda entre 2016 e 2019). A contribuir para essa elevação o déficit no efetivo do GBMar (suprido na alta temporada pela contratação dos GVTDs, que auxiliam os Bombeiros Militares durante este período);

- Pequena parcela dos municípios do Estado possui mais de 60% das suas edificações regularizadas perante o CBPMESP;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Dentre as ocorrências de incêndio em edificações em 2019, 93% dos locais afetados não estavam em situação regular junto ao Corpo de Bombeiros, na ocasião do episódio, sendo que uma ínfima parcela teve a licença expirada. A esmagadora maioria (superior a 95%), portanto, jamais esteve em situação regular;

- Quanto ao alcance das metas físicas das ações do Programa 1811, não vêm sendo atingidas no decorrer dos anos àquelas referentes a combate a incêndio (esta no patamar de 25%), proteção a banhistas, salvamento e resgate (patamar de 38%) e prevenção e educação pública;

Considerando a realidade acima apresentada e os resultados obtidos pela DCG, destacamos as principais propostas elaboradas e dirigidas conjuntamente à Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP-SP) e ao Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo (CBPMESP). Medidas às quais submetemos à consideração superior e que, a nosso juízo, poderiam contribuir para mitigar os problemas identificados:

- Atualizar, com urgência, os dados atinentes a sua estrutura, em especial os relativos às unidades operacionais em funcionamento e aos convênios firmados com os municípios;

- Com vistas a aumentar a quantidade de unidades operacionais dos bombeiros, informar e orientar os municípios sobre a possibilidade de instituição de consórcios com as localidades da região, em especial aquelas com efetiva proximidade geográfica e com menos de 50 mil habitantes;

- Reavaliar as parcerias firmadas pelo Estado com os municípios e, caso necessário, até mesmo a equação econômico-financeira estabelecida, de forma a não inviabilizar a execução dos convênios em decorrência do fim da cobrança da taxa (Declarada inconstitucional pelo STF);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Redobrar os esforços para o cumprimento das metas traçadas no Planejamento Estratégico para o quadriênio 2017-2020, em especial:

a. Na ampliação da oferta de serviços da corporação, de modo a estar presente em todos os municípios com mais de 50 mil habitantes;

b. Reduza o tempo de deslocamento para atendimento emergencial em área urbana, visando não ultrapassar os oito minutos de tempo-resposta estabelecidos pela NFPA 1710, aprimorando, dentre outras ferramentas, a utilização dos Coboms regionais;

- Atenda ao disposto no artigo 7º do Decreto 63.058/2017, em relação à composição do efetivo nos municípios, além de fomentar a contratação de bombeiros públicos municipais e o credenciamento e treinamento de bombeiros civis voluntários (Portaria nº CCB-001/824/2019).

- Promova, junto aos municípios, ações preventivas e educacionais visando à redução de afogamentos e acidentes aquáticos;

- Avalie a criação de vagas específicas para guarda-vidas militar e/ou concurso regionalizado;

- Promova o efetivo levantamento de edificações e áreas de risco sujeitas às licenças de segurança contra incêndio para mapeamento da demanda total de intervenção\regularização;

- Intensifique a fiscalização em edificações e áreas de risco;

- Estimule a realização de parcerias com entidades e órgãos integrantes da estrutura do Sistema de Atendimento de Emergências para auxílio ao CBPMESP, inclusive com a fomentação de PAM e Rinem;

- Forneça treinamento aos civis responsáveis pelo atendimento inicial das ocorrências, como Brigadas de Incêndio Municipais, Defesa Civil Municipal e Guarda Civil, especialmente em localidades que não disponham de unidades operacionais da corporação.

DA COMPARAÇÃO ENTRE HOSPITAIS ESTADUAIS PAULISTAS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Determinada a avaliação e comparação entre 06 (seis) estabelecimentos de saúde e 05 (cinco) estabelecimentos farmacêuticos gerenciados pela “Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM)”, tendo como objetivo central verificar a existência de padrões de gestão e operação sem, contudo, almejar a elaboração de *ranking*, ante as sensíveis diferenças entre as unidades da amostragem.

Como antecedente, estudo igualmente elaborado pela Diretoria das Contas do Governador em exercício anterior e que buscou comparar estabelecimentos hospitalares estaduais de porte e complexidade semelhantes, porém gerenciados diretamente pelo Estado (AD) ou por Organização Social da Saúde (OSS).

Os resultados constam do minucioso relatório, valendo destacar as seguintes constatações, no que se refere aos estabelecimentos hospitalares: ausência de padrão quanto aos indicadores hospitalares; padrão quanto à disponibilidade integral dos leitos existentes à população (a sugerir inexistência de leitos ociosos); ausência de padrão quanto à suficiência da capacidade instalada (unidades possivelmente mais saturadas que outras); predominância de procedimentos de média complexidade na produção ambulatorial e hospitalar; inexistência de padrão na remuneração por serviço contratado (discrepância a ser avaliada);

Quanto aos estabelecimentos farmacêuticos, salta aos olhos a identificação de padrão na esmagadora maioria dos aspectos avaliados, positivos ou negativos, dentre os quais podemos destacar: regularidade documental das FME; condições gerais de armazenamento; existência de equipamentos necessários para garantir a integridade e qualidade dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

medicamentos armazenados; mecanismos para eficiência na gestão das FMEs; desabastecimento (tanto superior a 30 dias quanto a 90 dias); presença de farmacêutico durante todo o horário de funcionamento, quadro de pessoal com profissional avaliador e autorizador, quadro funcional não adequado às necessidades da Unidade, controle de frequência, política de banco de horas, pagamento de horas extras, terceirização do serviço de Vigilância Patrimonial e Controle de Acesso; existência de “fila de espera” por medicamento.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando o extenso e laborioso relatório apresentado pela DCG e as reiteradas violações às determinações desta Corte no que toca à renúncia de receitas, cujos aspectos essenciais permanecem inacessíveis à fiscalização do Tribunal, opinamos pela emissão de *parecer desfavorável* às Contas do exercício de 2019, sem prejuízo de que seja a Administração paulista instada a adotar providências urgentes com vistas à efetiva transparência dos atos de renúncia fiscal por ela, doravante, praticados.

A subsidiar o relatório da Diretoria de Contas do Governador os expedientes TC-6199.989.19-5, TC-818.989.20-4, TC-2356.989.19-4 e em relação aos Precatórios, os expedientes TC-13097.989.19-8, TC-16848.989.19-0, TC-18615.989.19-1, TC-21401.989.19-9 e TC-1810.989.20-2.

À consideração de Vossa Senhoria.

ATJ em, 18 de maio de 2020.

Fábio Arantes Corrêa
Assessoria Técnica

Marcos Massayuki Yoshimine
Assessoria Técnica