



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



PROCESSO: TC-005272.989.23-7
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
RESPONSÁVEL: GOVERNADOR TARCÍSIO DE FREITAS
EXERCÍCIO: 2023
RELATOR: CONSELHEIRO DR. ROBSON RIDEL MARINHO

Senhora Assessora Procuradora-Chefe,

Em exame as contas anuais do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2023, sob a gestão do Excelentíssimo Senhor Governador Tarcísio de Freitas, apresentadas para o fim do artigo 33, inciso I, da Constituição do Estado, combinado com o inciso I, artigo 2º, e artigo 23 e seus parágrafos, ambos da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, e do artigo 178 e da letra “a”, inciso I, do artigo 183, ambos do Regimento Interno.

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

A cargo desta unidade jurídica a avaliação **(i)** dos mecanismos de transparência nos processos de emendas parlamentares impositivas e de transferências voluntárias, **(ii)** acompanhamento das atividades do Conselho Gestor das Parcerias Público-Privadas (PPPs), **(iii)** transparência, **(iv)** fiscalização de benefícios fiscais e renúncia de receitas, e **(v)** do desempenho operacional da Administração Paulista sob os aspectos da 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 exercida pela Corte, com amparo do artigo 32 da Constituição Paulista, examina o cumprimento dos programas de governo, o desempenho dos órgãos e/ou entidades jurisdicionadas quanto aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como a devida alocação e emprego dos recursos públicos.

No exercício de 2023, as fiscalizações desenvolveram-se nos órgãos e/ou entidades mencionadas pela DCG em seu relatório, e basearam-se em registros administrativos (documentos, contratos e informações requisitados, obtidos *in loco* ou de acesso público); questionários e/ou entrevistas (pesquisa); informações da execução orçamentária e financeira do estado (SIAFEM/SIGEO); e anotações originárias de visitas de equipe, sendo que os relatórios produzidos encontram-se, na íntegra, nos autos dos processos TC-021570.989.23-6, TC-021571.989.23-5, TC-021572.989.23-4, TC-021574.989.23-2, TC-021575.989.23-1.

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

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

Assessoria do segmento de Cálculos igualmente pela aprovação das Contas, com ressalvas.

Feito este breve relato, passamos ao parecer.



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

O acompanhamento das emendas individuais impositivas é feito pelo sistema eletrônico “SP Sem Papel/Serviço Demandas”.

Relativamente ao exercício 2023, as indicações parlamentares ocorreram por meio do “Módulo ALESP”, a ser aprimorado para fins de integração com o Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios (SIAFEM), permitindo assim maior controle, rastreabilidade e transparência na execução das emendas supracitadas, aspecto, portanto, a ser avaliado nos exercícios seguintes.

Também em evolução e desenvolvimento o “Módulo de Indicações das Transferências Voluntárias”, de modo a permitir que a tramitação das indicações, de índole discricionária, seja feita eletronicamente, facilitando sua análise e elevando o nível de transparência do processo, aspecto evolutivo a ser igualmente escrutinado em fiscalizações futuras.

2. ACOMPANHAMENTO DAS ATIVIDADES DO CONSELHO GESTOR DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

Quanto à gestão do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PPP), composto por 46 contratos vigentes (35 concessões comuns e 11 PPPs), é realizada pelo **Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED)**, diretamente subordinado ao Governador do Estado, de gestão superior do Programa Estadual de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na Execução de Obras de Infraestrutura, e pelo **Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (CGPPP)**, vinculado ao Gabinete do Governador, sendo a instância colegiada deliberativa, consultiva, avaliativa e fiscalizadora do Programa Estadual de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



PPPs, competente para fiscalizar a execução das parcerias público-privadas e opinar sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação de contratos.

Em 2023, foram realizadas cinco reuniões ordinárias e uma extraordinária do CDPED e do CGPPP, tendo como pautas diversos projetos do Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) e do Programa Estadual de Desestatização do Estado (PED).

Segundo a LDO 2023, além do CDPED e CGPPP, também participam da gestão dos contratos de concessões comuns e PPPs no Estado de São Paulo a Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Parcerias Públicos-Privadas (CAC-PPP), vinculada à Secretaria de Orçamento e Gestão, a Companhia Paulista de Parcerias (CPP) e a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE-SP), vinculada diretamente ao Governador.

Os conselhos (CDPED e CGPPP) encaminharam, de forma devida, o Relatório Conjunto de Atividades relativo a 2023, fazendo constar a Carteira atual do PED e das PPPs.

Todavia, não foram realizadas na Assembleia Legislativa as reuniões semestrais conjuntas com o Presidente do Conselho Gestor do Programa de PPP, o Secretário de Fazenda e Planejamento e as Comissões Legislativas, com vistas a prestar esclarecimentos sobre as atividades do Conselho Gestor e apresentar resultados auferidos com as parcerias, exigência contida no inciso XIV do art. 5º das Instruções nº 01/2020.

Segundo informa a Secretaria de Parcerias em Investimentos, “as medidas adotadas pelo Governo de São Paulo no combate à pandemia da COVID-19 (...), suspenderam e impossibilitaram a realização de reunião para prestar esclarecimento sobre a Carteira de Projetos dos Programas de PPP e de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



PED na ALESP (...), sem previsão de retomada por convocação por parte dos Deputados.”

Considerando que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o “fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) referente à Covid-19” em 05/05/2023, e o fato de que a realização das reuniões semestrais na ALESP configura exigência legal prevista na Lei Estadual nº 11.688/2004, art. 3º, §º 10, cumpre ao Poder Executivo empreender esforços junto ao Parlamento Estadual com o objetivo de retomar, prontamente, os trabalhos de fiscalização das PPPs, que julgamos cruciais ao fiel acompanhamento das atividades desenvolvidas e resultados dos contratos firmados, portanto, ao efetivo exercício do Controle Externo pela Assembleia Legislativa do Estado, por meio das citadas Comissões.

3. TRANSPARÊNCIA

Para garantir a efetividade da transparência, a LRF prevê mecanismos de controle, como a **publicação regular de relatórios fiscais** e a realização de **audiências públicas** para debater as contas governamentais. Além disso, os gestores são responsabilizados legalmente por eventuais descumprimentos das normas estabelecidas.

Os instrumentos para garantir a transparência incluem planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas, pareceres prévios, o **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** e o **Relatório de Gestão Fiscal**, bem como suas versões simplificadas. A participação popular e as audiências públicas também são essenciais durante os processos de elaboração e discussão dos planos e orçamentos.



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



Esses documentos podem ser encontrados no **portal de acesso à informação da Secretaria da Fazenda**¹, através de links que levam aos endereços eletrônicos das respectivas áreas responsáveis pelos dados. Os cidadãos também podem utilizar o sistema “Fale Conosco” disponibilizado pelo portal para fazer consultas, esclarecer dúvidas e obter informações sobre a Administração Estadual.

O **Conselho de Transparência da Administração Pública** também desempenha um papel fundamental na promoção de maior transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos². Suas sessões, conduzidas virtualmente no exercício de 2023, podem ser visualizadas no canal de comunicação da Ouvidoria Geral do Estado junto com as respectivas atas, o que sinaliza seu comprometimento com a prestação de contas e interesse em garantir a participação da sociedade.

Conforme o Programa Nacional de Transparência Pública, criado pela Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil), o Estado de São Paulo ocupou a **24ª posição no Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal** no exercício de 2021, sendo classificado como nível “B” no **Indicador da Qualidade da Informação Contábil (ICF)**. Essa avaliação considera a consistência dos relatórios e demonstrativos contábeis e fiscais enviados pelo Estado por meio do **Siconfi** (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro).

No entanto, na última avaliação referente ao exercício de 2022, o Estado de São Paulo apresentou um desempenho inferior, ficando

¹ O artigo 8º, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), estabelece responsabilidades adicionais para garantir a transparência.

² Decreto estadual nº 66.850, datado de 15 de junho de 2022, estabelece que o Conselho de Transparência da Administração Pública é parte integrante da estrutura básica da Controladoria Geral do Estado.



em penúltimo lugar entre os Estados e o Distrito Federal, com **108,35 pontos**, e alcançando o nível “C” no **Indicador da Qualidade da Informação Contábil (ICF)**. Alguns dos itens em que o Estado não pontuou incluem questões relacionadas à saúde, deduções de receitas para formação do Fundeb e igualdade da Receita Corrente Líquida.

Os principais desafios enfrentados pelo Estado de São Paulo na melhoria da qualidade das informações contábeis e fiscais incluem:

1. **Consistência e Padronização:** Garantir que os relatórios e demonstrativos contábeis sigam padrões uniformes e sejam consistentes ao longo do tempo.
2. **Capacitação dos Profissionais:** Investir em treinamento e capacitação para os servidores responsáveis pela elaboração e análise das informações contábeis.
3. **Tecnologia e Sistemas:** Atualizar e modernizar os sistemas de informação contábil para facilitar o registro, processamento e divulgação dos dados.
4. **Controle Interno e Auditoria:** Reforçar os mecanismos de controle interno e auditoria para identificar e corrigir eventuais erros ou inconsistências.
5. **Transparência e Acesso:** Garantir que as informações estejam disponíveis ao público de forma clara e acessível, promovendo a transparência e a accountability.

Em síntese, o Estado de São Paulo precisa enfrentar esses desafios para aprimorar a qualidade das informações contábeis e fiscais, fortalecendo a gestão pública e a confiança da sociedade.

4. RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL E DE CONFORMIDADE SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITAS

A fiscalização teve como principal objetivo monitorar a política de planejamento, concessão, mensuração, controle, monitoramento, avaliação e transparência dos favorecimentos por benefícios fiscais/tributários, concedidos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



pelo Governo do Estado de São Paulo, cujos impactos podem implicar ou não em efetiva redução da arrecadação estadual, dentro do conceito de renúncia de receitas e respectiva metodologia de sua apuração, desenvolvida pela Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo.

A DCG relata que houve relevantes avanços sobre o tema na fiscalização das contas de 2023.

De maneira bastante positiva, restou evidenciado no minucioso relatório de que informações necessárias para a Fiscalização realizar seu trabalho foram fornecidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, e que isso permitiu a abordagem de questões que ficaram sem respostas ao final da fiscalização do exercício de 2022: abertura da mensuração de benefício fiscal fruído por CNAE detalhado e por CNPJ; detalhamento, demonstração e realização de testes na metodologia de mensuração e acesso aos processos de pleitos de benefícios, por particulares, com conteúdo que antecede a concessão de benefícios fiscais.

Por outro lado, a crítica quanto à imposição feita pela SFP de transferir as informações por meio de “sigilo” se mantém, em que pese testes realizados pela Fiscalização não identificarem a existência de informação sigilosa na documentação compartilhada, tema que foi pormenorizado em tópico específico.

Quanto à metodologia das projeções das renúncias de receitas, chama a atenção as tabelas elaboradas pela DCG em que se destacam:

- As diferenças das projeções de renúncias entre LDOs e PLOAS, em especial à relativa ao exercício de 2022, que ultrapassam os 10 pontos percentuais, havendo diferenças nos exercícios de 2023 e 2024, mas em percentuais inferiores:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Tabela 256 – Valores totais das Estimativas de Renúncias em 2022

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

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais de 2022

Tabela 257 – Valores totais das Estimativas de Renúncias em 2023

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

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais de 2023

Tabela 258 – Valores totais das Estimativas de Renúncias em 2024

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

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais de 2024

- As diferenças das projeções de renúncias entre LDOs de anos diferentes, com destaque de que em termos absolutos houve a imprecisão média de 30% nas projeções das renúncias entre anos distintos, fato que a Fiscalização considera prejudicar o planejamento de gastos e a análise da proporção das renúncias face às demais despesas do Estado. Nesse ponto, salientamos que a imprecisão vem sendo reportada desde anos anteriores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Tabela 259 – Valores totais das Estimativas de Renúncias em 2022 e 2023 e em 2023 e 2024

Item da Projeção	LDO 22	LDO 23	Diferença %	LDO 23	LDO 24	Diferença %
Estimativa de Renúncia para 2022 (R\$ milhões)	55.492,50	-	-			
Estimativa de Renúncia para 2023 (R\$ milhões)	67.269,80	86.506,05	28,60%	86.506,05		
Estimativa de Renúncia para 2024 (R\$ milhões)	72.231,26	91.739,33	27,01%	91.739,33	63.919,90	-30,32%
Estimativa de Renúncia para 2025 (R\$ milhões)	-	97.251,32	-	97.251,32	67.671,41	-30,42%
				-	71.851,68	-
Média			27,80%	Média		-30,37%

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

A Fiscalização destaca que, a partir da LDO 2024 (proposta em 2023), os valores, que estavam em uma crescente, iniciaram um movimento inverso de decréscimo. Observe, por exemplo, a estimativa de renúncia projetada para o exercício de 2024: na LDO 2022 correspondia a R\$ 72 bilhões; já na LDO 2023 constou o valor de R\$ 92 bilhões e, agora, na LDO 2024, é prevista a quantia de R\$ 64 bilhões.

Em que pese a administração tributária afirmar que a metodologia de apuração é a mesma desde 2020, o decréscimo verificado pode ser creditado ao depuramento realizado para mensuração da renúncia somente no final da cadeia produtiva ou de serviços, o que foi mais bem detalhado pela DCG em tópico específico do relatório.

A DCG relata que os dados relativos aos 267 benefícios vigentes em 2023, fornecidos pela SFP, estão detalhados no Anexo C.7. Contudo, informações protegidas por sigilo fiscal, como os valores usufruídos individualmente, não podem ser reveladas ao público, e por isso foram ocultadas.

Quanto ao total fruído, o documento citado indica o montante de R\$ 46,21 bilhões, mas, de acordo com a nota III, estampada no final da última folha do Anexo C.7, as fruições se deram em 2021, no tocante aos benefícios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



das modalidades isenção, redução de base de cálculo e outros, e em 2022, os da modalidade crédito outorgado. Há, ainda, itens não calculados.

A quantidade de contribuintes favorecidos é de 567.103, e as estimativas para 2023, 2024 e 2025 equivalem, respectivamente, a R\$ 53,86 bilhões, R\$ 57,58 bilhões e R\$ 61,02 bilhões.

Em 2023, o Estado de São Paulo informou ter publicado um total de 20 decretos concedendo benefícios fiscais, incluindo prorrogações de benefícios já existentes, quais sejam:

Tabela 262 - Benefícios fiscais concedidos em 2023

Ordem	Decreto nº	Data	Início da Vigência	Fim da Vigência	Descrição do Benefício
1	Decreto 67.207	27/10/2022	28/10/2022	31/12/2024	Altera o artigo 174 do Anexo I do RICMS, ampliando a isenção concedida para a implantação do "Automated People Mover" – APM, e acrescenta o artigo 178 ao Anexo I do RICMS, para conceder isenção para operações destinadas à expansão da Linha 2 - Verde, trecho Vila Prudente - Penha, da Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô.
2	Decreto 67.208	27/10/2022	28/10/2022	31/12/2024	Acrescenta o artigo 177 ao Anexo I do RICMS para isentar de ICMS as operações com aceleradores lineares.
3	Decreto 67.270	12/11/2022	13/11/2022	30/04/2024	Altera os artigos 14, 92, 94, 154 e 173, todos do Anexo I do RICMS, os quais dispõem sobre a isenção do ICMS nas operações com medicamentos e com equipamentos e insumos para cirurgias.
4	Decreto 67.516	28/02/2023	01/03/2023	31/12/2024	Altera o Decreto 64.771/2020 para incluir o transceptor óptico dentre os equipamentos aos quais se aplica a desoneração de ICMS quando destinado a integrar o ativo permanente de empresas cuja atividade econômica principal seja tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet (datacenters).
5	Decreto 67.517	28/02/2023	01/03/2023	31/12/2024	Acrescenta artigo 79 ao Anexo II do RICMS, para conceder redução de base de cálculo nas operações internas com leite vegetal de aveia de forma que a carga tributária seja equivalente a 7%.
6	Decreto 67.518	28/02/2023	01/03/2023	31/12/2024	Inclui bebidas alimentares a base de soja, leite ou cacau, inclusive os produtos denominados bebidas lácteas, e néctares de fruta no rol do artigo 39 do Anexo II do RICMS beneficiando-os com redução na base de cálculo de forma que a carga tributária das saídas internas corresponda ao percentual de 12%
7	Decreto 67.519	28/02/2023	01/03/2023	31/12/2024	Desonera operações internas realizadas com sementes de soja, farelos e tortas de soja, cascas e farelos de cascas de soja e sojas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



					desativadas e seus farelos, permitindo a manutenção de créditos pelos produtores de ração animal, que contam com isenção.
8	Decreto 67.520	27/02/2023	28/02/2023	Data não informada	Desonera operações de aquisição interna e o na importação de máquinas e equipamentos destinados a integrar o ativo imobilizado de estabelecimentos fabricantes de sucos de fruta, ampliando o efeito do crédito outorgado previsto no artigo 46 do Anexo III do RICMS.
9	Decreto 67.521	28/02/2023	28/02/2023	31/12/2024	Estende a aplicação da isenção prevista no artigo 166 do Anexo I do RICMS aos microgeradores e minigeradores de energia elétrica solar fotovoltaica com potência instalada de até 5 MW.
10	Decreto 67.522	28/02/2023	28/02/2023	31/12/2024	Amplia o crédito outorgado associado ao Decreto 51.624/ 2007, acrescentando equipamentos utilizados por datacenters ao regime especial de tributação pelo ICMS aplicado aos contribuintes da indústria de informática.
11	Decreto 67.525	28/02/2023	28/02/2023	31/12/2024	Acrescenta o artigo 179 ao Anexo I do RICMS para isentar de ICMS as operações com o medicamento Trikafta (princípios ativos Elexacftor, Tezacftor e Ivacaftor), destinado ao tratamento da Fibrose Cística.
12	Decreto 67.526	28/02/2023	28/02/2023	31/12/2024	Altera o RICMS para acrescentar o artigo 48 ao Anexo III, concedendo crédito outorgado para fabricantes de embalagens metálicas, de forma que carga tributária corresponda a 3%, e para desonerar do imposto suas aquisições de bens destinados ao ativo imobilizado.
13	Decreto 67.382	21/12/2022	21/12/2022	31/12/2024	Revertem os efeitos do ajuste fiscal (reduções de benefícios fiscais) que havia sido promovido pelos Decretos 65.254/2020 e 65.255/2020 com base na Lei 17.293/20.
14	Decreto 67.383	21/12/2022	21/12/2022	31/12/2024	Revertem os efeitos do ajuste fiscal (reduções de benefícios fiscais) que havia sido promovido pelos Decretos 65.254/2020 e 65.255/2020 com base na Lei 17.293/20.
15	Decreto 67.441	11/01/2023	11/01/2023	31/12/2024	Revertem os efeitos do ajuste fiscal (reduções de benefícios fiscais) que havia sido promovido pelos Decretos 65.254/2020 e 65.255/2020 com base na Lei 17.293/20.
16	Decreto 67.523	28/02/2023	28/02/2023	31/12/2024	Revertem os efeitos do ajuste fiscal (reduções de benefícios fiscais) que havia sido promovido pelos Decretos 65.254/2020 e 65.255/2020 com base na Lei 17.293/20.
17	Decreto 67.524	28/02/2023	28/02/2023	31/12/2024	Revertem os efeitos do ajuste fiscal (reduções de benefícios fiscais) que havia sido promovido pelos Decretos 65.254/2020 e 65.255/2020 com base na Lei 17.293/20.
18	Decreto 67.555	09/03/2023	10/03/2023	30/04/2024	Isenção e redução da base de cálculo - concede isenção ou redução de base de cálculo do ICMS, conforme a operação, nas operações com obras de arte comercializadas na Feira Internacional de Arte de São Paulo - SP Arte, a ser realizada na cidade de São Paulo no período de 29/03 a 02/04/2023
19	Decreto 67.967	18/09/2023	19/09/2023	31/12/2024	Redução de base de cálculo (IMPORTAÇÃO POR REMESSAS POSTAIS OU EXPRESSAS) - Fica reduzida a base de cálculo do imposto incidente no desembaraço aduaneiro decorrente de importação realizada por remessas postais ou expressas, de forma que a carga tributária seja equivalente à aplicação do percentual de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



					17% (dezesete por cento), incluídos eventuais adicionais previstos na legislação, independentemente da classificação tributária do produto importado, desde que a remessa internacional tenha sido submetida, no âmbito federal, ao Regime de Tributação Simplificada - RTS, instituído pelo Decreto-Lei federal nº 1.804, de 3 de setembro de 1980.
20	Decreto 68.058	06/11/2023	07/12/2023	31/12/2023	Isenção do ICMS nas operações com bens ou mercadorias comercializados na Feira Escandinava de 2023.

Fonte: elaborado pela fiscalização a partir das Informações nº 191/2023 (evento 10.50 do eTCESP nº 7732.989.23-1), 379/2023 (evento 22.36 do eTCESP nº 7732.989.23-1) e 34/2024 (evento 70.7 do eTCESP nº 7732.989.23-1) - SRE-G

A Fiscalização repisa que, em 2023, os benefícios relacionados ao ICMS foram instituídos por decretos do Executivo, em desobediência ao Princípio da Reserva Legal previsto no §6º do artigo 150 da Constituição Federal e às reiteradas orientações desta E. Corte sobre a necessidade de lei estadual específica para a incorporação de benefícios fiscais deliberados em convênio pelo CONFAZ, citando ainda o entendimento firmado na decisão proferida pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5.929-DF.

Informa que a Secretaria da Fazenda sempre defendeu pela constitucionalidade da concessão por meio de decreto apoiando-se na Lei Complementar 24/1975, no Parecer PA nº 35/2007 da Procuradoria Geral do Estado, e na alegação de que as decisões do STF sobre a matéria seriam controversas.

A Fiscalização mantém seu entendimento de que os artigos 22 e 23 da Lei nº 17.293/2020 confrontam a Constituição Federal de várias maneiras, inclusive ao estabelecer uma “manifestação legislativa tácita” após um prazo de 15 dias, em sistemática verdadeiramente inovadora do processo legislativo, a desafiar o conceito de lei específica, entendida esta como o produto do processo legislativo tradicional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Em relação ao artigo 22 da Lei nº 17.293/2020, a Fiscalização traça a cronologia das decisões relacionados ao dispositivo legal, iniciando com a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, que reconheceu a constitucionalidade do artigo 22 da Lei nº 17.293/2020, e **atualizando** com a última decisão que impacta a ação, proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, em sede de Agravo Interno no Recurso Extraordinário nº 1.394.084/SP em 31/05/2023, **com trânsito em julgado em 30/08/2023**, que determinou a extinção da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, julgando prejudicado o Recurso Extraordinário e o Agravo Interno, pela perda do interesse de agir do recorrente quanto à declaração de inconstitucionalidade do referido disposto legal, tendo em vista que o artigo 22 objeto da ADI foi expressamente revogado pelo artigo 1^o da Lei Estadual nº 17.627, de 07/02/2023, o que impede o seu prosseguimento, conforme jurisprudência consolidada do STF.

A DCG frisa que a partir de 08/02/2023, data da revogação do artigo 22 da lei mencionada, as renovações de benefícios vigentes, relativos ao ICMS, por parte do Governo do Estado, não podem mais ter por parâmetro legal o disposto no artigo 22 da legislação anterior, mas destaca que os 20 decretos que instituíram benefícios fiscais para 2023 foram introduzidos no ordenamento, aparentemente, com o amparo no artigo 23 da Lei nº 17.293/20, ou seja, a DCG não identificou evidências de que houve renovações de benefícios vigentes no exercício de 2023 com fulcro no art. 22.

Para o exercício de 2023, a DCG enfatiza e traz ao debate a argumentação de que **“o artigo 23 permaneceu intocado durante todo o tempo de sua vigência, até o fechamento deste relatório, não tendo sido submetido a controle de constitucionalidade e, por esta única razão, esta fiscalização mantém a análise deste tópico, necessário à discussão desta Corte**

³ Artigo 1^o - Fica revogado o artigo 22 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020.



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



quanto à concessão de benefícios fiscais através de decreto do poder executivo, em desacordo ao quanto determinado pelo artigo 150, §6º da Constituição Federal de 1988”.

Entende a Fiscalização que, *“na esteira das competências que lhe são atribuídas para verificação da regularidade e conformidade legal das Contas Estaduais, tem-se a inexorável necessidade desta Colenda Corte apreciar a constitucionalidade do dispositivo legal subjacente”* (art. 23 da Lei nº 17.293/20), ou em outros termos, *“a despeito dos Tribunais de Contas não deterem competência jurídica para extirpar do ordenamento as normas consideradas inconstitucionais, o fato é que, para o pleno desenvolvimento de suas funções institucionais, as Cortes podem e devem utilizar a conclusão derivada de tal juízo (constitucionalidade ou não de determinada norma) como critério de avaliação dos atos praticados por aqueles que tem o dever de prestar Contas”.*

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



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

Artigo 22 - Fica o Poder Executivo autorizado a:

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

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



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

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

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

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

Eis a ementa da decisão:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



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

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

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

AUSÊNCIA DE VÍCIO MATERIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE.

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

(...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



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

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

(...)

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Além do precedente citado, trazemos à discussão a decisão proferida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2012280-37.2021.8.26.0000**, proposta pelo Diretório Estadual de São Paulo do Partido dos Trabalhadores, em julgamento realizado em 27/07/2022, publicado no DJE de 10/08/2022, **ainda sem trânsito em julgado**, de Relatoria do Desembargador Campos Mello, **que embora tenha considerado inepta a Inicial em relação à alegação de inconstitucionalidade do art. 23, constou na fundamentação elaborada pelo Relator a assertiva de que o reconhecimento da constitucionalidade do art. 22 implicava também no reconhecimento da constitucionalidade do art. 23**, e em que pese tal ponderação não ter sido levada à parte dispositiva da decisão, serve de reforço ao entendimento adotado por esta assessoria, cujos trechos de interesse transcrevemos:

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Noticiamos que contra o v. Acórdão, foi interposto o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1.449.987 - São Paulo - no Supremo Tribunal Federal, sendo que a decisão monocrática proferida pelo Ministro Gilmar Mendes em 24/10/2023, com **trânsito em julgado em 25/11/2023**, foi dado provimento ao recurso extraordinário da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, para cassar o acórdão recorrido, unicamente **quanto ao art. 58, II e III, da Lei nº 17.293/20**, e determinar o retorno dos autos à origem a fim de que seja proferido novo julgamento com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ressaltamos que a determinação para a reapreciação da inconstitucionalidade do art. 58⁴, inciso II e III, da Lei nº 17.293/20 é matéria alheia, sem correlação, com o decidido sobre o art. 23 em exame.

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

⁴ **Artigo 58** - Os dispositivos adiante indicados passam a vigorar com a seguinte redação:

(...)

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



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

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

No que tange ao fluxo administrativo dos processos concessivos e a metodologia de avaliação prévia ou “ex-ante”, a DCG realizou análise do detalhamento elaborado pelo Departamento de Estudos de Políticas Tributárias (DEPT) sobre os procedimentos regulados pelas Resoluções SFP 51/22 e 69/23, que disciplinam a análise e o trâmite de solicitações de benefícios fiscais na estrutura organizacional da Secretaria, verificando que a atual regulamentação requer aperfeiçoamento, tendo em vista que um processo administrativo preliminar adequado à outorga de tais benefícios deveria responder claramente às seguintes questões, por exemplo:

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



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

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

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

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

A DCG propõe recomendação de que os instrumentos normativos de processos de concessão de benefícios fiscais passem a constar e abordar diretrizes claras capazes de responder às questões listadas, sintetizadas em itens como: interesse público envolvido; objetivos a serem alcançados e métricas de verificação; metas a serem atingidas e em que prazo; contrapartidas esperadas e/ou benefícios esperados para o entorno geográfico dos beneficiários; melhorias que poderão ser geradas em infraestrutura, eficiência energética, energia limpa, inovações, pesquisa e como isso poderá ser verificado, seja através de indicadores ou outras métricas; impactos socioeconômicos esperados após a implementação do benefício e como podem ser avaliados e monitorados; existência de alternativas menos custosas aos cofres públicos ou mais eficientes para o alcance da política pública envolvida; e alinhamento da política pública alvo desta concessão de benefícios fiscais com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Como novidade no exercício de 2023, no que tange ao cumprimento das prescrições do art. 14 da LRF para a renúncia de receita, a DCG destaca que dentre os 20 decretos que concederam benefícios fiscais em 2023, 6 decretos, embora estejam, sob o aspecto formal, fundamentados no art. 14, II, da LRF, apresentaram como medida de compensação, de forma inovadora, a decisão do Governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023, ou seja, a SFP defende que a decisão de não implementar certos benefícios tributários, que já haviam sido considerados nas estimativas de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023, geraria um “...aumento de receita não considerado na previsão orçamentária” e que, na visão do órgão fazendário, esse “espaço fiscal” permitiria a concessão de outros benefícios, desde que a renúncia total não excedesse o montante inicialmente previsto.

Os 6 decretos são os seguintes:

Quadro 13 - Benefícios fiscais concedidos em 2023 com indicação de medidas de compensação

Ordem	Decreto nº	Expediente	Indicação de Medidas de Compensação conforme Art. 14, II da LRF
5	Decreto 67.517	SFP - EXP - 2022/2644 78	Estimativa de renúncia de receitas associada à medida estaria amparada por medida de compensação resultante da decisão de governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023, conforme registrado no protocolado SFP-EXP-2022/305828
6	Decreto 67.518	SFP - EXP - 2022/3059 85	Estimativa de renúncia de receitas associada à medida estaria amparada por medida de compensação resultante da decisão de governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023, conforme registrado no protocolado SFP-EXP-2022/305828
7	Decreto 67.519	SFP - EXP - 2022/3146 68	Estimativa de renúncia de receitas associada à medida estaria amparada por medida de compensação resultante da decisão de governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023, conforme registrado no protocolado SFP-EXP-2022/305828
8	Decreto 67.520	SFP - EXP - 2022/3060 68	Estimativa de renúncia de receitas associada à medida estaria amparada por medida de compensação resultante da decisão de governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023, conforme registrado no protocolado SFP-EXP-2022/305828
11	Decreto 67.525	SFP - EXP - 2022/1098 3	Estimativa de renúncia de receitas associada à medida estaria amparada por medida de compensação resultante da decisão de governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023, conforme registrado no protocolado SFP-EXP-2022/305828



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



19	Decreto 67.967	SEI 017000623 04/2023-31	Estimativa de renúncia de receitas associada à medida estaria amparada por medida de compensação resultante da decisão de governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023, conforme registrado no protocolado SFP-EXP-2022/305828
----	-------------------	--------------------------------	---

Fonte: elaborado pela fiscalização a partir dos Sumários quantitativos e documentações constantes das **Informações nº 191/2023** (evento 10.51 a 10.59 do eTCESP nº 7732.989.23-1), **379/2023** (evento 22.38 do eTCESP nº 7732.989.23-1) e **34/2024** (evento 70.7 do eTCESP nº 7732.989.23-1) - SRE-G

Tem razão a DCG quando afirma que a “*dúvida da fiscalização se fundamenta em 2 pontos essenciais, afinal, trata-se de benefícios não previstos na LDO 2023 e não incluídos em estimativa de receita da LOA 2023: 1º) A LRF não abre interpretação para exceções, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, devem atender ao disposto na LDO, ou seja, se referido benefício ou incentivo não estava disposto na LDO, não há cobertura legal para sua concessão (art. 14, caput, da LRF); 2º) Além de atender ao disposto na LDO, deve estar demonstrado na estimativa de receita da LOA do exercício (art. 14, I da LRF) ou, caso contrário, deve estar acompanhada de medidas de compensação (art. 14, II da LRF). Além disso, a LRF ainda esclarece que estas medidas de compensação devem representar ‘aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (art. 14, II da LRF)’. E ainda, ‘o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas’ (art. 14, II, §2º, LRF).”*

A DCG esclarece que a administração estadual tenta mesclar o inciso I e II do artigo 14, como se fosse a mesma coisa, quando na verdade, são excludentes, ou seja, ou o benefício está previsto na LDO e, em decorrência disso, compõe a estimativa de receita da Lei Orçamentária, ou, se não compõe a estimativa de receita, precisa ter indicada uma medida de compensação que, necessariamente, deve significar aumento de receita já implementado quando da edição do “novo benefício tributário”.



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



Desta feita, a DCG entende que o Governo do Estado de São Paulo afrontou o caput e o inciso II do artigo 14 da LRF, tornando irregulares e ilegais os benefícios fiscais concedidos por meio dos Decretos nºs 67.517, 67.518, 67.519, 67.520, 67.525 e 67.967 de 2023.

A Fiscalização propõe que haja determinação para que a administração estadual se abstenha de conceder benefícios fiscais que não estão previstos na LDO, que não possuam estimativa na LOA do exercício ou, se for o caso, que indique efetiva medida de compensação, ou seja, que efetivamente represente aumento de receita no exercício de concessão decorrente de: elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Em relação à metodologia da mensuração da renúncia fiscal fruída, mantém-se a crítica realizada em anos anteriores de que a mensuração da renúncia de receitas possui defasagem temporal de 2 anos.

Ainda no que tange à metodologia da mensuração, a DCG trouxe minucioso relato das descrições e análises metodológicas expostas na Nota Técnica DEPT nº 07/2024, mas destacou que o relato não constitui uma validação destes métodos, tendo em vista a complexidade e as particularidades específicas desses procedimentos, associadas às questões que envolvem sigilo, que limitam a condução de reproduções independentes para fins de testes e verificações de controle externo.

Mas ainda assim, com base nas informações detalhadas na Nota Técnica DEPT nº 07/2024, a DCG destaca que foi possível a formulação de avaliações críticas à metodologia empregada.

Dentre as críticas, se destacam que o GESP seleciona os benefícios fiscais que, com base em seu estudo representam renúncia fiscal (em regra os benefícios no final da cadeia) e os benefícios que não representam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



renúncia fiscal (em regra os benefícios em elo intermediário da cadeia), sendo que a Fiscalização entende que é necessário apurar o montante de benefícios fiscais fruídos (mesmo que o benefício não se enquadre como renúncia aos cofres públicos na metodologia de apuração de renúncia da SFP), por representarem benefícios financeiros, econômicos ou vantagem competitiva ao contribuinte titular do referido benefício.

Portanto, diante da atual metodologia de mensuração da renúncia de receitas que adota como regra geral a seleção de contribuintes cujas operações comerciais podem ser entendidas como final da cadeia produtiva e com produtos/serviços beneficiados por algum dos benefícios de isenção, redução de base de cálculo ou crédito outorgado, a DCG destaca que houve a limitação a objetivo secundário do trabalho da fiscalização que era o de verificar valores fruídos, por contribuinte beneficiário (seja benefício em caixa, seja por permitir valores de venda menores ou compatíveis com o da concorrência).

E como consequência da ausência de informação de benefício fruído por contribuinte, a Diretoria de Contas assevera que não é possível fiscalizar e opinar, com razoável segurança, sobre diversos aspectos, por exemplo:

- a) Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora e cumprimento de pré-requisitos necessários ao usufruto do benefício; ou, avaliação da adequação de ausência de exigências ou pré-requisitos ou contrapartidas socioeconômicas;
- b) 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;
- c) 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;



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



- d) 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;
- e) Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;
- f) Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência;
- g) Desvios de finalidade na concessão de benefícios.

Endossamos a recomendação da DCG para que a administração tributária do governo estadual paulista adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais que concede, de modo a conseguir identificar os beneficiários independente de, ao final da cadeia, este benefício representar ou não efetiva renúncia de receitas.

Especificamente quanto à metodologia atualmente empregada pela SFP para a avaliação de créditos outorgados, verificou-se que a metodologia é baseada exclusivamente em informações declarativas presentes na Guia de Informação e Apuração do ICMS (GIA), no qual os contribuintes registram os créditos outorgados em um campo genérico da GIA denominado "Outros Créditos", um campo de texto do tipo "aberto", que também pode abranger outros tipos de créditos, requerendo que o órgão fazendário realize um cotejamento dos respectivos CNAES em 2 dígitos com o tipo de benefício fiscal aplicado.

A Fiscalização tece críticas a essa metodologia, por apresentar uma lacuna significativa, pois desconsidera se os produtos comercializados realmente se enquadram nas condições estipuladas para a concessão dos créditos, e que embora a SFP busque minimizar tais riscos a partir dos contrastes das classificações econômicas dos contribuintes com os tipos de benefícios utilizados, a filtragem por CNAE com 2 dígitos se mostra demasiadamente ampla, sem olvidar que se ressentir do acréscimo de outras variáveis úteis à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



identificação dos perfis das empresas conforme o tipo de crédito outorgado (artigo do anexo III do RICMS).

Dessa forma, a DCG propõe recomendação de que a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) revise e refine sua metodologia de avaliação de créditos outorgados para incorporar uma análise mais detalhada e abrangente que inclua não apenas as informações declarativas, mas também dados concretos das transações comerciais, como as notas fiscais. Ao adotar um sistema de classificação mais específico e integrar outras variáveis relevantes, a SFP poderia aumentar significativamente a precisão de suas avaliações, mitigar riscos de concessões indevidas e, conseqüentemente, fortalecer a confiança pública nas políticas de incentivo fiscal.

O órgão de instrução critica que os dados de renúncias fiscais são apresentados apenas até o segundo dígito do CNAE, conforme constatado, por exemplo, nas Tabelas dos Anexos de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e outras informações enviadas pela SFP e que esta prática resulta em uma generalização que marcara a diversidade e especificidade das atividades econômicas, prejudicando uma análise pormenorizada.

E em face da SRF não possuir a sistemática de elaborar as informações de benefício fruído por contribuinte, o órgão de instrução salienta que, por meio da Requisição DCG-1 nº 67/2023, a SFP foi instada a apresentar os valores dos benefícios fiscais fruídos, por beneficiários, durante o exercício de 2021 (casos de Isenção, Redução de Base de Cálculo, Outras Desonerações) e 2022 (Crédito Outorgado), relativos a alguns benefícios selecionados e que afetam os CNAES 10, 13, 47, 56, correspondentes, respectivamente, aos setores de fabricação de produtos alimentícios, fabricação de produtos têxteis, comércio varejista e alimentação.

A seleção realizada pode ser verificada na tabela a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Tabela 264 - Setores selecionados - valores segregados por CNPJ, tipo de benefício e ano

Em R\$ milhares

<i>Tipo de Benefício Fiscal</i>	<i>Valores segregados por CNPJ</i>	<i>Total Fruído (LDO 2024)</i>	<i>%</i>	<i>Ano</i>
Crédito Outorgado	R\$ 3.752.126,24	R\$ 13.640.511,00	27,51%	2022
Isenção	R\$ 125.827,57	R\$ 16.181.995,63	0,78%	2021
Outras desonerações de ICMS	R\$ 288.341,73	R\$ 949.445,00	30,37%	2021
Redução de Base de Cálculo	R\$ 1.014.246,69	R\$ 17.598.286,10	5,76%	2021
Total	R\$ 5.180.542,23	R\$ 48.370.237,73	10,71%	-

Fonte: elaborado pela Fiscalização a partir dos dados constantes da Informação nº. SRE-G nº. 14/2023 e do teor da LDO 2024 do Estado de São Paulo.

Dentre as análises realizada pela Fiscalização, salta aos olhos a constatação de que os **50 maiores beneficiários** (anonimizados) respondem por **55,12%** do todo (R\$ 2,88 bilhões), sendo a média de valores dentre estes equivalentes a **R\$ 57,1 milhões**, algo em torno de **20.000%** acima da média geral de R\$ 248.723,40 (a seleção contou com R\$ 5,1 bilhões distribuídos por 18.195 contribuintes), conforme tabela a seguir:

Tabela 265 - Renúncias fiscais fruídas em 2021 e 2022

<i>Empresa</i>	<i>CNPJ</i>	<i>Valor total de Renúncias Fruídas entre 2021 e 2022</i>	<i>% sobre o total Da seleção</i>
Empresa 1	CNPJ – 001	R\$ 439.610.634,81	8,49%
Empresa 2	CNPJ – 002	R\$ 191.118.649,85	3,69%
Empresa 3	CNPJ – 003	R\$ 167.449.776,43	3,23%
Empresa 4	CNPJ – 004	R\$ 151.022.939,99	2,92%
Empresa 5	CNPJ – 005	R\$ 116.302.279,53	2,24%
Empresa 6	CNPJ – 006	R\$ 107.806.640,81	2,08%
Empresa 7	CNPJ – 007	R\$ 86.345.872,49	1,67%
Empresa 8	CNPJ – 008	R\$ 78.895.498,82	1,52%
Empresa 9	CNPJ – 009	R\$ 74.928.557,84	1,45%
Empresa 10	CNPJ – 010	R\$ 71.232.820,89	1,38%
Empresa 11	CNPJ – 011	R\$ 68.589.237,46	1,32%
Empresa 12	CNPJ – 012	R\$ 66.796.567,84	1,29%
Empresa 13	CNPJ – 013	R\$ 59.655.234,45	1,15%
Empresa 14	CNPJ – 014	R\$ 58.221.097,68	1,12%
Empresa 15	CNPJ – 015	R\$ 49.447.622,69	0,95%
Empresa 16	CNPJ – 016	R\$ 49.054.012,01	0,95%
Empresa 17	CNPJ – 017	R\$ 48.687.768,47	0,94%
Empresa 18	CNPJ – 018	R\$ 42.808.674,38	0,83%
Empresa 19	CNPJ – 019	R\$ 41.810.389,33	0,81%
Empresa 20	CNPJ – 020	R\$ 40.787.577,84	0,79%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Empresa 21	CNPJ – 021	R\$	39.269.776,45	0,76%
Empresa 22	CNPJ – 022	R\$	37.646.013,38	0,73%
Empresa 23	CNPJ – 023	R\$	37.289.806,96	0,72%
Empresa 24	CNPJ – 024	R\$	36.618.201,41	0,71%
Empresa 25	CNPJ – 025	R\$	34.086.819,12	0,66%
Empresa 26	CNPJ – 026	R\$	33.132.312,01	0,64%
Empresa 27	CNPJ – 027	R\$	32.848.369,75	0,63%
Empresa 28	CNPJ – 028	R\$	32.512.129,71	0,63%
Empresa 29	CNPJ – 029	R\$	32.284.596,42	0,62%
Empresa 30	CNPJ – 030	R\$	32.183.208,80	0,62%
Empresa 31	CNPJ – 031	R\$	31.653.946,61	0,61%
Empresa 32	CNPJ – 032	R\$	29.733.404,91	0,57%
Empresa 33	CNPJ – 033	R\$	27.808.311,39	0,54%
Empresa 34	CNPJ – 034	R\$	27.727.718,14	0,54%
Empresa 35	CNPJ – 035	R\$	27.351.615,17	0,53%
Empresa 36	CNPJ – 036	R\$	26.320.017,43	0,51%
Empresa 37	CNPJ – 037	R\$	26.262.199,90	0,51%
Empresa 38	CNPJ – 038	R\$	25.781.416,09	0,50%
Empresa 39	CNPJ – 039	R\$	25.506.634,56	0,49%
Empresa 40	CNPJ – 040	R\$	25.317.633,34	0,49%
Empresa 41	CNPJ – 041	R\$	25.315.262,53	0,49%
Empresa 42	CNPJ – 042	R\$	25.177.148,57	0,49%
Empresa 43	CNPJ – 043	R\$	23.584.688,32	0,46%
Empresa 44	CNPJ – 044	R\$	22.683.092,75	0,44%
Empresa 45	CNPJ – 045	R\$	22.603.796,49	0,44%
Empresa 46	CNPJ – 046	R\$	21.706.278,78	0,42%
Empresa 47	CNPJ – 047	R\$	21.611.108,71	0,42%
Empresa 48	CNPJ – 048	R\$	21.072.254,25	0,41%
Empresa 49	CNPJ – 049	R\$	19.835.572,02	0,38%
Empresa 50	CNPJ – 050	R\$	19.798.314,74	0,38%

Fonte: elaborado pela Fiscalização a partir dos dados constantes da Informação nº. SRE-G nº. 14/2023 e do teor da LDO 2024 do Estado de São Paulo.

Outra constatação curiosa da Fiscalização, decorrente do confronto do CNPJs destes 50 maiores beneficiários com o sistema de Dívida Ativa do Estado, consiste no fato de que 20 deles possuem débitos inscritos, dos quais 5 estão entre os 500 maiores devedores do Estado. A tabela a seguir consolida tal diagnóstico:



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



Tabela 266 – Valores inscritos em Dívida Ativa dos 20 maiores beneficiários de renúncias fiscais

Empresa	CNPJ RAIZ	Valor total de Renúncias – R\$	Total de Débitos Inscritos em Dívida Ativa (2)	Lista 500 maiores
Empresa 1	CNPJ - 001	R\$ 439.610.634,81		sim
Empresa 6	CNPJ - 006	R\$ 107.806.640,81		sim
Empresa 7	CNPJ - 007	R\$ 86.345.872,49		não
Empresa 8	CNPJ - 008	R\$ 78.895.498,82		não
Empresa 9	CNPJ - 009	R\$ 74.928.557,84		não
Empresa 10	CNPJ - 010	R\$ 71.232.820,89		não
Empresa 12	CNPJ - 012	R\$ 66.796.567,84		sim
Empresa 18	CNPJ - 018	R\$ 42.808.674,38		não
Empresa 27	CNPJ - 027	R\$ 32.848.369,75		não
Empresa 38	CNPJ - 038	R\$ 25.781.416,09		não
Empresa 45	CNPJ - 045	R\$ 22.603.796,49		não
Empresa 47	CNPJ - 047	R\$ 21.611.108,71		não

Fonte: elaborado pela Fiscalização a partir dos dados constantes da Informação nº. SRE-G nº. 14/2023 em cruzamento com consultas ao sistema da Dívida Ativa do Estado de São Paulo⁵ e lista dos 500 maiores devedores do Estado. Valores da Dívida Ativa tarjados para evitar identificação indireta dos beneficiários das renúncias.

(1) Renúncia de Receitas fruídas em apenas um exercício: 2021 (isenção e Redução de base de cálculo) e 2022 (casos de crédito outorgado).

(2) Saldo de Dívida Ativa Acumulado – posição em abril/2024.

A DCG enfatiza que este cenário evidencia uma concentração significativa dos benefícios fiscais em um grupo restrito de contribuintes, desafiando a noção de distribuição equitativa dos incentivos fiscais, mesmo considerando a possibilidade de diferença no volume de vendas de cada um. O usufruto de benefícios de forma acumulada com dívidas tributárias em aberto, agrava a condição de tratamento diferenciado.

No que tange aos créditos outorgados, verificou-se que de um total de 5.820 beneficiários, uma minoria de 7,94%, ou seja, 462 beneficiários, foram responsáveis por absorver 90,59% do total de créditos outorgados, somando um montante de R\$ 11.701.040.588,33. Por outro lado, os 92,06% restantes, que

⁵ Consulta pública também disponível em <https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/sc/pages/consultas/consultarDebito.jsf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



compõem 5.358 beneficiários, dividiram entre si apenas 9,41% do total dos créditos, equivalente a R\$ 1.215.328.128,89.

Tabela 267 - Distribuição do crédito outorgado

	Quantidade de Beneficiários de Créditos Outorgados	% Beneficiários de Créditos Outorgados em 2022	% do Total de Créditos Outorgados em 2022	Total de Créditos Outorgados em 2022
Total de beneficiários	5820	100,00%	100%	R\$ 12.916.368.717,22
Acima da média	462	7,94%	90,59%	R\$ 11.701.040.588,33
Demais	5358	92,06%	9,41%	R\$ 1.215.328.128,89

Fonte: elaborado pela fiscalização com dados enviados em atendimento à diligência aberta pelo Tribunal Pleno em 2023, via SEI sigiloso.

Quanto à avaliação e monitoramento, pelo Governo do Estado, da efetividade da renúncia de receitas, a DCG relata as diferentes Notas Técnicas DEPT nas quais a SFP teve a oportunidade de informar os impactos das renúncias em diversos setores, mas a Fiscalização concluiu que os estudos enviados não atestam a vantajosidade ou não das medidas propostas frente a qualquer objetivo elencado, ainda que genérico ou ainda que se refira a um benefício reativo à guerra fiscal, entende-se que, se for este o caso, o estudo tem condições de chegar a esta conclusão, colhendo documentação completa para tal.

No que tange ao tópico “Desafios da Transparência Ativa em Renúncias Fiscais e Análise Atual no Estado de São Paulo”, a DCG ressalta a importância da SFP publicar os dados relativos às renúncias e benefícios fiscais, incluindo os tipos e valores fruídos por CNPJ, conforme já autorizado pelo Código Tributário Nacional, e a exemplo de outros entes federativos que já adotam práticas semelhantes, como a União e os Estados do Rio de Janeiro, Ceará, Mato Grosso e Rondônia, que têm publicadas, ao menos, suas listas de beneficiários.

Este segmento jurídico da ATJ também repisa que a Secretaria da Fazenda e Planejamento deve envidar esforços para acompanhar a evolução do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



assunto, a exemplo das mudanças que estão ocorrendo em âmbito federal, tendo em vista que a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil regulamentou o inciso IV do § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional) por meio da Portaria RFB nº 319⁶, de 11/05/2023, passando a divulgar no portal institucional da RFB⁷ e no Portal Brasileiro de Dados Abertos⁸, as informações referentes ao tema.

Quanto aos impactos do sigilo no processo de fiscalização das renúncias de receitas de 2023, destaco que a DCG concluiu, em síntese, que todos os levantamentos realizados e análises comprobatórias apresentadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento não foram suficientes para comprovar que infração ao sigilo fiscal estaria sendo cometida ao publicizar valores de renúncia de receitas, fruídos por particulares, na condição de beneficiários de benefícios fiscais que lhe foram concedidos pelo Governo Estadual, conforme autorizado pelo Código Tributário Nacional, cujo inciso IV do §3º do artigo 198 coloca como exceção ao sigilo fiscal, o “incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.” .

Endossamos a recomendação da DCG de que o Governo Estadual, por intermédio da Secretaria da Receita Estadual, deixe de alegar sigilo em informações sobre valores pertinentes a receita pública que foi renunciada em favor de contribuintes pessoas jurídicas. A divulgação deve incluir, no mínimo, o

⁶ Disponível em:

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=130676>

⁷ Disponível em:

<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/planilhas/beneficios-e-renuncias-fiscais>

⁸ Disponível em:

<https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/incentivo-renuncia-beneficio-ou-imunidade-de-natureza-tributaria---pj---anexos-iii-e-iv-da-portaria->



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



tributo, o benefício fiscal, os beneficiários e respectivos valores que foram fruídos, por ano-calendário.

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

Item do plano de ação	Ação	Análise TCESP
1	Normatização das etapas de avaliação e monitoramento de benefícios tributários.	Dentre a norma vigente, não consta responsabilidade específica e critérios a serem considerados para avaliação “ex ante” e “ex post” vinculada com política pública de fomento, de defesa do mercado paulista, ou outro a ser formalizado;
7	Realizar diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles <i>a priori</i> (diagnóstico, objetivos e interesse público) e <i>a posteriori</i> (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais.	- Identificação dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais. Não foram apresentados estudos ex post capazes de fazer a ligação (monitoramento e efetividade) com a avaliação ex ante (diagnóstico, objetivo, interesse público);
3	Implantar controles e sistemas de informação voltados à mensuração dos montantes de benefícios fiscais fruídos por modalidade de renúncia, por tributo, por setor econômico e por contribuinte.	A metodologia apresentada mensura somente benefícios que considera renúncia de receitas ao final da cadeia produtiva. Os benefícios fruídos durante o processo de produção não são apurados e identificados pela SFP
4	Apresentar, periodicamente, avaliação pelo sistema de controle interno, de todas as fases da Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimativa, controle, mensuração e efetividade.	O controle interno, de dentro da SFP manifestou-se. Ainda não há avaliação pelo Sistema de Controle Interno Central.
6	Revisar e apresentar justificativas e medidas de compensação quanto aos casos de manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios fiscais, conforme item 2.3.2.2.	A administração tributária do GESP não tem apresentado medidas de compensação que atendam à LRF e representem efetivo aumento de receita, já implementado, no momento de concessão do novo benefício
9	Aperfeiçoar a metodologia de estimativa da Renúncia Fiscal apresentada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): apresentar a Estimativa com base no histórico de benefícios fruídos e indicar as respectivas medidas de Compensação da Renúncia de Receita, além de atenção especial à compatibilidade entre LDO e PLOA.	Medidas de compensação apresentadas ainda não são adequadas ao que dispõe a LRF; Compatibilidade entre LDO e PLOA ainda não é devidamente demonstrada.

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

Nessa conformidade, e na esteira do pronunciamento da DCG, destacamos as seguintes propostas de determinações e/ou recomendações ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Governo do Estado de São Paulo e, por intermédio de seus órgãos e entidades, caso assim entenda e decida o e. Conselheiro Relator:

1. Que os instrumentos normativos de processos de concessão de benefícios fiscais passem a **constar e abordar diretrizes** claras capazes de responder às questões listadas em tópico próprio deste relatório, sintetizadas em itens como: interesse público envolvido; objetivos a serem alcançados e métricas de verificação; metas a serem atingidas e em que prazo; contrapartidas esperadas e/ou benefícios esperados para o entorno geográfico dos beneficiários; melhorias que poderão ser geradas em infraestrutura, eficiência energética, energia limpa, inovações, pesquisa e como isso poderá ser verificado, seja através de indicadores ou outras métricas; impactos socioeconômicos esperados após a implementação do benefício e como podem ser avaliados e monitorados; existência de alternativas menos custosas aos cofres públicos ou mais eficientes para o alcance da política pública envolvida; e alinhamento da política pública alvo desta concessão de benefícios fiscais com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.
2. **Se abstenha** de conceder benefícios fiscais que não estão previstos na LDO, que não possuam estimativa na LOA do exercício ou, se for o caso, que indique efetiva medida de compensação, ou seja, que efetivamente represente aumento de receita no exercício de concessão **decorrente de**: elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
3. **Realize** estudos e mapeamento de fluxos. É preciso conhecer todo o fluxo de informações e descobrir onde está a trava que impede a mensuração da renúncia para disponibilização, no mínimo, no ano seguinte ao encerramento do exercício, desde a disponibilização do banco de dados de notas fiscais, da escrituração digital das empresas, das GIAs estaduais, do mapeamento das cadeias produtivas dos benefícios fiscais, até a efetiva conclusão dos valores fruídos por modalidade de renúncia, por setores detalhados, por contribuintes, por distribuição geográfica e outras.
4. Realizado o estudo para celeridade da mensuração dos benefícios fiscais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



e renúncias de receitas, **apure** o montante de benefícios fiscais fruídos (mesmo que, no entendimento da metodologia de apuração de renúncia, referido benefício não se enquadre como renúncia dos cofres públicos), pois representam benefícios financeiros, econômicos ou vantagem competitiva ao contribuinte titular do referido benefício fiscal.

5. Esforce para que o detalhamento por setor apresentado no Anexo de Metas Fiscais da LDO seja apresentado no CNAE mais detalhado possível.

6. Gasto tributário por contribuinte: implemente mecanismos rigorosos para avaliar e monitorar as condições financeiras e fiscais dos beneficiários de incentivos fiscais, assegurando que tais benefícios promovam o desenvolvimento econômico sem perpetuar a inadimplência fiscal.

7. Os estudos *ex-post* realizados devem ter conexão com os estudos *ex-ante* realizados para cada benefício. O objetivo é verificar se os objetivos estabelecidos e desenhados à época de concessão do benefício se concretizaram ou não. É imprescindível que tais benefícios sejam submetidos a uma avaliação *ex-post* detalhada e independente.

8. Finalizada a avaliação *ex-post*, compartilhe os estudos com o Tribunal de Contas, acompanhados das bases de dados, definições de variáveis e premissas assumidas, para que, equipe multidisciplinar seja capaz de reproduzir os estudos em referência. Forneça à fiscalização acesso aos notebooks utilizados e permita o acompanhamento da execução dos scripts, em forma a ser combinada;

9. Para além dos casos de guerra fiscal, os estudos de avaliação da efetividade e do impacto socioeconômico devem abranger benefícios fiscais que foram concedidos, por exemplo, com objetivo de fomento e desenvolvimento regional, indicando ferramentas capazes de medir o desenvolvimento setorial, que justifica a manutenção do benefício;

10. Incremente a transparência ativa da Renúncia de Receitas, incluindo:

- publique os microdados relativos às renúncias e benefícios **fiscais, incluindo os tipos e valores fruídos por CNPJ**, conforme já autorizado pelo Código Tributário Nacional e a exemplo de outros entes federativos que já adotam práticas semelhantes, como a União e os Estados do Rio de Janeiro, Ceará,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Mato Grosso e Rondônia, os quais já tem publicado, ao menos, suas listas de beneficiários.

- **Enriqueça a oferta de dados abertos, incluindo a divulgação de dados históricos anteriores a 2022** nos mesmos formatos já disponibilizados para os anos subsequentes;
- **Desenvolva um manual ou documento detalhado sobre as metodologias de mensuração e controle das renúncias de receitas.** Este manual serviria como uma referência clara e acessível, explicando os procedimentos, critérios e técnicas usadas para identificar, classificar e mensurar as renúncias fiscais no Estado;
- **Formalize e publique os mapeamentos das renúncias já realizados nas cadeias econômicas mais relevantes.**
- Publique, periodicamente as listas dos interessados na obtenção de benefícios fiscais no Estado, incluindo o número do expediente SFP, data de entrada do pedido e
- **Crie canais para feedback público.** Estabeleça meios abertos para que o público possa enviar sugestões, críticas e feedback sobre os processos de mensuração das renúncias fiscais.

11. Impactos da imposição de sigilo fiscal:

- Que o Governo Estadual, por intermédio da Secretaria da Receita Estadual, deixe de alegar sigilo em informações pertinentes a valores pertinentes a receita pública que foi renunciada em favor de contribuintes pessoas jurídicas. A divulgação deve incluir, no mínimo, o tributo, o benefício fiscal, os beneficiários e respectivos valores que foram fruídos, por ano-calendário.

5. DAS FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS

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



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



- Atendimento Educacional Especializado (AEE) frente à Política de Educação Especial do Estado de São Paulo;]
- Transporte sobre trilhos na Região Metropolitana;
- Fila do SUS;
- Secretaria de Administração Penitenciária;
- Planejamento do Quadro Docente.

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

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

Como resultado das atividades de fiscalização levadas a efeito, inúmeras as observações veiculadas pelas equipes técnicas deste Tribunal. Ocupamo-nos, neste parecer jurídico, com as impropriedades anotadas, a motivar a elaboração de diversas recomendações e a adoção de providências por parte da Administração.

Passemos agora aos achados de maior relevância, sob nossa perspectiva, e às proposições correspondentes, para cada uma das áreas avaliadas.



5.1. DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO (AEE)

A fiscalização operacional pretendeu avaliar a oferta de recursos e serviços aos alunos com deficiência, Transtorno do Espectro Autista (TEA) e/ou Transtorno Global de Desenvolvimento (TGD) matriculados na rede estadual de ensino, por meio do Atendimento Educacional Especializado (AEE), analisando as condições das salas de atendimento, a disponibilidade de serviços, materiais e equipamentos e recursos humanos especializados.

Como escopo específico da auditoria, avaliou-se: (i) a disponibilidade de recursos (sala de recursos ou de atendimento itinerante), nas categorias de equipamentos, mobiliário e materiais pedagógicos; (ii) a qualidade das salas de atendimento quanto à infraestrutura, conservação, adequação do espaço físico às necessidades dos alunos, conforto térmico, acústica, luminosidade e acesso à internet; (iii) aspectos qualitativos das Avaliações Pedagógicas Iniciais; e (iv) a disponibilidade quantitativa de cuidadores, de transporte adaptado e de professores especializados.

Estes os principais achados da Fiscalização, na opinião desta Assessoria Técnica:

- Das 99 salas de atendimento avaliadas 52,53% possuíam menos da metade dos itens da lista de materiais pedagógicos adequados para uso e nenhuma escola apresentou todos os itens;
- Quanto aos equipamentos, 64,65% possuíam menos da metade dos itens da lista adequados para uso e nenhuma apresentou todos os equipamentos e mobiliário constantes do rol;
- Dentre as escolas que afirmaram ofertar AEE para Deficientes Visuais, 68,42% não possuíam impressora braile e 52,63% não possuíam máquina de datilografia braile;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



- Em 15,38% das escolas os computadores estavam inadequados para uso, assim como os scanners com voz em 16,67% e as lupas eletrônicas em 20% delas;
- Descompasso entre indicações de compra pelos professores e a efetiva aquisição dos itens sugeridos (35,89% afirmaram que os itens não foram adquiridos ou que não puderam acompanhar a entrega);
- Insatisfação com a falta de pontualidade na entrega, item citado por 23,59%;
- Ausência de uniformidade no entendimento em relação às normas e práticas sobre a política de educação especial, com informações divergentes quanto à responsabilidade pela aquisição dos equipamentos e materiais: 31,35% dos professores entrevistados afirmaram não ter indicado a compra de materiais pedagógicos nos últimos dois anos; 39,52% não indicaram a compra de equipamentos e mobiliário; 23,23% dos professores afirmaram desconhecer o “Manual Orientador: Uso do PDDE Paulista para a Educação Especial”, expedido pela Secretaria estadual;

- **Quanto à infraestrutura das salas de AEE:**
 - A iluminação não é adequada para 18,41% dos professores especializados (7,14% responderam não haver iluminação natural no ambiente);
 - O conforto térmico das salas foi considerado inadequado por 45,92% dos respondentes,
 - 38,29% afirmaram não haver ventilação adequada nos ambientes;
 - 49,61% disseram não haver ventilação cruzada (nas escolas visitadas, 11,11% não possuíam ventiladores ou aparelho de ar-condicionado instalados nas salas de atendimento.
 - O isolamento e o condicionamento acústicos foram considerados inadequados por 51,33% e 41,78% dos professores, respectivamente, tendo sido confirmado nas visitas pela equipe, que parte das salas de AEE estavam ao lado de pátios recreativos e/ou quadras poliesportivas, gerando excesso de ruído externo;
 - O dimensionamento das salas e a acessibilidade física não foram considerados apropriados por 33,27% e 35,93% dos professores especializados, respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



- 15,15% das escolas visitadas possuíam algum tipo de inadequação quanto ao estado de conservação nos ambientes de AEE, principalmente em paredes e forros de teto;
- 11,76% dos professores responderam não haver acesso à internet via wi-fi dentro das salas de atendimento de AEE.

- Sobre a Avaliação Pedagógica Inicial (API):

- Ausência injustificada de registro para 58,27% dos alunos integrantes da amostra;
- Dentre os registros existentes, constatou-se problemas de formalização em 66,32% deles (ausência da indicação de apoios, recursos e serviços necessários ao aluno em 40,82% dos APIs; falta de assinatura do responsável pela elaboração da API em 36,73% dos registros; desrespeito à periodicidade anual recomendada em 25%; e ausência da data do registro em 18,37% dos documentos examinados;
- A princípio, 45,28% dos alunos com API formalizada com recomendação ao AEE, não estavam matriculados na modalidade e não possuíam termo de desistência assinado pelos pais ou responsáveis. Porém, ao examinar a base de dados da SEE, a Fiscalização constatou que mais da metade dos alunos alvo da Educação Especial (cerca de 40 mil) não estavam matriculados no AEE, informando a Secretaria não saber os motivos para tamanha defasagem, aspecto não abordado sistematicamente pelo órgão junto às famílias desse enorme contingente de crianças e jovens;

- Dos professores especializados:

- Quantidade insuficiente de profissionais na rede estadual para atender a demanda de alunos elegíveis ao AEE;
- 2.419 escolas da rede estadual não possuem professores especializados com aulas atribuídas nas modalidades Sala de Recurso ou Itinerante;
- Essas unidades contam com 25.068 alunos de educação especial, porém não matriculados no AEE (34,70% do total de alunos da Educação Especial e 62,57% do total de alunos sem AEE);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



- Parte das turmas trabalhadas por 500 professores especializados trabalham são compostas por alunos com deficiências distintas;
- Parte das turmas com que 344 professores especializados trabalham extrapolam o limite de alunos previsto na legislação;
- Das 15.000 (quinze mil) vagas para provimento de cargo de Professor de Ensino Fundamental e Médio, em concurso estadual realizado em 2023, apenas 204 (ou 1,36%) foram reservadas à Educação Especial;

- Dos serviços de apoio:

- Quanto aos profissionais de apoio escolar (“cuidadores”) e a contratação de transporte escolar adaptado, foi apurada a existência de 421 alunos que necessitavam de cuidador, mas em "lista de espera", ou seja, sem o auxílio desse profissional;
- 619 alunos necessitavam de transporte escolar adaptado, mas ainda não recebiam o serviço;
- A Secretaria da Educação demonstrou não possui informações de forma centralizadas quanto à demanda não atendida para os serviços de cuidadores e de transporte escolar adaptado, dados estes obtidos junto a cada uma das 91 Diretorias Regionais de Ensino.

Relativamente às propostas de encaminhamento à Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, estas as conclusões mais relevantes da DCG, na opinião desta Assessoria:

- 1) Assegurar equipamentos, mobiliário e materiais pedagógicos suficientes para o adequado Atendimento Educacional Especializado, seja por meio de sala de recursos ou espaço multifuncional, de acordo com os parâmetros existentes, assegurando manutenção regular e substituição oportuna dos equipamentos e mobiliários;
- 2) Assegurar espaços adequados para Atendimento Educacional Especializado nas unidades escolares, reservando ambientes em conformidade aos parâmetros estabelecidos nas fichas técnicas (P03 e P04, ou ficha mais



atualizada), sobretudo itens relacionados à infraestrutura, em particular a iluminação, ventilação, forro de teto, paredes, pisos, dimensionamento do espaço físico, mobiliário e wi-fi.

- 3) Garantir que os Espaços Multiuso propiciem condições equivalentes às Salas de Recursos quanto à infraestrutura, aspectos ambientais e materiais pedagógicos;
- 4) Exigir que os estabelecimentos de ensino realizem levantamento dos estudantes elegíveis aos serviços da Educação Especial, apresentando toda a documentação necessária, sobretudo a Avaliação Pedagógica Inicial (API) que detalhe a natureza da demanda, áreas de deficiência, número de estudantes elegíveis e as turmas formadas;
- 5) Assegurar disponibilização de professores especializados, de cuidadores e de transporte escolar adaptado a todos os estudantes que necessitam destes serviços;
- 6) Manter controle centralizado de informações sobre cada aluno com deficiência, incluindo (i) suas necessidades específicas de educação especial; (ii) status de matrícula no atendimento especializado; (iii) histórico de serviços recebidos e pendentes; (iv) justificativa para os não matriculados no AEE; dentre outros dados relevantes.

5.2. TRANSPORTE SOBRE TRILHOS NA REGIÃO METROPOLITANA

A presente fiscalização operacional teve como objetivo analisar aspectos relacionados à eficácia, eficiência e a efetividade do Transporte sobre Trilhos na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), tanto sob a ótica do “Programa 3707 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos - PITU em Marcha” sob coordenação da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), como também a partir de aspectos relacionados à operacionalização das linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda pela concessionária ViaMobilidade.



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



O relatório da equipe revela um esforço meticuloso ao realizar inspeções nas 96 estações geridas pela CPTM e ViaMobilidade, com o intuito de verificar o estado de conservação e a adequação às normas de acessibilidade e proteção à mulher. O procedimento adotado demonstra uma preocupação com a manutenção da infraestrutura e com a inclusão social, aspectos cruciais para a prestação de um serviço de transporte público de qualidade.

A análise dos indicadores de performance das linhas concedidas à ViaMobilidade oferece uma visão quantitativa do cumprimento dos objetivos contratuais, refletindo a transparência e a responsabilidade na gestão do transporte público. Destaca-se que, entre as cinco propostas de encaminhamento encampadas pelo Conselheiro Relator das Contas do Governador de 2019, duas ainda estão em andamento e uma não foi implementada.

Em suma, o relatório destaca a relevância do transporte público eficiente e inclusivo para a cidadania e o desenvolvimento social. A fiscalização detalhada e a avaliação contínua dos serviços oferecidos são essenciais para garantir que os direitos sociais sejam respeitados e que o transporte público atenda às necessidades da população de forma eficaz e equitativa.

O trabalho descreve uma série de deficiências nas estações de trens metropolitanos: falhas estruturais e de conservação, como rachaduras, buracos e irregularidades nos pisos, além de problemas nas paredes, lajes e coberturas, problemas indicativos de negligência na manutenção das instalações. A situação é agravada pela falta de observância de normas legais de segurança, com uma porcentagem significativa de estações excedendo o vão permitido entre o trem e a plataforma e a ausência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) em muitas delas.

Além disso, o descumprimento das normas técnicas de acessibilidade é alarmante, com quase metade das estações sem pisos táteis



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



para deficientes visuais e mais de um quarto sem rotas acessíveis para pessoas com mobilidade reduzida. Isso não só viola direitos básicos de acessibilidade, mas também expõe uma falha sistêmica na inclusão social dentro do espaço urbano.

As obras de modernização e adequação das estações, que visam melhorar a acessibilidade, encontram-se paralisadas ou atrasadas, o que denota uma falta de comprometimento com a melhoria contínua e a adaptação das infraestruturas urbanas às necessidades dos cidadãos. A ausência de sinalização adequada para combater a violência contra a mulher nas estações também reflete uma omissão preocupante em relação à segurança e ao bem-estar dos usuários, especialmente das mulheres.

Por fim, a menção à fiscalização operacional e à implementação de medidas recomendadas pelo Conselheiro Relator das Contas do Governador de 2019 indica que, embora haja um reconhecimento dos problemas e a proposição de soluções, a execução dessas medidas é lenta ou inexistente. Isso sugere uma lacuna entre a teoria e a prática na gestão e manutenção das estações de trens metropolitanos, comprometendo a eficácia das políticas públicas de transporte.

Para solucionar questões voltadas à integração dos meios de transporte, a DCG que a Secretaria dos Transportes Metropolitanos desenvolva indicadores que permitam avaliar o desempenho das políticas públicas conjugadas de expansão e modernização dos transportes sobre trilhos e sua integração com outros modais, preveja metas mais exequíveis e busque soluções junto às prefeituras para solucionar questões voltadas à integração dos meios de transporte. As melhores práticas conhecidas mundialmente incluem a integração de diferentes modais de transporte, a utilização de tecnologias avançadas para monitoramento e controle de tráfego, e a adoção de medidas para garantir a segurança dos usuários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Importa anotar o relato pela equipe de fiscalização contendo a avaliação da operação das linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda do sistema ferroviário, sob gestão da concessionária. Apresenta-se, me apertada síntese, os elementos que, para centralizar a crítica, identificam discrepâncias entre os procedimentos contratuais estabelecidos e a prática efetiva na mensuração de indicadores de desempenho:

- **Flexibilizações Procedimentais:** Observa-se que houve flexibilizações nas metodologias de apuração dos indicadores, o que pode ter influenciado positivamente no atingimento das metas estipuladas. Essa prática, embora possa parecer benéfica a curto prazo, levanta questões sobre a integridade e a sustentabilidade dos resultados apresentados.

-**Subdimensionamento e Divergências:** Nota-se um possível subdimensionamento de incidentes e outros problemas operacionais, assim como divergências nos cálculos e na apresentação dos indicadores. Isso sugere uma potencial falta de transparência e precisão nos dados reportados, o que pode comprometer a confiabilidade das informações e, conseqüentemente, a percepção da qualidade do serviço prestado.

-**Desempenho dos Indicadores:** Apesar de uma melhora geral nos resultados, dois indicadores críticos – incidentes de evacuação de trem e satisfação dos usuários – continuam a apresentar desempenho insatisfatório. Isso indica que, mesmo com as flexibilizações, há aspectos fundamentais da experiência do usuário que permanecem abaixo do esperado.

- **Comparação Pós-Transferência:** A análise sugere que, após a transferência da operação para a concessionária, não houve melhorias significativas em vários indicadores. Pior ainda, alguns aspectos, como a satisfação dos passageiros, apresentaram declínio. Isso levanta preocupações sobre a eficácia da gestão privada em relação à anterior administração pública.



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



Em suma, o documento sugere que, apesar de algumas melhorias pontuais, há falhas significativas na gestão operacional das linhas 8 e 9, que impactam diretamente a segurança e a satisfação dos usuários. As propostas de encaminhamento visam endereçar essas questões, mas é implícito que uma revisão mais profunda dos processos e práticas é necessária para garantir um serviço de qualidade e confiável.

Como exemplo, vale mencionar que um dos achados da fiscalização se refere à ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) vigente para 66 de 96 estações avaliadas, o que corresponde a 68,8%.

Para a CPTM e a SPI foram feitas as seguintes propostas de encaminhamento pela fiscalização, em relação ao AVCB, respectivamente:

1. Assegurar que suas estações de trens possuam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) em vigência nos termos do Art. 3º do Decreto Estadual nº 63.911/18, visando proporcionar maior segurança aos passageiros em caso de incêndios (subtópico 3.1.1);

(...)

7. Assegurar que as estações de trens das linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda possuam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) em vigência nos termos do Art. 3º do Decreto Estadual nº 63.911/18, visando proporcionar maior segurança aos passageiros em caso de incêndios (subtópico 3.1.1);

Em relação à CPTM, observa-se que 57 das 96 estações estão sob sua responsabilidade e 33 delas não possuem o AVCB.

Destas 33 estações, 13 integram a concessão da Linha 7, onde a obtenção do AVCB foi delegada à concessionária. As demais são de responsabilidade da CPTM e muitas estações possuem obras paralisadas ou estão em fase de estudos para futuras alterações.



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



A SPI⁹ afirma que estações das linhas 8 e 9 concedidas contavam com apenas 5 estações com AVCB na época da concessão e que a obtenção do documento hoje é de responsabilidade da ViaMobilidade.

Notícia que 32 estações não possuíam AVCB no momento da fiscalização, tendo sido regularizadas 04 delas (Pinheiros, Carapicuíba, Santo Amaro e Grajaú), no interregno decorrido.

A CPTM informa¹⁰ que há grupo de trabalho se dedicando à questão e que houve incremento no número de estações regularizadas em relação à segurança contra incêndio, desde 2019, entretanto passados quatro anos, ainda não se tem adequação plena das estações.

Ainda que a CPTM informe a existência de ventilação natural em algumas estações e a existência de meios de combate a incêndio instalados, como treinamento de funcionários e existência de ventilação natural, trata-se de locais de elevado trânsito de pessoas, com deslocamento prejudicado em horários de pico e, portanto, com risco relevante de danos aos usuários e ao patrimônio, em caso de incêndio.

Além disso, o fato de as estações, tanto sob responsabilidade da CPTM quanto concedidas - e, portanto, sob fiscalização do Poder Concedente-, não possuírem o AVCB, não garante a existência de todas as formas de segurança a incêndios instaladas e operantes.

O Decreto nº 63.911/18 exige sinalizações, acessos, alarmes, saídas de emergência, etc., conforme reproduzido a seguir:

⁹ Ev. 55.3 do TC-25575.989.23

¹⁰ Ev. 55.9 do TC-25575.989.23.



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



ANEXO "A"

a que se refere o Decreto nº 63.911, de 10 de dezembro de 2018

CLASSIFICAÇÃO DAS EDIFICAÇÕES E TABELAS DE EXIGÊNCIAS

TABELA 1: CLASSIFICAÇÃO DAS EDIFICAÇÕES E ÁREAS DE RISCO QUANTO À OCUPAÇÃO

F	Local de Reunião de Público	F-1	Local onde há objeto de valor inestimável	Museus, centro de documentos históricos, galerias de arte, bibliotecas e assemelhados
		F-2	Local religioso e velório	Igrejas, capelas, sinagogas, mesquitas, templos, cemitérios, crematórios, necrotérios, salas de funerais e assemelhados
		F-3	Centro esportivo e de exibição	Arenas em geral, estádios, ginásios, piscinas, rodeios, autódromos, sambódromos, pista de patinação e assemelhados. Todos com arquibancadas
		F-4	Estação e terminal de passageiro	Estações rodoferryviárias e marítimas, portos, metrô, aeroportos, heliporto, estações de transbordo em geral e assemelhados
		F-5	Arte cênica e auditório	Teatros em geral, cinemas, óperas, auditórios de estúdios de rádio e televisão, auditórios em geral e assemelhados
		F-6	Clube social e Salão de Festa	Salões de festa (buffet), restaurantes dançantes, clubes sociais, binqo, bilhares, tiro ao alvo, boliche e assemelhados
		F-7	Instalação temporária	Círcos, parques de diversão, feiras de exposição, feiras agropecuárias, rodeios, shows artísticos e assemelhados
		F-8	Local para refeição	Restaurantes, lanchonetes, bares, cafés, refeitórios, cantinas e assemelhados
		F-9	Recreação pública	Jardim zoológico, parques recreativos e assemelhados
		F-10	Exposição de objetos ou animais	Salões e salas para exposição de objetos ou animais. Edificações permanentes
		F-11	Boate	Casas noturnas, danceterias, discotecas e assemelhados



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



TABELA 6F.1

EDIFICAÇÕES DE DIVISÃO F-1 e F-2 COM ÁREA SUPERIOR A 750 m² OU ALTURA SUPERIOR A 12,00 m

Grupo de ocupação e uso	GRUPO F – LOCAIS DE REUNIÃO DE PÚBLICO											
	F-1 (museu...)						F-2 (igrejas...)					
Divisão	Classificação quanto à altura (em metros)						Classificação quanto à altura (em metros)					
Medidas de Segurança contra Incêndio	Térrea	H ≤ 6	6 < H ≤ 12	12 < H ≤ 23	23 < H ≤ 30	Acima de 30	Térrea	H ≤ 6	6 < H ≤ 12	12 < H ≤ 23	23 < H ≤ 30	Acima de 30
	Acesso de Viatura na Edificação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Segurança Estrutural contra Incêndio	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Compartimentação Vertical	-	-	-	X ²	X ³	X ⁷	-	-	-	X ¹	X ³	X ⁷
Controle de Materiais de Acabamento	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Saídas de Emergência	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X ⁸
Gerenciamento de Risco de Incêndio	X ⁴	X ⁴	X ⁴	X ⁴	X ⁴	X ⁴	X ⁴	X ⁴	X ⁴	X ⁴	X ⁴	X ⁴
Brigada de Incêndio ⁹	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Iluminação de Emergência	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Alarma de Incêndio	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Deteção de Incêndio	X	X	X	X	X	X	-	-	-	X ⁶	X	X
Sinalização de Emergência	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Extintores	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Hidrantes e Mangotinhos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Chuveiros Automáticos	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-
Controle de Fumaça	-	-	-	-	-	X ⁸	-	-	-	-	-	X ⁸

NOTAS ESPECÍFICAS:

- 1 – A compartimentação vertical será considerada para as fachadas e selagens dos shafts e dutos de instalações.
- 2 - Pode ser substituída por sistema de chuveiros automáticos, exceto para as compartimentações das fachadas e selagens dos shafts e dutos de instalações.
- 3 – Pode ser substituída por deteção de incêndio e chuveiros automáticos, exceto para as compartimentações das fachadas e selagens dos shafts e dutos de instalações.
- 4 – Somente para locais com público acima de 1000 pessoas.
- 5 – Deve haver elevador de emergência para altura maior que 60 m.
- 6 – Acima de 90 m de altura, conforme critérios da IT-15.
- 7 – Pode ser substituída por sistema de controle de fumaça, deteção de incêndio e chuveiros automáticos, até 90 m de altura, exceto para as compartimentações das fachadas e selagens dos shafts e dutos de instalações, sendo que para altura superior deve-se, adicionalmente, adotar as soluções contidas na IT-09.
- 8 – Para os locais onde haja carga de incêndio como depósitos, escritórios, cozinhas, pisos técnicos, casa de máquinas etc., e nos locais de reunião de público onde houver teto ou forro falso com revestimento combustível.
- 9 – Inclui Bombeiro Civil, quando exigido pela Parte 2 da IT-17.

NOTAS GERAIS:

- a – As instalações elétricas, o SPDA e o controle das fontes de ignição, devem estar em conformidade com as normas técnicas oficiais;
- b – Os subsolos das edificações devem ser compartimentados em relação aos demais pisos contíguos. Para subsolos ocupados ver Tabela 7;
- c – Observar ainda as exigências para os riscos específicos das respectivas Instruções Técnicas;
- d – Os pavimentos ocupados devem possuir aberturas para o exterior (por exemplo: janelas, painéis de vidro etc.) ou controle de fumaça, dimensionados conforme o disposto na IT-15.

Desta forma, considera-se relevante o apontamento da fiscalização e suas propostas de encaminhamentos, relacionadas ao AVCB.

Outros achados da fiscalização referiram-se à situação da infraestrutura das instalações, considerando aspectos de manutenção e de acessibilidade e resultaram nas seguintes propostas de encaminhamento:

À CPTM:

2. Desenvolver estudo para averiguar a necessidade da criação de novos bicicletários e/ou a ampliação daqueles já existentes, considerando a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



demanda dos passageiros e a capacidade física de cada estação (subtópico 3.1.3);

(...)

5. Garantir que as obras de modernização, acessibilidade e manutenção das estações sejam executadas na forma e nos prazos dispostos nos contratos firmados pela companhia e, quando aplicável, tome as medidas cabíveis a fim de retomar tempestivamente as obras paralisadas (tópicos 3.1, 3.2 e 3.4);

À SPI:

8. Desenvolver estudo para averiguar a necessidade da criação de novos bicicletários e/ou a ampliação daqueles já existentes nas linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda, considerando a demanda dos passageiros e a capacidade física de cada estação (subtópico 3.1.3);

9. Garantir que a concessionária aprimore seu controle interno no que tange à gestão dos bicicletários, desenvolvendo funções em seu sistema que permita identificar, a qualquer tempo, as quantidades de vagas disponíveis, os registros de entrada e saída de bicicletas e outras informações relevantes (subtópico 3.1.3);

(...)

12. Garantir que os Empreendimentos sejam executados pela concessionária na forma e nos prazos dispostos no contrato de concessão, observando, inclusive, as determinações provenientes do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) e a ViaMobilidade em 14 de agosto de 2023 visando à implementação de melhorias nas linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda (tópicos 3.1, 3.2 e 3.4);

A fiscalização analisou in loco as condições estruturais e de conservação das 96 estações que fazem parte das linhas citadas, sendo 57 sob



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



administração da CPTM (linhas 7- Rubi, 10-Turquesa, 11-Coral, 12-Safira e 13-Jade) e 39 sob concessão à ViaMobilidade, (linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda).

Foram constatadas diversas falhas, que demonstraram a necessidade de especial atenção da CPTM e da ViaMobilidade com a conservação das estações, exemplificadas no rol a seguir:

- a) 19 estações (20%) não contam com cobertura que cubra a plataforma de acordo com a extensão do trem;
- b) em 33 estações (34,7%), foram identificadas necessidades de reparo ou manutenção em suas coberturas;
- c) 78 das estações (85,7%) apresentam vão entre o trem e a plataforma com medida superior ao limite recomendado em norma técnica (10 cm), para o qual seria necessário alerta aos passageiros, devido ao risco de acidentes;
- d) 30 das 96 estações (31,3%) contêm degraus superiores a oito centímetros em pelo menos uma plataforma;
- e) dentre os 33 bicicletários, em 16 deles (48,5%) foi constatado não haver controle digital sobre o número de bicicletas armazenadas e em oito (24,2%) foram identificadas necessidades de reparo, manutenção ou limpeza em sua estrutura mediante inspeção visual;
- f) 42,4% dos bicicletários apresentavam nenhuma disponibilidade de vaga ou menos de 25% de vacância;
- g) seis estações não dispunham de sanitários para seus usuários no momento da inspeção;
- h) das 90 estações que dispunham de sanitários para os passageiros, 31 delas (34,4%) demonstraram necessidades de reparo ou manutenção nessas dependências e 12 deles (13,3%) estavam em más condições de limpeza;
- i) 72 das 96 estações (75%) apresentavam outras dependências e/ou equipamentos em más condições de conservação, limpeza e/ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



funcionamento, dentre pisos, paredes, grades, equipamentos de autoatendimento, corrimãos, etc.

Os problemas nas coberturas evidenciaram a existência de goteiras, expondo os usuários a risco de graves acidentes.

Outra situação crítica identificada foi a existência de vãos entre o trem e a plataforma que superaram 30 centímetros, inviabilizando até mesmo o uso do instrumento de medida que estava sendo utilizado pela fiscalização, na vistoria, que se limitava a esta medida.

As fotos apresentadas pela fiscalização são alarmantes e ilustram o perigo enfrentado pelos usuários, principalmente se considerarmos os que possuem qualquer dificuldade em sua mobilidade ou ainda o perigo adicional a ser enfrentado nos horários de pico de demanda.

Chama atenção que o problema poderia ser corrigido mediante a simples instalação de um redutor, a exemplo do observado em algumas estações.

Assim como a estrutura principal das estações, percebe-se que os bicicletários precisam ser ampliados e modernizados para o atendimento da demanda e o efetivo controle dos bens nele guardados.

Nos sanitários públicos das estações, observou-se que cerca de um terço demanda reparos estruturais de manutenção.

A manutenção também não está satisfatória em outras dependências das estações, em que foi observado: rachaduras, buracos, desníveis e irregularidades nos pisos; paredes com falhas na pintura, infiltrações, mofo, rachaduras e rebocos aparentes; lajes e coberturas com sinais de infiltração e deterioração; grades com pintura descascando e ferrugens



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



aparentes e; diversas rampas e passarelas sem faixas antiderrapantes e com corrimãos enferrujados.

Acompanhando as conclusões da fiscalização, observa-se a falta de manutenção das edificações e plataformas das estações, submetendo os usuários a situações desconfortáveis, perigosas e insalubres, que poderiam ser evitadas com investimento que não aparenta ser relevante.

A acessibilidade também é assunto que merece destaque nos apontamentos da fiscalização, já que não se observa o atendimento ao disposto na norma técnica específica: ABNT NBR 14021:2005 - Acessibilidade no sistema de trem urbano ou metropolitano.

Foi apontado que:

j) 40,6% das estações de trens metropolitanos não contam com pisos táteis para passageiros com deficiência visual;

k) 26% das estações não possuem rotas acessíveis para usuários com mobilidade reduzida ou cadeirantes.

l) 67 das 96 estações de trens (69,8%) não possuem escadas rolantes de forma integral, ou seja, que permitam o acesso à estação e às plataformas pelos passageiros;

m) 45 das estações (46,9%) não contam com elevadores tanto para acesso à estação, quanto às plataformas;

n) Dentre as 67 estações que possuíam rampas de acesso, 19 (28,4%) apresentavam necessidade de reparo, manutenção ou limpeza em seu piso, parede ou corrimão;

o) 20 das 57 estações (35,1%) que contam com pisos táteis apresentavam necessidades de reparo ou manutenção;

p) De 20 estações que dispõe de integração, duas delas (10%) não apresentam rotas acessíveis para pessoas com mobilidade reduzida ou cadeirantes aos modais integrados e sete (35%) não contam com rotas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



acessíveis para pessoas com deficiência visual com pisos táteis aos modais integrados;

q) considerando as 82 estações que apresentaram vão e/ou degrau entre o trem e a plataforma acima do limite normativo, em 14 delas (17,1%) não se identificou rampa ou plataforma móvel próxima ao vagão de uso preferencial para auxiliar o embarque e desembarque de cadeirantes, contrariando as disposições da ABNT NBR 14021:2005;

r) 23 das 95 estações (24,2%) possuem assentos preferenciais com necessidades de reparo, manutenção e/ou limpeza.

Observa-se que, mais do que o descumprimento de disposições fixadas em uma norma editada há quase vinte anos, tem-se a impossibilidade do uso pleno e autônomo das estações por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Vale ressaltar que a instalação dos pisos táteis, ainda que realizadas, o foram de maneira que não permite sua utilização plena, seja pela falta de direcionamento por toda a estação, seja pela falta de acesso às mesmas, por instalação de divisória; seja pela falta da devida manutenção, conforme observado em algumas estações. Portanto, observa-se também falhas de projeto e de gestão local, no que se refere à acessibilidade.

Tanto para as falhas de manutenção quanto de acessibilidade, a CPTM apresenta justificativas⁵ indicando os contratos vigentes ou já concluídos, referentes a tais serviços, o que não demonstra a regularização das falhas apontadas.

Informa a Cia. que regularizou o vão nas estações em que a geometria não apresentava curvas, além de outras medidas para garantia do acesso aos trens, como rampas móveis e fixas, mas sem se pronunciar em relação a providências tomadas para a regularização dos casos apontados pela fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Em relação aos bicicletários, a SPI afirma que a questão da instalação de novos pontos e a quantidade de vagas está endereçada nos contratos de concessão e que irá continuar acompanhando a questão. Informa que o controle é feito por terceirizada e que, após 4 dias no local, as bicicletas são encaminhadas para local de depósito por 60 dias e depois seguem para doação, caso não retiradas pelos proprietários.

A SPI expõe que as recomendações serão consideradas para eventuais melhorias futuras, mas entende que as necessidades atuais dos usuários estão sendo atendidas, conclusão não acompanhada por esta assessoria, pela análise dos apontamentos da fiscalização.

A fiscalização noticiou que a concessionária ViaMobilidade firmou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP), visando à implementação de melhorias nas linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda.

Informou a existência de obras atrasadas ou paralisadas referentes a reformas e ampliação de 5 estações administradas pela Via Mobilidade e mais duas obras de adequação de acessibilidade em estações da linha 10 - Turquesa, de responsabilidade da CPTM, com possível impacto na situação já considerada inadequada, conforme ilustrado.

Em relação às obras paralisadas, a CPTM apenas listou os contratos finalizados, em andamento e paralisados, desde 2019, sem apresentar providências para a retomada dos contratos citados pela fiscalização, sendo dois deles referentes a obras de adequação de acessibilidade na Linha 10 e um, na Linha 12.

A SPI afirmou que permanecerá acompanhando o cumprimento do que foi ajustado no TAC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



As informações prestadas não afastam a necessidade dos encaminhamentos propostos pela DCG. Observa-se que boa parte dos apontamentos relativos à manutenção das estações poderiam ser saneados mediante investimento relativamente baixo e com impacto relevante na experiência do usuário.

Também é necessário que haja monitoramentos periódicos na infraestrutura das estações e efetiva fiscalização dos contratos responsáveis pelos serviços de manutenção, para que se garanta seu efetivo cumprimento.

Outros apontamentos são importantes para revelar a falta de segurança nas estações e devem ser corrigidos de forma mais tempestiva, incluindo a obtenção dos AVCBs, a acessibilidade e o acesso aos trens, sem vãos fora de norma em relação às plataformas.

Vale dizer que apontamentos relativos a manutenção e limpeza das estações e à acessibilidade das mesmas também constaram no Relatório de Fiscalização Operacional sobre o Transporte sobre Trilhos, elaborado pela DCG no âmbito das Contas do Governador de 2019, portanto trata-se de questões que requerem acompanhamento constante e pontual pelas empresas envolvidas.

5.3. FILA DO SUS

O objetivo dos trabalhos da Fiscalização consistia em examinar as ações de regulação do acesso aos serviços de saúde, apurando disfuncionalidades nos processos e rotinas administrativas para a oferta de tais serviços, em especial para realização de cirurgias eletivas em prestadores estaduais, identificando e avaliando **(i)** os principais gargalos na Regulação Ambulatorial operacionalizada pelo Siresp (Sistema Informatizado de Regulação do Estado de São Paulo), **(ii)** as ações implantadas pelo Estado junto aos municípios para aperfeiçoamento da gestão da demanda por consultas, exames



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



e procedimentos cirúrgicos (iii) e a efetividade das políticas da Secretaria de Estado da Saúde - SES na redução das filas de espera por, cirurgias eletivas no Estado.

As análises levadas a efeito pela DCG tiveram como base os seguintes aspectos:

- Implantação dos processos e estratégias de Regionalização dos serviços de saúde, de modo a assegurar a oferta de serviços cuja complexidade e contingente populacional extrapolem a capacidade ou escala local/municipal;
- Adequada regulação do acesso aos serviços de saúde (nas etapas de oferta, distribuição e execução de consultas especializadas, exames e cirurgias eletivas), tornando-o mais equitativo e adequado às reais e prementes necessidades da população;
- Eficácia da atuação do Governo Estadual no âmbito do Programa Nacional de Redução de Filas das cirurgias eletivas, no ano de 2023.

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

- Lentidão da implantação da regionalização dos serviços de saúde no território paulista, com efeito migratório de demanda de uma RRAS (Rede Regional de Atenção à Saúde) para outra, exigindo grandes deslocamentos dos pacientes, sobrecarregando determinadas unidades e prejudicando o atendimento da demanda pertencente à área de abrangência da RRAS;
- Relatório Siresp incongruente com o sistema regionalizado, por muitas vezes sequer identificar a RRAS do paciente e/ou a RRAS da Unidade Executante, dificultando o trabalho do operador/Diretores;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



- Não implantação da regulação regional idealizada desde 2012 (não instalação dos Complexos Reguladores Regionais), omissão responsável por sobrecarga e acúmulo de funções de regulação nos Departamentos Regionais de Saúde (DRS) que, combinada às deficiências do relatório Siresp, impedem a efetiva regionalização do sistema;

- Divergências entre as áreas de abrangência definidas pelas RRAS e as área de atuação definidas pelos DRS (aglutinação de RRAS pelo mesmo DRS e/ou fracionamento de gestão de uma RRAS por mais de um DRS). Com isso, relatórios do Siresp gerados por RRAS exigem muitas vezes a consolidação de dados pelos funcionários do DRS, para conhecimento integral de sua área de gestão (62% dos gestores dos DRS pesquisados afirmam tratar dados fora do Siresp para consolidação de informações);

- 56% (246) dos Municípios contatados (436) informaram não ter implantado seus Complexos Reguladores. Firmado em 2007, o último Termo de Compromisso de Gestão do Estado de São Paulo no âmbito do Pacto pela Saúde previu, dentre as responsabilidades estaduais de regulação, controle, avaliação e auditoria, o "estímulo e apoio à implantação dos complexos reguladores municipais";

- Dentre os municípios que já contam formalmente com seu Complexo, ao redor de 70% (130) ainda não efetivaram ou encontram-se em processo de efetivação das ações e atividades próprias do complexo;

- Quanto à implantação das Centrais de Regulação, confira-se o gráfico:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



IMPLANTAÇÃO			
	Central de Urgência	Central de Internações	Central de Consultas e Serviços de Apoio diagnóstico e terapêutico
SIM	159	94	263
NÃO	277	342	173
TOTAL	436	436	436

Ainda que inúmeros municípios de pequeno porte (não raras vezes possuidores de apenas unidade básica de saúde) tenham relatado a desnecessidade da regulação de serviços de urgência e de internação, considera-se necessária a mínima regulação ambulatorial para satisfatório atendimento da população.

Nesse contexto, preocupa a informação de que 40% (173) das localidades consultadas não dispõem de Central de Consultas e SADT.

- Entre os 60% que possuem Centrais SADT de Regulação: 35% dos municípios afirmam não possuir quantidade adequada de servidores em suas Centrais; 52% não contam com médicos reguladores em suas equipes da Central e, deste universo, 68% não dispõem sequer de profissional médico responsável pela definição das consultas técnicas, priorização de riscos e ordenação de agenda;

- 82 serviços municipais de regulação não adotam o Siresp, equivalente a 11,6 milhões de pessoas cujo acesso aos serviços de saúde não é operacionalizado por meio do sistema estadual;



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



- 141 municípios (32% dos participantes) relatam não receber incentivos do Estado à sua integração ao Siresp Módulo Ambulatorial;

- Redução contínua e preocupante do quadro de pessoal dos DRS nos últimos anos. No período de 2019 a 2023, os Departamentos Regionais de Saúde passaram de 6.627 para 5.051 servidores, variação negativa de 23,78%;

- Ainda que as cirurgias eletivas e as consultas ambulatoriais nos hospitais da Administração Direta tenham sido retomadas, não foi possível atingir o patamar de atendimentos do período anterior à pandemia, cenário que também dificulta a redução da fila de espera do SUS;

- Ausência de emissão dos Relatórios Trimestrais da Comissão de Avaliação de Contratos Ambulatórios Médicos de Especialidades (AME) de 2023, responsável por avaliar a qualidade das informações de atendimento inseridas no Sistema Gestão em Saúde, em comparação com os dados contidos no Siresp;

- Checagem da SPDM restrita a cerca de 600 unidades executantes, dentre as mais de 1600 unidades ativas de AME, a sugerir um exame superficial da SPDM quanto à performance das unidades executantes (apenas 1/3 é avaliada);

- Inexistência de Manual de Indicadores de Qualidade, previsto contratualmente, para a gestão atual da Central de Regulação de Ofertas de Serviços de Saúde - CROSS;

- Quanto à oferta de vagas pelas Unidades Executantes estaduais da Administração, comparou-se a execução de 18 hospitais da Administração Direta de cirurgias eletivas de 2023 e de primeiras consultas médicas ambulatoriais no 3º trimestre do mesmo exercício, com as vagas ofertadas no sistema Siresp, constatando-se não ocorrer o registro integral da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



oferta/execução de todos os serviços sob gestão estadual Direta, no Siresp. E ainda que as 39.907 vagas ausentes no sistema Siresp (25.293 de cirurgias e 14.614 de consultas ambulatoriais) tenham sido efetivamente utilizadas pela população, o não registro destas informações no sistema de regulação ambulatorial restringe a atuação da equipe de Regulação, dificultando o conhecimento efetivo da capacidade dos estabelecimentos;

- 30% dos municípios que efetivamente utilizam o Siresp reportaram que a ferramenta não permite identificar as áreas de desproporção entre a oferta e demanda;

- 25% relataram que a capacitação oferecida pela equipe do Siresp não estimula/promove o monitoramento de perdas primárias;

- Para 69% dos gestores em regulação nos DRS, o CDR não representa dados confiáveis;

- Não aproveitamento das consultas de retorno não agendadas (ociosas) para 1ª consulta, estratégia que permitiria a redução da fila de espera, ou mesmo a sua eliminação, em certos casos;

- Elevados percentuais de absenteísmo na rede, em grande parte pela dificuldade em obter a confirmação do paciente, em razão de mudança de número de telefone, obstáculo principal para 88% dos gestores consultados;

- Dificuldade das gestões municipais no acompanhamento contratual de indicadores (oferta de serviços) por suas unidades executantes;

- 30% das centrais reguladoras municipais apontaram que o Siresp não favorece o controle municipal da oferta de serviços contratualizados.



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



- O Estado de São Paulo foi o último ente federativo a formalizar sua adesão ao Programa Nacional de Redução de Filas, 04 meses após o lançamento do Programa, atraso esse relacionado diretamente à inexistência de dados consolidados de todos os pacientes paulistas em regulação municipal e estadual, para gerência e transmissão das informações pela SES ao Ministério da Saúde - MS, bem como ao fato das cirurgias eletivas não gozarem de tratamento específico e segregado no Siresp, pois inseridas e mantidas na aba “exames” do referido sistema de regulação, dificultando a consolidação dos dados;

- Incongruência de informações quanto à fila estadual declarada (111.271) com a divulgada em noticiário apenas para o município de São Paulo (194.260), a sugerir subdimensionamento da fila estadual;

- Existia, em 2023, 139.067 cirurgias pendentes, em 778 tipos de procedimentos;

- Planilha de dados da SES não apresentou dados sobre “prioridade” para nenhum dos pacientes, em desconformidade com a requisição da Fiscalização;

- Não há espelhamento da Matriz de Prioridade (categorização das prioridades: amarelo (alta P2), verde (média/P3) e azul (baixa/P4)) com a classificação de atendimento contida no Siresp, que apenas menciona “prioridade”, sem qualquer graduação;

- Com isso, pacientes triados segundo o protocolo de acesso de consultas não serão atendidos como exige o referido protocolo, pois a matriz de prioridade não está retratada no sistema de regulação estadual;

- Sobre a efetiva dimensão da Fila de espera por cirurgias eletivas dos estabelecimentos de saúde da Administração Direta, a SES apresentou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



dados de 22 unidades, ignorando, todavia, outras 23 unidades, dentre elas os Hospitais Gerais de Guaianazes, Sul, Assis e Promissão;

- Há 45 mil pacientes inseridos na fila de espera de exames com nomenclaturas obsoletas (“*” e “ZZZ”) e não renomeadas, aspecto que apesar de não impedir o atendimento, reduz a confiabilidade dos dados, dificultando os trabalhos de regulação;

- O Siresp comunicou via SMS apenas 44,23% das 1ª consultas e interconsultas agendadas e 50,37% dos agendamentos de exames realizados em 2023;

- Verificou-se, ainda, inconsistência nos registros de óbitos do Siresp, que permite eventual duplicidade de lançamentos, com datas divergentes ou não, permanecendo ambos no sistema, que não é capaz de sobrepor a informação incorreta (nos casos de retificações) ou de impedir a duplicidade de lançamentos idênticos, comunicando ao operador, neste caso, que o lançamento já existe;

Quanto às propostas de encaminhamento à Secretaria do Estado da Saúde - SES, estas as conclusões mais relevantes da DCG, na opinião desta Assessoria:

1. Priorizar e agilizar o processo de regionalização dos serviços de saúde como estratégia vital para distribuição equitativa e eficaz do atendimento em todo o Estado, mitigando disparidades regionais e assegurando serviços de saúde de melhor qualidade, independentemente de sua localização;
2. Promover estudo detalhado sobre a implantação dos Complexos Regionais Reguladores e suas respectivas centrais de regulação (Deliberação CIB 06/2012), abordando aspectos como estrutura física, tecnológica e recursos humanos necessários, segundo particularidades e demandas de cada região;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



3. Incentivar e apoiar ativamente os municípios na implementação de Complexos Regionais Municipais por meio de recursos financeiros, utilização do Siresp como ferramenta única de regulação, capacitação de profissionais e compartilhamento de boas práticas, de modo a permitir atenção integrada à saúde, mais eficiente e centrada nas reais e prementes necessidades da população;
4. Adotar plano estratégico para retomada das consultas ambulatoriais e cirurgias eletivas aos níveis pré-pandemia nos Hospitais da Administração Direta;
5. Estudar a viabilidade da redefinição da avaliação pela Comissão de Avaliação de Contratos dos Ambulatórios Médicos de Especialidades (AMEs) não se restringir apenas a verificação da Qualidade da Informação, mas que seja levado em consideração: a) a adequação da oferta mensal por especialidade, conforme demanda reprimida e; b) o aumento proporcional do número de checagens de acordo com a variação do número de executantes;
6. Assegurar inclusão de todos os serviços de saúde no Sistema Estadual de Regulação (Siresp), independentemente de sua natureza ou complexidade (consultas ambulatoriais, procedimentos cirúrgicos e exames especializados), garantindo a otimização da distribuição de recursos e redução dos tempos de espera;
7. Estabelecer critérios fidedignos e transparentes para alocação das vagas de saúde (consultas, exames, cirurgias e procedimentos), para guiar a alocação nos diferentes serviços de saúde, permitindo tomada de decisão ágil e bem-informada;
8. Adotar estratégias para minimizar o índice de absenteísmo, como a possibilidade de atualização cadastral (telefone, e-mail, endereço) pelo próprio paciente através de Portal ou aplicativo integrado ao Siresp, associado à adoção de ferramentas tecnológicas mais eficazes para notificação dos agendamentos, de forma a garantir cobertura total de pacientes agendados em 1ª consultas, interconsultas e exames;
9. Verificar a viabilidade do tratamento específico e segregado das cirurgias eletivas no sistema estadual de regulação Siresp, de forma a tornar mais célere



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



e propícia a extração e consolidação dos dados referentes a esses procedimentos;

10. Cumprir a Lei nº 17.745 de 12/09/2023, implementando medidas para aferir de maneira confiável a fila de saúde estadual, utilizando sistemas atualizados e tecnologias que assegurem a precisão das informações, que permitam uma coleta e atualização em tempo real dos dados relacionados às filas de saúde;

11. Revisar os protocolos de acesso existentes (exames e procedimentos terapêuticos), verificar a necessidade de se incluir a matriz de prioridade, se for o caso, e elaborar plano de ação para elaboração de outros protocolos de acesso necessários à regulação ambulatorial;

12. Assegurar efetiva aplicação dos recursos provenientes do Plano Nacional de Redução de Filas (PNRF), direcionando-os de maneira estratégica e transparente para abordar de forma eficaz os desafios relacionados às filas na área da saúde;

5.4. ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

A fiscalização teve como objetivo acompanhar as ações da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) no exercício de 2023 relativas à estrutura de funcionamento das Unidades Prisionais (UPs), em questões afetas à execução orçamentária, à capacidade de atendimento, à população carcerária, ao aparato tecnológico e quadro de pessoal, à criação de novas vagas no sistema prisional, às condições de segurança das unidades, às ações de reintegração social dos custodiados e egressos no sistema prisional, e adicionalmente foi realizado o acompanhamento quanto à disponibilização de colchões, sem avaliar suas condições físicas; a existência de equipe mínima de saúde por unidade prisional e um panorama geral sobre o atendimento às exigências para obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) que autorizem o funcionamento das unidades prisionais.



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



Este segmento jurídico da ATJ ressalta que se trata de continuidade de acompanhamento de trabalho iniciado no exercício de 2019.

Saliente-se ainda que grande parte dos achados descritos no minucioso Relatório Operacional no exercício são muito semelhantes aos relatados nos exercícios anteriores.

Com relação a execução orçamentária, verificou-se que os recursos destinados às ações de reintegração social (Programa 3814) representam, apenas, cerca de 2% do orçamento da SAP desde 2016, resultando em R\$ 36,26 mensais por pessoa no último ano.

A Fiscalização atualizou dados interessantes já trazidos em anos anteriores quanto à superlotação do sistema prisional de que: (i) embora tenha ocorrido redução do déficit de vagas nos últimos anos, ao final de 2023, a população carcerária era de 43.123 custodiados acima do número de vagas existentes, concluindo que ainda seria necessário construir 51 novas Unidades Prisionais para cobrir o déficit atual; (ii) 136 das 182 Unidades Prisionais (74,72%) abrigam mais que a sua capacidade de atendimento, dos quais 24 UPs apresentam taxa de ocupação superior a 150%, sendo que o Centro de Progressão Penitenciária Masculino Valparaíso abriga mais que o dobro de sua capacidade de atendimento (217,4%). Houve redução de 40,64% de presos em delegacias em 2023 (611 presos), em relação ao ano anterior (1.030 presos).

Destaco o achado da fiscalização concernente à paralisação de duas obras de construção de novas Unidades Prisionais, em que pese o cenário de déficit de vagas observado.

A fiscalização havia concluído serem necessárias mais 51 Unidades Prisionais, com média de 823 vagas cada, para atendimento de toda população carcerária do Estado.



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



Houve proposta de encaminhamento de recomendação para que a SAP “Adote medidas imediatas para a conclusão das obras do CDP Masculino de Santa Cruz da Conceição e da Unidade Prisional de Riversul, que se encontram paradas.”

A fiscalização havia constatado que tais obras tinham sua conclusão prevista para o ano de 2022 e foram postergadas sucessivamente para 2023 e, depois, para 2024.

No momento da elaboração dos relatórios, não havia sido relatado andamento físico das obras durante todo o ano de 2023, com a manutenção dos percentuais executados em 2022.

Em respostas colacionadas pela SAP¹¹, foi informado que a obra do Centro de Detenção Provisória de Santa Cruz da Conceição foi finalizada, com emissão do Termo de Recebimento Provisório (TRP) em 27/12/2023, mas permanecia pendente o atendimento a exigência da CETESB, com relação à lagoa de retardo da Estação de Tratamento de Esgoto do local.

Segundo a SAP, a ocorrência de chuvas estaria prejudicando o esgotamento da lagoa, para a demonstração exigida pela CETESB, o que estava impedindo a emissão da Licença de Operação pelo referido órgão licenciador.

Em relação a tal obra, observa-se ritmo lento de execução desde seu início, que se deu em 2015, com previsão inicial de conclusão de 510 dias corridos¹².

¹¹ Ev. 36 e 39 do TC-21574.989.23.

¹² Contrato nº 49/2014, localizado no ev. 1 do TC-16152.989.22, que tratou de representação em relação a edital lançado para a conclusão das obras.



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



A obra ainda não dispunha do Termo de Recebimento Definitivo, em que se atesta a solução de possíveis pendências elencadas no Termo de Recebimento Provisório e a adequação da execução das obras, conforme projeto licitado. Portanto, não pode ser considerada concluída.

Além disso, não se observa a eficácia e a efetividade da obra, pois é impossível sua entrada em operação sem a garantia do funcionamento de seu sistema de tratamento de esgotos.

As respostas da SAP não demonstram eficiência em se lidar com a questão pendente. Nenhum documento foi apresentado para atestar que chuvas excessivas estavam impedindo o esgotamento da lagoa e tal informação foi prestada pela Secretaria em abril/2024, sendo que as obras já tinham sido concluídas, ao menos, desde o final de 2023.

A Unidade Prisional de Riversul, segundo informa a SAP, conta com execução física de 86,2% e há pendências referentes aos poços perfurados e reforço da rede elétrica.

A operacionalidade da Unidade ainda depende de execução de Estação de Tratamento de Água (ETA) pela Sabesp, quer irá abastecer o local e para a qual não foi fornecida estimativa de prazo, e depende de instalações elétricas ainda em execução – também sem prazo de conclusão informado.

Novamente, observa-se lentidão na execução contratual, iniciada em 2019. Decorridos cinco anos, a obra ainda não foi finalizada e as pendências informadas impedem a entrada da unidade prisional em operação.

A resposta da SAP não indica prazos e nem o andamento das negociações com a Sabesp, essencial para a operacionalidade da obra, como um todo.



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



Em conclusão, observa-se a falta de informações quanto à previsão da entrada em operação das unidades citadas, portanto é importante reforçar as recomendações exaradas pela fiscalização, juntamente com a recomendação para que haja a devida manutenção do que já foi construído, especialmente de sistemas eventualmente já implantados, como a automatização das celas do CDP Santa Cruz.

Situação que se agravou foi a quantidade de colchões disponibilizados aos custodiados, em comparação com o exercício de 2022.

Foi constatado que o Centro de Progressão Penitenciária Masculino Pacaembu, que possuía 2.763 colchões disponíveis ao final de 2022, finalizou o exercício de 2023 com apenas 265 unidades, o que equivale a um colchão para cada 3,28 custodiados, sendo que as situações da Penitenciária Masculina Guareí II e do Centro de Detenção Provisória de Pinheiros III são ainda mais impactantes, com um colchão para cada 4,17 e 6,66 custodiados, respectivamente.

A DCG destaca que em 2022, nenhuma das Unidades analisadas havia ultrapassado o número de 3 custodiados para cada colchão, o que evidencia a piora na insuficiência de colchões nas unidades, com mais pessoas dividindo o mesmo colchão e/ou dormindo no chão.

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: 95,66% são homens e 4,34% mulheres; (ii) grau de instrução: 44,16% dos homens e 38,35% das mulheres eram analfabetos ou não concluíram o Ensino Fundamental; (iii) idade: 60,11% têm entre 18 e 35 anos; e (iv) etnia/cor: cerca de 50% se declaram pardos e de 10% se declaram de cor/etnia preta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



A Fiscalização destaca que a realização do Censo Penitenciário não foi concretizada em 2023, assim como ocorreu nos exercícios anteriores.

Chama a atenção a constatação, relacionada ao aparato tecnológico, de que: (i) em que pese 58 UPs finalizaram o exercício de 2023 com bloqueadores de celulares, o quantitativo representa apenas 31,87% das UPs no Estado, a despeito do total de 4.424 apreensões de celulares no âmbito das UPs em 2023, resultando em média mensal de 369 apreensões; (ii) houve o total de 3.637 apreensões de substâncias proibidas, resultando em média mensal de 303 apreensões.

Preocupante também a questão relativa ao quadro de pessoal, pois a Fiscalização verificou que existe uma média de 10,05 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 em desatendimento à meta de 7,3 presos ao final do PPA 2020-2023 para o Programa “Razão entre custodiados e agentes de segurança, escolta e vigilância penitenciária (unidade)”, bem como acima da média nacional de 7,34 presos por agentes de custódia.

Referente ao quadro de profissionais da saúde, constatou-se o desatendimento aos parâmetros preconizados pela Deliberação CIB-62/2012, da Comissão Intergestores Bipartite do Estado de São Paulo, tendo em vista que: (i) há 59 médicos e 117 dentistas atuando nas UPs, quando o mínimo recomendado é de 237 profissionais para cada uma dessas classes; (ii) há 332 auxiliares de enfermagem, quando o recomendado é de no mínimo 474; (iii) 73,63% das UPs não atendem o parâmetro de equipe mínima de saúde; (iv) das UPs com população carcerária acima de 500, constatou-se que 29,93% (44) não possuem nenhum médico e que 17,68% (26) não possuem dentista, sendo que se consideradas as UPs com menos de 500 custodiados, o número de unidades sem médico passa a 39,01% (71).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Dentre os instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização do preso, houve melhorias em relação à disponibilização de cursos de educação escolar e profissionalizante e na participação dos custodiados no exercício de 2023, tendo em vista o significativo aumento na oferta de vagas (passou de 20.400 vagas em 2021 para 55.384 em 2022 e 100.494 em 2023), correspondendo a maior participação dos custodiados (em 2021, 9,37% dos presos eram alunos dos cursos, passando a 25,25% em 2022, e a 50,93% em 2023).

Permanecem as críticas realizadas em anos anteriores relacionadas à: (i) baixa oferta de postos de trabalho, pois mesmo que se considere a hipótese de um preso ocupando apenas um posto de trabalho (ressalte-se que um mesmo preso pode ocupar mais de um posto de trabalho durante o ano), ter-se-ia que somente 19,96% (39.336 presos) da população carcerária tiverem ocupação laboral; (ii) inexpressiva a quantidade de egressos que conseguiram colocação no mercado de trabalho (somente 260 egressos informaram sua recolocação no mercado de trabalho, sendo que 111.292 saíram do sistema prisional no último ano).

Dentre os achados da fiscalização, foi apontado que 131 unidades prisionais não possuem o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, o que corresponde a **72% do total de 182 unidades prisionais**, “com conseqüente comprometimento da segurança e vida de milhares de servidores, prestadores de serviços e custodiados”.

Inclui-se neste número duas de três unidades de saúde da SAP.

A recomendação decorrente do problema observado foi para que a SAP “envie esforços para cumprimento do plano de ação apresentado para obtenção do AVCB de todas as Unidades Prisionais que não possuem o documento vigente”.



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



A Resolução 028/2022¹³, apresentada pela SAP, possui pontos de especial interesse, no que se refere à garantia da integridade dos presos:

Artigo 2º - Missão: Promover a execução administrativa das penas privativas de liberdade e de prestação de serviços à comunidade, garantindo a dignidade humana do apenado com condições adequadas de assistência, visando a sua reintegração social como cidadão.

...
Artigo 5º - As Diretrizes para a Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo são:

I – Gestão segura da custódia da população prisional, respeitando os direitos e a dignidade da pessoa humana;

...
Artigo 6º - Os Objetivos Estratégicos (OE) estabelecidos para se alcançar a visão de futuro são os seguintes:

OE2 – Racionalizar a prestação dos serviços de custódia, aumentando a eficiência por meio de inovações tecnológicas, potencializando a capacidade e segurança dos efetivos disponibilizados.

A gestão prisional deve estar em consonância com as inovações tecnológicas e de engenharia de forma a proporcionar cada vez mais uma atuação eficiente e eficaz, garantindo a segurança e a integridade física dos servidores, assim como da população prisional, de modo que a pena imposta seja cumprida dentro dos ditames legais, provendo melhorias expressivas durante a custódia, em atendimento às disposições legais e aos padrões de qualidade e respeito pelos direitos humanos estabelecidos em regras internacionais subscritas pelo Estado brasileiro.

Nota-se que a missão, as diretrizes e os objetivos estratégicos da Política Estadual Penitenciária consideram a necessidade de prover segurança e integridade para a população prisional.

Com relação à segurança contra incêndios, o Decreto nº 63.911/2018¹⁴ apresenta a seguinte definição para o AVCB:

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

¹³ Estabelece a Política Estadual Penitenciária, definindo Missão, Visão, Diretrizes, Objetivos Estratégicos, Mapa Estratégico e Ações Estratégicas.

¹⁴ Institui o Regulamento de Segurança Contra Incêndios das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e dá providências correlatas.



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



Tal regulamento tem por objetivo (art. 2º):

- I - proteger, prioritariamente, a vida dos ocupantes das edificações e áreas de risco, em caso de incêndios e emergências;
- II - restringir o surgimento e dificultar a propagação de incêndios, estimulando a utilização de materiais de baixa inflamabilidade e reduzindo a potencialidade de danos ao meio ambiente e ao patrimônio;
- III - proporcionar, nas edificações e áreas de risco, os meios mínimos necessários ao controle e extinção de incêndios;
- IV - evitar o início e conter a propagação do incêndio, reduzindo danos ao meio ambiente e ao patrimônio;
- V - viabilizar as operações de atendimento de emergências;
- VI - proporcionar a continuidade dos serviços nas edificações ou áreas de risco;
- VII - distribuir competências para o fiel cumprimento das medidas de segurança contra incêndios;
- VIII - fomentar o desenvolvimento de uma cultura prevencionista de segurança contra incêndios. (g.n.)

Segundo o Decreto, os presídios se enquadram na classificação Grupo H, divisão H-5¹⁵, sendo necessárias, no mínimo, as seguintes medidas de segurança contra incêndio, conforme a altura das edificações:

15

H-5	Local onde a liberdade das pessoas sofre restrições	Hospitais psiquiátricos, manicômios, reformatórios, prisões em geral (casa de detenção, penitenciárias, presídios) e instituições assemelhadas. Todos com celas
-----	---	---



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



TABELA 6H.3
EDIFICAÇÕES DE DIVISÃO H-5 E H-6 COM ÁREA SUPERIOR A 750 m² OU ALTURA SUPERIOR A 12 m

Grupo de ocupação e uso	GRUPO H – SERVIÇOS DE SAÚDE E INSTITUCIONAL												
	Divisão	H-5 (presídios...)						H-6 (clínicas...)					
		Classificação quanto à altura (em metros)						Classificação quanto à altura (em metros)					
Medidas de Segurança contra Incêndio	Térrea	H ≤ 6	6 < H ≤ 12	12 < H ≤ 23	23 < H ≤ 30	Acima de 30	Térrea	H ≤ 6	6 < H ≤ 12	12 < H ≤ 23	23 < H ≤ 30	Acima de 30	
	Acesso de Viatura na Edificação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Segurança Estrutural contra Incêndio	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Compartimentação Horizontal ou de Áreas ¹	-	-	-	-	-	-	X ⁶	X ⁶	X ⁶	X ⁷	X ⁷	X	
Compartimentação Vertical	-	-	-	X	X	X	-	-	-	X ⁹	X ⁹	X ¹⁰	
Controle de Materiais de Acabamento	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Saídas de Emergência	X	X	X	X	X	X ⁴	X	X	X	X	X	X ⁴	
Gerenciamento de Risco de Incêndio	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-	-	-	
Brigada de Incêndio ¹²	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Iluminação de Emergência	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Deteção de Incêndio	-	X ¹	X ¹	X ¹	X ¹	X ¹	X ²	X ²	X ²	X	X	X	
Alarme de Incêndio	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Sinalização de Emergência	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Extintores	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Hidrantes e Mangotinhos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Chuveiros Automáticos	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	X	
Controle de Fumaça	-	-	-	-	-	X ⁵	-	-	-	-	-	X ⁵	

NOTAS ESPECÍFICAS:
1 – Para a Divisão H-5, as prisões em geral (Casas de detenção, Penitenciárias, Presídios etc.), não é necessária detecção automática de incêndio. Para os hospitais psiquiátricos e assemelhados, prever detecção em todos os quartos.
2 – Somente nos quartos, se houver.
3 – Pode ser substituída por sistema de controle de fumaça, detecção de incêndio e chuveiros automáticos, exceto para as compartimentações das fachadas e selagens dos shafts e dutos de instalações.
4 – Deve haver elevador de emergência para altura maior que 60 m.
5 – Acima de 90 m de altura, conforme critérios da IT-15.
6 – Pode ser substituída por sistema de chuveiros automáticos.
7 – Pode ser substituída por sistema de detecção de incêndio e chuveiros automáticos.
8 – Pode ser substituída por sistema de detecção de incêndio e chuveiros automáticos, exceto para as compartimentações das fachadas e selagens dos shafts e dutos de instalações.
9 – Deverá haver controle de fumaça nos átrios, podendo ser dimensionados como sendo padronizados conforme IT-15.
10 – Pode ser substituída por sistema de controle de fumaça, detecção de incêndio e chuveiros automáticos, até 90 m de altura, exceto para as compartimentações das fachadas e selagens dos shafts e dutos de instalações, sendo que para altura superior deve-se, adicionalmente, adotar as soluções contidas na IT-09.
11 – A área máxima de compartimentação deve abranger as áreas dos pavimentos e mezaninos interligados sem compartimentação.
12 – Inclui Bombeiro Civil, quando exigido pela Parte 2 da IT-17.

NOTAS GERAIS:
a – As instalações elétricas, o SPDA e o controle das fontes de ignição, devem estar em conformidade com as normas técnicas oficiais;
b – Os subsolos das edificações devem ser compartimentados em relação aos demais pisos contíguos. Para subsolos ocupados ver Tabela 7;
c – Observar ainda as exigências para os riscos específicos das respectivas Instruções Técnicas;
d – Os pavimentos ocupados devem possuir aberturas para o exterior (por exemplo: janelas, painéis de vidro etc.) ou controle de fumaça, dimensionados conforme o disposto na IT-15.

Portanto, é evidente que, sem o AVCB, não se tem garantia da existência e da efetividade das medidas de segurança nos presídios paulistas.

A título de exemplo, na classificação do tipo de infração à legislação de segurança contra incêndio, o Decreto n. 63.911/18 define como graves as falhas de “edificação ou área de risco sem licença do Corpo de Bombeiros” e, como gravíssimas, as falhas de “local destinado à reunião de público com lotação acima do permitido” e “local destinado à reunião de público com saída de emergência insuficiente, obstruída ou trancada”, que são situações assemelhadas às observadas nas unidades prisionais.



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



Conclui-se que a ausência dos AVCBs é uma falha importante, que representa grandes riscos para os usuários locais.

Segundo o relatório da fiscalização, o total de presos em 29/12/2023 era de 197.071¹⁶ e as 182 unidades prisionais têm capacidade de atendimento de apenas 153.948 presos. Estes dados demonstram um déficit de 43.123 vagas (28,01%), em posição praticamente idêntica à observada em 2022.

Foi apontado que 136 unidades prisionais (cerca de 75%) funcionam acima de suas capacidades, o que torna ainda mais preocupante a falta do oferecimento das condições adequadas de enfrentamento de incêndios.

A quantidade de presos abrigados pelas unidades que não possuem AVCB é de 138.838, ou seja, cerca de 70% da população carcerária.

Verifica-se que um grupo ainda maior de pessoas é submetido à situação de insegurança para o caso de incêndios, como servidores (dentre eles, cerca de 30 mil agentes de escolta e vigilância e agentes de segurança), e os visitantes e familiares dos presos.

Além do evidente risco à vida, há também o risco patrimonial decorrente do potencial dano à estrutura das edificações.

O risco de um evento deve considerar, além da probabilidade de sua ocorrência, o dano potencial causado. E, o dano potencial de um incêndio em uma edificação superlotada e sem a existência de rotas de fuga, hidrantes, treinamento de equipes, acesso local a operações de socorro, sinalização e iluminação de emergência, etc. e ainda dotada de mecanismos que impedem o livre trânsito de pessoas, mostra-se potencializado.

¹⁶ Fonte: tabela 4 do relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



A Secretaria informou que 59 estabelecimentos possuem AVCB vigente. Os demais estão em fase de renovação ou em andamento para a emissão do documento, sendo que alguns já dispõem de projeto técnico aprovado junto ao Corpo de Bombeiros.

A SAP noticiou a existência de 23 projetos aprovados, que aguardam recursos orçamentários que viabilizem sua execução, bem como outros 25 projetos em análise junto ao SENAPPEN, totalizando 48 projetos que aguardam “análise de recursos no SENAPPEN/MJ.”

Também foi informado que há unidades sem AVCB, com projetos técnicos aprovados desde 2015 e que aguardam recursos orçamentários. Muitos destes projetos precisam ser atualizados, o que revela que também o custo com sua elaboração foi parcialmente desperdiçado.

Foi apresentado Plano de Ação¹⁷ para regularização dos AVCBs das unidades prisionais, com prazo estimado para conclusão em 36 meses, vinculado à disponibilização orçamentária - parte pleiteada com recursos do Tesouro do Estado e parte com recursos da União, via Fundo a Fundo do SENAPPEN/MJ.

O Plano juntado aos autos¹⁸ indica necessidade de 36 meses para a obtenção dos AVCB de todas as unidades pendentes, mas com ressalva da necessidade de haver recursos orçamentários, nos seguintes termos:

“Necessário haver disponibilização orçamentária para cumprimento dos prazos propostos, Para se conseguir concluir, por exemplo, até 2026 a obtenção de todos os AVCBs se faria necessário que tais contratações estejam inseridas dentro das dotações orçamentárias de 2024/2025 e 2026. Caso contrário os 36 (trinta e seis) meses devem ser considerados a partir de quando houver a respectiva dotação orçamentária para os casos enquadrados no item 6 da Ação.” (g.n.)

¹⁷ Ev. 39 do TC-21574.989.23.

¹⁸ Ev. 10, anexo C, parte 2 do TC-21574.989.23.



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



Conclui-se que mesmo sendo longo o prazo definido para a regularização da situação, este pode não ser cumprido, caso não haja a disponibilização dos recursos financeiros necessários.

Entende-se pela necessidade de uma coordenação geral por parte da SAP para que os serviços e obras possam ser executados, inclusive com o estudo da possibilidade de contratações centralizadas e fontes orçamentárias.

Ainda que tenham sido noticiadas ações em andamento para obtenção dos AVCBs e as dificuldades enfrentadas, observa-se que os problemas são praticamente os mesmos relatados pela SAP em diversas oportunidades e criticados por esta Corte desde 2013¹⁹, sem que se tenha sido noticiada estratégia capaz de reverter o quadro observado, com a celeridade necessária.

A falta de AVCB foi objeto de apontamento na análise das contas da SAP dos últimos três anos já apreciados por esta Corte:

Em 2019²⁰:

“Sem embargo, tendo em conta a relevância das ações direcionadas à proteção de vidas (usuários das unidades, como presos, servidores, parentes e afins dos custodiados) contra riscos de incêndio, determino às U.G.E.s com ausência do AVCB que priorizem a adequação de suas instalações prediais, indispensáveis ao alcance do documento, em conformidade com as diretrizes do Decreto nº 63.911/2018, a fim de salvaguardar direito fundamental prescrito no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal²¹”.

¹⁹ Fl. 54 do relatório da fiscalização.

²⁰ TC-2519.989.19.

²¹ Excerto da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;



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



Em 2020²²:

“Assim, cabe recomendação aos responsáveis para que dê atendimento ao AVCB”.

E, nas contas de 2021²³:

“A questão do AVCB não é nova nas contas da Secretaria e, como dito pelo Relator das contas de 2019, “a efetiva obtenção do documento – voltado a atestar observância de condições mínimas de segurança das edificações contra incêndio - esbarra principalmente na indisponibilidade de orçamento para realização de obras de adequação”, sendo que na oportunidade foi determinada a priorização dos procedimentos necessários à finalização dos processos.

Diante da relevância do tema e da necessidade de ser mantida a integridade física do público usuário das unidades da Pasta, proponho a renovação da determinação exarada naquela oportunidade, desta feita, porém, ao atual titular da Pasta.”

Observa-se pouca evolução em relação ao quadro observado em 2022.

As informações demonstram a obtenção de 7 novos AVCBs, mas a quantidade de unidades sem o referido documento e de população carcerária exposta a riscos permanece acima dos 70%. Trata-se de quase 140 mil pessoas, número que é significativamente majorado, ao considerarem-se servidores que trabalham nos locais e familiares que visitam as unidades.

O fato de se tratar de locais superlotados e que não comportam rotas de fuga, da mesma forma de outros prédios públicos ou privados, torna a questão ainda mais relevante.

Conclui-se que o problema demanda enfrentamento com atuação mais efetiva pela SAP, já que as unidades possuem dificuldades na condução

²² TC-4034.989.20. Os processos referentes às contas da SAP, dos exercícios de 2021 e 2022 ainda em análise por esta Corte, até o momento do fechamento deste parecer.

²³ TC-2523.989.21.



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



descentralizada das atividades necessárias à obtenção dos AVCBs, entre projetos e obras.

A “população no sistema penitenciário e outras carceragens” divulgada pela Secretaria Nacional de Políticas Penais²⁴ demonstra que São Paulo representa 23% do total do país, portanto, trata-se de questão complexa e que demanda maior eficiência na atuação do Poder Público.

A questão orçamentária é crucial para a resolução do problema, especialmente por ser comum a praticamente todos os casos e porque tende a ser contínua, já que os AVCBs possuem prazo de validade e carecem de renovações periódicas.

Em relação a isso, observa-se que o Plano de Ação apresentado pode se tornar totalmente inócuo, se não houver o aporte dos recursos. O prazo, já alongado, pode ser insuficiente para a regularização de todos os AVCBs.

Somando-se às demais falhas apontadas no relatório, observa-se que o Estado tem falhado no cumprimento integral do disposto na Lei de Execução Penal, lei nº 7.210/1984²⁵ e da missão estabelecida na Resolução DAP-028/2022.

Reforça-se as recomendações da fiscalização, juntamente com as elencadas nesta conclusão: necessidade de atuação centralizada na gestão do assunto, pela SAP, com a coordenação e acompanhamento geral.

²⁴

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMDY2ODEzOTgtYmJmY00ZmVklWlWMTtMTJjZDQwZWRIYjdhliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

²⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Do exposto, entende esta Assessoria Jurídica que não foram atendidas as seguintes recomendações constantes nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 (TC-005866.989.20-5), 2021 (TC-004345.98921-4) e 2022 (TC-005128.989.22-5):

Exercício de 2020	Exercício de 2021
TC-005866.989.20-5	TC-004345.989.21-4
Relator Conselheiro Dimas Ramalho	Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo
RECOMENDAÇÕES:	3. RECOMENDAÇÕES (PROPOSTAS NAS FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS)
Ao Governo do Estado e à Secretaria da Administração Penitenciária, em relação à Fiscalização Operacional, para que:	3.7. OBJETO DA FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL: ACOMPANHAMENTO SOBRE A SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA
122. Articulem-se junto aos demais órgãos e Poderes com o objetivo de reduzir a população carcerária e garantir o cumprimento das penas dentro dos padrões de dignidade da pessoa humana, incentivando, inclusive, programas de penas alternativas e técnicas de monitoramento eletrônico;	3.7.1. À referida Pasta: 3.7.1.1. Articule-se com os 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.
123. Empreendam esforços para reduzir o déficit de vagas no sistema prisional.	-
124. Elaborem plano de ação para obstar a utilização de celulares em presídios e mantenham a progressiva instalação de bloqueadores;	3.7.1.2. Elabore plano de ação para sanear a utilização de celulares em presídios e mantenha a progressiva instalação e regular manutenção dos demais equipamentos.
125. Dimensionem adequadamente o quadro de pessoal, garantindo a segurança tanto dos servidores públicos, quanto dos aprisionados;	3.7.1.3. Dimensione adequadamente o quadro de pessoal, garantindo a incolumidade tanto dos servidores públicos, quanto dos aprisionados.
126. Estudem formas de ampliar as ações de ressocialização e de estimular os detentos a participarem das atividades de profissionalização e educação formal;	3.7.1.4. 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.

Exercício de 2022
TC-005128.989.22-5
Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini
III. RECOMENDAÇÕES, FEITAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL
À Secretaria da Administração Penitenciária (SAP)
a) adote providências com vistas a assegurar a cada Unidade Prisional equipe de saúde, nos parâmetros da Deliberação CIB n. 62/2012 e da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional - PNAISP;
b) promova a regularização das Unidades Penitenciárias no tocante aos alvarás e laudos técnicos da Defesa Civil do Corpo de Bombeiros e da Vigilância Sanitária;
c) garanta o fornecimento de bens de consumo em quantidade suficiente para atender às necessidades básicas dos custodiados (alimentação, água, vestimenta, itens de higiene, medicação etc.), bem como tome providências em relação à precarização da estrutura física das celas (fornecimento de camas/colchões, adequação da iluminação, dedetização das dependências etc.), em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



d) proceda à formulação ou a conclusão, se for o caso, da política estadual de reintegração social no intuito de fortalecer os instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização social do preso e, bem assim, garanta a fixação de dotação orçamentária compatível com a demanda relacionada às ações em andamento;

e) garanta recursos orçamentários para o censo penitenciário e proceda à sua realização, de modo a obter informações precisas e confiáveis para a elaboração e execução das políticas públicas relacionadas à área;

E nessa conformidade, e na esteira do pronunciamento da DCG, destacamos a seguir os principais encaminhamentos destinados à Secretaria da Administração Penitenciária, caso assim entenda e decida o e. Conselheiro Relator:

- 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;
- Aprimore seu planejamento, atentando-se aos dados referentes à situação atual e estabelecendo adequadamente metas, em especial, de médio e longo prazos;
- Adote medidas imediatas para a conclusão das obras do CDP Masculino de Santa Cruz da Conceição e da Unidade Prisional de Riversul, que se encontram paradas;
- Dimensione adequadamente a quantidade de colchões à população carcerária;
- Elabore plano de ação para efetivo bloqueio da utilização de celulares e outros tipos de comunicação em presídios e mantenha a progressiva instalação e regular manutenção dos demais equipamentos;
- Dimensione adequadamente o quadro de pessoal, inclusive o de profissionais de saúde, garantindo a incolumidade tanto dos servidores públicos, quanto dos aprisionados;
- Estude formas alternativas de estimular os detentos a participarem das atividades de profissionalização e educação formal, além de aumentar a disponibilidade de postos de trabalho para que possuam ocupação laboral durante o período de cumprimento de pena, e identifique as contribuições que podem ser aportadas pelo sistema para a posterior recolocação dos custodiados no mercado de trabalho; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



- Envide esforços para cumprimento do plano de ação apresentado para obtenção do AVCB de todas as Unidades Prisionais que não possuem o documento vigente.

5.5. PLANEJAMENTO DO QUADRO DOCENTE

A fiscalização teve como objetivo avaliar a eficácia da gestão estadual em garantir a disponibilidade adequada e suficiente de docentes nas unidades escolares da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEDUC).

Como escopo de auditoria, a DCG buscou avaliar as principais discussões e processos que embasaram, ao longo dos anos, modificações relevantes relacionadas à carreira docente no Estado, bem como os estudos promovidos pela SEDUC e pela Unidade Central de Recursos Humano (UCRH), a fim de quantificar o quadro docente necessário para a provisão dos serviços de educação pública. Sob a perspectiva das aulas efetivamente ministradas aos alunos, a fiscalização buscou dimensionar os impactos da rotatividade e do absenteísmo na rotina das unidades escolares, turmas e componentes curriculares, tendo em vista que os desligamentos, licenças, afastamentos e faltas de professores na rede prejudicam, em muito, a continuidade do processo de ensino-aprendizagem. A atuação da SEDUC no desenvolvimento de políticas e/ou diretrizes para a retenção do quadro docente também fez parte do escopo do trabalho, incluindo, dentre outros aspectos, análises sobre remuneração, evolução funcional e promoção de qualidade de vida no trabalho docente.

Tratando-se de um dos serviços públicos mais relevantes para a população do Estado, chama a atenção o quantitativo de profissionais envolvidos na rede de ensino regular paulista.

A DCG esclarece que as três principais categorias de docentes são professor concursado, efetivo após estágio probatório (Categoria A), docentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



não concursados, que se tornaram estáveis por força da lei (Categoria F) e professores contratados em caráter temporário (Categoria O), e informa que, em novembro de 2023, o Quadro do Magistério Paulista totalizava **207.415 vínculos ativos**, incluindo docentes, diretores, coordenadores, supervisores e dirigentes de ensino e que, desse total, **89.001 se enquadravam na Categoria A, o que corresponde a 42,9% do quadro**, 24.237 eram ocupantes de função-atividade classificados como Categoria F (11,7%) e **94.157 temporários Categoria O (45,4%)**.

Destacamos a seguir os achados descritos no minucioso Relatório Operacional.

A DCG aponta que houve subestimação da quantidade de vagas em aberto no concurso público vigente em 2023, pois as análises efetuadas pela fiscalização estimaram que se fossem levados em consideração alguns aspectos relevantes para os estudos e diagnósticos elaborados pela SEDUC, o número de vagas em aberto para docentes chegaria a 40.155 – muito além dos 25.792 calculados pela Pasta e, certamente, muito além das 15.000 vagas que foram ofertadas no concurso.

A fiscalização pôde constatar também que a Secretaria da Educação apresenta uma crescente dependência de contratações temporárias para garantir a provisão do serviço de educação sob sua responsabilidade: em 2023, mais de 54% das aulas da rede estavam atribuídas a docentes do quadro temporário, e pelo menos desde 2017 os percentuais de docentes temporários na SEDUC extrapolam, ano após ano, o estipulado no Plano Nacional de Educação (PNE) — que recomenda que as redes públicas de educação se estruturam de modo que 90%, no mínimo, dos profissionais do magistério ocupem cargos de provimento efetivo.

Verificou-se ainda que, pelo menos desde 2011, o Executivo Estadual vem reafirmando em seus projetos de lei complementar encaminhados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



à Assembleia Legislativa sua incapacidade de preencher todos os seus postos de trabalho efetivos via concurso público, voltando os seus esforços às contratações temporárias que, desde então, são viabilizadas pelas frequentes flexibilizações adotadas em relação à Lei Complementar nº 1.093/2009.

Em relação aos índices de rotatividade e absenteísmo docentes, as análises efetuadas pela fiscalização revelaram percentuais preocupantes na rede estadual de educação.

Em média, os alunos da SEDUC enfrentaram alta rotatividade de professores em 11,7% das disciplinas cursadas entre 2019 e 2023.

Constatou-se que, aproximadamente, 9% das aulas das turmas avaliadas foram afetadas por absenteísmo docente entre 2022 e 2023, revelando a descontinuidade da evolução do trabalho pedagógico planejado do currículo escolar: considerando uma turma da rede parcial de ensino com uma grade horária de 7 aulas por dia, esse percentual de absenteísmo corresponderia, em média, a mais de 3 aulas afetadas por ausência de docentes em cada semana.

Foi detectada também uma iniquidade entre as escolas da rede: enquanto nas escolas integradas ao Programa de Ensino Integral essa taxa média é de cerca de 4,7%, nas escolas em tempo parcial, ela atinge 11% das aulas. Mais preocupante ainda é o fato de que apenas pouco mais da metade (56,8%) do total de aulas afetadas pela ausência dos professores titulares nas escolas parciais foram efetivamente ministradas por docentes eventuais, ficando as demais aulas a cargo da equipe gestora da unidade escolar ou professores dedicados a projetos da Pasta, como, por exemplo, professores da sala de leitura.

Além disso, as análises efetuadas pela fiscalização em relação às estruturas e rotinas adotadas pela SEDUC para o registro de frequência dos docentes revelaram que a finalidade primordial da Pasta consistia em alimentar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



os dados da folha de pagamento, não havendo atuação no sentido de gerar informações de caráter gerencial sobre os padrões de absenteísmo docente na rede estadual. Ademais, não há controle centralizado na SEDUC em relação ao efetivo cumprimento da reposição de aulas eventualmente não ministradas por absenteísmo docente.

Verificou-se que mais de 50% das ausências dos professores da sala de aula estavam atreladas às licenças saúde e às faltas médicas.

Chama a atenção o detalhamento feito pela DCG do percentual mencionado acima, correspondentes aos dados analisados de junho de 2022 a julho de 2023, e que demonstram que **14.995.442 aulas da rede estadual foram afetadas por ausência de docentes**, sendo que desse total mais de 6.500.000 ausências estavam atreladas à “Licença Saúde” e mais de 1.600.000 à “Falta Médica”.

Dado que também salta aos olhos é que as doenças que ocasionaram o maior número de dias de ausência são os relacionados aos **“Transtornos mentais e comportamentais” (Capítulo V – CID-10), correspondente a 50,5% do número total de dias de afastamentos concedidos entre 2014 e 2023**, seguido das “Doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo” (Capítulo XIII – CID- 10), correspondente a 14,2%.

No entanto, a despeito dessa situação, a fiscalização pôde constatar que as políticas adotadas pela SEDUC com vistas à promoção da qualidade de vida dos docentes e à prevenção de doenças laborais foram insuficientes. Os programas indicados pela Pasta como as principais ações para promoção da qualidade de vida docente foram iniciados apenas no segundo semestre de 2023, revelando a descontinuidade das políticas desenvolvidas no âmbito desse tema ao longo dos anos. Além disso, a contratação para a prestação de serviços contínuos de psicologia nas unidades escolares previa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



uma abrangência reduzida em relação a toda rede estadual: tinha-se, em média, um psicólogo para aproximadamente 7.500 alunos e 490 servidores. Cada profissional atenderia, em média, 9,6 escolas, transitando semanalmente em mais de três Municípios diferentes.

Por fim, as evidências coletadas pela fiscalização demonstraram que a SEDUC não tem atuado de maneira a preservar a atratividade das carreiras de seus professores.

Constatou-se que a maior parte dos docentes se encontra nos níveis e faixas iniciais da carreira regida pela Lei Complementar nº 836/1997: apenas 0,5% dos PEB II (ou seja, apenas 61 docentes de um total de 13.376) atingiram a Faixa 5 do Plano de Carreira e nenhum docente, PEB I ou PEB II, atingiu os estágios finais da carreira (Faixas 6, 7 e 8), mesmo após mais de 22 anos de exercício da função. E isso, em boa parte, em função do descumprimento de normas da própria Administração, como a falha em promover anualmente as provas de promoção desde 2018. Em virtude disso, o desenho da nova carreira de PEFM também não parece promissor, a depender da regulamentação das regras de evolução funcional, aguardando edição desde março de 2022.

Se a nova carreira de PEFM também depender de provas para evolução por Desempenho — como dão a entender os materiais preliminares analisados pela fiscalização — a interdependência entre os processos de evolução por “Desempenho” e “Desenvolvimento” poderá acentuar ainda mais a estagnação dos docentes nas referências iniciais, com o agravante de que a remuneração, agora por subsídio, não comporta os adicionais por tempo de serviço.

Essa não regulamentação da carreira gerou incertezas entre os docentes em atividade, de modo que apenas 2.950 deles haviam optado pela nova carreira até novembro de 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



Verificou-se, também, uma dificuldade da gestão paulista em preservar o salário inicial das carreiras do magistério: na maior parte dos anos, desde 1998, o Governo paulista não aplicou correção à remuneração que atendesse aos índices de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ao índice de variação do salário-mínimo nacional vigente e ao índice de variação do Piso do Magistério de 2000 a 2023. Constatou-se que o reajuste geral de salários, já no primeiro ano da nova carreira de PEFM, em 2023, não recompôs o status da remuneração inicial frente às variações do piso nacional do magistério ou do salário-mínimo.

Em conclusão, a fiscalização entende que dadas as taxas de rotatividade e absenteísmo calculadas e a fragilidade dos controles de frequência e reposição de aulas da SEDUC, não é possível garantir o correto cumprimento dos 200 dias letivos conforme preconizados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e na Base Nacional Comum Curricular, afetando, portanto, o adequado cumprimento da obrigatoriedade de provisão do serviço de educação pública e gratuita por parte do Governo estadual.

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

1. Ao Governo do Estado:

1.1. Cumpra o disposto no artigo 1º, §4º, da Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009;

1.2. Elabore normas regulamentares que disciplinem as formas e critérios de evolução na carreira de Professor de Ensino Fundamental e Médio, em cumprimento ao artigo 20, parágrafo único, da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



1.3 Adote as medidas necessárias à progressiva recomposição do quadro efetivo de professores da rede estadual, zelando pelo cumprimento do disposto no artigo 206, inciso V, e artigo 37, inciso II, da Constituição Federal; no artigo 251 e no artigo 115, inciso II, ambos da Constituição Estadual; no artigo 67, inciso I, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; no artigo 13 da Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro 1985; e na Meta 18 do Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014;

1.4. Avalie regulamentar a Lei Complementar nº 863, de 29 de dezembro de 1999 — em linha com o realizado pelo Governo Federal por meio do Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017, e por meio do Manual de Redação da Presidência da República, em especial seu capítulo IV —, embasando os modelos e conteúdos dos pareceres de mérito em referenciais de boas práticas em análise e avaliação de políticas públicas e capacitando o corpo técnico dos órgãos o Sistema de Administração de Pessoal, bem como dos órgãos do Sistema de Administração Financeira e Orçamentária responsáveis pela análise de propostas sobre recursos humanos para atender a esses referenciais.

2. À Secretaria Estadual da Educação:

2.1. Cumpra o artigo 4º da Lei Complementar nº 1.097, de 27 de outubro de 2009, com redação dada pela Lei Complementar nº 1.143, de 11 de julho de 2011;

2.2. Promova melhorias na forma de registro e controle da frequência dos docentes nas unidades escolares, acompanhando corretamente a ausência de professores por escola, turma e aula, de modo a cumprir adequadamente o disposto no artigo 4º, inciso XI, do Decreto nº 52.833, de 24 de março de 2008;

2.3. Promova melhorias no processo de levantamento e acompanhamento das necessidades de reposição de dias letivos e de horas de aula nas unidades escolares, regulamentado pela Resolução SEDUC nº 102, de 22-9-2003, de forma a desenvolver mecanismos de controle centralizado das ausências docentes, das cargas eventuais e da efetiva reposição de aulas, e garantir o adequado monitoramento do efetivo cumprimento dos 200 dias letivos e da carga horária programada.



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



2.4. Cumpra o disposto no artigo 6º, inciso I, alínea c, do Decreto nº 52.833, de 24 de março de 2008, além do disposto no artigo 7º, inciso I e inciso III, alínea a, do mesmo Decreto.

2.5. Realize estudos técnicos e pesquisas periódicas para a implementação de programas de qualidade de vida dos servidores, conforme atribuição disposta no artigo 9º, inciso I, alínea b, do Decreto nº 52.833 de modo a zelar pelo cumprimento do disposto no inciso III, alínea b, do mesmo artigo e Decreto e na Meta 17 do Plano Estadual de Educação – Lei Estadual nº 16.279, de 8 de julho de 2016 –, especialmente nas Estratégias 17.3 e 17.4.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, sob a ótica jurídica, entendemos que as contas em análise estão em condições de receber **parecer favorável com ressalvas**, sem prejuízo das recomendações propostas no corpo desta manifestação.

À consideração de Vossa Senhoria.

ATJ, 16 de maio de 2024.

██

██

██

██

██

██

██

██