



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

PROCESSO: TC-004345.989.21-4
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
RESPONSÁVEL: GOVERNADOR JOÃO DÓRIA
EXERCÍCIO: 2021
RELATOR: CONSELHEIRO DR. SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

Senhora Assessora Procuradora-Chefe,

Em exame as contas anuais do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2021, 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 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, das renúncias 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

Consoante relatório da DCG, a fiscalização operacional – afeta à atuação deste Tribunal nos termos do artigo 32 da Constituição Paulista – abarca o exame 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 elaborada pela DCG em 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-022692.989.21-3, TC-022694.989.21-1, TC-022697.989.21-8, TC-022698.989.21-7, TC-022699.989.21-6, TC-022723.989.21-6, TC-022726.989.21-3, TC-023432.989.21-6 e TC-024392.989.21-6.

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 minuciosamente 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 n° 101/00.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Assessoria do segmento de Cálculos considerou que as contas não estão em condições de receber parecer favorável, em razão do descumprimento (i) do art. 255 da Constituição Estadual, em face de investimento na ordem de apenas 28,20% das receitas resultantes de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino; (ii) do art. 212 da Constituição Federal, pela aplicação no ensino de valor equivalente a somente 24,49% das receitas resultantes de impostos, ponderando, quanto ao último parâmetro mencionado, as disposições do novel art. 119 do ADCT que excluiu, excepcionalmente para os exercícios de 2020 e 2021, a responsabilização administrativa dos Estados e seus agentes públicos pelo descumprimento do art. 212 da CF; (iii) do art. 26 da Lei Federal nº 14.113/20, pela aplicação de apenas 66,33% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício e; (iv) do art. 25 da Lei Federal nº 14.113/20, pela aplicação de apenas 82,43% dos recursos recebidos do FUNDEB na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Feito breve relato, passamos ao parecer.

1. DO CONTROLE INTERNO

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

No âmbito do Poder Executivo estadual encontra-se organizado pelos arts. 46 a 49 do Decreto nº 57.500/2011¹, sob a denominação de Sistema Estadual de Controladoria, que atualmente é exercido pelos seguintes órgãos:

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

A DCG relata que a novidade para o exercício foi a criação e estruturação da Controladoria Geral do Estado - CGE, por meio dos artigos 14² a 21 da Lei Complementar nº 1.361 de 21 de outubro de 2021, órgão vinculado diretamente ao Governador do Estado, que tem entre suas competências legais, exercer a função de **órgão central** do Sistema Estadual de Controladoria, atribuição essa que competia à CGA.

De acordo com o § 1º do art. 16 da Lei Complementar, a organização e o funcionamento da CGE serão definidos em decreto, que após

¹ Texto original, pois segundo acompanhamento da DCG, algumas Secretarias mudaram o nome ou foram incorporadas à outras.

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

- 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.

² Artigo 14 - Fica criada a Controladoria Geral do Estado, órgão vinculado diretamente ao Governador do Estado, que tem por finalidade a adoção de providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria, à promoção da ética no serviço público e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública direta e indireta do Estado.



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

publicação, extinguirá a própria CGA e a Ouvidoria Geral do Estado (art. 5º das Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 1.361/21).

Relata ainda a DCG que em reunião realizada com a CGA e o DCA em 19 de abril de 2022, movimentações internas já estão em fase de conclusão para a concretização desse ato.

A Fiscalização enfatiza que até que o decreto seja editado, o responsável por coordenar o Sistema Estadual de Controladoria é a Corregedoria Geral da Administração do Estado de São Paulo (CGA), integrante da estrutura básica da Secretaria de Governo, vinculada ao Governador do Estado.

A seguir, destaco as principais falhas apontados pela Fiscalização em relação ao Sistema de Controle Interno.

Em relação às atividades do Departamento de Controle e Avaliação (DCA), órgão ligado ao Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento, seguem as constatações mais relevantes:

- O Grupo de Trabalho permanente instituído no âmbito do DCA, pela Portaria do Diretor, de 06/07/2017, com o objetivo de acompanhar e monitorar o atendimento de recomendações desta E. Corte pelos órgãos da administração pública estadual, realizou análise em relação ao quantitativo de 100 (cem) recomendações exaradas por esta E. Corte referentes às fiscalizações operacionais realizadas no exercício de 2020 (TC-005866.989.20-5) e verificou que 26% foram consideradas implementadas; 46% foram considerados “em implementação”; 14% foram considerados “não implementados”; 6% foram considerados “não mais aplicáveis”; e nenhuma foi considerada “parcialmente



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

implementada”. Ainda, 08 recomendações não foram avaliadas pelo DCA, todas essas do FECOEP, 7 dirigidas ao Conselho de Orientação e Acompanhamento do FECOEP da Secretaria da Fazenda e Planejamento (recomendações 67 a 74) no qual justificou-se a ausência, pelo não encaminhamento das manifestações específicas pela unidade.

- Ausência de entrega do relatório de avaliação, pelo sistema de controle interno, da Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade, em desobediência ao art. 5º, inciso XXI, das Instruções 01/2020 desta E. Corte.

- Ausência de entrega do relatório de avaliação, pelo sistema de controle interno, quanto à situação patrimonial e financeira do sistema previdenciário do Estado, em descumprimento ao art. 5º, inciso XXII, das Instruções 01/2020 deste E. Tribunal, irregularidade que se manteve, já que a mesma constatação foi mencionada no relatório do exercício anterior.

Manteve-se no exercício de 2021, as seguintes críticas da Fiscalização realizadas no exercício anterior:

- Com base no Relatório de Fiscalização Operacional da DCG de 2015, há divergências sobre as 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;

- O DCA, integrante do Sistema de Controladoria, além de não estar subordinado diretamente ao órgão central e coordenador (CGA), encontra-se



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

hierarquicamente subordinado ao órgão responsável pela administração financeira do Estado – Secretaria da Fazenda e Planejamento.

- 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.

Na sequência, destaco as críticas realizadas ao Controle Interno em outros tópicos do Relatório da Fiscalização.

Dentro do item 10 – Contratação de Serviços Terceirizados, no subitem 10.5.4.1 – Controle Interno do DETRAN-SP do Relatório de Fiscalização, foram realizadas as seguintes críticas ao Controle Interno do DETRAN-SP:

- A DCG relata que a conclusão apresentada pela Diretoria de Fiscalização DF-5.2 no Balanço Geral de Contas do 1º semestre de 2021 é de que o Detran-SP, até o ano de 2021, ainda não havia instituído um sistema de Controle Interno, em desatendimento aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal.

- Em resposta à DCG, a unidade responsável do DETRAN-SP informou que até aquele momento, nos contratos analisados, não possuía atividade de controle interno ou auditoria interna capaz de analisar e emitir opiniões quanto aos processos de contratação e execução contratual.



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

- Em 2022 através da Portaria PRE 9/2022 foi instituído e definido a composição da equipe de Controle Interno do DETRAN-SP, aguardando-se a efetiva atuação do controle interno.

Dentro do item XI – Aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde, no subitem 8 - Fiscalização do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Avaliação e Auditoria do SUS sobre Gestão de Saúde do Relatório, a Fiscalização relata que:

- O Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação apresentou relatório preliminar tendo objeto a verificação das informações constantes dos RAG³ 2020 e 2021 visando dar cumprimento ao art. 42 na Lei Complementar nº 141/2012, na área assistencial e financeira, baseado em roteiro do Protocolo nº 25 do DENASUS/MS, contudo sem a ênfase na verificação presencial dos resultados alcançados exigida em lei (mormente analítica).

- O Sistema Estadual de Controladoria, por meio da CGA e DCA, não realizou quaisquer fiscalizações em 2021 de modo a averiguar os resultados alcançados pela gestão estadual de saúde, tampouco quanto ao cumprimento da Lei Complementar nº 141/12.

- A DCG tece considerações de que embora o Sistema de Auditoria e Avaliação não faça parte do Sistema Estadual de Controladoria (art. 48 do Decreto Estadual nº 57.500/2011), a exigência de integração (e consequente coordenação) dos sistemas se faz necessária em razão das competências em comum, tais como: (i) a fiscalização da gestão da saúde (art. 37 e 38 da Lei

³ O Relatório de Gestão (RAG) é o instrumento de gestão com elaboração anual que permite ao gestor apresentar os resultados alcançados com a execução da PAS e orienta eventuais redirecionamentos que se fizerem necessários no Plano de Saúde - Art. 99 da Portaria de Consolidação nº 1/2017.



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

Complementar nº 141/2012); e (ii) a avaliação técnico-científica, contábil, financeira e patrimonial do Sistema Único de Saúde (presentes no art. 6º da Lei Federal nº 8.689/1993 e art. 46 da Lei Complementar Estadual nº 791/95), por guardarem certa correspondência com o caput do art. 70 da CF/88 e do art. 32 da CE/SP. E que nesse sentido, o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação conta com a previsão de auditoria por demandas de órgãos de controle interno em manuais.

- A Fiscalização relata que em face das análises realizadas sobre os RDQAs⁴ e o RAG de 2021 autorizam a concluir que não houve qualquer auditoria realizada pelo Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação em 2021 motivada por demanda de integrantes do Sistema Estadual de Controladoria.

Em relação ao item XII - Acompanhamento Especial Covid-19 do Relatório, manteve-se no exercício de 2021, as seguintes críticas da Fiscalização realizadas no exercício anterior, de que houve a baixa cobertura das ações do controle interno sobre as ações programadas e idealizadas para o enfrentamento da pandemia Covid-19, tais como:

- Dentre os responsáveis pelo Controle Interno e auditoria do Estado, verificou-se que apenas a CGA realizou auditorias e ações de Controle sobre as ações e serviços de saúde;

- No tocante ao DCA, órgão responsável por realizar auditoria de risco e monitorar os riscos identificados dentro do Estado, demonstrou-se a ausência de atuação em Programas de Governo voltados à pandemia da Covid-19;

⁴ O Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) é um instrumento de monitoramento e acompanhamento da execução da PAS e deve ser apresentado pelo gestor do SUS até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Casa Legislativa do respectivo ente da Federação - Art. 100 da Portaria de Consolidação nº 1/2017.



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

Conforme relatado no tópico “Renúncia de Receitas” desta manifestação, foi verificado a ausência de atuação do Controle Interno na avaliação das renúncias de receitas, com o descumprimento da Determinação nº 1.4 e a Recomendação nº 10.2 constantes no Parecer Prévio do exercício de 2019 (TC-002347.989.19-6), bem como a Determinação nº 9 constante no Parecer Prévio do exercício de 2020 (TC-005866.989.20-5).

Por fim, dentro da Fiscalização Operacional relativa à Gestão de Recursos Hídricos (Outorgas e Cobranças) que teve como objetivo em que medida as propostas de encaminhamento proferidas no relatório de fiscalização operacional e no voto das Contas do Governador, exercício 2016, foram implementadas, tendo sido proposta à época que se criasse um controle interno sobre as solicitações/demandas externas (Justiça, Ministério Público, Prefeituras, entre outros), entretanto, diante da ausência de informação e de padronização de controles sobre essas demandas, a DCG entende-se que a proposta não foi implementada e que deve ser reiterada.

Do exposto, por parte desta ATJ, entendemos que os apontamentos realizados pela Fiscalização evidenciam o não atendimento da Recomendação nº 22 constante no Parecer Prévio do exercício de 2019 (TC-002347.989.19-6), bem como da Recomendação nº 42 constante no Parecer Prévio do exercício de 2020 (TC-005866.989.20-5):



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

Exercício de 2019
TC-002347.989.19-6
Relator Conselheiro Renato Martins Costa
RECOMENDAÇÕES:
À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:
22. Aprimore o Sistema de Controle Interno, de modo a dar efetividade ao quanto disposto nos artigos 70 da Constituição Federal e 32 da Constituição Estadual, adotando medidas para garantir o regular funcionamento dos órgãos que integram o sistema, promovendo a estruturação, a regulamentação para solução de conflito de atribuições com maior autonomia e independência, incluindo a participação nos processos de renúncia fiscal e sem prejuízo da transparência ativa dos resultados obtidos com as atuações da CGA e do DCA.

Exercício de 2020
TC-005866.989.20-5
Relator Conselheiro Dimas Ramalho
RECOMENDAÇÕES:
Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:
42. Aprimore o Sistema de Controle Interno visando eliminar possíveis conflitos de atividades que possam impactar a autonomia/independência dos órgãos que o compõem, bem como amplie a atuação para atingir os processos de renúncia de receitas, a situação patrimonial e financeira do RPPS e as medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19;

2. DA RENÚNCIA DE RECEITAS

A DCG relata que a novidade para o exercício foi a inclusão, pela Lei Complementar nº 187, de 16/12/2021, do inciso IV ao § 3º do art. 198⁵ do Código Tributário Nacional, estabelecendo que não é vedada, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, a divulgação de informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica, inovação que entende contribuir para a atribuição constitucional do Controle Externo na fiscalização da renúncia de receitas.

⁵ Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

(...)

§ 3º **Não é vedada a divulgação de informações relativas a:**

(...)

IV - **incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.** (Incluído pela Lei Complementar nº 187, de 2021) (g.n.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

A Fiscalização relata que algumas informações antes negadas foram fornecidas em requisição realizada em março de 2022, mas que houve negativa quanto aos valores fruídos por beneficiário, não mais pela justificativa de sigilo fiscal, agora inexistente, mas sim pela admissão por parte da Secretaria de que não possui este controle em razão da limitação de recursos e da ausência de rotinas e sistemas de controle suficientes a suprir tal demanda.

Como consequência desta deficiência em identificar os contribuintes beneficiários, a DCG conclui que não é possível opinar, com razoável segurança, sobre diversos aspectos, que transcrevo *ipsis litteris*:

- Atuação da fiscalização tributária em situações atípicas de alta variabilidade da fruição de benefícios, principalmente em períodos de recessão, onde uma abrupta queda de arrecadação não significaria um alerta ao fisco;
- Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora e cumprimento de pré-requisitos necessários ao usufruto do benefício;
- Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista ou, no mínimo, ao entorno geográfico e regional onde está situada;
- 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 e conhecimento dos critérios de escolha dos contribuintes e/ou setores merecedores de usufruir dos recursos públicos que foram renunciados, por vontade unilateral de seu governante;
- Percepção da 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.



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

- Além disso, diante do desconhecimento de quem são os beneficiários e dos montantes de recursos públicos que lhes foram destinados, também inviabiliza a realização de avaliações de efetividade desta política pública, dos impactos socioeconômicos dela decorrente e seu custo-benefício para a sociedade como um todo.

Portanto, no entender desta ATJ, inegável que a Fiscalização **continua com limitações para a consecução de seus trabalhos.**

Remanesçam, para o exercício de 2021, algumas das questões já apontadas pela Fiscalização em anos anteriores.

Em que pese a DCG não ter relatado quais os benefícios fiscais concedidos e/ou revogados no exercício de 2021 e os correspondentes diplomas normativos em seu relatório, elaborei, com base nas informações e documentos apresentados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento no TC-005075.989.21-0, o quadro a seguir:

Norma	Data	Descrição resumida	Ref. TC-005075.989.21-0
DECRETO 65.469	14/01/2021	Energia elétrica para estabelecimento rural	Informações no Evento 11.6, fls. 143 a 146 / Documentação rel. no Evento 11.6, fls. 147 em diante até Evento 11.10, fls. 41.
DECRETO 65.470	14/01/2021	Medicamentos genéricos	
DECRETO 65.472	14/01/2021	Produtos hortifrutigrangeiros	
DECRETO 65.473	14/01/2021	Insumos agropecuários	
DECRETO 65.573	17/03/2021	Carne e leite	
DECRETO 65.625	13/04/2021	Aquisição de veículo para uso como táxi	
DECRETO 65.717	21/05/2021	Clínicas de hemodiálise	
DECRETO 65.718	21/05/2021	Entidades beneficentes e assistenciais hospitalares	Informações no Evento 34.5 / Documentação rel. nos Eventos 34.2 a 34.4.
DECRETO 65.717	21/05/2021	Clínicas de hemodiálise	
DECRETO 65.718	21/05/2021	Entidades beneficentes e assistenciais hospitalares	Informações no Evento 48.2 / Documentação
DECRETO 66.156	20/10/2021	Isenção para Feira Escandinava	



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

DECRETO 66.157	20/10/2021	Feira Internacional de Arte de São Paulo (SP Arte)	rel. nos Eventos 47.28 a 47.30
DECRETO 66.387	28/12/2021	Não informado.	
DECRETO 66.390	28/12/2021	Não informado.	
DECRETO 66.388	28/12/2021	Não informado.	
DECRETO 66.389	28/12/2021	Não informado.	
DECRETO 66.391	28/12/2021	Não informado.	
DECRETO 66.392	28/12/2021	Não informado.	
DECRETO 66.393	28/12/2021	Não informado.	
DECRETO 66.394	28/12/2021	Não informado.	
DECRETO 66.396	28/12/2021	Não informado.	

Portanto, corroboro a informação da Fiscalização de que os benefícios vêm sendo concedidos, ampliados ou revogados por meio de decretos do Poder Executivo.

Nas contas do exercício de 2020, a DCG relatou como avanço naquele exercício a introdução de nova metodologia mais acurada de estimação dos valores renunciados, em especial os do ICMS, benefício a benefício (por normativo), pelo método denominado de “receita perdida”, sem prejuízo da crítica lançada à época pela Fiscalização de que a metodologia de projeção do valor das renúncias para os exercícios seguintes (valor de interesse para a publicação dos demonstrativos de LDO e LOA) permanecer a mesma, qual seja, que o percentual da renúncia de arrecadação apurado em um exercício passado é aplicado à projeção de receita dos exercícios futuros, partindo do pressuposto de que proporção entre renúncias e receitas arrecadadas será mantida, sem considerar nessa premissa de que qualquer nova renúncia ou extinção de renúncia inevitavelmente irá alterar essa proporção.

Para o exercício de 2021, de acordo com informações prestadas pela Subsecretaria da Receita Estadual, por meio da Informação nº 64/2022 – SRG-G, para a elaboração do PLDO 2022 foi calculado o percentual de renúncia de receita por modalidade de benefício, utilizando-se o ano base de 2019 para



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

isenções e reduções de base de cálculo de ICMS, e o ano de 2020 para o crédito outorgado, ou seja, com um período de defasagem.

Entende esta Assessoria Jurídica, portanto, que **foram parcialmente atendidas** a Recomendação nº 10.6 constante no Parecer Prévio do exercício de 2019 (TC-002347.989.19-6), bem como a Determinação nº 19 constante no Parecer Prévio do exercício de 2020 (TC-005866.989.20-5):

Exercício de 2019
TC-002347.989.19-6
Relator Conselheiro Renato Martins Costa
RECOMENDAÇÕES:
À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:
10. Relativamente à Renúncia de Receitas;
10.6. <u>Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;</u>

Exercício de 2020
TC-005866.989.20-5
Relator Conselheiro Dimas Ramalho
DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:
À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:
19. <u>Promova a consolidação metodológica da estimativa das renúncias de receitas de modo a permitir sua comparabilidade ao longo do tempo</u> e as incluir na escrituração contábil do Estado, conforme orientações da Instrução de Procedimentos Contábeis nº 16;

Por oportuno, destaco que, diferentemente dos trabalhos realizados em anos anteriores, a DCG não relata, ao menos no tópico específico do relatório de contas relativo à renúncia de receitas, qual o montante total estimado de renúncia de receitas, quer no exercício, quer para fins de PLDO ou PLOA relativos ao exercício de 2022.



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

Porém, apenas para que se tenha dimensão do montante envolvido na questão da renúncia de renúncias, destaco que o montante estimado de renúncia foi de **R\$ 53 bilhões** na LDO 2022 (Anexo I – Metas Fiscais, Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita), Lei nº 17.387, de 22/07/2021⁶.

Ressalto que, não constam verificações no Relatório da Fiscalização se os benefícios fiscais concedidos em 2021 obedeceram aos requisitos estabelecidos na LRF, tais como estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentária e a pelo menos uma das seguintes condições: (i) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; (ii) estar acompanhadas de medidas de compensação, de forma que resta prejudicado a esta ATJ acompanhar, como vinha sendo feito, se os benefícios fiscais concedidos no exercício de 2021 obedeceram aos requisitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nas contas do exercício anterior, a DCG analisou a questão da comprovação de que concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômica bem definidos, e concluiu que: a) de maneira geral, os expedientes e processos tramitados na SFP que encaminham as minutas dos atos normativos dos benefícios concedidos não fazem menção a nenhum plano, estratégia ou objetivo estruturado de desenvolvimento; b) que dos 15 normativos que instituíram benefícios tributários com renúncias de receitas em 2020, ao

⁶ Disponível em:

<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20210723&Caderno=Suplemento&NumeroPagina=1>



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

menos 8 ocorrerem a partir de pleitos dos setores, sem evidência de que tenham sido cotejadas com alguma estratégia estruturada de desenvolvimento econômico, decorrente de algum processo de planejamento que insira as renúncias de receitas em um contexto maior de gestão pública e; c) os estudos prévios são insuficientes para garantir a vantajosidade da concessão.

Neste exercício, relacionado ao tópico anterior, a DCG faz considerações de que a análise de mérito dos benefícios, muitas vezes, não é pertinente ao campo funcional da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas ao campo funcional de outras Secretarias de Estado, de forma que a análise de mérito dos benefícios deveria envolver esses demais órgãos.

Relata que analisou os pleitos de renúncia que transitaram pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), pela Secretaria da Fazenda, além de outras Secretarias, cujos campos funcionais estivessem ligados aos benefícios concedidos em 2019 e 2020.

Para o exercício de 2021, a Fiscalização constatou em monitoramento realizado até 05/04/2022 que a decisão sobre os pleitos de renúncia pela Secretaria da Fazenda e Planejamento não envolve as demais Secretarias de Estado, sendo apresentada pelo Governo Paulista como solução a esta importante pendência, a intenção de *“contratação de consultoria externa para realizar estudos-piloto sobre os retornos socioeconômicos e eficiência econômico fiscal da aplicação de gastos tributários no Estado de São Paulo”*, no que a DCG tece críticas de que *“em que pese todo o know how e base de conhecimentos de que dispõe a SDE, auxiliada pela Invest São Paulo, além de toda a estrutura de Secretarias e Órgãos envolvidos em temas específicos e que podem contribuir para o necessário estudo e diagnóstico de renúncia de receitas atinentes a políticas públicas que estão sob sua gestão e cuja capacidade de*



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

analisar a viabilidade técnica, a efetividade e impacto da política e o interesse público envolvidos nas atividades que sustentam as políticas públicas sob sua gestão, deveriam ser pré-requisitos para existência deste órgão”.

A conclusão da Fiscalização foi de que *“as evidências coletadas apontam que os processos encaminhados pela SFP para o Governador não contaram com a juntada de estudos técnicos que pudessem atestar a vantajosidade das medidas propostas frente a qualquer objetivo elencado, ainda que genérico. As evidências também apontam que, mesmo fora dos processos que encaminharam as propostas de benefícios tributários, há poucos estudos técnicos no arquivo da SFP”.*

No entender desta ATJ, portanto, **descumpridas** a Determinação nº 1.3 e a Recomendação nº 10.3 constantes no Parecer Prévio do exercício de 2019 (TC-002347.989.19-6), bem como a Determinação nº 21.3 constante no Parecer Prévio do exercício de 2020 (TC-005866.989.20-5):

Exercício de 2019
TC-002347.989.19-6
Relator Conselheiro Renato Martins Costa
DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:
À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:
1. Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:
1.3. Que a concessão dos benefícios fiscais <u>se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômicos bem definidos;</u> e,
RECOMENDAÇÕES:
À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:
10. Relativamente à Renúncia de Receitas;
10.3. Evidencie que os atos concessivos de benefícios fiscais estejam atrelados a limite temporal claro e consentâneo com a motivação e com o interesse público envolvido, <u>além de compatível com a maturação das metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;</u>



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

Exercício de 2020
TC-005866.989.20-5
Relator Conselheiro Dimas Ramalho
DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:
À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:
21. Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:
21.3. Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômicos bem definidos , e

Permanece o apontamento realizado em anos anteriores relativos à ausência de atuação do Controle Interno na avaliação das renúncias de receitas, conforme se pode inferir das informações prestadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, por meio da CAT-G – Subsecretaria da Coordenadoria da Administração Tributária, no evento 56.100, de que *“considerando que não havia estrutura de controle interno na SFP em 2021, não foi elaborado o relatório de avaliação das renúncias de receitas, na forma como solicitado pelo tribunal no inciso XX do artigo 5º das Instruções 01/2020”*.

Por oportuno, a ausência de envio do relatório de avaliação, pelo sistema de controle interno, da Renúncia de Receitas, também denota o descumprimento do art. 5º, inciso XX, das Instruções nº 01/2020 desta E. Corte.

Portanto, **descumpridas** a Determinação nº 1.4 e a Recomendação nº 10.2 constantes no Parecer Prévio do exercício de 2019 (TC-002347.989.19-6), bem como a Determinação nº 9 constante no Parecer Prévio do exercício de 2020 (TC-005866.989.20-5):



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

Exercício de 2019
TC-002347.989.19-6
Relator Conselheiro Renato Martins Costa
DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:
À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:
1. Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:
1.4. Que os órgãos responsáveis pelo ente exerçam eficaz e suficientemente o 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.
RECOMENDAÇÕES:
À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:
10. Relativamente à Renúncia de Receitas;
10.2. Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da verificação da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados;

Exercício de 2020
TC-005866.989.20-5
Relator Conselheiro Dimas Ramalho
DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:
Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:
9. Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam apreciados nas atividades de Auditoria Geral a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, levando em consideração as recomendações da Corte de Contas referentes à estruturação adequada desse Sistema, com vinculação direta ao Governador e quadro próprio de servidores;

Quanto ao monitoramento do Plano de Ação, a DCG destaca, de acordo com informações prestadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, que o Plano de Ação está em revisão, conforme proposta formulada pelo Departamento de Estudos de Política Tributária, observando-se as atribuições e competências definidas no Decreto nº 66.457, de 29/01/2022 e apresenta suas conclusões no Quadro 6 – Síntese de conclusões sobre o Plano de Ação – Monitoramento 2021 de seu relatório, nos quais pudemos verificar a existência de **ações não atendidas ou pendentes de implementação**, que foram sintetizados no resumo elaborado pela Fiscalização:

a) Não foram atendidos os Eixos B.3, pois a normatização apresentada não menciona a necessidade de realização de estudo quanto ao



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

prazo de vigência no momento da concessão e, as definições de prazo definidas até então não mencionam levar em consideração a vinculação à motivação e ao interesse público envolvido, ao alcance de metas e objetivos de desenvolvimento econômico para o Estado, ou, na ausência, a respectiva justificativa;

b) Estão pendentes de implementação os Eixos C.1 a C.8 e, a ação proposta em 2021 precisa ser reformulada. Sem prejuízo da atuação do Controle interno da Secretaria da Fazenda, a atuação que se espera é do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado, vinculado diretamente ao chefe do Poder Executivo;

c) Também estão pendentes os Eixos D.2 com prazo não estipulado pela proposta apresentada em 2021 pela Secretaria de Fazenda e, o eixo F.2 pois a Resolução SFP nº 24/2022 não faz menção aos programas de parcelamentos e não inclui anistias e remissões no rol taxativo de benefícios a que se refere (art. 1º, parágrafo 1º da Resolução);

d) Além disso, os eixos E.1 a E.4 estão com prazo postergado para dezembro/2022, justificado pela Secretaria da Fazenda como dependente de contratação de consultoria, para implantação dos controles a priori e a posteriori dos impactos de benefícios fiscais: Estudos e diagnósticos prévios à concessão e, posteriormente à concessão, realização de avaliações e monitoramentos da renúncia.

Portanto, entendemos **parcialmente cumpridas** a Determinação nº 8 constante no Parecer Prévio do exercício de 2019 (TC-002347.989.19-6), bem como a Determinação nº 10 constante no Parecer Prévio do exercício de 2020 (TC-005866.989.20-5).



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

Exercício de 2019
TC-002347.989.19-6
Relator Conselheiro Renato Martins Costa
DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:
Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:
8. Regularize os benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ até a edição da Lei Complementar nº 160/17, dando seqüência ao Plano de Ação e ao Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;

Exercício de 2020
TC-005866.989.20-5
Relator Conselheiro Dimas Ramalho
DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:
Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:
10. Prossiga com o Plano de Ação e o Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;

Passo ao acompanhamento da questão relativa ao ato normativo apropriado para a internalização das desonerações tributárias do ICMS autorizadas por convênios do CONFAZ.

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

Continuando a análise sobre a aplicação do Princípio da Legalidade, ressalto que, apesar das reiteradas determinações e recomendações externadas por esta Casa, o Governo do Estado de São Paulo reincide



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

na prática de não utilizar Leis em sentido estrito para realizar suas renúncias fiscais.

Por meio de Decretos do Executivo, a administração paulista implantou medidas de ajuste fiscal, prorrogou benefícios e modificou suas formas de fruição, elevou alíquotas do ICMS, utilizando como respaldo legal a Lei 17.293/2020, e ainda continuou ampliando benefícios tributários.

A Secretaria da Fazenda defende a sistemática utilizada escorando-se na Lei Complementar 24/1975 — editada sob a vigência da Constituição Federal de 1967 —, no Parecer PA nº 35/2007, da Procuradoria Administrativa do Estado, e na alegação de que as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria seriam controversas.

Recente decisão do STF pôs fim às diversas interpretações doutrinárias sobre o tema (principalmente àquelas de que a EC 3/1993 tivesse resguardado uma exceção para a LC 24/1975) firmando o entendimento de que é necessária lei específica para que um benefício seja concedido, não bastando a ratificação de convênio ICMS por meio de Decreto estadual ou distrital para a validade do benefício, de acordo com a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5.929-DF:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

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. (STF-ADI 5929/DF, Relator: MIN. EDSON FACHIN, Data de Publicação: Diário Oficial da União n. 39, de 27/02/2020)

Conforme relata a instrução, desde a publicação da ADI 5.929, em 27/02/2020, foram editados os Decretos 64.843, 64.958 e 64.968. E, desde a publicação do Parecer Prévio de análise das Contas de 2019, em 03/07/2020, o Decreto 65.109.

Nesse ponto, entendo, assim como os órgãos preopinantes, não prosperar o argumento apresentado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento de que, a despeito da decisão proferida na ADI n° 5.929 acima reproduzida, ainda persistiria divergência no STF em relação ao instrumento normativo competente para a implantação de benefício fiscal. A Eg. Suprema Corte, no decidido na ADPF n° 198, limitou-se a confirmar a constitucionalidade do art. 4º, da Lei Complementar Federal n° 24/75, exigindo a aprovação unânime dos convênios pelo CONFAZ, e não o meio utilizado para a internalização de referidos ajustes, que deverá ser realizado através de processo democrático (lei específica), conforme ADI n° 5.929.

Ratifico entendimento, portanto, de que o governo do Estado de São Paulo vem concedendo benefícios fiscais unilateralmente, sem submissão ao crivo do Poder Legislativo, desatendendo, por consequência, determinação realizada no âmbito das Contas de 2018 e reiterada nas Contas de 2019. **(excluídas as notas de rodapé)**

No exercício de 2020, dentro do enfoque de que a maioria dos benefícios foi concedida por meio de Decreto, a DCG relatou que a novidade naquele exercício foi a promulgação da Lei Estadual n° 17.293, de 15 de outubro de 2020, especificamente, das regras previstas nos art. 22, incisos I e II e § 1º e art. 23:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Artigo 22 - Fica o Poder Executivo autorizado a:

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

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

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

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

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

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

E a DCG relatou no exercício de 2020 que com base no art. 22 da Lei Estadual nº 17.293/20, foram editados os Decretos nºs 65.252, 65.253, 65.254 e 65.255, todos de 2020.



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

Portanto, os artigos 22 e 23 da Lei Estadual nº 17.293 introduziram regramento novo que impacta na forma em que as desonerações tributárias do ICMS autorizadas por convênios firmados no âmbito do CONFAZ são internalizadas no Estado de São Paulo.

O art. 22, inciso I, possibilitou, por meio de autorização genérica dada ao Poder Executivo, que se renovem desonerações tributárias do ICMS autorizadas por convênios do CONFAZ que deduzo, com base na tese defendida pelo Governo Paulista, já tenham sido internalizadas no Estado por meio de decreto e que por essa razão já estejam em vigor, com as condicionantes de que estejam previstas na LOA e atendam à LRF.

Já o art. 23 possibilita que as novas desonerações tributárias do ICMS decorrentes de convênios aprovados pelo CONFAZ sejam concedidas após “manifestação” do Poder Legislativo, prevendo a autorização para implementação dos convênios ao Poder Executivo em caso de “concordância” expressa ou tácita (pela ausência de apreciação da matéria em até 15 dias contados da publicação do decreto instituidor).

Por seu turno, o art. 22, inciso II, deu autorização genérica ao Poder Executivo para reduzir as desonerações tributárias do ICMS autorizadas pelo Convênio nº 42, de 03/05/2016 do CONFAZ, que suponho, com base na tese defendida pelo Governo Paulista, já ter sido ao menos internalizada no Estado por meio de decreto.

Em resumo, todas as hipóteses acima trazem questionamentos se atendem à exigência de lei específica para a internalização das desonerações tributárias do ICMS autorizadas por convênios firmados no âmbito do CONFAZ, em obediência ao art. 150, § 6º, *in fine*, da Constituição Federal.



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

Nesse ponto, destaco que foi proposta ao menos 7 (sete) Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o E. Tribunal de Justiça de São Paulo, **questionando especificamente a legalidade do art. 22 da Lei Estadual nº 17.293/20** e por arrastamento, de decretos dela decorrentes, **com 1 (uma) ação julgada improcedente, na parte não extinta, 2 (duas) ações suspensas aguardando o julgamento das ADIs n.º 6.691 e 6.656 pelo E. Supremo Tribunal Federal**, 3 (três) em trâmite e 1 (uma) extinta sem resolução do mérito, conforme quadro a seguir:

Ação Direta de Inconstitucionalidade	Data de cadastro do processo	Relator	Situação
2250266-75.2020.8.26.0000	20/10/2020	Desembargador Moacir Peres	Em 09/02/2022 - Ação julgada <u>improcedente</u> , na parte não extinta.
2283328-09.2020.8.26.0000	30/11/2020	Desembargador Moacir Peres	Em 24/03/2022 - <u>Suspensão</u> da ação até o julgamento das ADIs n.º 6.691 e 6.656 pelo E. Supremo Tribunal Federal.
2017642-20.2021.8.21.0000	04/02/2021	Desembargador Moacir Peres	Em 22/07/2021 - <u>Suspensão</u> do feito até o julgamento da ADI n.º 6.691 pelo E. Supremo Tribunal Federal.
2012280-37.2021.8.26.0000	28/01/2021	Desembargador Campos Mello	<u>Em trâmite</u> - Em 22/02/2022 houve a reunião de feitos para julgamento em conjunto.
2006601-56.2021.8.26.0000	20/01/2021		
2155205-56.2021.8.26.0000	06/07/2021		
2291126-21.2020.8.26.0000	10/12/2020	Desembargador Elcio Trujillo	Em 17/11/2021 - Extinção do processo sem resolução do mérito, por ilegitimidade ativa ad causam.

Da mesma forma, há ao menos 3 (três) Ações Diretas de Inconstitucionalidade **em trâmite** no E. Supremo Tribunal Federal, também questionando a legalidade do art. 22 da Lei nº 17.293/20:



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

Ação Direta de Inconstitucionalidade	Data de protocolo	Relator	Situação
6.656-SP ⁷	06/01/2021	Ministro Nunes Marques	Em trâmite
6.691-SP ⁸	23/02/2021		
6.673-SP ⁹	12/02/2021	Ministro Alexandre de Moraes	Em trâmite

De todas as ações propostas, a única que teve a análise do mérito julgada até o momento foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000 proposta pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, contra o artigo 22, incisos I e II e § 1º, da Lei Estadual nº 17.293/20 e, por arrastamento, dos Decretos Estaduais nº 65.252, nº 65.253, nº 65.254 e nº 65.255, todos de 2020.

Destaco do relatório da decisão, os questionamentos realizados pela autora da ação relacionados ao tema em análise:

Alega que a criação da **possibilidade de alteração ou redução de benefícios fiscais e financeiros fiscais por ato do Poder Executivo ofende os princípios da legalidade, da legalidade estrita e da segurança jurídica. Invoca o artigo 163, § 6º, da Constituição Estadual e a decisão proferida na ADIN n. 5929 pelo E. STF**, na qual se reconheceu que, para fins de aplicação da exceção prevista no artigo 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal, é necessária deliberação autorizativa dos Estados, atualmente consubstanciada na Lei Complementar n. 24/75. **Ressalta que, no caso específico do ICMS, a desoneração é ato complexo, pois requer autorização de todos os Estados, por meio de Convênio do Conselho Nacional de Política Fazendária CONFAZ, e a ratificação desse pelo Poder Legislativo de cada Estado.** Argumenta que as normas atacadas

⁷ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6081717>

⁸ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6116242>

⁹ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6110502>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

permitem ao Poder Executivo alterar livremente as alíquotas do ICMS, observado o teto de 18%.

(...)

Explica a alegada inconstitucionalidade por arrastamento dos decretos regulamentadores.

A mencionada ação foi julgada **improcedente**, na parte não extinta, pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo em 09/02/2022, cujo ementa transcrevo abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Inconstitucionalidade do artigo 22, incisos I e II e § 1º, da Lei Estadual n. 17.293, de 15 de outubro de 2020, e, por arrastamento, dos Decretos Estaduais n. 65.252, n. 65.253, n. 65.254 e n. 65.255, todos de 15 de outubro de 2020. Dispositivos legais que autorizam o Poder Executivo a (I) renovar os benefícios fiscais que estejam em vigor na data da publicação desta lei, 15 de outubro de 2020, desde que previstos na legislação orçamentária e atendidos os pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e a (II) reduzir os benefícios fiscais e financeiros-fiscais relacionados ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação ICMS, na forma do Convênio nº 42, de 3 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Política Fazendária CONFAZ, e alterações posteriores, equiparando a benefício fiscal, ainda, a alíquota fixada em patamar inferior a 18% (dezoito por cento).

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

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

AUSÊNCIA DE VÍCIO MATERIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. Princípio da legalidade estrita segundo o qual os benefícios tributários apenas podem ser concedidos por lei específica, editada pelo ente federativo competente e que trate exclusivamente desse assunto (artigo 150 da Constituição Federal, inciso I e § 6º), **ressalvando, expressamente, a possibilidade de concessão e revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais mediante deliberação**



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

dos Estados e do Distrito Federal (artigo 155, § 2º, inciso XII, g).
Dispositivo constitucional aplicável ao Estado de São Paulo (§ 6º do artigo 163 da Constituição Estadual e artigo 5º da Lei n. 6.374/89).

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

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

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

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

§ 1º DO ARTIGO 22 DA LEI IMPUGNADA. Podendo o Chefe do Poder Executivo, na forma prescrita na legislação ora analisada, conceder ou revogar benefícios fiscais relativos ao ICMS nos termos do convênio interestadual e da legislação estadual, não se verifica inconstitucionalidade na redução de benefícios em hipóteses nas quais for aplicável alíquota inferior a 18%.

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

Ação improcedente.

Trago à colação excerto do Voto proferido pelo Exmo. Desembargador Moacir Peres no precedente citado, que pormenoriza seu entendimento:

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

De fato, os benefícios tributários apenas podem ser concedidos por lei específica, editada pelo ente federativo competente e que trate



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

exclusivamente desse assunto (princípio da legalidade estrita), conforme determina o artigo 150 da Constituição Federal, nos seguintes trechos:

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

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

[...]

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

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

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

Ressalte-se, neste ponto, que esse dispositivo legal é aplicável ao Estado de São Paulo, por força do disposto no § 6º do artigo 163 da Constituição Estadual (§ 6º - *Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei estadual específica, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal.*). Regula a questão o artigo 5º da Lei n. 6.374/89, segundo o qual "as isenções ou quaisquer outros incentivos ou benefícios fiscais serão concedidos ou revogados nos termos das deliberações dos Estados e do Distrito Federal, na forma prevista na alínea 'g' do inciso XII do § 2º do artigo 155 da Constituição Federal".

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

Essas deliberações são feitas pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), criado por meio da Lei Complementar Federal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

n. 24/75 e integrado por autoridades federais e pelos Secretários Estaduais da Fazenda.

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

(...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

realizada, neste Estado, antes da efetiva implementação das novas regras.

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

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

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

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

(...)

Destarte, pode mesmo o Chefe do Poder Executivo, na forma prescrita na legislação ora analisada, conceder ou revogar benefícios fiscais relativos ao ICMS nos termos do convênio interestadual e da legislação estadual, razão pela qual não se verifica inconstitucionalidade, inclusive, na redução de benefícios em hipóteses nas quais for aplicável alíquota inferior a 18% (§ 1º do artigo 22). (grifos no original)

Portanto, até o presente momento, temos que o Tribunal de Justiça de São Paulo não vislumbrou qualquer vício material de inconstitucionalidade do art. 22 e 23 da Lei Estadual nº 17.293/20.

Outro ponto que trago para reflexão é a existência de outras 2 (duas) decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nas Ações Direta de Inconstitucionalidade nº 2283328-09.2020.8.26.0000 e nº 2017642-20.2021.8.21.0000, que suspenderam as ações para aguardar a decisão do E. STF da ADI n. 6.691 e da ADI n. 6.656, em face de que os questionamentos relativos à Lei Estadual nº 17.293/20 objeto das ações propostas no TJSP também são objeto das ações no STF.



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

Transcrevo a ementa da decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2283328-09.2020.8.26.0000:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Inconstitucionalidade do artigo 22, incisos I e II e § 1º, da Lei Estadual n. 17.293, de 15 de outubro de 2020, e, por arrastamento, dos Decretos Estaduais n. 65.252, n. 65.253, n. 65.254 e n. 65.255, todos de 15 de outubro de 2020. Dispositivos legais que autorizam o Poder Executivo a (I) renovar os benefícios fiscais que estejam em vigor na data da publicação desta lei, 15 de outubro de 2020, desde que previstos na legislação orçamentária e atendidos os pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e a (II) reduzir os benefícios fiscais e financeiros-fiscais relacionados ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação ICMS, na forma do Convênio nº 42, de 3 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Política Fazendária CONFAZ, e alterações posteriores, equiparando a benefício fiscal, ainda, a alíquota fixada em patamar inferior a 18% (dezoito por cento).

Deferimento do ingresso da Fazenda do Estado no feito.

SUSPENSÃO DO PROCESSO. Pendência perante o E. STF da ADI n. 6.691 e da ADI n. 6.656, relatadas pelo i. Min. Nunes Marques, nas quais se questionam atos normativos que também são objeto da presente ação. Liminar não concedida pelo d. Relator daquela ADIN. **Necessidade de preservação da autoridade das decisões tomadas pelo E. STF em controle concentrado de constitucionalidade, dotadas de força vinculante.** Suspensão da presente ação que se impõe.

Sobrestamento da ação até o julgamento das ADIs n. 6.691 e 6.656 pelo E. STF, com determinação.

Do exposto, considerando que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000 proposta no TJSP foi julgada improcedente, não se vislumbrando qualquer vício material de inconstitucionalidade do art. 22 e 23 da Lei Estadual nº 17.293/20 e que as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2283328-09.2020.8.26.0000 e nº 2017642-20.2021.8.21.0000 também propostas no TJSP foram suspensas para aguardar a decisão do E. STF da ADI n. 6.691 e da ADI n. 6.656, pondero, com o propósito de evitar decisões conflitantes, se não seria o caso de se propor ao e. Relator das Contas em exame, na esteira do decidido pelo Tribunal de Justiça do Estado



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

de São Paulo nas duas últimas ações mencionadas, o sobrestamento do tema, até o julgamento das ADIs nº 6.691-SP e 6.656-SP pelo E. STF.

Por fim, destaco da conclusão da Fiscalização no “Quadro 9 – *Categorias de determinação e recomendações e informações conclusiva quanto ao atendimento ou não*”, as determinações e recomendações desta E. Corte que não foram atendidas¹⁰ ou que foram parcialmente atendidas:

Quadro 9: Categorias de determinações e recomendações e informação conclusiva quanto ao atendimento ou não

Categorização	Análise da fiscalização	Conclusão
Normatização	Em 04/04/2022 foi editada Resolução SFP que não atende à determinação de 2017 e às recomendações de 2017 a 2020.	Atendido parcialmente
Estudos diagnósticos prévios e Avaliação e monitoramento	A Secretaria da Fazenda e Planejamento informou, em 14/04/2022 que “ <i>encontra-se em andamento a contratação de consultoria externa para realizar estudos-piloto sobre os retornos socioeconômicos e eficiência econômico fiscal da aplicação de gastos tributários no Estado de São Paulo que permitam o desenvolvimento de novo modelo para avaliar retrospectivamente os benefícios econômicos gerados como resultado da aplicação de benefícios fiscais previstos na legislação tributária paulista</i> ”.	Não atendido
Estimativa de medidas de compensação (Art. 14 da LRF)	A metodologia de estimação foi atualizada, mas ainda contém deficiências que prejudicam a transparência e impedem a verificabilidade. As medidas de compensação apontadas ainda estão sob análise.	Atendido parcialmente
Vigência dos benefícios	Maioria absoluta dos benefícios vigentes em 2021 não possuem período de vigência e não são realizados estudos periódicos para reavaliação do interesse público; impactos na arrecadação e nas metas fiscais.	Não atendido
Mensuração	O Estado ainda não dispõe de procedimentos e instrumentais suficientes que permitam mensurar a renúncia de receitas efetivamente fruída. O cálculo atual é realizado em base estimada, exceto para créditos outorgados. Não existem controles por contribuinte. A totalização da base estimada é possível apenas por CNAE de dois dígitos, o que não satisfaz a critérios ideais de transparência. Soma-se ainda que, o cálculo em base estimada somente fica concluso após 15 meses do fechamento de cada exercício.	Não atendido

¹⁰ Esta ATJ não considerou como não atendida a determinação e recomendação no que se refere à necessidade de lei em sentido estrito, tendo em vista nossa proposta de sobrestamento do tema, até julgamento das ADIs nº 6.691-SP e 6.656-SP.



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

Reconhecimento Contábil	<p>A SFP vem entendendo que:</p> <ul style="list-style-type: none"> A Lei Federal 4320/64 é taxativa ao definir o regime de caixa para o reconhecimento da receita orçamentária, ou seja, a receita é reconhecida no momento da arrecadação (art. 35, I); A renúncia de receita, que, conceitualmente, significa abdicar da receita ocorrerá sempre antes da arrecadação, etapa de reconhecimento da receita orçamentária; Os gastos tributários não estão sujeitos a registros contábeis na natureza da informação patrimonial, pois não geram ativos, passivos, receitas e despesas ao governo. <p>Portanto, divergente do entendimento da IPC nº 16 e MCASP vigente para 2021 e para 2022.</p>	Não atendido
Transparência	<p>Publicidade é dada à legislação, através do DOE e Portal da Secretaria da Fazenda.</p> <p>Não existe transparência quanto a beneficiários, valores fruídos, seja por modalidade de renúncia, por setor ou por contribuinte.</p>	Não atendido.
Atuação do controle interno	<p>O Controle Interno permanece sem atuação antes, durante e após o processo de concessão de benefícios fiscais. A SFP permanece prometendo a reestruturação do Sistema Estadual de Controladoria, para viabilizar estas análises.</p>	Não atendido.
Plano de Ação	<p>O Plano de Ação pactuado em 2018, proposto pela SFP em atendimento à Determinação que constou no Parecer Prévio do Exercício, possuía 6 eixos, implementados parcialmente.</p> <p>O plano não atribui responsabilidades, não cumpriu os prazos prometidos, ainda que postergados. Portanto, são necessárias adequações.</p>	Não atendido
Crédito Acumulado	<p>Os controles apontam que o Estado de São Paulo possui montante relevante de Créditos Acumulados. Referido montante é direito de contribuintes que, por diversas razões foram acumulando créditos de ICMS.</p> <p>Esta fiscalização requisitou os fluxos de apropriação e utilização dos créditos. Em 2021 o saldo final é de R\$ 2,95 bilhões, sendo que foram apropriados, no exercício R\$ 1,97 bilhão e baixas de R\$ 1,74 bilhão.</p> <p>A SFP entende que não são necessários estudos sobre os impactos econômicos e patrimoniais e, segue, sem reconhecer importante passivo do Poder Público.</p>	Não atendido

Fonte: elaborado pela fiscalização

Nessa conformidade, e na esteira do pronunciamento da DCG, destacamos a seguir os principais encaminhamentos destinados a administração tributária do governo estadual paulista, caso assim entenda e decida o e. Conselheiro Relator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais que concede, de modo a conseguir identificar a quem está destinando importantes recursos e, portanto, privando outras políticas públicas sob sua responsabilidade.

- Recomenda-se a adoção do Plano de ação e a indicação de responsáveis e prazos para sua efetiva implementação.

- Envolver os órgãos gestores da política pública pertinente ao setor beneficiado, nos estudos de viabilidade técnica da renúncia, da efetividade e do impacto na política pública, além do interesse público.

- Prime por atender às determinações das Instruções nº 01/2020.

3. 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:

- Eficácia escolar e equidade na rede estadual de ensino de São Paulo;

- Imunização da População Humana, inserida no Programa 0932 - Vigilância em Saúde;

- Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) SUS sob gestão estadual

- Qualificação, Trabalho e Empreendedorismo no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico;



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

- Combate à Pobreza e Redução das Desigualdades no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social;
- Avaliação de indicadores e metas de ações orçamentárias relacionadas ao Meio Ambiente;
- Medidas emergenciais adotadas pela SEDUC realizadas em decorrência da pandemia da Covid-19, com ênfase nas ações de recuperação de aprendizagem;
- Acompanhamento das ações da Secretaria de Administração Penitenciária;
- Gestão de Recursos Hídricos (outorga e cobrança)

Realizadas pelos Órgãos Técnicos e pela Fiscalização Operacional inúmeras pesquisas, reuniões e visitas *in loco*, todas com o objetivo de escrutinar a atuação governamental paulista, em estreita observância às Constituições Federal (Art. 70) e Paulista (Art. 32).

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

De se louvar, uma vez mais, as minúcias do trabalho, explicitando a dedicação dos profissionais envolvidos e a excelência dos relatórios, que, valorizados pelos gestores, serão de grande valia à Administração nos exercícios posteriores, desde que compreendidos 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,



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

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.

3.1. EFICÁCIA ESCOLAR E EQUIDADE NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE SÃO PAULO¹¹

O trabalho da Fiscalização teve como objeto as políticas de promoção da eficácia escolar na rede estadual de ensino e da equidade em sua execução, medidas a partir de um indicador de “efeito-escola” – medida de desempenho que leva em conta a proficiência de alunos considerando seu nível socioeconômico – e seus reflexos nas diversas políticas públicas da Secretaria da Educação (SEDUC).

A pesquisa de referência no campo de estudo da eficácia escolar buscou averiguar **(i)** se o indicador de efeito escola de fato ajudou a segregar escolas com características diferentes entre si; **(ii)** quantas e quais políticas, programas e ações da SEDUC atuam no sentido de promover a eficácia escolar na rede estadual de ensino; e **(iii)** quando possível, verificar se a execução dessas políticas obedece a uma lógica de equidade, priorizando as escolas que possuem mais vulnerabilidades.

E os trabalhos de avaliação da eficácia escolar tomaram como base o exame dos seguintes aspectos:

¹¹ O estudo deste tópico teve a colaboração da Assessora Técnica Engenheira Sílvia M. A. Guedes Gallardo, a quem agradecemos pela inestimável contribuição.



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

- A gestão pedagógica, com o foco em avaliação de desempenho e o uso de seus resultados no planejamento pedagógico das escolas (avaliados o Método de Melhoria de Resultados, a Formação de Professores e o Programa de Ensino Integral)

- O clima escolar: qualidade das relações no universo escolar, motivação dos estudantes, relação harmônica com a comunidade escolar (examinados o Programa Conviva, Psicólogos da Educação e o Inova Educação, além de tópicos específicos do Programa de Ensino Integral);

- A infraestrutura física das escolas: qualidade e disponibilidade de equipamentos e espaços (examinados os dados sobre a execução de obras e reformas pela Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares, bem como uma breve consideração sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista);

- E as diretrizes para a liderança das escolas, com enfoque no desenho de carreira, disponibilidade e formação dos Diretores de Escola.

Como referência, entenda-se “escola eficaz” como aquela que consegue “um desenvolvimento integral de todos os seus alunos, em grupos e individualmente, maior do que o esperado, levando-se em conta seu rendimento prévio, além da situação social, econômica e cultural das famílias”¹².

¹² Murillo, Francisco Javier. 2003. Um panorama da pesquisa ibero-americana sobre a eficácia escolar. REICE – Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio em Educación, [S.l.], v. 1, n. 1, 2003.

In: Brooke, Nigel, Soares, José Francisco e (Orgs.). 2008. Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias. [trad.]

Cleusa Aguiar Brooke, Viamundi Idiomas e Traduções e Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 552. 978-85-7041-652-0. PP. 466-481.



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

No que se refere aos resultados acadêmicos, foi analisada a elaboração do denominado Método de Melhoria de Resultados (MMR) em uma amostra de 50 escolas de todos os perfis de eficácia e de nível socioeconômico.

Constatada pela Fiscalização que a utilização do MMR é notadamente diversa entre as chamadas escolas eficazes e não eficazes. As primeiras executam o processo de planejamento do MMR com maior cuidado, exibindo melhor encadeamento lógico ao escrutinar as causas das fragilidades de aprendizado, potencializando a formulação de ações corretivas mais efetivas.

Demonstrado também que escolas eficazes são mais focadas nas causas acadêmicas e, conseqüentemente, nas ações de melhoria com tal enfoque, vale dizer, voltadas ao processo de ensino-aprendizagem dentro de sala de aula. As escolas ineficazes, proporcionalmente, dão enfoque maior às causas e ações atinentes ao aluno, à família e à comunidade escolar.

Outra constatação é no sentido de que as escolas do Programa de Ensino Integral (PEI) são, proporcionalmente, mais eficazes do que as escolas regulares.

A fiscalização constatou que a falta de docentes é um problema generalizado na rede estadual. A falta de docentes ou de suporte pedagógico — tanto por rotatividade quanto por absenteísmo — atinge praticamente metade das escolas da rede, e a falta de pessoal administrativo, dois terços da rede. As substituições de professores também ocorrem com dificuldades em dois terços da rede.

Como agravante, o fato de que os problemas com o quadro de pessoal são ainda mais graves nas escolas ineficazes, chegando à diferença de



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

mais de 10 pp. na média de avaliações negativas de diretores, sobre alguns aspectos da falta de pessoal.

Quanto ao clima escolar (dados do Saeb 2019), detectado que os professores da rede percebem indisciplina por parte de 20 a 30% dos alunos, percentual que atinge 35,8% no caso de alunos de escolas ineficazes.

Ameaças a professores foram relatadas por 10% dos professores (12,5% em escolas ineficazes e 7,0% nas eficazes).

Diretores apontam casos de ameaças a outros profissionais da escola em quase metade das respostas (apenas 45% dos diretores de escolas ineficazes relataram nunca ter ocorrido ameaças por parte de alunos. O percentual é de 63% nas escolas eficazes).

Cerca de 1/3 dos professores verificaram alunos frequentando a escola sob efeito de drogas, ao menos uma vez (31% do total, sendo 23% em escolas eficazes e 36% em escolas ineficazes).

A segurança das escolas é avaliada positivamente por 44% dos alunos (50% de escolas eficazes e 42% nas escolas ineficazes) e por 47% dos pais (53% de pais com alunos em escolas eficazes e 44% de pais com alunos em escolas ineficazes).

Com relação ao Programa Conviva, foi constatado que a quantidade de servidores a ele exclusivamente dedicados, exercendo a função de orientação de convivência junto às escolas ou a elaboração de formações junto às Diretorias de Ensino, vem caindo desde 2018. Em novembro de 2021,



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

a cobertura adequada atingia apenas 24% das escolas regulares e cerca de 1/3 das Diretorias de Ensino.

Já o programa “Psicólogos da Educação” possui como característica a contratação de profissionais de fora da rede para atendimento da comunidade escolar, de modo a apoiar o desenvolvimento de um plano de melhoria da convivência. Embora constatado um maior número de atendimentos e de escolas utilizando os serviços, o programa ainda alcança apenas 45% da rede. Diretores relataram problemas com o programa, em especial o desligamento de psicólogos da empresa contratada, causa de enormes retrocessos nos processos desenvolvidos com essa importante ferramenta.

Relativamente à infraestrutura, importante salientar os dados apresentados pela Fiscalização¹³, a indicar que entre 2017 e 2021, houve 2.366 solicitações de obras consideradas urgentes e emergenciais pelas escolas e, destas, ao redor de 23,5% (550) não foram atendidas.

Nota-se que o planejamento e atendimento das intervenções ainda demandam aprimoramento pelo Estado, seja no direcionamento prioritário de recursos, seja na identificação de necessidade de melhoramento na comunicação com a direção das escolas e seus pleitos.

Com relação a obras e reformas a cargo da CISE e da FDE, a Fiscalização constatou que “os recursos por aluno investidos pela SEDUC em obras e reformas é menor nas escolas ineficazes do que nas eficazes, sendo inclusive menores nas escolas mais vulneráveis do que nas escolas que atendem alunos menos vulneráveis” e que “escolas que atendem alunos com maior fragilidade socioeconômica realizam mais solicitações de obras e reformas

¹³ Tabela 31 do relatório.



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

e, no entanto, recebem menos recursos por aluno do que as escolas que atendem alunos em situação socioeconômica melhor”, concluindo-se que a qualidade da infraestrutura interfere na eficácia das escolas e que não há equidade na distribuição para obras e reformas, fato de importante alerta para alteração na atuação do Estado.

A promulgação da Lei nº 17.149/2019 regulamentada pelo Decreto nº 64.644/2019, instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Paulista, com repasses periódicos às Associações de Pais e Mestres (APMs), e que inclui indicadores de vulnerabilidade no cálculo da distribuição de recursos por escola, proporcionando um dispêndio médio por aluno tanto maior quanto mais vulnerável a escola.

O programa foi elogiado pelos diretores de escola entrevistados pela fiscalização, apesar da constatação de que persistem problemas estruturais nas unidades escolares relacionados à rede elétrica, esgotamento sanitário, telhados, acessibilidade e necessidade de novos serviços para correção de problemas que logo reaparecem, após pequenas reformas.

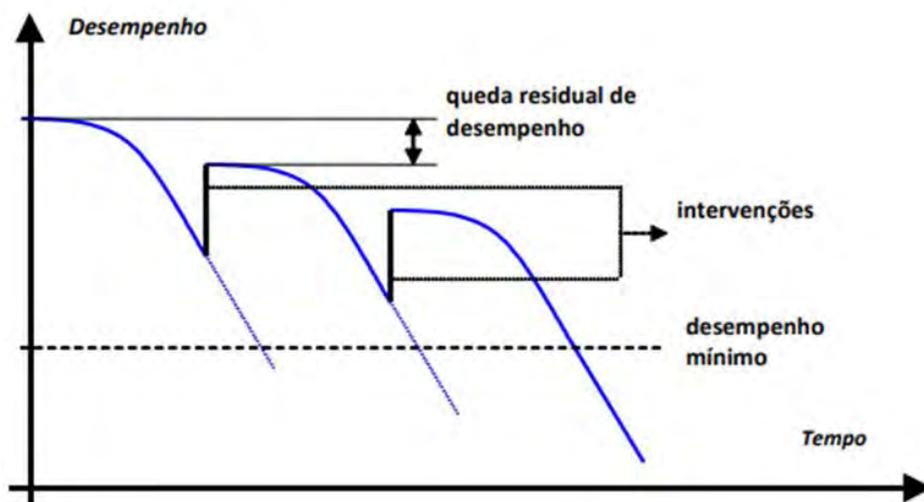
O desempenho das edificações decai ao longo do tempo, de forma natural, por conta de sua exposição e utilização. Para a manutenção das condições de utilização de uma edificação, são necessárias intervenções periódicas, evitando-se o atingimento da situação crítica.

O gráfico¹⁴ a seguir demonstra esta situação:

¹⁴Extraído de <https://ecivilufes.files.wordpress.com/2012/04/considerac3a7c3b5es-sobre-durabilidade-patologia-e-manutenc3a7c3a3o-das-estruturas.pdf>



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



Expressão gráfica da queda de desempenho natural de uma edificação com o tempo

As intervenções periódicas postergam o atingimento do nível mínimo de desempenho das edificações.

Além disso, os custos de manutenção são inferiores aos de intervenções mais robustas para sanear problemas de maiores proporções, como ilustra o gráfico¹⁵ seguinte:

¹⁵ Vide referência 2.



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

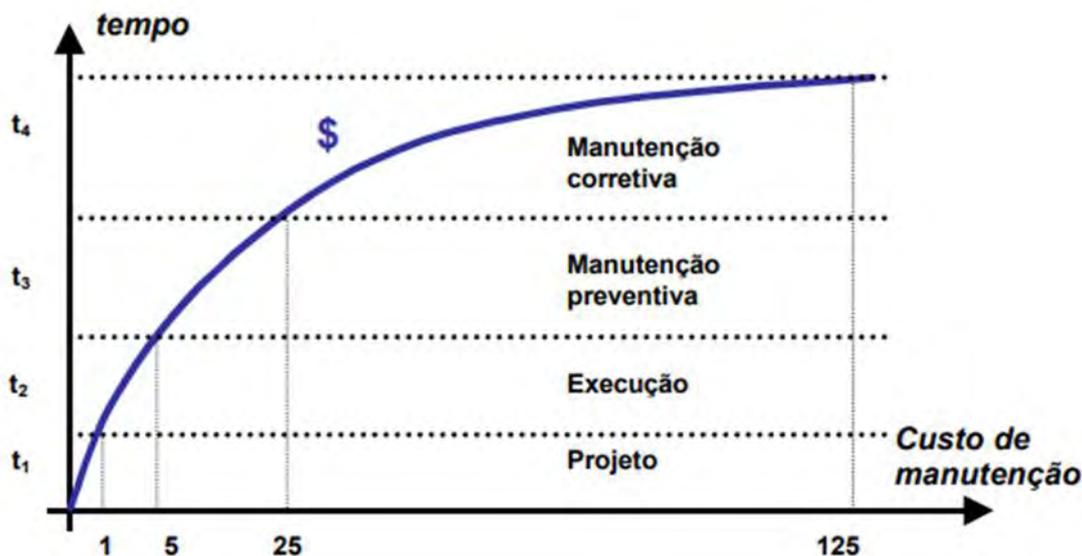


Gráfico ilustrativo do aumento do custo com manutenção com o passar do tempo

Com isto, conclui-se que intervenções preventivas e corretivas realizadas de forma mais tempestiva reduzem os montantes gastos com a manutenção, de forma geral, garantindo a qualidade dos ambientes e a economicidade no gasto público.

No que toca à formação de lideranças, a Fiscalização apurou que os Diretores de Escola recebem, ao ingressar na rede, formação alinhada aos resultados dos estudos sobre eficácia escolar e alinhada ao que disciplina o Conselho Nacional de Educação.

Tal formação, todavia, atingiu apenas 1/3 do efetivo de Diretores em exercício nas escolas da rede em dezembro de 2021 — o restante dos profissionais eram professores designados e sem capacitação específica para a função (46,7%) ou Diretores efetivos que ingressaram no início dos anos 2000 (19,7%), donde se conclui que a política voltada à formação de lideranças ainda é bastante limitada.



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

De um modo geral, em relação às políticas voltadas à promoção da eficácia escolar, conclui a Fiscalização que a SEDUC promove diversos programas e linhas de ação especialmente desenhados para aprimorar os fatores de eficácia escolar.

Tais linhas de ação instauram na rede estadual, processos escolares considerados importantes para a formação de escolas eficazes.

Contudo, os trabalhos da Fiscalização dão conta de que, apesar do cuidado em induzir processos escolares eficazes, a SEDUC falha justamente no que a literatura aponta como a grande fragilidade dos países em desenvolvimento: na estrutura básica, provendo prédios escolares em boas condições e na quantidade adequada de professores para ministrar as aulas.

São carências graves que acabam por minar a efetividade das demais políticas, por mais bem desenhadas e intencionadas que sejam. Sem o básico para funcionarem, não alcançam os resultados almejados, ocasionando ineficiência no gasto público.

Os relatos são extremamente preocupantes, pois indicam que a política de obras e reformas da SEDUC segue inalterada, persistindo problemas estruturais nos prédios escolares que retiram efetividade do PDDE Paulista e colocam em risco a manutenção própria das escolas com suas Associações de Pais e Mestres.

Se de um lado, a má qualidade dos prédios escolares interfere diretamente na eficácia do ensino, ao não prover o espaço adequado para o desenvolvimento dos processos escolares, de outro, a falta de docentes interrompe a própria execução de tais processos escolares, prejudicando



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

enormemente o planejamento pedagógico, com a descontinuidade da equipe da escola.

A formação de professores perde eficácia com o recorrente desligamento de docentes da rede. Com isso, o desenvolvimento dos novos componentes introduzidos pela SEDUC de 2019, junto aos alunos, fica severamente prejudicado pela inassiduidade dos docentes.

A Fiscalização concluiu que a preocupação com equidade na execução das políticas da SEDUC mereceu maior destaque apenas nos anos mais recentes. O maior risco e fonte de preocupação da Fiscalização reside na expansão do PEI até sua universalização, que não conta com um planejamento adequado para os próximos anos.

Deste modo, arrisca-se o estabelecimento de uma nova grande desigualdade na rede estadual, com parte do alunado com acesso à proposta pedagógica de educação integral, e outra parte, fragilizada e sem acesso a essas oportunidades.

Nessa conformidade, endossamos as propostas de encaminhamento à SEDUC apresentadas pela DCG, destacando, neste parecer, as de maior relevância, sob nossa perspectiva:

1) Conscientização das equipes gestoras das escolas quanto à importância do Método de Melhoria de Resultados enquanto planejamento pedagógico voltado a resultados, garantindo sua motivação em participar das formações em Trabalho Pedagógico Coletivo e na elaboração dos planos conforme os manuais;



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

- 2) Elaboração e apresentação de planejamento viável para a universalização do PEI, com o detalhamento de prazos, recursos necessários e etapas de implementação, incluindo projeções regionalizadas de demanda e considerações sobre as inter-relações com as redes municipais de ensino;
- 3) Estruturação de acompanhamento periódico dos impactos da extinção da Gratificação de Dedicção Plena e Integral e sua substituição pela Gratificação de Dedicção Exclusiva sobre a rotatividade do corpo docente no Programa de Ensino Integral;
- 4) Estruturação de acompanhamento periódico sobre impactos da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, sobre a rotatividade e o absenteísmo de docentes na rede estadual;
- 5) Assegurar o funcionamento adequado do Programa Conviva, em especial a alocação suficiente de Professores Orientadores de Convivência;
- 6) Estudar mecanismos contratuais para reduzir discontinuidades na prestação dos serviços de psicologia escolar no âmbito do programa Psicólogos da Educação;
- 7) Identificar patologias construtivas em prédios escolares que estejam ocasionando despesas recorrentes com manutenção, em especial com recursos do PDDE Paulista, e elabore um plano para suas correções;
- 8) Identificar restrições de infraestrutura para o funcionamento de espaços pedagógicos necessários, como salas de aulas e laboratórios, e elabore um plano para sua correção;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

9) Generalizar, quando indisponível a universalização imediata, o uso de indicadores de vulnerabilidade (socioeconômica ou outras) para orientar a priorização da distribuição de recursos na rede estadual de ensino, em especial na distribuição de recursos para obras e reformas;

3.2. IMUNIZAÇÃO DA POPULAÇÃO HUMANA, INSERIDA NO PROGRAMA 0932 – VIGILÂNCIA EM SAÚDE

A fiscalização teve como objetivo analisar a operacionalização pela Secretaria de Estado da Saúde quanto às atividades de competência estadual que concernem à vacinação da população humana, averiguando aspectos relacionados à legalidade, eficácia, eficiência e efetividade da política pública estadual de imunização.

Foi destacado que o trabalho foi realizado consoante plano anual aprovado pelo Exmo. Conselheiro Relator das Contas do Governador do Exercício de 2021, Dr. Sidney Estanislau Beraldo, teve como objeto a ação “4124 – Imunização da População Humana”, consoante programa “0932 – Vigilância em Saúde”.

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

O fato de que no período entre 2019 e 2021, verificou-se que o Estado de São Paulo não atingiu nenhuma meta de cobertura vacinal dos imunobiológicos (BCG, Hepatite B, Rotavírus, Meningocócica C, Pentavalente, Pneumocócica, Poliomielite e Febre Amarela) destinados a crianças menores de um ano de idade, constatando-se, ainda, queda progressiva dos índices apresentados nesse intervalo.



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

Verificou-se que a cobertura vacinal no Estado de São Paulo é heterogênea, havendo divisões administrativas e logísticas das áreas de saúde do Estado de São Paulo com índices significativamente maiores do que outras.

Interessante que a DCG pôde constatar que a despeito dos efeitos da pandemia terem contribuído para a queda da cobertura vacinal em 2020 e 2021, o Estado de São Paulo já apresentava dificuldades prévias no que tange ao cumprimento das metas de vacinação consoante Programa Nacional de Imunizações.

Outro dado, que no entender desta ATJ, merece destaque é que foi averiguado que nenhum dos processos de inutilização de imunobiológicos impróprios para uso analisados foi plenamente instruído nos termos da legislação.

A DCG explica que o Centro de Material Excedente (CMEX) do Estado de São Paulo elaborou o “Manual para Elaboração dos Expedientes de Material Excedente e/ou Inservível”, visando oferecer orientação uniforme sobre os procedimentos a serem adotados pelos órgãos estaduais nas instruções e tratamento dos processos que versem sobre os materiais excedentes e/ou inservíveis, fundamentado por Decretos e Portarias Estaduais, sendo os mais relevantes para as disposições do Decreto Estadual nº 50.179/68 e da Portaria CAM-G nº06/77.

Foi relatado que a legislação determina que a inutilização deverá ser precedida de autorização expressa do CMEX (Centro de Material Excedente). Em seguida, o órgão detentor dos materiais a serem inutilizados deve, em dez dias, proceder com a inutilização e providenciar a “Ata de



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

Inutilização”, elencando, dentre outras informações, os materiais inutilizados e o método adotado para tal. Sendo documento hábil para formalizar a baixa patrimonial, a Ata de Inutilização deve ser encaminhada ao CMEX, em 02 vias, no prazo de dez dias previsto no artigo 19 do Decreto Estadual nº 50.179/68.

A DCG destaca que foram analisados 11 processos de inutilização, sendo que 3 não possuíam sequer a autorização inicial do CMEX para inutilização. Além disso, dos 8 que apresentaram autorização de descarte, 4 deles não foram instruídos com a Ata de Inutilização. Ainda, dos 4 que apresentaram tanto a autorização, como também a Ata de Inutilização, nenhum cumpriu o prazo de dez dias previsto em legislação para o encaminhamento da Ata ao CMEX.

Constatou-se que os registros de vacinas vencidas no sistema estadual “Gestão de Suprimentos via Internet” (GSNET) não refletem fidedignamente a posição física desses imunobiológicos nos estoques da Secretaria de Estado da Saúde.

Em relação ao questionário “Operacionalização da vacinação pelos GVEs em 2021” aplicado pela DCG, observou-se que há diversas instruções e recomendações dispostas no Manual de Rede de Frio do Programa Nacional de Imunizações que não são exercidas em sua plenitude pelos Grupos de Vigilância Epidemiológica.

Nesse sentido, aferiu-se que 100% dos Grupos de Vigilância Epidemiológica que possuem Centros de Distribuição (26 dos 28 GVEs) valem-se de termômetros de máxima e mínima durante as atividades de transporte, indo de encontro ao recomendado no mencionado manual, que não recomenda a utilização de termômetros de máxima/mínima em atividades de transporte de



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

vacinas, em virtude de o deslocamento poder comprometer a calibração e, conseqüentemente, a confiabilidade da medição. Ainda, a despeito de 73,1% deles disporem de termômetros do tipo data loggers, somente 30,8% efetivamente os utilizam e/ou os recomendam para essas atividades.

Ademais, notou-se que 7,7% deles usam refrigeradores domésticos para armazenamento de imunobiológicos e, dos GVEs que alegaram possuir freezers científicos, examinou-se que não são todos que os operam na amplitude de temperatura adequada (-25°C a -15°C).

Além disso, averiguou-se que 8% dos GVEs que possuem câmaras refrigeradas e/ou freezers científicos não checam as temperaturas desses equipamentos com a frequência recomendada.

Segundo explicações da DCG, item relevante na conservação de imunobiológicos em caixas térmicas durante o transporte e/ou procedimentos nas salas de imunização é a bobina reutilizável, que são recipientes constituídos de material plástico (geralmente polietileno), contendo gel à base de celulose vegetal em concentração não tóxica e água (bobina reutilizável de gel) ou apenas água (bobina reutilizável de água) e que o Manual de Rede de Frio do PNI orienta que as bobinas devem ser armazenadas em freezers próprios e, sob nenhuma hipótese, podem ter seus volumes de água completados com sal ou outra substância.

Apurou-se que não são todos os GVEs que possuem freezer(s) para o armazenamento de bobinas reutilizáveis. Ainda, constatou-se que o procedimento inadequado de usar água com sal ou outra substância para completar o volume das bobinas é praticado no âmbito de 4% dos Grupos de Vigilância Epidemiológica.



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

Verificou-se que não são todos os GVEs que possuem geradores, podendo, em ocasiões de emergência, significar a não operação dos equipamentos de sua central de rede de frios de forma plena, resultando, em casos mais graves, na perda de imunobiológicos que necessitem de refrigeração em temperaturas específicas para se manterem próprios para uso.

Foi aferido que existem Grupos de Vigilância Epidemiológica que não utilizam Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) para acesso às câmaras frias, além de ter sido relatado que nenhum GVE possui capacete de segurança.

Também em relação aos EPIs utilizados nas câmaras frias, foi constatado que as quantidades existentes de touca ninja (ou balaclava) de lã, luva de pelica forrada internamente com lã, calça em lona de nylon forrada internamente com manta isotérmica e tecido de nylon impermeável, bota cano longo forrada internamente com lã e meias até o joelho em malha de algodão são insuficientes em relação à demanda interna mapeada.

Há um GVE que não realiza a manutenção básica anual de sua câmara fria e que outros (16,7%) entendem que sua atual estrutura e estado físico de conservação estão inadequados para o armazenamento de imunobiológicos nos termos legais e sanitários.

Em relação ao questionário “Operacionalização municipal da vacinação em 2021”, observou-se que, dentre as prefeituras aderentes, 34,8% delas alegaram desabastecimento de insumos e/ou imunobiológicos em suas salas de vacina em algum momento durante 2021.



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

Ademais, 21% dos municípios participantes alegaram que, durante 2021, o Estado atendeu somente em algumas ocasiões ou raramente satisfaz a totalidade de suas demandas imunobiológicas não relacionados ao Coronavírus.

Em relação ao sistema Vacivida, criado pelo Estado de São Paulo no contexto da pandemia, com funções precípua para o acompanhamento individualizado e em tempo real dos registros de pessoas imunizadas contra o Coronavírus, bem como gerar relatórios contendo o número de dose aplicadas e a cobertura vacinal dos 645 municípios paulistas no âmbito da imunização contra a Covid-19, a partir das respostas coletadas, concluiu-se que o sistema Vacivida apresentou sutil evolução no segundo semestre de 2021 em relação ao primeiro, pois apesar da nota média atribuída pelos municípios ter aumentado, bem como mais prefeituras terem alegado que não enfrentaram nenhuma dificuldade em sua operação e navegação, alguns de seus principais problemas não foram solucionados, sendo três deles percebidos por mais municípios no segundo semestre do que no primeiro.

Os três problemas mencionados são: “travamento, congelamento e/ou lentidão severas e recorrentes”, “falhas técnicas de diversas naturezas, tais quais "Erro 404 - arquivo não encontrado", "The underlying provider failed on open", dentre outras” e “Informações cadastradas num primeiro momento desaparecem do sistema (perda de dados), gerando insegurança e retrabalho”.

Nesse sentido, também foi observado que, durante o primeiro semestre daquele ano, 35,9% dos municípios aderentes ao questionário relataram a impossibilidade da extração de relatórios gerenciais advindos do Vacivida para análise dos dados de vacinação e/ou cobertura vacinal concernentes ao município, sendo que esse índice, no segundo semestre, reduziu-se para 22%.



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

No que tange às análises sobre a execução orçamentária da ação fiscalizada, verificou-se que existem compras de insumos destinados à vacinação que não foram empenhadas pela SES-SP em 2021 na correspondente ação "4124 - Imunização da População Humana", consoante Programa "0932 – Vigilância em Saúde".

Por fim, demonstrou-se que a meta do indicador de produto da ação "4124 - Imunização da População Humana" na LOA 2021 era obsoleta por desconsiderar o cenário pandêmico em seu quantitativo em 2021, inviabilizando conclusões adequadas a respeito de seu cumprimento naquele ano.

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

- Elabore plano de ação visando o atingimento pelo Estado de São Paulo das metas de cobertura vacinal constantes do Programa Nacional de Imunizações, definindo, minuciosamente, suas estratégias, metas, órgãos envolvidos e prazos para cumprimento de cada etapa do projeto;
- Publicize à população a importância da atualização da carteira vacinal e desenvolva novas campanhas visando atender, de forma retroativa, todas as crianças que não foram tempestivamente imunizadas nos termos do calendário de vacinação;
- Desenvolva e aperfeiçoe, em conjunto com municípios paulistas, as políticas públicas regionais de imunização que visem reduzir as diferenças de cobertura vacinal em âmbito regional;



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

- Instrua todos os processos de inutilização de imunobiológicos em aberto com as respectivas autorizações do CMEX e Atas de Inutilização;
- Observe todas as determinações e prazos legais na instrução dos próximos processos de inutilização de imunobiológicos;
- Localize junto aos Grupos de Vigilância Epidemiológica e apresente todos os documentos comprobatórios que demonstrem as saídas dos imunobiológicos do sistema GSNET de forma prévia a seu vencimento no âmbito do processo SES-PRC-2022/08748;
- Garanta que todos os Grupos de Vigilância Epidemiológica possuam todos os equipamentos obrigatórios nos termos do Manual de Rede de Frio do Programa Nacional de Imunizações relacionados às atividades de armazenamento e transporte de imunobiológicos;
- Certifique que todos os Grupos de Vigilância Epidemiológica possuam quantidades suficientes dos equipamentos de proteção individual (EPIs) obrigatórios de acordo com o Manual de Rede de Frio do Programa Nacional de Imunizações, considerando o quadro de funcionários e a rotina logística do centro de distribuição;
- Reforce aos Grupos de Vigilância Epidemiológica aos procedimentos de rotina obrigatórios dispostos no Manual de Rede de Frio do Programa Nacional de Imunizações;
- Fiscalize, nos termos do Manual de Rede de Frio do Programa Nacional de Imunizações, o manuseio e manutenção dos equipamentos obrigatórios, o uso



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

dos EPIs e o cumprimento dos procedimentos de rotina obrigatórios no âmbito dos Grupos de Vigilância Epidemiológica;

- Verifique junto aos responsáveis técnicos a adequação das estruturas das câmaras frias dos Grupos de Vigilância Epidemiológica e, caso se confirmem inconsistências, tomar as providências para que sejam solucionadas prontamente;

- Elabore plano de ação a fim de diminuir a frequência de desabastecimentos de insumos e imunobiológicos nas salas de vacinas municipais, definindo, minuciosamente, suas estratégias, metas, papéis a serem desempenhados pela Secretaria, pelos Grupos de Vigilância Epidemiológica e pelas prefeituras, além dos prazos de implementação de cada etapa do projeto;

- Solucione tempestivamente os problemas de usabilidade recorrentes apresentados pelo sistema Vacivida relatados pelos municípios paulistas, bem como eventuais outros recebidos através do sistema de chamados;

- Registre, no âmbito do SIAFEM/SIGEO, todas as novas compras de insumos destinados à consecução da ação "4124 - Imunização da População Humana" nessa respectiva ação, consoante Programa "0932 – Vigilância em Saúde"; e

- Revise as próximas metas do indicador de produto da ação "4124 - Imunização da População Humana" da LOA para refletir o cenário do coronavírus no contexto do número de doses de vacinas aplicadas.



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

3.3. UNIDADES DE TERAPIA INTENSIVA (UTIS) SUS SOB GESTÃO ESTADUAL

A fiscalização teve como objetivo o avaliar a atuação estadual na oferta de leitos de UTI voltados ao SUS e as condições de funcionamento das unidades sob gestão estadual com foco nos serviços que são prestados ao paciente usuário do SUS, mediante a análise sobre a memória de cálculo que compôs o diagnóstico do Plano Estadual de Saúde (PES) 2020-2023 e na análise dos dados obtidos por meio de pesquisa com uso de planilha (respondida integralmente por 70 hospitais, ou seja, índice de resposta de 97,22%) conjugada com a análise do obtido por meio de pesquisa documental em registros administrativos de parte desses hospitais

Foi destacado que o tema foi aprovado pelo Conselheiro Relator das Contas do Governador do exercício de 2021 a fim de subsidiar a emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governador.

No que toca às conclusões descritas no Relatório Operacional, destacamos, sob o enfoque jurídico, as seguintes:

A DCG relata que a avaliação da gestão estadual sobre a adequação da rede de leitos de UTI voltados ao SUS no Estado de São Paulo no PES 2020-2023, e por extensão em 2021, se mostrou distorcida, nos seus dizeres “enviesada”, especialmente pelo emprego de número de internações esperadas subestimado e pela utilização não ajustada dos dados do CNES, dificultando a detecção de situações-problema de insuficiência de leitos de UTI SUS, em que a demanda supera a oferta, e de ociosidade pelo excesso de leitos de UTI SUS.



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

Parece-me preocupante a informação trazida pela DCG de que os dados fornecidos pela SES/SP indicam um contexto de admissão tardia em UTIs (Adulto, Pediátrica e Neonatal), em que o tempo médio de acesso aos leitos de UTI supera as 6 horas, condição em que os pacientes ficam mais expostos ao prolongamento do tratamento e ao incremento no risco de mortalidade a cada hora de atraso na admissão.

Por meio de dados e os registros administrativos (a exemplo de declarações dadas em complemento e folhas de ponto) obtidos junto às UTIs dos hospitais da rede própria estadual, constatou-se que há UTIs sem atendimento a padrões mínimos para o funcionamento estipulados pela RDC nº 7/2010 da Anvisa e pela Resolução CFM nº 2271/2020, com potencial de comprometer a qualidade dos serviços prestados ao paciente usuário do SUS.

Em relação aos achados envolvendo recursos humanos, verificou-se UTIs sem coordenador enfermeiro, coordenador fisioterapeuta e/ou médico diarista; UTIs em que há coordenador e responsável técnico, médico diarista, coordenador de enfermagem e/ou coordenador de fisioterapia sem título de especialista em Terapia Intensiva; e UTIs em que os profissionais de saúde prestam assistência a pacientes de outras áreas do hospital durante o horário em que estão escalados para atuação na UTI.

Outro ponto de destaque foram as constatações em relação aos equipamentos, pois há UTIs que não dispõem dos requisitos mínimos de funcionamento em razão da insuficiência de equipamentos como “Aspirador a vácuo portátil” ou “Cilindro transportável de oxigênio” e UTIs que não cumpriram os requisitos mínimos para funcionamento em situação de plena capacidade (em que todos os leitos existentes estão operacionais), por não atingir a proporção de equipamentos por leito estipulada pela Resolução para equipamentos como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

“Ventilador pulmonar mecânico microprocessado” ou “Kit / carrinho de emergência contendo no mínimo: ressuscitador manual com reservatório, cabos e lâminas de laringoscópio, tubos/cânulas endotraqueais, fixadores de tubo endotraqueal, cânulas de Guedel e fio guia estéril”.

Ainda envolvendo recursos humanos, houve diversos casos de plantões de médicos superiores a vinte e quatro (24) horas ininterruptas, inclusive de plantões de quarenta e oito (48) horas, bem como superiores a doze (12) horas ininterruptas, limite máximo razoável em plantão presencial para uma boa atuação médica segundo precedentes consultivos do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (CREMESP).

Em relação ao gerenciamento de riscos, a DCG explica que a RDC nº 7 da Anvisa determina que a equipe da UTI deve: a) definir e monitorar indicadores de avaliação da prevenção ou redução dos eventos adversos pertinentes à unidade; e b) coletar, analisar, estabelecer ações corretivas e notificar eventos adversos e queixas técnicas.

E entre os instrumentos de gestão das UTIs, foram identificados problemas no gerenciamento de risco, no uso de indicadores para avaliação do funcionamento global das UTIs e no uso dos protocolos de como estratégia de gestão.

Foi constatado UTIs sem gerenciamento de riscos ou não gerenciando riscos críticos, como o risco de “alocação de pacientes de UTIs em unidades que ofereçam nível de cuidados inferior ao requerido (em semi-intensiva, sala de emergência, entre outros)”, e assim limitando a capacidade das equipes de UTI dos hospitais da rede própria estadual em contribuir na redução de eventos evitáveis.



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

No que diz respeito a apuração dos indicadores de avaliação do funcionamento global da UTI, não há aderência plena de UTIs ao estipulado pela RDC 7/2010 da Anvisa, dificultando a realização de consolidações e a identificação de fatores comuns e peculiares que afetam, positiva ou negativamente, o desempenho global das UTIs e tendo potencial de impactar negativamente o processo de tomada de decisão do gestor estadual do SUS/SP.

Interessante dado traz a DCG ao analisar a taxa de ocupação apurada pelas UTIs, que evidenciou que há margem para ganho de eficiência no uso dos recursos de UTI da rede própria estadual, entre aquelas com taxa de ocupação abaixo de 80%, e para desenvolvimento de medidas objetivando mitigar a possibilidade de recusa ou desvio para outras unidades que não a UTI de pacientes críticos por UTIs com taxa de ocupação superior a 85%.

A análise dos mapas de entrada e saída possibilitou identificar uma UTI, cuja taxa de ocupação variou de 55,86% (em 2018) para 35,33% (em 2020), que não teve admissões no mês de setembro de 2021 por falta de demanda intra e inter-hospitalar, o que sugere ociosidade.

A DCG relata, por fim, que os dados e os registros administrativos obtidos junto as UTIs dos hospitais da rede própria estadual revelaram uma faixa de 18 a 24% de protocolos não revisados, a predominância de periodicidade de revisão superior a anual, o baixo percentual de cursos (treinamentos) e reuniões entre as formas de disponibilização dos protocolos e casos, ainda que pontuais, de formalização sem aprovação e assinatura de profissionais designados para a responsabilidade técnica ou coordenação da UTI e que tais ocorrências são indicativos de limitação do uso dos protocolos clínicos como estratégia de gestão



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

da UTI para padronização de processos, busca de eficiência e aumento da segurança dos pacientes.

Nessa conformidade, e na esteira do pronunciamento da DCG, destacamos a seguir os principais encaminhamentos destinados ao Governo Estadual, por intermédio da SES/SP em conjunto com SDE/SP, USP, Unicamp; HCFMUSP; Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto; HCFMB; HCFAMEMA; Hospital de Base de São José do Rio Preto, caso assim entenda e decida o e. Conselheiro Relator:

- Promover estudo regionalizado, aprofundado e conclusivo sobre a necessidade de leitos UTI voltados ao SUS visando a identificação de situações-problema de insuficiência de leitos, em que a demanda supera a oferta, e de ociosidade pelo excesso de leitos, de modo a garantir o acesso oportuno e eficiente ao recurso de UTI pelo paciente usuário do SUS;
- Empreender ações de controle sistemáticas, por intermédio da Vigilância Sanitária Estadual, do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, de modo a mitigar o risco de funcionamento de UTIs sem requisito mínimo estipulado pela RDC nº 7/2010 da Anvisa e pela Resolução do CFM nº 2.271/2020;
- Corrigir impropriedades vigentes similares as identificadas no Anexo B (de desatualização do CNES), no Anexo C (de casos de ausência de Coordenador Enfermeiro, Coordenador Fisioterapeuta e Médico diarista), no Anexo D (de casos de Coordenador e Responsável técnico, Médico Diarista, Coordenador de Enfermagem e Coordenador de Fisioterapia de UTI sem título de especialista em Terapia Intensiva), no Anexo E (de casos de profissionais de saúde que prestam assistência a pacientes de outras áreas do hospital durante o horário em que



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

estão escalados para atuação na UTI), no Anexo F (de casos de jornada de trabalho diária e/ou plantões de médicos superiores a 24 horas ininterruptas), no Anexo G (de UTIs sem os quantitativos mínimos de equipamentos segundo RDC nº 7/2010 da Anvisa), no Anexo H (de UTIs sem gerenciamento de risco ou não gerenciando o evento adverso de “alocação de pacientes de UTIs em unidades que ofereçam nível de cuidados inferior ao requerido - em semi-intensiva, sala de emergência, entre outros”), no Anexo I (de UTIs que não apuram os indicadores obrigatórios) e no Anexo K (de protocolos não revisados anualmente e/ou de protocolos não formalmente assinados por coordenador e responsável técnico de UTI);

- Aprimorar os incentivos e a elaboração de escalas para evitar jornada de trabalho (diária) e/ou plantões presenciais que ultrapassem 12 (doze) horas ininterruptas;

- Fomentar, por meio de incentivos, comparações de desempenho e de boas práticas pelas UTIs da rede própria estadual a partir dos indicadores estipulados pela RDC 7/2010 da Anvisa e por projetos como “UTIs Brasileiras”, “Proqualis” e “Qualiss”;

- Adotar ou aprimorar estratégias de gestão (de logística de transporte de pacientes, de regulação de acesso, de hierarquização de serviços, de oferta de serviços e/ou incentivos) para que o tempo de acesso aos leitos de UTI por pacientes críticos não supere 6 horas e para aumentar a eficiência entre as UTIs com taxa de ocupação abaixo de 80%;

- Estipular ou aprimorar incentivos para que ocorra a revisão dos protocolos assistenciais da UTI anualmente, com envolvimento dos profissionais designados para a responsabilidade técnica ou coordenação da UTI.



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

3.4. QUALIFICAÇÃO, TRABALHO E EMPREENDEDORISMO NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Com a referida fiscalização operacional, buscou-se examinar a eficácia e efetividade das medidas criadas pelo Governo do Estado de São Paulo que visem propiciar meios de enfrentamento à crise econômica vivenciada pela sociedade paulista e diminuição do conseqüente desemprego.

O exame também se deu a partir do acompanhamento da gestão da Política do Trabalho no Estado de São Paulo sob a responsabilidade da SDE, após a extinção da Secretaria de Relações de Trabalho (SERT) no início de 2019 tendo em vista a remodelação do Sistema Nacional de Emprego – SINE.

No entender desta Assessoria Jurídica, estes os achados mais relevantes identificados nos trabalhos da Fiscalização:

- Queda expressiva nos investimentos na Função Trabalho, com redução de 81% na execução orçamentária de 2018 para 2019 (ano de extinção da SERT);
- Em 2021, pode-se verificar que os valores destinados à EMPREGABILIDADE sofreram queda, as ações de FOMENTO AO TRABALHO pouco subiram e aquelas referentes às RELACÕES DE TRABALHO não foram executadas, desde 2019;
- Análise comparativa do Programa 1046 com os Programas da extinta SERT, conclui que houve descontinuidade de projetos e atividades (previstos ou não no PPA). As atribuições da histórica e primordial Secretaria, atualmente resumem-se a poucas Ações de um único Programa Orçamentário;



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

- Do total de 03 (três), 02 (dois) indicadores foram inócuos no primeiro ano de existência do Programa 1046 (Produto 2578 - número de vagas ofertadas para intermediação de mão de obra com empresas e Produto 3580 - número de trabalhadores atendidos para recolocação no mercado de trabalho);
- Ação orçamentária Trabalho Decente e Selo da Diversidade: aferiu-se que não houve execução orçamentária nos anos de 2019, 2020 e 2021, embora tenha sido empenhado cerca de R\$ 18 milhões à ação;
- Até junho de 2021, não havia notícia da elaboração do Plano Estadual de Ações e Serviços do ano, resultado da morosa cadência da integração do Estado ao formato novo do SINE;
- Tomando-se por referência a efetiva transferência de recursos federais prevista no PAS 2021, estima-se que o Estado de São Paulo deixou de estar apto a receber, em 2020, aproximadamente 1,6 milhões de reais;
- Não houve alocação de recursos estaduais no FUNTESP para patrocínio de suas ações e metas, inexistindo, portanto, execução no decorrer de 2021;
- Estado de São Paulo não aderiu ao bloco "Qualificação Social e Profissional", razão pela qual importantes ações paulistas não são incorporadas ao SINE, enfraquecendo a gestão integrada nacional, objetivada na reformulação do Sistema, e impedindo o recebimento de transferências automáticas de recursos do FAT referentes ao bloco;



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

- 71% dos municípios paulistas que não aderiram ao SINE afirmam não terem recebido incentivos do Estado de São Paulo para a adesão;
- Participação de pessoas com deficiência no Via Rápida em 2020: 6.304 vagas ofertadas, 317 matriculados e 301 concluintes, em 13 Cursos. Apenas 4,7% de efetividade e 5.987 vagas não preenchidas (95%);
- Participação de pessoas com deficiência no programa Bolsa-Trabalho (reserva de 3% das vagas): em 2019 e 2020 foram beneficiadas 347 pessoas com deficiência, 1,4% das vagas. Em 2021, foram 754 participantes com deficiência, 2,88% do total de bolsas pagas;
- 91% dos PATs participantes não têm funcionários capacitados em LIBRAS e 78% não têm painéis eletrônicos de chamada com emissão de sinais sonoros e luminosos para organização do atendimento;
- 18% dos PATs não têm rampa de acesso para usuários de cadeiras de rodas, 47% não têm corrimão instalado, 95% não estão providos de Piso Tátil Direcional, 99% não possuem Piso Tátil de Alerta, 38% não têm banheiro adaptado para cadeirantes e 25% dos PATs dotados de estacionamento gratuito, não reservam vagas para pessoas com deficiência;
- Diminuição em 2019 das ações de capacitação de egressos pela SDE, com leve aumento de público em 2020 e inexecução em 2021;
- Número de empresas inscritas no programa de capacitação de egressos caiu de 315 em 2019 para 264 em 2020. Em 2021, apenas 20 empresas realizaram sua inscrição no programa;



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

- Diminuição de participantes egressos no Via Rápida Expresso: queda de quase 50% de 2018 para 2019. Em 2020 foram 5.725 e em 2021 não houve participantes;
- Verificou-se prejuízo aos serviços de manutenção necessária e mais econômica de Unidades Prisionais, escolas públicas, hospitais públicos e outros próprios estaduais, antes beneficiados com o trabalho dos egressos;
- Execução orçamentária do Programa Bolsa-Trabalho evidencia acentuado encolhimento do orçamento planejado (dotação atualizada) e do efetivamente executado (créditos liquidados) de 2018 para 2019, ano de extinção da SERT. Valor planejado em 2019 foi 21,6% inferior a 2018, e o valor efetivamente executado em 2019 foi 83,7% inferior a 2018;
- 77,9% dos gestores municipais afirmam não existir acompanhamento sobre a situação de empregabilidade dos ex-beneficiários do Bolsa-Trabalho;
- A meta estabelecida pelo Estado de São Paulo no Convênio SEGOV nº 001/2021 – firmado entre a SDE, a SEGOV e a PRODESP – previa atender 30 mil beneficiários no BolsaTrabalho. Na prática, os resultados ficaram 28,1% abaixo do planejado;
- Deterioração do valor da bolsa auxílio-desemprego percebido por seus beneficiários em 2021, 21,3% abaixo do valor inicial corrigido pela inflação;
- Com relação aos participantes realocados no mercado de trabalho pelos cursos do Via Rápida, SDE reconhece não acompanhar este indicador;



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

- 39,9% dos gestores municipais afirmaram que os cursos do Programa Via Rápida no Município NÃO acarretam em recolocação profissional dos trabalhadores qualificados; 36,2% disseram que as opções de cursos NÃO são adequadas às necessidades do mercado de trabalho local; e 25% afirmam que os cursos oferecidos NÃO qualificam os trabalhadores, ou seja, os cursos NÃO têm qualidade pedagógica;

- 39,9% dos municípios afirmam ter ocorrido oferta de salas com acesso à internet para realização dos cursos do Via Rápida; 100% afirmam NÃO ter havido distribuição de chips de smartphones e/ou tablets para realização dos cursos do Via Rápida Online pela população vulnerável"; 99,2% atestam a inexistência de "Doação, empréstimo ou incentivo à aquisição subsidiada de tablets, smartphones ou laptops à população vulnerável para realização dos cursos"; 49,4% os gestores municipais afirmaram que NÃO foram tomadas medidas para viabilizar a participação da população socialmente vulnerável no Via Rápida virtual (Online), no contexto da pandemia de Covid-19;

- Via Rápida em 2020: 62 cursos distintos em 81 municípios do Estado, com participação de 10.873 cidadãos. 1.941 pessoas concluíram os cursos (17,85%). Em 2021: 77 cursos em 568 municípios, com 43.125 participantes. 19.543 concluíram os cursos (45,32%);

- Execução orçamentária da Ação de Intermediação de Mão de Obra revela acentuado encolhimento do orçamento planejado (dotação atualizada) e do efetivamente executado (créditos liquidados) de 2018 para 2019, ano de extinção da SERT, tendência contracionista que se manteve em 2020 e 2021;

- Vaga Certa: baixíssima efetividade do programa, encerrado em 2021. Apenas 43 trabalhadores foram recolocados no mercado de trabalho pelo programa;



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

- Em 2020 a meta de trabalhadores recolocados no mercado de trabalho e que passaram por IMO, era de 72.815. Apenas 21.970 foram efetivamente realocados (30,17% da meta). Em 2021 a meta era de 89.947, e apenas 32.720 foram realocados (36,38%);
- São Paulo Criativo e Escolas Técnicas de Economia Criativa (Etecris): SDE informa que esses aparelhos públicos, recém-inaugurados, não foram utilizados em 2020 e em 2021;
- SP Tech: Apenas 926 vagas preenchidas em 2020;
- Em 2020, 12 tipos de cursos do SP Tech oferecidos em 12 municípios do Estado foram concluídos por apenas 162 cidadãos (17,49% dos 926 participantes). Em 2021: 14 tipos de cursos em 253 municípios, concluídos por 3.741 cidadãos (35,46% dos 10.550 participantes);
- SDE não viabiliza a integração entre os programas e ações relacionados à promoção das relações de trabalho e de fomento ao empreendedorismo;

Diante de tal cenário, endossamos as propostas de encaminhamento à SDE apresentadas pela DCG, destacando, neste parecer, as de maior relevância, sob nossa perspectiva:

- I) Revise as estratégias de alocação de recursos vinculados às subfunções específicas de Trabalho, de modo que seu financiamento corresponda aos objetivos da política do trabalho, emprego e renda, e viabilize a real execução das ações referentes a RELAÇÕES DE TRABALHO (332), EMPREGABILIDADE (333) e FOMENTO AO TRABALHO (334);



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

- II) Mensure adequadamente as despesas das Subfunções Trabalho, a fim de que o planejamento orçamentário seja real e orientativo.
- III) Revise a estruturação do Programa 1046 – Qualificação, Trabalho e Empreendedorismo, que conjugado ao Programa 1015 – Ciência, Tecnologia, Inovação, Produtividade e Competitividade, concentram a execução total das despesas de subfunções Trabalho no Estado, para que haja homogeneidade de suas ações orçamentárias e retratem as extensas e robustas funções desempenhadas pela extinta SERT;
- IV) Redefina os Indicadores de Desempenho do Programa 1046, a fim de que sejam adequados ao controle de desempenho no alcance dos objetivos programáticos;
- V) Redefina as variáveis que compõem os Indicadores de Desempenho de Produto 3578 - NÚMERO DE VAGAS OFERTADAS PARA INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA COM EMPRESAS e 3580 - NÚMERO DE TRABALHADORES ATENDIDOS PARA RECOLOCAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO, a fim de que se correlacione adequadamente aos seus Produtos, e possam viabilizar o controle e a prestação de contas ao TCE-SP regularmente;
- VI) Revise a estruturação da Ação 4227 -TRABALHO DECENTE E SELO DA DIVERSIDADE de modo que sua operacionalidade retrate os objetivos onerosos do novo Plano e distinga as variáveis do Indicador de Produto “NÚMERO DE EMPRESAS



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

CERTIFICADAS (unidade)” para mensuração individual de cada projeto;

- VII) Efetue a prevista alocação de recursos estaduais ao Funtesp em cumprimento ao estabelecido no PAS 2021, em contrapartida ao valor transferido pela União;
- VIII) Reveja, através da CETER-SP, a decisão de não aderir aos blocos II - qualificação social e profissional do SINE e estimule os Municípios e os consórcios constituídos a realizarem sua adesão ao SINE, através de efetivas ações de orientação sobre constituição de Conselho do Trabalho, Emprego e Renda, Fundo de Trabalho Municipal e elaboração de Plano de Ações e Serviços municipal, bem como compartilhamento de informações sobre a nova estruturação do SINE e sobre os requisitos para recebimento de recursos federais pelo Município;
- IX) Ofereça aos Municípios que aderiram ao SINE e aos potenciais, suporte técnico e financeiro para o adequado cumprimento das ações e serviços SINE em seus territórios;
- X) Integre a SDPcD à fase de inscrição nos cursos do Via Rápida, atrelados à oferta de capacitação a pessoas com deficiência, acarretando maior número de matrículas e recebimento de bolsas;
- XI) Integre a SDPcD à fase de inscrição no programa Bolsa-Trabalho, para total preenchimento de vagas disponíveis a pessoas com deficiência desempregadas e recebimento de bolsa-auxílio;



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

- XII) Viabilize junto a SDPcD capacitação do pessoal do PAT, em especial atendentes, para adoção da metodologia do Emprego Apoiado e possibilite atuação do PEI nas instalações dos PATs;
- XIII) Realize capacitação do pessoal do PAT em Libras, bem como invista em recursos materiais inclusivos de atendimento ao público; adeque as instalações físicas dos PATs através de modificações físicas que viabilizem entrada e saída de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (rampas, corrimãos, piso tátil direcional e de alerta, banheiros, vagas de estacionamento privativas e outros);
- XIV) Estude, juntamente com a Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), a via e o formato mais efetivos à capacitação dos beneficiários do programa Pró-Egresso;
- XV) Estude, juntamente com a SAP, formas de maior propagação do programa, adesão de empresas e alocação de egressos;
- XVI) Integre a SAP à fase de inscrição no programa Bolsa-Trabalho, para contínuo preenchimento total de vagas reservadas a pessoas egressas desempregadas e recebimento de bolsa-auxílio;
- XVII) Integre a SAP à fase de planejamento e de inscrição dos cursos Via Rápida Expresso, a fim de que efetivamente seu público receba a qualificação prevista legalmente, e, por conseguinte, colabore com a manutenção de prédios públicos;



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

- XVIII) Integre a SAP à fase de inscrição nos cursos do Via Rápida em vagas prioritariamente reservadas a seu público, acarretando maior número de matrículas e recebimento de bolsas;
- XIX) Revise as estratégias de alocação de recursos e de execução orçamentários vinculados à Ação 6109 – Frentes de Trabalho (BolsaTrabalho), do Programa 1046, para que seu financiamento corresponda aos objetivos da política de qualificação, trabalho, emprego e renda;
- XX) Elabore e implemente métodos de controle contínuos e sistemáticos sobre o Programa Bolsa-Trabalho, para viabilizar o acompanhamento da situação de empregabilidade (recolocação) de seus beneficiários, de modo a poder aferir com maior grau de acurácia a eficácia e a efetividade do Programa;
- XXI) Avalie a possibilidade de oferecer uma gama mais extensa de cursos de qualificação profissional aos beneficiários do Programa BolsaTrabalho, objetivando também proporcionar maior correlação entre o conteúdo dos cursos oferecidos e os serviços de interesse local prestados pelos participantes do programa;
- XXII) Avalie a possibilidade de utilização de parte do saldo do orçamento planejado, porém não empenhado, para providenciar o incremento no valor da bolsa-auxílio do Programa Bolsa-Trabalho, chegando mais próximo do valor permitido pela Lei Estadual 17.372/2021;
- XXIII) Revise as estratégias de alocação de recursos e de execução orçamentários vinculados à Ação 6126 – Via Rápida, do Programa



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

1046, para que seu financiamento corresponda aos objetivos da política de qualificação, trabalho, emprego e renda;

- XXIV) Elabore e implemente métodos de controle contínuos e sistemáticos sobre o Programa Via Rápida, para viabilizar o acompanhamento da situação de empregabilidade (recolocação) de seus beneficiários, de modo a poder aferir com maior grau de acurácia a eficácia e a efetividade do Programa;
- XXV) Envide esforços para aprimorar o apoio oferecido aos Municípios paulistas na realização dos cursos do Via Rápida durante períodos excepcionais (pandemia de Covid-19 e outros) de modo a viabilizar a participação da população socialmente vulnerável;
- XXVI) Envide esforços para reter os participantes do Via Rápida no programa, de maneira a ampliar significativamente a taxa de conclusão dos cursos oferecidos;
- XXVII) Avalie a possibilidade de utilização de parte do saldo do orçamento planejado, porém não empenhado, para providenciar o incremento no valor da bolsa-auxílio do Programa Via Rápida, chegando mais próximo do valor permitido pela Lei Estadual 16.079/2015;
- XXVIII) Revise as estratégias de alocação de recursos e de execução orçamentários vinculados à Ação 5044 – Intermediação de Mão de Obra (IMO), do Programa 1046, para que seu financiamento corresponda aos objetivos da política de qualificação, trabalho, emprego e renda;



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

- XXIX) Envide esforços para alcance da meta de “trabalhadores realocados no mercado de trabalho após passarem por IMO”;
- XXX) Viabilize maior utilização das Escolas Técnicas de Economia Criativa – Etecris – com a execução de cursos nas instalações desses aparelhos públicos de qualificação de mão de obra;
- XXXI) Envide esforços para reter os participantes do São Paulo Criativo no programa, de maneira a ampliar significativamente a taxa de conclusão dos cursos oferecidos;
- XXXII) Elabore e implemente métodos de controle contínuos e sistemáticos sobre o SP Tech, para viabilizar o acompanhamento da situação de empregabilidade (recolocação) de seus beneficiários, de modo a poder aferir com maior grau de acurácia a eficácia e a efetividade da ação;
- XXXIII) Envide esforços para reter os participantes do SP Tech no programa, de maneira a ampliar significativamente a taxa de conclusão dos cursos oferecidos;
- XXXIV) Viabilize a integração entre os programas de qualificação e emprego e os programas de fomento ao empreendedorismo, de modo a promover e impulsionar a cultura do empreendedorismo nos trabalhadores que participam dos programas da SDE.



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

3.5. COMBATE À POBREZA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Este trabalho da Fiscalização teve como objetivo avaliar as medidas adotadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS) para enfrentamento da pandemia em relação à população de alta vulnerabilidade no âmbito do programa 3500 – Combate à Pobreza e Redução das Desigualdades.

Na visão desta Assessoria Jurídica, estes os principais achados verificados nos trabalhos da Fiscalização:

- Redução do número de beneficiários dos programas Renda Cidadã e Ação Jovem durante a pandemia de Covid-19 frente ao aumento da pobreza e vulnerabilidade;
- Beneficiários fora dos critérios de elegibilidade, cenário atrelado à precariedade dos mecanismos de controle;
- Renda Cidadã e Ação Jovem – morosa detecção de óbitos, por ausência de integração entre os sistemas do programa e o Sisobi;
- Deficiência na divulgação do programa Bolsa do Povo. Informações como público-alvo, valor do benefício, tempo de concessão e condicionantes, não são claras, atualizadas e objetivas;
- Falhas na coordenação e execução do programa Prospera Família repercutiram em seu resultado, com baixa participação (frequência) e, conseqüentemente, reduzido nível de aprovação;



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

- Concessão do Vale Gás às pessoas em situação de rua (mais de 5.000 contemplados), incompatível com a exigência para uso do valor do benefício apenas para compra de gás de cozinha;
- Insuficiente apoio técnico voltado à proteção das vítimas de violência doméstica, diante do aumento da demanda devido à pandemia e baixa execução orçamentária;
- Insuficiência da rede socioassistencial do Estado, diante do aumento de demanda devido à pandemia;
- Análise orçamentária da ação 6367 – Melhoria das condições de vida da população em situação de vulnerabilidade, que prevê o atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica no Estado de São Paulo: apenas 46,16% da dotação atualizada foi empenhada e liquidada;
- Equipe de profissionais dos CRAS e CREAS com dificuldades de atender a demanda, diante do aumento da vulnerabilidade social;
- As medidas de isolamento social adotadas como forma de combate à pandemia levaram, inevitavelmente, a prejuízos na prestação de serviços de PSB, PSEMC e PSEAC, com destaques nas respostas obtidas para CRAS de municípios de porte Médio, com 75,82%, e de porte Grande, com 80,00%, e no caso dos CREAS, de municípios de porte Médio, com 63,89%, e de porte Grande, com 73,08%;
- Estrutura deficiente do CRAS, CREAS e DRADs, percepção que atinge os responsáveis por cerca de 40% dos locais participantes do estudo;



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

- Constataram-se percentuais consideráveis de CRAS, em todos os portes de municípios, sem ações de monitoramento, com destaque para os portes Pequeno II (38,83%), Médio (41,76%) e Grande (41,03%), com os maiores percentuais. Em relação aos CREAS, observou-se que em quase todos os portes de municípios os percentuais dos que afirmaram não haver ações de monitoramento é maior do que nos CRAS, sendo os maiores percentuais nos portes Médio (52,78%), Grande (51,92%) e Metrópole (65,00%);
- Para as ações de monitoramento e avaliação, fundamental um quadro de pessoal e infraestrutura adequados. 21,28% (50) dos 235 cargos existentes encontram-se vagos nas DRADS, responsáveis pelas ações.
- A maioria das DRADS conta com apenas um veículo para locomoção e outras cinco unidades não têm qualquer veículo à disposição;
- As capacitações e a educação permanente oferecidas aos municípios não leva em conta as demandas do público-alvo e não atendem as necessidades de boa parte deles;
- Modelo de prestação de contas, pelos municípios, não afere a eficácia e a efetividade das políticas de assistência social;

Diante do panorama acima noticiado, endossamos as propostas de encaminhamento à SDS apresentadas pela DCG, destacando, neste parecer, as de maior relevância, a nosso juízo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Bolsa do Povo

1. Promova uma interlocução mais efetiva com os municípios, através do oferecimento de capacitações anteriores ao lançamento dos programas, e periódicas, a fim de promover a atualização e manutenção dos dados atualizados no site do programa, com informações claras, objetivas e tempestivas, com revisões periódicas no site a cada alteração da legislação pertinente, bem como retificação e complementação dos dados divulgados pela Secretaria de Governo, responsável pela gestão unificada do programa Bolsa do Povo.

Bolsa do Povo - Renda Cidadã

2. Aprimore as atividades de acompanhamento dos critérios e requisitos para concessão e manutenção de benefícios, de forma a atender ao disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do artigo 6º e inciso VI do artigo 11 da Resolução Seds-16 de 13-06-2019;
3. Promova um estudo para a integração do sistema Renda Cidadã com algum sistema para verificação da renda, assim como já é realizado no caso do Vale Gás, Próspera Jovem e Próspera Família;

Bolsa do Povo – Ação Jovem

4. Aprimore as atividades de acompanhamento dos critérios e requisitos para concessão e manutenção de benefícios, de forma a atender ao disposto nas alíneas “a” e “c” do artigo 3º da Resolução Seds-9 de 17-06-2011;
5. Promova um estudo para a integração do sistema Ação Jovem com algum sistema para verificação da renda, assim como já é realizado no caso do Vale Gás, Próspera Jovem e Próspera Família;



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

Bolsa do Povo – SP Acolhe

6. Atenda ao disposto nos artigos 2º e 3º da Resolução Seds-23 de 15-07-2021, a fim de evitar contratempos na entrega dos cartões do Bolsa do Povo e proceder com as correções necessárias;
7. Promova um estudo para realizar o cruzamento do SP Acolhe com algum sistema para verificação da renda, assim como já é realizado no caso do Vale Gás, Prospera Jovem e Prospera Família;

Bolsa do Povo - Renda Cidadã e Ação Jovem

8. Promova um estudo para a integração dos sistemas Renda Cidadã e Ação Jovem com o Sisobi, a fim de permitir a célere detecção dos óbitos, evitando retrabalho futuro no estorno dos pagamentos efetuados, além de deixar de contemplar outros interessados (demanda reprimida).
9. Envide esforços para ampliar a oferta de vagas do Renda Cidadã e Ação Jovem considerando o aumento da pobreza e vulnerabilidades decorrentes da pandemia de Covid-19 e a não utilização de toda a dotação disponível da ação.

Bolsa do Povo - Prospera Família e Prospera Jovem

10. Aperfeiçoe a coordenação dos programas, de forma planejada a fim verificar se os participantes terão condições de acessar adequadamente os cursos oferecidos para obter um melhor aprendizado e aproveitamento.

Bolsa do Povo - Prospera Família

11. Proceda a seleção de municípios até que seja preenchido o número de vagas compreendidas no Programa Prospera Família, conforme



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

prescreve o §1º do artigo 4º da Seção II da Resolução Seds-4, de 10-02-2021.

Bolsa do Povo – Vale Gás

12. Redirecione os beneficiários em situação de rua para as ações já ofertadas pela Seds especificamente para este público.
13. Promova estudos para concessão de vouchers para compra/recarga efetiva do botijão de gás GLP de 13 kg, em substituição ao Vale Gás.

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

1. Envide esforços para atender os municípios de forma equânime, para que todos consigam desenvolver adequadamente os serviços de proteção às vítimas de violência doméstica no Estado de São Paulo, considerando o aumento da violência durante a pandemia de Covid-19 e a não utilização de toda a dotação disponível da ação.

PROTEÇÕES SOCIAIS

1. Apoie técnica e financeiramente os municípios na melhoria da estrutura dos Cras e Creas, de forma eficaz e efetiva, visando o aprimoramento do Suas e da rede socioassistencial do Estado de São Paulo, conforme preceitua o art. 15, inciso VII da NOB/Suas.
2. Envide esforços para apoiar técnica e financeiramente, de forma equânime, os municípios para que todos aperfeiçoem o planejamento e execução de suas políticas públicas de assistência social de maneira uniforme no Estado de São Paulo, para cumprir em especial o que consignam os incisos II, IV e VII do art. 15 da NOB/Suas.



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

3. Envide esforços para ofertar cursos de capacitação atinentes à área de atuação dos servidores municipais de todos os municípios do Estado, seja no formato presencial ou à distância.
4. Empreenda maior efetividade nas ações de monitoramento e avaliação das políticas públicas municipais de assistência social e dos serviços socioassistenciais de proteção social cofinanciados pelo FEAS visando seu aprimoramento, conforme dispõe o art.4º do Decreto Estadual nº 64.728, de 27/12/2019;

3.6. AVALIAÇÃO DE INDICADORES E METAS DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS RELACIONADAS AO MEIO AMBIENTE

Não houve apontamentos de natureza estritamente jurídica nessa fiscalização operacional.

3.7 MEDIDAS EMERGENCIAIS ADOTADAS PELA SEDUC EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DA COVID-19, COM ÊNFASE NAS AÇÕES DE RECUPERAÇÃO DE APRENDIZAGEM

O objetivo do trabalho desenvolvido pela Fiscalização foi averiguar a atuação da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo – SEDUC/SP em relação às medidas emergenciais adotadas durante o ano de 2021 para garantir o acesso à educação básica e a continuidade do processo educacional, verificando, também, o alcance e o desempenho dos principais programas implantados, em especial os que visavam à recuperação de aprendizagem dos estudantes, considerando as restrições e adaptações realizadas em decorrência da pandemia provocada pela Covid-19.



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

Foram avaliadas: **(i)** a frequência dos estudantes através da checagem de sistemas como o Centro de Mídias de São Paulo (CMSP) e a Secretaria Escolar Digital (SED); **(ii)** a frequência dos discentes através dos registros cadastrados na SED, especificamente no módulo Diário de Classe Digital; **(iii)** a performance dos estudantes durante o ano letivo de 2021, valendo-se, para tanto, do Diário de Classe Digital e da verificação de boletins escolares; **(iv)** e a efetividade de cada um dos programas de recuperação (Programa de Recuperação e Aprofundamento, o Projeto de Reforço e Recuperação, o Programa Além da Escola e o Projeto de Recuperação Intensiva).

A seguir, os achados de maior relevância, no entender desta Assessoria Jurídica:

- Parcela relevante dos estudantes da rede estadual permaneceu à margem do ensino remoto no ano de 2021, quando avaliada a participação estudantil no Centro de Mídias (ao final do ano letivo, 621.375 estudantes – 20% da rede - não tiveram contato com a principal plataforma de videoaulas da SEDUC em nenhuma oportunidade. O número é preocupante, mas ao menos indica melhoria com relação à 2020, onde metade dos estudantes esteve completamente à margem do ensino virtual). De se notar também, segundo a Fiscalização, “que as regiões socialmente mais vulneráveis são coincidentes, não raras vezes, com as Diretorias de Ensino que apresentaram o menor engajamento de seus estudantes no Centro de Mídias”;

- Entre 7 a 9% dos estudantes da rede estadual de ensino não alcançou a frequência mínima exigida pela LDB (75%), nas disciplinas avaliadas, considerando tanto o ensino remoto quanto o presencial. 239.758 estudantes estiveram em monitoramento com risco de abandono escolar até o final de 2021;



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

- Uma parcela significativa dos alunos da rede estadual apresentou dificuldades no desenvolvimento da aprendizagem durante o ensino regular de 2021, com desempenho insuficiente.
- Em Língua portuguesa, nos dois primeiros bimestres, 45,71% e 45,56% dos discentes da rede estadual obtiveram desempenho igual ou inferior a cinco, metade ou menos do aproveitamento possível, o que significa que mais de 1,3 milhões de alunos poderiam necessitar de ações de recuperação de aprendizagem, considerando o primeiro semestre letivo. Nos dois últimos bimestres, 36,16% e 28,62% dos discentes – cerca de 800 mil estudantes – careceriam de atenção dos gestores educacionais no que se refere à participação em projetos de reforço estudantil. ;
- Em matemática, nos dois primeiros bimestres, 46,67% e 46,46% dos discentes da rede apresentaram um rendimento igual ou inferior a metade dos pontos possíveis do boletim escolar, o que significa que mais de 1,4 milhões de alunos poderiam precisar de atividades que visassem o reforço estudantil, considerando o primeiro semestre letivo. No segundo semestre, 41,94% e 33,52% dos educandos – cerca de um milhão de alunos – necessitariam de ações de recuperação na referida disciplina.
- Falhas detectadas nas articulações avaliadas do Programa de Recuperação e Aprofundamento: a) falta de abrangência do programa às demais disciplinas do currículo, b) insuficiência de profissionais alocados, c) falta de engajamento dos professores e estudantes, d) e desempenho fraco dos educandos nas avaliações diagnósticas e formativas.
- Projeto de Reforço e Recuperação: a) poucas unidades escolares ofereceram tal reforço, não sendo uma iniciativa de fato abrangente; b) direcionado



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

especialmente a apenas duas disciplinas do currículo paulista (língua portuguesa e matemática), não alcançando estudantes com dificuldades nas demais matérias; d) 68,75% (99 docentes) dos respondentes (dos 144 professores avaliados) não empregaram o material “Aprender Sempre” no cotidiano escolar, pois sequer havia esse recurso didático como alternativa para aplicar durante as aulas; e) 47,10% dos estudantes relataram dificuldade em acessar o material Aprender Sempre, segundo a percepção dos professores;

- Baixa adesão de alunos ao Programa “Além da Escola” e baixo engajamento por parte dos estudantes inscritos;

- Programa de Recuperação Intensiva: a) programa disseminado apenas por uma minoria de escolas estaduais; b) permite aos estudantes a recuperação em tão somente duas disciplinas.

Diante do grave cenário exposto no Relatório da Fiscalização, a DCG apresentou as seguintes propostas de encaminhamento à Secretaria de Estado da Educação, ora endossadas, na íntegra, por essa Assessoria Jurídica:

1) Monitore os estudantes com baixa frequência escolar através do Diário de Classe Digital, especialmente aqueles que ultrapassem o limite de ausências, ou próximo a ele, estabelecido pela LDB (25% da carga horária). Identifique e segregue esta informação de forma gerencial e dê amplo acesso ao quadro diretivo escolar e ao corpo docente;

2) Em apoio aos estabelecimentos de ensino e as Diretorias Regionais, desenvolva ações e programas que incentivem e integrem os estudantes faltosos à realidade escolar, inclusive com estratégias eficazes de busca ativa;



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

3) Para os alunos que eventualmente utilizem as ferramentas tecnológicas como instrumento auxiliar nas atividades pedagógicas do ensino regular ou reforço estudantil, como a plataforma digital Centro de Mídias, efetue o monitoramento do acesso e da realização das tarefas propostas, de maneira que os resultados da participação sejam individualizados por estudante, em forma de relatório, e que o corpo docente tenha acesso claro, rápido e compreensível da situação dos discentes, permitindo uma atuação corretiva tempestiva por parte dos educadores;

4) Para propostas pedagógicas futuras que se amparem no uso da tecnologia, como é o caso do CMSP, desenvolva estratégias que incentivem a participação estudantil, disponibilizando instrumentos ou alternativas que viabilizem o acesso e o aprendizado a todos os estudantes;

5) Cumpra o regramento disposto em Resolução que define um prazo específico para a classificação de “Não comparecimento” (N-COM) dos estudantes pela equipe escolar. Caso seja necessário a categorização deste estudante a destempo, classifique-o como “Não Comparecimento – Fora do Prazo” no portal SED (Módulo “Diário de Classe” e “Ficha do Aluno”) e registre uma justificativa para esse status, no próprio portal, explicando o que houve com o discente, o motivo do seu não comparecimento, as tentativas de busca ativa e, também, o porquê dessa categorização fora do prazo;

6) Identifique os estudantes com baixo rendimento escolar no ensino regular e encaminhe para as atividades de reforço e recuperação das disciplinas para as quais eles apresentem dificuldades;

7) Em relação ao Programa de Recuperação de Aprofundamento:



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

- a. Desenvolva materiais didáticos do Aprender Sempre para as demais disciplinas do currículo paulista que se fizerem necessárias e facilite o acesso deste material aos estudantes;
 - b. Planeje os processos de formação dos professores vinculados ao Programa (ATPC – PRA) para as demais disciplinas do currículo paulista que se fizerem necessárias. Além disso, incentive os docentes a participarem mais ativamente das transmissões formativas;
 - c. Para o Projeto de Acompanhamento Pedagógico Formativo, preencha as vagas ociosas nas funções apontadas durante este relatório, tais como: supervisores de ensino, professores coordenadores, professores coordenadores do núcleo pedagógico e professores coordenadores de agrupamento escolar;
 - d. Desenvolva estratégias para estimular o estudante a participar das provas diagnósticas e formativas tempestivamente. E monitore o desempenho dos alunos e promova o acesso dos resultados e das devolutivas de cada Avaliação aplicada;
 - e. Capacite os professores através de uma preparação adequada para utilizar os resultados da AAP ou ADE como ferramenta que colabore não somente para identificar as principais necessidades de aprendizagem de cada estudante, como também propicie o aperfeiçoamento e direcionamento das práticas pedagógicas aplicadas pelo professor durante as aulas regulares;
- 8) Dissemine o Projeto de Reforço e Recuperação, ou outros projetos semelhantes que a Secretaria venha a construir, para todas as unidades escolares da rede estadual e a torne uma prática pedagógica de acompanhamento estudantil permanente no cotidiano escolar, envolvendo também as demais disciplinas do currículo paulista que se fizerem necessárias;
- 9) Monitore os estudantes inscritos no programa Além da Escola através dos relatórios produzidos pela plataforma Centro de Mídias e, para aqueles inscritos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

pouco assíduos, estabeleça estratégias que incentivem sua participação no programa;

10) Em relação ao Projeto de Recuperação Intensiva:

- a. Dissemine este projeto para todas as unidades escolares da rede estadual para as quais tenham alunos com desempenho insatisfatório ou frequência irregular e a torne uma prática pedagógica de acompanhamento estudantil permanente ao final dos períodos letivos (semestral ou anual);
- b. Incentive os estudantes que porventura apresentem desempenho insatisfatório ou frequência irregular no Diário de Classe Digital (boletins escolares) para participar deste Projeto;
- c. Estenda o Projeto para as demais disciplinas do currículo paulista às quais os estudantes apresentem dificuldades, diagnosticadas durante o ano letivo.

3.8. ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

A fiscalização teve como objetivo acompanhar as ações da Secretaria da Administração Penitenciária no exercício de 2021 relativos à estrutura de funcionamento das Unidades Prisionais, em questões afetas a capacidade de atendimento, população carcerária, criação de novas vagas no sistema prisional, aparato tecnológico, quadro de pessoal de segurança e saúde, ações de reintegração social dos custodiados e egressos no sistema prisional e adicionalmente, apresentar os efeitos da calamidade pública decorrente da Pandemia pelo Coronavírus (SARS-CoV-2).

Ressalte-se que se trata de continuidade de acompanhamento de trabalho iniciado no exercício de 2019.



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

Saliente-se ainda que os achados descritos no minucioso Relatório Operacional no exercício são muito semelhantes aos relatados no exercício anterior.

Com relação a execução orçamentária, verificou-se que os recursos destinados à ressocialização do preso, egressos e seus familiares representam, apenas, cerca de 2% do orçamento da SAP desde 2016, resultando em R\$ 31,92 mensais por preso no último ano.

A Fiscalização traz interessante dado quanto à superlotação do sistema prisional: (i) embora tenha ocorrido redução do déficit de vagas em aproximadamente 38%, comparado a 2019, ainda seria necessário construir 62 novas Unidades Prisionais; (ii) algumas Unidades Prisionais abrigam mais que o dobro de sua capacidade de atendimento; e (iii) houve aumento de 7,78% de presos de presos em delegacias em 2021.

Outro dado, que no entender desta ATJ, apenas corrobora a questão da desigualdade social no país, foi a informação trazida pela DCG de que a maior parte da população carcerária é jovem, tem baixa escolaridade e se declara parda ou preta, de acordo com as análises: (i) sexo: 96% são homens e 4% mulheres; (ii) grau de instrução: 1,63% são Analfabetos, 44% não têm Ensino Fundamental Completo e 23% não concluíram o Ensino Médio; (iii) idade: 64% têm entre 18 e 35 anos; e (iv) etnia/cor: 60% de declaram pardos ou de etnia preta.

Chama a atenção a constatação, relacionada ao aparato tecnológico, de que: (i) 84%, ou seja, 150 das Unidades Prisionais não possuem bloqueadores de sinal de aparelhos de telefonia móvel (celulares), a despeito do quantitativo de celulares apreendidos anualmente no âmbito das UPs; (ii) média



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

de 570 apreensões por mês de substâncias proibidas; (iii) implantação de mais 2 aparelhos de Scanner Corporal (equipamento de segurança para inspeção corporal de visitantes) nas UPs no último ano, resultando num total de 196 aparelhos existentes; e (iv) mais 2 UPs com 100% das celas automatizadas no ano de 2021.

Preocupante também a questão relativa ao quadro de pessoal, pois embora a SAP não tenha fornecido os dados, a Fiscalização verificou que: (i) existe média de 9,2 presos para cada agente de custódia, quase o dobro do recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), que é de 01 (um) agente para cada 05 (cinco) presos nas UPs; e (ii) para Resultado de Programa “Razão entre custodiados e agentes de segurança, escolta e vigilância penitenciária (unidade)”, a SAP fixou a taxa de 7,3 ao final do PPA 2020-2023, ainda em patamares superiores ao do recomendado pelo CNPCP.

Referente ao quadro de profissionais da saúde, constatou-se que embora a SAP tenha aumentado o número de convênio com Municípios, 12 UPs não contam com equipe mínima de saúde, conforme preconiza a Deliberação CIB-62/2012.

Constatou-se enfraquecimento nos instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização social do preso, pois: (i) cerca de 9% (18.971 alunos) participaram de alguma atividade relacionada à formação educacional ou profissional (educação formal e cursos profissionalizantes); (ii) mesmo se considerar um preso ocupando apenas um posto de trabalho, ter-se-ia somente 18,54% da população carcerária com ocupação laboral; (iii) inexpressiva a quantidade de egressos que conseguiram colocação no mercado de trabalho por



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

ações diretas da SAP (513 egressos informaram sua recolocação no mercado de trabalho).

Quanto aos efeitos da calamidade pública decorrente do surgimento do Coronavírus (SARS-CoV-2) no sistema prisional paulista, verificou-se: (i) aumento de 80,67% no número de pessoas presas por dívida alimentícia; e (ii) total de 10.402 presos postos em liberdade, desde o início da pandemia, como medida preventiva ao avanço da COVID-19, sendo que mais de 2/3 estavam em Centros de Detenção Provisória.

Em relação a coleta de dados sobre os efeitos da COVID-19 na população carcerária, verificou-se que: (i) foram aplicados 242.837 testes (março/2020 a dezembro/2021), o que corresponde a mais que o total da população carcerária existente; (ii) a taxa de contaminação da população carcerária foi de 7,5% (15.176 presos), havendo pelo menos um contaminado em 147 Unidades Prisionais, das quais 36 UP registraram taxa de contaminação superior à taxa estadual (9,55% em 31/12/2021), sendo o pior cenário no Centro de Detenção Provisória “ASP Willians N. Benjamim” de PINHEIROS II com 85% de infectados; (iii) no total foram registradas 44 mortes na população carcerária no ano de 2021, ante 35 mortes ocorridas no 1º ano da pandemia, distribuídas em 31 Unidades Prisionais, sendo a maior incidência (6 óbitos) na Penitenciária “Dr. José Salgado” – TREMEMBÉ II, a idade média dos que vieram a óbito é de 50,34 anos, variando entre 21 e 79 anos; (iv) os registros de atendimentos médicos realizados somam cerca de 32 mil (março/2020 a dezembro/2021), realizados em maior número em Penitenciárias; (v) foram 209.117 custodiados vacinados com 2ª dose ou dose única e; (vi) no período (março/2020 a dezembro/2021), foram realizadas cerca de 594 mil assistências jurídicas por intermédio de videoconferência.



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

As análises quanto à testagem, confirmação de contágio e eventual desdobramento resultante em morte no quadro de funcionários demonstram as seguintes conclusões: (i) 25.516 testes de COVID-19 foram aplicados nos funcionários no período de março de 2020 a dezembro de 2021, abrangendo aqueles alocados em UP e nas Unidades Administrativas; (ii) total de 4.791 casos confirmados (março/2020 a dezembro/2021); (iii) houve 84 mortes de funcionários (contra 37 mortes em 2020), sendo a idade média de 51 anos, variando entre 31 a 74 anos; (iv) de março/2020 a dezembro/2021 foram 4.787 funcionários afastados, com maior ocorrência em Penitenciárias e; (v) foram vacinados com 2ª dose ou dose única, o total de funcionários, conforme vinculação funcional: Segurança 26.167, Atividade-meio 3.029 e Saúde 1.260.

No que concerne aos gastos públicos para o enfrentamento da Covid-19, pode-se destacar: (i) embora haja disponibilização dos dados de despesas em sítio oficial (Portal da Transparência Estadual), a utilização e/ou mera consulta pela sociedade em geral torna-se dificultosa por gerar arquivos demasiadamente extensos sem diferenciação por órgão; (ii) as despesas com materiais, equipamentos, serviços e insumos para prevenção e combate ao vírus representam 0,08% (correspondente a R\$ 3.403.363,56) do total liquidado pela SAP em 2021, cerca de 40% das despesas não estão atreladas a Fontes Específicas, criadas para registro e identificação de movimentações relacionadas às medidas de combate à Covid-19; (iii) de março/2020 a dezembro/2021 foram distribuídos 10.013.005 unidades de itens enquadrados como equipamentos de proteção individual (EPI).

Nessa conformidade, e na esteira do pronunciamento da DCG, destacamos a seguir os principais encaminhamentos destinados à Secretaria da Administração Penitenciária, ressaltando que são os mesmos propostos no exercício anterior, caso assim entenda e decida o e. Conselheiro Relator.



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

- Articule-se junto aos demais órgãos e Poderes no objetivo de reduzir a população carcerária e garantir o cumprimento das penas dentro dos padrões de dignidade da pessoa humana, incentivando, inclusive, o Programa de Penas e Medidas Alternativas e as técnicas de monitoramento eletrônico;
- Elabore plano de ação para sanear a utilização de celulares em presídios e mantenha a progressiva instalação e regular manutenção dos demais equipamentos;
- Dimensione adequadamente o quadro de pessoal, garantindo a incolumidade tanto dos servidores públicos, quanto dos aprisionados; e
- Estude formas alternativas de estimular os detentos a participarem das atividades de profissionalização e educação formal, além de identificar quais as contribuições que poderiam ser aportadas pelo sistema para a posterior recolocação dos custodiados no mercado de trabalho.

E, adicionalmente, em relação às ações de combate à Covid-19, as seguintes propostas de encaminhamento:

- Mantenha controle efetivo de presos testados, confirmados, independentemente da sua exclusão do sistema prisional, transferência e /ou futura reinserção, bem como do quadro de pessoal de modo a manter mapeamento fidedigno da incidência de Covid-19;
- Intensifique os protocolos de prevenção nas Unidades Prisionais alarmantes em números de casos confirmados e óbitos.



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

3.9. GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS (OUTORGAS E COBRANÇA)¹⁶

O trabalho teve como objetivo examinar em que medida as propostas de encaminhamento contidas no voto das Contas do Governador, exercício 2016, foram efetivamente implementadas pela SIMA – Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (à época Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos e Secretaria do Meio Ambiente), DAEE e Fundação para a Conservação e Produção Florestal (Fundação Florestal), no que se refere à atuação desses órgãos na gestão dos recursos hídricos sob o aspecto das outorgas e da cobrança pelo uso da água.

A aferição ocorreu com base em parâmetros fixados no Manual "Padrões de Monitoramento" do Tribunal de Contas da União (TCU), a saber:

- a) implementada - quando o problema apontado pela auditoria e objeto da deliberação proposta foi solucionado por meio de providências incorporadas às atividades regulares do objeto auditado;
- b) não implementada;
- c) parcialmente implementada - quando o gestor considerou concluídas as providências referentes à implementação da deliberação, sem implementá-la totalmente;
- d) em implementação - se há evidências de que existem ações em curso no sentido de solucionar as ocorrências apontadas durante a auditoria e que deram origem à deliberação proposta;

¹⁶ O estudo deste tópico teve a colaboração da Assessora Técnica Engenheira Sílvia M. A. Guedes Gallardo, a quem agradecemos pela inestimável contribuição.



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

e) não mais aplicável - em razão de mudanças de condição ou de superveniência de fatos que tornem inexecutível a implementação da deliberação.

A seguir, as propostas constantes do Relatório de 2016 e o grau de eficácia na implantação de tais medidas, aferido pela DCG:

1. Aprimore o processo de concessão de outorgas ou incremente o quadro de pessoal caso a implantação da outorga eletrônica não se mostrar suficiente para reduzir os prazos de análise e emissão de outorgas.

Em implementação.

2. Conclua as emissões de outorga no prazo limite de 120 dias previsto na Lei Estadual nº 10.177/98, Art. 33, a fim de atender tempestivamente aos pedidos da população;

Em implementação.

3. Elabore um plano de fiscalização pelo DAEE que integre e aperfeiçoe as atividades fiscalizatórias das diversas diretorias de Bacia;

Não implementada.

4. Criação de interno sobre as solicitações/demandas externas (Justiça, Ministério Público, Prefeituras, entre outros);

Implementada.



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

5. Adote um cadastro de postos de monitoramento quantitativo atualizado, fidedigno que auxilie no controle gerencial dos recursos hídricos;

Não implementada.

6. Cumpra as metas estabelecidas no “Progestão” em relação a segurança de barragens e classifique apropriadamente o cadastro, segundo a categoria de risco e de dano potencial, em conformidade com os critérios estabelecidos no Anexo I da Portaria nº 3.907/2015;

Implementada.

7. Regule a cobrança para usuários rurais pela utilização dos recursos hídricos para todos os usos, quais sejam, nãoconsuntivos ou consuntivos (incluindo irrigação), sem distinção de usuário;

Não implementada.

8. Implemente a cobrança pela utilização dos recursos hídricos para todos em todas as 22 UGRHIs do Estado de São Paulo;

Implementada.

9. Implemente a contraprestação financeira pelo uso das águas nas unidades de conservação, considerando a prestação de serviços ambientais, conforme regulamentado no artigo 47 da lei da lei Federal nº 9.985/00 e nos arts. 32 e art. 38 do Decreto nº 60.302/14 (SIGAP);

Não implementada.



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

10. Promova a inscrição em dívida ativa e no CADIN dos valores exigíveis pelo transcurso do prazo a fim de efetivar e recuperar a arrecadação da cobrança pelo uso de recursos hídricos;

Parcialmente implementada.

11. Criem códigos no SIGEO/SIAFEM a fim de habilitar a inscrição da dívida ativa detalhada por bacia;

Não implementada.

12. Regule o artigo 17 da Lei nº 12.183/05 a fim de garantir a aplicabilidade das sanções administrativas e financeiras no caso de não pagamento da cobrança pelo uso da água;

Implementada.

13. Transfiram os recursos de infrações (multa) da legislação das águas para subconta do FEHIDRO, conforme art. 36, IX, da Lei nº 7.663/1991 c/c art. 22 do Decreto 41.258/1996 c/c art. 7º e 17 da Lei nº 12.183 de 29 de dezembro de 2005 c/c art. 21 do Decreto nº 50.667/2006;

Implementada.

Do exposto, percebe-se que das 13 (treze) medidas pleiteadas no Relatório das Contas do Governador de 2016, apenas 05 (cinco) foram classificadas como “implementadas” (40%). Foram igualmente 05 (cinco) as medidas consideradas “não implementadas” (40%). Duas encontram-se “em implantação” (15%) e uma proposta foi “parcialmente atendida”.

Diante de tal cenário, propõe DCG a reiteração das seguintes propostas:



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

- 1) Aprimoramento do processo de concessão de outorgas ou incremento o quadro de pessoal caso a implantação da outorga eletrônica não se mostrar suficiente para reduzir os prazos de análise e emissão de outorgas
- 2) Conclusão das emissões de outorga no prazo limite de 120 dias previsto na Lei Estadual nº 10.177/98, art. 33, a fim de atender tempestivamente aos pedidos da população;
- 3) Criação de controle interno sobre as solicitações/demandas externas (Justiça, Ministério Público, Prefeituras, entre outros);
- 4) Adoção de cadastro de postos de monitoramento quantitativo atualizado, fidedigno que auxilie no controle gerencial dos recursos hídricos;
- 5) Regulação da cobrança para usuários rurais pela utilização dos recursos hídricos para todos os usos, quais sejam, não-consuntivos ou consuntivos (incluindo irrigação), sem distinção de usuário;
- 6) Implementação da contraprestação financeira pelo uso das águas nas unidades de conservação considerando a prestação de serviços ambientais, conforme regulamentado no artigo 47 da lei da lei Federal nº 9.985/00 e nos arts. 32 e art. 38 do Decreto nº 60.302/14 (SIGAP);
- 7) Promoção da inscrição em dívida ativa e no CADIN dos valores exigíveis pelo transcurso do prazo a fim de efetivar e recuperar a arrecadação da cobrança pelo uso de recursos hídricos;



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

8) Criação de códigos no SIGEO/SIAFEM a fim de habilitar a inscrição da dívida ativa detalhada por bacia.

Esta Assessoria Jurídica, ao ensejo, pede vênias para endossar todas as medidas acima formuladas.

Inobstante, e com relação às propostas originais de encaminhamento 01 e 02, em 2016, oportuno salientar aspectos relevantes do Relatório da Fiscalização.

A Diretoria de Procedimentos de Outorgas e Fiscalização – DPO, criada na estrutura do DAEE em 2002, não possui acesso diligente às informações relativas ao fluxo de processos de concessão de outorga, uma vez não possuir ferramenta ou sistema unificado que reúna os dados produzidos por cada uma das Diretorias de Bacia.

Segundo divulgado no site do DAEE, dependem de outorga:

- a execução de obras ou serviços que possam alterar o regime, a quantidade e a qualidade de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos;
- a execução de obras para extração de águas subterrâneas;
- a derivação de água do seu curso ou depósito, superficial ou subterrâneo, para fins de abastecimento urbano, industrial, agrícola e outros;
- o lançamento de efluentes nos corpos d'água, como esgotos e demais resíduos líquidos tratados, nos termos da legislação pertinente, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final.



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

Sem o controle unificado e eficaz sobre os processos de concessão de outorga em trâmite no DAEE, também não há controle sobre o cumprimento do prazo de outorga no limite dos 120 dias previstos em Lei.

Atualmente, há processos tramitando tanto na via eletrônica quanto em meio físico.

A fiscalização identificou Diretorias de Bacias sem controle dos processos físicos em suas dependências, seja dos que aguardam análise ou dos que já possuem outorga já concedida. A falta de controle, portanto, é observada em nível local e em instância superior de gestão (DPO).

O controle empreendido sobre os processos eletrônicos, que passaram a tramitar após a implantação do Sistema de Outorga Eletrônica – SOE, se mostra mais efetivo do que a tramitação física, mas a fiscalização ainda apurou que “17% das solicitações da concessão de outorga/renovação efetuadas por meio de processos eletrônicos superaram o limite de prazo previsto nas normas citadas, isto é, 120 dias, para emissão das outorgas (2018 a 2020)”.

A necessidade de maior eficácia no atendimento aos prazos definidos em lei revela-se ainda mais necessária se considerarmos que fatores de impacto, como o aumento nos pedidos de outorga - observados com a implantação do sistema eletrônico, e a redução do quadro de pessoal - observada ao longo dos anos e sem a realização de concursos desde 2017, tendem a prejudicar ainda mais análises tempestivas dos pleitos.

A fiscalização propôs reiteração das propostas de encaminhamento relativas à fiscalização operacional de 2016, direcionadas à



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

Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos – SSRH e ao DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica, e entendemos cabível também encaminhamento de propostas às Agências de Bacias analisadas pela fiscalização, para que implementem controles sobre seus estoques de processos físicos e eletrônicos, com o respectivo andamento da situação da concessão das outorgas.

Quanto à proposta original de n.º 03, o DAEE informou que “usualmente a fiscalização se dá a posteriori da emissão da outorga para verificar cumprimento das condições outorgadas, ou quando há denúncia de irregularidade e demandas externas (Ministério Público, Tribunais de Justiça, Serviços de Saneamento, Polícia Ambiental, Comitês de Bacias, cidadãos comuns, e outros” e a fiscalização desta Casa, comparando o número de outorgas concedidas e a quantidade de fiscalizações empreendidas, concluiu que a atividade fiscalizatória é ínfima – 66.111 outorgas foram concedidas e 1.515 fiscalizações empreendidas, entre 2018 e 2021.

Nota-se que as atividades fiscalizatórias são limitadas pelas demandas externas, não havendo plano rotineiro de controle das outorgas já concedidas.

Os serviços de fiscalização das atividades exploratórias de recursos hídricos constituem importante função do DAEE para garantia da devida gestão e da segurança hídrica.

Nessa conformidade, entendemos pertinente não apenas a reiteração da recomendação proposta pela fiscalização, bem como de recomendação para que seja efetivamente implantado o PROFISC - Programa



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

de Fiscalização Continuada, referente à organização, planejamento e execução de ações de fiscalização do uso dos recursos hídricos do Estado de São Paulo.

Já quanto à proposta original de n.º 05, oportuno recordar que em 2016, a Fiscalização concluiu que os postos de medição dos dados hidrológicos do DAEE não possuíam o mesmo grau de detalhamento dos postos da Agência PCJ, resultando na proposta de adoção de cadastro de postos de monitoramento quantitativo atualizado, fidedigno que auxilie no controle gerencial dos recursos hídricos.

Na nova análise empreendida, a fiscalização constatou que permanece a falta de cadastramento adequado dos postos, estando ausentes informações referentes até mesmo ao seu estado de funcionamento e localização precisa.

Tal cenário caracteriza a completa inobservância à recomendação anterior da Casa, prejudicando o acompanhamento permanente das condições das principais bacias hidrográficas do Estado – quanto à pluviometria e fluviometria, bem como a realização de pesquisas, estudos e projetos, destinados ao controle e à utilização dos recursos hídricos. Dentre estes, destaca-se a importante contribuição do DAEE para a implementação de políticas voltadas à gestão de riscos e respostas a desastres naturais e também relacionadas ao abastecimento.

E, por derradeiro, vale observar, com relação à proposta original n.º 6, que dentre as metas definidas no programa PRÓGESTÃO, a fiscalização apurou, em 2016, que “a relação de barragens fiscalizadas pelo DAEE não possuía classificação segundo a categoria de risco e de dano potencial associado em baixo, médio e alto, em termos econômicos, sociais ou de perda



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

de vidas humanas, em conformidade com os critérios estabelecidos no Anexo I da Portaria nº 3907/2015 e com a meta I.5 (Atuação para Segurança de Barragens) do "PROGESTÃO " para 2016".

Nesta nova avaliação, a Fiscalização constatou que a proposta de encaminhamento realizada em 2016 foi implementada, ressaltando, todavia, que “um novo contrato foi firmado com a Agência estabelecendo cronograma de execução para a regulamentação da Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB no âmbito do Estado, com inserção dos dados das barragens no SNISB e no Relatório de Segurança de Barragens- RSB entre 2020-2024, ou seja, para que todas as barragens tenham seu cadastro corretamente classificado no sistema SNISB ainda existem ações em implementação.”, portanto, entendemos que cabe recomendação no sentido da efetivação de tal cadastramento.



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

CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando o extenso e minucioso relatório apresentado pela DCG e as reiteradas violações às determinações e recomendações desta Corte no que toca à renúncia de receitas, opinamos pela emissão de parecer desfavorável às Contas do exercício de 2021, sem prejuízo de que seja a Administração paulista instada a adotar providências com vistas a dar efetiva transparência de que os atos de renúncia fiscal estão inseridos em uma política pública estratégica de fomento, com objetivos socioeconômicos bem definidos.

À consideração de Vossa Senhoria.

ATJ em, 16 de maio de 2022.
