

**SIS-MP nº 62.725.1441/2021**

**PT n 394/2021**

**PORTARIA DE INSTAURAÇÃO  
PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ACOMPANHAMENTO**

**FUNDO ESTADUAL DE COMBATE E  
ERRADICAÇÃO DA POBREZA - FECOEP –  
IRREGULARIDADES NA ALOCAÇÃO DOS  
RECURSOS**

1. O Procurador Geral do Ministério Público de Contas encaminhou ao Centro e Apoio Operacional do Patrimônio Público informações a respeito de irregularidades no FECOEP – Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza.

Dentre os documentos encaminhados estão o parecer elaborado pelo Ministério Público de Consta e oferecido no procedimento de apuração das contas do Estado de São Paulo no ano de 2020, bem como a decisão que aprovou as contas com apontamentos em relação às irregularidades do FECOEP.

A notícia foi encaminhada a essa Promotoria de Justiça, para apuração dos fatos, em relação aos problemas na alocação dos recursos para finalidades diferentes a que se destina o fundo.

Conforme se depreende dos documentos juntados, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo Recomendou à Secretaria da Fazenda e Planejamento que 67. Cesse a prática de utilizar os recursos do FECOEP como mera substituição de receita para as Secretarias e órgãos beneficiados de modo que os recursos do FECOEP representem um reforço orçamentário, possibilitando que sejam ampliadas ou desenvolvidas novas políticas públicas com a finalidade de combate e erradicação da pobreza e para que o esforço social, traduzido no adicional de ICMS, constitua efetivamente meio de concretizar a intenção do legislador com a criação do fundo.

Ao Conselho de Orientação e Acompanhamento do FECOEP da Secretaria da Fazenda e Planejamento, Recomendou que: 68. Reavalie o seu papel e aproveite a formação transversal do Conselho para se tornar um dos principais instrumentos do Estado para o combate à pobreza, atuando de forma estratégica e coordenada entre as secretarias, formulando políticas públicas (conforme art. 8º, inciso I do Decreto Estadual nº 62.242/2016), estabelecendo metas e alocando os recursos nos programas e ações da maneira mais eficiente possível; 69. Estabeleça indicadores fidedignos para acompanhamento da evolução do combate à pobreza no Estado, sendo que tais indicadores devem servir de parâmetro de avaliação da performance do FECOEP; 70. Desenvolva critérios para seleção de programas e ações a fim de atender de forma mais eficiente o previsto no art. 8º, inciso II, do Decreto Estadual nº 62.242/2016, bem como destine os recursos da arrecadação adicional aos programas que apresentam maior efetividade no combate à pobreza, atuando para que os órgãos incrementem os programas e ações ao invés de, apenas, suprir suas dotações originais; 71. Realize reunião para selecionar os programas e ações beneficiadas até 31/07, em respeito ao inciso III do art. 8º e ao art. 10 do Decreto Estadual nº 62.242/2016. 72. Aprofunde as medidas de acompanhamento da aplicação dos recursos e de monitoramento da execução dos programas e ações, em atendimento aos incisos IV e V do art. 8º do Decreto Estadual nº 62.242/2016, respectivamente, incluindo a análise dos aspectos operacionais dos programas e ações beneficiados com os recursos. 73. Normatize a forma, o conteúdo e o prazo para a prestação de contas por parte dos órgãos beneficiados com recursos, tal

como estipulada no art. 12 do Decreto Estadual nº 62.242/2016, estabelecendo a necessidade de apresentar, além das informações orçamentárias, os dados operacionais e de desempenho como produtos e serviços, e, entregas e impactos gerados. 74. Amplie o detalhamento dos dados divulgados na página da transparência, contemplando informações como o histórico da arrecadação, as deliberações realizadas pelo COA, as notícias relacionadas ao fundo e as ações e programas por ele financiados, a execução orçamentária dos recursos, a descrição dos programas e ações beneficiados, incluindo público-alvo, produtos entregues e metas estabelecidas pelo COA ou pela legislação orçamentária.

Já à Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo - ITESP, foi Recomendado, em relação à Fiscalização Operacional do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP), que: 97. Utilize os recursos do FECOEP, caso venha a ser contemplado novamente pelo COA, em ações/atividades que beneficiem diretamente as comunidades atendidas, utilizando para as atividades-meio da política pública outras fontes de recursos disponíveis na pasta;

E à Secretaria de Estado da Saúde, em relação à Fiscalização Operacional do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP), que: 98. apresente critérios claros e objetivos de aplicação dos recursos com foco na população mais vulnerável, melhor contribuindo para o alcance da finalidade do fundo, na eventualidade de ser contemplada pelo COA com novos recursos provenientes do FECOEP

Finalmente, à Secretaria de Desenvolvimento Social, em relação às Fiscalizações Operacionais que analisam os programas Bom Prato, Vivaleite e Alimento Solidário, e o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP), foi Recomendado: 114. que exija o envio de todos os relatórios de execução pelos municípios participantes, visto que são fundamentais para que possa ser realizada a avaliação da ação e identificados aspectos de melhoria em uma eventual continuação ou realização de ação emergencial ou política pública semelhante.

**CONSIDERANDO** que, após a promulgação da EC 31/2000, os Estados ficaram obrigados a instituir fundo para o combate à pobreza mediante a arrecadação de alíquota adicional de 2% no ICMS sobre produtos e serviços supérfluos.

**CONSIDERANDO** que o Estado de São Paulo editou, após quase 15 anos da vigência da referida Emenda, a Lei Estadual n 16.006, de 24 de novembro de 2015, instituindo o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP), e definindo que as mercadorias sobre as quais deve incidir essa alíquota são cervejas de malte e fumo (tabaco), bem como os seus subprodutos manufaturados.

**CONSIDERANDO** que, até o ano de 2020, o FECOEP arrecadou R\$2,7 bilhões, tendo sido executados pelos órgãos e programas beneficiados aproximadamente R\$2,5 bilhões.

**CONSIDERANDO** que no exercício de 2020 foram arrecadados R\$586,7 milhões, valor do qual já foi deduzida a parcela de 20% destinada ao FUNDEB, que é registrada como uma receita em separado, que empenhou-se R\$1,528 bilhão, foi liquidado R\$1.527 bilhão e pago R\$1.363 bilhão, constatando-se que a destinação dos valores aos beneficiados é realizada de maneira burocrática, o que significa dizer que o Conselho de Orientação e Acompanhamento do FECOEP – COA não participa da coordenação, planejamento e formulação dos programas e das ações de combate à pobreza, nem acompanha a evolução da pobreza e os resultados que a alocação dos recursos têm gerado na garantia do acesso a níveis dignos de subsistência.

**CONSIDERANDO** que os recursos foram transpostos ou remanejados no ano de 2020, em desconformidade com a lei que instituiu o fundo, que veda essa prática.

**CONSIDERANDO** que, em comparação com outros Estados, o Estado de São Paulo é o que possui a menor variedade de produtos com a alíquota adicional de ICMS, apenas dois, o que significa dizer que há

espaço para ampliar a arrecadação por meio da ampliação dos produtos e serviços tributados.

**CONSIDERANDO** que de acordo com achados da Fiscalização, os recursos arrecadados para o FECOEP não foram alocados e executados de maneira eficiente, sendo que os processos relacionados à seleção de programas e o acompanhamento da execução deles reclamam um aperfeiçoamento.

**CONSIDERANDO** que a República Federativa do Brasil possui como seus objetivos: *construir uma sociedade livre, justa e solidária* (art.3º, I, CF), *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais* (art.3º, III, CF) e *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação* (art.3º, IV, CF);

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal afirma que *a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, e velhice, além de promover a integração ao mercado de trabalho* (art.203, I e III), o que significa que a assistência social deixou de ser mero favor ou liberalidade, convertendo-se em direito de todo cidadão brasileiro que dela necessite para manter sua dignidade;

**CONSIDERANDO** que a Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8.742/93 estabelece que *a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas* (art.1º);

**CONSIDERANDO** que dentre as diretrizes da assistência social acha-se a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, bem como a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo,

nos termos do artigo 5º, incisos II e III, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social);

**CONSIDERANDO** que todas essas disposições se encontram em consonância com o princípio basilar do ordenamento jurídico brasileiro, qual seja a *dignidade da pessoa humana*, previsto como fundamento da República no inciso III do artigo 1º da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, na forma do artigo 127 da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que compete ao Ministério Público, dentro de sua missão constitucional, zelar para que os poderes públicos respeitem os direitos constitucionais, conforme o artigo 129, II, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos na Lei Orgânica de Assistência Social, conforme o artigo 31 do referido diploma legal;

**CONSIDERANDO** que a atuação desta Promotoria de Justiça de Direitos Humanos com atribuição em Inclusão Social está vinculada à garantia de efetivo respeito aos direitos fundamentais e sociais do cidadão que atinjam interesse público relevante, nas hipóteses não incluídas nas demais áreas especializadas da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos, conforme o artigo 3º, inciso IV, alínea 'a', do Ato Normativo nº 593/2009 – PGJ;

**INSTAURA** o presente **Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas** destinado a acompanhar a alocação dos recursos do Fundo Especial de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP), fazendo-o com base no artigo 4º, inciso II, do Ato PGJ-CPJ-CGMP nº 934/2015.

E assim o faz porque a atuação da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos com atribuição em inclusão social está vinculada à garantia de efetivo respeito dos Poderes Públicos e serviços



de relevância pública aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, devendo atuar sob a ótica de defesa dos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos ou indisponíveis. É a conclusão que se depreende da leitura conjugada e harmônica dos artigos 127, *caput* e 129, inciso II, ambos da Constituição Federal, bem como do artigo 295, inciso XIV, da Lei Complementar nº 734/93, Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo, com a redação que lhe deu a Lei Complementar nº 1083/08.

Ademais, no mesmo sentido acha-se a regulamentação interna do Ministério Público, em especial o artigo 2º, inciso III, e o artigo 3º, inciso IV, alínea 'a', do Ato Normativo nº 593/2009 – PGJ, assim como o artigo 2º do Ato Normativo PGJ-CPJ-CGMP nº 934/2015.

02. Peço ao cartório da Promotoria de Justiça que promova o registro deste procedimento no SIS-MP, garantindo sua publicidade por meio eletrônico no portal do sítio do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos termos dos artigos 5º, § 1º e artigo 8º, ambos do Ato Normativo PGJ-CPJ-CGMP nº 934/2015.

03. Para instrução preliminar, peço ao cartório da Promotoria de Justiça que, com cópia dessa Portaria, oficie:

a. **à Secretaria da Fazenda e Planejamento**, para que informe sobre as providências adotadas, visando atender a Recomendação encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no sentido de que cesse a prática de utilizar os recursos do FECOEP como mera substituição de receita para as Secretarias e órgãos beneficiados de modo que os recursos do FECOEP representem um reforço orçamentário, possibilitando que sejam ampliadas ou desenvolvidas novas políticas públicas com a finalidade de combate e erradicação da pobreza e para que o esforço social, traduzido no adicional de ICMS, constitua efetivamente meio de concretizar a intenção do legislador com a criação do fundo.

**b. ao Conselho de Orientação e Acompanhamento do FECOEP da Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:**

- indique quais as providências adotadas para reavaliar o seu papel, a fim de ser tornar um dos principais instrumentos do Estado para o combate à pobreza, atuando de forma estratégica e coordenada entre as secretarias, formulando políticas públicas (conforme art. 8º, inciso I do Decreto Estadual nº 62.242/2016), estabelecendo metas e alocando os recursos nos programas e ações da maneira mais eficiente possível; estabelecer indicadores fidedignos para acompanhamento da evolução do combate à pobreza no Estado, que possam servir de parâmetro de avaliação da performance do FECOEP;
- aprofundar as medidas de acompanhamento da aplicação dos recursos e de monitoramento da execução dos programas e ações, em atendimento aos incisos IV e V do art. 8º do Decreto Estadual nº 62.242/2016, respectivamente, incluindo a análise dos aspectos operacionais dos programas e ações beneficiados com os recursos, normatizando a forma, o conteúdo e o prazo para a prestação de contas por parte dos órgãos beneficiados com recursos, tal como estipulada no art. 12 do Decreto Estadual nº 62.242/2016, estabelecendo a necessidade de apresentar, além das informações orçamentárias, os dados operacionais e de desempenho como produtos e serviços, e, entregas e impactos gerados;
- ampliar o detalhamento dos dados divulgados na página da transparência, contemplando informações como o histórico da arrecadação, as deliberações realizadas pelo COA, as notícias relacionadas ao fundo e as ações e programas por ele financiados, a execução orçamentária dos recursos, a descrição dos programas e ações beneficiados, incluindo público-alvo, produtos entregues e metas estabelecidas pelo COA ou pela legislação orçamentária.

**c. à Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo - ITESP, solicitando informações se foi contemplado novamente**



pelo COA, em ações/atividades que beneficiem diretamente as comunidades atendidas;

b. dê-se ciência à Senhora Promotora de Justiça Assessora de Inclusão Social do Centro de Apoio Operacional Cível, igualmente com encaminhamento de cópia eletrônica desta portaria.

04. Por fim, distribuam livremente.

Conclusos oportunamente.

São Paulo, 19 de novembro de 2021

**Anna Trotta Yaryd**

1ª Promotora de Justiça de Direitos Humanos