TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: **Governador João Doria**

Relator: **Conselheiro Dimas Ramalho**

RELATÓRIO

EXERCÍCIO DE 2020

RELATÓRIO

PROCESSO: TC-005866.989.20-5.

RESPONSÁVEL: Governador João Doria.

RELATOR: Conselheiro Dimas Ramalho.

COMPETÊNCIA: Tribunal Pleno.

DATA DA SESSÃO: 23/06/2021.

PROCURADOR DA FAZENDA DO ESTADO - CHEFE: Luiz Menezes Neto.

PROCURADOR GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS: Thiago Pinheiro Lima.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Dados COVID-19 no Portal da Transparência Estadual 104
Figura 2 - Dados COVID-19 no SIGEO 104
Figura 3 - Alimento Solidário - Município de Silveiras 334
Figura 4 - Alimento Solidário - Município de Tremembé 335
Figura 5 - Alimento Solidário - Município de Cajamar (cestas básicas com avarias) 345
Figura 6 - Alimento Solidário - Município de Cajamar (linguiças dentro do prazo de validade e mofadas) 346
Figura 7 - Painel COVID Sabesp - Público atendido pela Sabesp no Estado 423
Figura 8 - Painel COVID Sabesp - Distribuição de Caixas D'água 423
Figura 9 - Painel COVID Sabesp - Lavatórios Públicos 424
Figura 10 - Painel COVID Sabesp - Isenção de Tarifas 424
Figura 11 - Painel COVID Sabesp - Atendimento aos Clientes 424
Figura 12 - Lavatórios instalados no Litoral e interior 427
Figura 13 - Sabesp Mobile 429
Figura 14 - Unidade Prisional 444
Figura 15 - Videoconferências Programa Conexão Familiar 449

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Operações de Crédito (valores atualizados pelo IPCA).....33
Gráfico 2 - Despesas 2020 (inclui intraorçamentárias).....35
Gráfico 3 - Juros e Encargos da Dívida (atualizado pelo IPCA).....39
Gráfico 4 - Percentual de testes de Covid-19 recebidos pelos Órgãos, de acordo com a Origem.....77

Gráfico 5 - Percentual de testes de Covid-19 recebidos pelos Órgãos, de acordo com o tipo 77
Gráfico 6 – Receitas 2019 x 2020, exceto intraorçamentárias 94
Gráfico 7 - Receita Arrecadada, exceto Intraorçamentárias (valores nominais).....94
Gráfico 8 - Receitas (excluindo transferências da Lei Complementar nº 173/2020) .96
Gráfico 9 - Quantidade de Contratos de Serviços Terceirizados vigentes, celebrados pelos Órgãos do Poder Executivo do Estado de São Paulo (data-base 10 e 11/nov/2020) – Administração Direta e Indireta 225
Gráfico 10 - Valores envolvidos - Contratos de Serviços Terceirizados vigentes, celebrados pelos Órgãos do Poder Executivo do Estado de São Paulo (data-base 10 e 11/nov/2020) - Administração Direta e Indireta 226
Gráfico 11 - Valores totais transferidos à Secretaria da Saúde, Educação e demais Secretarias entre 2016 a 2020 246
Gráfico 12 - Total de despesa liquidada vinculada às ações da SEDUC de enfrentamento à Covid-19 no ano de 2020 x Total de despesa liquidada pela SEDUC no ano de 2020 271
Gráfico 13 - Quantidade de estudantes distintos que realizaram o primeiro *login* na plataforma do Centro de Mídias, acumulados ao longo do tempo e segregados por mês. 273
Gráfico 14 - Quantidade de estudantes distintos que acessaram a plataforma CMSP por mês, segregado por etapa de ensino 274
Gráfico 15 - Evolução da Bonificação de Rendimento entre 2011 e 2019. 289
Gráfico 16 - Representatividade do valor de crédito liberado, por produto 369
Gráfico 17 - Principais Motivos de Cancelamento das Propostas de Crédito 371
Gráfico 18 - Origem dos Recursos Concedidos em Operações de Crédito (Dez/20) 373
Gráfico 19 - Média de Taxa Efetiva Anual dos novos contratos, por origem dos recursos (PJ Privado) 374
Gráfico 20 - Contratos renegociados por porte de cliente 378
Gráfico 21 - Recursos Desembolsados por Setor Econômico.....380

Gráfico 22 - Representatividade dos Recursos Desembolsados por Região Administrativa.....381
Gráfico 23 - *Status* atual das propostas de crédito – Aprovadas.....382
Gráfico 24 - *Status* atual das propostas de crédito – Canceladas.....384
Gráfico 25 - Representatividade das propostas canceladas 384
Gráfico 26 - Evolução da Carteira de Crédito do Banco do Povo Paulista – Janeiro a Agosto/2020 385
Gráfico 27 - Evolução da Carteira de Crédito do BPP – Janeiro a Agosto/2020.....385
Gráfico 28 - Histórico de Renegociações e Prorrogações de Parcelas – Quantidade 386
Gráfico 29 - Inadimplência Banco do Povo Paulista.....387
Gráfico 30 - Testes tipo RT-PCR realizados mensalmente no Estado de São Paulo, em 2020 – por data de coleta da amostra.....411
Gráfico 31 – Sabesp – Caixas D'água - RMC-Região Metropolitana da Capital e IEL-Interior e Litoral 426
Gráfico 32 - Escolaridade da População Carcerária 445
Gráfico 33 - Celulares apreendidos nas UPs (período 2017 a 2020).....446
Gráfico 34 - Custodiados postos em Liberdade 447

QUADROS

Quadro 1 - Receitas e Despesas previstas para 2020 20
Quadro 2 - Demais recursos especificamente destinados ao enfrentamento da situação de calamidade pública, por origem de recurso, até a data em referência 31/12/2020 91
Quadro 3 - Síntese de conclusões sobre o Plano de Ação – Relatório das Contas de 2019 140
Quadro 4 - Monitoramento do Plano de Ação 141
Quadro 5 - Datas de elaboração dos pareceres em atendimento à LRF 157
Quadro 6 - Medidas de Compensação e Ajuste Fiscal 164

Quadro 7 - Contratos de Parceria Público-Privada em Execução.....215
Quadro 8 - Órgão e/ou Entidade x Objeto de Fiscalização Operacional.....266
Quadro 9 - Programa Alimento Solidário.....306
Quadro 10 - Programa Bom Prato.....307
Quadro 11 - Programa Vivaleite.....308
Quadro 12 - INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS – Repasse Fundo a Fundo.....308
Quadro 13 - Formas de Atuação específicas da Desenvolve SP.....362
Quadro 14 - Resumo das principais alterações na Política de Produtos.....366
Quadro 15 - Resumo das principais alterações na Política de Fundos.....366
Quadro 16 - Resumo das principais alterações na Política de Garantias.....367
Quadro 17 - Formas de stand still, implementados e mantidos em razão da Covid-19 376
Quadro 18 - Componentes do Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário.....397
Quadro 19 - Estrutura do Instituto Adolfo Lutz.....403
Quadro 20 - Fluxograma de Encaminhamento de Amostras.....408
Quadro 21 - Objetivo 06 da Agenda 2030.....433

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Execução Orçamentária Consolidada - Valores atualizados pelo IPCA..25
Tabela 2 - Receitas Consolidadas (exceto intraorçamentárias)..... 26
Tabela 3 - Receitas Atualizadas pelo IPCA (exceto intraorçamentárias)..... 27
Tabela 4 - Receitas Consolidadas (incluindo as intraorçamentárias)..... 27
Tabela 5 - Estoque do Diferimento de Receitas..... 28
Tabela 6 - Receitas Correntes - Consolidado - 2019 x 2020..... 29
Tabela 7 - Transferências Correntes (atualizado pelo IPCA) 2019 x 2020.....29
Tabela 8 - Impostos, Taxas e Contribuições de Melhorias..... 30
Tabela 9 - Receitas de Capital – Consolidado..... 32
Tabela 10 - Despesas Consolidadas..... 33
Tabela 11 - Evolução das Despesas..... 34

Tabela 12 - Despesa Total (inclui intraorçamentárias)..... 35
Tabela 13 - Despesas por Função..... 36
Tabela 14 - Detalhamento da Função Encargos Sociais..... 37
Tabela 15 - Despesas Correntes..... 38
Tabela 16 - Outras Despesas Correntes – Consolidado..... 40
Tabela 17 - Despesas de Capital Consolidado (atualizado pelo IPCA)..... 41
Tabela 18 - Investimentos - Por Programa..... 41
Tabela 19 - Inversões Financeiras - Participação Societária..... 42
Tabela 20 - Despesas Consolidadas por Órgão (Administração Direta) e por Unidade Orçamentária (Administração Indireta)..... 42
Tabela 21 - Ingressos e Dispêndios do Balanço Financeiro..... 49
Tabela 22 - Apuração do Resultado Financeiro..... 49
Tabela 23 - Demonstração dos Fluxos de Caixa..... 50
Tabela 24 - Demonstração das Variações Patrimoniais..... 51
Tabela 25 - Balanço Patrimonial Sintetizado..... 53
Tabela 26 - Balanço Patrimonial Consolidado..... 53
Tabela 27 - Participações Societárias do Estado de São Paulo..... 57
Tabela 28 - Empresas Estatais dependentes - Patrimônio Líquido..... 58
Tabela 29 - Saldo da Dívida Ativa..... 59
Tabela 30 - Composição do Estoque da Dívida Ativa por Vencimento..... 60
Tabela 31 – Inscrições em Dívida Ativa - R$ Milhares..... 61
Tabela 32 - Recebimentos da Dívida Ativa - Valores em R$ Milhares..... 61
Tabela 33 - Montante da Dívida Ativa por Concentração de Devedores..... 62
Tabela 34 - Empréstimos e Financiamentos de Curto e Longo Prazo..... 62
Tabela 35 - Empréstimos e Financiamentos..... 63
Tabela 36 - Acordo de Renegociação da Dívida: Lei nº 9.496/1997 e Alterações trazidas pela LC 148/2014 e pela LC 156/2016..... 64
Tabela 37 - Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido..... 65
Tabela 38 - Órgãos que declararam ter adquirido testes Covid e/ou recebido por transferências ou doações – em 2020..... 74

Tabela 39 - Órgãos que declararam a contratação de laboratórios privados para realização de testes da Covid-19..... 78
Tabela 40 - Realização de testes da Covid-19 por laboratórios públicos..... 80
Tabela 41 - Estoque de kits para testagem da Covid-19 (RT-PCR) no IAL, em 31/12/2020..... 83
Tabela 42 - Kits para testagem da Covid-19 (RT-PCR) com validades em 2021 e 2022 recebidos pelo IAL..... 84
Tabela 43 - Órgãos que declararam a realização de Inquérito Sorológico..... 86
Tabela 44 - Receita por fonte detalhada específica para recursos Covid..... 93
Tabela 45 – Receita Arrecadada 2019 x 2020..... 95
Tabela 46 - Arrecadação Acumulada 2019 e 2020..... 96
Tabela 47 - Arrecadação Acumulada 2019 e 2020 (desconsiderando os valores do auxílio financeiro da Lei Complementar 173/2020)..... 97
Tabela 48 - Auxílio Financeiro de que trata o art. 5º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020..... 98
Tabela 49 - Evolução das Despesas - 2017 a 2020..... 100
Tabela 50 - Comparação Despesas COVID pela DCG..... 106
Tabela 51 - Impactos nos resultados do Resultado Nominal, Aplicação dos recursos da Alienação de Ativos e na Dívida Consolidada Líquida..... 111
Tabela 52 - Limites Despesas de Pessoal por Poderes e Órgãos do Estado..... 118
Tabela 53 - Emenda Constitucional 99/2017: Quitação dos Precatórios até 2024..121
Tabela 54 - Plano de Pagamento de 2020 a 2024 – PROPOSTO EM 10/06/2020.122
Tabela 55 - Plano de Pagamento de 2020 a 2024 – PROPOSTO EM 03/09/2020.125
Tabela 56 - Total destinado pelo Poder Executivo ao Tribunal de Justiça no exercício de 2020..... 129
Tabela 57 - Pagamentos Realizados durante o exercício de 2020 a título de Precatórios..... 130
Tabela 58 - Depósitos Judiciais..... 132
Tabela 59 - Renúncias de receitas – ICMS – Valores fruídos por modalidade..... 169
Tabela 60 – Renúncias de receitas – ICMS – Valores fruídos por faixas de valor..170
Tabela 61 - Renúncias de receitas – IPVA – Valores fruídos por normativo (2020)171

Tabela 62 - Renúncias de Receitas – ITCMD – Valores fruídos por normativo (2020)..... 172
Tabela 63 - Renúncias de Receitas de ICMS – Previsto x Fruído..... 175
Tabela 64 - Renúncias de Receitas de IPVA – Previsto x Fruído..... 176
Tabela 65 - Despesas com MDE..... 186
Tabela 66 - Exclusões e Glosas MDE..... 187
Tabela 67 - Aplicação dos Recursos do FUNDEB..... 188
Tabela 68 - Repasses para as APMs: PDDE Paulista, FDE e Recursos Vinculados Federais..... 190
Tabela 69 - Receita base de cálculo do gasto com saúde – 2020 x 2019..... 196
Tabela 70 - Apuração do percentual de aplicação de recursos em ações e serviços de saúde - R$ Milhares..... 197
Tabela 71 - Exclusões da Despesa Bruta com Saúde..... 198
Tabela 72 - Contratos de Serviços Terceirizados por Órgão Estadual..... 234
Tabela 73 - Comparativo entre valor anual estimado dos serviços terceirizados x despesa anual com pessoal do Órgão em análise..... 236
Tabela 74 - Trabalhos de Auditorias de Contratualização de Resultados..... 242
Tabela 75 - Repasses Financeiros Segregados por Órgãos..... 244
Tabela 76 - Obrigações Segregadas por Instrumentos Jurídicos..... 248
Tabela 77 - Obrigações Contratuais das 50 maiores OSC com o Governo do Estado..... 249
Tabela 78 - Discriminação das Despesas Realizadas pela SEDUC no Enfrentamento à Pandemia..... 272
Tabela 79 - Quantidade de alunos sem notas em todos os bimestres do ano letivo 2020..... 277
Tabela 80 - Quantidade de alunos sem nota em pelo menos um bimestre do ano letivo 2020..... 278
Tabela 81 - Arrecadação FECOEP 2016 a 2020..... 296
Tabela 82 - Valores Empenhados, Liquidados e Pagos FECOEP por Secretarias 297
Tabela 83 - Comparativo de Produtos Tributados nos Estados Brasileiros pelos Fundos de Combate à Pobreza em Quantidade..... 299

Tabela 84 - Alterações Orçamentárias ocorridas na Ação 6001 – Bom Prato de Outros Modelos de Restaurantes Populares do Programa 3518 – Segurança Alimentar e Nutricional..... 316
Tabela 85 - Execução Orçamentária da Ação 6001 – Bom Prato de Outros Modelos de Restaurantes Populares do Programa 3518 – Segurança Alimentar e Nutricional..... 317
Tabela 86 - Quantitativos de Beneficiários do Programa Vivaleite nos meses de fevereiro/20, antes da pandemia, e em abril/20, após a expansão do programa... 318
Tabela 87 - Incompatibilidade com PMASweb e Levantamento DRADS..... 321
Tabela 88 - Instituições de Longa Permanência de Idosos Não Atendidas pelo Programa Vivaleite..... 325
Tabela 89 - Metas do Programa Vivaleite no PPA 2020-2023 e na LOA 2020..... 328
Tabela 90 - LOA Programa Vivaleite..... 328
Tabela 91 - Alimento Solidário - Municípios com maiores inconsistências..... 330
Tabela 92 - Alimento Solidário - Impacto das Inconsistências divididas por Região Metropolitana..... 331
Tabela 93 - Ação Alimento Solidário - Execução Orçamentária de abril a julho/2020..... 336
Tabela 94 - Alimento Solidário - Situação Geral em 31/12/2020..... 351
Tabela 95 - Repasse de Recursos ao Banco do Povo..... 363
Tabela 96 - Suplementações na ação 1212 – Fundo de Aval – FDA..... 363
Tabela 97 - Comparativo entre os valores repassados para o Fundo de Investimento Crédito Produtivo Popular SP e os aportes de Capital em 2020..... 364
Tabela 98 - Desenvolve SP - Valor total aprovado e liberado, por Produto, em 2020 (R$ mil)..... 368
Tabela 99 - Representatividade de recursos destinados às micro e pequenas empresas (dez/20)..... 375
Tabela 100 - Contratos renegociados por porte de cliente..... 377
Tabela 101 - Inadimplência Desenvolve SP 2020..... 378
Tabela 102 - Acesso às linhas de crédito do Banco do Povo Paulista..... 379
Tabela 103 - Participação dos órgãos/entidades no questionário..... 391

Tabela 104 - Órgãos/Entidades que não responderam/responderam parcialmente ao questionário dos certificadores de patrimônio imobiliário..... 391
Tabela 105 - Quantidade de locações por ano (2018 a 2020)..... 392
Tabela 106 - Gastos do Poder Executivo com locações de imóveis..... 393
Tabela 107 - Despesa com locação Liquidada em 2020 dos órgãos do Poder Executivo e percentual em relação ao total das despesas de locação..... 393
Tabela 108 - Disponibilização de informações sobre Contratos de Locação de Imóveis..... 395
Tabela 109 - Disponibilização de valores gastos com locações.....396
Tabela 110 - Certificadores de Patrimônio Imobiliário da amostra..... 398
Tabela 111 - Situação dos gestores em órgãos/entidades da amostra..... 399
Tabela 112 - Inconsistências verificadas nos registros dos imóveis da Secretaria da Educação..... 400
Tabela 113 - Unidades do IAL com geradores de energia instalados e em funcionamento – 2016 a 2020..... 417
Tabela 114 - Sabesp - Prestação de Serviços a Municípios sem Contrato..... 435
Tabela 115 - Incongruências nos controles: diferenças encontradas entre Relatórios Gerenciais de Desempenho da Sabesp e Relatórios Analíticos de Saneamento Básico da Arsesp..... 438
Tabela 116 - Síntese do Apurado..... 467

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 7

2 PROCESSOS E EXPEDIENTES QUE ACOMPANHAM AS CONTAS DO GOVERNADOR 13

3 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO - LEGISLAÇÃO 19

4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS 23

4.1 BALANÇO ORÇAMENTÁRIO 24

4.1.1 Receitas 25

4.1.1.1 Receitas Correntes 28

4.1.1.2 Receitas de Capital 32

4.1.2 Despesas 33

4.1.2.1 Despesas Correntes 38

4.1.2.2 Despesas de Capital 40

4.1.2.3 Despesas por Órgão e Unidade Orçamentária 42

4.1.2.4 Despesas com Propaganda e Publicidade 46

4.1.3 Alterações Orçamentárias 46

4.2 BALANÇO FINANCEIRO 49

4.2.1 Demonstração dos Fluxos de Caixa 50

4.2.2 Demonstração das Variações Patrimoniais 51

4.3 BALANÇO PATRIMONIAL 52

4.3.1 Investimentos em Empresas Estatais Não Dependentes 56

4.3.2 Investimento em Empresas Estatais Dependentes 58

4.3.3 Acompanhamento da Dívida Ativa 59

4.3.4 Acompanhamento do Endividamento 62

4.3.5 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido 65

5 ACOMPANHAMENTO ESPECIAL COVID-19 (TC-15493.989.20-5) 68

5.1 Ações do Governo para enfrentamento da pandemia 68

5.2 Fontes de financiamento para combate à pandemia e reflexos econômicos 91

6 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL 109

7 PRECATÓRIOS, OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR E DEPÓSITOS JUDICIAIS 120

8 RENÚNCIA DE RECEITAS E BENEFÍCIOS FISCAIS 134

9 APLICAÇÃO NO ENSINO 185

10 APLICAÇÃO NA SAÚDE 193

11 GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 203

12 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO 215

13 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO 218

14 PANORAMA GERAL DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS E DAS PARCERIAS FIRMADAS COM O TERCEIRO SETOR 221

15 FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS 266

15.1 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, ENSINO A DISTÂNCIA E RETORNO ÀS AULAS PRESENCIAIS (TC-017124.989.20-3) 267

15.2 INDICADORES DA EDUCAÇÃO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE SÃO PAULO (TC-005759.989.21-3) 283

15.3 FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA – FECOEP (TC-017628.989.20-4) 293

15.4 AÇÕES DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (TC-017630.989.20-0) 302

15.5 FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO (TC-017123.989.20-4) 358

15.6 LOCAÇÕES DE IMÓVEIS (TC-022113.989.20-6) 389

15.7 INSTITUTO ADOLFO LUTZ - IAL (TC-017629.989.20-3) 402

15.8 SABESP - PROGRAMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO (TC-017125.989.20-2) 420

15.9 SISTEMA PRISIONAL PAULISTA (TC-025809.989.20-5) 442

16 DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO ANTERIOR 452

17 SÍNTESE DO APURADO 467

18 NOTIFICAÇÕES E JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO 470

19 MANIFESTAÇÕES DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS DO TCESP 472

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: **Governador João Doria**
Relator: **Conselheiro Dimas Ramalho**



01. INTRODUÇÃO

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

1 INTRODUÇÃO

Em exame, as **Contas do Governador do exercício de 2020**, que se encontram sob a responsabilidade do **Governador João Doria**.

Os autos foram distribuídos a minha relatoria na sessão de 05 de fevereiro de 2020 deste Tribunal Pleno[1], nos termos no parágrafo único, do artigo 178 do Regimento Interno desta Corte[2], visando à emissão de **Parecer Prévio**, em conformidade com o disposto no artigo 33, inciso I, da Constituição Estadual[3], e nos artigos 2º, inciso I, e 23 da Lei Complementar nº 709/1993[4].

O envio dos documentos que compõem as Contas do exercício de 2020 a este Tribunal foi providenciado pelo Governo do Estado de São Paulo em 30 de abril de 2021, mediante Ofícios nº 54/2021-EXEC, 59/2021-GS-EXEC e 60/2021- GS-EXEC, tendo sido complementado em 4 de maio de 2021 por meio do Ofício nº 006/2021-CGE[5].

1 Conforme Ata da 1ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, publicada no DOE de 13/02/2020.

2 RITCESP. Art. 38. Os processos referentes às contas do Governador do Estado obedecerão, na distribuição, ao sistema de rodízio, a começar dos Conselheiros mais antigos. Parágrafo único. A designação do Relator far-se-á no mês de janeiro de cada ano.

3 Constituição do Estado de São Paulo. Art. 33 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento.

4 Lei Complementar nº 709/1993. Art. 2º - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete: I - apreciar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado.

Art. 23 - O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, no prazo fixado pela Constituição, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, a Assembleia Legislativa. § 1º - As contas abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas. § 2º - O Governador remeterá o balanço das contas, peças acessórias e relatório circunstanciado do Secretário da Fazenda à Assembleia Legislativa e, concomitantemente, cópia ao Tribunal de Contas. § 3º - O prazo a que se refere este artigo será contado da data do recebimento da cópia das contas pelo Tribunal de Contas. § 4º - O parecer de que trata este artigo consistirá em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução do orçamento, indicando, se for o caso, as irregularidades, as parcelas impugnadas, as ressalvas e as recomendações.

5 Conforme documentos inseridos no TC-005866.989.20-5, eventos 388, 389, 390 e 397.

Igualmente, foram encaminhadas as Contas à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, nos termos no artigo 47, inciso IX, da Constituição Estadual[6].

O Balanço Geral de 2020 contempla a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do próprio Tribunal de Contas, na forma do § 1º, do artigo 23 da referida Lei[7], e compõem-se, basicamente:

a) Do Balanço Geral do Estado e seus Anexos, elaborados nos termos da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, Lei Complementar nº 101/2000 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);

b) Documentação de atendimento aos artigos 4º, 5º e 15 das Instruções 01/2020 desta Corte de Contas; e

c) Circunstanciado relatório do Senhor Secretário da Fazenda e Planejamento, abordando a situação econômico-financeira do Governo do Estado, principais indicadores, atividades e aspectos relevantes da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, além dos aspectos fiscais.

As contas envolveram o acompanhamento concomitante desta Corte, com a atuação da Diretoria de Contas do Governador (DCG), especialmente através das Fiscalizações de Natureza Operacionais, observadas as prioridades determinadas por este Relator, em conformidade com o previsto no parágrafo único do art. 178 do Regimento Interno deste Tribunal[8].

---

6 Constituição do Estado de São Paulo. Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...) IX - prestar contas da administração do Estado à Assembleia Legislativa, na forma desta Constituição.

7 Lei Complementar nº 709/1993. Art. 23. (...). § 1º - As contas abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas.

8 RITCESP. Art. 178. (...) Parágrafo único. A partir da designação e independentemente da entrada das contas no Tribunal, o Relator assume, desde logo, as funções de preparador do feito, e acompanhará dia a dia o trabalho da Diretoria competente e demais órgãos técnicos incumbidos das tarefas relativas àquelas contas, podendo ordenar o que convier, dentro ou fora do Tribunal, para subsidiar a respectiva instrução.

Considerando que o ano de 2020 foi marcado pela pandemia desencadeada pelo coronavírus SARS-CoV-2, determinei que fossem verificadas as ações do Governo do Estado voltadas ao seu enfrentamento, bem como outros pontos que entendi relevantes no contexto das contas, tais como:

- Acompanhamento Especial COVID (TC-15493.989.20-6);
- Ensino a distância, Alimentação Escolar e o Retorno Presencial às Aulas (TC-017124.989.20-3);
- Estudo sobre Indicadores na Rede Pública Estadual (TC-005759.989.21-3);
- Ações da Secretaria de Desenvolvimento Social (TC-017630.989.20-0);
- Gestão e distribuição dos recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP (TC-017628.989.20-4);
- Funcionamento do Instituto Adolfo Lutz (TC-017629.989.20-3);
- Ações de execução direta pela Secretaria de Desenvolvimento Social para mitigação dos efeitos da pandemia (TC-017630.989.20-0);
- Fomento ao Desenvolvimento socioeconômico no Estado de São Paulo visando à concessão de crédito para estimular a economia e mitigar os efeitos causados pela pandemia, por meio da Agência de Fomento do Estado de São Paulo S.A - Desenvolve SP e do Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo – Banco do Povo Paulista - BPP (TC-017123.989.20-4);
- Ações da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), face à pandemia (TC-017125.989.20-2);
- Ações da Secretaria da Administração Penitenciária em relação à capacidade de atendimento à população carcerária, expansão de vagas, cumprimento de metas, aparato tecnológico, quadro de pessoal,

ressocialização dos presos, egressos e seus familiares, e os efeitos da calamidade pública decorrente da pandemia no sistema prisional paulista (TC-025809.989.20-5);

- Fiscalização da Renúncia de Receitas;
- Panorama geral da terceirização de serviços e das parcerias firmadas com o Terceiro Setor;
- Panorama das Locações de Imóveis realizadas pelo Governo do Estado de São Paulo e gestão do Conselho de Patrimônio Imobiliário (TC-022113.989.20-6);

Os trabalhos da Fiscalização contaram com levantamentos realizados através de entrevistas, questionários, reuniões, requisições, acesso autorizado a sistemas de informações e à base documental e de dados, sob a luz da legislação e demais normas pertinentes e envolveram, em aspectos específicos, todos os órgãos da administração pública estadual.

A análise realizada pelo TCESP tem por missão auxiliar a Assembleia Legislativa no julgamento das Contas do Governador de 2020, fornecendo elementos técnicos para emitir seu julgamento, em observância ao disposto nos artigos 32 e 33, I, da Constituição Estadual:

> Artigo 32 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
>
> Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.
>
> Artigo 33 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:
>
> I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento.

Além disso, o presente trabalho pode servir de subsídio para o controle social sob a premissa da *accountabilitty,* que embora não tenha uma tradução simultânea do seu significado no Brasil, representa a aplicação de técnicas, conceitos e princípios utilizados pelos países mais avançados para acompanhamento da prestação de contas dos recursos públicos geridos pelos administradores, valorando o processo democrático, como explica Castro:

> [...] como o Brasil tem procurado aplicar técnicas, conceitos e princípios utilizados nos países mais avançados, espero que a filosofia da *accountability* seja implantada em nosso país para reforçar o processo democrático e valorizar as práticas de gerências na Administração Pública em busca de resultados efetivos (CASTRO, 2008, p. 277 e 278)[9].

9 CASTRO, D. P. . Auditoria e Controle Interno na Administração Pública: Evolução do Controle Interno no Brasil: do Código de Contabilidade de 1922 até a Criação da CGU em 2003. São Paulo: Atlas, 2008.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho



02. PROCESSOS E EXPEDIENTES QUE ACOMPANHAM AS CONTAS DO GOVERNADOR

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

2 PROCESSOS E EXPEDIENTES QUE ACOMPANHAM AS CONTAS DO GOVERNADOR

Os trabalhos de Fiscalização das **Contas do Governador** de **2020** foram consolidados no **processo principal TC-005866.989.20-5**.

Contudo, acompanham os autos os seguintes processos que subsidiaram os trabalhos, em forma de fiscalizações específicas (Ensino, Saúde, Lei de Responsabilidade Fiscal, Execução Orçamentária e Financeira) e, em alguns casos, concomitantes por se tratarem de fiscalizações de natureza operacional:

- ✓ **TC-010094.989.20-9 –** Acessório 2 – Acompanhamento e Avaliação da Aplicação dos Recursos no Ensino;
- ✓ **TC-010099.989.20-4 -** Acessório 3 - Acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ✓ **TC-010100.989.20-1 -** Acessório 4 - Acompanhamento da aplicação na Saúde;
- ✓ **TC-010103.989.20-8 -** Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira;
- ✓ **TC-015493.989.20-6 -** Acompanhamento Especial - COVID-19;
- ✓ **TC-017123.989.20-4 -** Fiscalização de natureza operacional sobre o fomento ao desenvolvimento socioeconômico no Estado de São Paulo por meio da concessão de crédito, contando com as ações realizadas pela Desenvolve SP - Agência de Fomento do Estado de São Paulo S.A e pelo Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo - Banco do Povo Paulista;
- ✓ **TC-017124.989.20-3 -** Fiscalização de natureza operacional sobre o programa Merenda em Casa e Ensino a distância no

âmbito das ações tomadas pela Secretaria de Estado da Educação em virtude da pandemia da Covid-19;

- ✓ **TC-017125.989.20-2 -** Fiscalização sobre a atuação da SABESP no combate à COVID-19 e demais ações;
- ✓ **TC-017628.989.20-4 -** Fiscalização de natureza operacional sobre o FECOEP - Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza;
- ✓ **TC-017629.989.20-3 -** Fiscalização de natureza operacional sobre a atuação do Instituto Adolfo Lutz - IAL, com destaque nas ações relacionadas à pandemia da Covid-19;
- ✓ **TC-017630.989.20-0 -** Fiscalização de natureza operacional sobre ações de execução direta pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDS) na mitigação aos efeitos da pandemia da Covid-19;
- ✓ **TC-022113.989.20-6 -** Fiscalização de natureza operacional sobre as Locações de Imóveis realizadas pelo Governo Estadual;
- ✓ **TC-025809.989.20-5 -** Acompanhamento sobre a Secretaria da Administração Penitenciária; e
- ✓ **TC-005759.989.21-3 -** Estudos sobre os Indicadores da Educação na Rede Pública Estadual de São Paulo: Análises sobre o Desempenho dos alunos no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) inclusive contendo comparação com a Rede Privada, Fluxo Escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono), resultados e projeções do IDESP.

Também subsidiaram os trabalhos da Fiscalização os seguintes Expedientes:

a) Expedientes que subsidiaram o TC-010094.989.20-9 – Acessório 2 – Acompanhamento da aplicação no ensino:

- TC-023043.989.20-1
- TC-022010.989.20-0

b) Expedientes que subsidiaram o TC-010100.989.20-1 – Acessório 4 – Acompanhamento da aplicação na saúde:

- TC-008203.989.21-5

c) Expedientes que subsidiaram o TC-015493.989.20-6 – Acompanhamento Especial Covid-19:

- TC-025790.989.20-6. Também subsidiou a Fiscalização de Natureza Operacional no Instituto Adolfo Lutz (TC-017629.989.20-3);
- TC-010576.989.20-6
- TC-011041.989.20-3
- TC-009955.989.20-7
- TC-019254.989.20-5
- TC-027620.989.20-2

d) Demais Expedientes – **Precatórios.** Relatório de execução contábil e financeiro e operacional de precatórios judiciais e obrigações de pequeno valor do Estado:

- TC-008558.989.20-8
- TC-015123.989.20-4
- TC-018744.989.20-3
- TC-017154.989.20-6
- TC-022627.989.20-5

- TC-000013.989.21-5
- TC-000010.989.21-8

e) Outros expedientes:

- TC-022505.989.20-2: Declarações para assinatura de Convênio Federal pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento;

- TC-020490.989.20-9: PROGRAMA EMPREGO E RENDA-Ofício nº 339204.2020/PRT2, de 21 de agosto de 2020. Ref.: NF 005426.2020.02.000/2. Assunto: encaminha cópias das denúncias e da apreciação prévia solicitando fiscalização e posicionamento sobre sua constitucionalidade e legalidade, subscrito pelo Procurador do Trabalho Dr. Murillo Cesar Buck Muniz;

- TC-012556.989.20-0: BARRAGENS DE ENERGIA ELÉTRICA - OFÍCIO 13359/2020-TCU/Seproc, de 03 de abril de 2020. Processo TC 010.475/2019-2 Tipo do processo: Relatório de Levantamento. Relator do processo: Ana Arraes. Unidade responsável: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica. Assunto: Notificação do Acórdão 726/2020-TCU-Plenário, Min. Ana Lúcia Arraes de Alencar, prolatado na sessão de 1/4/2020, por meio do qual o Tribunal de Contas da União (TCU) apreciou o processo de Relatório de Levantamento mencionado. Encaminha cópia do referido acórdão, para conhecimento e, quando houver recomendação ou determinação, adoção das medidas existentes pelo órgão ou entidade. Subscrito pela Chefe do Serviço de Comunicação Processual 3, Dra. Viviane Cristine C.B. Duarte Somogyl.

Além destes, foram referenciados ao processo principal (TC-005866.989.20-5), os seguintes Expedientes:

- 020828.989.20-2;
- 023755.989.20-9;
- 024250.989.20-9;

- 022368.989.20-8;
- 010689.98920-0;
- 005419.989.21-5;
- 011246.989.21-4;
- 009779.989.21-9.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho












03. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO - LEGISLAÇÃO

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

3 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO - LEGISLAÇÃO

De acordo com o artigo 174 da Constituição Estadual, o planejamento orçamentário da Administração será estabelecido por intermédio do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA.

O **Plano Plurianual** relativo ao quadriênio de **2020/2023** foi instituído pela Lei nº 17.262, de 09 de abril de 2020, publicada no DOE de 10/04/2020, estabelecendo os requisitos obrigatórios previstos no § 1º, artigo 174, da Constituição do Estado.

A Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019, dispôs sobre as **Diretrizes Orçamentárias** relativas ao exercício de **2020**, estabelecendo os requisitos obrigatórios previstos no § 2º, artigo 174 da Constituição do Estado.

O **Orçamento** de **2020** foi fixado pela Lei nº 17.244, de 10 de janeiro de 2020, publicada no Diário Oficial do Estado em 11 de janeiro de 2020, com observância ao artigo 174 da Constituição do Estado e, também, às Diretrizes Orçamentárias do exercício, bem como das normas constantes da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 e da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2.000.

A Lei Orçamentária estimou as receitas e fixou as despesas de forma equilibrada, no valor de R$ 239.147.465.215,00 (duzentos e trinta e nove bilhões, cento e quarenta e sete milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil e duzentos e quinze reais).

A distribuição das despesas foi feita na seguinte proporção: 83,61% (R$ 199,962 bilhões) destinados ao Orçamento Fiscal e 16,39% (R$ 39,185 bilhões) destinados ao Orçamento da Seguridade Social, que inclui as verbas destinadas à Secretaria da Saúde e de Desenvolvimento Social, e parte das

verbas destinadas às Secretarias da Fazenda e Planejamento, da Justiça e Cidadania, da Segurança Pública e de Governo.

O quadro a seguir sintetiza as Receitas e Despesas previstas para o ano de 2020:

Quadro 1 - Receitas e Despesas previstas para 2020

Valores em R$ 1,00

RECEITA	VALOR	DESPESA	VALOR
RECEITAS CORRENTES	**252.878.793.848**	**DESPESAS CORRENTES**	**247.108.188.024**
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	192.306.282.916	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	124.789.166.672
CONTRIBUIÇÕES	34.822.057.665	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	12.150.728.795
PATRIMONIAL	4.882.757.721	OUTRAS CORRENTES	110.168.302.557
AGROPECUÁRIA	35.575.208		
INDUSTRIAL	138.540.080		
DE SERVIÇOS	4.500.430.987		
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	12.402.868.446		
OUTRAS CORRENTES	3.790.280.623	SUPERÁVIT DO ORÇAMENTO CORRENTE	5.770.595.622
RECEITAS DE CAPITAL	**16.896.883.823**	**DESPESAS DE CAPITAL**	**22.816.679.686**
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	5.630.194.480	INVESTIMENTOS	10.186.870.035
ALIENAÇÃO DE BENS	10.217.092.323	INVERSÕES FINANCEIRAS	4.161.306.500
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	1.537.990	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	8.268.403.050
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	202.719.006		
OUTRAS DE CAPITAL	844.440.124	DÉFICIT DO ORÇAMENTO DE CAPITAL	5.720.595.662
		RESERVA DE CONTINGÊNCIA	**48.899.980**
SUBTOTAL	**288.774.777.669**	**SUBTOTAL**	**288.774.777.669**
CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS	**(28.784.424.630)**	**CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS**	**(28.784.424.630)**
DE CAPITAL INTRAORÇAMENTÁRIAS	**(842.887.724)**	**DE CAPITAL INTRAORÇAMENTÁRIAS**	**(842.887.724)**
TOTAL	**238.147.466.216**	**TOTAL**	**238.147.466.216**

Fonte: LOA 2020, fl. 123.

Além disso, a Lei Orçamentária fixou o valor de R$ 7.395.359.752,00 (sete bilhões, trezentos e noventa e cinco milhões, trezentos e cinquenta e nove mil e setecentos e cinquenta e dois reais) para Investimento das empresas que o Estado, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto, salvo aqueles executados pelas empresas cuja programação consta integralmente do Orçamento Fiscal.

A fonte de financiamento para esses investimentos foi repartida em recursos próprios do Estado (42,54%), subscrição de ações (33,99%), operações de crédito (19,07%) e outras fontes não especificadas (4,40%).

Foram incluídas na LOA (artigo 9º, I, II e III) e na LDO (artigos 13 e 15) as seguintes autorizações para realização de alterações no orçamento:

- ✓ Abertura de créditos suplementares até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º da LOA, observado o disposto no artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;
- ✓ Abertura de créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência;
- ✓ Abertura de créditos suplementares mediante a utilização de recursos na forma prevista no artigo 43, §1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, até o limite de 15% (quinze por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º da LOA;
- ✓ Transposição de recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada para o exercício e obedecida a distribuição por grupo de despesa.
- ✓ Transferência ou remanejamento, total ou parcial, das dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2020, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho



04. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

O Balanço Geral do Estado – BGE, apresentado de forma consolidada pela Contadoria Geral do Estado – CGE, é constituído dos Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário; das Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, além das Notas Explicativas correspondentes.

Para a escrituração contábil dos dados, a Administração Direta e Indireta utiliza o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/SP.

O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP está implementado pelo Estado de São Paulo desde o ano de 2014. A estrutura e preenchimento dos demonstrativos seguem regras contidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, e consolida os principais ordenamentos legais aplicáveis, como a Lei nº 4.320/1964, Lei Complementar nº 101/2000 e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSPs).

Segundo a análise da Diretoria de Contas do Governador – DCG, o Estado de São Paulo está empreendendo esforços para total adequação e convergência às Normas Internacionais, adotadas desde 2008 e atualizadas periodicamente. No entanto, no ano de 2020, pouco se avançou nesse processo, de acordo com o calendário apresentado na Portaria STN nº 548/2015, que demonstra atrasos nos seguintes procedimentos:

a) Reconhecimento por regime de competência da integralidade dos **créditos não tributários a receber**;

b) Reconhecimento inicial e mensuração de **bens imóveis** e dos custos subsequentes;

c) Registros periódicos de **depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado**, com revisão periódica da vida útil e valores residuais;

d) Reconhecimento e mensuração integral dos **bens móveis**;

e) Reconhecimento e mensuração de **ativos intangíveis** desenvolvidos internamente;

f) Reconhecimento e mensuração de **obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais**; além de fornecedores e contas a pagar por regime de competência; e

g) Reconhecimento dos **passivos contingentes e outras provisões**.

A seguir, relato os pontos mais relevantes abordados pela DCG a respeito das demonstrações contábeis do Governo do Estado.

4.1 BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

Conforme estabelece o artigo 102 da Lei Federal nº 4.320/1964, o Balanço Orçamentário tem por objetivo demonstrar as Receitas e Despesas previstas, comparadas às realizadas, para se determinar o Resultado Orçamentário do exercício.

Assim, o confronto da Despesa Realizada com a Receita Arrecadada indicará o déficit ou superávit orçamentário do período, enquanto o confronto da despesa autorizada com a despesa realizada demonstrará se houve economia orçamentária.

Essas operações, considerando os dados consolidados do exercício de 2020, indicam um superávit orçamentário de R$ 7.724.251 mil, equivalente a

3,37%, bem como uma economia orçamentária de R$ 27.251.439 mil, que equivale a 10,94%.

Os quadros abaixo indicam a evolução desses resultados, comparados com os resultados dos exercícios anteriores:

Tabela 1 – Execução Orçamentária Consolidada - Valores atualizados pelo IPCA

R$ milhares

Superávit/Déficit Orçamentário	2017	2018	2019	2020
Despesa Realizada	230.738.851	231.393.879	236.359.880	221.766.528
Receita Arrecadada	231.689.186	232.379.977	235.780.866	229.490.779
Superávit / Déficit Orçamentário	950.335	986.098	-579.014	7.724.251
% sobre Rec. Arrecadada	0,41%	0,42%	-0,25%	3,37%

Economia Orçamentária	2017	2018	2019	2020
Despesa Autorizada	240.727.203	243.614.536	250.077.670	249.017.967
Despesa Realizada	230.738.851	231.393.879	236.359.880	221.766.528
Economia Orçamentária	9.988.352	12.220.657	13.717.790	27.251.439
% s/ Desp Autorizada	4,15%	5,02%	5,49%	10,94%

Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 90).

Boa parte desse resultado positivo decorre de medidas emergenciais necessárias ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, em especial auxílio financeiro concedido pela União e medida de suspensão da dívida federal decorrente da Lei Complementar Federal nº 173/2020, analisadas com mais detalhes em itens específicos.

4.1.1 Receitas

As receitas atingiram o valor de R$ 229,49 bilhões se desconsideradas as intraorçamentárias, evolução de 1,73% sobre o exercício anterior, e R$ 266,182 bilhões somando-se as intraorçamentárias, evolução de

3,39% em valores nominais. Apesar das crises econômica e sanitária provocadas pela pandemia decorrente da Covid-19, houve um aumento na arrecadação total no período de 2020 em relação ao período de 2019.

Tabela 2 - Receitas Consolidadas (exceto intraorçamentárias)

R$ milhares

RECEITAS CONSOLIDADAS	2020	AV% 2020
RECEITAS (exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS)	**229.490.779**	**86,22%**
RECEITAS CORRENTES	226.608.219	85,13%
RECEITAS DE CAPITAL	2.882.560	1,08%
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	**36.691.576**	**13,78%**
RECEITAS CORRENTES - INTRA	35.979.769	13,52%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	711.807	0,27%
Total Geral	**266.182.355**	**100,00%**

Fonte: Dados extraídos do Relatório de Instrução, TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 92.

No entanto, se considerada a receita atualizada pelo IPCA, os índices correspondem a -2,67% das Receitas (exceto intra) e +10,21% nas Receitas intraorçamentárias, resultando em uma variação total de -1,07%, conforme segue:

Tabela 3 - Receitas Atualizadas pelo IPCA (exceto intraorçamentárias)

R$ milhares

RECEITAS (atualizadas pelo IPCA)	2017	2018	2019	2020	AH% 2020/2019
RECEITAS (exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS)	**231.689.186**	**232.379.977**	**235.780.866**	**229.490.779**	**-2,67%**
RECEITAS CORRENTES	223.267.409	226.109.553	229.574.345	226.608.219	-1,29%
RECEITAS DE CAPITAL	8.421.777	6.270.424	6.206.521	2.882.560	-53,56%
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	**31.635.619**	**32.470.096**	**33.292.342**	**36.691.576**	**10,21%**
RECEITAS CORRENTES - INTRA	30.339.846	31.489.589	32.724.341	35.979.769	9,95%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	1.295.773	980.507	568.001	711.807	25,32%
Total Geral	**263.324.805**	**264.850.073**	**269.073.208**	**266.182.355**	**-1,07%**

Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 93).

No quadro abaixo, que demonstra o somatório das origens das receitas e seu percentual em relação ao total, verifica-se que a arrecadação tributária (impostos, taxas e contribuições de melhoria) representou cerca de 70% de toda a receita do Estado.

Tabela 4 - Receitas Consolidadas (incluindo as intraorçamentárias)

RECEITAS CONSOLIDADAS	R$ milhares 2020	AV%
ALIENACAO DE BENS	128.004	0,05%
AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	1.330	0,00%
CONTRIBUICOES	40.750.087	15,31%
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	186.240.374	69,97%
OPERACOES DE CRÉDITO	1.363.560	0,51%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	3.915.546	1,47%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	1.806.095	0,68%
RECEITA AGROPECUARIA	23.962	0,01%
RECEITA DE SERVICOS	5.647.909	2,12%
RECEITA INDUSTRIAL	87.837	0,03%
RECEITA PATRIMONIAL	3.011.280	1,13%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	22.910.992	8,61%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	295.377	0,11%
Total Geral	**266.182.355**	**100,00%**

Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 94).

No exercício de 2020, assim como em 2019, não houve diferimento de receitas, que consiste na transferência de recursos não compromissados para

o exercício seguinte. No entanto, existem saldos de exercícios anteriores que, de acordo com o BGE, são utilizados com procedimento de retorno do diferimento, conforme necessidade.

Tabela 5 - Estoque do Diferimento de Receitas

Valor Estoque Diferimento	R$ milhares	
Código Nome Fonte Recurso	**2019**	**2020**
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	104.268	56.844
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	1.222.744	378.910
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	971.900	774.468
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	226.265	181.048
Total Geral	**2.525.177**	**1.391.271**

Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 97).

Em 2020, ocorreram retornos de diferimento da receita para cumprimento das disposições da Lei nº 17.263, de 30 de abril de 2020, que autorizou a transferência à Conta Única do Tesouro do saldo positivo apurado no balanço de encerramento do exercício financeiro de 2019 dos Fundos Especiais de Despesa e dos Fundos Especiais de Financiamento e Investimento, de que trata o Decreto nº 65.051, de 07 de julho de 2020, para serem utilizados nas áreas da saúde, do desenvolvimento econômico e implementação de políticas sociais, visando ao enfrentamento da pandemia da Covid-19.

4.1.1.1 Receitas Correntes

As receitas correntes, considerando as intraorçamentárias, apresentaram a seguinte composição e variação em relação ao exercício de 2019:

Tabela 6 - Receitas Correntes - Consolidado - 2019 x 2020

R$ milhares

RECEITAS CORRENTES - CONSOLIDADO	2019	AV% 2019	2020	AV% 2020	AH% 2020/2019
RECEITAS CORRENTES	**219.652.005**	**87,52%**	**226.608.219**	**86,30%**	**3,17%**
CONTRIBUICOES	7.274.375	2,90%	6.651.679	2,53%	-8,56%
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	185.280.880	73,83%	186.240.374	70,92%	0,52%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	4.672.965	1,86%	3.776.180	1,44%	-19,19%
RECEITA AGROPECUARIA	15.721	0,01%	20.200	0,01%	28,49%
RECEITA DE SERVICOS	3.350.240	1,33%	4.019.824	1,53%	19,99%
RECEITA INDUSTRIAL	121.207	0,05%	87.837	0,03%	-27,53%
RECEITA PATRIMONIAL	6.330.586	2,52%	3.011.280	1,15%	-52,43%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	12.606.031	5,02%	22.800.844	8,68%	80,87%
RECEITAS CORRENTES - INTRA	**31.309.975**	**12,48%**	**35.979.769**	**13,70%**	**14,91%**
CONTRIBUICOES	29.277.764	11,67%	34.098.408	12,99%	16,47%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	336.975	0,13%	139.366	0,05%	-58,64%
RECEITA AGROPECUARIA	3.744	0,00%	3.762	0,00%	0,46%
RECEITA DE SERVICOS	1.691.492	0,67%	1.628.085	0,62%	-3,75%
TRANSFERENCIAS CORRENTES		0,00%	110.148	0,04%	-
Total Geral	**250.961.980**	**100,00%**	**262.587.988**	**100,00%**	**4,63%**

Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 99).

Chama atenção o aumento de mais de 80% nas transferências correntes, que representa um aumento de mais de R$ 10 bilhões com relação ao exercício anterior. Essa variação se justifica, principalmente, pelas transferências da União para enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Considerando valores atualizados pelo IPCA, as transferências correntes sofreram aumento de 73,89%, conforme segue:

Tabela 7 - Transferências Correntes (atualizado pelo IPCA) 2019 x 2020

R$ milhares

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES - Atualizado pelo IPCA	2019	2020	VARIAÇÃO	AH% 2020/2019
TRANSFERENCIAS CORRENTES	**13.175.484**	**22.800.844**	**9.625.360**	**73,06%**
TRANSFERENCIAS DA UNIAO E DE SUAS ENTIDADES	12.962.447	21.926.200	8.963.754	69,15%
TRANSFERENCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS	185.305	296.523	111.218	60,02%

TRANSFERENCIAS DE OUTRAS INSTITUICOES PUBLIC		488.603	488.603	-
TRANSFERENCIAS DE PESSOAS FISICAS	2.232	22.997	20.765	930,50%
TRANSFERENCIAS DO EXTERIOR	23	3.521	3.497	14918,17%
TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FED	24.820	62.056	37.237	150,03%
TRANSFERENCIAS DOS MUNICIPIOS E DE SUAS ENTI	657	943	286	43,52%
TRANSFERENCIAS CORRENTES - INTRA		**110.148**	**110.148**	**-**
TRANSFERENCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS		0	0	-
TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FED		110.148	110.148	-
Total Geral	**13.175.484**	**22.910.992**	**9.735.508**	**73,89%**

Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 104).

Impostos, taxas e contribuições de melhorias compõem o item mais representativo das receitas correntes, representando 70,92% do total.

Tabela 8 - Impostos, Taxas e Contribuições de Melhorias

R$ milhares

IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	2020	AV%
IMPOSTOS	**179.287.517**	**96,27%**
IMPOSTOS ESPECIFICOS DE ESTADOS, DF E MUNICI	**170.379.621**	**91,48%**
IMPOSTOS SOBRE A PRODUCAO, CIRCULACAO DE MER	**149.339.299**	**80,19%**
ADICIONAL ICMS - FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A	705.209	0,38%
IMPOSTO SOBRE OPERACOES RELATIVAS A CIRCULAC	148.634.091	79,81%
IMPOSTOS SOBRE O PATRIMONIO PARA ESTADOS/DF/	**21.040.322**	**11,30%**
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEICULOS AUTO	17.704.108	9,51%
IMPOSTO SOBRE TRANSMISSAO "CAUSA MORTIS" E D	3.336.214	1,79%
IMPOSTOS SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQU	**8.907.896**	**4,78%**
IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE	**8.907.896**	**4,78%**
IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE - OU	211.649	0,11%
IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE - TR	8.696.247	4,67%
TAXAS	**6.952.856**	**3,73%**
TAXAS - ESPECIFICAS DE ESTADOS, DF E MUNICIP	**3.278.976**	**1,76%**
TAXAS DE INSPECAO, CONTROLE E FISCALIZACAO	**71.322**	**0,04%**
TAXA DE FISCALIZACAO DE VIGILANCIA SANITARIA	3.650	0,00%
TAXAS DE INSPECAO, CONTROLE E FISCALIZACAO -	67.672	0,04%
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVIÇOS	**3.207.654**	**1,72%**
TAXAS EXTRAJUDICIAIS	2.053.878	1,10%

TAXAS JUDICIAIS	1.153.776	0,62%
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS	**3.626.816**	**1,95%**
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS	**3.626.816**	**1,95%**
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS	3.626.816	1,95%
TAXAS PELO EXERCICIO DO PODER DE POLÍCIA	**47.064**	**0,03%**
TAXA DE CONTROLE E FISCALIZACAO AMBIENTAL	**47.064**	**0,03%**
TAXA DE CONTROLE E FISCALIZACAO AMBIENTAL	47.064	0,03%
CONTRIBUICAO DE MELHORIA	**1**	**0,00%**
CONTRIBUICAO DE MELHORIA - ESPECÍFICA DE EST	**1**	**0,00%**
OUTRAS CONTRIBUICOES DE MELHORIA	**1**	**0,00%**
OUTRAS CONTRIBUICOES DE MELHORIA	1	0,00%
Total Geral	**186.240.374**	**100,00%**

Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 99/100).

As receitas de ICMS e IPVA, no montante de R$ 166,338 bilhões, correspondem a 89,31% do total de Impostos, Taxas e Contribuições.

A DCG realiza trabalho de acompanhamento das eventuais diferenças que possam ocorrer entre os valores arrecadados e contabilizados relativamente ao ICMS e ao IPVA. Da análise efetuada, concluiu que a maioria dos valores relevantes foi acertada. No entanto, é necessária atenção especial à diferença pendente de ICMS apurada no mês 08/2020 no montante de R$ 144,67 milhões.

Quanto às demais receitas correntes, a DCG ressaltou a diminuição das transferências de royalties de petróleo, bem como a destinação dos recursos vinculados recebidos através das multas de trânsito. Destacou, entre as receitas em origens diversas, as contribuições sociais intraorçamentárias, no valor de R$ 34,098 bilhões.

4.1.1.2 Receitas de Capital

As receitas de capital reduziram -44,55% em relação ao exercício anterior, considerando as receitas intraorçamentárias, e apresentaram a seguinte composição:

Tabela 9 - Receitas de Capital - Consolidado

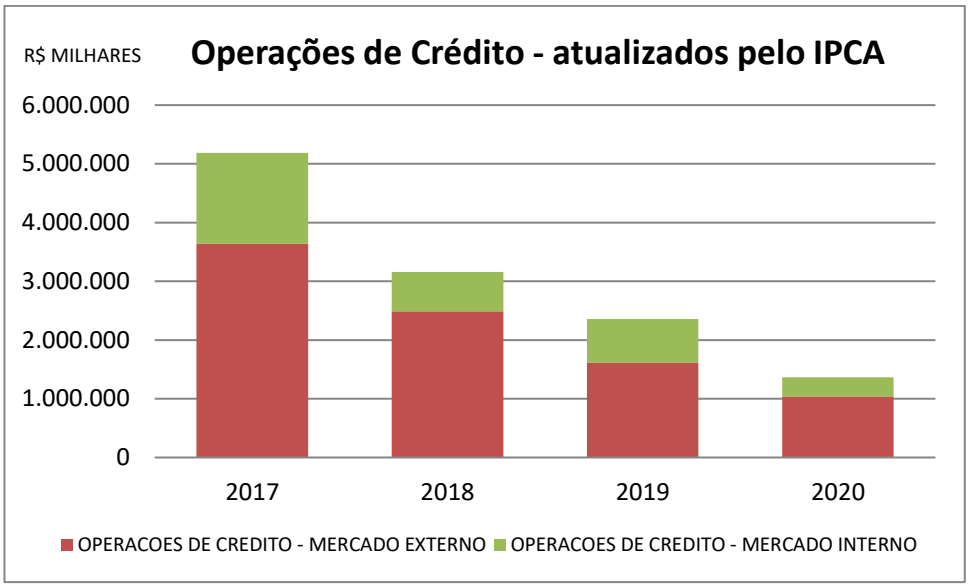
R$ milhares

RECEITAS DE CAPITAL CONSOLIDADO	2019	AV% 2019	2020	AV% 2020	AH% 2020/2019
RECEITAS DE CAPITAL	**5.938.271**	**91,62%**	**2.882.560**	**80,20%**	**-51,46%**
ALIENACAO DE BENS	285.527	4,41%	128.004	3,56%	-55,17%
AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	5.213	0,08%	1.330	0,04%	-74,49%
OPERACOES DE CRÉDITO	2.255.497	34,80%	1.363.560	37,94%	-39,55%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	2.866.370	44,22%	1.094.288	30,44%	-61,82%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	525.665	8,11%	295.377	8,22%	-43,81%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	**543.452**	**8,38%**	**711.807**	**19,80%**	**30,98%**
ALIENACAO DE BENS	0	0,00%	0	0,00%	-
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	543.452	8,38%	711.807	19,80%	30,98%
Total Geral	**6.481.723**	**100,00%**	**3.594.367**	**100,00%**	**-44,55%**

Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 110).

Observa-se que todas as receitas de capital (exceto intra) sofreram significativa queda no ano de 2020. No caso das operações de crédito, captados principalmente no mercado externo, essa diminuição acompanha o padrão dos últimos anos, como se verifica do gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Operações de Crédito (valores atualizados pelo IPCA)



Fonte: Relatório da Fiscalização (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 111).

4.1.2 Despesas

No exercício de 2020, o Estado de São Paulo empenhou R$221,766 bilhões, se desconsideradas as despesas intraorçamentárias, e R$258,458 bilhões no total. Desse montante, 93,89% foram destinados a despesas correntes, enquanto as despesas de capital consumiram 6,11%.

Tabela 10 - Despesas Consolidadas

R$ milhares

DESPESAS CONSOLIDADAS	2020	AV% 2020
TOTAL DAS DESPESAS (exceto INTRA)	**221.766.528**	**85,80%**
DESPESAS CORRENTES	**206.690.927**	**79,97%**
DESPESAS DE CAPITAL	**15.075.602**	**5,83%**
TOTAL DAS DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	**36.691.576**	**14,20%**
DESPESAS CORRENTES	**35.965.675**	**13,92%**
DESPESAS DE CAPITAL	**725.901**	**0,28%**
TOTAL GERAL	**258.458.104**	**100,00%**

Fonte: Dados extraídos do Relatório da Fiscalização - adaptado (TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 114).

Em relação ao ano anterior, houve aumento nominal de 0,18% das despesas. No entanto, na comparação das despesas corrigidas pelo IPCA, verifica-se uma redução de 4,15%. A queda nas despesas pode ser explicada, em grande parte, pela suspensão do pagamento da dívida, autorizada pela Lei Complementar nº 173/2020.

O quadro abaixo demonstra a evolução das despesas, corrigidas pelo IPCA.

Tabela 11 - Evolução das Despesas

R$ milhares

CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2017	2018	2019	2020	AH% 2020/2019
TOTAL DAS DESPESAS (exceto intra)	**230.738.851**	**231.393.879**	**236.359.880**	**221.766.528**	**-6,17%**
DESPESAS CORRENTES	**210.437.540**	**212.044.042**	**217.556.535**	**206.690.927**	**-4,99%**
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	9.580.289	12.257.028	12.592.312	2.928.090	-76,75%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	103.653.032	103.196.719	109.298.182	107.220.611	-1,90%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	97.204.218	96.590.294	95.666.041	96.542.225	0,92%
DESPESAS DE CAPITAL	**20.301.311**	**19.349.837**	**18.803.346**	**15.075.602**	**-19,82%**
AMORTIZACAO DE DÍVIDA	3.593.190	6.784.268	8.054.930	3.846.845	-52,24%
INVERSOES FINANCEIRAS	4.659.309	2.784.831	2.204.312	3.003.521	36,26%
INVESTIMENTOS	12.048.813	9.780.738	8.544.104	8.225.235	-3,73%
TOTAL DAS DESPESAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	**31.635.619**	**32.470.096**	**33.292.342**	**36.691.576**	**10,21%**
DESPESAS CORRENTES INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	**30.339.846**	**31.489.589**	**32.724.341**	**35.965.675**	**9,90%**
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	9.188	19.957	58.319	33.901	-41,87%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	733.460	916.025	1.001.562	867.508	-13,38%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	29.597.198	30.553.607	31.664.460	35.064.266	10,74%
DESPESAS DE CAPITAL INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	**1.295.773**	**980.507**	**568.001**	**725.901**	**27,80%**
AMORTIZACAO DE DÍVIDA	4.319	4.836	29.981	73.840	146,29%
INVERSOES FINANCEIRAS	1.209.119	928.498	512.861	605.636	18,09%
INVESTIMENTOS	82.334	47.173	25.159	46.425	84,52%
TOTAL GERAL	**262.374.469**	**263.863.975**	**269.652.222**	**258.458.104**	**-4,15%**

Fonte: Fonte: Sigeo e BGE 2020. (TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 114/115).

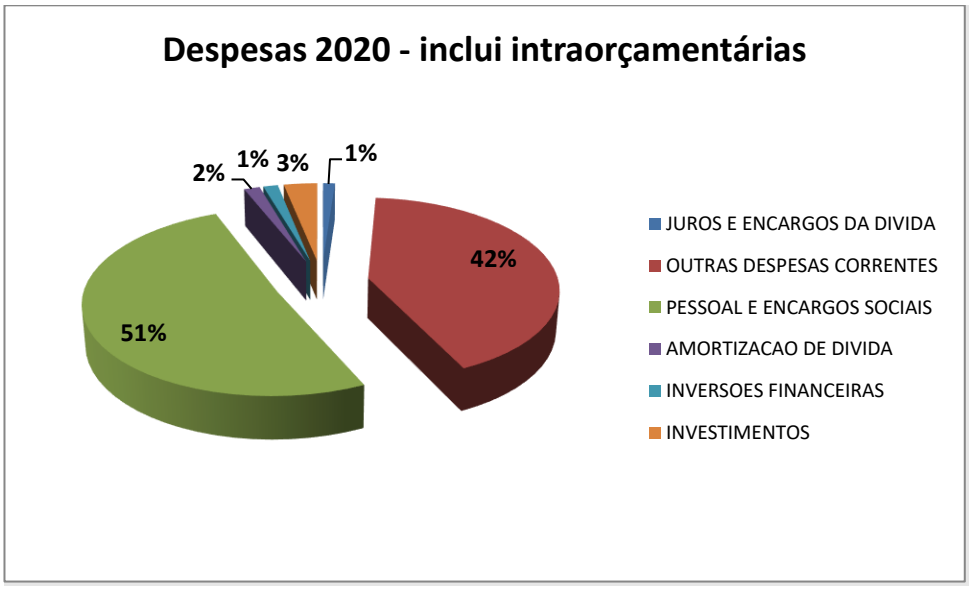
Sem segregar as despesas intraorçamentárias, observamos que os gastos com pessoal e encargos sociais é o grupo mais representativo, representando mais da metade dos empenhos do ano de 2020. O valor dispendido em investimentos, de R$ 8,271 bilhões, correspondeu a 3,20% do total da despesa do exercício.

Tabela 12 - Despesa Total (inclui intraorçamentárias)

DESPESA TOTAL (inclui intraorçamentárias)	R$ milhares 2020	AV%
DESPESAS CORRENTES	**242.656.602**	**93,89%**
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	2.961.991	1,15%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	108.088.119	41,82%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	131.606.492	50,92%
DESPESAS DE CAPITAL	**15.801.503**	**6,11%**
AMORTIZACAO DE DÍVIDA (*1)	3.920.685	1,52%
INVERSOES FINANCEIRAS	3.609.157	1,40%
INVESTIMENTOS	8.271.660	3,20%
Total Geral	**258.458.104**	**100,00%**

Fonte: Fonte: Sigeo e BGE 2020. (TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 114/115).

Gráfico 2 - Despesas 2020 (inclui intraorçamentárias)



Fonte: Relatório de Instrução da Fiscalização (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 116).

Ao separar as despesas por função (Portaria MOG nº 42/1999) e classificá-las por ordem decrescente de valor, verificamos que os Encargos Especiais permanecem no topo dos gastos do Estado, apesar da queda de 18,26% em relação ao exercício anterior.

Tabela 13 - Despesas por Função

R$ milhares

DESPESAS POR FUNÇÃO (classificado em ordem decrescente de valor)	2019	AV% 2019	2020	AV% 2020	AH% 2020/2019
ENCARGOS ESPECIAIS	73.256.028	28,39%	59.880.720	23,17%	-18,26%
EDUCACAO	47.570.171	18,44%	47.355.849	18,32%	-0,45%
PREVIDENCIA SOCIAL	38.349.522	14,86%	44.392.461	17,18%	15,76%
SAUDE	27.095.815	10,50%	30.678.019	11,87%	13,22%
SEGURANCA PUBLICA	21.995.455	8,53%	25.210.050	9,75%	14,61%
JUDICIARIA	13.083.776	5,07%	12.603.755	4,88%	-3,67%
TRANSPORTE	10.497.024	4,07%	11.123.202	4,30%	5,97%
DIREITOS DA CIDADANIA	5.714.179	2,21%	5.781.543	2,24%	1,18%
ADMINISTRACAO	5.315.694	2,06%	5.136.872	1,99%	-3,36%
ESSENCIAL A JUSTICA	5.199.799	2,02%	5.724.464	2,21%	10,09%
LEGISLATIVA	2.205.959	0,86%	2.118.400	0,82%	-3,97%
GESTAO AMBIENTAL	1.590.700	0,62%	1.523.102	0,59%	-4,25%
CIENCIA E TECNOLOGIA	1.579.740	0,61%	1.683.507	0,65%	6,57%
CULTURA	791.339	0,31%	1.008.459	0,39%	27,44%
AGRICULTURA	773.977	0,30%	954.740	0,37%	23,36%
ASSISTENCIA SOCIAL	740.783	0,29%	1.055.473	0,41%	42,48%
HABITACAO	709.760	0,28%	796.011	0,31%	12,15%
SANEAMENTO	546.475	0,21%	566.989	0,22%	3,75%
COMERCIO E SERVICOS	537.588	0,21%	424.630	0,16%	-21,01%
DESPORTO E LAZER	127.412	0,05%	142.923	0,06%	12,17%
TRABALHO	119.275	0,05%	62.321	0,02%	-47,75%
COMUNICACOES	99.330	0,04%	92.511	0,04%	-6,87%
ORGANIZACAO AGRARIA	65.641	0,03%	67.100	0,03%	2,22%
ENERGIA	32.250	0,01%	59.285	0,02%	83,83%
INDUSTRIA	0	0,00%	15.717	0,01%	-
Total Geral	**257.997.692**	**100,00%**	**258.458.104**	**100,00%**	**0,18%**

Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 116/117).

Segundo o detalhamento da despesa relativa a encargos especiais, verifica-se que a expressiva diminuição decorre do serviço da dívida (queda de -79,49%). Os valores mais relevantes referem-se às Outras Transferências, em especial a Distribuição de Receitas a Municípios, que atingiu o montante de R$46,398 bilhões.

Tabela 14 - Detalhamento da Função Encargos Sociais

R$ milhares

DETALHAMENTO DA FUNÇÃO ENCARGOS ESPECIAIS	2019	AV% 2019	2020	AV% 2020	AH% 2020/2019
ENCARGOS ESPECIAIS	**73.256.028**	**100,00%**	**59.880.720**	**100,00%**	**-18,26%**
843 - SERVICO DA DÍVIDA INTERNA	**17.063.726**	**23,29%**	**3.499.876**	**5,84%**	**-79,49%**
JUROS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	11.090.925	15,14%	2.133.156	3,56%	-80,77%
OUTROS ENCARGOS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	128.190	0,17%	52.716	0,09%	-58,88%
PRINCIPAL DA DÍVIDA CONTRATUAL RESGATADA	5.844.611	7,98%	1.314.004	2,19%	-77,52%
844 - SERVICO DA DÍVIDA EXTERNA	**2.606.647**	**3,56%**	**3.167.319**	**5,29%**	**21,51%**
JUROS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	753.599	1,03%	688.990	1,15%	-8,57%
OUTROS ENCARGOS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	19.553	0,03%	19.327	0,03%	-1,15%
PRINCIPAL DA DÍVIDA CONTRATUAL RESGATADA	1.833.495	2,50%	2.459.001	4,11%	34,12%
845 - OUTRAS TRANSFERENCIAS	**46.036.953**	**62,84%**	**46.414.743**	**77,51%**	**0,82%**
CONTRIBUICOES	22.430	0,03%	16.467	0,03%	-26,58%
DISTRIBUICAO DE RECEITAS	46.009.791	62,81%	46.398.276	77,48%	0,84%
OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	4.732	0,01%		0,00%	-100,00%
846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	**7.548.702**	**10,30%**	**6.798.782**	**11,35%**	**-9,93%**
AUXÍLIO TRANSPORTE	2	0,00%	2	0,00%	-4,86%
CONTRIBUICAO ENTIDADES FECHADAS PREVIDENCIA	28	0,00%	6	0,00%	-77,37%
DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	131	0,00%	1	0,00%	-99,36%
INDENIZACOES E RESTITUICOES	323.500	0,44%	951.202	1,59%	194,03%
INDENIZACOES E RESTITUICOES TRABALHISTAS	26	0,00%		0,00%	-100,00%
OBRIGACOES PATRONAIS	6.926	0,01%	6.798	0,01%	-1,85%
OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	960.704	1,31%	1.253.013	2,09%	30,43%

OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA FISICA	1.949	0,00%	1.275	0,00%	-34,59%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	1.040.333	1,42%	139.488	0,23%	-86,59%
PENSOES ESPECIAIS	1.573.272	2,15%	946.115	1,58%	-39,86%
SENTENCAS JUDICIAIS	3.637.242	4,97%	3.499.566	5,84%	-3,79%
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	4.588	0,01%	1.317	0,00%	-71,30%

Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 117/118).

4.1.2.1 Despesas Correntes

As despesas correntes, considerando as despesas intraorçamentárias, apresentaram a seguinte composição e variação em relação ao exercício de 2019:

Tabela 15 - Despesas Correntes

R$ milhares

DESPESAS	2019	AV% 2019	2020	AV% 2020	AH% 2020/2019
DESPESAS CORRENTES - exceto intra	**208.153.612**	**86,92%**	**206.690.927**	**85,18%**	**-0,70%**
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	12.048.065	5,03%	2.928.090	1,21%	-75,70%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	104.574.249	43,67%	107.220.611	44,19%	2,53%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	91.531.297	38,22%	96.542.225	39,79%	5,47%
DESPESAS CORRENTES - intra	**31.309.975**	**13,08%**	**35.965.675**	**14,82%**	**14,87%**
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	55.798	0,02%	33.901	0,01%	-39,24%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	958.274	0,40%	867.508	0,36%	-9,47%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	30.295.903	12,65%	35.064.266	14,45%	15,74%
Total Geral	**239.463.587**	**100,00%**	**242.656.602**	**100,00%**	**1,33%**

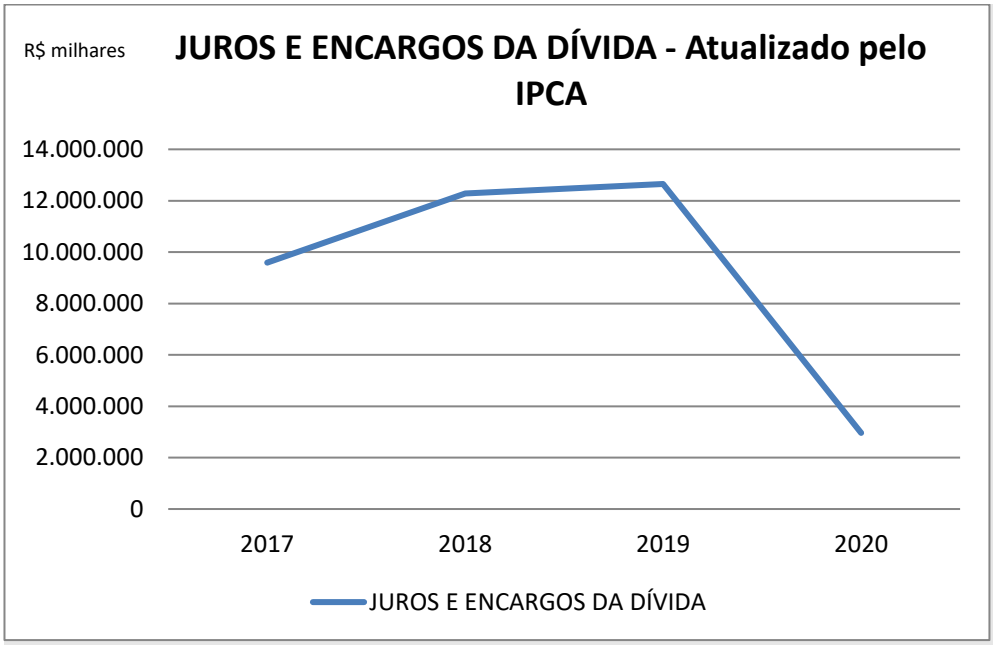
Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 123).

O quadro acima evidencia a expressividade dos gastos com pessoal e encargos sociais, representando 54,24% das despesas correntes (com intra), no valor de R$ 131,606 bilhões.

Conforme tabela acostada no Anexo 3, os Órgãos do governo estadual que mais dispenderam com gastos laborais e encargos foram, pela ordem, Secretaria da Fazenda e Planejamento (através da SPPREV, com 32,22% do total), Secretaria da Segurança Pública (17,04%), Secretaria da Educação (15,25%), Secretaria de Desenvolvimento Econômico (8,67%) e Tribunal de Justiça (7,79%)[10].

Do quadro, também se destaca a diminuição significativa de despesas de juros e encargos da dívida, decorrente da suspensão dos pagamentos autorizada pela LC 173/2020. O gráfico abaixo demonstra a variação dessas despesas, desde o exercício de 2017, considerando a atualização pelo IPCA:

Gráfico 3 - Juros e Encargos da Dívida (atualizado pelo IPCA)



Fonte: Relatório de Instrução da Fiscalização (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 125).

[10] Vide dados do Anexo 3 ao Balanço Geral do Estado no evento 411 do TC-005866.989.20-5.

Quanto às Outras Despesas Correntes, no valor de R$ 108,088 bilhões, os maiores gastos ficaram por conta das aplicações diretas e das transferências aos municípios:

Tabela 16 - Outras Despesas Correntes - Consolidado

R$ milhares

OUTRAS DESPESAS CORRENTES - CONSOLIDADO	2019	AV% 2019	2020	AV% 2020	AH% 2020/2019
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	**105.532.523**	**100,00%**	**108.088.119**	**100,00%**	**2,42%**
APLICACOES DIRETAS	49.601.577	47,00%	50.131.832	46,38%	1,07%
APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIAS	958.274	0,91%	867.508	0,80%	-9,47%
EXECUCAO DE CONTRATO DE PPP	373.773	0,35%	281.683	0,26%	-24,64%
TRANSF.A INST.PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS	2.360	0,00%		0,00%	-100,00%
TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	6.530.046	6,19%	8.400.915	7,77%	28,65%
TRANSF.A INSTIT.MULTIGOVERN.NACIONAIS	141.770	0,13%	137.690	0,13%	-2,88%
TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	47.371.668	44,89%	46.931.872	43,42%	-0,93%
TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS - FUNDO A FUNDO	493.360	0,47%	1.290.597	1,19%	161,59%
TRANSFERENCIAS A UNIAO	59.696	0,06%	46.023	0,04%	-22,90%

Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 126).

4.1.2.2 Despesas de Capital

As despesas de capital totalizaram R$ 15,801 bilhões e foram compostas por R$ 8,272 bilhões (52,35%) de investimentos, R$ 3,609 bilhões (22,84%) de inversões financeiras e R$ 3,921 bilhões (24,81%) de amortização de dívidas, considerando os valores intraorçamentários.

No exercício de 2020, houve queda nominal de -14,74% nas despesas de capital, comparadas ao exercício anterior. Em valores corrigidos pelo IPCA, a diminuição foi de -18,43%.

Tabela 17 - Despesas de Capital Consolidado (atualizado pelo IPCA)

R$ milhares

DESPESA DE CAPITAL - CONSOLIDADO - Atualizado pelo IPCA	2017	2018	2019	2020	AH% 2020/2019
DESPESAS DE CAPITAL - EXCETO INTRA	**20.301.311**	**19.349.837**	**18.803.346**	**15.075.602**	**-19,82%**
AMORTIZACAO DE DÍVIDA	3.593.190	6.784.268	8.054.930	3.846.845	-52,24%
INVERSOES FINANCEIRAS	4.659.309	2.784.831	2.204.312	3.003.521	36,26%
INVESTIMENTOS	12.048.813	9.780.738	8.544.104	8.225.235	-3,73%
DESPESAS DE CAPITAL - INTRAORÇAMENTÁRIA	**1.295.773**	**980.507**	**568.001**	**725.901**	**27,80%**
AMORTIZACAO DE DÍVIDA	4.319	4.836	29.981	73.840	146,29%
INVERSOES FINANCEIRAS	1.209.119	928.498	512.861	605.636	18,09%
INVESTIMENTOS	82.334	47.173	25.159	46.425	84,52%
Total Geral	**21.597.084**	**20.330.344**	**19.371.347**	**15.801.503**	**-18,43%**

Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 127).

O quadro anterior evidencia a queda do nível de investimentos, ano após ano. Em 2020, os investimentos atingiram R$ 8,271 bilhões (com intra). Os dez investimentos mais expressivos consumiram 78,07% desse montante.

Tabela 18 - Investimentos - Por Programa

R$ milhares

INVESTIMENTO - POR PROGRAMA	2020	AV% 2020
INVESTIMENTOS (COM INTRA)	**8.271.660**	**100,00%**
1606 - MELHORIAS DA MALHA RODOVIARIA	1.650.869	19,96%
0815 - GESTAO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCACAO	1.474.915	17,83%
0000 - ENCARGOS GERAIS	853.432	10,32%
3707 - EXPANSAO, MODERNIZACAO E OPERACAO DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS - PITU EM MARCHA	662.815	8,01%
0941 - EXPANSAO E MODERNIZACAO NA SAUDE	458.284	5,54%
1818 - MODERNIZACAO DA SEGURANCA PUBLICA	335.843	4,06%
3703 - PLANEJAMENTO, GESTAO ESTRATEGICA E MODERNIZACAO DO TRANSP. METROP. - PITU VIVO	276.201	3,34%
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SAO PAULO	264.101	3,19%
1044 - DESENVOLVIMENTO DA CIENCIA E DA TECNOLOGIA	260.927	3,15%
2928 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO - CIDADES INTELIGENTES	220.103	2,66%

Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411 fls. 126/127).

Com relação às inversões financeiras, estão compostas em sua quase totalidade por participações societárias. Os programas listados abaixo representam 85% dessas participações.

Tabela 19 - Inversões Financeiras - Participação Societária

R$ milhares

INVERSÕES FINANCEIRAS - PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA	2020	AV% 2020
0001 - PARTICIPACAO SOCIETARIA	**3.590.732**	**100,00%**
16482000116822006 - PRODUCAO DE MORADIAS	289.724	8,07%
26453000116951483 - LINHA 5 LILAS- TRECHO LARGO 13 - CH. KLABIN	232.896	6,49%
26453000116952134 - LINHA 4 - AMARELA - VILA SONIA-LUZ - FASE II	335.501	9,34%
26453000116952171 - OPERACAO DAS LINHAS METROVIARIAS	380.815	10,61%
26453000116952282 - LINHA 17-OURO-JABAQUARA-SAO PAULO-MORUMBI	422.434	11,76%
26453000116952288 - LINHA 2 - VERDE - VILA PRUDENTE - DUTRA	276.505	7,70%
26453000116952289 - LINHA 15 PRATA - IPIRANGA - CIDADE TIRADENTES	506.721	14,11%
26783000190170000 - SUBSCRICAO DE ACOES DA CPTM	605.437	16,86%

Fonte: Dados extraídos do Relatório de Instrução da Fiscalização – adaptado (TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 128/130).

4.1.2.3 Despesas por Órgão e Unidade Orçamentária

O quadro seguinte demonstra as despesas consolidadas por Órgão (Administração Direta) e por Unidade Orçamentária (Administração Indireta):

Tabela 20 - Despesas Consolidadas por Órgão (Administração Direta) e por Unidade Orçamentária (Administração Indireta)

R$ milhares

DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL - Adm. Direta por Órgão e Adm. Indireta por Unidade Orçamentária	D/I	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL	Soma	AV%
01000 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	D	1.117.839	1.304	**1.119.142**	**0,43%**

02000 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	D	990.703	8.555	**999.258**	**0,39%**
03000 - TRIBUNAL DE JUSTICA	D	12.496.669	33.159	**12.529.828**	**4,85%**
06000 - TRIBUNAL DE JUSTICA MILITAR	D	73.543	384	**73.927**	**0,03%**
08000 - SECRETARIA DA EDUCACAO	D	32.053.341	1.465.681	**33.519.022**	**12,97%**
09000 - SECRETARIA DA SAUDE	D	22.930.698	884.557	**23.815.255**	**9,21%**
10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	D	237.621	7.595	**245.215**	**0,09%**
12000 - SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	D	830.025	3.891	**833.916**	**0,32%**
13000 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	D	869.423	58.977	**928.400**	**0,36%**
16000 - SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES	D	71.796	66.174	**137.969**	**0,05%**
17000 - SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA	D	127.716	85.187	**212.903**	**0,08%**
18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	D	24.672.000	425.194	**25.097.194**	**9,71%**
20000 - SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	D	3.876.331	236.620	**4.112.951**	**1,59%**
21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	D	56.205.707	4.577.361	**60.783.068**	**23,52%**
25000 - SECRETARIA DA HABITACAO	D	206.489	590.472	**796.961**	**0,31%**
26000 - SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	D	688.153	214.871	**903.025**	**0,35%**
27000 - MINISTERIO PUBLICO	D	2.741.988	11.886	**2.753.874**	**1,07%**
28000 - CASA CIVIL	D	32.232	7	**32.239**	**0,01%**
29000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	D	102.134	339.375	**441.509**	**0,17%**
35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	D	950.836	89.965	**1.040.801**	**0,40%**
37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	D	1.312.896	3.338.677	**4.651.572**	**1,80%**
38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	D	4.118.143	64.078	**4.182.222**	**1,62%**
40000 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	D	2.072.439	1.331	**2.073.771**	**0,80%**
41000 - SECRETARIA DE ESPORTES	D	93.382	61.122	**154.504**	**0,06%**
42000 - DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO	D	894.172	2.648	**896.819**	**0,35%**
47000 - SECR.EST.DIREITOS PESSOA COM DEFICIENCIA	D	37.396	500	**37.896**	**0,01%**
50000 - SECRETARIA DE TURISMO	D	48.693	119.352	**168.045**	**0,07%**
51000 - SECRETARIA DE GOVERNO	D	1.164.756	24.055	**1.188.811**	**0,46%**
TOTAL ADMINISTRAÇÃO DIRETA (1)		**171.017.208**	**12.712.977**	**183.730.185**	**71,09%**
AG. REGUL. SANEAMENTO E ENERGIA EST.SP.	I	65.522	19.919	**85.441**	**0,03%**
AG.METROP.VALE DO PARAIBA E LITORAL NORTE	I	1.042	0	**1.042**	**0,00%**
AG.METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA	I	2.136	0	**2.136**	**0,00%**
AG.METROPOLITANA DE CAMPINAS	I	1.825	0	**1.825**	**0,00%**

AG.METROPOLITANA DE SOROCABA	I	1.123	0	**1.123**	**0,00%**
AG.REG.SERV.PUBL.DELEG.TRANSP.EST.SP.	I	199.940	0	**199.940**	**0,08%**
CAIXA BENEFICENTE DA POLICIA MILITAR	I	219.120	63	**219.183**	**0,08%**
CENTRO EST.EDUC.TECNOLOG.PAULA SOUZA-CEETEPS	I	2.607.990	20.569	**2.628.559**	**1,02%**
CETESB-COMPANHIA AMBIENTAL DO EST.DE S.PAULO	I	445.475	3.191	**448.666**	**0,17%**
CIA.DESENV.AGRICOLA S.P.	I	28.126	0	**28.126**	**0,01%**
CIA.PAULISTA DE OBRAS E SERVICOS	I	20.529	0	**20.529**	**0,01%**
CIA.PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS-CPTM	I	2.522.075	662.815	**3.184.890**	**1,23%**
COMPANHIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	I	27.134	0	**27.134**	**0,01%**
DEPARTAMENTO AEROVIARIO DO ESTADO DE SP-DAES	I	76.133	4.324	**80.457**	**0,03%**
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM-DER	I	1.496.896	1.673.669	**3.170.565**	**1,23%**
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO-DETRAN-SP	I	621.553	23.878	**645.431**	**0,25%**
DEPTO.DE ÁGUAS E ENERGIA ELETRICA-DAEE	I	413.094	260.477	**673.571**	**0,26%**
EMPRESA PAULISTA DE PLANEJ.METROP.S.A	I	15.570	387	**15.957**	**0,01%**
FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	I	53.675	640	**54.314**	**0,02%**
FACULDADE DE MEDICINA DE SAO JOSE DO R. PRET	I	82.271	0	**82.271**	**0,03%**
FUND.CTO.AT.SOCIOEDUC.ADOLESC.-FUND.CASA S.P	I	1.584.892	269	**1.585.161**	**0,61%**
FUND.INST.TERRAS JOSE GOMES DA SILVA-ITESP	I	67.057	43	**67.100**	**0,03%**
FUND.PADRE ANCHIETA-CENTRO PAUL.RADIO-TV EDU	I	157.527	8.210	**165.737**	**0,06%**
FUND.PARA O REM.POPULAR CHOPIN T.LIMA-FURP	I	176.768	88	**176.857**	**0,07%**
FUND.PROF.DR. MANOEL PEDRO PIMENTEL-FUNAP	I	57.410	676	**58.086**	**0,02%**
FUND.SISTEMA ESTADUAL DE ANAL.DADOS-SEADE	I	46.187	52	**46.239**	**0,02%**
FUNDACAO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO	I	415.526	17.660	**433.186**	**0,17%**
FUNDACAO AMPARO PESQUISA EST.SAO PAULO-FAPES	I	1.127.760	260.927	**1.388.687**	**0,54%**
FUNDACAO DE PROT. E DEF. DO CONSUMIDOR-PROCO	I	90.915	50	**90.965**	**0,04%**
FUNDACAO MEMORIAL DA AMERICA LATINA	I	14.904	8	**14.912**	**0,01%**
FUNDACAO ONCOCENTRO DE SAO PAULO	I	10.627	147	**10.774**	**0,00%**
FUNDACAO P/CONSERV.E PRODUCAO FLORESTAL SP	I	112.691	11.788	**124.478**	**0,05%**
FUNDACAO PARQUE ZOOLOGICO DE SAO	I	36.115	0	**36.115**	**0,01%**

PAULO					
FUNDACAO PRÓ-SANGUE HEMOCENTRO DE SAO PAULO	I	79.708	4.158	**83.866**	**0,03%**
FUNDACAO UNIV.VIRTUAL DO EST.DE S.P.-UNIVESP	I	63.773	0	**63.773**	**0,02%**
HOSP. CLÍNICAS FAC.MED.MARILIA - HCFAMEMA	I	42.710	617	**43.328**	**0,02%**
HOSP.CLÍNICAS FAC.MEDICINA DE BOTUCATU-HCFMB	I	288.529	2.315	**290.844**	**0,11%**
HOSPITAL DAS CLÍNICAS FAC DE MEDICINA DA USP	I	1.998.638	7.142	**2.005.781**	**0,78%**
HOSPITAL DAS CLÍNICAS FAC. MEDICINA RIB PRET	I	553.891	7.924	**561.815**	**0,22%**
INST.ASSIS.MÉDICA SERV.PUBL.ESTADUAL	I	1.505.435	1.555	**1.506.990**	**0,58%**
INST.DE PAGAMENTOS ESPECIAIS DE S.P.-IPESP	I	4.797		**4.797**	**0,00%**
INST.DE PESOS E MEDIDAS EST.SP - IPEM	I	123.569	1.240	**124.809**	**0,05%**
INST.MED.SOCIAL CRIMINOLOGIA DE SP-IMESC	I	22.447	0	**22.447**	**0,01%**
INST.PESQUISAS TECN.EST.DE S.P.S/A-IPT	I	164.289	1.576	**165.865**	**0,06%**
JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SAO PAULO-JUCES	I	70.912	0	**70.912**	**0,03%**
SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV	I	42.477.535	5	**42.477.540**	**16,43%**
SUPERINTENDENCIA DE CONTROLE ENDEMIAS-SUCEN	I	81.012	0	**81.012**	**0,03%**
UNIVERSIDADE DE SAO PAULO - USP	I	5.375.631	51.087	**5.426.717**	**2,10%**
UNIVERSIDADE EST PAUL.JULIO MESQ.FILHO-UNES	I	2.941.400	10.049	**2.951.449**	**1,14%**
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP	I	3.045.507	31.007	**3.076.515**	**1,19%**
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (2)		**71.639.394**	**3.088.526**	**74.727.919**	**28,91%**
Total Geral (1 + 2)		**242.656.602**	**15.801.503**	**258.458.104**	**100,00%**

Fonte: SIGEO e BGE 2020 (TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 130/132 – dados adaptados).

Verifica-se que a Administração Geral do Estado é o Órgão para onde se destina a maior parte dos recursos financeiros, com 23,52% do total de despesas. Em seguida estão a SPPREV, com 16,43%, a Secretaria da Educação, com 12,97%, a Secretaria da Segurança Pública, com 9,71% e a Secretaria da Saúde, com 9,21%.

4.1.2.4 Despesas com Propaganda e Publicidade

As despesas com publicidade legal somaram R$ 1,942 milhão, uma redução de -13,23% em relação ao exercício anterior. De outro lado, as despesas propaganda/publicidade, publicidade institucional e publicidade de utilidade pública aumentaram 8,64%, atingindo o montante de R$ 218,047 milhões.

4.1.3 Alterações Orçamentárias

Remetendo-me à seção de Planejamento Orçamentário, relembro que a LOA (artigo 9º, I, II e III) e a LDO (artigos 13 e 15) continham diplomas autorizando a realização de alterações no orçamento, com base nos artigos 40 a 46 da Lei nº 4.320/1964 (créditos adicionais) ou no artigo 167 da Constituição Federal (remanejamentos, transferências e transposições).

Com relação aos créditos adicionais, no ano de 2020, não foram abertos créditos especiais ou extraordinários. Já os créditos suplementares totalizaram R$ 28,838 bilhões, distribuídos conforme as seguintes fontes de custeio previstas na Lei Federal nº 4.320/1964:

- ✓ Anulação parcial ou total de dotações (artigo 43, §1º, III), no valor de R$ 23,202 bilhões (80,46%);
- ✓ Excesso de arrecadação (artigo 43, §1º, II), no valor de R$ 3,277 bilhões (11,37%);
- ✓ Superávit financeiro (artigo 43, §1º, I), no valor de R$ 2,358 bilhões (8,18%).

Os créditos adicionais suplementares, previstos no artigo 41, I, da Lei Federal nº 4.320/1964, referem-se a alterações de recursos que ocorrem

dentro de um mesmo órgão e de uma mesma categoria (corrente ou capital). Podem ser abertos por decreto, mediante prévia autorização em Lei, que pode ser a própria LOA ou lei específica. Decorrem, basicamente, de fatores externos ou omissões e incorreções no planejamento.

Já as alterações realizadas com base na norma Constitucional, quais sejam, remanejamentos (entre órgãos), transposições (entre programas, atividades ou projetos) e transferências (entre categorias – corrente e capital) demandam autorização em lei específica[11] e decorrem sempre do estabelecimento de novas prioridades das ações governamentais ou reforma administrativa.

Da análise dos decretos de alteração orçamentária, depreende-se que R$ 14,956 bilhões dos créditos adicionais suplementares abertos com fulcro em anulação parcial ou total de dotações envolveram movimentações entre secretarias/órgãos diferentes. Para a DCG, trata-se, dessa forma, de remanejamentos, e não créditos adicionais suplementares. Assim demandariam autorização em lei específica, já que a autorização contida na LDO se aplica apenas em caso de reforma administrativa, o que não ocorreu.

A Administração Geral do Estado foi o órgão que sofreu maior redução de recursos por meio desses remanejamentos, no montante de R$ 9,315 bilhões (62,28% do total).

As Secretarias com maiores movimentações foram a Secretaria de Segurança Pública (suplementação de R$ 2,670 bilhões e redução de R$ 687 milhões), Secretaria da Educação (suplementação de R$ 2,156 bilhões e redução de R$ 1,4 milhão) e Secretaria da Saúde (suplementação de R$ 1,645 bilhão e redução de R$ 805 milhões).

11 Conforme artigo 167, inciso VI da CF, excetuadas as alterações relativas às atividades de ciência, tecnologia e inovação, segundo norma introduzida pela EC 85/2015. O STF entendeu que as transposições, remanejamentos e transferências podem ser autorizados na LDO (ADIn 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence). O Tribunal de Contas firmou o entendimento sobre o assunto através dos Comunicados SDG nº 029/2010, nº 018/2015 e nº 032/2015.

A Reserva de Contingência, com previsão na LOA de R$ 50 milhões, teve uma suplementação de R$ 3,709 bilhões, bem como uma redução de R$ 3,629 bilhões. Conforme apurado, os recursos originaram-se das parcelas que seriam utilizadas para pagamento da dívida pública interna dos meses de março, abril e maio (aproximadamente R$ 1,236 bilhão em cada mês) e destinadas, principalmente, a ações de combate à pandemia do Covid-19.

A movimentação atípica decorreu da Ação Cautelar de Urgência em Caráter Antecedente de Ação Civil Originária (ACO 3363), movida pelo Governo do Estado de São Paulo, pleiteando a suspenção do pagamento das parcelas do acordo da dívida. O Governo do Estado desistiu da ação após a edição da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Quanto às transposições, a DCG verificou que o montante de R$ 3,4 bilhões corresponde a intercâmbio de recursos entre diferentes programas de um mesmo órgão, portanto fora da hipótese prevista na LDO, que autorizou transposições somente entre projetos de um mesmo programa, até o limite de 10% da despesa fixada na LOA.

A maior redução de recursos ocorreu no Programa 0000 – Encargos Sociais (no valor de R$ 6,816 bilhões), enquanto as maiores suplementações foram destinadas aos programas 2021 – Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Estadual (R$ 8,717 bilhões), 0930 – Atendimento Integral e Descentralizado no SUS no Estado de São Paulo (R$ 3,253 bilhões), 0815 – Gestão Institucional da Secretaria da Educação (R$ 2,864 bilhões) e 1819 – Proteção e Defesa do Cidadão (R$ 2,022 bilhões).

Finalmente, as transferências atingiram o montante de R$ 2,105 bilhões, sendo R$ 1,322 bilhão de despesas correntes para capital e R$ 782 milhões no caminho inverso (consideradas apenas as alterações ocorridas dentro de um mesmo órgão). Segundo a DCG, tais modificações também foram tratadas pelo Governo Estadual como créditos adicionais suplementares, cobertos por anulação parcial de dotação.

4.2 BALANÇO FINANCEIRO

O Balanço Financeiro evidencia os ingressos e dispêndios (orçamentários e extraorçamentários), conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e que se transferem para o exercício seguinte. O exercício de 2020 demonstrou, sinteticamente, os seguintes valores:

Tabela 21 - Ingressos e Dispêndios do Balanço Financeiro

INGRESSOS (a)	R$ milhares	DISPÊNDIOS (b)	R$ milhares	c = a - b
Receita Orçamentária	266.182.355	Despesa Orçamentária	258.458.104	7.724.251
Transferências Financeiras Recebidas	9.347.459	Transferências Financeiras Concedidas	0	9.347.459
Recebimentos Extraorçamentários	22.716.456	Pagamentos Extraorçamentários	26.142.070	-3.425.614
Saldo do Exercício Anterior	40.197.990	Saldo para o Exercício Seguinte	53.844.085	-13.646.095
TOTAL	**338.444.259**	**TOTAL**	**338.444.259**	**0**

Fonte: Dados extraídos do Relatório de Instrução da Fiscalização (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 77 – o valor está líquido das transferências intraorçamentárias).

Comparativamente ao exercício anterior, o resultado financeiro apurado apresentou a seguinte posição:

Tabela 22 - Apuração do Resultado Financeiro

Apuração do Resultado Financeiro do Exercício	2020	2019
Receitas Orçamentárias	266.182.355	257.443.704
(+) Transferências Financeiras Recebidas	9.347.459	3.523.073
(+) Recebimentos Extraorçamentários	22.716.456	19.695.717
(-) Despesa Orçamentária	-258.458.104	-257.997.692
(-) Transferências Financeiras Concedidas	0	0
(-) Pagamentos Extraorçamentários	-26.142.070	-26.090.727
= Resultado Financeiro do Exercício	**13.646.095**	**-3.425.925**

Fonte: Relatório de Instrução da Fiscalização (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 78).

Verifica-se que, no ano de 2020, o déficit financeiro de R$ 3,425 bilhões, vindo do exercício anterior, foi revertido para um superávit financeiro de R$ 13,646 bilhões. O valor é a composição da geração líquida de caixa e equivalentes de caixa no montante de R$ 15,871 bilhões, deduzido dos depósitos restituíveis e valores vinculados na importância de R$ 2,225 bilhões.

Essa melhora no resultado financeiro está relacionada à suspensão do pagamento das dívidas com a União e com as transferências recebidas para ações de enfretamento da pandemia de Covid-19, constantes no programa federativo que trata a Lei Complementar nº 173/2020. Também contribuíram as medidas de ajuste fiscal, estabelecidas pela Lei Estadual nº 17.293/2020.

4.2.1 Demonstração dos Fluxos de Caixa

A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), elaborada com base na Instrução de Procedimento Contábil IPC 08 emitida pela STN, indica que o fluxo das atividades operacionais contribuiu para o aumento do caixa do tesouro, enquanto os fluxos dos investimentos e financiamentos consumiram recursos.

Tabela 23 - Demonstração dos Fluxos de Caixa

Em R$ milhões

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	2020			2019		
	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido
Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais (I)	274.563	250.020	24.542	259.614	249.178	10.436
Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento (II)	1.224	7.943	-6.719	3.157	7.480	-4.322
Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento (III)	1.969	3.921	-1.951	3.272	7.735	-4.464
(I+II+III)	**277.756**	**261.884**	**15.872**	**266.043**	**264.393**	**1.650**

Em R$ milhões

APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO	2020	2019
Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	28.365	26.688
Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa	15.872	1.650
Caixa e Equivalente de Caixa Final	**44.237**	**28.338**

Fonte: Relatório de Instrução da Fiscalização (TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 79/80).

A diferença entre o saldo final de 2019 e o inicial de 2020 decorre da incorporação, nos demonstrativos do BGE, dos valores dos saldos contábeis da Cia Paulista de Obras e Serviços – CPOS, incluída na LOA 2020 como empresa estatal dependente, em face da sua liquidação e extinção autorizada pela Lei nº 10.056/2019.

4.2.2 Demonstração das Variações Patrimoniais

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indica o resultado patrimonial do exercício.

Tabela 24 - Demonstração das Variações Patrimoniais

Em R$ milhares

	2020	2019	Variação (2020 - 2019)
Variações Patrimoniais Aumentativas			
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	222.886.678	229.395.404	-6.508.726
Contribuições	7.870.700	7.270.854	599.846
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	8.329.818	11.760.248	-3.430.430
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	21.298.422	24.821.172	-3.522.750
Transferências e Delegações Recebidas	59.517.643	45.041.343	14.476.300
Valoriz. e Ganhos c/ Ativos e Desincorp. de Passivos	1.846.028	559.011	1.287.017
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	182.480.476	71.238.240	111.242.236
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)	**504.229.764**	**390.086.273**	**114.143.492**
Variações Patrimoniais Diminutivas			
Pessoal e Encargos	86.527.773	81.865.398	4.662.375
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	46.215.154	40.595.594	5.619.560
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	35.682.247	33.942.926	1.739.321
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	28.599.005	24.115.716	4.483.289
Transferências e Delegações Concedidas	73.649.497	71.909.201	1.740.296

Desvaloriz. e Perdas de Ativos e Incorp. de Passivos	32.659.777	106.819.530	-74.159.753
Custo das Mercadorias e Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	144.683	253.273	-108.590
Tributárias	1.708.514	1.451.910	256.604
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	85.666.986	248.538.703	-162.871.717
Total das Variações Patrimoniais Diminutivas (II)	**390.853.636**	**609.492.251**	**-218.638.615**
RES. PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I – II)	**113.376.128**	**-219.405.979**	**332.782.107**

Fonte: BGE (2020, p. 195, conforme TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 83).

O resultado patrimonial, no setor público, é um medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas nos elementos patrimoniais do Estado, naquele exercício. É uma análise do desempenho da administração pública. Neste sentido, o patrimônio do Estado foi aumentado, somente no ano de 2020, em R$ 113,3 bilhões.

Apesar do resultado patrimonial positivo, na comparação com o exercício de 2019, verifica-se que a variação de impostos, taxas e contribuições de melhoria sofreu uma redução de R$ 6,5 bilhões.

Aponta a DCG, adicionalmente, que o Estado de São Paulo ainda não realiza, de forma plena, os procedimentos de reconhecimento dos passivos contingentes e outras obrigações trabalhistas e com fornecedores por regime de competência, o que implica na conclusão de que este resultado patrimonial apresentado (R$ 113,3 bilhões) pode estar superavaliado.

4.3 BALANÇO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial Consolidado apresentou um ativo total de R$ 482 bilhões, passivos no montante de R$ 1,340 trilhão e saldo de patrimônio líquido negativo de R$ 858 bilhões.

Tabela 25 - Balanço Patrimonial Sintetizado

R$ milhares

ATIVO		PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	
Ativo Circulante	92.287.098	Passivo Circulante	67.593.988
Ativo Não Circulante	389.760.147	Passivo Não Circulante	1.273.050.211
		Total do Passivo	1.340.644.199
		Patrimônio Líquido	-858.596.953
TOTAL DO ATIVO	**482.047.245**	**TOTAL DO PASSIVO E PL**	**482.047.246**

Fonte: Dados extraídos do Relatório de Instrução (TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 32/33).

O quadro abaixo demostra, de maneira resumida, a composição do Balanço Patrimonial, em comparação com dados apurados no final do exercício anterior:

Tabela 26 - Balanço Patrimonial Consolidado

BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO	R$ milhares **31/12/2020**	R$ milhares **31/12/2019**
ATIVO		
Ativo Circulante		
Caixa e Equivalentes de Caixa	44.236.976	28.337.894
Créditos a Receber de Curto Prazo	41.602.723	43.958.909
Investimentos e Aplicações Temporárias	173.578	173.578
Estoques	4.871.655	3.709.238
Outros Ativos (VPD Pagas Antecipadamente)	1.402.165	1.781.828
Total do Ativo Circulante	**92.287.098**	**77.961.447**
Ativo Não Circulante		
Realizável a Longo Prazo	175.702.380	177.329.007
Créditos a Receber de Longo Prazo	175.574.384	177.194.891
Investimentos Temporários	127.995	134.116
Investimentos	62.981.201	63.934.636
Imobilizado	150.776.758	148.382.803
Intangível	299.809	269.296
Total do Ativo Não Circulante	**389.760.147**	**389.915.742**
TOTAL DO ATIVO	**482.047.245**	**467.877.189**
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO		
Passivo Circulante		
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	18.478.607	11.592.472
Empréstimos e Financiamentos	19.133.769	7.818.285
Fornecedores e Contas a Pagar	9.810.739	8.293.438
Obrigações Fiscais	309.397	311.971
Obrigações de Repartições a Outros Entes	46.781	58.970
Provisões	6.167.769	5.552.225
Demais Obrigações	13.646.927	17.346.566

Total do Passivo Circulante	**67.593.988**	**50.973.928**
Passivo Não Circulante		
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	757.442	1.051.551
Empréstimos e Financiamentos	282.028.417	279.931.247
Fornecedores e Contas a Pagar	24.468.633	21.060.419
Obrigações Fiscais	31.717	37.962
Provisões	955.664.904	1.064.864.531
Demais Obrigações	10.070.498	9.636.296
Resultado Diferido	28.601	49.425
Total do Passivo Não Circulante	**1.273.050.211**	**1.376.631.431**
Patrimônio Líquido		
Patrimônio Social e Capital Social	67.466.390	69.201.429
Adiantamento p/ Futuro Aumento de Capital	563.732	1.018.763
Reservas de Capital	79.738	76.756
Ajustes de Avaliação Patrimonial	134.580	4.573.881
Reservas de Lucros	264	264
Demais Reservas	492.883	820.104
Resultados Acumulados	-927.334.540	-1.035.419.366
(-) Ações/ Cotas em tesouraria	0	0
Total do Patrimônio Líquido	**-858.596.953**	**-959.728.170**
TOTAL DO PASSIVO E PL	**482.047.245**	**467.877.189**

Fonte: BGE (2020, p.137, conforme TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 32/33).

O saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa é composto, principalmente, por aplicações financeiras. Está segregado em 72,14% (R$ 31,914 bilhões) na Administração Direta e 27,86% (R$ 12,322 bilhões) na Administração Indireta[12]. Na divisão por fonte de recursos, a maior parte se refere a recursos do Tesouro do Estado (R$ 31,384 bilhões).

O principal item da conta de Créditos a Receber é a dívida ativa. Os créditos de origem tributária e não tributária, contabilizados no ativo circulante e no não circulante, somam o montante de R$ 336,804 bilhões, reduzidos por uma provisão para perdas de R$ 168,029 bilhões. A dívida ativa será vista com mais detalhes adiante.

Também vale destacar os créditos a receber da extinta Companhia de Ativos – CPA, no valor de R$ 1,153 bilhão, e créditos a receber do

12 Autarquias, fundações, empresas de economia mista dependentes e fundos especiais. Excluídas as empresas de economia mista não dependentes, que não são objeto de consolidação nas demonstrações contábeis.

Departamento de Estradas e Rodagens – DER, no valor de R$2,423 bilhões, relativos a concessões de rodovias.

Dentro da conta Investimentos e Aplicações Temporárias LP, o item "Debentures Subordinadas a Receber – PEP" sofreu uma redução de R$ 199,364 milhões para R$ 40,393 milhões. Segundo a CGE, o valor unitário da debênture é registrado conforme preço de mercado e refere-se a créditos tributários vinculados ao PEP (Programa Especial de Parcelamentos) levados a mercado em 2014 através de cessão de direitos creditórios.

O valor inicial, em 2014, era de R$ 5,118 bilhões, sofrendo seguidas quedas até chegar, ao final do exercício de 2020, na cifra de R$ 40,392 milhões, ou seja, menos de 1% do valor original. Para a DCG, as Notas Explicativas não explicam as causas para essas elevadas variações, sendo necessária apresentação de análise do benefício percebido por essas operações.

O ativo imobilizado apresenta o valor dos bens móveis e imóveis, descontados da depreciação acumulada. Entre os anos de 2018 e 2020, quase não houve alteração nesse ativo devido à paralisação dos procedimentos de reconhecimento inicial de imóveis não reconhecidos, iniciados em 2016.

O órgão de instrução anota que é necessário que o Estado organize recursos humanos qualificados para os trabalhos de levantamento de todos os imóveis, respectivos cadastros, classificação e mensuração inicial. Sobretudo porque a CPOS, que era a responsável por tais atribuições, teve sua extinção autorizada[13] no ano de 2019, e a CDHU, que dela herdou[14] as atividades, também teve sua extinção[15] autorizada logo em seguida, no ano de 2020, deixando órfãs as atividades aqui referidas.

[13] Lei nº 17.056 de 05/06/2019.
[14] Decreto nº 64.646 de 06/12/2019.
[15] Lei nº 17.293 de 15/10/2020.

Aponta a equipe técnica que, com exceção dos bens de infraestrutura, que tem prazo até 2022, os demais já deveriam estar devidamente contabilizados no sistema patrimonial até o ano de 2019, o que reflete o atraso do Estado na adoção das normas contábeis ditadas pelo MCASP.

Como conclusão, os valores registrados no grupo de Imobilizado, que somam mais de R$ 150 bilhões, não refletem a posição real dos bens em poder do Estado de São Paulo. Para a DCG, considerando apenas o Poder Executivo, existem fortes evidências de que apenas 1.600 dos mais de 30 mil imóveis estejam catalogados.

Passando para o lado do Passivo do Balanço Patrimonial, alteração relevante ocorreu na conta de Provisões, que compreendem passivos de prazo ou valor incertos, mas de provável exigibilidade. O valor contabilizado no longo prazo é composto, principalmente, por provisão matemática previdenciária, que sofreu uma redução de mais de R$ 100 bilhões, sendo registrado no balanço de 2020 no montante de R$ 953,684 bilhões.

No grupo das Demais Obrigações, destacam-se os valores restituíveis, compostos principalmente por valores recebidos de terceiros como forma de garantia, no montante de R$ 15,818 bilhões. As maiores alterações ocorreram nas contas de depósitos judiciais e extrajudiciais (redução de 48%, registro de R$ 4,259 bilhões) e obrigações decorrentes de contratos de PPP (redução de 66% no curto prazo e 8% no longo prazo, com registro total de R$ 864 milhões).

4.3.1 Investimentos em Empresas Estatais Não Dependentes

As Estatais Não Dependentes fazem parte do orçamento de investimentos. No Balanço Patrimonial, o registro contábil é feito no grupo de Investimentos, do ativo não circulante, que é composto principalmente por

participações societárias nessas empresas, com reconhecimento pelo método da equivalência patrimonial[16]. Ao final do ano de 2020, o valor contabilizado foi de R$ 59,637 bilhões, que representa 12,37% do ativo total do Estado, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 27 - Participações Societárias do Estado de São Paulo

31/12/2020

Empresas	Patrimônio Líquido (1)	Adiant. para Futuro aumento de Capital (2)	PL (-) AFAC (3)=(1-2)	Percentual de Participação no Capital Social (4)	Saldo do Investimento pelo MEP (5)=(3X4)	AV %
METRÔ	33.040.863.071	-	33.040.863.071	97,29574	32.147.352.227	53,9%
SABESP	11.465.233.206	-	11.465.233.206	100	11.465.233.206	19,2%
CDHU	10.253.121.530	361.223.778	9.891.897.752	99,9999998	9.891.897.732	16,6%
DESENVOLVE	1.159.768.668	12.925.128	1.146.843.540	99,998	1.146.820.603	1,9%
COSESP	127.652.307	-	127.652.307	94,73080917	120.926.063	0,2%
CPP	1.842.597.466	-	1.842.597.466	99,999999	1.842.597.448	3,1%
CPSEC	421.397.433	-	421.397.433	99,97054	421.273.289	0,7%
DERSA	-449.692.154	-	-449.692.154	99,99	-449.647.185	-0,8%
EMAE	718.513.485	-	718.513.485	97,84	702.993.594	1,2%
EMTU	1.949.782.456	121.527.451	1.828.255.005	100	1.828.255.005	3,1%
IMESP	188.676.776	-	188.676.776	99,99808	188.673.153	0,3%
PRODESP	332.185.318	-	332.185.318	99,66	331.055.888	0,6%
TOTAL	**61.050.099.562**	**495.676.357**	**60.554.423.205**	**-**	**59.637.431.023**	**100%**

Fonte: BGE, 2020, p. 156, conforme TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 45.

As empresas Estatais Não Dependentes receberam R$ 495 milhões em aportes a título de adiantamento para futuro aumento de capital, divididos entre a CDHU, EMTU e DESENVOLVE.

A DCG confrontou o Patrimônio Líquido informado no BGE-2020 com aqueles publicados pelas Estatais no Caderno Empresarial do Diário Oficial do Estado, encontrando diferença significativa quanto ao PL da SABESP (R$11,3

[16] Pelo Método de Equivalência Patrimonial o investimento é inicialmente registrado a preço de custo e o valor contábil é aumentado ou reduzido conforme o Patrimônio Líquido da investida aumente ou diminua em contrapartida à conta de resultado.

bilhões menor no BGE) além de pequenas divergências na IMESP, CDHU, CPP, METRO, CPSEC e DERSA.

4.3.2 Investimento em Empresas Estatais Dependentes

As Empresas Estatais Dependentes são aquelas que recebem do ente central recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral. Fazem parte do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e suas demonstrações contábeis são consolidadas às demonstrações contábeis do Estado.

A DCG confrontou o Patrimônio Líquido das empresas dependentes consolidado no BGE-2020 com o apresentado nas demonstrações contábeis das empresas publicados no DOE, não tendo encontrado diferenças entre eles.

Também não houve diferenças nos adiantamentos para futuro aumento de capital. No entanto, a equipe técnica não localizou, nas demonstrações contábeis da CPOS, o valor registrado no BGE.

Tabela 28 - Empresas Estatais dependentes - Patrimônio Líquido

R$ (Milhares)

Empresas dependentes	Patrimônio Líquido 2020	Participação (%)	Adiantamento Para Futuro Aumento de Capital - AFAC
Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM	9.351.926	99,99904	265.543
Companhia DOCAS de São Sebastião - DOCAS	227.322	99	286.625
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB	192.338	99,998943	-
Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT	107.860	99,99967527	229
CPOS	44.125	99,9761	11.335
Total	**9.923.571**	**-**	**563.732**

Fonte: Dados extraídos do Relatório de Instrução da Fiscalização, TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 47/48.

As empresas Estatais Dependentes receberam R$ 563 milhões em aportes a título de adiantamento para futuro aumento de capital, divididos entre a CPTM, DOCAS, CPOS e IPT. Adicionalmente, receberam R$ 1,35 bilhão a título de subscrição de ações.

Apesar desse custeio, todas as empresas apresentaram déficit no exercício de 2020, que somados atingiram R$ 1,15 bilhão, um valor 274% maior que o prejuízo percebido no ano anterior. Os prejuízos totais acumulados ultrapassam R$ 9,6 bilhões, sendo R$ 8,9 bilhões somente na CPTM.

4.3.3 Acompanhamento da Dívida Ativa

O saldo da dívida ativa, em 31/12/2020, era de R$ 336 bilhões, um valor 2,04 vezes maior que a Receita Corrente Líquida de R$ 165 bilhões, sendo 98,06% exigível em longo prazo.

Tabela 29 - Saldo da Dívida Ativa

	2020	2019	Variação	%
Dívida Ativa Tributária	326.733.923.696	319.829.338.924	6.904.584.772	2,16%
Dívida Ativa Não Tributária	10.041.367.065	9.476.753.836	564.613.229	5,96%
Total da Dívida Ativa	**336.775.290.761**	**329.306.092.760**	**7.469.198.001**	**2,27%**
(-) Ajuste para Perdas	-168.029.312.280	-157.349.124.594	-10.680.187.686	6,79%
Total Líquido	**168.745.978.481**	**171.956.968.166**	**-3.210.989.685**	**-1,87%**

Fonte: BGE, 2020 (p. 148), conforme TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 66.

Em comparação com o exercício anterior, houve um aumento de 2,27% no valor total da dívida, embora o valor recuperável tenha diminuído em função de uma variação de 6,79% no ajuste para perda. Após esse ajuste, necessário em face da incerteza quanto à existência de benefícios econômicos futuros desses créditos, o valor líquido apurado foi de R$ 168 bilhões.

Portanto, o valor considerado pela Secretaria da Fazenda como de baixa probabilidade de recebimento atinge praticamente metade do saldo inscrito. A metodologia utilizada é a de mensuração da perda por irrecuperabilidade do ativo, assim considerados os débitos devidos por CNPJs com problemas.

Embora o MCASP não especifique uma metodologia para o cálculo do ajuste de perdas, a IPC 02 sugere que seja adotado o método de histórico de recebimentos. O Governo do Estado informa que esse processo de mensuração está em revisão, prometida desde o ano de 2016.

Considerando os débitos inscritos, assim está composto o estoque da dívida ativa:

Tabela 30 - Composição do Estoque da Dívida Ativa por Vencimento

Composição por vencimento	31/12/2020	%	31/12/2019	%
Vencidas até 1 ano	22.529.652.712	6,69%	29.898.160.122	9,08%
Vencidas de 1 até 3 anos	81.898.201.722	24,32%	54.878.249.353	16,66%
Vencidas de 3 até 5 anos	73.773.844.842	21,91%	47.359.210.073	14,38%
Vencidas acima de 5 anos	158.573.591.484	47,09%	197.170.473.212	59,87%
Total	**336.775.290.761**	**100,00%**	**329.306.092.760**	**100,00%**

Fonte: BGE, 2020 (p. 147), conforme TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 69.

No exercício de 2020, os valores mais significativos na saída da Dívida Ativa foram as baixas no valor de R$ 9,37 bilhões por Cancelamento, R$ 3,7 bilhões por Correções de Saldo por Decisão Judicial e R$ 3,2 bilhões por Prescrição. Os procedimentos de Remissão e Prescrição estão previstos no Código Tributário Nacional – CTN.

Já as inscrições foram da ordem de R$ 24 bilhões, enquanto as atualizações somaram R$ 3,8 bilhões. Dois terços das inscrições superam a faixa de um milhão de reais.

Tabela 31 – Inscrições em Dívida Ativa - R$ Milhares

FAIXA DE VALOR	2020	2019	2018	2017
até 10.000,00	1.824.318	945.399	2.117.510	2.072.317
10.000,01 - 100.000,00	2.433.180	2.498.002	1.929.810	2.196.460
100.000,01 - 1.000.000,00	3.603.204	3.281.998	2.658.113	3.134.409
1.000.000,01 - 30.000.000,00	8.454.009	9.691.750	9.797.419	9.360.686
acima de 30.000.000,00	7.719.979	15.462.650	15.166.340	10.734.213
TOTAIS	**24.034.691**	**31.879.799**	**31.669.193**	**27.498.086**
EVOLUÇÃO %	-24,61%	0,67%	15,17%	9,55%

Fonte: Informações extraídas do Anexo II do Ofício nº 060/2021 GS-EXEC de 29/04/2021, conforme TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 68.

Como se vê no quadro acima, o valor inscrito no ano de 2020 foi o menor dos últimos quatro exercícios. Em comparação ao exercício imediatamente anterior, a diminuição foi de 24,61%.

Também os recebimentos sofreram queda de 34,14%. O valor de R$ 2,546 bilhões situa-se em patamar inferior ao verificado nos exercícios anteriores.

Tabela 32 - Recebimentos da Dívida Ativa - Valores em R$ Milhares

FAIXA DE VALOR	2020	2019	2018	2017
TOTAL	**2.546.104**	**3.866.099**	**2.659.235**	**3.912.408**
Evolução %	-34,14%	45,38%	-32,03%	29,99%

Fonte: Informações extraídas do Anexo II do Ofício nº 060/2021 GS-EXEC de 29/04/2021, conforme TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 69.

Os 100 maiores devedores respondem por um quarto do montante da dívida:

Tabela 33 - Montante da Dívida Ativa por Concentração de Devedores

Concentração	31/12/2020	%	31/12/2019	%
Principal devedor	3.584.340.932		4.203.835.617	
10 maiores devedores	25.615.768.972		27.094.208.124	
20 maiores devedores	37.993.722.742		39.479.780.311	
50 maiores devedores	60.967.467.166		62.055.518.300	
100 maiores devedores	84.790.277.673	25,18%	86.068.220.326	19,60%
Outros	251.985.013.088	74,82%	243.237.872.434	80,40%
Total	**336.775.290.761**	**100,00%**	**329.306.092.760**	**100,00%**

Fonte: BGE, 2020 (p. 148), conforme TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 67.

4.3.4 Acompanhamento do Endividamento

A dívida flutuante, ou de curto prazo, que compreende os compromissos exigíveis em prazo inferior a doze meses, sofreu significativo aumento de 144% no exercício de 2020, atingindo o valor de R$ 19,133 bilhões. Já a dívida fundada (longo prazo), aumentou 0,75%, encerrando o exercício em R$ 282,028 bilhões.

Dessa forma, o endividamento geral do Estado em 31/12/2020 foi de R$ 301,162 bilhões, sendo aproximadamente 90% originários de empréstimos e financiamentos internos.

Tabela 34 - Empréstimos e Financiamentos de Curto e Longo Prazo

EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CURTO E LONGO PRAZO	2020	2019
21 - PASSIVO CIRCULANTE	**19.133.768.777,99**	**7.818.284.711,34**
2121 - EMPRESTIMOS A CURTO PRAZO - INTERNO	16.716.781.081,68	5.493.717.659,12
2122 - EMPRESTIMOS A CURTO PRAZO - EXTERNO	2.324.729.158,92	2.234.687.591,32
2123 - FINANCIAMENTOS A CURTO PRAZO - INTERNO	83.266.528,19	76.955.613,96
2125 - JUROS E ENC.A PAGAR DE EMP.E FIN.CP - INTERNO	8.992.009,20	9.387.636,05
2126 - JUROS E ENC.A PAGAR DE EMP.E FIN.CP - EXTERNO	0,00	3.536.210,89

22 - PASSIVO NÃO-CIRCULANTE	**282.028.416.518,29**	**279.931.246.521,77**
2221 - EMPRESTIMOS A LONGO PRAZO - INTERNO	254.010.775.287,36	257.731.232.730,04
2222 - EMPRESTIMOS A LONGO PRAZO - EXTERNO	28.017.641.230,93	22.200.013.791,73
	301.162.185.296,28	**287.749.531.233,11**

Fonte: SIGEO, acesso em 07/05/2021, conforme TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 73.

Embora o saldo da dívida interna seja muito maior que o da dívida externa, o aporte de recursos externos superou os de origem interna no exercício (R$ 1 bilhão e R$ 325 milhões, respectivamente). Ainda sobre as movimentações, os valores amortizados ficaram muito aquém da atualização monetária, fato que se explica pela suspensão do pagamento, em face da pandemia do Covid-19.

Tabela 35 - Empréstimos e Financiamentos

Empréstimos e Financiamentos	Dívida Interna	Dívida Externa	Total
31/12/2019	**263.311.293.639**	**24.438.237.594**	**287.749.531.233**
Liberações	325.325.267	1.038.234.880	**1.363.560.147**
Atualização Monetária	9.507.256.397	7.396.081.300	**16.903.337.697**
Amortizações	-2.966.146.394	-2.526.647.174	**-5.492.793.568**
Outras	636.170.710	0	**636.170.710**
Ajustes/Reclassificações	5.915.287	-3.536.211	**2.379.076**
31/12/2020	**270.819.814.906**	**30.342.370.389**	**301.162.185.295**

Fonte: BGE, p. 168, conforme TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 73.

A maior parte do saldo da dívida estadual é proveniente do acordo de refinanciamento dos valores devidos à União, estabelecido pela Lei Federal nº 9.496/1997, com alterações dadas pelas Leis Complementares nº 148/2014 e nº 156/2016:

Tabela 36 - Acordo de Renegociação da Dívida: Lei nº 9.496/1997 e Alterações trazidas pela LC 148/2014 e pela LC 156/2016

LC 9496/1997, ALTERADA PELA LC 148/2014 E LC 156/2016	31/12/2019	31/12/2020
SALDO	246.001.529	251.373.006

Fonte: TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 152.

Em 2020, foram pagas apenas as parcelas referentes aos meses de janeiro e fevereiro (R$ 2,474 bilhões). As parcelas de março, abril e maio foram transferidas à reserva de contingência para posterior utilização no enfrentamento da pandemia do Covid-19, após decisão do Ministro Alexandre de Moraes, em face de ação[17] movida pelo Governo do Estado de São Paulo junto ao STF, pleiteando a suspensão do pagamento das parcelas do acordo da dívida a que se refere a Lei Federal nº 9.496/1997.

As parcelas referentes aos meses de junho a dezembro/2020 não foram pagas também por destinação ao combate da pandemia, com a promulgação da Lei Complementar nº 173/20, oportunidade em que o Governo do Estado de São Paulo declinou da ação junto ao STF, por ser condição para o enquadramento nos benefícios dessa Lei.

Dessa forma, o valor não pago da dívida (março a dezembro/2020) será incorporado ao saldo devedor a partir de janeiro de 2022, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência.

Finalmente, com relação ao enquadramento ao programa de refinanciamento estabelecido pela Lei Federal nº 9.496/1997, a DCG verificou que foram cumpridas todas as metas previstas no artigo 2º da Lei.

[17] Ação Cautelar de Urgência em Caráter Antecedente de Ação Civil Originária - ACO 3363. Concedida Liminar suspendendo a obrigação por 180 dias, mediante comprovação dos recursos à Secretaria da Saúde para custeio de ações de combate à pandemia da Covid-19.

4.3.5 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

A Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), que tem por objetivo explicar a variação dos saldos de cada conta do Patrimônio Líquido de um exercício para o outro, assim se apresentou no ano de 2020:

Tabela 37 - Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

Em R$ milhares

Especificação	Patrimônio Social / Capital Social	Adiant. para Futuro Aumento de Capital	Reserva de Capital	Ajustes de Avaliação Patrimonial	Reservas de Lucro	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações / Cotas em tesouraria	TOTAL
Saldos Iniciais	**69.201.429**	**1.018.763**	**76.756**	**4.573.881**	**264**	**820.104**	**-1.035.419.366**	**0**	**-959.728.170**
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	-455.031	-	-	-	-	1.310.462	-	855.431
Aumento de Capital	-1.735.039	-	-	-	-	-	-	-	-1.735.039
Resgate/ Reemissão de ações e cotas	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Juros Sobre Capital Próprio	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Resultado do Exercício	-	-	-	-	-	-	106.774.364	-	106.774.364
Ajustes de Avaliação Patrimonial	-	-	-	-4.439.301	-	-	-	-	-4.439.301
Constituição / Reversão de Reservas	-	-	2.982	-	-	-327.221	-	-	-324.239
Dividendos a distribuir (por Ação)	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Saldos Finais	**67.466.390**	**563.732**	**79.738**	**134.580**	**264**	**492.883**	**-927.334.540**	**0**	**-858.596.953**

Fonte: BGE, 2020, p. 220 (conforme TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 86).

O saldo do Balanço Patrimonial, embora tenha aumentado no exercício de 2020, continua negativo, o que indica passivo a descoberto. A

principal causa é o passivo atuarial, que atingiu em 2020 o valor de R$ 953 bilhões.

A diminuição do Capital Social e AFAC referem-se à extinção das empresas CODASP e EMPLASA, além do ajuste do valor do Capital Social da CPTM. Os Ajustes da Avaliação Patrimonial correspondem a ajuste de saldo de registros de movimentação realizados pela CPTM. E a diminuição da conta Demais Reservas decorre de ajuste de valores na CETESB e na CPTM relativa à reserva de reavaliação de bens imóveis.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho



05. ACOMPANHAMENTO ESPECIAL COVID-19

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

5 ACOMPANHAMENTO ESPECIAL COVID-19 (TC-15493.989.20-5)

5.1 Ações do Governo para enfrentamento da pandemia

Em decorrência da declaração da Organização Mundial da Saúde, em 11 de março de 2020, que classificou a pandemia causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) como uma **Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional**, o mais alto nível de alerta considerado por aquele Órgão, as medidas para enfrentamento da pandemia no Brasil foram dispostas na Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Em seguida, o estado de calamidade pública foi reconhecido nacionalmente por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, do Congresso Nacional.

Em São Paulo, no âmbito do Poder Executivo, o estado de calamidade pública foi reconhecido pelo Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020. Mas, para efeito de aplicação do disposto no artigo 65 da Lei Complementar Federal nº 101/2000[18] (Lei de Responsabilidade Fiscal), a

[18] Lei Complementar Federal nº 101/2000. **Art. 65.** Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: **I** - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70; **II** - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º. **§ 1º** Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) **I** - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) **a)** contratação e aditamento de operações de crédito; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) **b)** concessão de garantias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) **c)** contratação entre entes da Federação; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) **d)** recebimento de transferências voluntárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) **II** - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) **III** - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) **§ 2º** O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) **I** - aplicar-se-á exclusivamente: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) **a)** às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020); **b)** aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) **II** - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) **§ 3º** No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo reconheceu o estado de calamidade por meio do Decreto Legislativo nº 2.493, de 30 de março de 2020, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

A competência do Tribunal de Contas para controlar e fiscalizar os atos praticados pela Administração durante o período da pandemia foi destacado no art. 2º do Decreto Legislativo nº 2.493/2020:

> Artigo 2º - Caberá ao Tribunal de Contas do Estado o controle e a fiscalização dos atos praticados enquanto perdurar o estado de calamidade pública, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade dos atos administrativos, da despesa e sua execução.

O Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020, determinou o início da quarentena no Estado de São Paulo, restringindo atividades de maneira a evitar a possível contaminação ou propagação do coronavírus. Inicialmente, o período de restrição vigoraria de 24 de março a 7 de abril de 2020, entretanto, o período de quarentena acabou se prolongando.

O Decreto nº 64.994, de 28 de maio de 2020, instituiu o Plano São Paulo e dispôs sobre a medida de quarentena, cuja vigência foi estendida até 09/04/2021, conforme última alteração, até a conclusão dos trabalhos da Fiscalização.

Desse modo, para acompanhar a gestão do Governo do Estado de São Paulo em 2020 sobre o tema, foi autuado o **TC-015493.989.20-6**, sendo que a Fiscalização consolidou o resultado dos seus trabalhos no relatório principal das contas do Governador, no evento 411 do TC-005866.989.20-5, fls. 365/528.

Assim, foram instruídos os fatos relacionados à gestão estadual das medidas de enfrentamento à pandemia, em especial quanto aos aspectos de transparência, procedimentos contábeis de registro de receitas e despesas, frustração da receita tributária, realização de despesas específicas para o

enfrentamento à pandemia, renúncia de receitas instituídas para essa finalidade específica, doações recebidas, além da atuação do controle interno.

A DCG lembrou que os dois primeiros casos de COVID-19 no Brasil foram confirmados em 3 de março de 2020 e que. após um ano, o país registrava um total de 257.562 mortes pela doença, com média móvel de 1.726 óbitos por dia[19]. Além das medidas econômicas adotadas pelo Governo – que refletiram no PIB do Estado em 2020, alcançando resultado positivo em 0,4%, enquanto o PIB do Brasil foi negativo em 4,1% – foram adotadas outras providências para o enfretamento da pandemia, tais como a criação do Plano São Paulo e a formação de equipes multidisciplinares, técnicas e administrativas para avaliações, deliberações e acompanhamento do planejamento e das ações de enfrentamento à Covid-19.

O Plano São Paulo foi divulgado no sítio eletrônico www.saopaulo.sp.gov.br, link “Plano São Paulo”, tendo sido analisada pela DCG sua efetividade e a sua aptidão para auxiliar a tomada de decisões sobre quais setores e regiões merecem atenção prioritária.

Foram criadas as seguintes equipes multidisciplinares, técnicas e administrativas para avaliações, deliberações e acompanhamento do planejamento e das ações de enfrentamento à Covid-19:

- ✓ Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública Estadual (COE-SP), Resolução SS (Secretaria da Saúde) nº 13, de 29/01/2020, tendo por objetivo assessorar a Secretaria de Estado da Saúde na organização e normatização de ações de prevenção, vigilância e controle referentes à infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCOV);
- ✓ Centro de Contingência do Coronavírus, em 26/02/2020;

[19] Conforme notícias apresentadas no TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 368.

- ✓ Sistema de Informações e Monitoramento Inteligente – SIMI, Decreto 64.963, de 05/05/2020, que consiste em ferramenta de consolidação de dados e informações coletadas por órgãos e entidades da Administração Pública estadual e destina-se a apoiar a formulação e avaliação das ações do Estado de São Paulo para enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Contudo, a Fiscalização constatou a **ausência de participação do Conselho Estadual de Saúde nas citadas equipes e comitês multidisciplinares**, tendo relatado:

> **Não há, porém, participação do Conselho Estadual de Saúde nas citadas equipes e comitês multidisciplinares, o que se recomenda**. A origem explica que o Secretário de Saúde do Estado (que é membro nato e presidente do Conselho Estadual de Saúde) integra o COE-SP e o Centro de Contingência do Coronavírus. Isto porém, s.m.j, não substitui a necessidade de participação do Conselho Estadual de Saúde.[20]

Ao analisar a **transparência, estatística e indicadores**, a DCG esclareceu que as estatísticas acumuladas (número de exames, de casos, de óbitos e de leitos) e informações referentes aos Hospitais de Campanha (identificação no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, início e término de atividades, valores envolvidos, forma de gestão e respectivo responsável, número de leitos, médicos e enfermeiros), necessárias à visão geral da evolução da situação da pandemia no Estado são tratadas em Relatório de Acompanhamento Especial Covid-19, elaborado sob responsabilidade da 9ª Diretoria de Fiscalização, com informações requisitadas à Secretaria da Saúde[21] nos autos do TC-016344.989.20-7.

[20] Conforme constou do Relatório Consolidado da Diretoria de Contas do Governador, TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 411.

[21] TC-016344.989.20-7 – Órgão interessado: Secretaria da Saúde. Objeto: Acompanhamento especial - Covid-19 - exercício 2020 - evento 139.9.

Verificou que a Administração realiza divulgação à população das medidas sanitárias sobre o enfrentamento à Covid-19, por meio do sítio eletrônico *www.saopaulo.sp.gov.br*, link “Boletim Coronavírus Completo”. Além disso, em atendimento ao Comunicado SDG nº 18/2020, o Estado está divulgando atos e despesas decorrentes da situação de calamidade pública no portal de transparência, todavia, com inconsistências e omissões relacionadas à ausência de publicização das receitas específicas e demais recursos que foram desvinculados de sua destinação original e redirecionados para a realização de despesas de combate à pandemia.

O Portal da Transparência também permanecia sem fornecer informação adequada quanto ao andamento dos programas: Merenda em Casa, Ensino a Distância, Cesta Alimento Solidário e Kit de Higiene e Limpeza Solidária.

Por determinação deste Relator, em despacho de 20/04/2020 (ev. 77.1 do TC-005866.989.20-5) e posteriores, foram requisitadas informações para saber quais ações estavam sendo adotadas para o enfrentamento da pandemia. Dentre os dados requisitados, alguns foram sugeridos pelo d. Ministério Público de Contas, com destaque especial para a indagação relativa à **quantidade de testes para diagnóstico Covid adquiridos ou realizados.**

A DCG buscou conhecer toda a estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo, o total de recebimentos de testes de diagnóstico Covid, por diversas modalidades (compra, doações, transferências de outros entes públicos ou privados, ou do próprio Estado), através da formulação de questionários e, de forma complementar, buscou informações quanto à realização e motivação de descarte dos testes, datas de validade, existência de estoques, além da indagação quanto à realização ou não do inquérito sorológico pelos órgãos e suas unidades vinculadas.

A complexa estrutura administrativa do Estado de São Paulo limitou a realização dos trabalhos. A Fiscalização constatou que a gestão estadual

paulista não dispõe de uma unidade centralizadora capaz de realizar um fluxo de informações adequado e com comunicação efetiva entre os órgãos e respectivas unidades orçamentárias e gestoras. Desse modo, não foi possível obter, de forma confiável, informações que ofereçam uma visão global de todo o Estado, além da impossibilidade de levantamento das aquisições e contratações de processamento de testes Covid-19 por meio do sistema de informação contábil (SIAFEM). Além disso, a Fiscalização relatou o fornecimento, pelos órgãos estaduais, de respostas incompletas e/ou inconsistentes.

A Administração Direta possui 71 Unidades Orçamentárias que congregam 803 Unidades Gestoras e a Administração Indireta possui 47 Unidades Orçamentárias que congregam 78 Unidades Gestoras, além das empresas estatais independentes, ou seja, o Estado de São Paulo possui 881 Unidades Gestoras, cada uma com relativa autonomia para realizar aquisições e contratações de bens e serviços, contudo a DCG constatou a inexistência de ferramenta capaz de consolidar a informação, ainda que fosse somente para seu controle interno.

Particularmente, quanto às aquisições e recebimentos de testes foram destacadas as seguintes inconsistências:

- A Secretaria de Logística e Transportes informou a não aquisição/recebimento de testes para diagnóstico da Covid-19. Contudo, a busca no Portal da Transparência divulga a contratação de laboratório para testagem de funcionários da DOCAS e da CDSS[22] (R$ 46.455,00), permitindo concluir que as respostas oferecidas por essa Secretaria se deram de forma incompleta, tendo limitado o trabalho de fiscalização;

[22] Companhia Docas de São Sebastião.

- A Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, em resposta à Requisição nº 08/2021, declarou a não aquisição/recebimento de testes de diagnóstico, porém, dentre as informações bimestrais[23] que foram enviadas em resposta ao Ofício nº 611/2020 do Conselheiro Relator[24], a EMAE informa a aquisição de "testes sorológicos Covid-19", em julho/2020, com montante empenhado e pago de R$ 227.280,00;

Entre as seis Secretarias que declararam receber testes Covid-19 em 2020 (não considerando contratação de laboratórios para serviço de testagem), o quantitativo de testes adquiridos e/ou recebidos do governo estadual ou federal, bem como por meio de doações da iniciativa privada, totalizou 1.118.269 unidades:

Tabela 38 - Órgãos que declararam ter adquirido testes Covid e/ou recebido por transferências ou doações – em 2020

Aquisições/ Compras e/ou recebimentos por transferências de entes públicos ou doações da iniciativa privada			Aquisições/ Compras		Transferências do Governo Estadual	Transferências do Governo Federal	Doações da Iniciativa privada ou pessoa física
Requisição	Órgão	Situação Declarada	Quantidade (A) (*1)	Valor envolvido (R$)	Quantidade (B) (*1)	Quantidade (C) (*1)	Quantidade (D) (*1)
8.2	09000 – SEC DA SAUDE	Declarou **aquisição** para realização de testes Covid nas Unidades: Coordenadoria de Serviços de Saúde, Instituto Adolfo Lutz, Instituto Butantan, FURP, Fundação Pro-	137.262	R$ 4.400.555	22.269	726.636	87.920

[23] Evento 292.49 do TC-005866.989.20 – EMAE informa a aquisição de teste sorológico.
[24] Evento 54.1 do TC-005866.989.20.

		Sangue, Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto, São Paulo, Botucatu e Marília. Declarou **não aquisição** por SUCEN e Fundação Oncocentro.					
8.3	10000 - SECR DESENV. ECONOMICO	Declarou **aquisição** por JUCESP, UNICAMP e USP. Declarou **não aquisição** por Centro Paula Souza, FAPESP, IPT, UNESP, UNIVESP, USP Pirassununga, São Carlos e Bauru e Faculdade de Medicina de Marília e de São José do Rio Preto.	20.550	R$ 608.988	62.700	4.000	6.400
8.8	18000 - SEC DA SEGURANCA PUBLICA	Declarou **aquisição** pela Secretaria, com abordagem em todas as Unidades, conforme demandado.	10.580	R$ 841.908	7.200		
8.16 **(*2)**	38000 - SECRETARIA ADM. PENITENCIARIA	**Não declarou aquisição**, porém declarou recebimentos de testes do governo federal e processamento por laboratório público.				28.500	
8.23 **(*3)**	51000 - SEC DE GOVERNO	**Não declarou aquisição**, porém declarou recebimentos de testes do governo estadual por ARTESP e DETRAN, IMESP E PRODESP. Declarou **não recebimento** por Fundação SEADE, ARSESP, Subsecretaria de Serviços ao Cidadão, e Unidade de Comunicação (UNICOM).			1.700		
8.17	53000 – SEC DE PROJETOS, ORCAMENTO E GESTAO	Declarou **aquisição** por IAMSPE e PREVCOM. Declarou **não aquisição** por Arquivo Público, Instituto	2.552	R$ 225.212			

		Geográfico e Cartográfico, SPPREV e DERSA.					
			170.944	**R$ 6.076.664**	**93.869**	**759.136**	**94.320**
Quantidade total de testes adquiridos e/ou recebidos (A+B+C+D):			**1.118.269**				

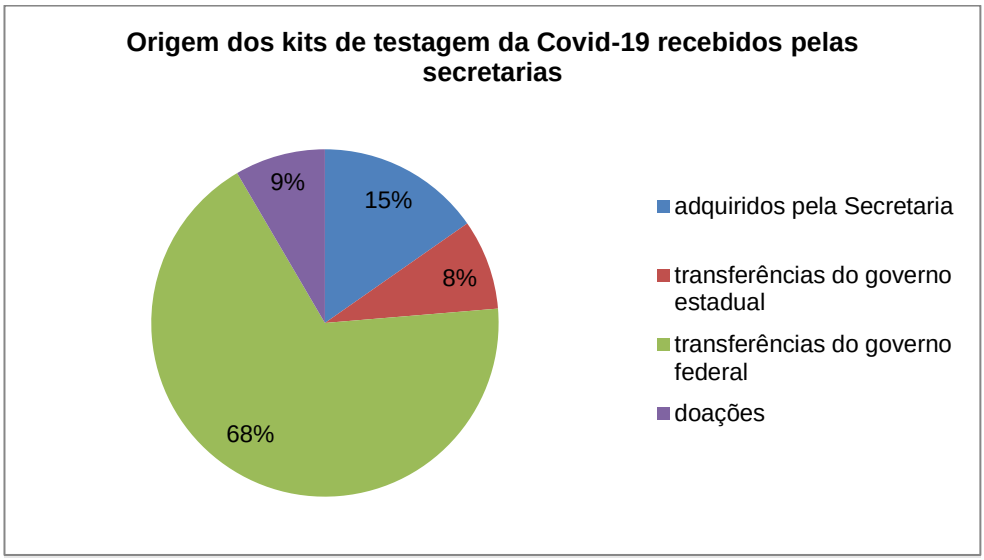
(*1) Foram consideradas as quantidades em unidades de testes e, no caso de kits, o número de testes que podem ser realizados; não foram contabilizados insumos incompletos (ex: apenas swab para coleta e/ou tubos para armazenamento das amostras sem reagentes para o processamento).

(*2) Consta no portal da transparência aquisição de 05 “kit para dosagem de anticorpos contra covid-19 quimioluminescencia” no valor de R$ 2.200,00 que não informaram na resposta da requisição.

(*3) Informou não aquisição por ARSESP, porém, informações bimestrais constantes do evento 292.2 do TC-5866.989.20 informa aquisição de kits de testagem no valor de R$ 1.130,98. Consta ainda, no Portal da Transparência, aquisição de 48 kits RT-PCR pela SEGOV no valor de R$ 207.360,00, não informada na requisição.

A DCG observou, conforme gráfico a seguir, que 68% desses testes recebidos são provenientes de transferências do governo federal (Ministério da Saúde ou outro vinculado), 15% adquirido pela própria Secretaria (Unidades Gestoras e entidades vinculadas, da Administração Direta e Indireta) envolvendo pagamentos de aproximadamente R$ 6 milhões, 8% são oriundos de transferências de outra(s) secretaria(s) estadual(is), e 9% dos testes foram recebidos por meio de doações da iniciativa privada ou de pessoas físicas.

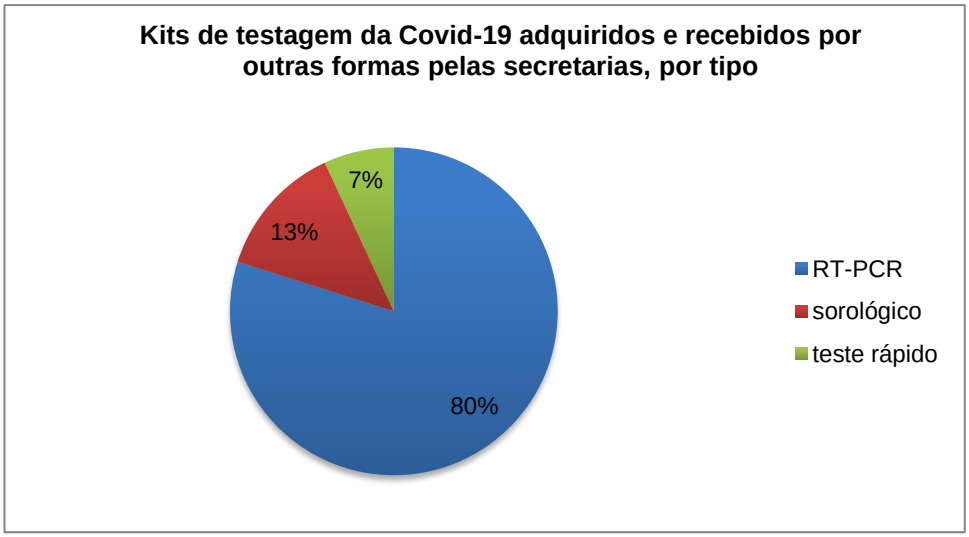
Gráfico 4 - Percentual de testes de Covid-19 recebidos pelos Órgãos, de acordo com a Origem



Fonte: Resposta à requisição de Documentos e Informações DCG-1/DCG-2 nº 08/2021.

A maior parte, 80%, refere-se a kits para diagnóstico pelo método RT-PCR, 13% são testes sorológicos (detecção de anticorpos IgA, IgM ou IgG) e 7% são testes rápidos, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 5 - Percentual de testes de Covid-19 recebidos pelos Órgãos, de acordo com o tipo



Fonte: Resposta à requisição de Documentos e Informações DCG-1/DCG-2 nº 08/2021.

Os órgãos que declararam a contratação de laboratórios privados para realização de testes estão listados a seguir:

Tabela 39 - Órgãos que declararam a contratação de laboratórios privados para realização de testes da Covid-19

Requisição	Órgão	Quantidade	Valor	Laboratórios executantes	Validação
8.2	09000 – SEC DA SAUDE	577.611	R$ 125.550 **(*1)**	Laboratório da plataforma Covid-19; AFIP (Associação Fundo de Incentivo a Pesquisa); CATG (Centro de Análise e Tipagem de Genomas); Hilab; Instituto de Diagnóstico de Sorocaba; UNIMED Sorocaba; Hospital São Camilo de Itu; CENPAC (Centro de Patologia Clínica Ltda)	No Portal da Transparência foi localizado apenas o CATG (R$ 1.392.300 não informados na requisição – foi informada apenas a quantidade) e o CENPAC
8.3	10000 - SEC DESENV. ECONOMICO	3.261	-	IPT: Hilab	O relacionamento com o Hilab não foi esclarecido. No Portal da Transparência não foi localizada contratação, ainda que na forma de doação, para o Estado de SP
8.4	12000 – SEC DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	748	R$ 112.220	Ultracon, Albert Einstein e ALR Testes Ltda	Não localizado no Portal da Transparência
8.8	18000 – SEC DA SEGURANCA PUBLICA	454	R$ 68.100	Fleury S/A	Portal da Transparência informa quantitativo de 57.825 testes

Requi-sição	Órgão	Quantidade	Valor	Laboratórios executantes	Validação
					(R$ 69.000)
8.13	29000 – SEC DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	250	R$ 58.100	Biomega Medicina Diagnóstica Ltda	
8.15 **(*2)**	37000 – SEC DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	1.000	R$ 269.500	SESI	Não localizado no Portal da Transparência
8.16	38000 – SEC ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	97.949	-	Laboratório Hilab, encaminhado pelo Instituto Butantan	O relacionamento com o Hilab não foi esclarecido. No Portal da Transparência não foi localizada contratação, ainda que na forma de doação, para o Estado de SP
8.23	51000 – SEC DE GOVERNO	2.141	R$ 164.647	ARTESP (648 sorológico): Aclimed Clínica Médica Aclimação Ltda = R$ 154.872,00. FUSSP (115 teste Rápido): Maxlev = R$ 9.775,00 PRODESP (850 teste Rápido): Hilab = R$ 0,00 DETRAN (528 teste rápido): Hilab = R$ 0,00	No Portal da Transparência não foi localizada contratação da Maxlev. No Portal consta ainda contratação do Fleury para teste em funcionários da CODASP (R$ 13.424,33)
8.17	53000 – SEC DE PROJETOS, ORCAMENTO E GESTAO	30.216	R$ 6.254.907	IAMSPE: Biofast Saúde e Medicina Ltda = R$ 6.224.312,00 Prevcom: Bimed Exames Complementares = R$ 13.845,00; e Sociedade Benef. Israelita Bras (Hospital Albert Einstein) = R$ R$ 16.750,00.	Contratações não foram localizadas no Portal da Transparência

Requi-sição	Órgão	Quantidade	Valor	Laboratórios executantes	Validação
Total		**713.630**	**R$ 7.053.024**		

(*1) Os valores referentes à contratação dos Laboratórios da plataforma Covid-19, AFIP (Associação Fundo de Incentivo a Pesquisa), CATG (Centro de Análise e Tipagem de Genomas) - R$ 1.392.300 constantes no Portal da Transparência, Instituto de Diagnóstico de Sorocaba, UNIMED Sorocaba e Hospital São Camilo de Itu não foram informados.

(*2) Referente ao Metrô, declarou que foi utilizada a rede credenciada de laboratórios pelo Instituto Metrus, porém, não preencheu os campos próprios para informar a quantidade de testes realizados e valores envolvidos, em função da natureza pública ou privada do Instituto Metrus.

Enquanto 713.630 dos testes foram processados por laboratórios privados, um quantitativo menor (596.563) foi realizado por laboratórios públicos, como se observa na próxima tabela, embora os órgãos dispusessem de 1.118.269 unidades de teste.

Tabela 40 - Realização de testes da Covid-19 por laboratórios públicos

Requi-sição	Órgão	Quantidade	Valor (*1)	Laboratórios executantes	Validação/ Limitações
8.2	09000 – SEC DA SAUDE	525.298	R$ 1.572.079	Instituto Adolfo Lutz, Instituto Butantan, USP, Laboratório do IIER, Laboratório do HCFMUSP, Laboratório CEACNORTE, Próprio da Unidade, Instituto Lauro de Souza Lima, Hemocentro de Ribeirão Preto, Laboratório de Biologia Molecular - HCFMB, HCFAMEMA,	

				Divisão de pesquisa da PROSANGUE.	
8.3	10000 - SEC DESENV. ECONOMICO	57.903	R$ 150.459	HC Botucatu; Laboratório de Patologia Clínica e IB HC Unicamp; Lab. Análises Clínicas USP Ribeirão Preto.	
8.7	17000 – SEC DA JUSTICA E CIDADANIA	1.067	-	Instituto Butantan (804 testes) e Parcerias municípios (263 testes)	Não foi possível identificar se os testes realizados pelo Instituto Butantan já estariam incluídos na informação fornecida por este, através da Secretaria da Saúde.
8.8	18000 – SEC DA SEGURANCA PUBLICA	10.815	R$ 841.908	Centro Médico (Seção de Patologia Clínica da SSP) e Fundação Butantan.	
8.23	51000 – SEC DE GOVERNO	378	-	IMESP (378 testes Covid): Instituto Butantan	Não foi possível identificar se os testes realizados pelo Instituto Butantan já estariam incluídos na informação fornecida por este, através da Secretaria da Saúde
8.17	53000 – SEC DE PROJETOS, ORCAMENTO E GESTAO	1.102	-	IAMSPE: Laboratório próprio	
Total		**596.563**	**R$ 2.564.446**		

(*1) inclui serviços pagos e sem custo para o órgão.

Somente as Secretarias da Saúde e de Desenvolvimento Econômico informaram ter realizado o descarte de testes, em 2020. Da primeira foram descartados 3.241 testes rápidos com validade até 15/12/2020, sendo que a maior parte desses (2.900 testes) foi descartada por não utilização dentro do

prazo de vencimento. Os demais testes foram dispensados por terem sido utilizados para treinamento da equipe, por resultarem inconclusivos ou por problemas no aparelho. A segunda informou ter descartado 3.094 testes rápidos, sendo a maioria (2.800 testes) por não utilização dentro do prazo de validade (outubro e novembro/2020); os demais, por resultarem inválidos.

Dos kits de testagem pelo método RT-PCR, apenas o Conjunto Hospitalar do Mandaqui informou à DCG o descarte de 30 unidades, por contaminação do material, segundo a Secretaria da Saúde.

Diante de notícias veiculadas na mídia eletrônica revelando que o governo estadual contaria com um estoque de 229 mil testes RT-PCR encaminhados pelo Ministério da Saúde, sendo que 220 mil deles estariam a vencer em dezembro de 2020[25], O d MPC protocolizou o Expediente TC-25790.989.20-6, cujos questionamentos foram acolhidos pelo Relator destes autos, tendo sido solicitado que fossem encaminhadas as seguintes informações:

> 1. Qual o quantitativo de testes RT-PCR disponibilizados pelo Governo Federal desde o início da pandemia Sars-Cov-2 (COVID-19) até o presente momento, quantos testes foram realizados e qual o estoque de testes pendentes, com o respectivo prazo de validade dos testes não utilizados e o montante envolvido (aquisição, utilização e estoque);
>
> 2. Qual o quantitativo de testes RT-PCR adquiridos por iniciativa direta do Governo do Estado de São Paulo, quantos foram utilizados e qual o eventual estoque, com o respectivo prazo de validade e valores envolvidos;
>
> 3. Quais medidas vêm sendo adotadas pelo Estado para controle de estoque e distribuição na rede pública estadual dos testes RT-PCR.

Atendendo à notificação, a Coordenadoria de Controle de Doenças (CCD), informou que o Instituto Adolfo Lutz (IAL) recebeu o equivalente a 674.636 testes do Ministério da Saúde (MS), no período de 30/03/2020 a 31/10/2020,

[25] Disponível em: <https://exame.com/brasil/milhares-de-testes-nos-estados-tambem-vencem-a-partir-de-dezembro/>; <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/11/25/220-mil-dos-229-mil-testes-de-covid-19-encaminhados-pelo-ministerio-da-saude-para-sp-vencem-em-dezembro.ghtml; https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,milhares-de-testes-estocados-nos-estados-tambem-vencem-a-partir-de-dezembro,70003526984>. Acesso em: 25 nov. 2020.

possuindo em estoque 179.128 testes em 03/12/2020. Destes, 9.600 kits possuíam validade em 03/2021 e o restante (169.528 testes) venceriam em dezembro/2020, mas encontravam-se em estudo para nova extensão de seu prazo pelo fabricante ou aguardando parecer da Anvisa para extensão da validade.

Em resposta à requisição da Fiscalização DCG-1/DCG-2 nº 08/2021, a Secretaria de Estado da Saúde informou o recebimento, pelo Instituto Adolfo Lutz, de mais 30.000 testes RT-PCR enviados pelo governo federal. Do total de 704.636 recebidos do MS, considerando as revalidações aprovadas, 274.048 venceram até dezembro 2020, 340.588 possuíam vencimento em 2021 (até abril) e 90.000 possuem vencimento em 2022, tendo sido informado o saldo em estoque do Instituto, em 31/12/2020, de 53.368 kits, conforme tabela a seguir:

Tabela 41 - Estoque de kits para testagem da Covid-19 (RT-PCR) no IAL, em 31/12/2020

Fabricante	Lote	Quantidade	Validade original	Revalidação até: (se houver)	Local de estoque
Instituto de Biologia Molecular do Paraná - IBMP	200399Z035	5.760	30/09/2020	30/04/2021	Almoxarifado do IAL
Instituto de Biologia Molecular do Paraná - IBMP	200399Z037	16.320	30/09/2020	30/04/2021	Almoxarifado do IAL
Instituto de Biologia Molecular do Paraná - IBMP	200399Z038	7.488	30/09/2020	30/04/2021	Almoxarifado do IAL
Seegene	RP4520D58	23.800	19/12/2020	19/04/2021	Almoxarifado do IAL

Fonte: Quadro 06 do relatório final de fiscalização operacional do IAL (TC-017629.989.20-3).

Observou que todos os testes em estoque no IAL, ao final de 2020, continham validade original em 2020 e foram revalidados até abril/2021. Entretanto, o Instituto declarou ter recebido 153.600 testes do governo federal (Secretaria de Vigilância e Saúde) com expiração da validade em 2021 e 2022, mas que foram utilizados antes dos testes com validade original em 2020, conforme tabela a seguir, demonstrando, na análise da DCG, indício de falta de planejamento e de gestão do estoque.

Tabela 42 - Kits para testagem da Covid-19 (RT-PCR) com validades em 2021 e 2022 recebidos pelo IAL

Recebimento	Nº lote	Validade original	Quantidade	Valor total	Valor unitário
13/04/2020	510878	17/03/2022	40.000	R$ 343.519,20	8,59
06/05/2020	511909	16/04/2022	50.000	R$ 429.399,00	8,59
14/05/2020	200399Z010	30/03/2021	960	R$ 49.920,00	52,00
14/05/2020	200399Z012	30/04/2021	2.400	R$ 124.800,00	52,00
14/05/2020	200399Z013	30/04/2021	480	R$ 24.960,00	52,00
14/05/2020	200399Z015	30/04/2021	4.704	R$ 244.608,00	52,00
14/05/2020	200399Z016	30/04/2021	864	R$ 44.928,00	52,00
14/05/2020	200399Z017	30/04/2021	24.192	R$ 1.257.984,00	52,00
10/12/2020	RP4520D61	21/04/2021	1.400	R$ 56.190,75	40,14
10/12/2020	RP4520D62	22/04/2021	28.600	R$ 1.236.597,83	43,24
Total			**153.600**	**3.812.907**	**24,82**

Fonte: Resposta à requisição de Documentos e Informações DCG-1/DCG-2 nº 08/2021.

Considerando os testes adquiridos pelo método RT-PCR (60.000, em abril de 2020), totalizou-se 764.636 kits de testagem recebidos pelo IAL em 2020. No entanto, se constatou no relatório de fiscalização de natureza operacional no Instituto Adolfo Lutz (TC-017629.989.20), que foram liberados 404.262 resultados para Covid-19 pelo Instituto no mesmo período. O que deveria resultar em um estoque de 360.374 testes ao final de 2020, caso fossem utilizados apenas um kit de testagem por amostra, assim, não foi demonstrada a destinação dada a mais de 300.000 testes recebidos.

Os esclarecimentos prestados no TC-005866.989.20-5 (evento 283.2) revelaram que o IAL dispunha em estoque, em 03/12/2020, 179.128 testes para amplificação do SARS-CoV-2 (RT-PCR). Em dezembro/2020, o IAL liberou 70.698 resultados de Covid-19[26], ou seja, analisando apenas o mês de dezembro de 2020, considerando o estoque informado pela CCD, os resultados liberados

[26] Tabela 16 do evento 37 do TC-017629.989.20-3.

pelo Instituto e o estoque informado ao final do mês, a DCG observou uma divergência de 55.062 testes. O órgão de instrução lembrou que pode ser utilizado mais de um kit para validação dos resultados em alguns casos, assim como pode haver pequena divergência em função do intervalo entre as datas de utilização dos kits e as datas de liberação dos resultados, contudo, os quantitativos apresentados são relevantes.

Em resposta à Requisição da DCG, constou o recebimento de testes RT-PCR transferidos do MS apenas ao IAL. Nenhuma outra secretaria informou a recepção de testes moleculares enviados pelo Governo Federal.

O Instituto Butantan informou que realizou a aquisição, em abril/2020, de 1.300.000 testes moleculares através da Fundação Butantan, justificada pela não disponibilidade de testes por parte do MS para utilização pela rede pública estadual na referida data.[27] Na manifestação datada de 03/12/2020, destacou que recebeu 120 caixas para validação de testes que se encontravam próximos da extinção da validade e, caso a validação demonstrasse que os testes eram passíveis de uso, seria solicitado ao MS o encaminhamento de um volume maior para utilização pelo Estado.

A realização de inquérito sorológico está relacionada à estratégia de ampliação da testagem para populações específicas no Estado de São Paulo[28]:

> No início da epidemia, os testes eram realizados somente em casos de internação (ambulatorial e grave), óbitos e profissionais da saúde, utilizando-se do método RT-PCR. A ampliação da testagem considera sintomas leves, população de risco, profissionais de saúde, de segurança, de Limpeza Pública, dos Transportes Públicos e do sistema Funerário, além da população com condições de risco para desenvolvimento de complicações nas infecções por COVID-19 (pessoas com mais de 60 anos ou portadores de alguma doença crônica, gestantes de alto risco, portadores de doenças cromossômicas, populações de vulnerabilidade social – moradores de ruas, quilombolas e povos indígenas.

[27] Evento 283.3 do TC-005866.989.20-5.
[28] Fonte: Estratégia de Ampliação da Testagem no Estado de São Paulo. Documento enviado pela SAP em Resposta à requisição de Documentos e Informações DCG-1/DCG-2 nº 08/2021 (Anexo 01).

O objetivo primário dessa estratégia é oferecer respostas rápidas às populações de maior vulnerabilidade.

> Para atender ao objetivo primário, foram estipuladas as populações-alvo, iniciando pelos grupos considerados com alto grau de exposição (i.e., funcionários da saúde e da segurança) e grupos com restrição de mobilidade por confinamento, seja determinada por medidas legais (Sistema Prisional e Fundação Casa), seja por condições de saúde (instituições de longa permanência). Inclui-se ainda nesta estratégia os doadores de sangue, e aglomerados permanentes de habitantes declarados indígenas ou quilombolas[29].

A DCG apresentou a relação dos órgãos que informaram ter realizado inquérito sorológico:

Tabela 43 - Órgãos que declararam a realização de Inquérito Sorológico

Requisição	Órgão	UGE / Empresa Estatal	Principais informações fornecidas:
8.2	09000 – SEC DA SAUDE	HC RIBEIRÃO PRETO	Foi realizado inquérito epidemiológico na população de Ribeirão Preto (SP), em duas fases.
		HC SÃO PAULO	
		PROSANGUE HEMOCENTRO - PLAN 1-São Paulo	Os testes foram utilizados nas seguintes populações: 1. Candidatos a doação de plasma; 2. Doadores de aferese; 3. Doadores que retornaram para acompanhamento; 4. Doador positivo da triagem sorológica por Covid; 5. Doadores de sangue total dos meses de janeiro a julho de 2020; 6. Controles.
		PROSANGUE HEMOCENTRO - PLAN 2	
8.3	10000 – SEC DESENV. ECONOMICO	USP RIBEIRÃO PRETO	Os exames foram contratados pela Prefeitura do Campus USP de Ribeirão Preto, junto ao Serviço de Análises Clínicas da Faculdade de Ciências Farmacêuticas de Ribeirão Preto -USP (327 exames), e foram realizados no período 19 a 27 de outubro de 2020. O método utilizado para a avaliação foi a sorológica, por eletroquimioluminescência Anti-SARS-CoV-2, sendo detectados 300 exames não reagentes (91,74%) e 27 reagentes (8,26%).
		UNICAMP HC	Os testes sorológicos foram direcionados para testar os profissionais da área da saúde (Médicos, Enfermeiros, Fisioterapeutas, Residentes, Docentes, entre outros) e neste período foram realizados 5.124 testes (anticorpos totais), dos quais 677 apresentaram o resultado reagente para a presença de anticorpos. Vale ressaltar que esses dados correspondem apenas ao número de testes realizados, o que inclui a realização de mais de um exame para um mesmo profissional.

[29] Ibid.

Requisição	Órgão	UGE / Empresa Estatal	Principais informações fornecidas:
8.7	17000 – SEC DA JUSTICA E CIDADANIA	Fundação CASA	Esclarecemos que apenas a Fundação CASA, a partir das orientações emanadas pela Superintendência de Saúde e da implantação do Sistema Gestão COVID-19 pela Divisão de Tecnologia e Informação, realiza o mapeamento da incidência da COVID-19 nos centros de atendimento, por meio dos dados alimentados no referido sistema, pelas equipes de saúde, quanto à necessidade de isolamento de algum entre os adolescentes, motivo do isolamento, período de início e término, necessidade de atendimento externo, realização de testagem: tipo e resultados. Ao longo de 2020, a Fundação estabeleceu parceria com o Instituto Butantan para a testagem de servidores e adolescentes. Além desta, alguns Centros de Atendimento articularam testagens com os equipamentos de saúde municipais.
8.8	18000 – SEC DA SEGURANCA PUBLICA		A realização do inquérito sorológico foi de competência da DS e a Secretaria não teve acesso aos resultados.
8.13	29000 – SEC DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL		O público-alvo são todos os servidores e empregados públicos pertencentes ao quadro da Secretaria de Desenvolvimento Regional ou de outros órgãos que estão em exercício de suas atividades em nossas unidades administrativas e que precisaram retornar ao trabalho presencial conforme os termos da Resolução SDR-37, de 1º de junho de 2020.
8.15	37000 – SEC DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	CPTM	Em junho/2020, a CPTM contratou um Serviço de Testagem para COVID - 19, realizado pelo SESI, onde testamos 1000 colaboradores, de acordo com protocolo pré estabelecido pela empresa, que instituiu como público-alvo: • Colaboradores da Operação (Tração, CCO, Segurança e Estações); • Colaboradores que apresentaram sintomas e não foram testados no sistema de saúde (testagem a partir de 10 dias após o início dos sintomas); • Colaboradores assintomáticos POR MAIS DE 14 DIAS que tiveram contato com casos confirmados e que não foram testados no sistema de saúde; • Colaboradores assintomáticos POR MAIS DE 14 DIAS que tiveram contato com casos suspeitos; • Colaboradores sintomáticos, mesmo com sintomas leves, que não foram testados no sistema de saúde (RT- PCR). Do total de testes realizados, tivemos 1% dos RT PCR positivos e 11% dos testes rápidos reagentes, adotando condutas pré-estabelecidas para cada caso. Seguimos acompanhando todos os nossos colaboradores com diagnóstico suspeito ou confirmado de COVID-19 e tabulando os resultados dos testes realizados nos serviços de saúde.
		Metrô	Estudo epidemiológico realizado entre 26/06 a 14/07/2020 através de amostra populacional de 10% dos empregados em atividade presencial no Metrô. Foram realizadas avaliações de saúde com a aplicação do questionário diário de triagem de sinais e sintomas COVID-19 e 448 exames sorológicos no período apontado. Utilizada a rede credenciada de laboratórios pelo Instituto METRUS.

Requisição	Órgão	UGE / Empresa Estatal	Principais informações fornecidas:
8.23	51000 – SEC DE GOVERNO	DETRAN	Foram realizados testes em 50% do efetivo, incluindo funcionários, estagiários, terceirizados. Além dos testes, com o intuito de mapear e assim evitar a propagação do vírus foi solicitado aos funcionários que preenchessem questionários próprio, com informações referentes a: sintomas, contato com pessoas testadas positivas, como era realizado o deslocamento até o trabalho, situação de saúde, etc.
		IMESP	Foram testados para Covid 19 uma população total de 482 funcionários e também terceirizados que prestam serviços em nossa unidade.
8.17	53000 – SEC DE PROJETOS, ORCAMENTO E GESTAO	IAMSPE	O IAMSPE realizou teste rápido em 3.913 servidores. Também realizou teste rápido em pacientes internados durante o período em que os exames de RT-PCR estavam sendo exclusivamente encaminhados ao Adolpho Lutz (com demora no retorno de resultados) para poder fazer coorte (agrupamento de pacientes no mesmo quarto). Atualmente o HSPE realiza teste rápido para todos os pacientes que internam após atendimento de urgência e emergência, sem sintomas gripais, para minimizar o risco de contágio de contactantes durante a internação.

Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-1/ DCG-2 nº 08/2021.

Segundo a Estratégia de Ampliação da Testagem no Estado de São Paulo, a instituição pode solicitar diretamente ao Instituto Butantan a realização de teste sorológico com o conhecimento da autoridade municipal/estadual responsável. Os testes rápidos são fornecidos pelo Instituto Butantan, que treina a equipe de coleta; e para diagnóstico pelo método RT-PCR, os kits de coleta (tubo, cotonete e soro) são fornecidos pela instituição a ser testada, a coleta feita por técnico de enfermagem, enfermeiro ou médico, e amostras encaminhadas ao Instituto Adolfo Lutz sob responsabilidade da instituição testada.

No entanto, nos casos da Secretaria de Desenvolvimento Regional e da Secretaria dos Transportes Metropolitanos, todos os testes foram processados por laboratórios privados contratados, não sendo utilizada a rede de laboratórios públicos do Estado.

A Fundação Padre Anchieta da Secretaria da Cultura e Economia Criativa também contratou laboratórios privados para realização de testes (rápidos e RT-PCR), não utilizando laboratórios públicos, mas informou não ter realizado inquérito sorológico.

A Secretaria da Justiça e Cidadania foi a única que utilizou apenas laboratórios públicos (Estadual - Instituto Butantan e Municipais – por meio de parcerias) para a realização do inquérito na Fundação Casa.

A Secretaria de Desenvolvimento Regional informou que contratou laboratório privado para execução de 250 testes de inquéritos sorológicos em seus servidores, contudo, constou esta quantidade como sendo seu saldo de estoque ao final de 2020. Ou seja, nenhum teste foi feito durante o exercício.

A Secretaria de Administração Penitenciária declarou ter recebido testes rápidos do Governo Federal, além da realização de testes sorológicos por meio de laboratório privado (Hilab), através do Instituto Butantan. No entanto, informou não ter realizado inquérito sorológico, embora a população prisional conste como público-alvo para atendimento do objetivo primário da estratégia de ampliação da testagem no Estado.

A Fiscalização esclareceu que, após análise das informações fornecidas pelos órgãos em resposta à Requisição 08/2021, restaram algumas inconsistências, decorrentes do baixo nível de controle, tanto financeiro quanto de estoque de materiais em diversas unidades. O baixo nível de controle decorre da inexistência de supervisão paralela e centralizada sem a qual não é possível realizar o cruzamento de dados e, consequentemente, atestar fidedignidade das informações processadas. Assim, a informação constante neste relatório é, exclusivamente, de origem declaratória dos órgãos, com cruzamentos no Portal da Transparência e SIAFEM/SIGEO, nos casos em que foi possível.

A DCG afirmou, ainda, que não é possível apresentar, com segurança, os montantes totais desembolsados pelos órgãos para aquisição de testes de diagnóstico Covid, a quantidade de testes adquiridos e/ou recebidos de outros entes ou processados por laboratórios públicos e privados, a quantidade em estoque e a quantidade descartada pelos diversos órgãos do Estado de São Paulo.

Em resumo, constataram-se inconsistências entre as informações obtidas mediante requisição da Fiscalização e os dados extraídos do Portal da Transparência do Coronavírus do Estado de São Paulo, o que prejudicou as análises, além de demonstrar inconfiabilidade dos dados.

Quanto à qualidade dos dados e informações sobre a pandemia de Covid-19, divulgados nos Boletins Epidemiológicos do Estado de São Paulo, a DCG realizou acompanhamento em continuidade à análise proposta pelo Ministério Público de Contas, acolhida pelo Relator destas Contas, e verificou que permanecem ausentes de divulgação as informações pertinentes a: casos prováveis/suspeitos de Covid-19, quantidade de testes diagnósticos aplicados e que ainda permanecem em análise, quantidade de pacientes que estão internados, em acompanhamento ou recuperados da Covid-19 e, também, não foram localizadas informações quanto ao número de pacientes em isolamento domiciliar.

Ao analisar a efetividade da atuação do **Controle Interno** (difuso e concentrado[30]), os trabalhos da fiscalização concluíram pela ausência de ações de controle concentrado sobre as ações programadas e idealizadas para o enfrentamento da pandemia e seus efeitos.

[30] Por controle concentrado, ou normatizado, entenda-se: Corregedoria Geral de Administração (CGA) da Secretaria de Governo e pelo Departamento de Controle e Avaliação (DCA) da Secretaria da Fazenda e Planejamento. Embora não integre o Sistema Estadual de Controladoria, o controle técnico (concentrado) conta ainda com a atuação do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação (das ações e dos serviços de saúde), instituído pelo Código de Saúde do Estado (art. 45 e 46 da Lei Complementar n. 791/1995) para exercer as atribuições previstas nos art. 37, 38 e 42 da Lei Complementar 141/2012 e no Decreto Federal nº 1.651/95, por intermédio do Grupo Normativo de Auditoria e Controle de Saúde (GNACS) e das Comissões Técnicas de Auditoria Regional (CTAR), consoante Decreto Estadual nº 60.817/2014 c/c Resolução SS nº 9/2007.

5.2 Fontes de financiamento para combate à pandemia e reflexos econômicos

No âmbito das fontes de financiamento específicas para combate à pandemia e/ou para reforço das finanças estaduais em virtude da relevante previsão de queda de receitas próprias, foram editados diversos normativos, listados a seguir, cujo impacto nas finanças estaduais foram objeto de análise pela DCG.

Quadro 2 - Demais recursos especificamente destinados ao enfrentamento da situação de calamidade pública, por origem de recurso, até a data em referência 31/12/2020

Descrição	Classificação contábil do Passivo (código)	Classificação contábil do Passivo (nome)	Valor total (R$)	Regulamentação/ Legislação
Precatórios (1)		Precatórios não pagos no período de março a agosto	0	Acordo Governo do Estado/TJ
Acordo da Dívida Federal (2)		Serviço da dívida suspenso no período de março a dezembro de 2020.	13.681.419.024	LC 173/2020
Oferecimento de dotação ALESP e remanejamento para o Executivo, no âmbito da Resolução ALESP 922, de 04/05/2020.	2.1.8.1.1.2.1.60	Crédito para a Secretaria da Saúde: 3.3.50.43 - Subvenções sociais e 4.4.50.42 - Auxílios	46.602.741	Decreto nº 65.194, de 21/09/2020
Oferecimento de dotação ALESP e remanejamento para o Executivo, no âmbito da Resolução ALESP 922, de 04/05/2020.	2.1.8.1.1.2.1.61	Crédito para a Secretaria de Desenvolvimento Social: 3.3.50.43 - Subvenções sociais	12.986.626	Decreto nº 65.439, de 30/12/2020
Fundos Especiais de Despesa desvinculados de suas finalidades (3)			7.988.453	Lei 17.263/2020 e Decreto 65.051/2020, art. 2º I e II
Fundos de Investimento e Financiamento (3)			123.001.361	Lei 17.263/2020 e Decreto 65.051/2020, art. 2º I e II

Fonte: https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/Covid/Covid-19-questionario-Segov-SFP-149.pdf. Data base 31/12/2020. p. 07.

(1) Com o retorno dos pagamentos de precatórios, a partir de setembro/2020, foram quitadas 4 parcelas no valor de R$300.451.852,40 cada uma.

(2) A SFP informou o mesmo valor de novembro/2020. Não inclui a parcela devida em dezembro/2020.

(3) Valores e movimentação não foram informados para fins de alimentação do Painel Estadual Covid. A confirmação se deu através da Requisição DCG-1 nº 12/2021. Os valores apresentados referem-se aos montantes efetivamente utilizados e destinados ao custeio de despesas realizadas para o enfrentamento da calamidade pública. Os saldos remanescentes, em 31/12/2020 são, respectivamente, de R$ 137.183.988 e R$ 174.619.964.

I) Análise das Receitas

Em relação ao recebimento de receitas cujo destino é o enfrentamento da pandemia, informações preliminares da Secretaria da Fazenda e Planejamento foram de que os controles se dariam por fontes detalhadas, criadas especificamente para a finalidade de registrar e identificar as receitas e despesas decorrentes da movimentação orçamentária, financeira e contábil relacionada às medidas de combate à Covid-19[31].

Sob esta metodologia, a equipe técnica extraiu do SIGEO consulta da receita orçamentária registrada, por fonte detalhada de recurso Covid[32]. O montante apurado nessa rubrica foi de R$ 3,35 bilhões, sendo R$ 2,09 bilhões oriundos de Recursos Federais:

[31] Portaria CAF nº 006 de 13/04/2020, com efeitos retroativos a 31/01/2020.

[32] Inclusive as criadas após emissão da Portaria CAF 006 de 13/04/2020: 003001922 Recurso Resolução ALESP 922/2020; 003065051 recursos Lei 17263/20-FED; 005014017 Aux.Emerg.Cultural-L 14.017/2020 Aldir Blanc; 006065051 Recursos Lei 17.263/20-FEFIS; 081001133 Intra-Tesouro-Covid19; 083001133 Intra-Fdo Esp.Despesa-Covid19

Tabela 44 - Receita por fonte detalhada específica para recursos Covid

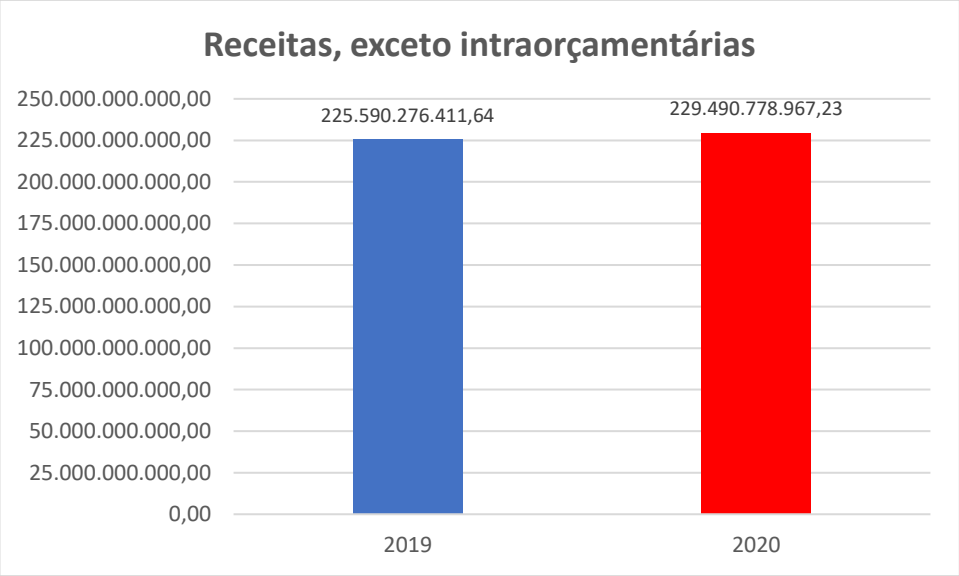
	SIGEO
Fonte Detalhada	
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	**990.148.818**
001001133 - REC.TESOSURO-Covid19	1.924.676
001001173 - AUX.FINANC.Covid 19-SAUDE/ASS.SOC-LC 173/202	988.224.142
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	**110.951.800**
003001133 - FUNDO ESP.DESPESA-Covid19	56.648.379
003001922 - RECURSOS RESOLUCAO ALESP 922/2020	54.303.421
003065051 - RECURSOS LEI 17263/20-FED	0
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	**49.318.589**
004001133 - REC.PROP.ADM.IND-Covid19	49.311.477
004004133 - REC.PROPRIOS EMPRESAS - Covid-19	7.112
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	**2.089.392.024**
005001133 - REC.TRANSF.FEDERAIS-Covid19	1.782.231.708
005014017 - AUX.EMERG.CULTURAL-L 14.017/2020 ALDIR BLANC	279.466.495
005500025 - ENFRENTAMENTO CORONA VIRUS	27.693.821
006 - OUTRAS FONTES DE RECURSOS	**0**
006065051 - RECURSOS LEI 17.263/20-FEFIS	0
043 - F.E.D - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO	**0**
043001133 - SUPERAVIT-FED-Covid19	0
081 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR-INTRA	**4.917.135**
081001133 - INTRA-TESOURO-Covid19	4.917.135
083 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESP. DESPESA-INTRA	**105.230.631**
083001133 - INTRA-FDO ESP.DESPESA-Covid19	105.230.631
Total Geral	**3.349.958.998**

Fonte: SIGEO.

A Diretoria de Contas do Governador realizou, também, comparativo das receitas totais de 2019/2020, no intuito de verificar se uma eventual queda nas despesas foi decorrente, apenas, em consequência da queda nas receitas.

Entretanto, conforme quadro a seguir, verificou-se que houve variação positiva de 1,73% na arrecadação se comparados os mesmos períodos de 2019 e 2020, em valores nominais.

Gráfico 6 – Receitas 2019 x 2020, exceto intraorçamentárias



No gráfico e quadro seguintes, verificamos que houve queda na arrecadação nos meses de abril e maio de 2020, com recuperação a partir de junho/2020.

Gráfico 7 - Receita Arrecadada, exceto Intraorçamentárias (valores nominais)

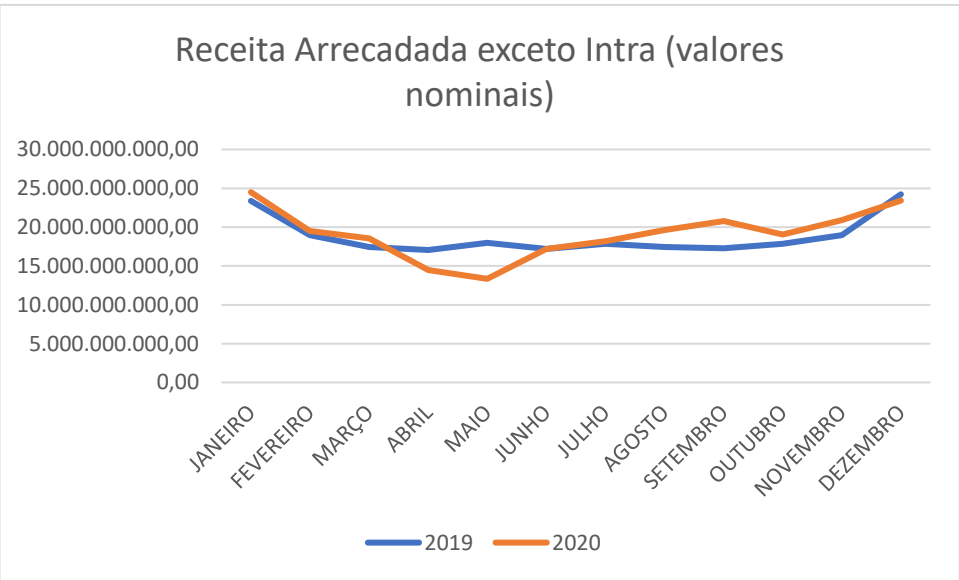
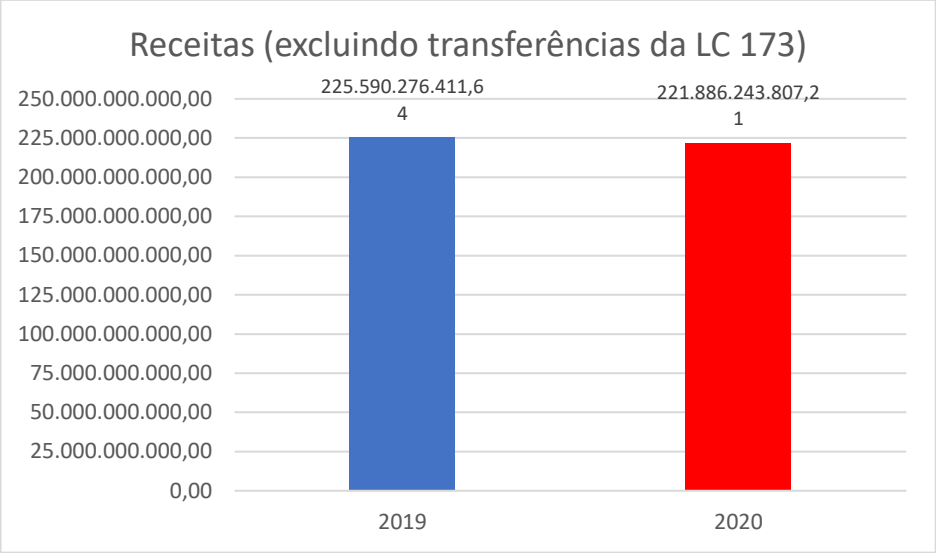


Tabela 45 – Receita Arrecadada 2019 x 2020

Ano/mês	2019	2020
JANEIRO	23.381.033.374,69	24.495.134.594,94
FEVEREIRO	18.961.460.359,55	19.481.989.478,32
MARÇO	17.444.972.196,95	18.536.344.544,95
ABRIL	17.051.812.964,33	14.486.903.678,12
MAIO	17.957.588.257,51	13.340.433.771,15
JUNHO	17.185.743.162,42	17.191.450.945,21
JULHO	17.867.868.109,04	18.187.727.756,45
AGOSTO	17.453.596.903,22	19.609.122.477,16
SETEMBRO	17.266.941.153,17	20.764.773.205,80
OUTUBRO	17.832.544.971,74	19.057.945.922,03
NOVEMBRO	18.965.822.026,68	20.918.823.134,80
DEZEMBRO	24.220.892.932,34	23.420.129.458,30
SOMA	225.590.276.411,64	229.490.778.967,23
Variação em R$		3.900.502.555,59
Variação em %		1,73%

Caso valores de repasses federais contemplados na Lei Complementar nº 173/2020 fossem excluídos do cálculo, a arrecadação seria R$ 3,7 bilhões ou (-) 1,64% menor quando comparada com o mesmo período do ano anterior.

Gráfico 8 - Receitas (excluindo transferências da Lei Complementar nº 173/2020)



É possível concluir, ainda, que os recursos advindos da LC 173/2020 contribuíram para a sustentabilidade financeira do Estado. Como será demonstrado mais adiante, de junho a dezembro de 2020, houve transferências de receitas no valor de R$ 7,60 bilhões a esse título.

Em valores acumulados (nominais) até dezembro, temos os seguintes valores da receita arrecadada, comparativamente a 2019:

Tabela 46 - Arrecadação Acumulada 2019 e 2020

ANO	SOMA
2019	225.590.276.411,64
2020	229.490.778.967,23
%	1,73%

Fonte: SIGEO, atualização 17/03/2021.

Desconsiderando os valores do auxílio financeiro da LC 173/2020, teríamos o quadro a seguir:

Tabela 47 - Arrecadação Acumulada 2019 e 2020 (desconsiderando os valores do auxílio financeiro da Lei Complementar 173/2020)

ANO	SOMA
2019	225.590.276.411,64
2020	221.886.243.807,21
%	-1,64%

Fonte: SIGEO, atualização 17/03/2021.

II) Lei Complementar 173 de 27/05/2020 – Auxílio Financeiro concedido pela União e Suspensão do Pagamento da dívida

A LC 173/20 estabelece em seu art. 1º, três iniciativas de ajuda da União aos Estados, para o enfrentamento ao Coronavírus:

> I- Suspensão dos Pagamentos da Dívida Contratada;
>
> II- reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro;
>
> III- entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, no exercício de 2020 e em ações de enfrentamento ao Coronavírus.

Conforme dados do site do Tesouro Nacional, o Governo do Estado de São Paulo recebeu a quantia de R$ 7,60 bilhões a título de auxílio financeiro do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (SARS-CoV-2). Foram previstas 4 parcelas e a última foi transferida em setembro de 2020.

Tabela 48 - Auxílio Financeiro de que trata o art. 5º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020

Mês/2020	Parcela Art 5º - I - a	Parcela Art 5º - II - a	Total
junho	248.751.229	1.654.077.754	**1.902.828.984**
julho	245.578.972	1.654.077.754	**1.899.656.726**
agosto	246.506.499	1.654.077.754	**1.900.584.253**
setembro	247.387.442	1.654.077.754	**1.901.465.197**
Total	**988.224.142**	**6.616.311.018**	**7.604.535.160**

Fonte: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/transferencias-constitucionais-e-legais. Acesso em 17/03/2021.

Desse valor, parcela correspondente ao art. 5º, II, 'a' (R$ 6,62 bilhões), foi contabilizada em fonte Tesouro Geral – 001001001, em conta contábil "Outras Transferências da União" em decorrência das disposições da lei que não a vinculou a ações de saúde e assistência social.

Já o valor correspondente ao art. 5º, I, 'a' (R$ 988,22 milhões) foi registrado em fonte detalhada específica para controle de sua vinculação.

Quanto à *suspensão dos pagamentos da dívida*, a LC nº 173/2020 determinou:

> Art. 1º Fica instituído, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).
>
> § 1º O Programa de que trata o **caput** é composto pelas seguintes iniciativas:
>
> I - **suspensão dos pagamentos das dívidas** contratadas entre:
>
> a) de um lado, a União, e, de outro, os Estados e o Distrito Federal, com amparo na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.

A LC nº 173/2020 prevê ainda a retomada dos pagamentos a partir de 2021, com a incorporação dos valores não pagos ao saldo devedor a partir de 2022.

O art. 2º, §1º, II da LC 173 determina que os valores não pagos, em decorrência dessa suspensão de pagamentos prevista no inciso I do art. 1º, §1º, "deverão ser aplicados **preferencialmente** em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19".

Não obstante, como será detalhado adiante, qualquer análise sobre a aplicação **preferencial** em gastos com Covid dos recursos não utilizados para pagamento da dívida resta prejudicada, uma vez que, ausentes os controles contábeis específicos, não é possível aferir o destino dos saldos financeiros não desembolsados para a quitação de dívida com a União. Portanto, deve a Contadoria Geral do Estado adotar os controles necessários à transparência das movimentações ocorridas.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento informa que os pagamentos não realizados, no período de março a novembro/2020, somam R$ 13,68 bilhões. Depreende-se da tabela abaixo que as despesas totais foram impactadas pela redução nos "juros e encargos da dívida" (-R$ 9,664 bilhões) e na "amortização da dívida" (-R$ 4,208 bilhões):

Tabela 49 - Evolução das Despesas - 2017 a 2020

CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2017	2018	2019	2020	AH% 2020/2019
TOTAL DAS DESPESAS (exceto intra)	**230.738.851**	**231.393.879**	**236.359.880**	**221.766.528**	**-6,17%**
DESPESAS CORRENTES	**210.437.540**	**212.044.042**	**217.556.535**	**206.690.927**	**-4,99%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	9.580.289	12.257.028	12.592.312	2.928.090	-76,75%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	103.653.032	103.196.719	109.298.182	107.220.611	-1,90%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	97.204.218	96.590.294	95.666.041	96.542.225	0,92%
DESPESAS DE CAPITAL	**20.301.311**	**19.349.837**	**18.803.346**	**15.075.602**	**-19,82%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	3.593.190	6.784.268	8.054.930	3.846.845	-52,24%
INVERSOES FINANCEIRAS	4.659.309	2.784.831	2.204.312	3.003.521	36,26%
INVESTIMENTOS	12.048.813	9.780.738	8.544.104	8.225.235	-3,73%
TOTAL DAS DESPESAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	**31.635.619**	**32.470.096**	**33.292.342**	**36.691.576**	**10,21%**
DESPESAS CORRENTES INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	**30.339.846**	**31.489.589**	**32.724.341**	**35.965.675**	**9,90%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	9.188	19.957	58.319	33.901	-41,87%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	733.460	916.025	1.001.562	867.508	-13,38%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	29.597.198	30.553.607	31.664.460	35.064.266	10,74%
DESPESAS DE CAPITAL INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	**1.295.773**	**980.507**	**568.001**	**725.901**	**27,80%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	4.319	4.836	29.981	73.840	146,29%
INVERSOES FINANCEIRAS	1.209.119	928.498	512.861	605.636	18,09%
INVESTIMENTOS	82.334	47.173	25.159	46.425	84,52%
TOTAL GERAL	**262.374.469**	**263.863.975**	**269.652.222**	**258.458.104**	**-4,15%**

Fonte: Sigeo e BGE 2020.
Obs.: atualização pelo IPCA. Índices: 2017=1,131011; 2018=1,090179; 2019=1,045173; 2020=1,00.

III) Das Despesas efetuadas no Combate à Covid-19

A DCG, nas análises das despesas referentes ao combate ao Coronavírus, procurou examinar e opinar, com segurança, em relação às despesas extraordinárias que vêm sendo assumidas, bem como quanto aos seus

efeitos e o vínculo com eventual desequilíbrio fiscal que daí poderia advir. O sistema de informação contábil utilizado pelo Governo Estadual é o SIAFEM/SIGEO e a publicização, em especial das despesas realizadas, vem ocorrendo através do Portal: https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/transparencia/.

Em outras palavras, o objetivo foi verificar se a contabilidade vem sendo utilizada como principal sistema de informação para controle financeiro e orçamentário dos gastos extraordinários.

Nesse aspecto, o alcance das inspeções realizadas pelo órgão instrutivo do presente acompanhamento especial foi submetido a severas limitações, que decorrem da sistemática utilizada pelo Governo Estadual no controle e contabilização das despesas associadas ao combate à Covid-19.

Instaurada a pandemia, a Diretoria responsável procurou verificar a adoção de efetivo controle sobre as despesas que não estavam previstas na lei orçamentária e cuja reprogramação e realização foi imposta diante da necessidade de combate à pandemia.

Conforme relatado na instrução, são vultosos recursos destinados ao enfrentamento da Covid-19, com maior suscetibilidade a fraudes e erros em razão do rito simplificado para contratações emergenciais[33] e que foram executadas sem a instauração de devido controle contábil que implicaria na identificação da despesa como 'Covid' já na fase inicial de execução da despesa. Em trabalho paralelo, o que se viu também, como agravante, foi a inadequada atuação do Sistema de Controle Interno.

O Estado de São Paulo deixou de adotar os procedimentos previstos nas Notas Técnicas SEI nº 12774/2020/ME, de 06/04/2020, e nº 21231/2020/ME, de 02/06/2020, emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional

[33] Em virtude de edição da Lei Federal 13.979/20, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto epidemiológico.

(STN), através da Gerência de Normas e Procedimentos Contábeis e Gerência de Normas e Procedimentos de Gestão Fiscal que, em síntese, recomendam a criação de programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas à Covid-19.

A solução encontrada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento foi a de incluir um campo codificado ‘Covid’ nas notas de empenho com essa finalidade, independentemente da fonte de recursos. A identificação de quais empenhos recebem esta identificação decorre de uma busca textual por palavras-chaves eleitas pela Secretaria de Governo e outros critérios de natureza não contábil.

Conforme informações da Origem, no início de julho de 2020 foram concluídos os procedimentos de inclusão desse campo codificado ‘Covid’, que retrocedeu no tempo, alcançando os empenhos já emitidos até então. A informação era de que, com essa identificação, seria possível pesquisar os empenhos relativos ao combate à pandemia.

Essa identificação ‘Covid’ é alocada ao empenho após transcorridas todas as fases da despesa. Ou seja, o órgão setorial faz o processo de compra (com ou sem licitação), realiza empenho, liquidação e pagamento, sem associar referido empenho ao combate à Covid, com livre descrição do histórico do empenho, do processo ou sua finalidade, salvo nos casos em que são utilizadas as fontes detalhadas Covid, como mencionado anteriormente, onde a identificação ‘Covid’ é automática.

Por isso, é possível que o empenho seja emitido sem mencionar palavras como Covid, Corona, pandemia, vírus, epidemia, etc. E, por outro lado, é possível que essas palavras sejam mencionadas em referido histórico sem que, contudo, a despesa seja, efetivamente, uma “despesa extraordinária” realizada especificamente para o combate à pandemia. Essa ausência de critério específico e seguro prejudica qualquer busca textual que se queira automatizar

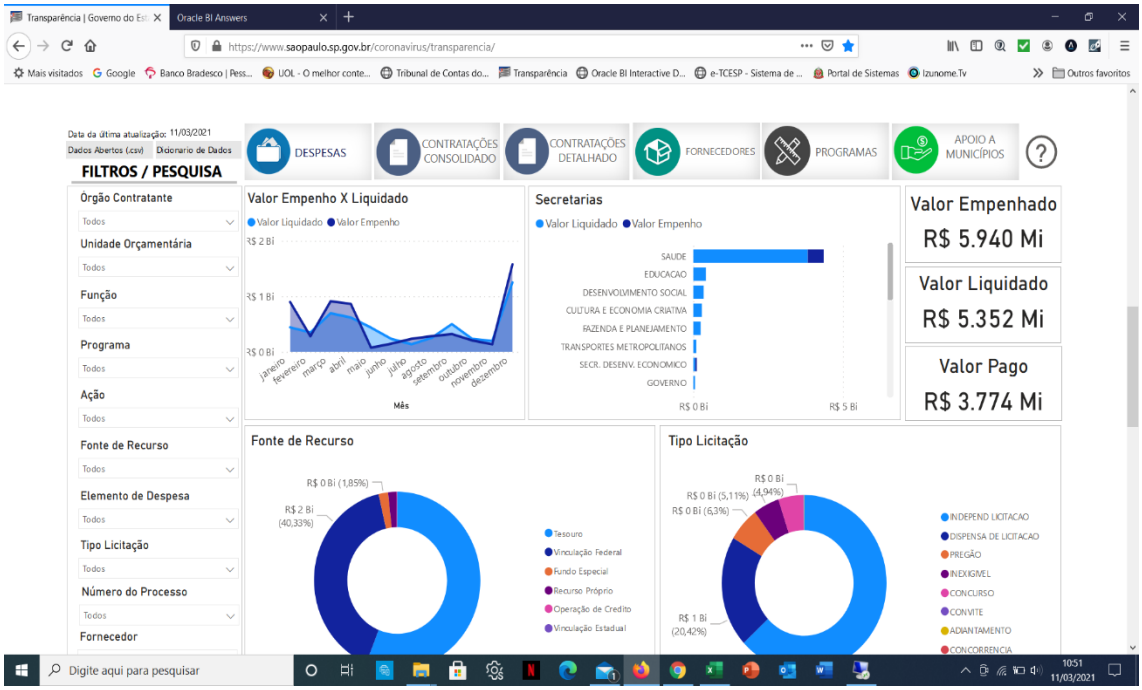
com o objetivo de identificar referidos empenhos para fins contábeis e de localização das despesas realizadas exclusivamente para essa finalidade.

Assim, a Fiscalização extraiu pesquisa tendo por base o campo ‘Covid’, através do SIGEO - Fluxo Documentos. Em resumo, teoricamente, o relatório oriundo dessa extração deveria conter todos os empenhos específicos para o enfrentamento da pandemia, pois receberam o código de identificação ‘Covid’ e, assim, apenas a consulta por esse procedimento seria suficiente para averiguação dos valores disponibilizados no Portal da Transparência.

Entretanto, na prática, a DCG verificou que os valores não são coincidentes com os que estão disponíveis no Portal da Transparência, e a conclusão possível da Diretoria é a de que a contabilidade não está sendo o principal sistema de informação para identificação das despesas específicas para o combate à pandemia de Covid-19, disponibilizadas pelo Portal da Transparência, cuja alimentação decorre de consulta formulada pela Secretaria de Governo e extraída do SIGEO, através de buscas textuais e outros critérios não contábeis.

Ao comparar o valor da pesquisa SIGEO fornecida pelo Governo Estadual com os dados do Portal da Transparência, a equipe de instrução demonstra que o valor do Pago (Portal) não inclui as NPs (agrupamento de informações de pagamento denominado no SIGEO), no valor de R$ 1.311 milhões, conforme segue:

Figura 1 – Dados COVID-19 no Portal da Transparência Estadual



Fonte: Portal da Transparência Estadual, em 11/03/2021.

Figura 2 - Dados COVID-19 no SIGEO

COVID: Todos os Valores

Nome Órgão Documento	Valor NE	Valor NL	Valor NP	Valor OB
Total Geral	**5.939.655.962,36**	**5.351.845.704,45**	**1.310.886.735,47**	**3.773.990.693,20**
SECRETARIA DA SAUDE	4.357.374.515,98	3.819.037.372,68	1.031.685.977,40	2.629.257.964,16
SECRETARIA DA EDUCACAO	416.343.147,51	415.138.222,06	2.078,01	415.066.400,86
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	340.994.002,25	340.994.001,75	0,00	317.085.526,93
SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	281.349.795,75	280.878.425,87	207.014.752,78	1.604.950,33
SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	243.436.326,04	243.436.326,04	0,00	243.436.326,04
SECR. DESENV. ECONOMICO	112.021.846,92	65.994.911,50	53.344.468,43	198.781,13
SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	92.605.507,41	92.397.593,81	7.421,87	92.390.171,94
SECRETARIA DE GOVERNO	53.335.758,33	53.133.572,33	4.298.225,65	48.832.477,81
SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	19.905.725,89	19.670.587,24	4.053.622,51	15.575.458,25
ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	9.882.241,40	9.882.241,40	9.882.241,40	0,00
SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	8.740.581,80	8.167.693,41	824,73	8.119.619,26
SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA	2.160.187,38	1.642.864,08	1.887,03	1.596.781,73
SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES	776.874,27	745.932,67	497.353,09	234.752,47
SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	487.911,50	487.911,50	0,00	487.911,50
SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	125.944,53	123.364,53	97.507,40	25.857,13
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	58.100,00	58.100,00	331,17	21.174,08
SECRETARIA DA HABITACAO	29.287,50	29.287,50	0,00	29.287,50
SECRETARIA DE ESPORTES	17.761,00	17.761,00	0,00	17.761,00
SECRETARIA DE TURISMO	4.690,00	4.690,00	0,00	4.690,00
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	4.628,50	4.628,50	44,00	4.584,50
SECRETARIA DE PROJETOS, ORCAMENTO E GESTAO	1.128,40	216,58	0,00	216,58

Fonte: SIGEO, em 11/03/2021.

Técnicos da Secretaria da Fazenda e Planejamento informaram à DCG que referida informação está sendo ajustada no Portal da Transparência e, os valores pagos passarão a considerar as NPs.

Esse procedimento permite a ocorrência de situações como a não imputação da identificação 'Covid' em despesas realizadas especificamente para o combate à pandemia ou a imputação à despesa não destinada a tal finalidade, dentre milhares de documentos que são emitidos pelo Estado de São Paulo, como ficou demonstrado em casos que foram identificados nos trabalhos de fiscalização operacional, como por exemplo, no ensino:

> Assim como no sistema SIGEO, o Portal da Transparência também não evidenciou os gastos referentes aos dados de internet móvel patrocinado aos alunos e professores da rede estadual de ensino – *cobrança reversa de acesso móvel à Internet* – como despesas diretamente relacionadas à Covid-19. Mesmo assim, entende-se que esta despesa está inteiramente ligada ao contexto da pandemia, visto que sua execução somente se justifica devido à transição do presencial para o ensino a distância[34].

Através de levantamento de dados por meio do SIGEO, utilizando as fontes detalhadas relativas ao combate à Covid-19, a despesa empenhada até a data de 31/12/2020 foi apurada em ***R$ 5.293.277.176,08***.

A DCG verificou, também, que utilizando o critério de seleção do campo Covid 'S', há situações nas quais o valor Liquidado apresenta-se maior que o empenhado, conforme quadro a seguir:

[34] Relatório de Fiscalização de natureza operacional sobre o Merenda em Casa e Ensino a distância no âmbito das ações tomadas pela Secretaria de Estado da Educação em virtude da pandemia da Covid-19. Disponível em TC-017124.989.20-3. Evento 10.2. Págs. 15/16.

Tabela 50 - Comparação Despesas COVID pela DCG

Nome Órgão Documento	Empenhado	Liquidado	Diferença
ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	9.882.241,40	9.882.241,40	0,00
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	4.628,50	4.628,50	0,00
SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA	1.919.937,38	1.951.609,22	-31.671,84
SECR. DESENV. ECONOMICO	106.121.883,96	63.539.016,28	42.582.867,68
SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	8.150.739,30	9.115.872,84	-965.133,54
SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	281.346.610,75	281.364.906,73	-18.295,98
SECRETARIA DA EDUCACAO	416.341.547,51	418.745.705,42	-2.404.157,91
SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	184.694.936,00	184.696.241,00	-1.305,00
SECRETARIA DA HABITACAO	29.287,50	29.287,50	0,00
SECRETARIA DA SAUDE	3.776.890.151,23	3.795.956.169,85	-19.066.018,62
SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	19.806.915,70	19.700.755,99	106.159,71
SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	487.911,50	487.911,50	0,00
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	58.100,00	58.100,00	0,00
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	340.994.002,25	340.994.001,75	0,50
SECRETARIA DE ESPORTES	17.761,00	17.761,00	0,00
SECRETARIA DE GOVERNO	53.133.572,33	53.252.572,33	-119.000,00
SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	62.086,04	62.086,04	0,00
SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES	763.124,27	740.318,67	22.805,60
SECRETARIA DE TURISMO	4.690,00	4.690,00	0,00
SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	92.567.049,41	92.363.993,81	203.055,60
Total Geral	**5.293.277.176,03**	**5.272.967.869,83**	**20.309.306,20**

Posteriormente, a equipe de fiscalização elencou os gastos por Secretaria:

Nome Órgão Documento	Empenhado	AV%	Liquidado	AV%	Pago	AV%
SECRETARIA DA SAUDE	3.776.890.151	71,35%	3.251.701.242	68,88%	2.880.742.228	67,87%
SECRETARIA DA EDUCACAO	416.341.548	7,87%	415.138.222	8,79%	496.150.133	11,69%
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	340.994.002	6,44%	340.994.002	7,22%	301.776.014	7,11%
SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	281.346.611	5,32%	280.634.394	5,95%	208.334.718	4,91%

SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	184.694.936	3,49%	184.694.936	3,91%	184.694.351	4,35%
SECR. DESENV. ECONOMICO	106.121.884	2,00%	61.152.849	1,30%	49.139.891	1,16%
SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	92.567.049	1,75%	92.363.994	1,96%	35.190.107	0,83%
SECRETARIA DE GOVERNO	53.133.572	1,00%	53.133.572	1,13%	48.921.948	1,15%
SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	19.806.916	0,37%	19.658.298	0,42%	19.345.358	0,46%
ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	9.882.241	0,19%	9.882.241	0,21%	9.882.241	0,23%
SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	8.150.739	0,15%	8.141.636	0,17%	7.806.367	0,18%
SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA	1.919.937	0,04%	1.596.203	0,03%	1.516.782	0,04%
SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES	763.124	0,01%	740.319	0,02%	701.216	0,02%
SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	487.912	0,01%	487.912	0,01%	416.837	0,01%
SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	62.086	0,00%	62.086	0,00%	62.086	0,00%
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	58.100	0,00%	58.100	0,00%	21.505	0,00%
SECRETARIA DA HABITACAO	29.288	0,00%	29.288	0,00%	29.288	0,00%
SECRETARIA DE ESPORTES	17.761	0,00%	17.761	0,00%	17.761	0,00%
SECRETARIA DE TURISMO	4.690	0,00%	4.690	0,00%	4.690	0,00%
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	4.629	0,00%	4.629	0,00%	3.829	0,00%
Total Geral	**5.293.277.176**	**100,00%**	**4.720.496.373**	**100,00%**	**4.244.757.349**	**100,00%**

Fonte: Sigeo / data da atualização: 04/03/2021.

Destaca-se a Secretaria da Saúde, com 71,35% dos valores empenhados, seguida pela Secretaria da Educação (7,87%), Secretaria de Desenvolvimento Social (6,44%) e Secretaria da Fazenda e Planejamento, com 3,49%.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho



06. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

6 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

As análises procedidas pela DCG a respeito dos limites e condições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal estão detalhadas no processo dependente **Acessório 3 – Acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal**, Demonstrativos do Poder Executivo, **TC-010099.989.20-4**, e apresentadas de forma sintética no item IX do relatório final do processo principal das Contas, TC-005866.989.20-5, evento 411.3, fls. 328/345.

A Lei Complementar nº 101/2000 constitui importante instrumento de regulação dos gastos públicos, estabelecendo regras que visam à transparência e equilíbrio da gestão fiscal. No vigésimo ano da sua vigência, algumas dessas regras foram flexibilizadas em decorrência da pandemia decretada pela Organização Mundial de Saúde, mediante reconhecimento de estado de calamidade pública pelo Estado de São Paulo[35].

Dessa forma, passou a valer o disposto no artigo 65 da própria LRF[36]. Basicamente, essa regra suspende os prazos de recondução dos índices de despesas de pessoal e dívida consolida líquida, nos casos em que há extrapolação dos limites legais, enquanto perdurar a situação de pandemia, devidamente reconhecida pelo ente público.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal, por meio de decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes, na ADIn nº 6.357/DF, afastou cautelarmente a incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF, durante o estado de calamidade pública. Em síntese, ficaram dispensadas, nesse período, as medidas de compensação e estimativas de impacto orçamentário para concessão

[35] Decreto Estadual nº 64.879 de 20 de março de 2020 e Decreto Legislativo nº 2.493 de 30 de março de 2020.

[36] LC 101/2000. Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

e ampliação de incentivos e benefícios fiscais e realização de despesas de caráter continuado.

Posteriormente, em 27 de maio de 2020, a Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), entre outras medidas, adicionou dois parágrafos ao inciso II do artigo 65 da LRF[37], nos quais são previstas outras condições de facilitação para as operações descritas no dispositivo legal, incluindo o afastamento dos artigos 14, 16, 17, desde que os recursos a que se referem sejam destinados ao combate da calamidade pública.

Nesse contexto, a DCG procedeu à análise dos demonstrativos RREO (Relatório Resumido da Execução Orçamentária) e RGF (Relatório de Gestão Fiscal) publicados, conforme determina a LRF, até 30/01/2021.

---

[37] Art. 65, II [...]

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

a) contratação e aditamento de operações de crédito;

b) concessão de garantias;

c) contratação entre entes da Federação; e

d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

Preliminarmente, a DCG esclareceu que esses relatórios sofreram alterações e foram reapresentados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento no Balanço Geral do Estado - BGE (p. 225 a 252), mas ainda não haviam sido publicados oficialmente. Por isso apresentou os dados modificados em notas de rodapé, para efeitos comparativos.

O quadro abaixo sintetiza as atualizações que impactam nos resultados:

Tabela 51 - Impactos nos resultados do Resultado Nominal, Aplicação dos recursos da Alienação de Ativos e na Dívida Consolidada Líquida

RREO	DOE 30/01/2021	BGE 30/04/2021
Receitas correntes realizadas nos últimos 12 meses	226.609.332	226.608.219
Receita Corrente Líquida RCL	165.231.010	165.229.897
RCL-A para fins de apuração da despesa com pessoal	165.893.731	164.892.619
RCL-A para fins de apuração endividamento	165.118.628	165.117.515
Resultado Primário- Acima da linha	19.964.454	19.960.047
Despesas Inscrita em RPNP (Aplicação dos Recursos da Alienação de Ativos)	27	550
Despesas Liquidada (Aplicação dos Recursos da Alienação de Ativos)	17.928	17.405
RGF	DOE 30/01/2021	BGE 30/04/2021
Dívida Consolidada Líquida	272.482.195	274.907.387
DCL/ RCL	1,65	1,67

Fonte: Relatório de Instrução da Fiscalização, TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 328.

Passando ao apurado, a relação entre receitas previstas e arrecadadas indicou um **déficit de arrecadação** equivalente à -4,04%, porque dos R$ 239,147 bilhões previstos, foram efetivamente arrecadados R$ 229,491 bilhões. O resultado é decorrente da frustração de mais de 80% da receita de capital esperada para o exercício.

Do lado das despesas, houve **economia orçamentária** de 10,94% da dotação atualizada. O total de empenhos atingiu o montante de R$ 221,766 bilhões. A receita realizada foi, portanto, 3,37% superior à despesa liquidada, no

valor de R$ 7,725 bilhões, que representa o **superávit orçamentário** do exercício.

O **resultado primário**, que consiste na diferença entre receitas e despesas primárias, é um indicativo da capacidade de as receitas não financeiras suportarem as despesas financeiras. Em outras palavras, o resultado primário positivo indica a capacidade do Estado de pagamento de encargos da dívida.

O resultado primário apurado foi de R$ 19,964 bilhões, um valor que representa 8,78% da receita primária realizada e é mais de quatro vezes maior que a meta programada para o exercício de 2020, prevista na LDO/2020 em R$ 4,738 bilhões, após duas reprogramações[38].

Como se nota, o valor apurado foi bastante diferente do previsto, e a DCG relembrou que as metas de resultado primário "vêm sendo estimadas na LDO em valores muito aquém do que demonstra o histórico da execução orçamentária".

Já o **resultado nominal** inclui no cálculo o valor das receitas e despesas financeiras. Portanto, seu valor representa a variação da dívida consolidada líquida (DCL). No exercício de 2020, essa variação indicou um déficit, ou seja, um aumento da Dívida Consolidada Líquida de R$ 5,752 bilhões, frente à previsão de aumento de R$ 19,433 bilhões[39].

No entanto, anota a equipe técnica que o valor do resultado nominal apurado no novo BGE apresentado em 30 de abril de 2021 foi alterado para R$ 8,177 bilhões, valor maior que o registrado no BGE publicado em janeiro de 2021, mas inferior à meta prevista para o ano, conforme a última reprogramação aprovada.

[38] Previsão inicial de superávit de R$8,073 bilhões, passando para déficit de R$11,360 bilhões em agosto de 2020 e, finalmente, para R$4,738 bilhões em setembro de 2020.

[39] Meta revisada constante do PLOA 2021 (PL 627 de 30/09/2020), aprovado na LOA 2021 (Lei 17.309 de 29/12/2020)

Com relação às **Parcerias Público-Privadas – PPP**, os demonstrativos indicam que a despesa liquidada durante o exercício de 2020 foi de R$ 1,503 bilhão, correspondente a 0,91% da Receita Corrente Líquida. O valor, portanto, encontra-se dentro do limite de 5% estabelecido pela Lei nº 11.079/2004.

Quanto ao **Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS**, a previsão para o ano de 2020 era de um déficit previdenciário de R$ 31,775 bilhões, que deve ser compensado por transferência financeira do ente central. Essa transferência atingiu o montante de R$ 27,320[40] bilhões.

Prosseguindo, a DCG apurou que o Estado obteve receitas na **alienação de ativos** de R$ 129,042 milhões, um pouco menos da metade do valor obtido no exercício anterior. As despesas, de outro lado, superaram o valor arrecadado, atingindo o montante de R$ 220,729 milhões, quase totalmente aplicados em despesas de capital, restando uma porcentagem próxima a 0,1% aplicada em despesas do RPPS. Assim o saldo existente, que era de R$ 343,576 milhões, passou a R$ 251,889 milhões.

Além disso, lembrou a DCG que existe um saldo de receitas diferidas de exercícios anteriores no valor de R$ 4,629 milhões, já deduzidos do retorno da receita diferida de R$ 662 mil, ocorrido em 2020, sendo vedada sua utilização para custeio de despesas correntes, nos termos do artigo 44 da LRF, salvo se destinado por lei aos regimes de previdência social.

Passando à análise do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), a DCG consignou que o Estado realizou despesas de capital no valor de R$ 13,059 bilhões, enquanto as operações de crédito corresponderam a aproximadamente 10% desse valor, atingindo R$ 1,363 bilhão. Dessa forma, verificou-se o atendimento à **regra de ouro** constante no artigo 167, III, da Constituição

[40] O RREO reapresentado no BGE em 30/04/2021 recalcula em R$ 27,43 bilhões.

Federal[41], com a abrangência estabelecida no artigo 32, §3º, da LRF[42], segundo determina o art. 6º da Resolução nº 48/2007 do Senado Federal[43].

A **Dívida Consolidada Líquida** ao final do exercício de 2020 atingiu o valor de R$ 272,482 bilhões, que corresponde a 1,65 vezes a Receita Corrente Líquida apurada[44]. O valor, portanto, atendeu ao disposto na Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001, que limita o endividamento geral em duas vezes o valor da RCL. Em comparação com os dados dos anos anteriores, a relação DCL/RCL verificada em 2018 foi de 1,75, e em 2019 foi de 1,71.

Quanto à **concessão de garantias**, o Estado cumpriu o disposto no artigo 9º da Resolução nº 43 do Senado Federal, tendo em vista que o percentual apurado de 3,72% da RCL é inferior ao limite de 22% estabelecido na referida Resolução. A realização de **operações de crédito**, no valor equivalente a 0,76% da RCL, também se situou abaixo do limite fixado, de 16%.

Despesas de Pessoal

O total de despesa liquidada pelo Poder Executivo no Grupo de Despesa 31 – Pessoal e Encargos Sociais ao final do 3º quadrimestre de 2020 foi

[41] Constituição Federal. Art. 167. São vedados: [...] III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

[42] LC 101/2000. Art. 32. [...] § 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III - (VETADO)

[43] Res. 48/2007 SF. Art. 6. O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

[44] O RREO reapresentado no BGE em 30/04/2021 recalcula a Dívida Consolidada Líquida para R$ 274,907 bilhões e o índice para 1,67.

de R$ 116,948 bilhões. Após ajustes, o valor da despesa bruta com pessoal transportado ao RGF foi de R$ 111,092 bilhões.

As adições e subtrações foram discriminadas e justificadas pela Contadoria Geral do Estado. De seu turno, a DCG fez diversas recomendações no relatório do 1º Quadrimestre de 2020 para adequação do demonstrativo, em sua maioria atendidas pela Administração[45].

A partir da despesa bruta informada no RGF, foi calculada a despesa líquida, que é o parâmetro utilizado para obtenção do percentual da RCL utilizado no custeio de despesas laborais. Nesse cálculo da despesa líquida foram desconsideradas aquelas despesas decorrentes de indenizações por demissões e incentivos à demissão voluntária, de decisão judicial, de exercícios anteriores e de inativos com recursos vinculados, tudo conforme previsto nos artigos 18 e 19 da Lei Complementar nº 101/2000.

Também foram desconsideradas as despesas com compensação previdenciária, em função do artigo 19, §1º, VI-b, da LRF, as despesas com pensões especiais (inclusive as de caráter indenizatório, concedidas por legislação específica, não vinculadas a cargos públicos) por força da Portaria Interministerial nº 163 de 04/05/2001, além das despesas com PASEP[46].

Dessa forma, o demonstrativo de Despesas com Pessoal Publicado pela Secretaria da Fazenda e do Planejamento informou que a despesa líquida com pessoal do Executivo Estadual atingiu o montante de R$ 74,992 bilhões. O

[45] Ficou pendente a recomendação para que se registrasse, em grupo de Natureza de Despesa "1" Pessoal e Encargos, o elemento de despesa "91", para recebimento dos registros das sentenças judiciais com objeto trabalhista/alimentar, a fim de compor o montante da despesa bruta com pessoal e, caso refira-se a período de competência anterior ao de apuração, então, referido montante deve ser objeto de dedução em campo próprio do demonstrativo.

A esse respeito, a CGE destacou que não há detalhamento no nível necessário para apuração dos valores que se enquadram no artigo 19 na LRF para os recursos transferidos ao Tribunal de Justiça, e destacou que o estoque de precatórios é constituído por débitos inscritos há mais de 10 anos.

[46] Conforme deliberação aprovada no Processo TC-A-023996/026/15, publicada no DOE de 15/12/2015, as despesas com PASEP não são incluídas nos gastos de pessoal e nas aplicações de ensino e saúde de todos os jurisdicionados, desde 1º de janeiro de 2017.

valor apurado da Receita Corrente Líquida Ajustada – RCLA foi de R$ 164,893 bilhões[47]. O percentual calculado pela Contadoria Geral do Estado foi de **45,48%**.

De sua parte, a DCG entende que o valor do reembolso, mediante convênio, do pagamento de servidores do Governo Estadual que prestam serviços para os Municípios no setor de Educação também deveriam ser desconsiderados do cálculo da Receita Corrente Líquida, por se tratar de recurso que apenas transita pelos cofres estaduais. O órgão técnico constatou que a Contadoria Geral do Estado fez o devido ajuste na despesa, porém não realizou o mesmo ajuste na receita.

Assim, verificou que até o 3º quadrimestre de 2020, referido valor reembolsado foi de R$ 91,991 milhões, devendo ser deduzido do cálculo da Receita Corrente Líquida. Promovendo tal ajuste, este foi o cálculo final da despesa de pessoal apresentado pela DCG:

Gasto com Pessoal	**=**	**R$ 74.992.612**	**=**	**45,50%**
RCL-A		**R$ 164.801.740**		

Verifica-se, portanto, que o percentual gasto com pessoal no 3º quadrimestre de 2020 não atingiu o limite máximo estabelecido pela LRF, de 49%, ou mesmo o limite prudencial de 46,55%. Contudo, está situado na faixa de alerta, pois ultrapassou o índice de 44,10%.

Importante ressaltar que fazem parte da Receita Corrente Líquida os valores decorrentes das transferências da União, destinadas ao enfrentamento

[47] O RREO reapresentado no BGE em 30/04/2021 recalcula para R$ 164.892.619 mil.

da pandemia do COVID-19, conforme contido no item 32 da decisão emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional através da Nota Técnica SEI 21231/2020[48].

De outro lado, não integrou o cômputo da RCL o valor correspondente à contribuição ao FUNDEB (diferença entre o valor retido e o valor recebido), conforme determina o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF e orienta a Nota Técnica SDG nº 144, de 23/07/2018.

Com relação aos demais Poderes e Órgãos, o percentual da RCL gasto com despesas de pessoal foi de 1,12% no Poder Legislativo, incluindo este Tribunal de Contas, 5,97% no Poder Judiciário e 1,51% no Ministério Público. No total, a soma de despesa líquida com pessoal consolidada do Estado de São Paulo atingiu R$ 89,156 bilhões, correspondentes a 54,10% da RCL, conforme dados apurados pela DCG.

Vale lembrar que o valor apurado pela Contadoria Geral do Estado não exclui da RCL o valor de ressarcimento das despesas com profissionais do ensino das escolas municipalizadas mediante convênio, conforme já mencionado anteriormente. Dessa forma, o valor apresentado pela CGE foi de 53,80%.

[48] 32. Esclarecemos ainda que o auxílio financeiro decorrente do art. 5º [da Medida Provisória n° 938/2020, convertida na Lei Federal n° 14.041/2020], por se tratar de receita corrente, deverá compor a Receita Corrente Líquida e que sobre esses valores haverá a incidência da contribuição ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), no percentual de 1% sobre o total da receita recebida.

O quadro abaixo, elaborado pela DCG, resume o enquadramento de todos os setores nos limites da LRF:

Tabela 52 - Limites Despesas de Pessoal por Poderes e Órgãos do Estado

Poder	Limite de Alerta	Limite Prudencial	Limite de Gastos	Situação Atual
Poder Executivo	44,10%	46,55%	49%	45,50% Faixa de Alerta
Poder Judiciário	5,40%	5,70%	6%	**5,97% Faixa Prudencial**
Ministério Público	1,80%	1,90%	2%	1,51% Limite Respeitado
Assembleia Legislativa	1,53%	1,62%	1,75%	0,57% Limite Respeitado
Tribunal de contas	1,17%	1,24%	1,25%	0,55% Limite Respeitado
Consolidado	54%	57%	60%	54,10% Faixa de Alerta

Fonte: Elaborado pela DCG, conforme Relatório de Instrução, TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 337.

Em atendimento ao contido na Nota Técnica SDG nº 150, de 16/09/2019, a DCG apurou a Receita Corrente Líquida Ajustada considerando o valor repassado ao FUNDEB, que atingiu o montante de R$ 173,151 bilhões. Nessa hipótese, o percentual de despesas com pessoal do Poder Executivo seria de 43,31%, sem extrapolar o limite de alerta.

Da mesma forma, o percentual consolidado atingiria 51,49%, também ficando abaixo do limite de alerta. Quanto às despesas do Poder Judiciário, a inclusão do FUNDEB no cálculo da RCL faria com que o percentual gasto com pessoal ficasse em 5,68%, abaixo do limite prudencial, mas dentro da faixa de alerta.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho



07. PRECATÓRIOS, OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR E DEPÓSITOS JUDICIAIS

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

7 PRECATÓRIOS, OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR E DEPÓSITOS JUDICIAIS

As análises e conclusões relacionadas aos Precatórios encontram-se no Relatório Consolidado elaborado pela Diretoria de Contas do Governador no processo principal, TC-005866.989.20-5, evento 411.1 (páginas 154/175).

Inicialmente, a Diretoria responsável resgata o histórico legal dos registros e pagamentos de precatórios nos últimos anos.

Em março/2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (incluído pela EC 62/2009), que estabelecia o regime especial de pagamento de precatórios judiciais. Decidiu-se, também, que o STF modularia os efeitos dessa decisão, e, nesse ínterim, os valores deveriam continuar sendo repassados ao Tribunal de Justiça da mesma forma.

Após a conclusão do julgamento das ADIS 4.357 e 4.425, em 25/03/2015, os recursos que vinham sendo transferidos 50% para pagamentos em ordem cronológica e 50% em ordem única e crescente de valor, conforme Decreto Estadual nº 60.976, de 11 de dezembro de 2014, passaram a ser transferidos 100% para o pagamento dos precatórios por ordem cronológica (Ofício GPG-72/2015 da Procuradoria Geral do Estado). Posteriormente, o Decreto nº 62.350, de 26 de dezembro de 2016, destinou 50% dos recursos para acordos diretos com os credores.

A Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017, alterou o art.101 do ADCT. Assim, o prazo máximo anterior para integral quitação das dívidas judiciais de cada ente, que seria 2020, foi alongado até 31/12/2024.

Portanto, a equipe técnica considerou o valor do estoque e dos depósitos até o presente exercício para tentar procurou demonstrar se, nesse

ritmo, as dívidas com precatórios estariam liquidadas até o exercício de 2024, conforme Emenda Constitucional nº 99/2017:

Tabela 53 - Emenda Constitucional 99/2017: Quitação dos Precatórios até 2024

R$ Milhares

EC Nº 99/2017 : QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ	2024	
a) Saldo de precatórios até 31.12 de	2020	**26.565.701**
b) Número de anos restantes até	2024	4
c) Considerando apenas o saldo em 31/12/2020, valor anual necessário para quitação		6.641.425
d) novas Cartas Precatórias - média dos 3 últimos exercícios conforme LOA		2.401.388
e) Valor anual necessário (projeção) = c + d		9.042.814
f) Montante repassado ao TJSP no exercício de	2020	3.499.566
g) Nesse ritmo, valor anual insuficiente para quitação até 2024		**5.543.248**

Fonte: TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 156 (Obs.: nesta projeção, não foi considerada eventual atualização de valores).

No contexto da crise provocada pela pandemia da Covid-19, o pagamento dos Precatórios que vinha sendo honrado pelo Estado através dos repasses de 1,5% da RCL e das transferências dos depósitos judiciais às contas do Tribunal de Justiça, sofreu uma suspensão de 6 meses, a pedido do Governo Estadual, acolhido pelo Tribunal de Justiça conforme decisão da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos – DEPRE.

Também foi enviada pela Procuradoria Geral do Estado a Nota Técnica Conjunta nº 003/2020 apresentando nova versão do Plano de

Pagamento de Precatórios, com a revisão da RCL diante da nova conjuntura econômica que se anunciava e prevendo a suspensão de pagamentos de março a agosto, com previsão de recomposição desse montante ainda em 2020.

O Estado, então, apresentou através do Ofício GPG nº 158/2020 da Procuradoria Geral do Estado, Nota Técnica Conjunta nº 003/2020 datado em 10 de junho de 2020 apresentando nova versão do plano de pagamento de precatórios, na forma determinada, com revisão da receita corrente líquida e prevendo a suspensão de pagamentos de março a agosto de 2020 com recomposição desse montante ainda dentro do presente ano. Importante esclarecer que o Plano a seguir apresentado foi posteriormente substituído, em setembro/2020, com nova proposta enviada ao Tribunal de Justiça, conforme será demonstrado na sequência:

Tabela 54 - Plano de Pagamento de 2020 a 2024 – PROPOSTO EM 10/06/2020

valores expressos em milhões de Reais

	2020	2021	2022	2023	2024
Estoque + Acréscimos (I)	**27.177**	**27.959**	**22.707**	**23.215**	**23.685**
Estoque inicial 1	22.246	22.721	17.574	17.915	18.214
Novos precatórios 2	3.850	3.963	4.105	4.248	4.397
Acréscimo financeiro (correção + juros) 3	1.081	1.276	1.028	1.052	1.073
Capacidade de Pagamento (II)	**4.457**	**10.385**	**4.792**	**5.001**	**23.685**
Recursos próprios 4	***2.165***	***2.306***	***2.450***	***2.603***	***2.759***
Outros recursos	***974***	***5.274***	***974***	***974***	***19.444***
Depósitos Judiciais (Públicos) 5	428	428	428	428	428
Depósitos Judiciais (Privados) 6	545	4.545	545	545	545
Precatórios não sacados 7	0	300	0	0	0
Financiamento	0	0	0	0	18.471
Outras amortizações	***1.318***	***2.806***	***1.368***	***1.424***	***1.481***
Amortizações por acordos de deságio 8	1.046	2.526	1.141	1.192	1.244
Compensação com a Dívida Ativa 9	272	280	227	232	237
Estoque Final de Precatórios (III)=(I)-(II)	**22.721**	**17.574**	**17.915**	**18.214**	**0**

Variáveis					
Porcentagem do pagamento anual em relação à RCL 10	2,174%	4,931%	2,096%	2,061%	12,070%
Porcentagem de recursos próprios em relação à RCL 11	1,500%	1,500%	1,500%	1,500%	1,500%
Desconto Acordos 12	40%	40%	40%	40%	40%
Percentual de recursos destinado a acordos	50%	50%	50%	50%	50%
Percentual de compensações com a D.A. sobre estoque	1%	1%	1%	1%	1%

Juros e Correção Monetária					
IPCA 13	2,94%	3,57%	3,50%	3,50%	3,50%
Juros 14	2,63%	2,63%	2,63%	2,63%	2,63%

Fonte: TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 161/162.
Notas:
1. Estoque Inicial = Estoque de R$ 24.035 milhões em Dezembro/2019, deduzido saldo retidos em contas dos tribunais de R$ 1.389 milhões, considerando redistribuição com R$ 600 milhões para acordos (com amortização de mais R$ 400 milhões pelo desconto estimado em 40%) e R$ 789 milhões para ordem cronológica (já considera a migração de R$ 758 milhões de acordos para ordem cronológica).
2. Valor total de novos precatórios tomando por base os valores de 2020 informados pela PGE e atualizados ano a ano pelo IPCA.
3. Atualização pelo IPCA mais juros simples de 2,63% ao ano (correspondente aos juros de poupança, equivalentes a 70% de uma taxa SELIC estimada em 3,75% ao ano), tomando por base de cálculo um principal estimado em 40% do acervo e 70% dos precatórios.
4. Recurso do tesouro aplicados no pagamento. Prevê repasses de 1,5% da RCL prevista para o ano, a ser repassado conforme execução, que pode sofrer variação. Considera suspensão de repasses de março a agosto de 2020, e retomada de pagamentos de setembro a dezembro de 2020 com reposição dos valores não pagos durante a suspensão. Mesmo percentual de 1,5% aplicado anualmente de 2021 a 2024, conforme Ofício 022528/2020 da DEPRE para PGE.
5. Estimativa de ingresso residual anual, com base em 80% da média de ingressos de janeiro a março de 2020.
6. Valor total estimado de depósitos privados de R$ 4 bilhões, com uso em 2021, incluindo pendentes de identificação (a serem acessados após identificação pelo TJSP junto ao BB). Restante, estimativa de valor residual conforme 80% da média de execução de janeiro a março de 2020, sem previsão de alteração de percentual durante o exercício de 2020.
7. Estimativa BB: R$ 300 Milhões.
8. Estimativa de amortização em função de acordos de pagamento mediante deságio.
9. Estimativa PGE anual de 1% do estoque de precatórios.
10. Percentual do pagamento total anual em relação à RCL do ano.
11. Percentual de recursos próprios em relação à RCL do ano, considerando para 2020 suspensão de março a agosto e reposição do valor não pago após retomada de pagamento, de setembro até dezembro de 2020. De 2021 a 2024, nos termos da aprovação do TJSP - conforme Ofício 022528/2020 da DEPRE para a PGE, aplicado percentual de 1,5% anualmente.
12. Estimativa PGE.
13. Projeção de inflação anual Focus de 27/03/2020 - mediana - até 2024.
14. Juros poupança referência últimos 12 medições do BC - 03/04/20.

Por força do artigo 64 da Resolução 303/2019 do Conselho Nacional de Justiça, foi estabelecido o aumento dos depósitos mensais, de 1,50% para 4,16%, o percentual da RCL que, nos termos das EC 62, 94 e 99, em 2021, deverá ser destinado ao pagamento de precatórios.

Por essa razão, a Procuradoria Geral do Estado encaminhou o Ofício GPG nº 231/2020 à DEPRE, juntamente com a Nota Técnica Conjunta nº 004/2020 datada em 03 de setembro de 2020 (Anexo A.4), constando:

> o plano do Estado para o período de 2021 a 2024, revisão do plano de pagamento de precatórios anteriormente apresentado, prevendo para o ano de 2021 a adequação dos dispêndios previstos à capacidade financeira do Estado e, por oportuno, modificando a projeção anteriormente apresentada para o restante de 2020, ante a impossibilidade material de seu cumprimento, dado o estado de calamidade pública que ainda persiste, como amplamente reconhecido.

Abaixo a proposta de revisão do Plano, de 2020 a 2024, que previa alíquota de 0,802% da RCL em 2020, 1,50% para os exercícios de 2021 a 2023 e a alíquota de 18,147% para o exercício de 2024, considerando prorrogação da suspensão de pagamento de precatórios até o final do exercício de 2020, com retomada a partir de 2021, e incorporação dos valores não pagos ao saldo devedor:

Tabela 55 - Plano de Pagamento de 2020 a 2024 – PROPOSTO EM 03/09/2020

valores expressos em milhões de Reais

	2020	2021	2022	2023	2024
Estoque + Acréscimos (I)	**26.696**	**29.871**	**31.967**	**34.125**	**36.413**
Estoque inicial 1	22.246	24.910	26.667	28.678	30.746
Novos precatórios 2	3.850	3.914	4.032	4.173	4.308
Acréscimo financeiro (correção + juros) 3	600	1.047	1.269	1.274	1.359
Capacidade de Pagamento (II)	**1.785**	**3.204**	**3.289**	**3.379**	**36.413**
Recursos próprios 4	***399***	***771***	***817***	***864***	***914***
Outros recursos	***852***	***1.720***	***1.823***	***1.928***	***34.802***
Depósitos Judiciais (Públicos) 5	375	375	375	375	375
Depósitos Judiciais (Privados) 6	477	1.045	1.448	1.553	4717
Precatórios não sacados 7	0	300	0	0	0
Financiamento	0	0	0	0	29.710
Outras amortizações	***535***	***714***	***650***	***588***	***698***
Amortizações por acordos de deságio 8	268	415	330	246	334
Compensação com a Dívida Ativa 9	267	299	320	341	364
Estoque Final de Precatórios (III)=(I)-(II)	**24.910**	**26.667**	**28.678**	**30.746**	**0**

Variáveis					
Porcentagem do pagamento anual em relação à RCL 10	0,802%	1,500%	1,500%	1,500%	18,147%
Porcentagem de recursos próprios em relação à RCL 11	0,256%	0,464%	0,464%	0,464%	0,464%
Desconto Acordos 12	30%	25%	20%	15%	10%
Percentual de recursos destinado a acordos	50%	50%	50%	50%	50%
Percentual de compensações com a D.A. sobre estoque	1%	1%	1%	1%	1%

Juros e Correção Monetária					
IPCA 13	1,67%	3,00%	3,50%	3,25%	3,25%
Juros 14	1,39%	1,39%	1,39%	1,39%	1,39%

Fonte: TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 164/165.
Notas:
1. Estoque Inicial = Estoque de R$ 24.035 milhões em Dezembro/2019, deduzido saldo retidos em contas dos tribunais de R$ 1.389 milhões, considerando redistribuição com R$ 600 milhões para acordos (com amortização de mais R$ 400 milhões pelo desconto estimado em 40%) e R$ 789 milhões para ordem cronológica (já considera a migração de R$ 758 milhões de acordos para ordem cronológica).
2. Valor total de novos precatórios tomando por base os valores de 2020 informados pela PGE e atualizados ano a ano pelo IPCA.

3. Atualização pelo IPCA mais juros simples de 1,39% ao ano (correspondente aos juros de poupança, equivalentes a 70% de uma taxa SELIC estimada em 2% ao ano), tomando por base de cálculo um principal estimado em 40% do acervo e 70% dos precatórios.
4. Recurso do tesouro aplicados no pagamento. Prevê valores repassados em janeiro e fevereiro de 2020, com suspensão do repasse de março até dezembro/2020. Retomada do pagamento em 2021 com repasse de 0,464 da RCL até 2024.
5. Estimativa de ingresso residual anual, com base em 70% da média de ingressos de janeiro a março de 2020.
6. Valor total estimado de depósitos privados de R$ 6,8 bilhões, com uso em 2021 a 2024, incluindo pendentes de identificação (considerada a totalidade dos depósitos não identificados como particulares a serem acessados após identificação pelo TJSP junto ao BB). O valor correspondente a ingresso de recursos decorrente de aumento de % da base a ser repassado em R$ 567 milhões em 2021, R$ 970 milhões em 2022, R$ 1.075 milhões em 2023 e restante de R$ 4.240 milhões em 2024. Ainda, estimativa de valor residual conforme 70% da média de execução de janeiro a março de 2020.
7. Estimativa BB: R$ 300 Milhões.
8. Estimativa de amortização em função de acordos de pagamento mediante deságio.
9. Estimativa PGE anual de 1% do estoque de precatórios.
10. Percentual do pagamento total anual em relação à RCL do ano, incluindo as fontes adicionais previstas na EC99/17, correspondendo ao valor de 1,5% ao ano de 2021 até 2023, sendo 2024 prevista quitação do estoque de precatórios com uso do residual de depósitos judiciais e financiamento.
11. Percentual de recursos próprios em relação à RCL do ano, considerando para 2020 suspensão de março a dezembro. De 2021 a 2024, respeitado o patamar mínimo de 0,464% efetivamente aplicado no ano de 2017, quando da promulgação da EC 99 a serem aplicados no exercício.
12. Estimativa PGE.
13. Projeção de inflação anual Focus de 21/08/2020 - mediana - até 2023.2024 = 2023.
14. Juros poupança referência últimos 11 medições do BC - 21/08/20 no valor de 1,39% ao ano (correspondente aos juros de poupança, equivalentes a 70% de uma taxa SELIC estimada em 2% ao ano).

O DEPRE, em decisão de 21 de setembro de 2020, indeferiu a redução da alíquota do exercício de 2020 e manteve a determinação da reposição nos meses de setembro a dezembro de 2020 dos valores que não foram depositados nos períodos de suspensão, e, ainda, que o montante depositado deveria resultar em 3,36% da RCL, somados os depósitos mensais de 1,50% da RCL com os demais meios de redução da dívida.

Em 23/12/2020 o Estado de São Paulo ajuizou Ação Cível Originária[49] tendo como réu a União, solicitando a concessão de medidas que garantam o seu equilíbrio orçamentário-financeiro e possibilitem a concretização do plano estadual de vacinação contra a Covid-19.

Para compreender melhor esse pleito do Estado, necessário recordar que a Emenda Constitucional nº 99/2017 estabeleceu quatro fontes de financiamento para que os entes federativos viabilizassem a quitação de seus precatórios. Dentre estas, incluía-se a previsão de linha de crédito especial

[49] Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6079337>. Acesso em 01/05/2021.

disponibilizada diretamente pela União ou por meio de instituições financeiras oficiais sob seu controle (artigo 101, §4º, da CF/1988)[50].

Conforme sustentado pelo Governo Estadual, o ente já se valia dos outros três instrumentos para quitação do passivo judicial, mas ainda não dispunha da linha de crédito que deveria ter sido criada pela União. O Estado informa ainda que o Tribunal de Justiça rejeitou parcialmente os pedidos apresentados e fixou, para execução do plano em 2020, o percentual de 3,36% da RCL.

Assim, o Estado postulou cautela de urgência por entender que a falta desta fonte de custeio estava impondo ao ente demasiados dispêndios com recursos próprios, que colocavam em risco a continuidade na prestação de serviços públicos, notadamente aqueles relacionados à esfera da saúde e ao combate à pandemia.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, datada em 30 de dezembro de 2020, deferiu parcialmente a tutela provisória de urgência, autorizando o Estado de São Paulo a suspender a execução do plano de pagamentos de precatórios, exclusivamente no que se refere às parcelas pendentes do exercício

[50] ADCT, Art. 101, § 4º No prazo de até seis meses contados da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, a União, diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle, disponibilizará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento de que trata este artigo, observadas as seguintes condições:

I - no financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo serão adotados os índices e critérios de atualização que incidem sobre o pagamento de precatórios, nos termos do § 12 do art. 100 da Constituição Federal;

II - o financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo será feito em parcelas mensais suficientes à satisfação da dívida assim constituída;

III - o valor de cada parcela a que se refere o inciso II deste parágrafo será calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida, respectivamente, do Estado, do Distrito Federal e do Município, no segundo mês anterior ao pagamento, em percentual equivalente à média do comprometimento percentual mensal de 2012 até o final do período referido no caput deste artigo, considerados para esse fim somente os recursos próprios de cada ente da Federação aplicados no pagamento de precatórios;

IV - nos empréstimos a que se refere este parágrafo não se aplicam os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei." (NR).

Obs: dispositivo revogado pela EC nº109/2021.

de 2020 (plano de pagamentos proposto e ainda não deferido pelo TJSP), devendo comprovar que os valores respectivos foram integralmente aplicados para o custeio das ações de prevenção, contenção e enfrentamento à pandemia da Covid-19[51].

Prosseguindo, o órgão instrutivo resumiu todo o montante que, efetivamente, foi transferido ao TJSP com a finalidade de pagamento de precatórios.

Como demonstrado pelos ofícios e ordens bancárias apresentadas, os valores são compostos por recursos do tesouro e recursos oriundos dos depósitos judiciais. O total apresentado, que inclui a reposição dos valores não repassados no período da suspensão (abril a agosto/2020), é composto de

a) Repasses das quatro parcelas apuradas em relação aos valores que não foram repassados durante a suspensão, no montante de R$ 1.201.807.409,60;

b) Valores retomados no mês de setembro dos repasses de 1,5% da RCL, através das Ordens Bancárias, perfazendo o montante de R$ 1.212.622.111,45 durante o ano de 2020; e

c) Transferências referentes aos valores dos depósitos judiciais pelo Banco do Brasil ao TJSP no total de R$ 1.085.136.168 ao longo do ano.

[51] TC-010103.989.20. Acompanhamento Orçamentário. 4º Trimestre. Documentação juntada ao evento 51.8. p. 7.

Tabela 56 - Total destinado pelo Poder Executivo ao Tribunal de Justiça no exercício de 2020

Valores em R$ 1,00

Mês da Transf. Financeira	Receita Corrente Líquida apurada Resolução SF	Duodécimo	1,5% do Duodécimo	Total Transferido
jan/20	158.527.634.587	13.210.636.216	198.159.543	263.397.857
fev/20	160.444.552.837	13.370.379.403	200.555.691	306.413.424
mar/20	161.316.524.521	13.443.043.710	201.645.656	133.131.768
abr/20	161.414.827.510	13.451.235.626	201.768.534	0
mai/20	162.125.572.732	13.510.464.394	202.656.966	0
jun/20	160.562.403.267	13.380.200.272	200.703.004	0
jul/20	157.631.875.480	13.135.989.623	197.039.844	0
ago/20	158.394.724.176	13.199.560.348	197.993.405	0
set/20	159.436.176.690	13.286.348.058	199.295.221	199.295.221
out/20	161.131.706.716	13.427.642.226	201.414.633	802.318.338
nov/20	165.213.861.347	13.767.821.779	206.517.327	1.134.709.816
dez/20	165.343.756.983	13.778.646.415	206.679.696	660.299.266
Total	1.931.543.616.846	160.961.968.071	2.414.429.521	3.499.565.689

Fonte: documentos encaminhados pela Coordenadoria da Administração Financeira da Secretaria da Fazenda e Planejamento, conforme TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 169.

Constata-se, portanto, que o Poder Executivo Estadual repassou, no ano de 2020, R$ 3.499.565.689 (três bilhões, quatrocentos e noventa e nove milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e oitenta e nove reais) ao Poder Judiciário, valor que supera em R$ 1.085.136.168 (um bilhão, oitenta e cinco milhões, cento e trinta e seis mil e cento e sessenta e oito reais) cálculo de 1,5% do duodécimo.

Contudo, a soma dos depósitos mensais de no mínimo 1,50% RCL mensal com os demais meios de redução da dívida, não resultou em 3,36% da RCL mensal, ficando R$ 1.908.756.438 (um bilhão, novecentos e oito milhões, setecentos e cinquenta e seis mil, e quatrocentos e trinta e oito reais) aquém do

montante recomendado pelo TJSP para 2020. Esse valor enquadra-se como parcela pendente da decisão ACO 3458 TP/SP[52].

A DCG também demonstra na tabela abaixo os pagamentos realizados durante o exercício de 2020 a título de precatórios (por natureza das sentenças) e a título de requisitórios de pequeno valor:

Tabela 57 - Pagamentos Realizados durante o exercício de 2020 a título de Precatórios

ESPECIFICAÇÃO	R$1,00	QDADE. REQUISITÓRIOS	QDADE. BENEFICIADOS
PRECATÓRIOS (*1)	**3.740.665.709**	**10.483**	**30.991**
Requisitórios Alimentares	3.454.095.402	10.414	30.887
Requisitórios Não Alimentares	286.570.307	69	104
Requisitórios de Pequeno Valor (*2)	**1.142.045.223**	**98.415**	**142.321**
Requisitórios Alimentares	1.100.507.888	90.380	132.624
Requisitórios Não Alimentares	41.537.335	8.035	9.697
TOTAL	**4.882.710.932**	**108.898**	**173.312**

Fonte: TC-10103.989.20 - Evento 51 – documento "S-Parte 19", pág. 23 em diante.
(*1) – Refere-se a precatórios do Estado (Administração Direta e Indireta) pagos diretamente pelo Judiciário com os recursos repassados mensalmente pelo Governo Estadual.
(*2) – Refere-se a Requisitórios de Pequeno Valor (Administração Direta e Indireta) pagos diretamente pelo Governo Estadual, através da Procuradoria Geral do Estado (PGE).

A PGE, por meio de sua Assessoria de Precatórios, informou que, desde a EC 62/2009, a Constituição Federal determina que todos os precatórios do Estado, sejam eles da administração direta ou indireta, devem ser pagos pelos próprios Tribunais de Justiça (com os recursos que para isto a Fazenda do Estado deve repassar mensalmente ao TJSP e que por este são repassados para os demais, com base em convênio entre eles firmado), razão pela qual não há que se falar em empenho da verba para determinada entidade (pois, em sua integralidade, é empenhada para o TJSP), nem tampouco se deve

[52] Em que o Estado requer do STF a determinação de que é competência exclusiva do ente devedor apresentar o seu plano de pagamento de precatórios à Corte de Justiça local.

fazer distinção, eis que dessa regra estão ressalvadas apenas as universidades estaduais.

Passando para a análise sobre o controle dos depósitos judiciais recebidos pelo Estado de São Paulo, a Lei Federal nº 10.482, de 3 de julho de 2002, conhecida como Lei Madeira, dispôs sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, permitindo que parte destes fosse repassado à conta única dos Estados e do Distrito Federal, estabelecendo também a criação de um fundo de reservas.

Referida Lei previa que os recursos repassados seriam aplicados exclusivamente no pagamento de precatórios judiciais relativos a créditos de natureza alimentar.

Uma vez encerrado o processo litigioso ou administrativo, o valor do depósito, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída, seria colocado à disposição do depositante ou transformado em pagamento definitivo.

De acordo com a resposta à Requisição DCG -1 nº 30.2021, a base legal utilizada para o controle e contabilização dos depósitos judiciais segue as normas da IPC 15 da STN, com adaptação para o Estado de São Paulo.

Caso o litígio ganho por parte do Estado corresponder a receita tributária, o Procurador responsável na PGE emite guia de recolhimento no código de arrecadação, quando do levantamento dos valores, seguindo a respectiva subalínea. O total corresponde a 25% enviado pelo Banco do Brasil à conta única e a diferença para compor o valor de 100% da guia fica sob a responsabilidade do Tesouro.

A movimentação financeira dos recursos vem sendo objeto de acompanhamento, com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado, que mantém controle distinto para os repasses previstos em cada Lei.

Analisamos os dados encaminhados pelo Estado de São Paulo e extraímos por mais relevante o que segue:

Tabela 58 - Depósitos Judiciais

DEPÓSITOS JUDICIAIS 100% - Valores Acumulados (*)	LC 151/2015	EC 94/2016	EC 99/2017	Total
Itens	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**
Valor Repassado ao Estado (1)	4.991.326.663	4.559.629.865	5.805.318.186	15.356.274.715
(+) Correção	1.426.742.222	411.960.297	167.536.577	2.006.239.097
(-) Devolução	2.168.287.876	0	1.929.534.486	4.097.822.362
Valor a ser devolvido	**4.249.781.009**	**4.971.590.163**	**4.043.320.278**	**13.264.691.449**

Fundo de Reserva (2)	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**
Devido ao Fundo de Reserva	988.512.940	1.244.054.242	2.020.441.405	4.253.008.588
Saldo do Fundo de Reserva (2)	988.512.940	1.244.054.242	2.020.441.405	4.253.008.588
Diferença	0	0	0	0

* Conforme planilha elaborada pelo Departamento de Finanças do Estado com base de informação encaminhada pelo Banco do Brasil com os saldos em 31/12/2020 (Resposta a Requisição DCG-1 - 30.2021, Anexo III A DJ, Anexo III B DJ, Anexo III C DJ).

Obs. 1: valor total de recursos repassados ao Estado.

Obs. 2: dados do SIAFEM/SIGEO - mês dez/2020.

Portanto, a DCG, no acompanhamento realizado, verificou que o valor acumulado a ser devolvido de “Depósitos Judiciais 100%” foi de R$ 13.264.691.449,00, e que, diferentemente de situação verificada em exercícios anteriores, não foram registradas diferenças no que se refere aos saldos dos fundos de reserva de depósitos judiciais.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho



08. RENÚNCIA DE RECEITAS E BENEFÍCIOS FISCAIS

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

8 RENÚNCIA DE RECEITAS E BENEFÍCIOS FISCAIS

As análises e conclusões relacionadas às Renúncias de Receita encontram-se no processo principal TC-005866.989.20-5, evento 411.5, páginas 529/640.

I) Contextualização

O objeto da fiscalização de natureza operacional realizada pela DCG foi a execução da política estadual de renúncias de receitas concretizadas por meio de processos de concessão, monitoramento e avaliação de benefícios fiscais tributários, embora as renúncias possam decorrer de mais de um tipo de benefício fiscal — como os de natureza creditícia e financeira.

As renúncias decorrentes de benefícios creditícios foram analisadas do ponto de vista operacional na fiscalização sobre a atuação das instituições de fomento do Estado para amenizar os impactos da crise econômica decorrente da pandemia, tratada no TC-017123.989.20-4.

Os benefícios de natureza financeira e creditícia transitam pelo orçamento — são gastos diretos, implícitos ou não — e, portanto, já possuem controles e escrutínio público amplos por meio das discussões orçamentárias, legislativas (dado que alguns não podem ser concedidos senão por lei específica) e por meio do processo de execução da despesa (licitação, empenho, liquidação e pagamento).

Já as renúncias de receita decorrentes de benefícios tributários não passam por processo semelhante de planejamento e controle, não havendo, sequer, seu reconhecimento na contabilidade pública na maioria das ocasiões. Até a Emenda Constitucional nº 3/1993, essas renúncias não eram obrigadas a passar pelo crivo do Legislativo — obrigatoriedade precariamente atendida até hoje.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou a preocupação com o tema de forma ampla, por meio de seu artigo 165, que introduz os regramentos das leis orçamentárias. Em seu §6º, versa:

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
>
> (...)
>
> § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Os gastos tributários, no Brasil, advêm de diversos institutos definidos no Código Tributário Nacional – CTN, e acabam por se tornar o principal foco de análise no estudo das renúncias. Uma lista exemplificativa resumida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, da STN:

> A **anistia** [CTN, artigos 180 a 182] é o perdão da multa, que visa excluir o crédito tributário na parte relativa à multa aplicada pelo sujeito ativo ao sujeito passivo, por infrações cometidas por este anteriormente à vigência da lei que a concedeu. A anistia não abrange o crédito tributário já em cobrança, em débito para com a Fazenda, cuja incidência também já havia ocorrido. Neste caso, deve-se proceder ao controle orçamentário da receita e sua respectiva dedução, bem como o controle patrimonial, provocando a baixa de eventuais ativos já constituídos, sem envolver fluxo de caixa para os recursos relativos à anistia.
>
> A **remissão** [CTN, art. 172] é o perdão da dívida, que se dá em determinadas circunstâncias previstas na lei, tais como valor diminuto da dívida, situação difícil que torna impossível ao sujeito passivo solver o débito, inconveniência do processamento da cobrança dado o alto custo não compensável com a quantia em cobrança, probabilidade de não receber, erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, equidade, etc. Não implica em perdoar a conduta ilícita, concretizada na infração penal, nem em perdoar a sanção aplicada ao contribuinte. Neste caso, deve-se proceder ao controle orçamentário da receita e sua respectiva dedução, bem como o controle patrimonial, provocando a baixa de eventuais ativos já constituídos, sem envolver fluxo de caixa para os recursos relativos à remissão.
>
> O **crédito presumido** é aquele que representa o montante do imposto cobrado na operação anterior e objetiva neutralizar o efeito de recuperação dos impostos não cumulativos, pelo qual o Estado se apropria do valor da isenção nas etapas subsequentes da circulação da mercadoria. É o caso dos créditos referentes a mercadorias e serviços que venham a ser objeto de operações e prestações destinadas ao exterior [LC 87/9618, art. 20, §3º]. Todavia, não é considerada renúncia

> de receita o crédito tributário real ou simbólico do ICMS previsto na legislação instituidora do tributo.
>
> A **isenção** [CTN, artigos 176 a 179] é a espécie mais usual de renúncia e define-se como a dispensa legal, pelo Estado, do débito tributário devido. Neste caso, o montante da renúncia será considerado no momento da elaboração da LOA, ou seja, a estimativa da receita orçamentária já contempla a renúncia e, portanto, não há registro orçamentário ou patrimonial.
>
> A **modificação de base de cálculo** que implique redução discriminada de tributos ou contribuições é o incentivo fiscal por meio do qual a lei modifica para menos sua base tributável pela exclusão de quaisquer de seus elementos constitutivos. Pode ocorrer isoladamente ou associada a uma **redução de alíquota**, expressa na aplicação de um percentual de redução. (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018, grifos nossos).

Com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, além da mera citação em anexo à mensagem enviada junto ao projeto de lei da LOA, a LRF inseriu as renúncias de receitas de forma integrada à elaboração da peça orçamentária, sendo exigido, a partir de então, que o valor da renúncia fosse não só individualmente discriminado na LDO (artigo 14, *caput*, cc artigo 4º, §2º, V), mas também que se garantisse sua inclusão na lei orçamentária (artigo 14, I) ou se neutralizasse sua não-previsão por meio de medidas compensatórias (artigo 14, II), sendo exigido que não se prejudiquem as metas fiscais estipuladas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (artigo 14, I).

A análise dos benefícios tributários compõe as verificações das Contas do Governador com relação ao cumprimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Desde 2017, a Diretoria responsável tem encontrado obstáculos à coleta das informações necessárias à análise da matéria. Esses empecilhos advêm, em parte, da alegação da Administração Tributária do Estado quanto à necessidade de preservar o sigilo fiscal dos contribuintes e, em parte, da insuficiência de ferramentas de gestão que sejam capazes de produzir informações completas e fidedignas sobre o assunto.

O órgão instrutivo, portanto, direcionou sua inspeção nos exercícios anteriores para os aspectos operacionais da concessão e acompanhamento das renúncias, acumulando achados que muitas vezes fugiam à legalidade da gestão dos benefícios tributários, conforme inadequações constatadas a seguir:

a) Os demonstrativos exigidos não obedeciam aos formatos preconizados pelos normativos (a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF da Secretaria do Tesouro Nacional - STN), oferecendo números demasiadamente sintéticos para a fiscalização e elaborados sob metodologia frágil e de difícil verificação;

b) Os números disponíveis tiveram suas origens negadas ao controle externo com a alegação da necessidade de se preservar o sigilo fiscal pretensamente resguardado no artigo 198 do Código Tributário Nacional;

c) Os benefícios tributários paulistas eram implementados por meio de decretos do Poder Executivo, em desrespeito à reserva legal imposta pela CF;

d) Havia benefícios tributários concedidos sem prévia existência de convênio firmado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, contrariando a CF e a Lei Complementar nº 24/1975;

e) As concessões de benefícios tributários não estavam documentadas em processos estruturados que pudessem oferecer as circunstâncias e motivações para a concessão dos benefícios vigentes, nem havia evidências de que existissem processos de trabalho, informais que fossem, que garantissem essa instrução mínima na tomada de decisão;

f) A falta desses processos tornou evidente o descumprimento do artigo 14 da LRF, não havendo garantias de que os benefícios

concedidos estivessem considerados na previsão das receitas orçamentárias, ou que tivessem havido medidas compensatórias à diminuição da receita;

g) Também não havia processos de monitoramento que acompanhassem os efeitos dos benefícios concedidos — inclusive o acompanhamento da fruição pelos contribuintes — e seus retornos socioeconômicos;

h) A ausência de informações da efetiva fruição também obstaculizou a adoção de formas de escrituração contábil das renúncias de receitas;

i) E, além de tudo, não havia evidências de qualquer atuação do controle interno do Estado sobre a renúncia de receitas tributárias.

Diante dos diversos achados, as deliberações e recomendações que compuseram os Relatórios desde 2017 apontaram a necessidade de implementação de ferramentas de gestão. Ciente da impossibilidade de uma solução imediata dos problemas encontrados, este Tribunal fez as seguintes determinações no Parecer Prévio das Contas do Governador do exercício de 2017:

> 1) Apresente Plano de Ação com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações fiscais do Governo e seu impacto nas finanças do Estado.
>
> 2) Remeta, para acompanhamento deste Tribunal, cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais. (TC 003546.989.17-9, evento 90, com publicação no Diário Legislativo de 06/07/2018, pág. 24)

A então Secretaria da Fazenda tomou ciência das decisões exaras e criou um Grupo de Trabalho[53] que enviou à Corte de Contas um Plano de Ação[54], atendida pela Administração estadual por meio do Ofício 1172/2018-GS[55], de 26 de novembro de 2018, com 6 eixos de atuação:

a) Eixo A: Comprovação da regularização dos benefícios à revelia do Confaz;

b) Eixo B: Limites temporais de vigência de benefícios;

c) Eixo C: Avaliação de renúncias pelo Sistema de Controle Interno;

d) Eixo D: Normatização da Política de Incentivos Fiscais;

e) Eixo E: Controles *a priori* e *a posteriori* dos impactos de benefícios fiscais;

f) Eixo F: Parcelamentos, remissões e anistias.

No Relatório das Contas do Governador de 2018, puderam apenas ser realizadas críticas ao Plano de Ação em si, sem que seus produtos estivessem disponíveis para verificação. Assim, recomendações para adição de procedimentos foram feitas.

> 1. Revisar e apresentar **justificativas e medidas de compensação quanto aos casos de manutenção do crédito do ICMS** relativo à mercadoria com benefícios fiscais;
>
> 2. Apresentar os **registros contábeis** da Renúncia de Receitas incorrida pelo Estado de São Paulo;
>
> 3. Incluir o **Demonstrativo Regionalizado** do efeito das Renúncias de Receitas no Projeto de Lei Orçamentária. (TC006453.989.18-8, evento 148. Relatório das Contas do Governador do estado 2018)

[53] Instituído pela Resolução SFP nº 28, de 19-03-2019, publicada no Diário Oficial do Estado de 20/03/2019, Caderno Executivo I, página 16.

[54] TC 03546.989.17-9, evento 105. Ofício 1172/2018 GS.

[55] TC 003546.989.17-9, evento 105.

Já no Relatório das Contas de 2019, alguns documentos e análises começaram a ser produzidos e constituíram objeto de fiscalização, além do próprio monitoramento do Plano de Ação. Sinteticamente, constaram do referido Relatório as seguintes conclusões:

Quadro 3 - Síntese de conclusões sobre o Plano de Ação – Relatório das Contas de 2019

Eixo do Plano de Ação:	Conteúdo - Resumo	Conclusão
Eixo A.1	Regularização dos benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ.	Expectativa atendida.
Eixo B.1 a B.3	Apresentação de processos para atendimento ao artigo 14 da LRF e definição dos limites temporais de vigência	Expectativas não atendidas
Eixo C.1 e C.2	- Implantação de controles e sistemas de informação para mensuração dos valores fruídos; - Avaliação pelo Controle Interno (estimação, controle, mensuração e efetividade). - Aperfeiçoamento da metodologia de estimação da Renúncia Fiscal na LDO.	Expectativas não atendidas. Consta pedido de reformulação do Plano de Ação.
Eixo D.1 a D.3	Normatização da Política de Incentivos	Expectativas atendidas parcialmente
Eixo E.1 a E.4	Implementação de controles a priori (diagnóstico, objetivos e interesse público) e a posteriori (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos.	Expectativas não atendidas.
Eixo F.1 e F.2	- Compatibilizar os parcelamentos de débitos do ICMS à Lei Estadual 6.374/1989; - Realizar estudos de impacto orçamentário financeiro para o exercício; - Preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias de remissões e anistias.	Expectativas não atendidas.

Fonte: TC002347.989.19-6, Evento 128. Relatório Anual de Fiscalização das Contas do Governador – 2019

Em decorrência desses antecedentes, a fiscalização persistiu na abordagem realizada em anos anteriores, retomando a lógica das determinações e recomendações que remetem não só à correção de práticas irregulares ou aperfeiçoamento de procedimentos, mas à verdadeira criação de processos de trabalho que possam suportar a tomada de decisão por parte do gestor público, além da disponibilização de informações bem fundamentadas e transparentes.

Considerando o prazo de conclusão do Plano de Ação, expirado em novembro de 2019, a Diretoria de Contas do Governador julgou que, para o

exercício de 2020, a fiscalização desse tópico deveria ser feita por meio de auditoria de desempenho operacional.

O enfoque dos trabalhos naturalmente é direcionado para uma auditoria de gestão, de modo a verificar se o cumprimento das recomendações e determinações resumidas no Plano de Ação de fato contribuíram para elevar o nível de informação disponível para a tomada de decisão e a transparência na gestão das renúncias de receitas.

As informações coletadas e analisadas pela fiscalização em 2020 permitem apontar que, apesar de o prazo final original do Plano ter se expirado em novembro de 2019, dos 6 Eixos de ação planejados, apenas um teve seus trabalhos concluídos (Eixo A):

Quadro 4 - Monitoramento do Plano de Ação

Eixo/Ação	Prazo original	Prazo postergado	Último andamento e situação atual
A - Comprovação da regularização dos benefícios à revelia do Confaz			
A.1 - Encaminhar para o TCE documentos comprobatórios da convalidação de benefícios fiscais, conforme cronograma do Convênio ICMS 190/2017	08/2019	03/2020 (*em virtude de alterações no Convênio ICMS 190/2017)*	**Ação cumprida dentro do prazo do CONFAZ.** O Convênio ICMS 190/2017, que disciplinou a execução das disposições da Lei Complementar 160/2017 quanto aos procedimentos de convalidação de benefícios fiscais de ICMS concedidos unilateralmente teve seu prazo de execução prorrogado pelo Convênio ICMS 228/19. Assim, o Estados e o Distrito Federal puderam convalidar seus benefícios até 31/03/2020. Por meio do Decreto 63.320/2018, a administração estadual tem convalidado seus benefícios, sendo as últimas inclusões realizadas por meio dos Decretos nº 64.774, de 4 de fevereiro de 2020, e 64.858, de 12 de março de 2020.

Eixo/Ação	Prazo original	Prazo postergado	Último andamento e situação atual
B - Limites temporais de vigência de benefícios			
B.1 - Elaborar relação de benefícios do ICMS em vigor sem prazo determinado, indicando, ainda, aqueles que tenham tido vigência redefinida pelo Convênio ICMS 190/2017	02/2019		**Ação cumprida em prazo não determinado**. O Relatório de Execução GT-PRF nº 03/2019, de 02/07/2019, informou a conclusão dessa ação, com produto encaminhado por meio da Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 10/2019. Desde então, esta Diretoria vem recebendo, sempre que solicita, o rol de benefícios em vigor e seus prazos de vigência atualizados.
B.2 - Desenvolver estudos e elaborar Nota Técnica relativa a prazos de vigência de benefícios, indicando as providências pertinentes à referida delimitação, de acordo com a motivação e o interesse público	04/2019		**Ação cumprida dentro do prazo.** Nota Técnica[56] enviada por meio da Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 07/2019 concluiu: "Em face da multiplicidade de situações contempladas na legislação do ICMS, são propostas as seguintes providências voltadas à delimitação da vigência dos benefícios fiscais: i. Na concessão de benefícios, o material técnico, que subsidia a decisão de política tributária, deve prever tópico dedicado à identificação do perfil e a considerações sobre o prazo de vigência adotado. ii. Em relação ao legado, composto pelos benefícios sem prazo determinado concedidos antes da entrada em vigor da providência descrita no item i, deve ser elaborado material voltado a suprir essa análise, de acordo com cronograma específico."

[56] "Prazos de Vigência de Benefícios Fiscais". Abril de 2019.

Eixo/Ação	Prazo original	Prazo postergado	Último andamento e situação atual
B.3 - Deliberar sobre a implementação das providências elencadas no estudo técnico (item B.2.)	08/2019	11/2019 (*) prazo da ação D.3.	**Ação pendente**. O Relatório de Execução GT-PRF n° 08/2019, de 30/08/2019, transferiu a finalização dessa ação para a ação D.3, que trata da normatização. Nas minutas enviadas no Relatório de Execução GT-PRF nº 02/2020, há menção sobre a estipulação de prazo apenas na minuta de resolução (Art. 2º, inciso III). Nas novas minutas de memorando-circular, não se incluíram como estudo necessário à instrução da concessão do benefício as "considerações sobre o prazo de vigência adotado". Além disso, não se encontra no material menções ao legado de benefícios já concedidos sem prazo e sem análise.
C - Avaliação da renúncia de receitas pelo Sistema de Controle Interno			
C.1 - Elaborar rotina de monitoramento do processo de apuração dos valores de benefícios fiscais fruídos considerados na LDO	09/2019		**Ação abandonada.** Em 30/09/2019, a SFP afirmou ter reavaliado a atividade disposta nesta ação em virtude das críticas ao Plano de Ação contidas no Relatório de Análise das Contas de 2018 e da crítica interna de que a atividade de controle seria melhor efetuada por uma unidade específica dentro da Pasta — neste último caso, com interpretação não sugerida pela fiscalização. Assim, foi estabelecido prazo para a reformulação do Plano de Ação nesse Eixo, que deveria considerar também a reestruturação administrativa da SFP, por meio do Decreto n° 64.152, de 22 de março de 2019. Em 30/03/2020, foi registrado pela SFP a atualização do Eixo C do Plano de Ação, com as propostas e prazos elencados abaixo.
C.2 - Produzir relatório analítico referente às informações sobre a	12/2019		**Ação abandonada.** Pelos mesmos motivos elencados

Eixo/Ação	Prazo original	Prazo postergado	Último andamento e situação atual
renúncia fiscal			acima.
C.1 - Alterar a estrutura da SEFAZ, instituindo, no âmbito do Gabinete do Secretário, uma unidade especializada em Controle Interno Dirigido aos Benefícios Fiscais - UCB, que se vincule, tecnicamente, à Corregedoria		05/2020	**Ação pendente.** A Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020 traz a informação de que a Secretaria da Fazenda e Planejamento aguarda processo de reestruturação organizacional para completar a ação. Não foram adiantados, contudo, o formato e regulamentação pretendidas para a nova unidade. A intenção dessa nova unidade, no entanto, pôde ser apreciada no Relatório referente às Contas de 2019, no qual criticou a criação de uma unidade dentro da SFP para realizar o Controle Interno dos processos referentes a benefícios fiscais, o que traz riscos elevados de comprometimento da independência das auditorias e foge à boa prática de exercício do controle que deve se dar de forma independente e desvinculada da estrutura administrativa responsável pelas ações de estimação, concessão e monitoramento dos benefícios fiscais.
C.2 - Editar ato normativo definindo as diretrizes do processo de controle e as competências da UCB		05/2020	**Ação pendente.** Não foram adiantadas informações quanto ao conteúdo pretendido da ação na Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020.
C.3 - Elaborar roteiro de análise da fase de execução das rotinas de renúncias de receitas, contemplando a regularidade dos atos de concessão e o atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal		06/2020	**Ação pendente.** Não foram adiantadas informações quanto ao conteúdo pretendido da ação na Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020.
C.4 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de execução 1º semestre de 2020		07/2020	**Ação pendente.** Não foram adiantadas informações quanto ao conteúdo pretendido da ação na Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº

Eixo/Ação	Prazo original	Prazo postergado	Último andamento e situação atual
			36/2020.
C.5 - Elaborar roteiro de análise da fase de estimação das renúncias de receitas, contemplando a forma e conteúdo dos demonstrativos próprios, integrantes da LDO		08/2020	**Ação pendente.** Não foram adiantadas informações quanto ao conteúdo pretendido da ação na Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020.
C.6 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de estimação PLDO 2021		10/2020	**Prazo ainda a transcorrer.**
C.7 - Elaborar roteiro de análise da fase de monitoramento da efetividade das medidas em face dos objetivos de política pública perseguidos		10/2020	**Prazo ainda a transcorrer.**
C.8 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de monitoramento, considerando o material produzido em 2020		01/2021	**Prazo ainda a transcorrer.**
D - Normatização da Política de Incentivos Fiscais			
D.1 - Elaborar proposta de atribuições de competências na concessão, avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com vistas a definir modelo de fluxo processual adequado às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal	06/2019	01/2020	**Ação cumprida inicialmente dentro do prazo, prejudicada pela sua reprovação em D.3.** Entregue Nota Técnica "Fluxo e Normatização de Benefícios Fiscais", com conjunto de minutas de normativos. **Ação revisada em 03/2020.** Foi declarado que a ação sofreu atrasos motivados pela insatisfação das instâncias superiores com as minutas apresentadas pelas áreas técnicas, o que levou à necessidade de reformulação. As novas minutas ficaram prontas em março de 2020, já em meio à pandemia de Covid-19. Foi entregue, por meio do Relatório de Execução 02/2020, de 30/03/2020, novo conjunto de minutas de normativos.
D.2 - Submeter à deliberação das instâncias administrativas competentes as providências	07/2019	Prazo não estipulad	**Ação cumprida inicialmente dentro do prazo, prejudicada pela sua**

Eixo/Ação	Prazo original	Prazo postergado	Último andamento e situação atual
indicadas na proposta		o	**reprovação em D.3.** **Ação declarada como cumprida pela SFP em 03/2020, sem mais detalhes.**
D.3 - Editar atos normativos que se façam necessários, definindo os órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, formalizando as competências de cada um e o fluxo processual	11/2019	Prazo não estipulado	**Ação pendente.** Conforme Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, a SFP declarou haver prejuízos ao andamento do Plano de Ação no exercício de 2020 em virtude de (a) a pandemia de Covid-19, que monopolizou a atenção da administração e, especialmente, das instâncias decisórias e (b) um novo processo de reestruturação da Secretaria da Fazenda, que ocorre antes de completos 18 meses desde o Decreto nº 64.152, de 22/03/2019. As minutas entregues em março/2020 não sofreram revisão.
E - Controles a priori e a posteriori dos impactos de benefícios fiscais			
E.1 - Implementar fluxo processual na edição de benefícios fiscais que atenda à necessidade documental para comprovação do atendimento ao artigo 14 da LRF (formalização e registro de diagnósticos, estimativas e considerações orçamentárias pertinentes ao processo de concessão de benefícios fiscais), de forma compatível com o resguardo do sigilo fiscal, ajustando-o de acordo com a normatização pertinente (item D.3.)	12/2019		**Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente.** A SFP editou, em 24/01/2019, o Memorando-Circular 01/2019-GS[57], que estabeleceu um trâmite para a concessão de benefícios tributários, focado exclusivamente no atendimento ao artigo 14 da LRF. Por meio dele, a CAT deve produzir um Sumário Quantitativo para a mensuração da renúncia envolvida, e as Assessorias do Gabinete do Secretário devem, em suas especialidades, atestar quanto à sua adequação orçamentária e quanto à sua neutralidade em relação às metas fiscais do exercício — ou, alternativamente, sua necessidade de compensação. E apenas isso. A Diretoria de Contas do Governador criticou essa postura ainda no Relatório de Análise das Contas de 2018,

[57] O Memorando-Circular nº 01/2019-GS está disponível no Anexo C.

Eixo/Ação	Prazo original	Prazo postergado	Último andamento e situação atual
			alertando para a necessidade de se incluir, no fluxo processual, estudos e levantamentos que demonstrassem o interesse público envolvido no benefício tributário, o diagnóstico da situação e os retornos socioeconômicos esperados com a edição da medida. Também foi apontada a fragilidade do instrumento escolhido, um memorando-circular. Tais críticas foram repetidas no Relatório de Análise das Contas de 2019, mas a SFP permanece inerte quanto a essa necessidade. As minutas de normativos apresentadas por meio do Relatório de Execução GT-PRF nº 02/2020 (ação D.3) indicam que não há intenção da SFP em atender a essa determinação, que consta dos Pareceres Prévios de 2018 e de 2019. Não bastasse isso, é observado o frequente não atendimento a esse conjunto de estudos previamente à publicação de Decretos concedendo benefícios tributários.
E.2 - Desenvolver e estruturar protótipo de monitoramento	05/2019		**Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente.** Foi apresentado, dentro do prazo, Nota Técnica "Monitoramento de Benefícios Fiscais", de 31/05/2019.
E.3 - Definir competências para avaliação e monitoramento dos impactos socioeconômicos dos benefícios fiscais, a serem normatizadas por meio do item D.3.	08/2019	11/2019	**Ação pendente.** O Relatório de Execução GT-PRF nº 09/2019 informa que o protótipo de monitoramento produzido em E.2 fora aprovado, e que estava indicada a Assistência Técnica Fiscal Econômica – AFTecon para responder pelo monitoramento proposto. Com isso, a finalização da ação foi transferida para a ação D.3. No entanto, as minutas apresentadas no Relatório de Execução GT-PRF nº 02/2020 atribuem a responsabilidade pelo monitoramento de forma genérica à CAT, e apenas nos casos dos benefícios "(...) que sejam relacionados à promoção

Eixo/Ação	Prazo original	Prazo postergado	Último andamento e situação atual
			da competitividade da economia paulista (...)" e "(...) quanto aos aspectos jurídicos e concorrenciais."
E.4 - Implantar rotina de avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com base na metodologia adotada e nas competências definidas	09/2019 (prazo inicial da rotina implementada)		**Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente.** O Relatório de Execução GT-PRF nº 15/2019 encaminhou a Nota Técnica "Monitoramento de Benefícios Fiscais", de 30/09/2019. Trata-se de inclusão de alguns benefícios na análise proposta pela NT anterior, entregue em E.2, totalizando 9 benefícios monitorados para 1 aspecto dentre 255 vigentes em 31/12/2019. Esta seria a prova de que uma rotina de monitoramento de benefícios fiscais fora instaurada na SFP. A princípio, esse monitoramento é insuficiente e será objeto de avaliação no Relatório Final. Na Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, item 22, foi informado que 2 novos benefícios passaram a compor o monitoramento, mas sem informação de que algum novo aspecto específico de cada benefício tenha sido incluído nas análises.
F - Parcelamentos, remissões e anistias			
F.1 - Consolidar em Nota Técnica estudos que apontem a adequação jurídica dos procedimentos observados na instituição de programas especiais de parcelamentos de débitos do ICMS	04/2019		**Ação cumprida, com prejuízo do conteúdo: teor criticado pelo TCE no Relatório de 2019.** A SFP elaborou Nota Técnica na qual reafirma considerar condizente com a Lei 6.374/89 (Lei do ICMS/SP) os descontos concedidos nos seus Programas de Parcelamentos Especiais (PEP), além do decreto como instrumento constitucional de concessão. Tal NT foi editada em abril/2019, antes da jurisprudência sedimentada pelo STF na ADI 5.929-DF, que pacificou o entendimento de que benefícios concedidos por meio de decreto ferem a CF/88. Ainda assim, propôs procedimentos aplicáveis à concessão de novos parcelamentos, como maneira de aprimorar os controles necessários à

Eixo/Ação	Prazo original	Prazo postergado	Último andamento e situação atual
			gestão dos Programas. A Nota Técnica foi aprovada e os novos procedimentos deveriam ser objeto de apreciação na ação F.2.
F.2 - Inserir, na normatização referente à concessão de benefícios (item D.3.), procedimentos aplicáveis na concessão de parcelamentos, remissões e anistias	08/2019	11/2019 (*) prazo da ação D.3.	**Ação pendente**. O Relatório de Execução GT-PRF n° 10/2019, de 30/08/2019, transferiu a finalização dessa ação para a ação D.3, que trata da normatização. No entanto, as minutas enviadas no Relatório de Execução GT-PRF nº 02/2020 não fazem menção aos programas de parcelamentos — a última minuta de resolução proposta, pelo contrário, não inclui anistias e remissões no rol taxativo de benefícios a que se refere.

O Eixo C foi completamente reformulado, com prazos reprogramados para até 01/2021, e os Eixos B, D, E e F estão inconclusos. No caso dos eixos B, E e F, a SFP alega conclusão, transferindo seus produtos para a ação D.3. No entanto, a fiscalização argumenta que a transferência de finalização a outra ação não constitui efetividade de implementação e aponta ainda, em tópico específico, que os produtos oferecidos não representam finalização por (a) não estarem incluídos nas minutas apresentadas na ação D.3 e (b) não configurarem atendimento às recomendações e determinações do Tribunal.

Adicionalmente, a equipe responsável pelas inspeções inclui em seu escopo dados coletados sobre os exercícios de 2018 e 2019, além deste exercício de referência de 2020. Em alguns casos, a expansão do horizonte temporal é necessária para estabelecer um histórico de fatos; em outros, a inclusão de dados de outros anos é necessária para amenizar a atipicidade do ano de 2020, marcado pela pandemia e seus efeitos sobre o funcionamento usual dos processos de trabalho e da condução de políticas públicas.

Foram excluídas das análises as renúncias incorridas pelo Programa de Ação Cultural – ProAC, da Secretaria Estadual da Cultura e Economia Criativa, que foram objeto de monitoramento específico da fiscalização operacional constante do TC-A 002487/026/2018, realizada no âmbito das Contas de 2018 (TC 006453.989.18-8).

O tema das renúncias de receitas guarda relação com o *Objetivo 16 – Paz, justiça e instituições eficazes*, dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Há duas formas pelas quais a DCG aborda as metas estabelecidas por esse objetivo.

A primeira delas é sobre a meta *16.6 – Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis*. As renúncias de receitas são instrumentos pelos quais os governos alocam recursos públicos com o objetivo de atender a determinada política pública, e, nesse sentido, esta fiscalização busca verificar se essa alocação tem sido eficaz no atingimento de seus objetivos e fiscalmente responsável, suportada por estruturas de gestão que tragam informações suficientes e adequadas para a tomada de decisão (itens 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.2.1, 3.2.2 do Relatório da Fiscalização). E, na mesma linha, se essas decisões elevam ou prejudicam a transparência do Governo estadual, pela publicação das decisões ou dos dados de renúncias de receitas, complementando o sentido em direção à meta *16.10 – Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais* (itens 3.2.1, 3.3.1 e 3.3.2 do Relatório da Fiscalização).

De outra forma, também se relaciona com a meta *16.7 – Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis*, não só pela verificação da qualidade das informações que suportam as decisões tomadas em renúncia de receitas, mas também pela análise de seu aspecto democrático, que garantiria que essas decisões de renúncias de

recursos públicos fossem tomadas de forma inclusiva, participativa e representativa (itens do Relatório da Fiscalização).

II) Iniciativa e Fundamentação da Renúncia de Receitas

A fiscalização concentrou esforços para levantar evidências quanto à inserção das renúncias concedidas em contextos globais das políticas públicas.

Existia, de fato, uma instância com atribuições muito úteis dentro da estrutura administrativa do Poder Executivo, criada pela Resolução Conjunta SD/SEP/SF nº 1, de 24/01/2007, alterada pela Resolução Conjunta SD/SEP/SF nº 2, de 16/01/2009. Apesar de não ter sido instituída por meio de um Decreto e de não possuir função deliberativa, a Comissão de Avaliação da Política de Desenvolvimento Econômico do Estado (CAPDE) possuía competências com caráter propositivo, como se verifica no artigo 1º da Resolução Conjunta:

> **Art. 1º** Fica instituída a Comissão de Avaliação da Política de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo.
>
> Parágrafo único. À comissão compete analisar e propor medidas aos Secretários das respectivas pastas visando:
>
> a) a ampliação do investimento e da oferta de empregos industriais e agroindustriais;
>
> b) o aumento da competitividade, melhoria da gestão, da qualidade dos produtos e do desenvolvimento tecnológico do setor produtivo de São Paulo;
>
> c) a adoção de parâmetros e critérios para concessão ou revogação de incentivos ou benefícios fiscais;
>
> d) propor modificação e atualização da legislação. (**Resolução Conjunta SD/SEP/SF nº 2 de 16/01/2009**, *grifos nossos*)

O que as evidências coletadas por meio das Requisições de Documentos e Informações DCG-4 de nºs 39/2020, 56/2020 e 59/2020 indicam é que, apesar de a Comissão ter como objetivo "analisar e propor medidas" em diversas frentes, sua função primordial, na prática, se restringia a analisar pleitos

tributários advindos de empresas e associações representativas de setores produtivos, que reivindicam renúncias de receitas ou simplificações tributárias.

Segundo a SFP, em 2020, foram protocolados 379 pleitos tributários junto à Pasta. As três únicas atas disponíveis para análise da fiscalização revelam a natureza do trabalho da CAPDE. Baseados sempre nos pleitos protocolados pelos interessados, sendo alguns dos pleitos anunciados junto a projetos de investimentos, os membros da Comissão decidiam pelo deferimento ou indeferimento do pedido.

O principal canal identificado de tradução de diretrizes para a prática da ação pública específica dos benefícios tributários — a CAPDE — encontra-se inoperante e, mesmo quando operava, tal Comissão apenas atuava como simples ratificadora dos pleitos empresariais.

A pandemia e sua consequência de interferir nos arranjos produtivos de maneira generalizada causou prejuízo a alguns diagnósticos setoriais que haviam sido coletados, havendo a necessidade de retrabalho. No entanto, a dinâmica do programa possui forte relação com a concessão de benefícios tributários, tendo como uma de suas vertentes justamente a identificação de eventuais gargalos causados pelo sistema tributário.

Em 2020, 15 normativos instituíram benefícios tributários com renúncias de receitas. Desses, 2 foram Decretos que prorrogaram benefícios e outros 2 se referiram a medidas de combate à pandemia. Dos restantes, pelo menos 8 ocorreram a partir de pleitos dos setores.

Os dados analisados demonstram que a iniciativa que embasa a maioria dos benefícios concedidos pelo Estado de São Paulo parte da iniciativa das partes interessadas e, mais do que isso, não há evidências de que essas concessões a partir de pleitos tenham sido cotejadas com alguma estratégia estruturada de desenvolvimento econômico, decorrente de algum processo de

planejamento que insira as renúncias de receitas em um contexto maior de gestão pública.

Assim, a discussão sobre renúncias fica restrita e elas próprias, sem que se amplie a consciência dos gestores e tomadores de decisão de que uma renúncia pode implicar restrições a uma despesa direta mais importante ou vantajosa para o público.

O ano de 2020 mostrou-se atípico: a pandemia da Covid-19 limitou a ação estatal de diversas formas. A restrição fiscal causada pela queda abrupta de arrecadação impediu que práticas fiscais corriqueiras se mantivessem normalmente, entre elas a concessão de benefícios tributários.

Em relação aos 30 expedientes da SFP que efetivamente geraram benefícios, o único documento constante de todos é o sumário quantitativo, que apurou o impacto fiscal de cada um. A documentação que suportou o Sumário Quantitativo foi disponibilizada em apenas 13 casos. Análises mais amplas quanto ao mérito dos benefícios analisados não são encontradas.

As evidências sugerem que, em todo o Estado, não se encontram muitos estudos sobre benefícios tributários pleiteados ou considerados, tendo havido uma produção interrompida de análises por parte da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) — que acabaram por não instruir atos que geraram renúncias de receitas — e algumas poucas manifestações técnicas encontradas em outras Secretarias: na Saúde, sobre o benefício do Zolgensma; e na Secretaria de Agricultura e Abastecimento, sobre o benefício concedido aos hortifrutigranjeiros minimamente processados. De fato, perguntadas sobre se participam habitualmente dos processos de concessão ou monitoramento de benefícios tributários, todas as Secretarias requisitadas responderam negativamente ou de maneira genérica.

Como saldo das análises, as evidências coletadas apontam que nenhum dos processos encaminhados pela SFP para o Governador contou com

a juntada de algum estudo técnico que pudesse atestar a vantajosidade das medidas propostas frente a qualquer objetivo elencado, ainda que genérico.

III) Sigilo fiscal

A questão do sigilo fiscal, decorrente do artigo 198[58] do Código Tributário Nacional, foi muito discutida nos Relatórios dos exercícios anteriores, como uma das limitações à fiscalização. Em 2020, a Secretaria da Fazenda e Planejamento publicou a Resolução SFP nº 42, de 26/05/2020, que altera o artigo 2º da Resolução SF n° 20/2012. Por meio dela, fica autorizada transferência de sigilo de informações ao Controle Externo, nos seguintes termos:

> § 3º - no atendimento a requisições feitas pelo Tribunal de Contas do Estado no exercício de suas funções constitucionais de fiscalização e colaboração na melhoria da gestão pública, poderão ser compartilhados os dados em princípio resguardados pelo sigilo fiscal, desde que de forma anonimizada;
>
> § 4º - na hipótese de considerar insuficiente o atendimento nos termos do § 3º, inclusive quando os dados de interesse estiverem sigilados por não se enquadrarem no inciso IX do § 1º, o Tribunal de Contas do Estado apresentará manifestação fundamentada que demonstre a pertinência temática da informação requerida com o objeto da auditoria ou de inspeção e a necessidade e a indispensabilidade de acesso, com indicação de que o trabalho não pode ser realizado ou que o seu resultado não pode ser alcançado por outro modo, que não o compartilhamento dos dados em sua plenitude;
>
> § 5º - nas situações previstas nos §§ 3º e 4º, a requisição específica será atendida por meio de transferência de sigilo ao servidor previamente indicado pelo Tribunal, que se responsabilizará, pessoalmente, por evitar que os dados sejam utilizados para finalidade diversa ou tenham novo compartilhamento com outros órgãos. **(Resolução SFP nº 42/2020)**

Tal expediente foi utilizado pela primeira vez após a elaboração do Relatório das Contas de 2019, mas ainda dentro do processo de contas daquele exercício (TC 002347.989.19-6).

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

Essa fiscalização pôde utilizar os expedientes da Resolução SFP nº 42/2020 para aportar informações, tendo a equipe de fiscalização responsabilizando-se pessoalmente pela guarda dos dados, os quais foram transmitidos por correio eletrônico em arquivos protegidos por senha, sem salvaguardas tecnológicas mais robustas e adequadas ao nível de responsabilidade aí exigido da equipe de fiscalização.

Ao verificar os dados enviados pela SFP sob a condição de sigilo, a Diretoria de Fiscalização concluiu que não se enquadravam, em sua franca maioria, às restrições impostas pelo artigo 198 do CTN. Os poucos dados que poderiam ser considerados sensíveis referem-se a um caso em que os CNPJs de contribuintes usufruindo de um benefício foram identificados — informação que nem sequer era necessária para o atendimento à Requisição —; alguns valores de renúncias por benefício quando o número de contribuintes era menor ou igual a cinco; e apenas um pleito tributário de uma empresa (todos os demais pleitos encaminhados pela SFP foram solicitados por associações representantes de setores, ou por ONGs sem dados sensíveis em seu conteúdo), remontando a 4 arquivos dentre cerca de 80 recebidos da SFP. No mais, não havia dados que identificassem contribuintes de qualquer maneira, muito menos que divulgassem a "situação econômica ou financeira do sujeito passivo", enquadrando-se estes, na verdade, no inciso III do §1º da Resolução SFP 20/2012, que diz que não estão protegidas pelo sigilo fiscal as informações "*agregadas, que não identifiquem o sujeito passivo*".

Assim, embora não tenha havido limitação ao exercício do Controle Externo por conta do sigilo fiscal nesta oportunidade, muitos dos arquivos recebidos estão indevidamente protegidos por senhas, limitando o acesso de outros interessados que porventura queiram revisar os papeis de trabalho da fiscalização.

Os trabalhos do órgão instrutivo foram centrados na gestão das renúncias de receitas no que se refere ao planejamento, à responsabilidade fiscal

e à gestão por resultados frente a seu custo agregado. Para futuras fiscalizações sobre o tema, em especial as que pretendam se debruçar sobre os benefícios fiscais em si — analisando a regularidade e a vantajosidade deles conforme fruídos pelos contribuintes abrangidos —, poderá haver limitações mais severas à supervisão dos trabalhos e ao legítimo conhecimento de dados públicos pela população em geral.

IV) Atendimento ou não aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na geração de renúncia de receitas

O Memorando-Circular 01/2019-GS, como visto no tópico sobre a normatização, propôs a existência de 3 documentos para garantir e demonstrar o atendimento à LRF: o Sumário Quantitativo, a Manifestação quanto à Adequação Orçamentária e a Manifestação de Impacto Fiscal.

Todos os benefícios concedidos que necessitavam das salvaguardas impostas pela LRF, até a data de 31/08/2020, tiveram o Decreto de concessão publicado e produziram efeitos antes da elaboração das Manifestações de Adequação Orçamentária e de Impacto Fiscal. No restante de 2020, essa falha ocorreu novamente em 1 dos 5 novos benefícios concedidos, no caso, o Decreto 65.454, de 30 de dezembro de 2020:

Quadro 5 - Datas de elaboração dos pareceres em atendimento à LRF

Ato de Concessão	Assunto	Sumário Quantitativo	Manifest. quanto Adequação Orçament.	Manifest. de Impacto Fiscal	Estimativa de Receita Renunciada *(R$ milhões)*			Compen-sação
					2020	2021	2022	
Decreto 64.771 de **03/02/2020**	Data Centers	03/02/2020 (*) No entanto, baseado em Notas Técnicas de datas posteriores.	Não foi elaborado expediente. Incluído na Lei Orçamentária de 2021	Não foi elaborado expediente. Incluído na Lei Orçamentária de 2021	0	143,3	139,7	PO
Decreto 64.806 de **21/02/2020**	ONG Amigos do Bem	12/02/2020	17/06/2020 (intempestiva)	14/07/2020 (intempestiva)	1,2	1,7	1,8	EA
Decreto 64.843 de **06/03/2020**	ONG Obra Social Nossa Senhora da Glória - Fazenda Esperança	27/02/2020	17/06/2020 (intempestiva)	14/07/2020 (intempestiva)	0,3	0,4	0,5	EA
Decreto 64.958 de **30/04/2020**	Cobre	24/04/2020	17/08/2020 (intempestiva)	21/08/2020 (intempestiva)	5,7	10,4	11,1	EA
Decreto 64.968 de **08/05/2020**	Energia Elétrica (COVID)	30/04/2020	Dispensado de demonstração por força do Art. 65 da LRF	Dispensado de demonstração por força do Art. 65 da LRF	7,8	0	0	-
Decreto 65.109 de **05/08/2020**	Medicamento ZOLGENSMA	03/08/2020 (original) 06/08/2020 (revisão)	17/08/2020 (intempestiva)	Sem elaboração para a publicação do Decreto	2,6	0	0	EA
Lei 17.289 de 25/09/2020	Doações de EPI para eleições municipais	Não Disponível	Dispensado de demonstração por força do Art. 65 da LRF	Dispensado de demonstração por força do Art. 65 da LRF	2,57	0	0	-
Decreto 65.252 de **15/10/2020**	Prorrogação de diversos benefícios a 31/12/2020	15/10/2020 (*) Esses 4 decretos foram	15/10/2020 (**) Embora os textos marquem a data de	15/10/2020 (**) Embora os textos marquem a data de	159,2	0	0	PO

Ato de Concessão	Assunto	Sumário Quantitativo	Manifest. quanto Adequação Orçament.	Manifest. de Impacto Fiscal	Estimativa de Receita Renunciada *(R$ milhões)*			Compen-sação
Decreto 65.253 de **15/10/2020**	Fornecimento de alimentação	tratados em conjunto, havendo um único Sumário Quantitativo, assim como Manifestações de Adequação Orçamentária e Impacto Fiscal conjuntas.	15/10/2020, as assinaturas eletrônicas dos responsáveis e a inclusão dos documentos no sistema eletrônico São Paulo Sem Papel datam de 16/10/2020.	15/10/2020, as assinaturas eletrônicas dos responsáveis e a inclusão dos documentos no sistema eletrônico São Paulo Sem Papel datam de 16/10/2020.	0	8,1	ND	EA
Decreto 65.254 de **15/10/2020**	Prorrogação de diversos benefícios a 31/12/2022				0	5.244	ND	PO
PL 646/2020, de **21/10/2020** (aprovado como Lei 17.299, de 29/10/2020)	Medicamento ZOLGENSMA (continuação como projeto de Lei)	19/10/2020	19/10/2020	20/10/2020	14,6	27,0	48,0	EA/ PO
Decreto 65.449 de **30/12/2020**	Setor Têxtil	18/12/2020 (***) Benefícios tratados em conjunto no mesmo expediente, embora com Sumários Quantitativos e Manifestações individuais.	29/12/2020	30/12/2020	0	118,1	188,0	EA
Decreto 65.450 de **30/12/2020**	Setor produtor de leite				0	63,0	100,2	EA
Decreto 65.451 de **30/12/2020**	Avicultura				0	69,8	111,1	EA
Decreto 65.454 de **30/12/2020**	Veículos usados	30/12/2020	31/12/2020 (intempestiva)	31/12/2020 (intempestiva)	0	232,4	369,8	EA
Subtotal Previsão Orçamentária					159,2	5.414	187,7	PO
Subtotal Medidas de Compensação					24,4	503,9	782,5	EA
Total geral					186,2	5.918	970,2	EA/ PO

PO: Previsão Orçamentária
EA: Elevação de Arrecadação.
Fontes: Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, item 5. Anexo.
Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 58/2020, itens 5 e 6. Anexos.
Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 1. Anexo 1.

Também foi colocado em vigência sem compensação de impacto fiscal o decreto de concessão de benefício fiscal ao medicamento Zolgensma. A

sequência do expediente (SFP-EXP-2020/139165), a partir da folha 17, mostra que, em 16/10/2020, houve orientação por parte da Secretaria de Governo para que o benefício fosse prorrogado por meio de Lei. Assim, foi realizado novo estudo de impacto do benefício, sem que se completasse a manifestação de impacto fiscal sobre os efeitos do decreto publicado, nem que se apontasse qual seria a medida de compensação.

Cabe a reflexão sobre a qualidade da execução dessa sistematização criada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento para assegurar a responsabilidade fiscal das concessões de benefícios tributários. Ainda que o Sumário Quantitativo (elaborado pela CAT), a Manifestação quanto à Adequação Orçamentária (elaborada pela Assessoria de Política Tributária e Econômica - APTE) e a Manifestação de Impacto Fiscal (elaborada pela Assessoria de Política Fiscal, Orçamentária e Financeira - APFF) sejam adequados para cumprir (quando tempestivas) a literalidade dos preceitos do artigo 14 da LRF, a sua execução tal como apresentada nos expedientes analisados deixa margem para duvidar de sua efetividade enquanto salvaguarda da responsabilidade fiscal nas renúncias de receitas.

A análise sobre as medidas de compensação dos benefícios concedidos no ano de 2020 foi marcada por **medidas de ajuste fiscal** tomadas pelo governo estadual em decorrência da crise gerada pela pandemia, introduzidas pela Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020. Essa lei instituiu dispositivos que elevaram a arrecadação do IPVA para 2021, além de ensejar, com base em seu artigo 22, a edição dos quatro Decretos já mencionados anteriormente — os de nº 65.252, 65.253, 65.254, 65.255, todos também de 15 de outubro de 2020 —, que elevaram a arrecadação do ICMS.

Os Decretos 65.252 e 65.254, ambos pertencentes ao pacote de ajuste fiscal do governo estadual, trataram de prorrogação de benefícios tributários de ICMS, os quais se enquadram nas prescrições do artigo 14 da LRF. De fato, foram elaborados o Sumário Quantitativo e as Manifestações requeridas

pelo Memorando-Circular nº 01/2019- GS, mas em conjunto com os Decretos nº 65.253 e 65.255. Ou seja, não foram documentados, tempestivamente, os impactos individuais dessas prorrogações, tendo sido incluídos em expediente próprio[59] apenas em dezembro de 2020.

A qualidade das manifestações de adequação orçamentária e adequação fiscal é questionável. Dotadas de um texto e um roteiro padronizados, as peças se limitam a repetir informações já produzidas pela CAT — se foi apontada compensação, há compensação e isso não impacta o orçamento.

Não há nenhuma revisão ou verificação quanto à concretização dos cenários projetados, sequer em um exercício marcado por grandes frustrações de receitas e elevações de despesas, como foi 2020.

Assim, embora a frequência de benefícios concedidos sem a elaboração das peças que dimensionam e alocam os impactos fiscais em obediência à LRF tenha diminuído, a falha seguiu acontecendo.

V) Lei nº 17.293/2020 e Atos editados sem respeito à legalidade

O Executivo paulista enviou à ALESP o Projeto de Lei 529/2020, criando mecanismos que, segundo aquele Poder, legitimariam a manutenção da prática de edição de benefícios tributários de ICMS por meio de Decreto. Tais dispositivos foram aprovados na forma da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020[60], e suas consequências serão analisadas por artigo.

Em relação ao IPVA, a redução ocorreu diretamente por meio do artigo 21. Nele, são revogadas as alíquotas diferenciadas para veículos que utilizem, exclusivamente, os combustíveis álcool, gás natural veicular ou

[59] SFP-EXP-2020/247355, de 14/12/2020.

[60] Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2020/lei-17293-15.10.2020.html>. Acesso em 16/06/2021.

eletricidade e para veículos de locadoras. Também são restringidos os beneficiários portadores de deficiência física que podem usufruir de isenções. O Anexo IV do projeto de Lei Orçamentária para 2021 informou que o impacto dessas medidas resultaria, em 2021, em R$ 809 milhões em arrecadação adicional.

Já no caso do ICMS, o primeiro deles é o artigo 22, cujo teor se transcreve abaixo:

> 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).**
>
> § 2º - Fica o Poder Executivo autorizado a devolver o ICMS incidente sobre os produtos integrantes da cesta básica para as famílias de baixa renda, quando por elas adquiridos, na forma, prazos e condições a serem estabelecidos em regulamento, observado, no que couber, os termos da Lei 12.685, de 28 de agosto de 2007. (**Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020**) (grifos nossos).

Em resumo, com base no Artigo 22 da Lei 17.293/2020, o governo paulista utilizou Decretos para, (a) baseado no inciso I, prorrogar benefícios tributários de ICMS vigentes, ancorados em convênios do CONFAZ; (b) com base no inciso II, modificar benefícios tributários vigentes, ainda que reduzindo-os; e (c) amparado no §1º, criou adicionais de alíquota nos casos em que a carga estipulada era de 12%. Assim, a edição dessas medidas por meio de Decreto — e o próprio artigo 22 da Lei que assim autorizava — possuem constitucionalidade e legalidade questionáveis.

A teoria de que o inciso I confere amparo legal suficiente para a prorrogação de benefícios por meio de Decreto encontra barreiras na redação do §6º do Artigo 150 da CF/88. Por esse dispositivo, é exigida **lei específica** para a instituição ou ampliação (sendo este o caso) de benefícios tributários, ou sua inclusão na lei regulamentadora do tributo (no caso, a Lei nº 6.374/1989).

O inciso II do artigo 22 da Lei nº 17.293 parece contrapor o artigo 97 do Código Tributário Nacional, que estipula que a majoração, a redução, a instituição e a extinção de tributos é matéria de lei, embora a fiscalização não tenha encontrado discussão jurisprudencial específica sobre a possibilidade ou não de reversão de benefícios tributários por meio de Decreto — considerando a necessidade de instituí-los por meio de Lei, torna-se consequência lógica que sua extinção deva se realizar pela mesma via.

Pela redação do §1º do artigo 22, segundo o qual "para efeito desta lei, equipara-se a benefício fiscal a alíquota fixada em patamar inferior a 18% (dezoito por cento)", chega-se ao fato de que, com a promulgação da medida pelo Governador, o volume de renúncias de receitas praticado pelo Estado de São Paulo eleva-se de maneira importante, pois, considerando como benefício qualquer alíquota menor que 18%, boa parte do que hoje seria o Sistema Tributário de Referência do ICMS paulista, que inclui a seletividade das alíquotas, torna-se benefício fiscal.

A questão aqui é que, por mais que o dispositivo da Lei 17.293/2020 pretenda transformar todas as alíquotas inferiores a 18% em benefícios fiscais, a realidade é que as alíquotas de 12% fazem parte do marco legal de instituição do ICMS paulista (artigo 34, §1º, da Lei nº 6.374/1989 e artigo 54 do RICMS). Essas alíquotas não são decorrentes de convênios acordados no âmbito do CONFAZ, mas adotadas pela prerrogativa de seletividade do ICMS, disposta no Artigo 155, §2º, III da Constituição Federal, e sujeitas aos limites impostos pelo Artigo 97, inciso IV, do Código Tributário Nacional, que dispõe que "somente a lei pode estabelecer a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo".

A DCG entende que esse dispositivo da Lei 17.293/2020 é inconstitucional e ilegal, e, por extensão, também o são as disposições do Decreto 65.253/2020 que estabelecem, por meio de instrumento infralegal, adicionais de alíquota de ICMS a operações ou prestações não abrangidas por convênios aprovados no CONFAZ.

A partir do artigo 22 da Lei 17.293/2020 acima transcrito, a Secretaria da Fazenda e Planejamento editou medidas de ajuste fiscal implementadas em decorrência da frustração de receitas advinda da pandemia. O pacote com quatro Decretos (65.252, 65.253, 65.254 e 65.255) foi publicado em 15 de outubro:

Quadro 6 - Medidas de Compensação e Ajuste Fiscal

Ato Concessório	Assunto	Arrecadação adicional estimada (*R$ milhões*)			Propósito da medida
		2020	2021	2022	
Decreto 64.628 de **03/12/2019**	Reduziu o aproveitamento de créditos outorgados de ICMS na cadeia de produtos de informática	145,5	206,5	219,0	Medida de compensação dos benefícios concedidos por meio dos Decretos 64.629/2019, 64.630/2019, 64,631/2019, 64.806/2020, 64.843/2020, 64.958/2020, 64.968/2020, 65.109/2020 e Lei 17.299/2020.
Lei 17.293 de **15/10/2020**	Redução de benefícios referentes ao IPVA	0	809,0	ND	Ajuste fiscal
Decreto 65.253 de **15/10/2020**	Adicionais de alíquotas	0	1.671	ND	Ajuste fiscal e compensação de benefício ao fornecimento de refeição (mesmo decreto)
Decreto 65.254 de **15/10/2020**	Restringe a aplicação de benefícios a certos beneficiários ou transações	0	592,5	ND	Ajuste fiscal
Decreto 65.255 de **15/10/2020**	Restringe a aplicação de benefícios e o valor de isenções, reduções de base de cálculo e créditos outorgados	0	5.038	ND	Ajuste fiscal e compensação ao benefício adicional nos regimes fiscais de fornecimento de alimentação e produção de bens de informática (mesmo Decreto)
Decreto 65.452 de **30/12/2020**	Elevação de tributação sobre produção de queijos e sobre abatedouros e frigoríficos	0	260,9	415,1	Medida de compensação dos benefícios concedidos por meio dos Decretos 65.449, 65.450 e 65.451
Decreto 65.453 de **30/12/2020**	Elevação da tributação sobre veículos novos	0	232,4	369,8	Medida de compensação do benefício concedido por meio do Decreto 65.454
		145,5	8.810	1.003	

Fontes: Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 09/2020, item 2a. Anexo. Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 58/2020, itens 5e 6. Anexos. Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 1. Anexo 1.

Fora do escopo do Relatório da Fiscalização (pois se refere às Contas de 2021), o órgão de instrução informa que, até abril de 2021, diversas dessas medidas de ajuste fiscal foram revertidas. Em 14 de janeiro (véspera da

vigência das novas cargas tributárias), foram assinados os Decretos nº 65.469 (energia elétrica rural); 65.470 (medicamentos genéricos), 65.472 (produtos hortifrutigranjeiros) e 65.473 (insumos agropecuários). Em 17 de março, foi assinado o Decreto 65.573 (isenção para carne e leite).

O efeito geral das medidas sobre a arrecadação de 2021, portanto, soma um valor adicional de R$ 7,309 bilhões em receitas, sendo R$ 5,638 bilhões em redução de benefícios de ICMS, R$ 1,671 bilhão em virtude dos adicionais de alíquotas e R$ 809 milhões em redução de benefícios de IPVA.

O outro dispositivo da Lei nº 17.293/2020 sobre os benefícios tributários de ICMS é o artigo 23:

> 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. (Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020)(grifos nossos)

O artigo 23 da nova lei parece contrariar a Constituição Federal de várias maneiras — pela autorização de concessão de benefícios em lei não específica; pela criação da figura de uma “manifestação legislativa”; e pela criação de uma “manifestação legislativa tácita” após um prazo de 15 dias, em sistemática verdadeiramente inovadora do processo legislativo. Tudo isso quando o §6º do artigo 150 da CF/88 estipula que benefícios só poderão ser concedidos “mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule

exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição".

Mais uma vez, a equipe técnica entende que esse dispositivo incluído na Lei nº 17.293/2020 é inconstitucional. Além disso, é tecnicamente ininteligível, pois condiciona a "manifestação legislativa tácita" favorável à renúncia de receita à *previsão* da despesa na Lei Orçamentária.

Apesar das apontadas fragilidades, já se publicou, em 29/10/2020, o Decreto nº 65.277, de 28/10/2020, ratificando convênios celebrados no âmbito do CONFAZ e remetendo-os ao mecanismo disposto no artigo 23 da Lei nº 17.293/2020.

Recente decisão do Supremo Tribunal Federal[61] pôs fim a interpretações polêmicas de que a EC 3/1993 tivesse resguardado uma exceção para a LC 24/1975 e firmou o entendimento de que, sim, é necessário que haja lei em sentido estrito — e, portanto, processo democrático — para que um benefício seja concedido, não bastando a ratificação de convênio ICMS por meio de Decreto estadual ou distrital para a validade do benefício.

Constatou-se, não obstante, que o governo paulista, por meio de decretos, não só prorrogou benefícios e modificou suas formas de fruição, atingindo de maneira assimétrica contribuintes e operações, como também elevou alíquotas do ICMS, como base na Lei 17.293/2020. Além disso, o governo paulista valeu-se de Decretos para ampliar benefícios tributários, outrora reduzidos, prerrogativa não franqueada pelo questionável artigo 22 da referida lei.

No que tange, em particular, à persistência de concessão de benefícios tributários por meio de decreto, importante destacar que este Tribunal, de forma reiterada, tem advertido o Governo do Estado quanto à impropriedade de referida prática, ainda que a concessão do benefício tenha sido precedida de

[61] Ação Direta de Inconstitucionalidade. STF-ADI 5929/DF, Relator: MIN. EDSON FACHIN, Data de Publicação: Diário Oficial da União n. 39, de 27/02/2020.

Convênio do CONFAZ. No r. voto condutor do Parecer das Contas de 2019, exarado no TC-002347.989.19-6, foi destacado, de forma categórica que:

> Muito mais recentemente, porém, o Supremo Tribunal Federal, cuja jurisprudência oscilava quanto ao tema, reconheceu a necessidade de lei específica para veiculação de incentivo de ICMS, seja para atender à legalidade tributária, seja, especialmente, para cumprir a transparência e controle da execução financeira e orçamentária (ADI nº 5.929- DF, **Sessão Plenária de 14/2/2020**, Rel. Ministro Edson Fachin).
> Sob tal perspectiva e ao encontro do nosso entendimento, a participação do Legislativo afirmou-se definitivamente, pela primeira vez em sede de controle concentrado, como obrigatória para concessão de benefícios fiscais, inclusive de ICMS.
> Assim, os dissensos doutrinários, as oscilações jurisprudenciais e os entendimentos jurídico-administrativos materializados nos sempre doutos Pareceres da Procuradoria- Geral do Estado e dos órgãos fazendários cedem espaço à unânime decisão do E. STF a propósito, tomada no mencionado julgamento de fevereiro de 2020, a partir de legislação do Distrito Federal.
> Afirmada e reafirmada, portanto, **a obrigatoriedade de prévia aprovação do incentivo de ICMS no CONFAZ e da subsequente edição de lei estadual em sentido estrito**, sem prejuízo do cumprimento dos requisitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

VI) Nova Metodologia de cálculo dos benefícios e seus impactos nas estimativas de Renúncia de Receita

Uma das principais e recorrentes críticas da fiscalização da DCG em relatórios anteriores era a inexistência de uma metodologia que efetivamente mensurasse os valores renunciados pelo Governo estadual por meio de benefícios tributários, em especial os de ICMS. Esse avanço, enfim, ocorreu em 2020 com a apuração das renúncias realizadas para o ICMS, benefício a benefício, pelo método da receita perdida, usando a base de dados de 2018.

Os valores calculados pela Assessoria de Política Tributária e Econômica do Gabinete do Secretário até 2020 eram baseados em uma metodologia denominada “alíquotas médias”, uma espécie de regra de três. Os contribuintes de ICMS declaram seus impostos a recolher por meio de um documento chamado GIA – Guia de Informação e Apuração do ICMS.Nesse documento, imputam o valor de suas operações realizadas no período,

discriminando o imposto debitado e creditado sobre suas operações em entradas e saídas, bem como os valores das operações isentas e não tributadas. A ideia, em síntese, consiste em obter uma alíquota média das operações tributadas e aplica-las às operações isentas e não tributadas para se chegar ao quanto o Estado perde de receita ao não tributar tais operações.

Neste exercício, a Coordenadoria de Ação Tributária – CAT (e não mais a APTE) concluiu o seu cálculo de renúncias utilizando a nova metodologia, por meio da qual se calcula o quanto se perdeu de arrecadação com a vigência do benefício sobre as várias operações e prestações, sem levar em consideração os efeitos que a ausência do benefício teria sobre a demanda e a oferta do bem. O nível de detalhamento utilizado pela CAT foi o artigo do RICMS (Regulamento do ICMS) correspondente ao benefício.

O RICMS possui anexos específicos para os benefícios tributários, sendo o Anexo I voltado às isenções, com 173 artigos; o Anexo II voltado às reduções de base de cálculo, com 76 artigos; e o Anexo III, voltado aos créditos outorgados, com 42 artigos. Assim, cada artigo dos Anexos I, II e III e cada decreto independente foi analisado individualmente e gerou um valor de renúncia específico.

O uso de uma metodologia para a efetiva estimação da fruição de benefícios tributários e sua correspondente renúncia de receitas revelou um valor muito maior de renúncias do que se acreditava existir: de uma previsão de R$15,004 bilhões de renúncia de ICMS para 2018[62], posteriormente calculada, pelo método das alíquotas médias, em R$ 15,056 bilhões de fruição[63], foi calculada, com a nova metodologia, uma renúncia efetiva de R$ 43,881 bilhões[64],

[62] LDO 2018. Lei nº 16.511, de 27 de julho de 2017.

[63] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, item 19. Citando dado extraído da LOA 2020, Lei nº 17.244, de 10 de janeiro de 2020.

[64] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, item 10 e, também, Projeto de Lei nº 627/2020, Anexo IV - Demonstrativo dos efeitos, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

correspondente a 31,9% da arrecadação potencial do Estado. **No total das renúncias, de R$ 16,191 bilhões entre ICMS e IPVA[65], chegou-se ao efetivo valor de R$ 46,059[66] bilhões para os dois impostos, um valor 284% maior e equivalente a 29,7% de toda a efetiva arrecadação de ICMS e IPVA naquele exercício.** Não estão incluídas nesse cálculo as renúncias de ITCMD[67] eeventuais renúncias em taxas.

Ao longo da fiscalização, dados sobre a fruição de benefícios foram requeridos e fornecidos, sendo possível a apresentação dos quadros abaixo, de modo a se conhecer quais são e quanto custam as renúncias praticadas pelo governo paulista. Os dados para 2019/2020, no caso do ICMS, e para 2020, no caso de IPVA e ITCMD, foram enviados na Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, e por isso podem ser preliminares e diferentes daqueles que deverão ser publicados no PLDO 2022[68].

Tabela 59 - Renúncias de receitas – ICMS – Valores fruídos por modalidade

ICMS Valores fruídos agregados por modalidade de benefício (*R$ milhões*)	2018/2019(1)	2019/2020(2)
Isenção	14.198,4	13.959,7
Redução de base de cálculo	19.757,3	19.037,3
Crédito outorgado	9.045,2	10.413,9
Regimes especiais	849,9	474,6
Redução de alíquota (Art. 53-A RICMS)	6,4	(3)ND
Outros	24,4	(3)ND
TOTAL	**43.881,6**	**43.885,6**

(1): Conforme Projeto de Lei 627/2020, Anexo IV. Todos os valores referentes a 2018, com exceção dos referentes aos créditos outorgados, calculados para 2019

[65] LDO 2018, Lei nº 16.511, de 27 de julho de 2017. Anexo I, Metas Fiscais.

[66] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, item 19 para IPVA e item 10 para ICMS.

[67] Questionada pela fiscalização, a CAT informa que a renúncia estimada de ITCMD para o período de 01/01/2020 a 31/08/2020 é de R$27,36 milhões. Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, item 10.

68 É o que se apreende da Informação CAT-G 139/21, enviada por meio do TC 010103.989.20-8, evento 80, em atendimento aos incisos XVII e XVIII do Artigo 3º das Instruções nº 01/2020 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

(2): Conforme Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 4. "Benefícios Fiscais ICMS em vigor em 31122020 - Com Valores". Todos os valores referentes a 2019, com exceção dos referentes aos créditos outorgados, calculados para 2020

(3) Valores não discriminados na Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 4. "Benefícios Fiscais ICMS em vigor em 31122020 - Com Valores"

Fontes: Projeto de Lei nº 627/2020 (PLOA 2021), Anexo IV; Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 4.

Tabela 60 – Renúncias de receitas – ICMS – Valores fruídos por faixas de valor

ICMS Valores fruídos agregados por faixa de valor	2018/2019(1)		2019/2020(2)	
	Nº de normativos calculados ou não-nulos	Valor total por faixa (*R$ milhões*)	Nº de normativos calculados ou não-nulos	Valor total por faixa (*R$ milhões*)
Acima de 1 bilhão	11 normativos	27.983,9	10 normativos	26.602,9
Entre 500 milhões e 999,999 milhões	10 normativos	6.238,0	10 normativos	7.807,7
Entre 100 milhões e 499,999 milhões	32 normativos	7.874,9	34 normativos	7.485,9
Abaixo de 100 milhões	119 normativos	1.784,8	126 normativos	1.989,1
TOTAIS	**172 normativos**	**43.881,6**	**180 normativos**	**43.885,6**

(1): Conforme Projeto de Lei 627/2020, Anexo IV e Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, item 10. "Benefícios fiscais ICMS em vigor em 31082020 - detalhamento (sem sigilo)". Todos os valores referentes a 2018, com exceção dos referentes aos créditos outorgados, calculados para 2019

(2): Conforme Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 4. "Benefícios Fiscais ICMS em vigor em 31122020 - Com Valores". Todos os valores referentes a 2019, com exceção dos referentes aos créditos outorgados, calculados para 2020.

Fontes: Projeto de Lei nº 627/2020 (PLOA 2021), Anexo IV; Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, item 10; Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 4.

Para o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA foi disponibilizado também o levantamento das renúncias por normativo:

Tabela 61 - Renúncias de receitas – IPVA – Valores fruídos por normativo (2020)

Dispositivo da Lei 13.296/2008	Modalidade	Objeto do benefício	Montante fruído em 2020 (*R$ milhões*)
Art. 9º, Inciso IV, parágrafo	redução de alíquota	veículos automotores destinados à locação, de propriedade de empresas locadoras	112,92
Art. 13, inciso III	isenção	de um único veículo, de propriedade de pessoa com deficiência física, visual, mental severa ou profunda, ou autista	694,16
Art. 13, inciso IV	isenção	e um único veículo utilizado no transporte público de passageiros na categoria aluguel (táxi)	96,70
Art. 13, inciso V	isenção	veículo de propriedade de corpo consular, bem como de funcionário de carreira diplomática ou de serviço consular	1,73
Art. 13, inciso VI	isenção	ônibus ou microônibus empregados exclusivamente no transporte público de passageiros, urbano ou metropolitano	205,70
Art. 13, inciso VIII	isenção	veículo com mais de 20 (vinte) anos de fabricação	1.012,99
Art. 14	dispensa	privação dos direitos de propriedade do veículo por furto ou roubo, quando ocorrido no território do Estado de São Paulo	690,94
Art. 14	dispensa	estelionato	4,63
Art. 13, inciso I	isenção	máquinas utilizadas essencialmente para fins agrícolas	[(1)]0
Art. 13, inciso II	isenção	veículo ferroviário	[(1)]0
Art. 13, inciso VII	isenção	de máquina de terraplanagem, empilhadeira, guindaste e demais máquinas utilizadas na construção civil ou por estabelecimentos industriais ou comerciais, para monte e desmonte de cargas	[(1)]0
		TOTAL	**2.819,76**

[(1)]Esses tipos de veículos não são obrigados a emplacamento e licenciamento, e por isso não são cadastrados no Detran-SP. Consequentemente, não estão ainda sujeitos à cobrança de IPVA, apesar de estarem incluídos nas hipóteses de incidência do tributo.
Fonte: Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 4. "Benefícios Fiscais IPVA em vigor em 31122020".

E, por fim, também foram obtidos os valores renunciados com os benefícios atrelados ao Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação:

Tabela 62 - Renúncias de Receitas – ITCMD – Valores fruídos por normativo (2020)

Dispositivo da Lei 10.705/2000	Modalidade	Objeto do benefício	Montante fruído em 2020 (*R$ milhões*)
Artigo 6º, I, a	Isenção	Transmissão "causa mortis" de imóvel de residência, urbano ou rural, cujo valor não ultrapassar 5.000 UFESPs e os familiares beneficiados nele residam e não tenham outro imóvel	19,29
Artigo 6º, I, b	Isenção	Transmissão "causa mortis" de imóvel cujo valor não ultrapassar 2.500 UFESPs, desde que seja o único transmitido	16,57
Artigo 6º, I, c	Isenção	Transmissão "causa mortis" de bens móveis de pequeno valor que guarneçam os imóveis referidos nas alíneas anteriores, cujo valor total não ultrapassar 1.500 UFESPs	0,36
Artigo 6º, I, d	Isenção	Transmissão "causa mortis" de depósitos bancários e aplicações financeiras, cujo valor total não ultrapassar 1.000 UFESPs	5,15
Artigo 6º, I, e	Isenção	Transmissão "causa mortis" de quantia devida pelo empregador ao empregado, por Institutos de Seguro Social e Previdência, verbas e prestações de caráter alimentar decorrentes de decisão judicial e o montante de contas individuais do FGTS e do PIS-PASEP, não recebido em vida pelo respectivo titular	13,45
Artigo 6º, I, f	Isenção	Transmissão "causa mortis" na extinção do usufruto, quando o nu-proprietário tiver sido o instituidor	0,69
Artigo 17, §2º	Desconto no recolhimento	Na transmissão "causa mortis", aplica-se o desconto de 5% sobre o valor do imposto devido recolhido no prazo de 90 dias da abertura da sucessão	51,87
Artigo 6º, II, a	Isenção	Transmissão por doação de valor menor que 2.500 UFESP	67,61
Artigo 6º, II, b	Isenção	Transmissão por doação de bem imóvel vinculado a programa de habitação de interesse social	(2)ND
Artigo 6º, II, c	Isenção	Transmissão por doação de bem imóvel doado por particular para o Poder Público	(2)ND
Artigo 6º, §2º	Isenção	Transmissões de quaisquer bens ou direitos a entidades que objetivem à promoção dos direitos humanos, da cultura ou à preservação do meio ambiente	(3)ND
		TOTAL	**174,99**

ND: Não disponível

Notas originais da tabela, conforme Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 4. "Benefícios Fiscais ITCMD em vigor em 31122020 – Retificação de Valores": "(2) A Lei 10.705/2000 não prevê que seja exigida declaração para o item."; "(3) A Lei 10.705/2000 requer que o reconhecimento dessa condição seja feito, de forma cumulativa, pela Secretaria da Fazenda e, conforme a natureza da entidade, pela Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, pela Secretaria da Cultura ou pela Secretaria do Meio Ambiente, de acordo com disciplina a ser estabelecida pelo Poder Executivo".

Fonte: Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 4.

Importante destacar a informação de que a estimativa leva um ano inteiro de trabalho para ser concluída, fazendo com que a renúncia de um exercício seja conhecida apenas dois exercícios depois.

Apesar da inovação na metodologia de estimação da fruição, a metodologia de projeção do valor das renúncias para os exercícios seguintes (valor de interesse para a publicação dos demonstrativos de LDO e LOA) permanece a mesma: o percentual da renúncia de arrecadação apurado em um exercício passado é aplicado à projeção de receita dos exercícios futuros, partindo do pressuposto de que a proporção entre renúncias e receitas arrecadadas será mantida.

Apesar dos nítidos avanços, os cálculos de renúncia de receitas de ICMS pela nova metodologia (agora feitos pela CAT) sofre limitações. Conforme informado pelos técnicos da CAT, pela novidade da tarefa, os resultados da estimação das renúncias de 2018 — o primeiro exercício que contou com esse cálculo — não foram sistematizados e organizados.

Assim, não há um roteiro metodológico para a estimativa de cada benefício, nem foram guardadas, de forma organizada, as memórias de cálculo das estimativas apresentadas, no Anexo IV do PLOA 2021, para os 249 benefícios existentes em 2018. De tal modo, não foi possível o órgão instrutivo inferir sobre o grau de confiabilidade das estimativas apresentadas.

Como forma de mitigar essa limitação, a fiscalização solicitou à CAT uma amostra de memórias de cálculo para 6 benefícios, sendo facultada a escolha entre os dados do exercício de 2018 (já publicados) ou de 2019 (em elaboração). A fiscalização selecionou os benefícios referentes aos artigos 36 do

Anexo I; 9, 18 e 70 do Anexo II; 40 do Anexo III; e ao Decreto autônomo nº 51.597/2007.

As análises das memórias de cálculo foram limitadas pela disponibilidade, e por isso não permitem fazer inferências sobre os cálculos de todos os normativos e fundamentar uma opinião de fiscalização sobre a confiabilidade dos valores estimados para as renúncias de receitas.

É salutar, portanto, um monitoramento quanto aos avanços, especialmente em relação à institucionalização da metodologia — com a elaboração de um anexo metodológico e o registro das memórias de cálculo —, de modo a permitir ao controle interno e externo auditar a confiabilidade dos valores apurados.

Para a projeção dos valores de renúncia de ICMS, ou seja, a previsão de seu valor futuro em 2021, não foi utilizada uma metodologia análoga àquela utilizada para estimar a fruição dos benefícios. Isso significa que os benefícios não foram projetados para 2021 de forma individual também, mas em um único bloco. Assim, o percentual de renúncia apurado em 2018 (caso de isenções e reduções de base de cálculo) e em 2019 (caso dos créditos outorgados) foi aplicado sobre a receita estimada a arrecadar em 2021, assumindo que essa proporção não se alteraria. Por isso, não é possível que se conheça o comportamento particular de um benefício, que pertence a um mercado distinto, que varia de forma independente dos demais.

Os dados disponíveis, comparando os montantes previstos de renúncias e os efetivamente fruídos, por melhor aproximação de competência, publicados ou enviados por meio de requisição de documentos e informações, seguem na tabela abaixo:

Tabela 63 - Renúncias de Receitas de ICMS – Previsto x Fruído

ICMS - Previsto x Fruído (total) *(R$ milhões)*	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Previsto na LDO (n) (1)	14.585	14.612	15.004	23.460	18.146	15.180
Previsto PLOA por normativo (2)	ND	ND	ND	ND	ND	(3)42.274
Fruído LDO (n+2) (1)	13.745	20.458	15.056	14.538		
Fruído por normativo (2)	-	-	(4)43.882	(5)43.886		

Fontes: Lei nº 15.870, de 27 de julho de 2015(LDO 2016); Lei nº 16.291, de 20 de julho de 2016(LDO 2017); Lei nº 16.511, de 27 de julho de 2017(LDO 2018); Lei nº 16.884, de 21 de dezembro de 2018(LDO 2019); Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019(LDO 2020); Lei nº 17.286, de 20 de agosto de 2020(LDO 2021); Projeto de Lei nº 627/2020 (PLOA 2021), Anexo IV; Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 58/2020, item 6; Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 4.

ND: Não disponível

n: ano de referência da LDO

(1): cálculo efetuado pela metodologia de alíquotas médias

(2): cálculo individual por normativo, segundo nova metodologia

(3): Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 58/2020, item 6. "Anexo VIII - Levantamento para Informação Complementar". SFP-EXP-2020/247355.

(4): Projeto de Lei nº 627/2020 (PLOA 2021). Valor referente a 2018, à exceção dos créditos outorgados, calculados para 2019

(5): Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 4. "Benefícios Fiscais ICMS em vigor em 31122020 - Com Valores". Valor referente a 2019, à exceção dos créditos outorgados, calculados para 2020 Fontes: Lei nº 15.870, de 27 de julho de 2015 (LDO 2016); Lei nº 16.291, de 20 de julho de 2016 (LDO 2017); Lei nº 16.511, de 27 de julho de 2017 (LDO 2018); Lei nº 16.884, de 21 de dezembro de 2018 (LDO 2019); Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019 (LDO 2020); Lei nº 17.286, de 20 de agosto de 2020 (LDO 2021); Projeto de Lei nº 627/2020 (PLOA 2021), Anexo IV; Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 58/2020, item 6; Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 4.

Já no caso do IPVA, as projeções das renúncias são realizadas com a simulação de novos valores de contribuição média (arrecadação média por veículo) e número de veículos — ambos apenas para as frotas dos novos anos de fabricação, não para toda frota em operação. Assim, para a LDO 2021, por exemplo, foi estimado o valor médio de contribuição de veículos fabricados em 2020 (estimativa de fechamento do ano, já que a LDO é entregue à Assembleia Legislativa em abril de 2020) aplicando-se a inflação esperada de 2020 ao valor de contribuição de veículos da frota fabricada em 2019.

Tabela 64 - Renúncias de Receitas de IPVA – Previsto x Fruído

IPVA - Previsto x Fruído (total) *(R$ milhões)*	2016	2017	(1)2018	(2)2019	2020	2021
Previsto na LDO (n)	886	898	1.187	1.249	2.737	3.210
Fruído publicado na LDO (n+2)	ND	ND	ND	2.586		
Fruído Informado Requisições			(3)2.178	2.586	(4)2.820	

ND: Não disponível
n: ano de referência da LDO
(1): Em 2018, o valor previsto continha veículos imunes, mas a fruição não. O contrário ocorreu com a redução de alíquotas à empresas locadoras de veículos.
(2): Em 2019, a previsão não continha mais imunes, nem locadoras, mas a fruição contou já com as renúncias às locadoras de veículos.
(3): Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, item 17. "Planilha Renúncia IPVA LDO 2020_B2018".
(4): A fruição contempla também devoluções de tributos pagos por proprietários que vieram a perder o objeto de tributação por roubo, furto ou estelionato, parcela que a previsão para 2020 na LDO não contemplava. Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 4. "Anexo 6 - Benefícios Fiscais IPVA em vigor em 31122020".
Fontes: Lei nº 15.870, de 27 de julho de 2015 (LDO 2016); Lei nº 16.291, de 20 de julho de 2016 (LDO 2017); Lei nº 16.511, de 27 de julho de 2017 (LDO 2018); Lei nº 16.884, de 21 de dezembro de 2018 (LDO 2019); Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019 (LDO 2020); Lei nº 17.286, de 20 de agosto de 2020 (LDO 2021); Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, item 17; Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 4.

Não houve, até a LDO 2021 ou o PLOA 2020, previsões de renúncias para ITCMD ou taxas.

No Estado de São Paulo, o demonstrativo exigido pela Constituição Federal, em seu artigo 165, §6°[69] e no inciso II do artigo 5° da LRF, tem sofrido melhorias desde o PLOA 2019, que foi elaborado em setembro de 2018. A partir desse demonstrativo, alguns equívocos conceituais foram corrigidos, como a inclusão de imunidades no cálculo das renúncias de receitas.

A maior diferença surgiu no Projeto de Lei 627/2020, o PLOA 2021. Pela primeira vez, os valores não apareceram fechados em um grande montante de renúncias, sendo discriminados em categorias menores, além de serem

[69] Constituição Federal de 1988. Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...)

§6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

publicados valores totais, e não apenas a quota-parte do Estado. No caso do ICMS, os gastos tributários foram segregados por artigo do RICMS ou normativo específico para o ano-base (2018).

No caso do IPVA, o demonstrativo seguiu com o valor total da renúncia, não discriminando as suas várias categorias conforme normativo, e contou também com a produção de cenários alternativos.

Já o demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia, constante do artigo 4° da LRF[70], continua incompleto. A partir de 2019, a renúncia de ICMS passou a ser apresentada por Código Nacional de Atividade Econômica (CNAE), com dois dígitos.

Em 2020, surgiu, adicionalmente, uma tabela de renúncias por normativo, restrita aos créditos outorgados. E, no PLOA 2021, a nova metodologia de cálculo da fruição dos benefícios de ICMS foi estendida aos demais tipos de benefícios, fornecendo uma ferramenta de transparência melhor.

A LDO 2021 também foi a primeira que contou com o demonstrativo de compensação da renúncia, apresentando normativos publicados em 2019 que tiveram impacto na receita de 2021. Os benefícios publicados, no entanto, não foram todos os concedidos em 2019 ou até abril de 2020, quando o PLDO é publicado. Nem os planejados para 2021, caso houvesse algum.

Os PPAs paulistas não fazem referências diretas às renúncias de receitas ou a benefícios tributários enquanto estratégia de fomento a atividades privadas que possam contribuir para resultados públicos.

---

[70] Art. 4º - A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2° do art. 165 da Constituição e: (...)

§1º - Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas **metas anuais**, em valores correntes e constantes, **relativas a receitas**, despesas, **resultados nominal e primário** e montante da dívida pública, para o **exercício a que se referirem** e para os **dois seguintes**.

§2º - O Anexo conterá, ainda: (...)

V - **demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita** e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. **(Lei Complementar nº 101/2000,** *grifos nossos*)

A partir das diretrizes genéricas do PPA, poderia estar no escopo da Comissão de Avaliação da Política de Desenvolvimento Econômico do Estado (CAPDE)[71], por exemplo, estudar e propor os meios de se atingir uma maior competitividade para o parque produtivo paulista: identificando quais seriam aqueles setores prioritários; identificando os tipos de empregos prioritários; propondo objetivos e metas específicos; propondo regionalizações; ou propondo sinergias entre investimentos públicos, qualificação de mão de obra e benefícios fiscais.

VII) Escrituração

A escrituração contábil das renúncias de receitas tributárias ainda é matéria controversa, havendo contradição entre a Lei 4.320/1964, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

A NBC TSP 01 indica que:

> 70. Os gastos tributários não devem compor o montante das receitas tributárias.
>
> 71. Na maioria de jurisdições, os governos utilizam o sistema tributário para encorajar certos comportamentos financeiros e para desestimular outros. Por exemplo, em algumas jurisdições, é permitido que os contribuintes deduzam os gastos com saúde da base de cálculo da tributação sobre a renda. Esses tipos de benefícios estão disponíveis somente para os contribuintes. Se a entidade (incluindo pessoa física) não paga tributos, ela não pode se beneficiar. Esses tipos de benefícios são chamados gastos tributários. Os gastos tributários são receitas perdidas, não despesas, e não originam entradas ou saídas de recursos, quer dizer, elas não originam ativos, passivos, receitas ou despesas ao governo tributante. (**Conselho Federal de Contabilidade. 2016. NBC TSP 01 - Receita de Transação sem Contraprestação. Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Brasília : s.n., 2016**)

[71] Criada pela Resolução Conjunta SD/SEP/SF nº 1, de 24/01/2007 alterada pela Resolução Conjunta SD/SEP/SF nº 2, de 16/01/2009.

Já o MCASP, em sua 8ª edição, expõe:

> A evidenciação de renúncia de receitas poderá ser efetuada de diversas maneiras, sendo contabilizada somente nos casos em que seja possível mensurar um valor confiável. Assim, deve-se utilizar a metodologia da dedução de receita orçamentária para evidenciar as renúncias, com o registro na natureza de receita orçamentária objeto da renúncia pelo seu total em contrapartida a uma dedução de receita (conta redutora de receita). (**Secretaria do Tesouro Nacional. 2018. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018. 8ª edição**.)

A fiscalização requisitou informações à Contadoria Geral do Estado sobre a situação corrente da escrituração e esforços empreendidos, tendo recebido como resposta:

> Portanto, considerando o disposto na NBC TSP 01, os gastos tributários não estão sujeitos a registros contábeis na natureza da informação patrimonial, pois não geram ativos, passivos, receitas e despesas ao governo. O mesmo vale para as contas que controlam a natureza de informação orçamentária, considerando que não alcançam o estágio da arrecadação.
>
> Diante do exposto aguardamos o próximo encontro da Câmara Técnica de Contabilidade, em outubro de 2020, com a expectativa de que seja apresentada uma nova orientação por parte da Secretaria do Tesouro Nacional manifestando-se sobre esse assunto de forma que possamos avançar nas tratativas de procedimentos contábeis junto ao SIAFEM. (**Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, item 20. Informação CGE 012/2020)**

VIII) Monitoramento

Monitoramento, avaliação e controle são etapas básicas de um ciclo de gestão de políticas públicas. Por isso, é importante que seja possível calcular o efetivo tamanho das renúncias de receitas incorridas pelo Estado, para que seja possível monitorar os resultados dos benefícios e para que seja feita uma posterior avaliação.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento, por meio da Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 n° 10/2019, enviou à Diretoria de Contas do Governador a Nota Técnica “Monitoramento de Benefícios Fiscais”,

de 31/05/2019. Nela, descreveu-se em parte a metodologia pretendida para instituir o monitoramento de benefícios tributários concedidos.

O monitoramento proposto — já analisado no Relatório das Contas de 2019 — utiliza informações de um sistema chamado *Tableau.* A proposta de monitoramento consiste em verificar a participação dos produtores internos no mercado paulista em comparação com a participação de produtores de outros Estados ou países, e analisar o comportamento dessa participação anualmente, relacionando as variações com a instituição ou vigência de benefício tributário.

Há múltiplos problemas com esse monitoramento proposto, sendo o principal deles o seu baixo alcance explicativo. Há apenas um aspecto considerado: a participação de mercado no território paulista, sem qualquer outra variável explicativa associada.

Diversas outras variáveis podem interferir nessas flutuações desenhadas no relatório de monitoramento. Além de só contar com volume em milhões de reais e percentuais de participação, não há dados sobre empregos, valor adicionado ou produtividade, sobre estrutura de mercado, segmentações do mercado, eventuais choques de oferta ou mesmo sobre outros custos que afetam o setor, como logística de suprimentos e de escoamentos, tecnologias adotadas, falta de mão de obra especializada ou sua interação com a economia de uma região específica.

O órgão de instrução questionou as Secretarias de Estado cujos campos funcionais estiveram envolvidos em benefícios concedidos em 2019 e 2020 sobre suas participações no processo. À exceção da Secretaria de Turismo — que monitora a contrapartida das empresas aéreas decorrentes da redução de alíquota do QAV — nenhuma outra afirmou participar de rotinas de monitoramento ou avaliação de resultados de benefícios tributários. A Secretaria de Desenvolvimento econômico havia mencionado a participação da InvesteSP no monitoramento de contrapartidas de empresas pleiteantes que propuseram projetos de investimento. A InvestSP, no entanto, respondeu:

> A InvestSP acompanha a realização, instalação e funcionamento de todos os projetos de investimento atendidos, independente da existência ou não de pleitos tributários eventualmente apresentados.
>
> As contrapartidas eventualmente impostas para as concessões de benefícios tributários são definidas pelos órgãos competentes e seu acompanhamento não fica a cargo da InvestSP.
>
> Atualmente, o único incentivo previsto na legislação de São Paulo, cuja obrigação de validação do projeto de investimento cabe à InvestSP é o IncentivAuto, instituído pelo decreto 64.130/19, contudo, a informação recebida até a presente data, é de que nenhuma empresa habilitou-se. (**Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 56/2020, item 4**.)(grifos nossos)

Em resumo, o modelo de monitoramento proposto é tímido em seu objeto e restrito em sua abrangência, não proporcionando informações suficientes para que haja uma avaliação de desempenho e vantajosidade sobre a manutenção ou revogação dos benefícios.

O Poder executivo promoveu um corte linear de 20% no volume de benefícios tributários fruídos no ajuste fiscal (como já visto anteriormente neste Relatório). As notas técnicas que acompanharam os decretos que materializaram esses cortes não apresentaram justificativas quanto aos motivos para a seleção de alguns benefícios em detrimento de outros. E assim consta no Anexo IV do PLOA 2021:

> O cálculo foi realizado de forma a se obter uma arrecadação adicional, em linhas gerais, equivalente a aproximadamente 20% da renúncia fiscal. (...) Por fim, destaca-se que a reversão linear aqui apresentada compõe a primeira etapa de uma proposta mais ampla, na qual se almeja a realização de revisões de benefícios fiscais em uma perspectiva mais individualizada em uma segunda etapa. (**Projeto de Lei nº 627/2020, Anexo IV, página 366**)

Conquanto não se ignore a dificuldade política em se implementar uma redução em renúncias fiscais, o uso de um corte linear é sintoma de diversos apontamentos já repetidos neste relatório: a falta de informações e conhecimentos sobre as renúncias de receitas incorridas pelo Estado de São Paulo não propicia um ambiente seguro para tomada de decisões.

Num contexto em que não há previsão de monitoramento e avaliação de benefícios, a ausência de termo de vigência é outra característica de inércia para a acumulação inquestionada de benefícios tributários cujos reais melhoramentos não são conhecidos. Mesmo com a definição de prazo de vários benefícios durante o ajuste fiscal, 88 ainda possuem prazos indeterminados, o que equivale a 6,7% (ou R$ 27,962 bilhões) do valor apurado nas estimativas para 2019/2020. Os que possuem prazo certo somam R$ 5,034 bilhões, ou 11,5% da renúncia apurada em 76 normativos.

IX) Controle Interno

A Secretaria da Fazenda e Planejamento assim se manifestou a respeito da situação atual da atuação do Controle Interno sobre as renúncias de receitas:

> O controle interno aplicado a edição de benefícios fiscais que impliquem renúncias de receitas está suspenso, tendo em vista a proposta de estruturação, no âmbito do Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento, de unidade especializada. Enquanto se aguarda a instituição formal pelo Decreto de reestruturação da Pasta, conforme esclarecido em anterior manifestação dirigida a este Tribunal, os dirigentes da Pasta acompanham com especial atenção a tramitação dos processos, valendo-se, por ora, da assessoria dos membros do Grupo de Trabalho Plano de Ação Renúncia Fiscal – GT PRF, instituído por Resolução do Secretário da Fazenda e Planejamento. (**Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, item 23. Informação CAT 467/2020**)

De fato, os desdobramentos previstos no Plano de Ação não foram cumpridos nos prazos apresentados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, que segue justificando a paralisação do Plano com o atraso na reorganização administrativa da própria pasta.

Desse modo, segue a constatação de que, à espera de uma reestruturação administrativa, todos os processos relativos às renúncias de

receitas não estão sendo apreciados pelo Controle Interno do Poder Executivo, em desacordo com as regras constitucionais.

Ainda em relação à atividade de controle interno de cada órgão, nada impede que a Secretaria da Fazenda e Planejamento crie sua própria unidade de auditoria interna sobre renúncia de receitas. No entanto, não é a esse tipo de controle que se refere a recomendação específica dos Pareceres Prévios, e sim àquele Controle constitucionalmente exigido a todo Poder. Ou seja, a fiscalização contábil, financeira e operacional desse tema não pode ser afastada do Sistema de Controle Interno do Executivo.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho



09. APLICAÇÃO NO ENSINO

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

9 APLICAÇÃO NO ENSINO

A verificação das ações relacionadas à aplicação em Manutenção e Desenvolvimento no Ensino foram analisadas de forma detalhada nos autos do **TC-010094.989.20-9 - Acessório 2 – Acompanhamento e Avaliação da Aplicação dos Recursos no Ensino** e sintetizadas no relatório principal das contas do Governador, TC-005866.989.20-5, evento 411 - fls. 346/350.

De acordo com os dados analisados pela DCG, o Governo do Estado de São Paulo aplicou o percentual de **25,17% no Ensino**, desconsiderados os valores destinados às aposentadorias e pensões. Ao somar o montante utilizado com pagamentos de inativos, o percentual passa a ser de 32,32%.

A DCG alertou que a promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que incluiu o § 7º no art. 212 da Constituição Federal[72], passou a vedar a utilização dos recursos destinados ao Ensino para o pagamento de aposentadorias e pensões, conflitando, desse modo, com a modulação proferida no Parecer das Contas do exercício de 2018, tratadas no TC-006453.989.18-8.

Também destacou a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal de 17 de agosto de 2020 que julgou parcialmente procedente a ADI 5719 para: (i) declarar a inconstitucionalidade integral do art. 26, I da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo e (ii) declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da mesma Lei, para que os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para

[72] Constituição Federal. Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...] § 7º É vedado o uso dos recursos referidos no **caput** e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.

efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação. A referida decisão transitou em julgado em 22/09/2020[73].

Lembrou que a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 está vigente e de acordo com o seu art. 5º, inciso III[74], as despesas necessárias ao custeio atuarial e financeiro do Sistema Previdenciário Próprio, computadas como aplicação de recurso no ensino, estão limitadas à parcela que exceder os 25% exigidos pelo art. 212 da Constituição Federal.

Além disso, verificou que existe ação impetrada em 09/11/2020 junto ao Supremo Tribunal Federal contra a referida Lei e, até o momento da finalização do seu relatório, sem decisão de mérito.

A DCG elaborou as tabelas a seguir que demonstram a apuração dos montantes aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e os valores destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões de servidores inativos:

Tabela 65 - Despesas com MDE

DESPESAS COM MDE	R$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	25.902.391	76%
ENSINO SUPERIOR	8.075.752	24%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	**33.978.143**	**100%**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**135.004.751**	
PERCENTUAL APLICADO	**25,17%**	

[73] Certidão de Trânsito em julgado. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344506045&ext=.pdf>. Acesso em 14/06/2021.

[74] Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018. **Art. 5º -** Considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, as despesas abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aquelas destinadas a: [...] **III** - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio. (*Inciso III com eficácia restaurada pela decisão da ADIn nº 2077323-86.2019.8.26.0000 proferida em 02/10/2019, que julgou extinto o processo sem resolução do mérito e cassou a liminar*).

DESPESAS COM INATIVOS DA EDUCAÇÃO	R$ milhares	%
ENSINO BÁSICO - Parcela ref. a insuficiência financeira	7.525.269	78%
ENSINO SUPERIOR - Parcela ref. a insuficiência financeira (*1)	2.136.529	22%
TOTAL DAS DESPESAS DE INSUF. FINANCEIRA (BÁSICO + SUPERIOR)	**9.661.798**	**100%**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**135.004.751**	
PERCENTUAL APLICADO	**7,16%**	

DESPESAS COM MDE + DESPESAS COM INATIVOS	R$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	33.427.661	77%
ENSINO SUPERIOR	10.212.280	23%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	**43.639.941**	**100%**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**135.004.751**	
PERCENTUAL TOTAL APLICADO	**32,32%**	

Fonte: Sigeo, dados definitivos (TC-005866.989.20-5, evento 411 - fl. 347).
(*1) inclui insuficiência financeira do exercício de 2019, empenhada e paga em 2020 sob a rubrica de Despesas de Exercícios Anteriores.

Das despesas consideradas como aplicadas na Manutenção e Desenvolvimento no Ensino, no valor de R$ 33.978.143 mil, a DCG excluiu as seguintes:

Tabela 66 - Exclusões e Glosas MDE

	R$ milhares		
EXCLUSÕES E GLOSAS	**BÁSICO**	**SUPERIOR**	**SOMA**
Exclusão de Despesas com inativos, auxílio funeral, restaurantes universitários, PASEP, gratuidade de transporte de alunos; (*1)	165.443	259.784	425.227
Exclusão de Despesas Intra SPPREV;	33.733	8.974	42.707
Exclusão de Restos a Pagar Cancelados;	14.666	2.563	17.229
Exclusão do Reembolso de despesas com profissionais do Ensino de escolas municipalizadas	91.991	0	91.991
SOMA	**305.833**	**271.321**	**577.154**

Fonte: Sigeo, dados definitivos (TC-005866.989.20-5, evento 411 - fl. 348).

Sobre o pagamento de profissionais do magistério com recursos do FUNDEB, verificou que o índice atingiu 67,86%, acima dos 60% exigidos no art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias[75], e acima do registrado no exercício anterior, que foi de 60,53%.

O quadro a seguir demonstra a aplicação dos recursos do FUNDEB no exercício de 2020:

Tabela 67 - Aplicação dos Recursos do FUNDEB

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R$ milhares	%
.PAGAMENTOS COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	11.309.263	67,86%
.OUTROS SERVIDORES	1.316.433	7,90%
SUBTOTAL	**12.625.696**	**75,76%**
.OUTRAS DESPESAS DO ENSINO	4.039.326	24,24%
SUBTOTAL	**16.665.022**	**100,00%**
SALDO A APLICAR	0	0,00%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	**16.665.022**	**100,00%**

Fonte: Relatório de Instrução da DCG (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 348).

Ressaltou que, em relação ao FUNDEB, o Governo do Estado tem utilizado parte dos valores para pagamentos de despesas com inativos da Educação (insuficiência financeira). Nos exercícios de 2018 e 2019, foram gastos R$ 3,415 bilhões de recursos de referido Fundo, por ano, para pagamento dessas despesas.

[75] ADCT conforme Emenda Constitucional nº 53/2006. **Art. 60.** Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. *(Antes das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020).*

Lembrou que o assunto também foi discutido no exame das Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), tendo constado do Parecer que, a partir do exercício de 2020 e, nos quatro seguintes, o Governo reduziria anualmente 1/5 do valor de R$ 3.415.306 mil.

Verificou que em 2020 o Estado cumpriu a determinação relativa à redução de 1/5, visto que foi desembolsado R$ 2,732 bilhões para pagamento de inativos com recursos do Fundo.

Lembrou que a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, tornou o FUNDEB permanente, sendo que entrou em vigor na data da sua publicação (DOU 27/08/2020) e produziu efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021.

Assim, se fosse desconsiderado o valor de R$ 2.732.245 mil referente à insuficiência financeira, o Estado deixaria de cumprir o princípio da anualidade disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

A DCG também realizou fiscalizações relacionadas à aplicação dos recursos repassados às Associações de Pais e Mestres (APMs) por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista), previsto na Lei nº 17.149/2019.

De acordo com a DCG, assim se apresentaram os repasses às APMs:

Tabela 68 - Repasses para as APMs: PDDE Paulista, FDE e Recursos Vinculados Federais

	R$ milhares	
Repasses para as APMs: PDDE Paulista, FDE e Recursos vinculados federais	**dez/19**	**dez/20**
Programa 0815 - Gestão Institucional da Secretaria da Educação Ação 6174 - operação da Rede de Ensino Básico	**728.592**	**881.150**
Recursos **Tesouro** Estadual - **FUNDEB** - via PDDE Paulista	568.393	646.817
Recursos **Tesouro** - via PDDE Paulista	82.839	205.886
Recursos **Tesouro** - via FDE	77.360	0
Recursos **Vinculados Federais** - CTA-PTE Salário Educação (*1)	0	28.447
TOTAL	**728.592**	**881.150**

Fonte: SIGEO, dados definitivos (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 349).

Obs.: Dos recursos de fonte federal – 005003002 – Cota parte do salário educação, no total de R$ 28.447 mil, parte se destina a liquidação de débitos trabalhistas - Lei 14.689 (R$ 150,07 mil) e o restante se refere a repasse ao PDDE Paulista – Lei 17.149/2019 (R$ 28.297 mil).

Em dezembro/2020 foram repassados R$ 846 milhões às APMs paulistas. A Fiscalização analisou a situação das prestações de contas, aplicou questionários às APMs sobre a gestão financeira dos recursos e analisou informações do sistema da Secretaria Escolar Digital.

Em sua análise, as conclusões revelaram situações em desacordo com a recomendação deste Tribunal de Contas consignada no Parecer Prévio de 2019 e em desconformidade com as disposições regulamentares da Secretaria da Educação[76] para prestações de contas e novos repasses, tais como:

- Número reduzido (30,76%[77]) de prestação de contas apresentadas no prazo determinado (janeiro/2021);

[76] Resolução SEDUC 49/2020.

[77] Conforme o sistema SED. Informações prestadas pela Secretaria da Educação.

- Repasse de recursos às APMs antes da aprovação e até mesmo antes da apresentação das contas relativas ao recurso anterior;
- Dificuldade das APMs na prestação de contas;
- Diversos problemas enfrentados pela administração que vêm dificultando a implementação do sistema “Gestão Ágil”;
- Fragilidade das funcionalidades e das informações inseridas no sistema, principalmente aquelas referentes à ausência de Planos de Aplicação Financeira e às Pesquisas de Preços em documento com formato não manipulável;
- Ausência de controle que identifique o real saldo em disponibilidades financeiras das APMs, com evidências de que grande parte das APMs beneficiárias ainda contava com relevante saldo em conta corrente bancária.

Diante do apurado pela equipe de Fiscalização, a DCG entende que os repasses efetuados às APMs, poderiam servir de meio para cumprimento artificial do mínimo de 25% da receita de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do exercício de 2020, em virtude do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

Verificou que, se fossem desconsiderados os recursos destinados ao PDDE Paulista, a aplicação no Ensino seria de 24,95% e 24,54% nos exercícios de 2019 e 2020, respectivamente.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: **Governador João Doria**
Relator: **Conselheiro Dimas Ramalho**



10. APLICAÇÃO NA SAÚDE

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

10 APLICAÇÃO NA SAÚDE

A análise sobre a aplicação de recursos em ações e serviços aplicados na Saúde foi realizada de forma detalhada nos autos do **TC-010100.989.20-1** e resumidas no relatório principal das contas do Governador, no evento 411 do TC-005866.989.20-5, fls. 351/364.

Os trabalhos da Fiscalização contaram com consultas aos bancos de dados do Sistema de Administração Financeira do Estado e análise técnica dos documentos encaminhados pelo Poder Executivo[78], em cumprimento ao disposto nos artigos 13 e 14 das Instruções nº 02/2016[79] e dos artigos 15 e 16 das Instruções nº 01/2020[80] deste Tribunal de Contas.

Além disso, os demonstrativos foram publicados do Diário Oficial do Estado em 30/01/2021 e o Balanço Geral do Estado encaminhado a esta Corte trouxe à p. 117 o Demonstrativo da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de

[78] Juntados nos autos do TC-010100.989.20-1.

[79] Instruções TCESP nº 02/2016. **Art. 13.** Para fins de acompanhamento, o Poder Executivo deverá encaminhar a este Tribunal, até o dia 15 (quinze) do segundo mês subsequente ao trimestre encerrado, os seguintes documentos: **I** - demonstrativo trimestral do valor aplicado nas ações e serviços de saúde, destacando as receitas vinculadas nos termos do inciso II, § 2º, do art. 198 da Constituição Federal, e as despesas realizadas segundo sua natureza, individualizadas por fonte de recursos; **II** - cópias das atas das audiências públicas realizadas na Assembleia Legislativa para apreciação dos relatórios financeiros e operacionais da saúde; e **III** - extratos da conta corrente bancária dos restos a pagar da saúde - incluindo aplicações financeiras, acompanhados de demonstrativo detalhado dos pagamentos efetuados. **Art. 14.** O Poder Executivo encaminhará a este Tribunal, até o dia 30 (trinta) de abril, a seguinte documentação relativa ao exercício anterior: **I** - resumo das despesas realizadas com o pagamento de pessoal da área da saúde, devidamente vistado pelos membros do Conselho Estadual de Saúde - CES; e **II** - protocolo de entrega gerado pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde – SIOPS, atestando o envio do relatório ao Ministério da Saúde, bem como a carta dirigida ao Conselho Estadual de Saúde devidamente vistada pelos seus membros.

[80] Instruções TCESP nº 01/2020. **Art. 15.** O Poder Executivo, por meio da Secretaria da Fazenda e Planejamento, encaminhará a este Tribunal, por meio de inserção no processo eletrônico específico - *Acessório 4 – Aplicação na Saúde – Contas do Governador*-, até o dia 30 (trinta) de abril, a seguinte documentação, assinada digitalmente, relativa ao exercício anterior: **I** -resumo das despesas realizadas com o pagamento de pessoal da área da saúde, devidamente vistado pelos membros do Conselho Estadual de Saúde -CES; e **II** - protocolo de entrega gerado pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde – SIOPS, atestando o envio do relatório ao Ministério da Saúde, bem como a carta dirigida ao Conselho Estadual de Saúde devidamente vistada pelos seus membros. **Art. 16.** A Secretaria da Saúde, por suas Unidades e demais órgãos da Administração Direta e Indireta, deverá manter arquivos específicos para: **I** - documentação das despesas, distinguindo-se as amparadas por recursos próprios, por recursos do Sistema Único de Saúde – SUS e por outros convênios; **II** - posição financeira conciliada das contas vinculadas à saúde, a saber: **a)** com recursos próprios; **b)** com recursos do Sistema Único de Saúde - SUS (Piso de Atenção Básica - PAB e/ou Médio e Alto Custo/Complexidade e Autorização de Internação Hospitalar -MAC-AIH); e **c)** demais recursos; e **III** - processos licitatórios, bem como os de inexigibilidades e de dispensas, devidamente formalizados, que envolvam recursos da saúde, contendo os documentos exigidos pela Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações.

Saúde[81], o qual a Fiscalização recomenda sua republicação específica no Diário Oficial do Estado, pelos motivos que serão expostos adiante.

Para a realização dos trabalhos, foi observado o disposto na Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamentou o §3º do art. 198 da Constituição Federal[82] para dispor sobre os valores mínimos e as normas de cálculo do montante e percentual mínimo a serem aplicados, anualmente, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, e para estabelecer os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde, inclusive dos recursos estaduais destinados aos seus respectivos municípios.

Ainda, a Lei Complementar nº 141/2012 apresentou as despesas que poderiam ou não ser computadas como ações e serviços públicos de saúde (arts. 3º[83] e 4º[84]), identificou a receita estadual que deveria ser considerada como

[81] Evento 390.4 do TC-005866.989.20-5 – fl. 118.

[82] Constituição Federal. **Art. 198.** As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] **§ 3º** Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: **I** - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; **II** - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; **III** - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; IV - (revogado).

[83] Lei Complementar nº 141/2012. **Art. 3º** Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a: **I** - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária; **II** - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais; **III** - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS); **IV** - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS; **V** - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos; **VI** - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar; **VII** - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos; **VIII** - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças; **IX** - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde; **X** - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais; **XI** - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e **XII** - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

[84] Lei Complementar nº 141/2012. **Art. 4º** Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de: **I** - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde; **II** - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área; **III** - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal; **IV** - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso

base de cálculo do percentual mínimo de recursos a serem aplicados (arts. 6º[85], 9º[86] e 10[87]), definiu as diretrizes para elaboração, transparência e visibilidade das prestações de contas periódicas e respectivas audiências públicas na Casa Legislativa do ente federativo (art. 31 a 36), e instituiu as normas de fiscalização da gestão da saúde, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 esferas de governo, determinando em seu artigo 38[88] os itens de análise dos órgãos de controle, que foram objeto da instrução processual.

A Fiscalização apresentou de forma sintética a **receita arrecadada em 2020**, que é **base de cálculo para apuração dos gastos com saúde**, comparando-a com a arrecadação de 2019, conforme a tabela a seguir:

II do art. 3º; **V** - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade; **VI** - limpeza urbana e remoção de resíduos; **VII** - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais; **VIII** - ações de assistência social; **IX** - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e **X** - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

[85] Lei Complementar nº 141/2012. **Art. 6º** Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, **12%** (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

[86] Lei Complementar nº 141/2012. **Art. 9º** Está compreendida na base de cálculo dos percentuais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios qualquer compensação financeira proveniente de impostos e transferências constitucionais previstos no § 2º do art. 198 da Constituição Federal, já instituída ou que vier a ser criada, bem como a dívida ativa, a multa e os juros de mora decorrentes dos impostos cobrados diretamente ou por meio de processo administrativo ou judicial.

[87] Lei Complementar nº 141/2012. **Art. 10.** Para efeito do cálculo do montante de recursos previsto no § 3º do art. 5º e nos arts. 6º e 7º, devem ser considerados os recursos decorrentes da dívida ativa, da multa e dos juros de mora provenientes dos impostos e da sua respectiva dívida ativa.

[88] Lei Complementar nº 141/2012. **Art. 38.** O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito: **I** - à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual; **II** - ao cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; **III** - à aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, observadas as regras previstas nesta Lei Complementar; **IV** - às transferências dos recursos aos Fundos de Saúde; **V** - à aplicação dos recursos vinculados ao SUS; **VI** - à destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde.

Tabela 69 - Receita base de cálculo do gasto com saúde – 2020 x 2019

RECEITAS	Valor Arrecadado (R$ Milhares)		AH
	4º Trimestre 2019	4º Trimestre 2020	%
Total Geral	**134.305.074**	**135.004.751**	**0,52%**
IMPOSTOS (*1)	132.541.229	133.276.940	0,56%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	1.763.845	1.727.811	-2,04%

Fonte: SIGEO – Receitas (TC-005866.989.20-5, Evento 411.3, fl. 352).
(*1) Inclui, além dos impostos estaduais, o IRRF, a Dívida Ativa e encargos tributários de multas e juros e parcelamentos.

Observou que as **despesas que podem compor o mínimo de 12% na aplicação em saúde devem ser destinadas às ações e serviços públicos de acesso universal, igualitário e gratuito**. Também devem estar em conformidade com objetivos e metas estabelecidos no Plano Estadual de Saúde do Governo do Estado de São Paulo e ser de responsabilidade específica do setor.

As **despesas liquidadas na função saúde** com **recursos da Fonte Tesouro**, por programa e ação, **sem exclusões**, no **exercício de 2020, totalizaram R$ 21,305 bilhões**[89].

As despesas referentes aos recursos do FECOEP – Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza totalizaram R$ 868,5 milhões em 2020, todavia, não foram computadas para efeito do cálculo mínimo constitucional nas aplicações em serviços públicos de saúde, em decorrência de entendimento mantido em decisão do Tribunal Pleno de 30/06/2020 quando do julgamento das contas anuais do exercício de 2019[90].

89 De acordo com a DCG, este montante apresenta a execução de despesas na função saúde em fonte 001 – Tesouro Dotação Inicial e fonte 081 – Tesouro – Dotação Inicial e Crédito Suplementar intraorçamentário.
90 TC-002347.989.19-6. Contas do Governador. Exercício de 2019. Recomendação: "20. Exclua, do cômputo da aplicação em saúde, as despesas relativas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza (FECOEP), elaborando programação adequada para a utilização dos referidos valores".

Na despesa bruta, foram incluídas as que estão sob o código específico “Covid” demonstradas a seguir, separadas por fonte de recurso[91].

De acordo com a verificação da DCG, o gasto com **despesas sob o código específico “Covid” alcançou no 4º trimestre de 2020 o montante liquidado de R$ 4 bilhões**, o que **equivale a 21,4% da despesa líquida total de R$ 18,823 bilhões** e 2,91% da Receita Proveniente de Impostos e Transferências (R$ 135,005 bilhões)[92].

De acordo com a Fiscalização, assim se apresentou o cálculo do percentual de aplicação de recursos em ações e serviços de saúde pelo Estado de São Paulo:

Tabela 70 - Apuração do percentual de aplicação de recursos em ações e serviços de saúde - R$ Milhares

	2019	2020
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS	**134.305.074**	**135.004.751**
DESPESAS - FUNÇÃO SAÚDE - TESOURO	**19.938.588**	**21.304.575**
EXCLUSÕES	2.331.594	2.481.241
Despesas excluídas	2.310.967	2.463.947
Cancelamento de Restos a Pagar[93]	20.627	17.294
DESPESA LÍQUIDA	**17.606.994**	**18.823.334**
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO[94]	**13,11%**	**13,94%**

Fonte TC-005866.989.20-5, evento 411.3, fl. 355.

91 Análise quanto à adequação dos procedimentos contábeis adotados para identificação das despesas específicas de enfrentamento à Pandemia é realizada em processo específico de Acompanhamento Especial COVID – TC-015493.989.20-6.

92TC-010100.989.20-1 – evento 74.2, fls. 26 e 34.

93 Os cancelamentos de restos a pagar foram obtidos por meio do SIGEO e referem-se aos lançamentos na função 10-Saúde, fonte 001 e 081, contas 63.192.0101/0201/0151/0251 e 63.291.0101/0106/0201/0156/0251. Foram desconsiderados os cancelamentos de Restos a Pagar oriundos de Fonte de Recursos FECOEP.

94 Valores apurados no Relatório Acessório 4 – Aplicação na Saúde do 4º Trimestre de 2019.

As ‘Despesas Excluídas’ pela DCG em 2020, no valor de R$ 2,464 bilhões, consideram as relacionadas a seguir de acordo com informações extraídas do SIGEO[95]:

Tabela 71 - Exclusões da Despesa Bruta com Saúde

EXCLUSÕES	4º trimestre 2020 (em R$ Milhares)
Despesa Intraorçamentária[96]	1.289.346
Aposentadorias e pensões	11.365
Insuficiência financeira	693.374
Demais deduções	469.862
TOTAL	**2.463.947**

Fonte TC-005866.989.20-5, evento 411.3, fl. 356.

De acordo com a DCG, sob a denominação de “Demais deduções” ainda estão sendo excluídas as despesas a seguir, que também foram acatadas pelo Governo do Estado de São Paulo:

- Despesas com fornecimento de cestas básicas e serviços de fornecimento e distribuição de cestas básicas[97], no total de R$ 1,970 milhão, que no entendimento da Fiscalização, não integram as ações e serviços públicos de saúde (LC 141/2012, art. 4º, VIII);
- Auxílio funeral que consta do “Programa 0940 – Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS”, “Programa 1729 – Atenção ao Adolescente/Jovem em Cumprimento de Medida Socioeducativa

[95] Função 10 – Saúde, fonte de recursos 001-TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR, e 081-TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR-INTRA.

[96] A exclusão referente à “despesa intraorçamentária”, no montante de R$ 1.289.346 mil considera toda a despesa intraorçamentária (modalidade 91) na função saúde, exceto a correspondente à Contribuição Patronal (31911301), que é computada como gasto com saúde para fins do cálculo do limite constitucional.

[97] Item 33903026 e item 33903924.

e Cautelar" e o "Programa 0930 - Atendimento Integral e Descentralizado no SUS no Estado de São Paulo" que somam juntos no total de R$ 1,239 milhão;

- Assistência Médica realizada pelo IAMSPE no total de R$ 440,716 milhões;
- Outros Benefícios Assistenciais[98] no valor de R$ 59 mil.

Em relação ao '**Programa 0944 - Recomeço: Uma vida sem drogas'** no item de 'Despesas Intraorçamentárias', a Fiscalização excluiu o valor de R$ 25,937 milhões[99] da Secretaria da Saúde por se tratar de despesa intraorçamentária propriamente dita e no item de 'Demais Deduções' foi excluído o valor de R$ 25,937 milhões da Secretaria de Desenvolvimento Social, pois entendeu que as ações desenvolvidas e entidades beneficiadas com esses recursos não se referem aos serviços de saúde dentro do que determina a Lei Complementar nº 141/2012, tratando-se de subvenções a entidades de assistência social.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento, ao tomar conhecimento do Relatório de Instrução relativo ao 2º trimestre/2020, contestou a realização desta dupla exclusão realizada pela fiscalização:

> Observamos que no item das despesas intraorçamentárias, houve a exclusão de montante de valor do Programa recomeço - Crack, não realizados por esta Contadoria Geral do Estado, de R$ 11.566 mil. A Contadoria procedeu à exclusão dessa despesa em Demais deduções. No item demais deduções, a Diretoria de Contas do Governador trata novamente a dedução do mesmo valor gerando dessa forma uma duplicidade nas exclusões consideradas.[100]

No entanto, a DCG esclareceu em seu relatório que as exclusões vêm sendo realizadas pela fiscalização, considerando o valor destinado ao **Programa Recomeço** dentro da função Saúde por ser entendida como sendo de

[98] Item 339008.
[99] R$ 25.936.888.
[100] Conforme relatado pela DCG no evento 411.3 do TC-005866.989.20-5, p. 357.

assistência social. Assim, a primeira dedução é em decorrência de tratar-se de despesa intraorçamentária (para evitar duplicidade), e a segunda dedução é consequência da glosa **pelo entendimento de que não se trata de Aplicação em Serviços Públicos de Saúde e sim, gastos de natureza assistencial**.

Além disso, lembrou que, na Lei Orçamentária de 2020, consta na programação da Secretaria de Desenvolvimento Social o Programa 'Recomeço uma vida sem drogas':

> Programa: 0944 Recomeço uma vida sem drogas
>
> Ação: 6186 OPERACIONALIZAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL
>
> Descrição: Operacionalização e implantação de novas unidades do serviço de acolhimento institucional (atuais comunidades terapêuticas) para pessoas dependentes de substâncias psicoativas.

Também está incluída na LOA uma parte do 'Programa: 0944 Recomeço uma vida sem drogas', sendo executado pela Secretaria da Saúde na ação 6184 PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE DE ENFRENTAMENTO AO CRACK – "RECOMEÇO", cujo valor de R$ 8,546 milhões não está sendo glosado pela DCG.

Sobre as **Audiências Públicas de Apreciação dos Relatórios Financeiros e Operacionais da Saúde**, a DCG recordou que nos exercícios de 2016 e 2017 houve recomendação para que as cópias das atas das audiências públicas fossem encaminhadas em cumprimento às Instruções do TCESP e ao disposto no § 5º, do art. 36 da Lei Complementar Federal nº 141/2012[101], sendo que na apreciação das Contas de 2019 (TC-002347.989.19-6) constou a determinação para que fossem promovidas audiências públicas na área da saúde em observância à mencionada Lei.

[101] Lei Complementar nº 141/2012. **Art. 36**. O gestor do SUS em cada ente da Federação elaborará Relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterá, no mínimo, as seguintes informações: [...] **§ 5º** O gestor do SUS apresentará, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Casa Legislativa do respectivo ente da Federação, o Relatório de que trata o caput.

Após igual questionamento sobre o Relatório da Saúde do 1º trimestre de 2020, o Executivo encaminhou o Parecer elaborado pela Procuradoria da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que responde à consulta formulada pela Presidente da Comissão de Saúde daquela Casa se o comparecimento do Sr. Secretário de Saúde, em uma mesma Comissão de Saúde, atenderia, simultaneamente, ao art. 52-A da Constituição Estadual[102] e ao § 5º, do art. 36 da Lei Complementar Federal nº 141/2012, nos mesmos moldes ao realizado nos exercícios anteriores, não tendo sido apontada objeção sobre este ponto.

Contudo, a DCG ressaltou que não foi informada uma providência em relação à realização de tais audiências conforme predispõem os instrumentos legais. Ainda, que o apontamento deste Tribunal não se opõe à realização de um único evento, ou que a audiência pública se dê concomitante à reunião da Comissão responsável. O que se determina é que referido evento seja convocado de forma a dar amplo acesso à população para se equiparar a uma audiência pública.

[102] Constituição do Estado de São Paulo. **Art. 52-A -** Caberá a cada Secretário de Estado, semestralmente, comparecer perante a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa a que estejam afetas as atribuições de sua Pasta, para prestação de contas do andamento da gestão, bem como demonstrar e avaliar o desenvolvimento de ações, programas e metas da Secretaria correspondente. **§1º -** Aplica-se o disposto no "caput" deste artigo aos Diretores de Agências Reguladoras. **§2º -** Aplicam-se aos procedimentos previstos neste artigo, no que couber, aqueles já disciplinados em Regimento Interno do Poder Legislativo. **§3º -** O comparecimento do Secretário de Estado, com a finalidade de apresentar, quadrimestralmente, perante Comissão Permanente do Poder Legislativo, a demonstração e a avaliação do cumprimento das metas fiscais por parte do Poder Executivo suprirá a obrigatoriedade constante do "caput" deste artigo. **§4º -** No caso das Universidades Públicas Estaduais e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, incumbe, respectivamente, aos próprios Reitores e ao Presidente, efetivar, anualmente e no que couber, o disposto no "caput" deste artigo.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho



11. GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

11 GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

São Paulo Previdência – SPPREV, autarquia sob regime especial, gestora única do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos civis titulares de cargos efetivos e dos militares do Estado de São Paulo, foi objeto dos trabalhos de fiscalização realizados pela DCG (TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 188/327) no intuito de verificar a **gestão previdenciária**, bem como, os **impactos da recente Reforma da Previdência Estadual**, aprovada pela Lei Complementar nº 1.354/2020 e a Emenda à Constituição Estadual nº 49/2020, ambas de 06/03/2020.

Um dos maiores desafios do Estado e da SPPREV consiste no **equacionamento do déficit**. Nesse sentido, a Fiscalização constatou que as iniciativas empreendidas pela autarquia em 2020 não foram suficientes na busca do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência.

Houve, entretanto, alguns resultados benéficos decorrentes da nova Reforma da Previdência, a exemplo:

Da diminuição do benefício médio dos pensionistas, visto que foi imposta a irreversibilidade de cotas;

Do aumento da receita decorrente da contribuição previdenciária dos inativos que recebem acima de um salário-mínimo;

E do acréscimo na arrecadação das receitas previdenciárias de pouco mais de 3% em relação a 2019.

Apesar disso, o crescimento das receitas não acompanhou o das despesas, aumentando a insuficiência financeira.

Descreve-se, a seguir, o panorama **de desequilíbrio fiscal,** que vem se acentuando, e a **situação do RPPS** paulista, gerido pela SPPREV:

O RPPS adota o **Plano Financeiro**, em que as **insuficiências são aportadas pelo Ente Federativo.**

O déficit financeiro ultrapassou os R$ 27 bilhões em 2020 (R$ 27.432.104 mil). Mais especificamente, em apenas um único ano, de 2019 a

2020, houve um crescimento próximo a 24%, ou seja, mais de R$ 5 bilhões, num único ano, mesmo com a reforma previdenciária.

Desde 2018, conforme informações da SPPREV, **o gasto total da previdência dos servidores públicos** de São Paulo **é maior que as despesas em saúde ou educação.**

A previsão é de que **esse gasto com inativos (em 2020, R$ 42,36 bilhões) deva ultrapassar as despesas com ativos** em 2022.

O **número total de inativos já supera o de ativos** desde 2019. Segundo a Avaliação Atuarial de 2021, **537.418 inativos** (407.957 aposentados e 129.461 pensionistas) e **440.181 ativos**, apesar desses números não serem exatos, uma vez que foram baseados em **cadastro** desatualizado por falta de envio de dados de determinados órgãos e entidades da Administração Pública.
Essa razão entre os servidores ativos e os inativos, em 2020, chegou a 0,82, configurando alto índice de dependência de aportes do Estado, por consequência do próprio regime adotado de **Repartição Simples.**

Reconheceu-se um **Passivo Atuarial de R$ 953 bilhões.**

Assim, segundo a DCG, as medidas previstas na reforma previdenciária se mostram insuficientes, mesmo a longo prazo, bem como o desenvolvimento de ações para cumprir **as recomendações desta Corte de Contas tem se mostrado lento e com muitas outras vulnerabilidades** que merecem ser detalhadas, conforme segue:

<u>Quanto à governança e gestão da SPPREV:</u>

1. Apesar de a SPPREV ter que atuar, por clara disposição legal, como única entidade gestora do RPPS e RPPM do Estado, as atividades de concessão, pagamento e manutenção de aposentadorias dos Poderes Legislativo, Judiciário, assim como do TCESP, Universidades e Ministério Público Estadual não estão sendo efetuados pela SPPREV desde a sua criação, contrariando o que dispõe o § 1º do art. 2º combinado com o art. 3º da Lei Complementar 1.010/2007.

2. Não há um controle dos processos encaminhados à procuradoria jurídica para cobrança de valores pagos indevidamente, em razão de benefícios que deveriam ter sido cessados – por óbito, por exemplo – mas não o foram.
3. Há falhas na interface entre o Sistema de Gestão Previdenciária (SIGEPREV) e o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOBI), resultando em pagamentos indevidos. Segundo a DCG, em relação aos benefícios suspensos, "a média calculada entre a data do óbito e a data do último pagamento destes benefícios suspensos gira em torno de 4,6 meses, ou seja, a SPPREV demorou em média 140 dias para suspender o benefício depois do óbito, sendo que o maior valor encontrado foi de 634 dias, ou seja, mais de 21 meses para suspender o benefício".
4. Não há definição clara quanto às alienações dos imóveis da SPPREV herdados do IPESP, medidas que deveriam ser mais assertivas e céleres para a resolução dessa situação que já perdura há anos, por gerar ônus e dívidas associadas a esse patrimônio imobiliário.
5. A obtenção de melhor rentabilidade dos imóveis da SPPREV resta comprometida, em razão da existência de muitos imóveis vagos, poucas iniciativas para se auferir renda proveniente dessas propriedades, alto custo de manutenção, dívidas condominiais, a própria depreciação dos imóveis, além da demanda exigida para reintegração de posse dos imóveis invadidos.
6. A SPPREV é passiva quanto à possibilidade de migração dos servidores do RPPS para a Previdência Complementar, que seria uma alternativa para a sustentabilidade do regime

deficitário, com vantagens constatadas, inclusive, por meio de estudos realizados pelos atuários.

7. Destaca-se também a ausência de atuação do Sistema de Controle Interno do Estado, previsto no Decreto nº 57.500/2011, na avaliação dos aspectos relacionados com a situação patrimonial e financeira do Sistema Previdenciário do Estado.

Sobre a Base Cadastral:

1. A base cadastral de segurados utilizada não possuía elementos mínimos necessários para a realização das reavaliações atuariais, pois estava em desconformidade com a norma vigente, a Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018.
2. Ainda, a base de dados estava incompleta, inexistindo, inclusive informações dos servidores quanto ao tempo de contribuição para o RGPS ou para outro RPPS. Ou seja, as bases de dados dos segurados não são alimentadas e geridas adequadamente.
3. Além disso, constatou-se a existência de dados desatualizados e inconsistentes dos segurados, inclusive dados equivocados, a exemplo do salário de contribuição de determinados servidores e do registro de grau de parentesco para fins de manutenção da pensão.
4. O quantitativo de segurados ativos e aposentados apresentou diferença relevante entre a base cadastral e o relatório de avaliação atuarial. Por exemplo, segundo a DCG, a base cadastral de servidores ativos e aposentados da USP não fora repassada para realização dos testes de consistência.

5. Foi detectada falta de padronização das informações nas bases de dados, que remete à necessidade de se executar tratamentos manuais dos dados (DE-PARA) com intuito de padronizá-las e possibilitar a consolidação das informações. Conforme a DCG, “a gestão descentralizada da base de aposentados e a ausência de um sistema integrado contribuem com a falta de padronização”.

Em relação aos Estudos Atuariais realizados:

1. A avaliação atuarial foi baseada em cadastros com as falhas acima mencionadas e, consequentemente, não foi elaborada em conformidade com a Portaria nº 464/18.
2. Sendo assim, também as projeções constantes das avaliações atuariais de outros exercícios, desde 2017, não evidenciaram o real impacto nas contas previdenciárias, gerando desconfiança também nas projeções apresentadas para os próximos exercícios. Por exemplo, as despesas foram subestimadas, bem como as receitas de contribuições dos servidores.
3. O valor do passivo atuarial resultou de simples aproximação de valores, sem levar em conta todas as especificidades da NBC TSP 15, bem como elementos mínimos exigidos pela IN-SPREV-08.
4. Apesar de reconhecer o déficit atuarial, por meio do Decreto nº 65.021 de 19/06/2020, o Governo do Estado de São Paulo, até o momento, não apresentou plano de equacionamento do déficit atuarial do RPPS, a ser implementado em lei, nos termos do art. 53 da Portaria n. 464/2018 do Ministério da Fazenda.

Quanto aos Repasses de Contribuições Previdenciárias:

1. Apesar de a SPPREV ter adotado medidas para aprimorar o controle das receitas repassadas pelos órgãos públicos à Autarquia, por meio da edição da Portaria SPPREV nº 193/2020, a consolidação das informações ainda se encontra na fase de parametrização, obstando um controle tecnológico mais analítico.
2. As contas de controle utilizadas para o registro da Receita na SPPREV, no valor total de R$ 6,32 bilhões, apresentam diferenças na ordem de R$ 2,05 bilhões em relação ao efetivamente contabilizado, o que compromete a fidedignidade e a verificabilidade do registro dessas receitas pela Autarquia.

Com relação aos Ativos Patrimoniais:

1. Houve avanços no que se refere à reclassificação dos Ativos da Autarquia e nas Provisões das ações judiciais, mas ainda carecem de mais transparência, ou seja, maior detalhamento sobre a metodologia empregada na apuração desses valores, assim como dos critérios adotados na avaliação e mensuração dos riscos desse passivo contingente.
2. Ainda, alerta-se para a necessidade de ser constituída uma conta de Provisões, no Balanço Patrimonial da autarquia, para provisão de pagamentos de precatórios judiciais após a LRF.

A DCG ressalta o fato de **ainda haver comprometimento do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS**, apesar da **Reforma Previdenciária**, por ter se baseado na reprodução da EC nº 103/2019 e não na situação específica do Estado de São Paulo.

Paralelamente a essa reforma, houve a criação do **Sistema de Proteção Social aos Militares**, mudança que exigia regulamentação, mas, até o presente momento, não concretizada.

Face aos apontamentos mencionados, a DCG entendeu que:

> (...) as iniciativas empreendidas pela São Paulo Previdência não foram e não tem sido até o momento, suficientes no alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, que podem ser evidenciados com a não apresentação de um plano de amortização ou de um plano de ação consistente sobre como pretende equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento. (g.n.)

Propôs, por fim, a emissão das seguintes determinações e recomendações:

Ao Governo do Estado:

1. Reiterando a recomendação de 2019 - Apresente plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018 do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Previdência;

2. Apresente estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa a curto, médio e longo prazo, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, além de outras diretrizes previstas no art. 57 da mesma Portaria;

3. Envide esforços em conjunto com os Poderes Legislativo e Judiciário, bem como os órgãos autônomos, no sentido de dar cumprimento à Lei Complementar nº 1.010/2007 (artigos 2º e 3º), no

que diz respeito às atividades de concessão, manutenção e pagamento das aposentadorias desses Poderes/órgãos. A unificação com a
consequente padronização dos critérios para a concessão dos benefícios agregará eficiência à gestão das atividades previdenciárias de seus segurados;

<u>À São Paulo Previdência (SPPREV)</u>:

4. Aperfeiçoar a interface da base de dados do SIGEPREV com o sistema SISOBI, com o objetivo de reduzir as falhas que causam a cessação intempestiva dos benefícios;

5. Edite normas com a definição de regras relativas ao cadastramento de segurados (tais como a vedação de abreviatura de nomes, pois averiguou-se que no campo nome do SISOBI raramente se faz uso de abreviações), de forma a padronizar o cadastro dos segurados e defina e implemente procedimentos de conferência ou revisão dos dados com o intuito de mitigar as falhas no cruzamento de dados com o SISOBI;

6. Revise os dados cadastrais dos aposentados e pensionistas da SPPREV e realize uma força tarefa para complementar os dados ausentes, com erros ou incompletos, especialmente dos campos obrigatórios para o cruzamento das informações com o SISOBI;

7. Cesse os benefícios nos quais forem encontradas irregularidades e promova a restituição aos cofres da Previdência dos valores pagos indevidamente;

8. Promova um estudo para implementar uma rotina para acompanhar os processos encaminhados à Procuradoria Jurídica, de modo que seja possível ter conhecimento sobre a dimensão dos prejuízos sofridos pela autarquia e a taxa de recuperabilidade.

9. Envide esforços para solucionar a pendência referente aos imóveis de forma a mitigar os custos de manutenção e obter a melhor rentabilidade;

10. Defina junto ao CPI, de forma mais consistente e assertiva, sobre o processo de venda dos imóveis e, caso seja definido que não há interesse do CPI em alguns imóveis, verificar a possibilidade de realizar a venda ou locação destas propriedades;

11. Busque e análise possíveis alternativas para atenuar o impacto financeiro inicial resultante de eventual migração de servidores para o regime de previdência complementar.

12. Adeque o leiaute da base cadastral, conforme legislação vigente, e informe aos Demais órgãos ou entidades que gerenciam a própria Folha de Aposentados sobre a necessidade de atender a legislação referente às bases cadastrais (Portaria MF nº 464/2018 e IN 01/2018).

13. Solicite à Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado - CRHE os dados dos dependentes para fins previdenciários dos servidores Ativos, conforme legislação vigente.

14. Promova um estudo junto a CRHE para adequar o formulário de recadastramento de Ativos de forma a atender integralmente a legislação vigente.

15. Providencie um estudo para readequação do recadastramento a fim de automatizar o preenchimento dos campos de forma a propiciar um cadastro completo, de modo que possua informações suficientes (completas, confiáveis, consistentes e atualizadas) que permitam realizar avaliações atuariais fidedignas e adequadas para o dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e a determinação do plano de custeio do regime;

16. Providencie o recenseamento para atualizar as bases cadastrais, de modo que estejam integralmente em conformidade com a legislação aplicável e assegure a periodicidade de no mínimo 5 anos para tal procedimento;

17. Definir e implementar rotinas consistentes de validação nas informações constantes nas bases de dados por ela gerenciadas (aposentados do Poder Executivo, Defensoria Pública e militares e pensionistas) e nas bases cadastrais fornecidas (Ativos e Inativos dos Demais Poderes - Judiciário, Legislativo e MP e Universidades - USP, UNESP e Unicamp) antes de enviá-las ao atuário para realização das reavaliações atuariais, com vistas a identificar inconsistências nos dados fornecidos, realizando a correção ou a complementação das informações necessárias;

18. Verificar a possibilidade em se instituir a lei estadual decorrente da Lei federal nº 13.954/2019, com o objetivo de se obter o impacto positivo inicialmente previsto pela SPPREV;

19. Promova um estudo para avaliar a viabilidade e o impacto de se instituir um abono de permanência menor, tendo em vista a alteração promovida pela Reforma da Previdência.

20. Continue a envidar esforços para exigir que os órgãos cumpram o que dispõe a Portaria SPPREV nº 193/2020 no que se refere ao repasse das informações conforme o leiaute padronizado e para que o sistema SIGEPREV não demande intervenção manual dos operadores.

21. Envide esforços para a realização de uma Avaliação Atuarial fidedigna sob o ponto de vista da base cadastral e que cumpra com a legislação previdenciária e as normas contábeis, principalmente no que diz respeito às Instruções Normativas SPREV 08-2018.

22. Busque, em conjunto com a PGE, mensurar os passivos contingentes e acompanhar os Precatórios depois da LRF no Balanço Patrimonial da autarquia, a fim de fazer o acautelamento financeiro da entidade, de forma adequada e transparente.

23. Divulgue em Notas Explicativas informações referentes ao Valor Justo dos Imóveis reclassificados na conta 'Imobilizado' de acordo com o que predispõe o MCASP, apresentando ainda os critérios técnicos utilizados e identificação dos responsáveis pelos valores reavaliados.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho



12. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

12 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO

A instrução da DCG sobre as Parcerias Público-Privadas e o Progra,a Estadual de Desestatização foi consolidada no processo principal das Contas, TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 175/186.

O Governo estadual possuía, em 2020, 11 contratos de Parceria Público-Privada em execução, nos setores de mobilidade urbana, saneamento e recursos hídricos, saúde, logística e transporte e habitação, conforme a planilha abaixo elaborada pela Fiscalização deste Tribunal:

Quadro 7 - Contratos de Parceria Público-Privada em Execução

Projeto	Setor de Atividade	Data da Contratação	Estágio de Execução
Linha 4 Amarela	Mobilidade Urbana	29/11/2006	Em Operação (*)
Linha 8 de Trens Diamante		19/03/2010	Em Operação (*)
Linha 6 Laranja		18/12/2013	Em Implantação (**)
Linha de Monotrilho 18 Bronze		22/08/2014	Em transição (****)
SIM da RMBS sistema VLT		23/06/2015	Operação Parcial (***)
Sistema Alto Tietê	Saneamento e Recursos Hídricos	18/06/2008	Em Operação (*)
Sistema Produtor São Lourenço		21/08/2013	Em Operação (*)
IFAB/FURP	Saúde	22/08/2013	Em Operação (*)
Complexos Hospitalares		01/09/2014 e 02/09/2014	Operação Parcial (***)
Tamoios e Contornos	Logística e Transportes	19/12/2014	Operação Parcial (***)
Habitações Centro São Paulo	Habitação	23/03/2015	Operação Parcial (***)

Fonte: LDO 2020. Lei 17.118/2019

(*) Infraestrutura integralmente instalada e serviços já iniciados conduzidos pelo parceiro privado.

(**) Fase de implantação dos investimentos intensivos para disponibilização da infraestrutura que será operada.

(***) Prestação parcial dos serviços e, concomitantemente, execução de obras em demais trechos.

(****) Período entre a assinatura do Contrato e a Transferência inicial do sistema a ser instalado e Operado pelo parceiro privado.

Na análise das Contas de 2019, constou no voto do Relator, Conselheiro Renato Martins Costa, a recomendação de que a Controladoria Geral do Estado passasse a mapear os Contratos de PPP sob gestão da SABESP (Sistema Alto Tietê e Sistema Produtor São Lourenço), o que, segundo a Fiscalização, foi realizado no ano de 2020, tendo, portanto, sido atendida a observação deste Tribunal.

Com relação ao comprometimento da RCL com contraprestações de tais contratos, as despesas de 2020 totalizaram R$ 1,503 bilhão, atingindo percentual de 0,91% da RCL do ente federado, dentro, portanto, do limite de 5% estabelecido pelo art. 28 da Lei n. 11.079/2004. Além disso, houve R$ 542,025 milhões em valores pagos pela SABESP em seus contratos.

Entretanto, consoante apontamento da Fiscalização, persiste, desde as Contas de 2019, a diferença entre o valor registrado no Demonstrativo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO e o valor apurado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação “67”.

Especificamente, as despesas com PPP´s apuradas na execução orçamentária (código 67- Execução de Contrato de PPP) totalizaram R$ 295,983 milhões, sendo assim contabilizadas no Balanço Geral do Estado. Todavia, o anexo 13 do RREO, Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, referente ao último bimestre de 2020, registra despesa executada no exercício no montante de R$ 1,5 bilhão.

Assim, recomendou-se à Controladoria Geral do Estado que “passe a apresentar, dentre as notas explicativas apresentadas no Balanço Geral do Estado, os esclarecimentos necessários e suficientes para o entendimento entre os montantes apresentados no demonstrativo do RREO e os respectivos registros contábeis de cada uma das PPPs contratadas e a contratar”.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: **Governador João Doria**
Relator: **Conselheiro Dimas Ramalho**



13. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

13 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A síntese dos exames relacionados ao Sistema de Controle Interno encontra-se instruída no processo principal TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 11/23.

O Sistema Estadual de Controladoria, como é definido o Sistema de Controle Interno no âmbito do Poder Executivo Estadual, está regulamentado pelo Decreto nº 57.500/2011 e é composto pelos seguintes órgãos: Secretaria de Governo, por meio da Corregedoria Geral da Administração - CGA, Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), em especial por meio do Departamento de Controle e Avaliação (DCA); e Procuradoria Geral do Estado.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em órgãos e entidades públicas paulistas é realizada pelo DCA, que teve como alvos principais, no ano de 2020, as Secretarias da Administração Penitenciária e da Segurança Pública, atuando principalmente em auditorias de conformidade e gestão.

O órgão também é responsável por analisar as recomendações feitas por este Tribunal de Contas. Das recomendações emitidas nas Contas de 2019 do Governo do Estado, 34% foram consideradas implementadas, 43% foram consideras em implementação, 6% parcialmente implementadas, 11% não implementadas e 6% não mais aplicáveis.

Da análise dos relatórios produzidos pelo DCA, a equipe técnica concluiu que houve baixa cobertura das ações de controle das ações voltadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, especialmente em virtude de não ter havido a devida ênfase na atuação do controle interno sobre a execução das ações realizadas na área da saúde.

O DCA não atua na avaliação das renúncias de receitas e da situação patrimonial e financeira do RPPS. Dessa forma, não foram entregues os

respectivos relatórios de avaliação previstos no artigo 5º, XXI e XXII, das Instruções nº 01/2020 do Tribunal. Vale ressaltar que os temas vem sendo objeto de diversas ocorrências relatadas pelo controle externo exercido por esta Casa.

Com relação às atividades da CGA, segundo relatado, não foi localizado no PPA 2020-2023 o Programa 2823 – Sistema Estadual de Controladoria, divulgado no site institucional[103], bem como não havia sido publicado o Relatório de Atividades referente ao ano de 2020, à época da elaboração do relatório de fiscalização[104].

Além disso, outros indicadores que serviriam para medir a eficácia de programas e ações desenvolvidos pelo órgão não foram informados, prejudicando a análise da equipe técnica do Tribunal sobre o alcance das metas elencadas no PPA, devido à falta de transparência.

A DCG ainda faz críticas quanto à estruturação do Sistema de Controle Interno. Nesse sentido, aponta que a CGA não está diretamente vinculada ao Governador do Estado, contrariando orientação deste Tribunal de Contas. Ressalta, ainda, possível conflito de funções entre a CGA e o DCA, elevando risco de ineficiência e de prejuízo de autonomia e independência no desempenho das atividades de cada órgão.

Adicionalmente, destaca quesitos apontados pelo IEG-E/SP e que merecem atenção do Governo Estadual, quanto à formalização e documentação das atividades de avaliação dos trabalhos exercidos pelo Sistema de Controle Interno.

[103] Disponível em: <http://www.corregedoria.sp.gov.br/publica.aspx>. Acesso em 16/06/2021.
[104] Em consulta realizada no dia 15/06/2021, constatou-se que o relatório estava disponível.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho



14. PANORAMA GERAL DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS E DAS PARCERIAS FIRMADAS COM O TERCEIRO SETOR

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

14 PANORAMA GERAL DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS E DAS PARCERIAS FIRMADAS COM O TERCEIRO SETOR

O objetivo geral da auditoria foi avaliar todas as contratações de serviços terceirizados pelo Poder Executivo do Estado de São Paulo. Ressalte-se que foram excluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista independentes que, por sua natureza peculiar, não se identificam com os objetivos das análises empreendidas.

Os trabalhos apresentados pela DCG encontram-se no processo principal, TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 641/819.

Consoante definição metodológica adotada pela Fiscalização, o termo “contratação de terceiros” será utilizado sob uma visão geral e em sentido amplo, dividindo-se em dois tópicos de maneira a distinguir entre:

- Serviços terceirizados, representados pela contratação de serviços prestados ao Poder Executivo, para atendimento de suas necessidades de apoio administrativo, manutenção de máquinas e equipamentos, limpeza, vigilância, copeiragem, consultorias, locação de bens e serviços, transporte, armazenagem, serviços gráficos, seguros, gerenciamento de veículos, alimentação, serviços hospitalares entre outros, e
- Parcerias firmadas com o terceiro setor, para prestação de serviços públicos, finalísticos ou não, disponibilizados à população, sob a responsabilidade do órgão público contratante.

Passa-se, agora, à analise individualizada de cada aspecto.

SERVIÇOS TERCEIRIZADOS CONTRATADOS PELO ESTADO DE SÃO PAULO

Ocorre a terceirização sempre que a Administração Pública contrata empresas (prestadoras de serviços) para exercer atividades que ela mesma poderia executar, havendo apenas a transferência da execução do serviço, mas não a sua titularidade.

Porém, em atenção à diretriz do artigo 37, II, da Constituição Federal, que obriga à realização de concurso público, a **terceirização só se torna possível nos casos de funções não pertinentes à atividade-fim do órgão**, pois esta apenas deve ser exercida por servidores ocupantes de cargos ou empregos públicos, em razão de sua importância para o interesse público.

No âmbito federal, foi publicado o Decreto nº 9.507/2018, que regula a execução indireta, mediante contratação de terceiros, dos serviços da Administração Pública Federal direta e indireta. Segundo esse diploma, a terceirização só terá por objeto os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios e, ainda, desde que não reste caracterizada transferência de responsabilidade para a realização dos atos administrativos ou a tomada de decisão pelo contratado.

No âmbito do Estado de São Paulo, não há qualquer diploma normativo correlato ao Decreto Federal citado, vigorando o entendimento de que a terceirização será possível nos casos de funções não pertinentes à atividade-fim do órgão estatal.

A Corregedoria Geral da Administração – CGA, órgão central do Sistema de Controle Interno do Estado de São Paulo, de acordo com o disposto no Decreto nº 57.500/2011[105], é a atual responsável pelo monitoramento e

[105] As atribuições da CGA estão definidas no Decreto nº 57.500/2011. Especificamente com relação aos contratos de serviços terceirizados, o artigo 6º, V, "a", de referido Decreto, dispõe que: "Artigo 6º - A Corregedoria Geral da Administração tem, por meio dos Grupos Correcionais, dos Centros de Assistência Técnica e dos Centros de Análise de Informações e Sistemas, além de outras que lhe forem conferidas pelo Chefe do Poder Executivo, as seguintes

controle dos contratos de serviços terceirizados firmados pela administração direta e indireta estadual, mais especificamente por meio de seu Departamento de Monitoramento de Contratos Terceirizados – DMCT.

As informações referentes aos contratos encontram-se disponíveis no Sistema Terceirizados, que pode ser acessado somente com a utilização de usuário e senha, como também, no Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo.

A CGA destacou que, de acordo com o previsto no Decreto nº 57.500/2011, realiza inspeções e diligências a fim de apurar possíveis irregularidades cometidas na execução dos contratos.

Informou, também, que o registro sobre a inadimplência do fornecedor é realizado pelo site E-Sanções, da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC)[106], e que não há qualquer integração entre esse sistema e o Terceirizados. A CGA identifica as empresas sancionadas e verifica se possuem contratos em andamento com a administração pública estatual. Em caso positivo, instaura expediente correcional para recomendar que não haja aditamento contratual e/ou prorrogações com as empresas inadimplentes, sugerindo o encerramento do contrato.

Em resposta à requisição de documentos efetuada pela Fiscalização, a CGA enviou planilha com os registros dos contratos **vigentes em 10 e 11 de novembro de 2020** em todo o Poder Executivo do Estado de São Paulo (data do levantamento realizado pelo órgão) – dados extraídos do Sistema Terceirizados.

Com base em referida planilha, constatou-se que, nos dias 10 e 11 de novembro de 2020, havia 9.570 contratos de serviços terceirizados vigentes,

---

atribuições: (...) V - acompanhar a execução: a) das contratações e terceirizações, viabilizando e divulgando informações sobre o assunto, objetivando seu uso como instrumento de gestão" (grifou-se)

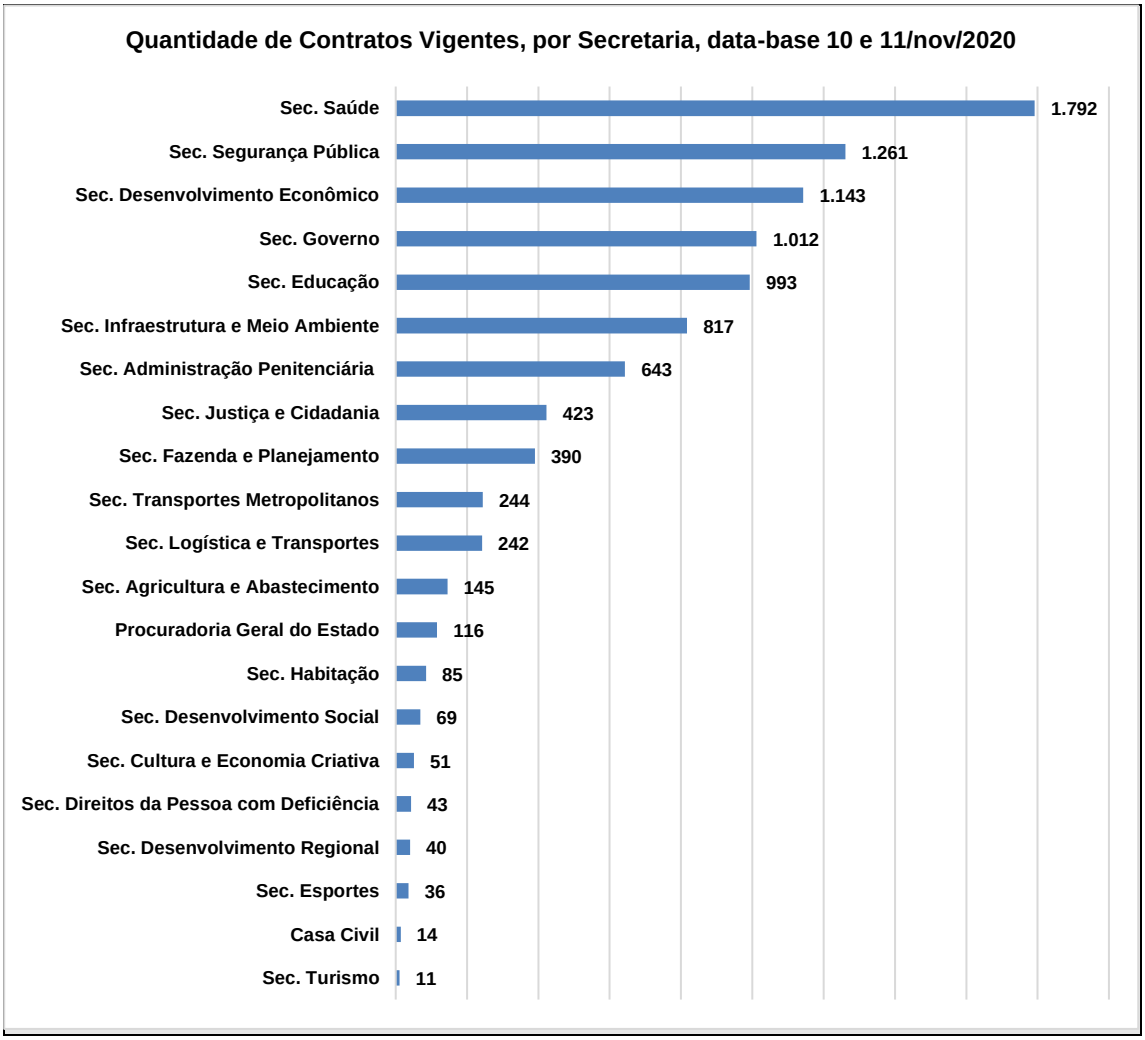
[106] Disponível em: https://www.bec.sp.gov.br/Sancoes_ui/aspx/ConsultaAdministrativaFornecedor.aspx. Acesso em: 05 fev. 2021.

celebrados pelas Secretarias Estaduais e Procuradoria Geral do Estado, totalizando o montante global de R$ 46.506.796.694,77. Ressalte-se que 54% de referidos contratos foram celebrados pela Administração Direta, enquanto 46% foram firmados pela Administração Indireta[107].

Os gráficos a seguir refletem a quantidade de contratos vigentes e os valores envolvidos, constantes da planilha extraída do Sistema Terceirizados em 10 e 11/11/2020, sob controle do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, a Corregedoria Geral de Administração (CGA):

[107] Ibid. Importante destacar que o Sistema Terceirizados não possui registros referentes aos contratos celebrados pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (possui autonomia em relação ao Poder Executivo), pela Secretaria de Relações Internacionais (que afirmou ser uma Unidade Gestora da Secretaria de Governo) e pela Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão (criada por Decreto em 06/2020 e, em novembro/2020 ainda não possuía classificação institucional e respectivo cadastro próprio no Sistema.

Gráfico 9 - Quantidade de Contratos de Serviços Terceirizados vigentes, celebrados pelos Órgãos do Poder Executivo do Estado de São Paulo (data-base 10 e 11/nov/2020) – Administração Direta e Indireta



Fonte: Elaborado por esta DCG a partir de informações enviadas por e-mail pela CGA, em 12/11/2020, em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 23/2020 - Complementar.

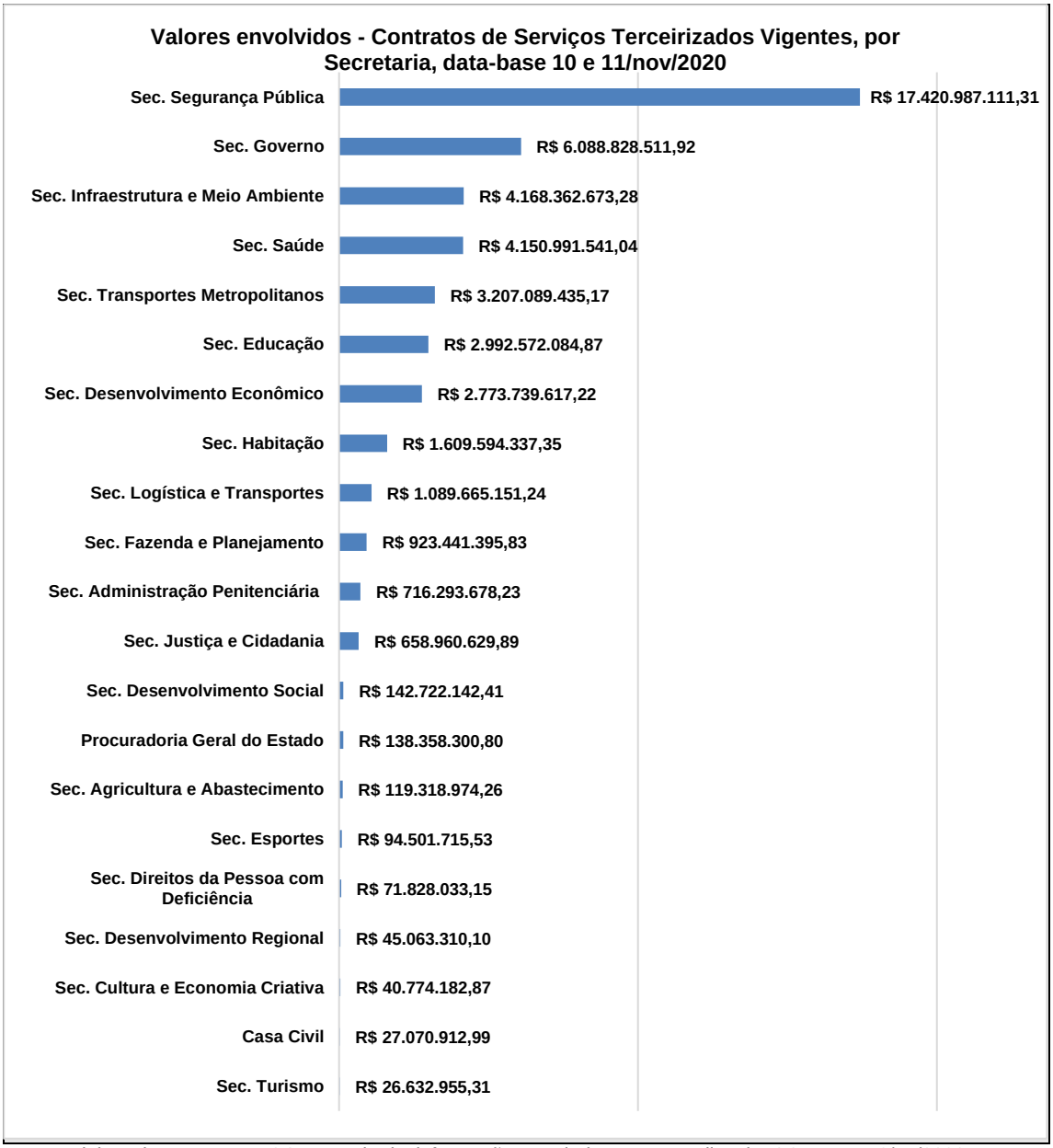
Nota 1: Conforme informado pela CGA, as informações foram extraídas do Sistema Terceirizados, em 10 e 11/nov/2020.

Nota 2: A Defensoria Pública e a Secretaria de Relações Internacionais informaram que não utilizam o Sistema Terceirizados.

Nota 3: A Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão (SPOG) não foi incluída na planilha elaborada pela CGA em 12/11/2020, pois, conforme informado em e-mail enviado por referida Secretaria em 02/03/2021, a SPOG não teve classificação institucional em 2020, isto é, não tinha unidade orçamentária. Diante disso, não houve remanejamento e movimentação de recursos orçamentários naquele ano, tampouco houve movimentações e execuções de contratos.

Nota 4: A antiga Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos consta da planilha elaborada pela CGA em 12/11/2020. Contudo, tendo em vista que o Decreto Estadual nº 64.059/2019 determinou que referida Secretaria fosse desativada e seus bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo fossem transferidos à Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA), os dados da antiga Secretaria foram somados aos dados da SIMA por esta DCG.

Gráfico 10 - Valores envolvidos - Contratos de Serviços Terceirizados vigentes, celebrados pelos Órgãos do Poder Executivo do Estado de São Paulo (data-base 10 e 11/nov/2020) - Administração Direta e Indireta



Fonte: Elaborado por esta DCG a partir de informações enviadas por e-mail pela CGA, em 12/11/2020, em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 23/2020 - Complementar.

Nota 1: Conforme informado pela CGA, as informações foram extraídas do Sistema Terceirizados, em 10 e 11/nov/2020.

Nota 2: A Defensoria Pública e a Secretaria de Relações Internacionais informaram que não utilizam o Sistema Terceirizados.

Nota 3: A Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão (SPOG) não foi incluída na planilha elaborada pela CGA em 12/11/2020, pois, conforme informado em e-mail enviado por referida Secretaria em 02/03/2021, a SPOG não teve classificação institucional em 2020, isto é, não tinha unidade orçamentária. Diante disso, não houve remanejamento e movimentação de recursos orçamentários naquele ano, tampouco houve movimentações e execuções de contratos.

Nota 4: A antiga Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos consta da planilha elaborada pela CGA em 12/11/2020. Contudo, tendo em vista que o Decreto Estadual nº 64.059/2019 determinou que referida Secretaria fosse desativada e seus bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo fossem transferidos à Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA), os dados da antiga Secretaria foram somados aos dados da SIMA por esta DCG.

Considerando-se o rol de tipologias de serviços trazidos pelo Sistema Terceirizados (25, no total), os que possuem maior quantidade de contratos vigentes são: limpeza, técnicos, manutenção de máquinas e equipamentos, serviços médicos e hospitalares e vigilância. Já com relação aos valores totais envolvidos, os serviços de maior representatividade são: gerenciamento do abastecimento de veículos, técnicos, limpeza, alimentação e vigilância.

Com referência ao valor médio dos contratos de serviços terceirizados vigentes, os serviços de gerenciamento do abastecimento de veículos, operação de praça de pedágio, alimentação, engenharia e técnicos são os que possuem maior representatividade.

As informações acima foram extraídas do Sistema Terceirizados com data de corte em 10 e 11 de novembro de 2020, tidas como informações oficiais e, em tese, completas, afinal, fornecidas pelo Órgão e Sistema oficialmente responsáveis pelo controle.

No entanto, a fim de se averiguar a fidedignidade dos dados informados e do respectivo controle, a Fiscalização encaminhou requisição aos 24 Órgãos Estaduais responsáveis pela gestão dos serviços terceirizados, sendo detectadas divergências entre as informações apresentadas pela CGA e aquelas encaminhadas pelos Órgãos e Secretarias Estaduais, nos seguintes termos[108]:

[108] A CGA informou não ser possível extrair relatórios do Sistema Terceirizados, com os dados relativos aos Contratos de Serviços vigentes em uma determinada data-base, tendo em vista que o Sistema possui tecnologia relativamente

havia 7.981 contratos de serviços terceirizados vigentes em 30/10/2020, totalizando o montante de R$ 39.382.591.510,53, portanto divergente da informação recebida via Sistema Terceirizados. Essa distorção levou a perceber a fragilidade dos controles vigentes nos órgãos e respectivas unidades gestoras, ausência de processo de conciliação, além da subutilização do Sistema Terceirizados pelos diversos Órgãos Estaduais.

Em comparação com os dados informados pela CGA, em planilha elaborada nos dias 10 e 11 de novembro de 2020 pelo citado órgão[109], verifica-se que a quantidade total de contratos de serviços vigentes informados pelas Secretarias por meio do *LimeSurvey* (data-base outubro/2020) é, aproximadamente, 20% menor enquanto o valor envolvido é, aproximadamente, 18% menor.

Além disso, em relação aos controles efetuados pelos Órgãos Públicos Estaduais (24 Órgãos, incluindo 22 Secretarias Estaduais, a Procuradoria Geral do Estado e a Defensoria Pública), oito (33%) deles informaram que não possuem catalogados todos os serviços que estão contratados com terceiros nas suas unidades gestoras vinculadas. Dentre os demais, apesar de responderem que possuem, apresentaram como respostas quadros informativos de totais monetários e quantitativos de contratos que não conferem com os totais apresentados pelo Sistema Terceirizados. Ou seja, não há evidências de que existe **efetivo** controle, seja o concentrado no CGA, seja o difuso exercido por cada órgão. É inexistente também qualquer tipo de conciliação nas informações prestadas.

---

antiga (1995). Diante disso, esta fiscalização não obteve informações da CGA com a mesma data-base utilizada no questionário enviado aos Órgãos via *LimeSurvey* (30/10/2020).

[109] Ressalte-se que a CGA, em e-mail datado de 23/02/2021, informou não ser possível extrair relatórios do Sistema Terceirizados, com os dados relativos aos Contratos de Serviços Terceirizados vigentes em uma determinada data-base, tendo em vista que o Sistema possui tecnologia relativamente antiga (1995). Diante disso, esta DCG não obteve informações da CGA com a mesma data-base utilizada no questionário enviado às Secretarias via *LimeSurvey*. De qualquer forma, por terem sido utilizadas datas aproximadas, acredita-se que o resultado teria sido semelhante ao ora obtido.

Sobre o processo decisório, 79% das Secretarias (19 delas) informaram que analisam a necessidade de contratação em cotejo com a oportunidade e o custo-benefício da utilização de pessoal próprio ou dede terceiros para a execução dos serviços, enquanto cinco (5) Secretarias informaram que não empreendem esse processo decisório.

Muito embora o cadastro de contratos de serviços terceirizados no Sistema Terceirizados seja obrigatório para a Administração Direta e Indireta, conforme já destacado em item específico deste relatório, três órgãos do Poder Executivo informaram que não utilizam o Sistema, quais sejam: a Defensoria Pública do Estado[110], a Secretaria de Relações Internacionais e a Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência[111].

Considerando as 21 Secretarias que informaram que utilizam o Sistema, 11 delas relataram que a inclusão de informações não é centralizada na Secretaria[112], ou seja, cada Unidade Gestora faz a inclusão e controle de seus dados. Ademais, 46% (11) dos 24 Órgãos respondentes informaram que há contratos firmados por eles que não estão cadastrados no Sistema Terceirizados, o que evidencia que o controle realizado pela CGA acaba não abrangendo a totalidade dos contratos de serviços terceirizados celebrados pelos órgãos públicos que compõem o governo do Estado de São Paulo.

Questionadas sobre os riscos trabalhistas e previdenciários, decorrentes da responsabilidade solidária pelo descumprimento das obrigações contratuais, 18 Secretarias (75% do total) responderam que buscam mitigar referidos riscos por meio de controle mensal, análise de documentos,

[110] Possui independência em relação ao Poder Executivo, não se enquadrando como Administração Direta ou Indireta.

[111] A Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) esclareceu por e-mail que utiliza o Sistema Terceirizados, com exceção da AGEMVALE e AGEM Sorocaba. Ademais, muito embora a Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoas com Deficiência tenha informado que não utiliza o Sistema Terceirizados, constatamos que os contratos de serviços terceirizados celebrados por referida Secretaria constam do Sistema Terceirizado e, inclusive, constam do documento elaborado pela CGA

[112] A Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) esclareceu por e-mail que não centraliza a inclusão de informações: "A SDR, para as suas UGEs da Administração Direta, centraliza a inclusão no Departamento de Finanças e Contratos. As agências realizam suas respectivas inclusões no sistema".

cumprimento de cláusulas contratuais, exigência de certidões de regularidade fiscal e trabalhista, requisição periódica de documentos que comprovem cumprimento de obrigações trabalhistas, acompanhamento dos pagamentos e dos recolhimentos devidos pela contratada, etc.

A responsabilidade objetiva do Estado, enquanto tomador de serviços terceirizados, requer a existência de controles efetivos que evidenciem a fiscalização da contratada quanto ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias da mão de obra envolvida. Todavia, não restam dúvidas de que referido controle não é exercido de forma completa, pois, como se verá a seguir, os Órgãos sequer têm conhecimento da dimensão da mão de obra envolvida em cada um dos contratos por eles firmados.

Em relação aos riscos de responsabilização civil, administrativa e criminal, 15 Órgãos (62,5%) informaram que buscam mitigar referidos riscos, e, destes, 10 (67% das que responderam de forma positiva) informaram que a mitigação de riscos ocorre por meio de fiscalização do contrato pelo respectivo gestor.

Quando indagadas sobre a existência de unidade de controle ou auditoria interna, para análise e emissão de opiniões quanto aos processos de contratação e da execução contratual, 11 Secretarias (45,8%, menos da metade dos respondentes) confirmaram que as possuem.

Por fim, apenas 42% (10) dos Órgãos responderam que centralizam ou controlam o cumprimento da obrigação de envio do Sistema Audesp Fase III de suas unidades vinculadas. Ressalte-se que referido sistema envolve os atos normativos de criação de cargos, e seus históricos de vagas, funções, quadro de pessoal e de agentes públicos, com suas respectivas lotações[113] e que o descumprimento da referida obrigação impacta diretamente nos trabalhos da

113 Manual de Orientações para o Sistema Audesp Fase III – Atos de pessoal disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/audesp-documentacao/manualfaseiii2018_0.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

fiscalização, inviabilizando o confronto de cargos e atribuições eventualmente substituídos por contratações de terceiros.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) prevê, em seu artigo 18, §1º, que os valores referentes aos contratos de terceirização de mão de obra devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal", desde que estejam relacionados à substituição de servidores e empregados públicos.

Cumpre destacar que o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF, 2020, p. 518/520) 10ª edição, aprovado pela Portaria STN nº 286/2019[114], prevê que devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF e classificadas no elemento de despesa 34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) "as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal".

Percebe-se que a Norma Fiscal não exige a contabilização de toda terceirização como despesas de pessoal, mas apenas aquelas relacionadas à mão de obra empregada em atividade-fim da instituição ou as que podem ser caracterizadas como substituição de servidores ou empregados públicos.

O MDF também dispõe de capítulo para tratar especificamente sobre a contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta (contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas

[114] O Manual de Demonstrativos Fiscais, 10ª edição, é aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, válido a partir do exercício financeiro de 2020 e trata de "Regras de harmonização a serem observadas, de forma permanente, pela Administração Pública para a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais (ARF), do Anexo de Metas Fiscais (AMF), do Relatório Resumido da execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), e define orientações metodológicas, consoante os parâmetros definidos pela Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)". Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26-2>. Acesso em: 10 mar. 2021.

assemelhadas), no sentido de também incluir os gastos públicos relacionados ao pagamento da remuneração do pessoal contratado, no total apurado para verificação dos limites de despesas com pessoal.

Por fim, o Manual traça uma importante crítica ao comprometimento do equilíbrio das finanças públicas, em decorrência da possibilidade de os agentes públicos utilizarem a contratação de forma direta (por meio da terceirização) ou de forma indireta (por meio do terceiro setor), com a finalidade de "ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal" (i.e., burlar os limites de gastos com pessoal previstos em norma constitucional e na LRF), prejudicando, desta forma, a prestação de serviço ao cidadão (MDF, 2019, pág. 520):

> Ressalta-se que, se os entes da federação comprometem os gastos com pessoal relacionados à prestação de serviços públicos num percentual acima do limite estabelecido pela LRF, seja de forma direta, mediante contratação de terceirizados ou outras formas de contratação indireta, esses entes terão sua capacidade financeira reduzida para alocar mais recursos em outras despesas. Além disso, se as contratações de forma indireta tiverem o objetivo de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que poderá inviabilizar a prestação de serviço ao cidadão.

Feitas as considerações legais e técnicas pertinentes, seria preciso dispor de instrumentos que permitissem – tanto à Administração Estadual, quanto ao Controle Externo – identificar contratos de serviços terceirizados cujo objeto compreenda atividades finalísticas do órgão estadual contratante, no intuito de incluir essa despesa como "outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização" no enquadramento contábil específico.

No entanto, uma das limitações que se encontrou ao compulsar esses dados, foi o tamanho da estrutura administrativa do Estado de São Paulo. A gestão estadual paulista não dispõe de uma unidade centralizadora, capaz de gerenciar dados de forma confiável de maneira que as informações disponíveis não ofereceram uma visão global da terceirização em todo o Estado.

Nesse cenário, para atingir o objetivo de identificar possíveis ocorrências de serviços finalísticos sendo contratados como serviços de terceiros, foram definidos os seguintes procedimentos:

a) Considerar o universo de contratos informados pelo Sistema Terceirizados como base para identificação dos contratos firmados por cada órgão, desconsiderando as diferenças informacionais existentes em respostas oferecidas pelos órgãos e Unidades Gestoras. Tal decisão se justifica em razão de ser este sistema o controle oficial instituído pelo Governo Estadual sobre essa questão;

b) Definição de atividade finalística como sendo aquela essencial à razão de existir do órgão e à sua missão institucional;

c) Escolher, dentro desse universo, dos tipos de serviço passíveis de conter atividade-fim dos órgãos contratantes, conforme classificação disponível no Sistema Terceirizados;

d) Empreender, por órgão e por amostragem, a análise e tabulação dos contratos com objetos pertinentes à atividade-fim do órgão em questão, baseando-se, exclusivamente, nas semelhanças existentes entre objetos contratuais e a missão institucional do órgão; e, na medida do possível, efetuar estudos, para cada Órgão Estadual, do quadro de pessoal existente, dos cargos e respectivas atribuições previstos em Planos de Cargos e Salários, quando disponíveis.

Assim, o **universo de contratos vigentes no exercício de 2020 era de 9.570** contratos de serviços terceirizados, **conforme** planilha extraída do Sistema Terceirizados em 10 e 11/11/2020 e enviada pela CGA em 12/11/2020, sintetizada na tabela a seguir. Esse universo incluiu os contratos celebrados

pelas Secretarias Estaduais e Procuradoria Geral do Estado, totalizando o montante global de R$ 46.506.796.694,77[115].

Tabela 72 - Contratos de Serviços Terceirizados por Órgão Estadual

Secretaria	Quantidade de Contratos de Serviços Terceirizados	Valor atual R$	Valor médio R$
Sec. Saúde	1.792	4.150.991.541	2.316.402
Sec. Segurança Pública	1.261	17.420.987.111	13.815.216
Sec. Desenvolvimento Econômico	1.143	2.773.739.617	2.426.719
Sec. Governo	1.012	6.088.828.512	6.016.629
Sec. Educação	993	2.992.572.085	3.013.668
Sec. Infraestrutura e Meio Ambiente	817	4.168.362.673	5.102.035
Sec. Administração Penitenciária	643	716.293.678	1.113.987
Sec. Justiça e Cidadania	423	658.960.630	1.557.827
Sec. Fazenda e Planejamento	390	923.441.396	2.367.798
Sec. Transportes Metropolitanos	244	3.207.089.435	13.143.809
Sec. Logística e Transportes	242	1.089.665.151	4.502.749
Sec. Agricultura e Abastecimento	145	119.318.974	822.889
Procuradoria Geral do Estado	116	138.358.301	1.192.744
Sec. Habitação	85	1.609.594.337	18.936.404
Sec. Desenvolvimento Social	69	142.722.142	2.068.437
Sec. Cultura e Economia Criativa	51	40.774.183	799.494
Sec. Direitos da Pessoa com Deficiência	43	71.828.033	1.670.419
Sec. Desenvolvimento Regional	40	45.063.310	1.126.583
Sec. Esportes	36	94.501.716	2.625.048
Casa Civil	14	27.070.913	1.933.637
Sec. Turismo	11	26.632.955	2.421.178
TOTAL	**9.570**	**46.506.796.695**	

Fonte: Sistema Terceirizados. Extração pela CGA em 12/11/2020.

Como já demonstrado, as Secretarias que mais possuem contratos são Saúde (1792), Segurança Pública (1261), Desenvolvimento Econômico (1143), Governo (1012) e Educação (993); porém, as que possuem maior valor global são Segurança Pública (R$ 17,42 bilhões), Governo (R$ 6,09 bilhões), Infraestrutura e Meio Ambiente (R$ 4,17 bilhões), Saúde (R$ 4,15 bilhões) e

[115] Ibid. Importante destacar que o Sistema Terceirizados não possui registros referentes aos contratos celebrados pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (que afirmou possuir controles independentes do Poder Executivo, pela Secretaria de Relações Internacionais (que afirmou ser uma Unidade Gestora da Secretaria de Governo) e pela Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão (criada por Decreto em 06/2020 e, em novembro/2020 ainda não possuía cadastro próprio no Sistema.

Transportes Metropolitanos (R$ 3,12 bilhões). A Secretaria de Habitação é a que possui o maior valor médio dentre os contratos de serviços terceirizados vigentes (R$ 18,9 milhões), seguido da Secretaria de Segurança Pública (R$ 13,8 milhões).

Ressalte-se que 54% dos referidos contratos foram celebrados pela Administração Direta, enquanto 46% foram firmados pela Administração Indireta.

Quando indagados se realizavam segregação para identificação dos contratos que incluem mão de obra, metade dos Órgãos informou que não há referido controle, ou seja, 50% deles declararam que não saberiam informar quais contratos utilizam de mão de obra e em que montante.

Sem controle sobre a mão de obra envolvida em cada contrato (quantitativo, escolaridade, qualificação profissional ou acadêmica, existência de obrigações diárias ou esporádicas, entre outras), não foi possível à Fiscalização perceber e diferenciar, por exemplo, os contratos que exigem volumosa dedicação de mão de obra daquele que representa apenas uma consultoria, ou os contratos que indicam a não existência de qualquer vínculo entre a mão de obra e a atuação direta com o serviço finalístico que é prestado à população.

Dentre o universo dos 9.570 contratos vigentes em 2020, a Fiscalização efetuou seleção dos serviços potencialmente finalísticos e respectivos contratos, detectando a existência de 3.661 (38% do total) ajustes nessas condições, totalizando R$ 15,932 bilhões (34% do total).

Em uma análise mais detalhada efetuada pela Fiscalização, identificaram-se 482 contratos (13% dos contratos selecionados por tipologias e 5% do universo total de contratos), que incluíram a administração direta (157 contratos) e administração indireta (325 contratos), cujos objetos guardam estreita relação com a atividade finalística dos respectivos Órgãos e Unidades Gestoras. Alguns desses casos chamam a atenção pelo elevado valor.

Através de um cálculo conservador e considerando que os valores tratam de vigência de 05 anos (as vigências variam de 01 a 05 anos), a Fiscalização detectou um valor médio anual despendido com contratos de serviços e os comparou com o total da despesa bruta com pessoal civil liquidada em 2020, conforme tabela a seguir:

Tabela 73 - Comparativo entre valor anual estimado dos serviços terceirizados x despesa anual com pessoal do Órgão em análise

Órgão/ Secretaria / UGO	UGE	Resumo dos Objetos contratuais	Valor global dos contratos - R$	Estimativa do valor global anual (*1)	Despesa liquidada com pessoal (*2)	% (*3)
Secretaria de Governo	IAMSPE	Serviços Médicos/Hospitalares	973.531.843	194.706.369	40.255.080	383,68%
Secretaria de Governo	DETRAN - SP	Serviços de remoção, depósito e guarda de veículos apreendidos e/ou removidos	168.363.735	33.672.747	45.803.571	-26,48%
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	IPT	Serviços de apoio e suporte às Coordenadorias do IPT	7.101.069	1.420.214	16.086.951	-91,17%
Secretaria da Educação	FDE	Apoio técnico em atividades voltadas às áreas financeira, operacional e administrativa	31.397.124	6.279.425	7.304.937	-14,04%
Secretaria da Infraestrutura e Meio Ambiente	FUNDAÇÃO PARQUE ZOOLÓGICO DE SÃO PAULO	- Postos de trabalho na função de tratador de animais silvestres e - Apoio operacional em atividade de facilitador para funções laborais;	4.596.319	919.264	2.042.874	-55,00%
Secretaria de Logística e Transportes	DAESP	- Serviços Técnicos especializados na proteção da aviação civil, modalidade inspeção e controle de acesso nos aeroportos e - Serviços auxiliares operacionais de transporte aéreo nos aeroportos	64.274.875	12.854.975	3.205.846	300,99%

Fonte: SIGEO.

(*1) - Vigências de 1 a 5 anos, então, em cálculo conservador, o valor global foi dividido por 5.

(*2) Despesa liquidada em 2020 no Grupo de despesa 31 - Pessoal Civil e Encargos.

(*3) % de participação dos serviços de terceiros identificados na despesa bruta com pessoal.

Observa-se que, no IAMSPE e no DAESP, as mencionadas despesas com serviços terceirizados representam mais de 300% da despesa liquidada no grupo de despesa 31 – Pessoal Civil e Encargos, durante todo o ano

de 2020. Os demais, ainda que em menor medida, também têm valores relevantes de prestação de serviço na atividade investigada e com fortes indícios de referir-se à atividade-fim do órgão.

Os contratos e cálculos apresentados demonstram a importância de que a Administração Estadual realize sérios estudos nos contratos que vêm sendo celebrados por seus Órgãos Estaduais e respectivas Unidades Gestoras, apurando aqueles que constituem substituição de mão de obra em atividade finalística da entidade e que, portanto, devem ser contabilizados no elemento de despesa “34 – Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização”.

PARCERIAS FIRMADAS COM O TERCEIRO SETOR

Neste segundo tópico, o objetivo será demonstrar o cenário pertinente aos serviços que são prestados à sociedade através da transferência de responsabilidades ao terceiro setor, que, por definição, é formado por entidades privadas (não governamentais), sem fins lucrativos, que atuam em prol do bem comum e da sociedade, através de ajustes firmados com o Estado de São Paulo.

Para tanto, a Fiscalização abordou a temática nos seguintes aspectos:

a) Resgate histórico - Reforma do Estado, Administração Gerencial e Terceiro Setor;
b) Instrumentos jurídicos para formalização de parcerias;
c) Atuação do Controle Interno nas parcerias;
d) Avaliação Quantitativa das Parcerias realizadas;
e) Despesas de pessoal das entidades do terceiro setor – Impacto nas Contas Estaduais;
f) Transparência das Entidades do terceiro setor.

Importante ressaltar que a avaliação da legalidade ou regularidade dos contratos e parceiras do Estado de São Paulo com entidades do terceiro setor não constituiu objeto de análise.

Algumas limitações foram encontradas durante a análise das parcerias, dentre as quais, destacam-se: volume considerável de dilação dos prazos iniciais das requisições e/ou atendimento de itens de forma divergente da estabelecida; respostas encaminhadas de forma parcial e/ou incompletas, ensejando novas requisições; e inconsistências verificadas nos sistemas de controle interno adotados pelo Governo do Estado.

Houve, também, limitações na obtenção de dados mais precisos sobre a composição da folha de pagamento do terceiro setor, em razão da ausência de registro e monitoramento sobre as informações com despesas de pessoal das organizações sem fins lucrativos, assim como, do precário controle dos dados disponibilizados nos portais eletrônicos dessas entidades.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE foi elaborado pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado e aprovado, em 21/09/1995, pela Câmara de Reforma do Estado. Um dos objetivos desse plano era a transferência dos serviços públicos não exclusivos para o setor não estatal (DI PIETRO, 2019)[116].

Bresser Pereira (1998)[117] definiu os Serviços não exclusivos como sendo a área onde o Estado atua simultaneamente em parceria com outras instituições públicas não-estatais e organizações privadas.

A ideia central do PDRAE era uma reorganização das estruturas da Administração Pública. Sendo assim, as organizações sociais substituiriam

[116] DI PIETRO. Parcerias na Administração Pública. -12. ed. -Rio de Janeiro:Forense,2019.

[117] Bresser Pereira. 1998. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf.>. Acesso em: 16 jun. 2021.

Órgãos Públicos da administração direta na execução dos serviços não exclusivos do Estado.

A Emenda constitucional nº 18 de 1998[118] foi o instrumento mais importante para implementação da reforma idealizada no PDRAE. Uma das decorrências mais significativas dessa emenda foi a possibilidade de serviços de utilidade pública e assistenciais serem transferidos a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com auxílio (fomento) do Estado. (Alexandrino e Vicente Paulo, 2013)[119].

Logo após a aprovação da Emenda Constitucional, o Poder Executivo Federal iniciou o processo de implementação da Reforma Administrativa do Estado por meio de elaboração de normas infraconstitucionais com a finalidade de transferir a prestação de serviços de algumas atividades de forma direta para o setor privado sem fins lucrativos.

A primeira lei criada e sancionada foi a Lei Federal nº 9.637/1998 que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais (OSs) e a criação do Programa Nacional de Publicização[120].

Entretanto, a constitucionalidade da Lei Federal nº 9.637/1998 foi questionada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923. Em sessão plenária realizada em 16/05/2015, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela legitimidade da prestação de serviços públicos não exclusivos por organizações sociais em parceria com o poder público, desde que a celebração de convênio

[118] O Art. 24. da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 alterou o art. 241 da Constituição Federal que passou a vigorar com a seguinte redação: "Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

[119] ALEXANDRINO; PAULO/Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 21 ª edição. Rio de janeiro: Método, 2013.

[120] O art.20 da Lei 9637/1998 autorizou a criação, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização-PNP. O objetivo do plano era estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União.

com tais entidades seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, em observância aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública[121].

Sendo assim, diante do entendimento do STF, é legítima a prestação de serviços públicos não exclusivos por organizações sociais em parceria com o poder público, quando atendidos os requisitos de impessoalidade e observância do art. 37 da CF para a qualificação da entidade, para a celebração dos contratos de gestão, para a formalização de contratos entre a Organização beneficiada e terceiros, bem como para a seleção de pessoal por tais Organizações.

Cabe a observação de que essas entidades do terceiro setor já existiam no Estado brasileiro, entretanto, ganharam novo "status" e atribuições com o advento da Reforma Administrativa.

Assim, é possível concluir que a ideia central da Reforma Administrativa implementada na década de 90 era a retirada do Estado na prestação direta de serviços públicos. Para isso acontecer, foi necessário o fortalecimento do Terceiro Setor na Administração Pública brasileira (ALEXANDRINO, PAULO, 2013).

Inicialmente, o instrumento jurídico utilizado pelos Entes Federativos para a formalização de parcerias com o terceiro setor era o convênio, disciplinado fundamentalmente pelo art. 116 da lei nº 8.666/1993 (Di Pietro, 2019).

Em seguida, no âmbito Federal, o contrato de gestão foi instituído pela Lei nº 9.637/1998, como dito anteriormente.

No Estado de São Paulo, o tema é abordado pela Lei Complementar Estadual nº 846/1998 que dispõe sobre a qualificação de entidades como "OS".

[121] Convênio do poder público com organizações sociais deve seguir critérios objetivos. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=289678.> Acesso em: 9 nov. 2020.

No ano seguinte, o art. 9º da lei federal nº 9.790 de 1999 instituiu e disciplinou o termo de parceria como o instrumento para a formalização de ajustes entre as organizações sociais da sociedade civil de interesse público (Oscip) e o Poder Público. Posteriormente, a Lei Federal nº 13.019, de 2014 estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

As legislações citadas para OS e para Oscip demonstram que essas entidades devem atuar nas áreas dos chamados serviços não exclusivos do Estado que estão abertos à iniciativa privada e correspondem aos direitos humanos fundamentais, como saúde, educação, cultura e etc.

O Departamento de Controle e Avaliação – DCA, componente do Sistema Estadual de Controladoria, é responsável pelas ações de controle interno relacionadas ao Terceiro Setor. O Decreto nº 64.152 de 22/03/2019 dispõe sobre a organização da Secretaria da Fazenda e Planejamento, e as atribuições do DCA estão definidas em seu artigo 37.

Dentre as atribuições do CCA e DRCA (órgãos da estrutura do DCA) descritas no art. 38 do Decreto nº 64.152/2019, deve-se observar, dentre outros, o inciso V[122], que trata do acompanhamento e análise do cumprimento das metas previstas na contratualização por resultados, sendo que os principais produtos realizados pelo Departamento são os Relatórios de Auditoria.

Em 2020, o DCA informou ter realizado 10 trabalhos de auditorias de contratualização de resultados[123].

[122] **Art. 38 -** Os Centros de Controle e Avaliação e os Centros Regionais de Controle e Avaliação têm as seguintes atribuições:

(...) V - acompanhar e analisar o cumprimento das metas previstas na contratualização por resultados com as entidades parceiras do Estado, integrantes do Terceiro Setor;

[123] Informação obtida por meio da Requisição DCG-1 nº 36/2020. Item 24.

Tabela 74 - Trabalhos de Auditorias de Contratualização de Resultados

SECRETARIA	Unidade	Valor
Cultura	01891025000195 - SUSTENIDOS ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE CULTURA	67.335.065
Saúde	61687356000300 - SECONCI- HOSPITAL ESTADUAL DE VILA ALPINA	137.400.000
Saúde	61699567000869 - SPDM - HOSP. CLINICAS LUZIA DE PINHO MELO	184.620.000
Saúde	57571275000607 - FUNDACAO DO ABC - HOSP. DE SANTO ANDRE	210.000.000
Saúde	57571275001506 - FUNDAÇAO DO ABC - AME SANTO ANDRE	17.349.420
Saúde	57571275001689 - FUNDAÇAO DO ABC - AME MAUA	11.381.256
Saúde	61699567003701 - SPDM - AME MOGI DAS CRUZES	11.296.446
Saúde	61699567002560 - SPDM - AME PSIQUIATRIA V. MARIA	10.675.020
Saúde	61687356003074 - SECONCI - SEDI II	90.000.372
Saúde	CONSAÚDE - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira e Litoral Sul	245.000
Total		**740.302.579**

Fonte: TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 721.

Ao ser demandado para apresentar informações consolidadas sobre a quantidade de contratos firmados, encerrados e/ou o valor total das obrigações do Estado de 2016 a 2020 com o terceiro setor, o DCA relatou que não realiza esse tipo de controle e, portanto, não possuía tal informação[124], evidenciando que a seleção de sua amostra é arbitrária, sem conhecimento de todo o universo a ser objeto de seu controle.

A ausência de informações atualizadas das obrigações vigentes com o terceiro setor denota fragilidades nos procedimentos realizados pelo DCA para o controle das obrigações do Estado.

[124] Informação obtida por meio da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 36/2020, item 9.

Em relação ao controle difuso, conforme informações recebidas diretamente dos Órgãos Estaduais, 42%[125] delas (10) informaram que possuíam contratos firmados e vigentes com o terceiro setor, em outubro de 2020.

Dos 10 órgãos que declararam possuir ajustes firmados com o terceiro setor, 4 (40%) declararam não participar do processo de decisão quanto à necessidade de contratação e análise de oportunidade e custo-benefício entre a utilização de pessoal próprio ou a realização de parcerias com o terceiro setor.

Quando indagados sobre a existência de unidade de controle ou auditoria interna, apenas dois Órgãos (20%), dentre os que possuem ajustes firmados com o terceiro setor, afirmam possuir unidade que analisa e/ou emite opiniões quanto aos processos de contratação e da respectiva execução contratual. Em relação aos riscos trabalhistas e previdenciários, decorrentes de descumprimento das obrigações contratuais, nove Secretarias (90% do total) responderam que buscam a mitigação desses riscos.

E, quanto à busca por mitigação de riscos de responsabilização civil, administrativa e criminal por descumprimento ou por infrações cometidas pelas entidades parceiras, também nove Órgãos responderam que realizam esse controle.

Os repasses financeiros efetuados pelo Estado de São Paulo para entidades do terceiro setor alcançaram o montante de R$ 15,47 bilhões em 2020.

Conforme demonstrado no quadro a seguir, a maior parte dos recursos R$ 13,12 bilhões (84,83% do total) foi direcionada para a área da Saúde, R$ 1,01 bilhão (6,5%), para a Educação, e o restante R$ 1,34 bilhão (8,67% do total) foi dividido entre os demais Órgãos.

[125] As seguintes Secretarias que possuem contratos com o terceiro: Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico Justiça e Cidadania, Governo, Saúde, Cultura e Economia Criativa, Agricultura e Abastecimento, Direitos da pessoa com Deficiência, Educação e Defensoria Pública.

Tabela 75 - Repasses Financeiros Segregados por Órgãos

Órgão	Despesa Liquidada			
	2019	AV	2020	AV
Saúde	10.959.491.440	84,23%	13.122.161.627	84,83%
Educação	772.241.964	5,93%	1.006.207.867	6,50%
Desenvolvimento Econômico	460.661.124	3,54%	467.127.184	3,02%
Cultura e Economia Criativa	487.652.226	3,75%	466.754.256	3,02%
Desenvolvimento Social	212.898.223	1,64%	302.347.035	1,95%
Justiça e Cidadania	77.550.583	0,60%	68.142.661	0,44%
Direitos das Pessoas com deficiência	19.417.156	0,15%	17.258.221	0,11%
Defensoria Pública do Estado	7.334.489	0,06%	7.250.598	0,05%
Esportes	863.775	0,01%	3.344.000	0,02%
Secretaria de Governo	9.562.624	0,07%	3.013.350	0,02%
Agricultura e Abastecimento	2.879.451	0,02%	2.694.028	0,02%
Segurança Pública	1.000.000	0,01%	1.000.000	0,01%
Infraestrutura e Meio ambiente	450.000	0,00%	972.500	0,01%
Total	**13.012.003.055**	**100,00%**	**15.468.273.327**	**100,00%**

Fonte: SIGEO (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 726.

As despesas liquidadas, por meio de contrato de gestão, perfizeram o volume de R$ 6,5 bilhões até dezembro/2020, representando 42,05% do total. Os repasses realizados pelo Estado por meio de serviços de Saúde (gestão municípios) e outras subvenções sociais concentraram 37,96% do total liquidado.

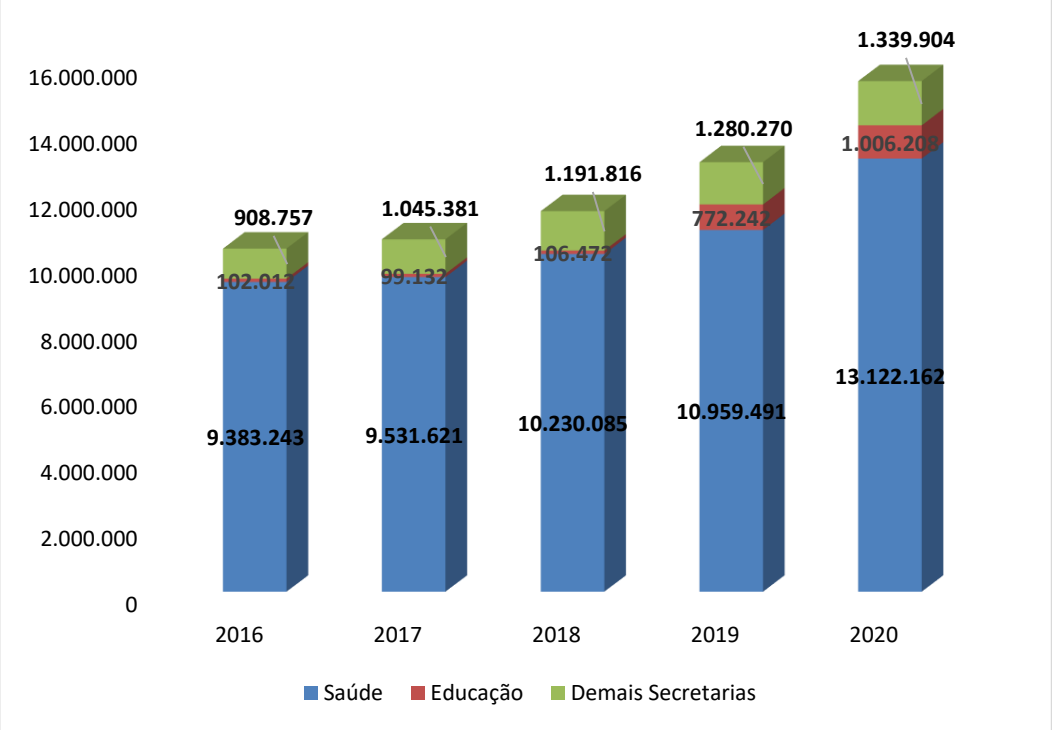
Em relação aos itens de despesa que vêm sendo utilizados, nota-se que a Contadoria Geral do Estado vem registrando, equivocadamente, as despesas decorrentes de contratos de gestão na modalidade de aplicação “90” (aplicações diretas). A Portaria interministerial SOF nº 163/2001 dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas e determina, desde 06/08/2009[126], que as despesas decorrentes de transferências a entidades sem fins lucrativos devem ser registradas na modalidade de aplicação “50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”.

[126] Portaria Conjunta STN/SOF nº 02 de 06/08/09 e implementada pelo MCASP 2º edição.

Cabe ressaltar, no entanto, a alteração da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163 de 04/05/01, realizada pela STN, por meio da Portaria Conjunta nº 58 de 16/09/2020, que determina o registro em elemento de despesa “85 – Transferências por meio de Contrato de Gestão”, a partir do exercício financeiro de 2022, das transferências às organizações sociais ou outras organizações, por meio de contrato de gestão firmado com o Poder Público.

A Fiscalização realizou uma avaliação da evolução dos repasses financeiros destinados às entidades do terceiro setor realizados pelo Poder Executivo no período de 2016 a 2020, com dados extraídos do SIGEO, e, considerando a inflação desse intervalo, chegou à conclusão de um aumento real de 20%. Cabe ressaltar que os recursos para Secretaria da Saúde aumentaram R$ 2.162.671 (19,73%) mil entre 2019 e 2020, quando alcançaram R$ 13,122 bilhões. Outra observação relevante, no período em análise, é o aumento real dos repasses para Secretaria da Educação em 886,36%.

Gráfico 11 - Valores totais transferidos à Secretaria da Saúde, Educação e demais Secretarias entre 2016 a 2020



Fonte: SIGEO (TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 731).

Ao se considerar um período mais abrangente, de 1998 a 2020, verificou-se um aumento real de 5.897,12% nos repasses estaduais ao terceiro setor. O valor passou de R$ 246,125 milhões em 1998 para R$ 15,468 bilhões em 2020 para todas as Secretarias e, especificamente na Secretaria da Saúde, a evolução no período foi de R$ 144,033 milhões para R$ 13,122 bilhões.

Em paralelo a essa relevante evolução dos valores repassados ao terceiro setor, vê-se uma respectiva redução no quadro de pessoal, principalmente na área da saúde.

Entre 1998 e 2019, a Secretaria da Saúde perdeu aproximadamente 36% dos servidores ativos, passando de 66.607 para 42.668 [127]. Além disso, a

[127] Fonte: Balanço Geral do Estado no período de 1998 a 2019.

proporção de servidores ativos sobre o total de servidores (incluindo inativos e pensionistas) reduziu de 80,08%, em 1998, para 51,73%, em 2019.

Importante observar que, em valores nominais, ocorreu um aumento na despesa total com pessoal na Secretaria da Saúde. No período em análise, foi de 458% (R$ 812,891 milhões em 1998; e R$ 4,540 bilhões em 2019). Entretanto, houve uma redução da proporção entre o total de despesa de pessoal ativo sobre o total de despesas de pessoal (incluindo inativos), que passou de 85,32%, em 1998, para 63,22%.

O aumento de aproximadamente 8.722,88% dos repasses ao terceiro setor entre 1998 e 2020, conjugados com a redução de 35% dos servidores mencionada no parágrafo anterior, bem como a redução da proporção entre o total de servidores ativos sobre o total da pasta (ativos, inativos e pensionistas) evidenciam a transferência da prestação dos serviços de Saúde de forma direta pelo Estado para a forma indireta, através das organizações sociais sem fins lucrativos.

A análise realizada permite concluir também que, na medida em que o Estado substituía os seus servidores por empregados contratados por entidades do terceiro setor, suas despesas de pessoal também aumentaram em valores nominais, mas não por crescimento da quantidade de servidores e sim pelo crescimento natural dos servidores inativos.

De acordo com as informações fornecidas pelos Órgãos Estaduais, por meio do *LimeSurvey*[128], até outubro de 2020, as obrigações contratuais do Estado com o terceiro setor, considerando toda a vigência dos ajustesrelacionados, totalizavam R$ 35,82 bilhões.

Verificou-se que a Secretaria da Saúde era responsável por 89,66% do total das obrigações contratuais vigentes no Estado. A Secretaria da Cultura e

[128] Informação fornecidas pelas Secretarias de Estado em resposta ao questionamento realizados pela plataforma LimeSurvey.

Economia Criativa registrou 6,50% e as demais Secretarias possuíam 3,84% do total.

Demonstra-se a seguir o montante dessas obrigações segregadas por instrumentos jurídicos:

Tabela 76 - Obrigações Segregadas por Instrumentos Jurídicos

Instrumento Jurídico	Saúde	Cultura e Economia Criativa	Desenvolvimento Social	Demais Secretarias	Valor total do ajuste	AV
Contrato de Gestão	25.109.854	2.327.018	-	467.851	27.904.723	77,91%
Convênio	7.003.638	-	5.719	16.482	7.025.838	19,62%
Termo de Colaboração	-	-	659.440	215.088	874.528	2,44%
Termo de Fomento	-	-	-	5.925	5.925	0,02%
Termo de Parceria	-	-	-	4.925	4.925	0,01%
Total	**32.113.491**	**2.327.018**	**665.159**	**710.271**	**35.815.940**	**100,00%**

Fonte: Consolidação das respostas à questão 27 do questionário enviado às Secretarias que integram o Governo do Estado de São Paulo via LimeSurvey (TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 736/737).

Os contratos de gestão e os convênios concentram quase a totalidade das obrigações contratuais do Estado de São Paulo com o terceiro setor. Entretanto, esses dois instrumentos jurídicos estão concentrados na Secretaria da Saúde, que registra 89,98% do total dos contratos de gestão e 99,68% do total dos convênios assinados.

Outra informação relevante referente aos contratos de gestão é que, em 29/03/2021, existiam, no cadastro do Governo do Estado, 80 entidades qualificadas como Organizações Sociais nas Secretarias da Saúde e Secretaria da Cultura e Economia Criativa, aptas à formalização de Contratos de Gestão[129], e, são 52 entidades com contratos vigentes.

[129] Informação obtida pela extração de dados nos portais eletrônicos da Secretaria da Saúde e da Secretaria da Cultura. Disponível em:< http://www.portaldatransparencia.saude.sp.gov.br/; http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura/os-qualificadas/>. Acesso em: 29 mar. 2021.

Segundo dados disponibilizados pelos Órgãos Estaduais, até 31 de outubro de 2020, o Governo do Estado registrava parcerias/contratos com 1.339 entidades do terceiro setor[130].

O Quadro a seguir demonstrará as 50 maiores organizações com parcerias/contratos firmados com o Estado de São Paulo em 2020 (até 31 de outubro):

Tabela 77 - Obrigações Contratuais das 50 maiores OSC com o Governo do Estado

Entidade	Valor do Contrato	AV
SPDM – Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	6.525.596	18,22%
SECONCI- Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo	4.156.785	11,61%
Instituto Sócrates Guanaes	1.858.887	5,19%
FAMESP- Fundação para o Desenvolvimento Médico-Hospitalar	1.736.025	4,85%
Fundação do ABC	1.687.579	4,71%
Associação Lar São Francisco de Assis na Providência de Deus	1.684.978	4,70%
Casa de Saúde Santa Marcelina	1.554.210	4,34%
Universidade Estadual de Campinas	1.290.203	3,60%
Instituto de Responsabilidade Social Sírio Libanês	1.104.791	3,08%
Associação da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Pacaembu	951.150	2,66%
CEJAM- Centro de Estudos e Pesquisa "Dr. João Amorim"	915.198	2,56%
FAEPA- Fundação de Apoio ao Ensino Pesquisa e Assistência HCFMRPUSP	882.806	2,46%
FIDI- Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo Diagnóstico por Imagem	722.498	2,02%
Cruzada Bandeirante São Camilo	639.873	1,79%
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo	545.320	1,52%
AFIP - Associação Fundo de Incentivo à Pesquisa	532.612	1,49%
Fundação Santa Casa de Misericórdia de Franca	512.151	1,43%
FUNFARME -Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto	429.099	1,20%
Santa Casa de Andradina	419.718	1,17%
ABACAÍ Cultura e Arte	394.549	1,10%
Sociedade Beneficente São Camilo	366.037	1,02%
Associação Amigos do Projeto Guri - Organização Social de Cultura	320.981	0,90%
Fundação PIO XII	312.598	0,87%
Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina	306.232	0,86%
Santa Casa de Misericórdia de Votuporanga	264.310	0,74%

[130] Informação obtida com a consolidação dos dados enviados pelos Órgãos Estaduais por meio do questionário *LimeSurvey*.

Entidade	Valor do Contrato	AV
POIESIS - Instituto de apoio à cultura, à Língua e à Literatura	258.059	0,72%
OSESP - Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo,	254.859	0,71%
Catavento Cultural	213.222	0,60%
Fundação Faculdade de Medicina	180.871	0,51%
APAA	153.959	0,43%
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira e Litoral Sul	152.317	0,43%
Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - Investe São Paulo	143.700	0,40%
Fundação Padre Albino	136.246	0,38%
IDBRASIL	124.832	0,35%
Santa Casa de Misericórdia de Assis	123.414	0,34%
Santa Casa de Misericórdia de Araçatuba	104.018	0,29%
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Marília	103.895	0,29%
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Santos	98.274	0,27%
Hospital de Caridade São Vicente de Paulo	95.516	0,27%
APAC - Associação Pinacoteca de Arte e Cultura	95.134	0,27%
Associação Congregação de Santa Catarina	86.555	0,24%
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia e Maternidade de Dracena	84.186	0,24%
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Limeira	83.947	0,23%
APAMIR- Associação de Proteção e Assistência a Maternidade e a Infância de Registro	75.659	0,21%
SPLEITURAS	70.636	0,20%
APD - Associação Pro Dança	68.610	0,19%
APAF- Associação do Paco das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho	64.267	0,18%
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Araraquara	57.529	0,16%
Instituto de Preservação e Difusão da História do Café e da Imigração	56.685	0,16%
Santa Casa de Misericórdia de Ituverava	53.158	0,15%
Total (50 maiores instituições)	**33.053.736**	**92,29%**
Demais instituições	2.762.204	7,71%
Total (todas as 1339 instituições)	**35.815.940**	**100,00%**

Fonte: Consolidação das respostas à questão 27 do questionário enviado aos Órgãos que integram o Governo do Estado de São Paulo via *LimeSurvey* (TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 738/739).

Observa-se que 50 entidades do terceiro setor concentram 92,29% do total de obrigações do Estado. Os contratos da Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), do Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo (SECONCI) e do Instituto Sócrates Guanaes somam mais de um terço (35,02%) do total.

Cabe a observação que essa concentração de recursos para um pequeno número de entidades também foi mencionada na CPI das Organizações da Sociedade Civil:

> **CPI das Organizações da Sociedade Civil**
>
> [...]
>
> **Concentração de contratos**
>
> Não escapam a esta sub-relatoria os riscos representados pela crescente e, possivelmente, desmedida concentração de contratos de OSSs na esfera pública do Estado de São Paulo, ainda que em entidades mais bem organizadas. É fato que quase 1/3 dos recursos orçamentários de saúde no âmbito do SUS estão sendo aplicados pelo Estado em convênios com o terceiro setor. Com isso, preocupam-nos, em especial, os riscos de o Estado delegar a formulação e o planejamento da política pública de saúde para entes privados, ainda que do terceiro setor. Cinco OSSs concentram mais de 70% dos recursos manejados pela Secretaria da Saúde nesses contratos, sendo a maior e principal absorvedora de recursos a SPDM, que também é amplamente concentradora de outros contratos no âmbito do Município de São Paulo.
>
> [...]

Quanto à execução desses contratos, no exercício de 2020, o Estado liquidou o total de R$ **15.468.273.328** do tesouro estadual para aproximadamente 6.622 instituições privadas sem fins lucrativos (incluindo as Associações de Pais e Mestres)[131].

Ao se tratar do impacto das despesas de pessoal das entidades do terceiro setor nas contas estaduais, conforme anteriormente mencionado, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) se posicionou ao editar a 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), com vigência a partir do exercício de 2018, quando inseriu o regramento de que os montantes destinados às despesas de pessoal das OSCs que atuam na atividade-fim do ente da Federação e recebem recursos financeiros da administração pública para esta finalidade,

[131] Informação extraída do arquivo “Contratos do 3º Setor vigentes em 2020.xlsx” fornecido pelo DCA no Ofício nº 43/2020.

devem ser incluídos como despesa bruta com pessoal do ente público financiador.

O entendimento firmado então é de que **devem ser incluídas no cômputo do gasto público com pessoal aquelas despesas com a mão de obra que atua de forma remunerada prestando serviços para a OSC, na atividade-fim do ente público, independentemente da forma de contratação.**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal estabeleceu, no §1º do art. 18, que somente os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de serviços e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Dessa forma, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade-fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.

Diante disso, **quando for possível identificar que a remuneração da mão de obra relacionada à atividade-fim do ente público é custeada com recursos públicos, essa despesa deverá ser incluída no cômputo da despesa com pessoal**, para fins de verificação dos limites estabelecidos na LRF.

Cabe a nota de que a portaria STN nº 377 de 08/07/2020 prorrogou o prazo para a inclusão das despesas das entidades do terceiro setor e assemelhadas no cálculo do limite da despesa de pessoal estabelecido pela LRF. A norma prorrogou de 2020 para 2021 o prazo para ajuste dos contratos e procedimentos de prestação de contas das OSC; e, permite que, excepcionalmente, para os exercícios de 2018 a 2021, o cômputo ainda não seja realizado em despesa com pessoal, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022, conforme regras definidas pelo MDF vigente.

Referido mandamento é obrigatório a partir de 2022, mas, altamente recomendável sua adoção já em 2021, em virtude do Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, que em seu artigo 15 enquadra o Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal, ao término de 2021, estiver acima do limite determinado pela LRF. Se esta extrapolação se der em 2022, o Regime de Recuperação e a possibilidade de reenquadramento em 10 anos não estarão mais disponíveis.

A Fiscalização apresentou estudo na tentativa de identificar e segregar ajustes e contratos firmados com Organizações da Sociedade Civil que se enquadram dentro da determinação da STN em relação aos limites de despesa de pessoal do Estado, a partir de 2022. Teve também como objetivo estimar a mensuração da mão de obra envolvida nos referidos contratos e, a partir daí, de forma simulada, apresentar os impactos na despesa com pessoal caso referido procedimento já fosse obrigatório para o exercício de 2020.

Esses dados podem ser úteis como uma ferramenta complementar ao planejamento orçamentário e financeiro que já vem sendo realizado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão e pelo chefe do Poder Executivo Estadual para adequação das previsões orçamentárias para o exercício de 2022, quando este cálculo será uma realidade.

Para tanto, foram utilizados os seguintes quesitos:

a) Identificação das OSCs elegíveis à inclusão em despesa de pessoal;

b) Identificação do custeio dos serviços públicos prestados; e

c) Identificação e relação da mão de obra envolvida com o serviço público finalístico prestado.

Importante destacar que as despesas consideradas devem ser aquelas relativas ao exercício financeiro e não o valor global do ajuste selecionado. Utilizaram-se os dados dos contratos de grande vulto e

representatividade dentre a quantidade de instrumentos jurídicos (107 de 453, ou 24%) e dentre os valores globais contratados com as OSCs (R$ 25,1 bilhões de R$ 30,631 bilhões, ou 82%).

Tendo como referência os contratos da Secretaria da Saúde, para simulação de cálculo do impacto na despesa com pessoal, concluiu-se pela adoção da premissa média de 70%[132] dos valores repassados às Organizações Sociais. Ou seja, 70% dos repasses representariam despesa com pessoal necessário à prestação do serviço a que a OSC se propõe. Referido percentual vem sendo incluído pelo Poder Executivo em cláusulas dos contratos de gestão na área da Saúde, que fixam em 70% o limite total das despesas com o pagamento de remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais.

A partir daí, adotando como base o exercício de 2020, apuraram-se os valores pertinentes à despesa empenhada pelo Estado de São Paulo, referente a repasses realizados às entidades do terceiro setor, cujo total foi de R$ 15,468 bilhões. Para fins da análise exemplificativa nesta oportunidade, com objetivo de apuração do valor médio de mão de obra contratada pelas OSCs envolvidas em prestação de serviços finalísticos do Estado de São Paulo, são então destacados os Contratos de Gestão, cuja análise prévia demonstrou tratar-se, em quase totalidade, de prestação de serviços finalísticos do órgão contratante.

Neste exemplo, **passaria a ser considerada como despesa com pessoal a cifra de R$ 4,553 bilhões**, correspondente a 70% dos valores repassados em 2020 às Organizações Sociais, através de Contratos de Gestão, formalizados por Órgãos cuja execução orçamentária é realizada no Poder Executivo Estadual (R$ 6,505 bilhões).

[132] Sabe-se que, indo além da área da Saúde, existem outros percentuais, que podem chegar a 80%. Adotou-se como média o percentual de 70% em razão da representatividade dos valores contratados pela Secretaria da Saúde.

A despesa com pessoal do exercício de 2020, apurada pela fiscalização para o 3º Quadrimestre/2020[133] alcançou o percentual de 45,50% e, se incluído o montante apurado de R$ 4,553 bilhões, a despesa com pessoal do Poder Executivo alcançaria 48,27% da Receita Corrente Líquida Ajustada (RCLA) no ano de 2020, acima do limite prudencial de 46,55%[134]

Por fim, importante esclarecer que o cálculo apresentado foi realizado exclusivamente para atender ao objetivo de apresentar uma simulação e exemplificar como se daria a identificação das despesas de pessoal incluídas nos repasses às OSC e respectiva mensuração.

Quando se passa a falar da transparência nas parcerias firmadas com entidades do terceiro setor, observa-se que houve grande mudança com a publicação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), a qual regulamentou o acesso à informação previsto no inciso XXXII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216, da Constituição Federal.

No âmbito Interno, o Decreto Estadual nº 58.052/2012 regulamentou a Lei nº 12.511/2011, e, em seu art. 1º, estabeleceu que os procedimentos expostos na norma deverão ser observados tanto pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual quanto pelas entidades do terceiro setor recebedoras de recursos públicos.

Pode-se dividir o conceito de transparência na administração pública em duas vertentes: ativa e passiva. A transparência ativa ocorre quando a Administração Pública fornece informações independentemente de ser solicitada; e a passiva, refere-se à criação de serviços de informação ao cidadão (GOVERNO FEDERAL, 2019)[135].

[133] TC-010099.989.20 – Acessório 3 – Acompanhamento da LRF. 3º. Quadrimestre/2020.

[134] Limite Prudencial (Parágrafo Único, art.22 da LRF).

[135] Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/lei-de-acesso-a-informacao-a-informacao-e-direito-de-todos. Acesso em 05/02/2021.

A transparência ativa realizada pelo Poder Executivo, relativa às parcerias públicas, é concentrada em dois portais eletrônicos: Cadastro de Parceiros com Terceiro Setor – CPATES[136] e o Portal das Parcerias com Organizações da Sociedade Civil[137].

Entretanto, a respeito do portal CPATES, a fiscalização detectou que possui base de dados desatualizada e não representa com exatidão as obrigações vigentes do Estado, pois apresentou inúmeras divergências com as informações prestadas diretamente pelos órgãos.

Essas diferenças evidenciam aparente irregularidade em que incorre o governo do Estado de São Paulo, ante o estabelecido no inciso VI do § 3º do art. 8 da Lei Federal nº 12.527/2011, e no item 06 do § 1º do art. 23 do Decreto nº 58.052/2012.

Quanto ao Portal das Parcerias com Organizações da Sociedade Civil[138], trata-se de exigência do art. 2º do Decreto nº 61.681/2016 e do art. 10º da Lei Federal nº 13.019/2014. Segundo a Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão – SPOG, o portal é “uma ferramenta que estabelece uma “porta única” e transparente de relacionamento da administração pública com a sociedade e suas organizações, abrangendo todas as modalidades de parcerias e seus processos”.

Informou, também, que o módulo de ISC está funcional e disponível no endereço eletrônico *http://www.parceriassociais.sp.gov.br/osc*, e que serão realizados ajustes e adequações ao longo de 2021 necessários ao desenvolvimento do funcionamento do portal.

No que concerne às organizações sociais, o artigo 2º da LAI relata a obrigatoriedade de transparência das entidades privadas, sem fins lucrativos,

[136] Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br/cpates/Sistema/Inicial.aspx>. Acesso em: 05 fev. 2021.

[137] Disponível em: <http://www.parceriassociais.sp.gov.br/osc/>. Acesso em: 05 fev. 2021.

[138] Disponível em: <http://www.parceriassociais.sp.gov.br/osc/>. Acesso em: 05 fev. 2021.

quando utilizarem recursos públicos. Quanto à transparência das Organizações da Sociedade Civil, a Lei nº 13.019, de 2014, exige que as organizações divulguem na internet diversos itens relacionados às parcerias.

Em decorrência desses ordenamentos, as Leis de Diretrizes Orçamentárias, no âmbito estadual, têm trazido dispositivos que determinam às organizações sociais a manutenção de página eletrônica contendo informações relativas aos contratos de gestão.

Desse modo, observa-se que tanto o Governo do Estado quanto as entidades do terceiro setor são obrigados a disponibilizar informações sobre as despesas custeadas com recursos públicos. Porém, as fragilidades nos sítios eletrônicos dessas organizações são tema recorrente nos trabalhos de fiscalização realizados pelo TCESP, vide os Comunicados SDG nº 16/2018 e 49/2020:

> **O Comunicado SDG 16/2018 determina:**
>
> ...COMUNICA aos **órgãos públicos estaduais** e municipais que **adotem providências** no sentido de que as **entidades do terceiro setor (OS, OSCIPS, OSCS) destinatárias de recursos públicos cumpram os dispositivos legais relativos à transparência de seus atos** consistentes na divulgação pela via eletrônica de todas as informações sobre suas atividades e resultados, dentre outros o estatuto social atualizado; termos de ajustes; planos de trabalho; relação nominal dos dirigentes, valores repassados; lista de prestadores de serviços (pessoas físicas e jurídicas) e os respectivos valores pagos; remuneração individualizada dos dirigentes e empregados com os respectivos nomes, cargos ou funções; balanços e demonstrações contábeis e os relatórios físico-financeiros de acompanhamentos, regulamento de compras e de contratação de pessoal.
>
> **O Comunicado SDG 49 de 08/10/2020:**
>
> COMUNICA aos **órgãos públicos estaduais** e municipais responsáveis por repasses públicos a Organizações Sociais, Organizações Sociais de Interesse Público, Organizações da Sociedade Civil e entidades que possam ser identificadas como do Terceiro Setor, que **é de sua responsabilidade exigir a demonstração e identificação detalhada e atualizada dos gastos custeados com os recursos públicos que foram repassados, cujo detalhamento deve ser divulgado nos "Portais de Transparência" dos órgãos concessores e bem assim daqueles pertencentes às entidades beneficiárias**.
>
> A Fiscalização tem constatado de forma reiterada o desatendimento à legislação de transparência e às determinações proferidas em decisões

> deste Tribunal, tais como a ausência da relação de contratações, prestadores de serviços e a remuneração individualizada dos dirigentes e empregados custeados com recursos públicos, em desconformidade às orientações traçadas nos Comunicados SDG nºs 16 e 19, ambos de 2018, que cuidaram do conteúdo da divulgação e da responsabilidade pelo seu cumprimento.
>
> Os Comunicados podem ser consultados na página deste Tribunal na Seção de Comunicados.
>
> Desta forma, **cumpre aos órgãos públicos repassadores dar imediato e integral cumprimento a legislação de transparência social, exigindo o seu cumprimento das entidades civis**, cuja omissão, além de ser objeto de severo apontamento nas Contas Anuais do Órgão Repassador, poderá ocasionar o encaminhamento ao Ministério Público Estadual e outras providências que os eminentes Conselheiros, na condição de relatores, houverem por bem determinar. (grifos e sublinhados nossos).

Corroborando tal situação, a Fiscalização Ordenada nº 01/2020[139], realizada em 16/04/2020, constatou que apenas 42,44% das entidades do terceiro setor estão disponibilizando informações relativas aos repasses realizados pelo Estado/Municípios e que apenas 20,98% dessas entidades disponibilizam a remuneração individualizada dos dirigentes e empregados com identificação de nomes e cargos ou funções, portanto, estando as demais em condição de descumprimento das determinações legais e infralegais.

Vale destacar que proferi voto a respeito da obrigatoriedade do cumprimento das normas de transparência pelas Organizações Sociais no TC-016906.989.20-2[140], cujo excerto segue abaixo:

> **TC-016901.989.20-2**
>
> A alegação da defesa de que a divulgação individualizada da remuneração não se aplicaria aos não ocupantes de cargos da Administração Pública não tem respaldo nem mesmo na hermenêutica jurídica, uma vez que o Decreto é explícito quanto à matéria tratada na norma, qual seja "diretrizes alusivas à celebração de contratos de gestão com organizações sociais de que trata a Lei Complementar nº

[139] A Fiscalização teve como objetivo verificar o cumprimento das entidades do terceiro setor, das obrigações de transparência de seus atos em observância aos dispositivos legais vigentes. Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AFiscaOrde%3AFiscaOrde.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso em: 25 fev. 2021.

[140] Voto proferido na 24ª Sessão da Segunda Câmara, realizada em 08/09/2020. Acórdão Publicado no Diário Oficial em 14/10/2020.

> 846, de 4 de junho de 1998” , vinculando, pois, todos os empregados e diretores dessas entidades sem fins lucrativos.
>
> Apesar disso, uma vez que as referidas regulamentações ocorreram durante o exercício de 2018 e que a recomendação feita quanto ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação, na prestação de contas do exercício de 2017, julgada regular pela Segunda Câmara, ocorreu em 17/03/2020, relevo a falha para determinar novamente que haja cumprimento integral da Lei nº 12.527/11, do Decreto Estadual nº 64.056/18 e do Comunicado SDG nº 016/2018.

Considerando as 10 Secretarias que possuem contratos com o terceiro setor, apenas 40% delas afirmaram monitorar os portais eletrônicos das entidades parceiras[141].

Conforme visto anteriormente, o DCA realizou 10 auditorias em entidades do terceiro setor no ano de 2020[142], desse modo, conclui-se que, em tese, o DCA realizou fiscalização em 10 portais eletrônicos, dentre as 1.349 organizações que possuem ajustes formalizados com o Estado de São Paulo e que receberam recursos públicos em 2020, conforme declarado pelos Órgãos consultados. Essa situação relatada indica fragilidade de monitoramento nos portais eletrônicos das entidades do terceiro setor.

Diante dessa precária atuação do controle interno, a fiscalização realizou procedimentos adicionais, inspecionando as páginas eletrônicas das 20 maiores entidades do terceiro setor recebedoras de repasses estaduais em 2020.

Verificou-se que, aproximadamente, 10% dessas entidades registravam, em seus portais eletrônicos, na data de acesso indicada, informações relativas à remuneração individualizada dos dirigentes e empregados com identificação de nomes e cargos ou funções. Apurou-se, também, que 25% das 20 maiores disponibilizaram as informações a respeito dos repasses financeiros em seus portais.

[141] Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 34/2020.

[142] Informação obtida por meio da Requisição DCG-1 nº 36/2020. Item 24.

Nesse sentido, cabe mencionar que essas falhas nos portais eletrônicos do Governo do Estado e das organizações sem fins lucrativos também foram identificadas e relatadas no Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da quarteirização[143].

Quanto à responsabilidade trabalhista do Estado nas contratações terceirizadas, a Súmula 331 do TST, após ter sido revisada, passou a prever a responsabilização subsidiária da Administração Pública em caso de conduta culposa, que deve estar comprovada no caso concreto, ou seja, não é presumida automaticamente.

Neste sentido, transcreve-se trecho do julgamento do Recurso Extraordinário RE nº 760.931/DF pelo Supremo Tribunal Federal: "o inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, §1º, da Lei nº 8.666/93[144]".

Contudo, após análise da jurisprudência atual sobre o tema, verificou-se que não é pacífico nos tribunais trabalhistas a quem cabe o ônus da prova. Referido impasse eleva os riscos das contratações, exige maior atuação do controle e fiscalização do órgão contratante.

A Procuradoria Geral do Estado - PGE elucidou que todas as ações classificadas com o tema "terceirização" (responsabilidade subsidiária) são automaticamente consideradas de risco fiscal "possível", conforme previsto na Resolução PGE nº 31/2019[145] e que referida classificação é resultado da

[143] Comissão Parlamentar de Inquérito das Quarteirizações (Alesp). p. 61-62. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/com/com6992.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

[144] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 760.931. Relatora: Ministra Rosa Weber, 30 de março de 2017. DJE 04/04/2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4434203>. Acesso em: 16 nov. 2020.

[145] A base conceitual para classificação do risco em provável e possível estão apresentados nos artigos 4º e 5º da Resolução PGE nº 31/2019.

indefinição a respeito do ônus da provada fiscalização dos contratos de serviços terceirizados.

De fato, o que se discute, atualmente, nos Tribunais Trabalhistas é se cabe à Administração Pública provar que houve fiscalização do contrato ou se cabe ao empregado provar a ausência desta. Caso reste pacificado que o ônus é do empregado, as possibilidades de condenação da Administração Pública diminuem, visto que aquele precisará envidar seus melhores esforços a fim de demonstrar que a Administração agiu com culpa e que houve nexo de causalidade entre o dano que lhe foi causado e a conduta culposa da Administração.

Já no que se refere à diferenciação dos contratos de serviços terceirizados e os instrumentos celebrados com entidades do terceiro setor, existe tendência de decisões no sentido de caracterizar os contratos e demais ajustes com Organizações da Sociedade Civil como terceirização de atividades. Nesta hipótese, caso reste comprovada falta de fiscalização, a responsabilidade da Administração Pública também não deve ser afastada[146].

Há, também, entendimento de que a responsabilidade do ente público decorre de mero inadimplemento na hipótese de contrato de gestão, firmado por chamamento público[147], ou seja, a responsabilidade seria objetiva.

A PGE informou à Fiscalização o número de processos exclusivos de demandas judiciais que envolvem o terceiro setor:

a) 396 processos com causas trabalhistas que se referem ao terceiro setor (1,2% dos processos pertinentes à terceirização), com valores de causa somados em torno de R$ 682 milhões; e

b) 427 processos das demais causas (ambiental, execução fiscal, fiscal/tributário, Imobiliário, Residual e Servidor) que dizem

[146] Informação obtida por meio da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 37/2020, Item 5.
[147] Informação obtida por meio da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 37/2020, item 5.

respeito ao terceiro setor[148] e valores de causa que totalizam aproximadamente R$ 6,768 bilhões.

Importante destacar que, no tocante ao controle existente na PGE acerca dos processos judiciais que discutam demandas decorrentes dos contratos de terceirização de serviços, não foi possível identificar os processos em trâmite em outros ramos do Direito, que não o Trabalhista, tendo em vista que "somente nos processos trabalhistas apontados discute-se a atribuição de responsabilidade subsidiária ou solidária ao Estado ou ente da Administração Indireta".

Note-se que os processos trabalhistas relacionados à terceirização (neste caso, considerando tanto os que envolvem entidades terceirizadas contratadas pelo Estado quanto entidades do terceiro setor) representam aproximadamente 45% da totalidade dos processos em andamento perante a Justiça do Trabalho. E, considerando apenas os processos trabalhistas relacionados à terceirização, 1,2% se referem ao terceiro setor.

A CGA, como órgão central de controle interno, tem dentre suas responsabilidades a de apuração e correição de irregularidades administrativas. Conforme disponível em seu *site*, a instituição tem por atribuição "desenvolver atividades preventivas de inspeção e correição de potenciais desvios, com técnicas de inteligência, visando ao combate de irregularidades administrativas ou práticas lesivas ao patrimônio público"[149].

Especificamente com relação aos contratos de serviços terceirizados, a CGA afirmou que o Sistema Terceirizados é uma ferramenta

[148] Ressalte-se que a relação de processos envolvendo o terceiro setor (não apenas processos trabalhistas) foi elaborada pela PGE a partir de informações disponibilizadas por esta DCG, após consulta no CPATES – Cadastro de Parceiros do Terceiro Setor.

[149] Disponível em:<http://www.corregedoria.sp.gov.br/missao.aspx>. Acesso em: 11 fev. 2021.

fundamental para que a CGA exerça suas atividades correcionais[150]. Conforme já destacado neste Relatório, o órgão realiza inspeções a fim de obter informações referentes à execução do objeto do contrato e de coletar documentos complementares aos registros cadastrados no Sistema, bem como diligências, as quais têm por finalidade a apuração de possíveis irregularidades cometidas na execução dos contratos.

Quando indagada sobre a existência de procedimentos com a finalidade de mitigar riscos decorrentes de descumprimento das obrigações contratuais previstas nos contratos de serviços terceirizados, a CGA esclareceu que o DMCT identifica empresas sancionadas no E-Sanções e, se for o caso, instaura expediente correcional para averiguação. Relatou que quatro funcionários desenvolvem atividades de natureza correcional, detectadas na execução dos contratos registrados no Sistema Terceirizados.

Considerando os anos de 2015 a 2019, constatou-se que a CGA produziu 1.722 relatórios correcionais, sendo que, dentre eles, apenas 5,3% (91 relatórios) tratavam de possíveis irregularidades envolvendo contratos de serviços terceirizados. Destaque-se que até novembro de 2020, a CGA havia instaurado 58 procedimentos correcionais relacionados à terceirização, sendo 10 deles em contratos da Secretaria da Educação e 07 em contratos da Secretaria da Administração Penitenciária.

Quanto aos riscos existentes nas parcerias firmadas com o terceiro setor, o Decreto paulista nº 64.152/2019 atribuiu ao DCA, através dos Centros de Controle e Avaliação e aos Centros Regionais de Controle e Avaliação a gestão de riscos dos contratos. O que se concluiu foi que o DCA não possui uma metodologia de amostragem de auditoria suficiente para mitigar os riscos das obrigações contratuais.

[150] Informação disponibilizada por meio de resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 23/2020. Item 3.

Ao ser requerido para informar os procedimentos de controle interno para mitigação de riscos decorrentes de descumprimento das obrigações contratuais pelas entidades do terceiro setor, em especial as relacionadas às obrigações trabalhistas e previdenciárias, além dos riscos de responsabilização civil, administrativa e penal, o DCA informou que realiza “Auditoria de Contratualização de Resultados”, que busca evidenciar a legalidade e os resultados obtidos nas parcerias firmadas pelo poder público com essas entidades, efetuando visitas *in loco* e análise documental.

As auditorias de Contratualização de Resultados realizadas pelo DCA em 2020 reduziram aproximadamente 80% em comparação ao quantitativo realizado no ano anterior. Verificou-se também que as auditorias realizadas pelo DCA estão concentradas nas Secretarias da Saúde (76,53%) e Cultura e Economia Criativa (21,01%) que também são onde estão concentrados maiores quantitativos de ajustes firmados.

Por fim, a Fiscalização concluiu que a atuação do DCA é essencial para a mitigação dos riscos decorrentes da atuação do terceiro setor como gestor de boa parte do patrimônio público paulista. Entende que essa atuação está enfraquecida e com pequena abrangência de atuação entre as entidades do terceiro setor, responsável pela movimentação de R$ 15 bilhões em 2020.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho



15. FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

15 FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS

Os trabalhos da Diretoria de Contas do Governador, consolidados no processo principal TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 820/2173, contemplaram a avaliação operacional de alguns programas de governo, para verificar a efetividade dos objetivos, metas e prioridades além da performance obtida com a alocação recursos públicos.

No exercício de 2020, as fiscalizações operacionais foram realizadas de acordo com o plano previamente aprovado/determinado pelo Conselheiro Relator e envolveram órgãos e/ou entidades da administração pública estadual. As análises empreendidas basearam-se em registros administrativos (documentos e informações requisitados); questionários e/ou entrevistas (pesquisa); e informações da execução orçamentária e financeira do Estado (Siafem/Sigeo). Os objetivos e os órgãos e entidades abrangidos pela fiscalização operacional constam do quadro abaixo:

Quadro 8 - Órgão e/ou Entidade x Objeto de Fiscalização Operacional

Órgão e ou Entidade	Objeto de Fiscalização Operacional	Programas/Ações Orçamentários
Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo	Alimentação escolar, ensino a distância e o retorno das atividades escolares presenciais no contexto da pandemia ocasionada pela Covid-19	Nenhum Programa/Ação específico
	Estudo sobre Indicadores na Educação – Análises de desempenho IDEB, Fluxo Escolar, resultados e projeções IDESP	Nenhum Programa/Ação específico
Secretaria de Planejamento e Gestão / Conselho de Orientação e Acompanhamento do FECOEP	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP), o seu Conselho de Orientação e Acompanhamento (COA) e a destinação dada aos recursos do fundo.	Nenhum Programa/Ação específico
Secretaria de Desenvolvimento Social	Medidas de execução direta pela SEDS no enfrentamento ou mitigação dos efeitos da pandemia da Covid-19, através	Ações 6000 – Vivaleite. e 6001 – Restaurantes Populares do Programa 3518 – Segurança Alimentar e Nutricional.

Órgão e ou Entidade	Objeto de Fiscalização Operacional	Programas/Ações Orçamentários
	dos programas Bom Prato, Vivaleite e Alimento Solidário.	Ação 6263 – Família Paulista do Programa 3500 – Combate à Pobreza e Redução das Desigualdades).
Secretaria de Fazenda e Planejamento / Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Fomento ao desenvolvimento socioeconômico, por meio da concessão de crédito, promovido pela Desenvolve SP e Banco do Povo Paulista, com vistas à mitigação dos efeitos causados pela pandemia da Covid-19 na economia paulista.	Programa 2005 – Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico
Secretaria de Fazenda e Planejamento (até maio/2020) Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão; Conselho do Patrimônio Imobiliário.	Locações de imóveis nos quais o Estado figure como locatário e a respectiva gestão pelo Conselho de Patrimônio Imobiliário – CPI, bem como a transparência na divulgação de dados sobre imóveis locados.	Nenhum Programa/Ação específico
Secretaria de Estado da Saúde - Coordenadoria de Controle de Doenças - Instituto Adolfo Lutz	Atuação do Instituto Adolfo Lutz (IAL), com destaque nas ações relacionadas à pandemia da Covid-19.	Nenhum Programa/Ação específico
Sabesp – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo	Atuação da Sabesp no enfrentamento à pandemia de Covid-19 e a prestação de serviços de saneamento básico pela Sabesp no Estado de São Paulo.	2624 – Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário na Área Atendida pela Sabesp.
Secretaria da Administração Penitenciária	Acompanhamento sobre a Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), abrangendo também o impacto da Covid-19 no sistema prisional.	Programa 3813 - Gestão da Custódia da População Penal; Programa 3814 - Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares.

Fonte: Relatório de Instrução da DCG, TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 820/821.

15.1 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, ENSINO A DISTÂNCIA E RETORNO ÀS AULAS PRESENCIAIS (TC-017124.989.20-3)

Fiscalização: Relatório de natureza operacional sobre a alimentação escolar, o ensino a distância e o retorno às aulas presenciais no âmbito das ações tomadas pela Secretaria de Estado da Educação em virtude da pandemia Covid-19 (TC-017124.989.20-3).

Objetivo: Fiscalização de Natureza Operacional para avaliar as ações emergenciais implementadas pelo Governo do Estado, por meio da Secretaria de Educação, visando à garantia dos direitos constitucionais de seguridade alimentar e de acesso à educação, no contexto da pandemia da Covid-19.

Período abrangido pela Fiscalização: 2020

Períodos de realização da fiscalização: Primeiro Relatório Parcial: Planejamento de 27/04/2020 a 04/05/2020; Execução de 05/05/2020 a 15/06/2020; e Relatório de 16/06/2020 a 20/07/2020. Segundo Relatório Parcial: Planejamento de 10/09/2020 a 25/10/2020; Execução de 26/10/2020 a 23/11/2020; e Relatório de 24/11/2020 a 05/02/2021; **Relatório Final:** Planejamento de 07/2020 a 02/2021; Execução de 10/2020 a 02/2021; e Relatório de 01/2021 a 03/2021.

VISÃO GERAL

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde – OMS declarou caracterizada a pandemia da Covid-19, e o Estado de São Paulo, epicentro da doença no país à época, decretou estado de calamidade pública, determinando o fechamento das escolas estaduais de toda a rede de ensino a partir de 13 de março, objetivando a restrição da circulação de mais de 3,3 milhões de estudantes, para conter a disseminação do vírus.

A adoção de tal medida provocou a interrupção do fornecimento de merenda escolar e também das aulas presenciais, situação que resultou na criação do programa de auxílio financeiro chamado “Merenda em Casa” e do formato de ensino remoto, designado nesta fiscalização como “Ensino a distância”.

Desde o início dos programas, a Diretoria de Contas do Governador acompanhou seu desenvolvimento, elaborando dois relatórios operacionais preliminares, em julho de 2020 e em fevereiro de 2021 (eventos 10.2 e 74.2 do

TC-017124.989.20-3).

No primeiro relatório, foi analisada a principal ferramenta utilizada pela Secretaria da Educação – SEDUC no ensino remoto, através da transmissão de aulas pela plataforma digital “Centro de Mídias São Paulo” (CMSP), avaliando-se as dificuldades apresentadas por docentes e discentes no uso da nova modalidade.

Com relação ao “Merenda em Casa”, foram verificadas as ações da SEDUC, das Diretorias de Ensino (DE’s) e das unidades escolares na execução do programa, principalmente quanto às dificuldades dos estudantes selecionados para a obtenção do benefício, bem como na gestão dos estoques físicos de alimentos para evitar os desperdícios e garantir o abastecimento no momento do retorno das atividades presenciais.

No segundo relatório, o objetivo foi conferir a eficácia e efetividade do pagamento do auxílio financeiro do programa “Merenda em Casa”, oportunidade em que foram avaliados os controles da SEDUC na concessão do benefício, especificamente quanto à elegibilidade dos estudantes e à garantia do total ressarcimento dos valores das contas nunca acessadas no aplicativo *PicPay* quando do encerramento do programa.

Em avaliação derradeira (evento 94.2 do TC-017124.989.20-3), o escopo dos trabalhos da Fiscalização foi averiguar, sob determinados aspectos, os resultados das ações executadas pela Pasta para garantir o fornecimento de alimentação e a continuidade do processo de ensino e aprendizagem aos estudantes.

Em relação à alimentação escolar, o escopo foi verificar as consequências do encerramento do Programa “Merenda em Casa” em dezembro de 2020 e as ações da Secretaria para garantir a alimentação dos alunos socialmente vulneráveis após o fim do programa.

Foi abordada a oferta de merenda escolar no retorno das aulas

presenciais no mês de fevereiro de 2021, considerando os protocolos sanitários e organização interna das escolas no contexto da pandemia.

A Fiscalização analisou o processo de doação do “Kit Alimentação”, verificando os períodos de distribuição e a eficácia do controle da Secretaria para garantir a prestação de contas da ação emergencial.

Quanto ao “Ensino a distância”, foram verificadas as ações relacionadas à disponibilização de aulas remotas, através do “Centro de Mídias São Paulo” (CMSP) e outras plataformas digitais, bem como a distribuição de material didático, atividades impressas, orientações e avaliações e quaisquer outras atividades.

Considerando que se trata de mais de 3,3 milhões de estudantes, a Fiscalização optou por direcionar os trabalhos para a participação dos estudantes nas aulas online disponibilizadas no Centro de Mídias, pois a ferramenta digital forneceu dados abrangentes e de fácil organização.

Complementarmente, para verificar a adesão dos estudantes ao ensino a distância, também foi utilizado o lançamento das notas bimestrais no “Diário de Classe Digital”.

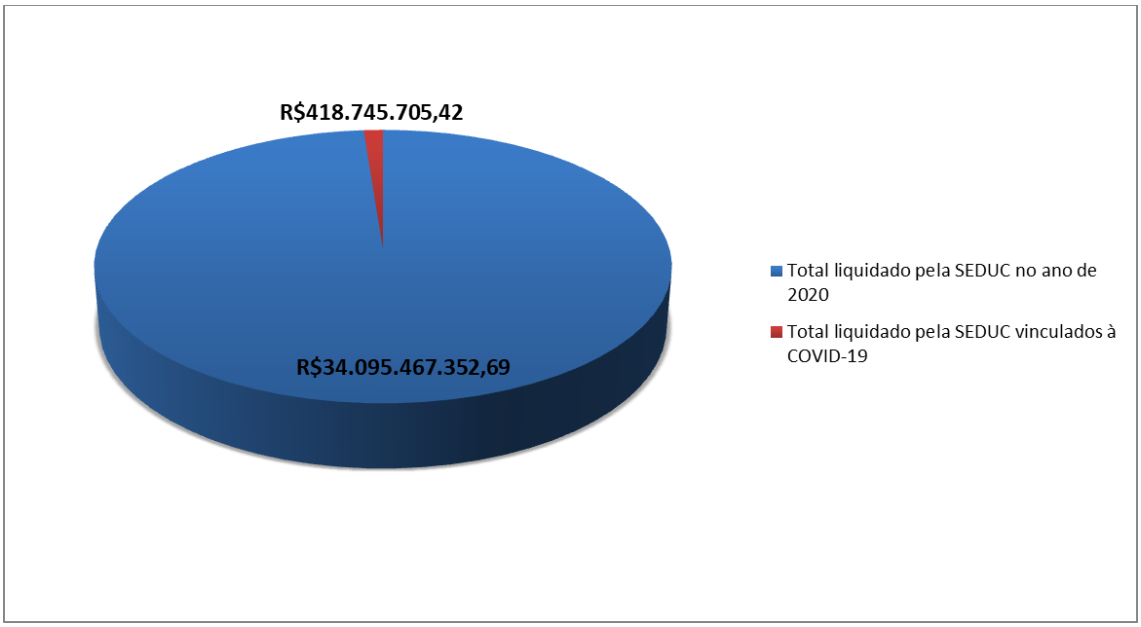
Ainda fez parte do escopo a análise das condições físicas das unidades escolares, para avaliar o atendimento aos protocolos de segurança sanitária aos alunos e profissionais do ensino, em razão do retorno gradual das atividades presenciais programado para o segundo semestre de 2020.

Vale ressaltar que o escopo dessa fiscalização operacional se relaciona com alguns dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU, e que a Fiscalização elaborou um quadro relacionando cada um dos achados e propostas de encaminhamento (recomendações), com os objetivos e metas dos ODS correspondentes.

Relativamente aos aspectos orçamentários dos programas, a

primeira análise da Fiscalização foi verificar o total de despesas realizadas pela Secretaria de Educação vinculadas à pandemia da Covid-19, em comparação com o total das demais despesas orçadas pela Pasta. Utilizando como parâmetro os valores liquidados, apurou-se o seguinte:

Gráfico 12 - Total de despesa liquidada vinculada às ações da SEDUC de enfrentamento à Covid-19 no ano de 2020 x Total de despesa liquidada pela SEDUC no ano de 2020



Fonte: TC-017124.989.20-3.

As despesas liquidadas pela Secretaria referentes à pandemia em 2020, no montante total de R$ 418.745.705,42, representam 1,22% do total liquidado pela Pasta naquele exercício. Analisando detalhadamente, as principais despesas no enfrentamento da Covid-19 foram as seguintes:

Tabela 78 - Discriminação das Despesas Realizadas pela SEDUC no Enfrentamento à Pandemia

Item	Valor liquidado	%	Descrição dos principais gastos
AUXILIO ALIMENTACAO ALUNOS - Covid 19.	R$345.580.675,00	82,53%	Merenda em Casa
PDDE-PAULISTA	R$25.024.209,00	5,98%	Aquisição dos produtos e dos equipamentos necessários à prevenção do contágio pelo Covid-19
MATERIAIS DIDÁTICOS.	R$22.279.803,03	5,32%	Aquisições de livros didáticos, impressão de material, fascículos, fichas de leitura, etc.
MATERIAIS E EQUIPAMENTOS DE HIGIENE, LIMPEZA E PROTEÇÃO.	R$15.148.172,89	3,62%	Aquisição de máscaras, faceshields, frascos e dispenser de álcool gel, termômetros, papel toalha, etc.
SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.	R$10.608.087,16	2,53%	Parceria TV cultura e cobrança reversa de acesso móvel a internet.
OUTROS	R$104.758,34	0,03%	Outros serviços ou bem adquiridos
TOTAL	R$ 418.745.705,42	100,00%	

Fonte: TC-017124.989.20-3

O gasto mais relevante, com o programa “Merenda em Casa”, no valor de R$ 345.580.675,00, equivale a 82,53% do total de despesas no ano, e o restante, de R$ 73.165.030,42, ou 17,47%, pode ser atribuído ao ensino remoto e processo de reabertura das escolas.

Por outro lado, foi constatada a ausência de critérios claros e objetivos para a classificação das despesas relacionadas à Covid-19, o que dificulta o acompanhamento dos gastos e a identificação dos valores efetivamente necessários para suportar as ações de combate à pandemia.

A Fiscalização apontou que a resposta da Secretaria demonstrou a ausência de determinação de critérios práticos ou procedimentos específicos para a classificação, e que o exame de diversas rubricas das despesas apontou indícios de possíveis falhas.

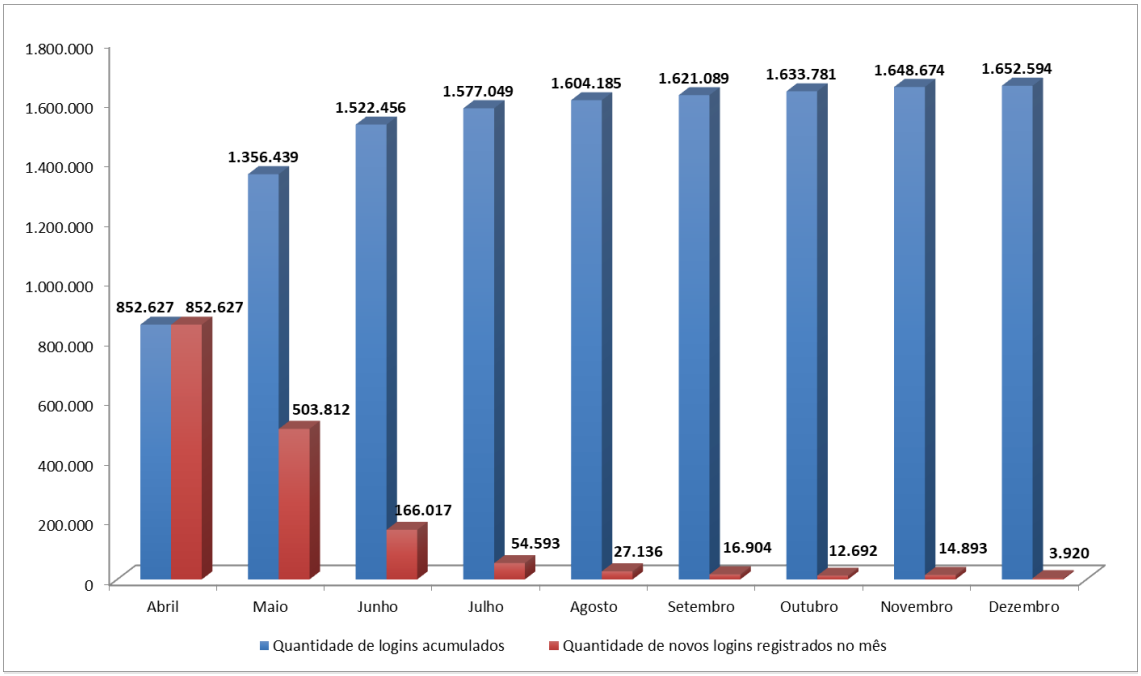
ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO

A Fiscalização apresentou como primeiro apontamento a baixa participação dos alunos da rede estadual de ensino nas atividades não presenciais, especialmente em relação ao Centro de Mídias São Paulo – CMSP.

Na verificação dos acessos à plataforma digital de transmissão das aulas, as análises iniciais recaíram sobre uma das aulas cujo acompanhamento obrigatório pelos estudantes é feito exclusivamente através de aplicativo, via *smartphone* ou computador, ferramentas que permitem o registro de quais alunos acessaram e por quanto tempo.

Com relação à análise do primeiro acesso dos estudantes no aplicativo, ao longo do tempo e acumuladamente durante o ano de 2020, temos os seguintes dados:

Gráfico 13 - Quantidade de estudantes distintos que realizaram o primeiro *login* na plataforma do Centro de Mídias, acumulados ao longo do tempo e segregados por mês.

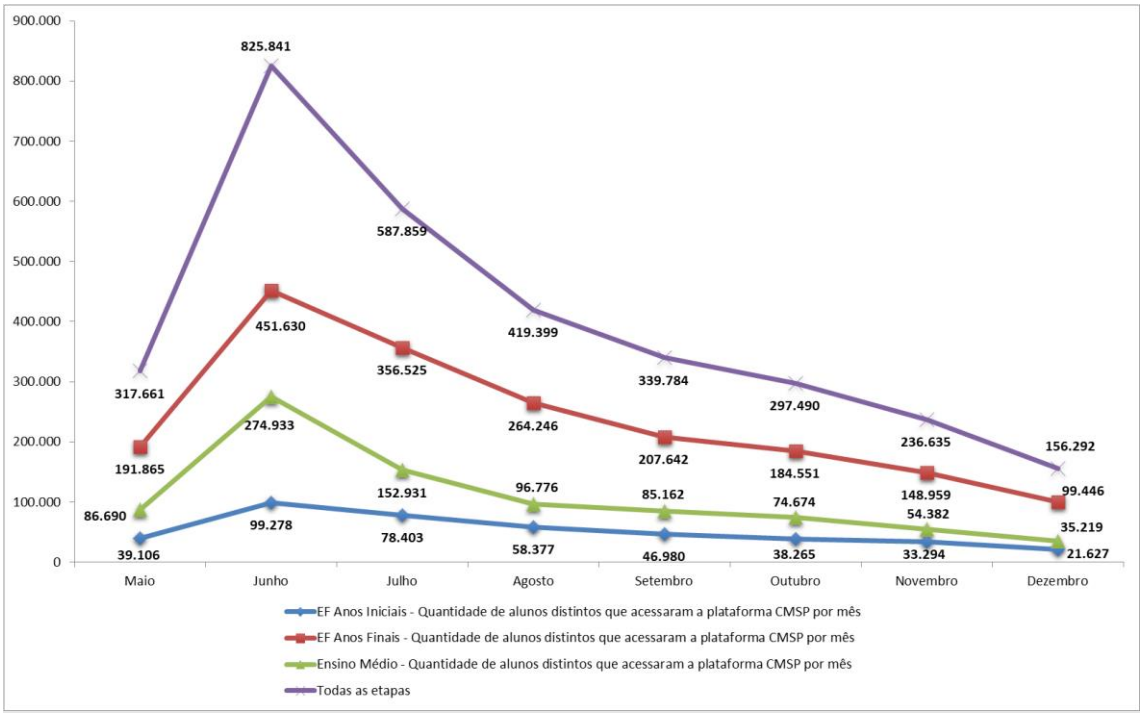


Fonte: TC-017124.989.20-3.

Verifica-se que do total de 3.325.007 estudantes da rede, informado pela SEDUC à DCG, apenas 1.652.594 acessaram o aplicativo ao menos uma vez, indicando que os outros 1.672.413, ou 50,29% do total, não realizaram nenhum acesso no ano passado, e que 799.967 alunos realizaram o primeiro acesso somente a partir de maio, mês seguinte ao início das aulas à distância.

Na análise de um novo tipo de registro de acesso, utilizado a partir de 26 de maio de 2020, chamado pela Secretaria de "dados de sessão", foi possível verificar cada entrada e saída do aplicativo, sem a necessidade de *login*, bem como o tempo de permanência na plataforma, permitindo o levantamento da quantidade de alunos distintos que acessaram o Centro de Mídias por mês, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 14 - Quantidade de estudantes distintos que acessaram a plataforma CMSP por mês, segregado por etapa de ensino



Fonte: TC-017124.989.20-3.

Observa-se que no auge dos acessos, em junho, 825.841 alunos diferentes utilizaram a plataforma digital para assistir às aulas, representando apenas 24,83% do total da rede estadual, panorama que se agrava ao longo do ano, chegando a somente 156.292 em dezembro, ou 4,70% do total.

Importante, ainda, foi a análise da quantidade de horas que os alunos ficaram conectados na plataforma, pois o simples acesso não garante que acompanharam as aulas integralmente.

De acordo com os registros das horas acumuladas, 66,822% do total de 3.325.007 alunos, ou 2.088.846 discentes, não registraram nenhuma hora de acesso no aplicativo, ou seja, apenas 1.236.161 contabilizaram algum tempo de acesso.

O constatado acima denota que um número considerável de alunos interrompeu precocemente o acompanhamento das atividades não presenciais através da plataforma Centro de Mídias.

A DCG também registrou que 18,40% dos estudantes permaneceram conectados na plataforma por no máximo duas horas, acumuladamente até dezembro de 2020, o que significa que mais de 80% dos discentes da rede não computaram horas de acesso, ou registraram duas horas ou menos.

Os dados comprovam que a maior parte dos estudantes não participou integralmente do sistema de ensino a distância, visto que cada uma das três aulas disponibilizadas por dia no Centro de Mídias dura quarenta e cinco minutos, totalizando tempo acumulado maior que duas horas diárias.

O resultado foi o mesmo quando se analisou a participação dos estudantes por meio das redes sociais, visto que o conteúdo do Centro de Mídias poderia ser acessado via Facebook e Youtube.

Através do Facebook, não foi possível verificar a contagem de acessos das aulas veiculadas, pois elas permanecem disponíveis apenas por 24 horas.

Das análises feitas, restou evidenciado que a participação dos estudantes nas atividades não presenciais durante o ano de 2020 foi modesta, em qualquer das plataformas tecnológicas utilizadas para a transmissão das aulas, seja por aplicativo, ou por redes sociais.

Concluiu a DCG que os resultados indicam um possível desinteresse dos estudantes, provavelmente em razão das dificuldades enfrentadas, ou pela falta de dispositivos tecnológicos para acessar as aulas, ou pelas dificuldades de assimilação do conteúdo online, bem como pela falta de um acompanhamento pedagógico adequado.

A Fiscalização realizou pesquisa online junto aos professores, cujos resultados apontaram que 49,52% não identificaram ou identificaram parcialmente quais de seus alunos estavam com maior dificuldade de acesso às atividades não presenciais, e que 53,83% não identificaram ou identificaram parcialmente quais dos seus alunos estavam com mais dificuldade de aprendizagem.

A pesquisa revelou que além das dificuldades relacionadas à transmissão do conhecimento no modelo à distância, existem falhas de comunicação entre os principais personagens do sistema de ensino, prejudicando, como concluiu a DCG, um acompanhamento pedagógico efetivo.

Além do conteúdo disponibilizado através do Centro de Mídias, outras estratégias visando a continuidade do aprendizado foram estabelecidas pela SEDUC, como a distribuição de material didático impresso e outras atividades fora da escola, utilizando outros recursos disponíveis, permitindo aos alunos obter notas a cada bimestre, mesmo não acessando as aulas no CMSP.

Apesar de tais atividades não terem sido objeto da presente Fiscalização Operacional, o resultado delas, representado pelas notas obtidas pelos estudantes, registradas no sistema Diário de Classe online, comprovam sua participação no processo de ensino.

A partir de dados extraídos da ferramenta e encaminhados pela SEDUC, a DCG elaborou a tabela abaixo, com a quantidade de notas totais para 18 componentes curriculares, e a quantidade de alunos sem nota em todos os bimestres em cada matéria:

Tabela 79 - Quantidade de alunos sem notas em todos os bimestres do ano letivo 2020

DISCIPLINAS	Quantidade de notas registradas para a matéria	Nº de alunos sem Nota em todos os bimestres da matéria	% alunos sem nota
Arte	3.300.982	769.791	23,32%
Biologia	1.245.284	194.641	15,63%
Ciências	1.409.847	166.867	11,84%
Disciplinas Eletivas	679.698	242.749	35,71%
Educação Física	2.971.159	713.526	24,02%
Filosofia	1.222.797	190.898	15,61%
Física	1.239.192	197.397	15,93%
Geografia	2.642.690	349.910	13,24%
Historia	2.665.547	356.730	13,38%
Leitura e Produção de Texto	33.073	11.179	33,80%
Língua Estrangeira Inglês	2.643.150	355.047	13,43%
Língua Portuguesa	1.445.728	160.657	11,11%
Língua Portuguesa e Literatura[151]	1.230.048	179.415	14,59%
Matemática	2.652.269	349.651	13,18%
Projeto de Vida	2.261.155	223.134	9,87%
Química	1.233.388	198.394	16,09%
Sociologia	1.241.785	194.643	15,67%
Tecnologia e Inovação	2.253.870	230.812	10,24%

Fonte: TC-017124.989.20-3

Os dados da tabela indicam a quantidade de alunos que podem não ter participado das atividades escolares não presenciais ao longo do ano letivo de 2020.

[151] É possível observar na tabela 9 uma disciplina denominada “Língua Portuguesa” e outra “Língua Portuguesa e Literatura”. Apesar de semelhantes, o primeiro componente curricular é atribuído aos estudantes dos Anos Iniciais e Finais do ensino fundamental, enquanto o segundo para o Ensino Médio.

Na próxima tabela foram analisados os dados de alunos que não obtiveram nota em pelo menos um bimestre do ano passado:

Tabela 80 - Quantidade de alunos sem nota em pelo menos um bimestre do ano letivo 2020

DISCIPLINAS	Quantidade de notas registradas para a matéria	Nº de alunos com pelo menos um bimestre sem nota	% alunos sem nota
Arte	3.300.982	1.341.978	40,65%
Biologia	1.245.284	454.757	36,52%
Ciências	1.409.847	434.883	30,85%
Disciplinas Eletivas	679.698	523.019	76,95%
Educação Física	2.971.159	1.196.511	40,27%
Filosofia	1.222.797	464.275	37,97%
Física	1.239.192	466.570	37,65%
Geografia	2.642.690	895.190	33,87%
História	2.665.547	899.008	33,73%
Leitura e Produção de Texto	33.073	14.957	45,22%
Língua Estrangeira Inglês	2.643.150	895.839	33,89%
Língua Portuguesa	1.445.728	422.551	29,23%
Língua Portuguesa e Literatura[152]	1.230.048	439.176	35,70%
Matemática	2.652.269	857.606	32,33%
Projeto de Vida	2.261.155	700.361	30,97%
Química	1.233.388	457.555	37,10%
Sociologia	1.241.785	471.569	37,98%
Tecnologia e Inovação	2.253.870	702.083	31,15%

Fonte: TC-017124.989.20-3

Os números dessa tabela, que também consideram os alunos sem notas em todos os bimestres, revelam uma defasagem ainda maior no registro das notas, no mínimo em um bimestre do ano, corroborando as conclusões anteriores de que a participação dos alunos durante o ano de 2020 foi baixo.

Ainda com relação à participação dos estudantes nas atividades ligadas ao ensino a distância, a Fiscalização analisou os dados de aplicação da Avaliação de Aprendizagem e Processo (AAP), exame realizado duas vezes no ano, por todos os alunos da rede estadual de ensino.

[152] É possível observar na tabela 10 uma disciplina denominada “Língua Portuguesa” e outra “Língua Portuguesa e Literatura”. Apesar de semelhantes, o primeiro componente curricular é atribuído aos estudantes dos Anos Iniciais e Finais do ensino fundamental, enquanto o segundo para o Ensino Médio.

Utilizando os dados fornecidos pela SEDUC, referentes aos estudantes que se submeteram à avaliação, por etapa de ensino, tanto no ano passado, quando em 2019, a DCG verificou que a quantidade de alunos que realizou as provas no ano de 2020 foi bem inferior aos números de 2019, de 32,97% a menos na primeira prova do ano, e de 38,28% a menos na segunda prova do ano.

Outro achado da fiscalização foi a constatação de que algumas unidades escolares não possuíam condições físicas para reabertura e acolhimento dos estudantes, considerando o atendimento a protocolos sanitários e de distanciamento social, bem como o abastecimento de insumos de higiene.

De outro lado, segundo a percepção dos diretores ouvidos em pesquisa, apenas 12,65% consideram que as unidades não têm condições de garantir o retorno seguro dos estudantes em relação aos protocolos de segurança sanitária e distanciamento social, enquanto para outros 78,04%, nas condições atuais da escola, é possível garantir o retorno de até 35% dos alunos.

Em mais um achado, a DCG registrou que o fim do Programa “Merenda em Casa”, em janeiro de 2021, não foi amplamente publicizado, pela SEDUC, em descumprimento ao artigo 37, §1º, da Constituição Federal, que assim prevê:

> **A publicidade dos** atos, **programas**, obras, serviços e campanhas **dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social**, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (grifo nosso).

Considerando o fim do estado de calamidade pública em 31/12/2020 e o retorno parcial das aulas presenciais em fevereiro de 2021, conforme previam os Decretos Estaduais nº 64.879/2020 e nº 65.384/2020, a SEDUC entendeu que o programa foi descontinuado de forma tácita, sem necessidade de edição de norma para tanto.

Mesmo assim, em razão do disposto na Carta Magna, a Fiscalização questionou a Secretaria a respeito das providências adotadas na publicidade dada ao fim do programa, que respondeu ter publicado em seu site artigo informando sobre o encerramento.

Por outro lado, verificou a DCG que o artigo foi publicado somente em 19/02/2021, ou seja, 50 dias após o fim do programa, e que o mencionado artigo foi visualizado apenas 1.840 vezes, representando apenas 0,2% dos 774.844 beneficiários do “Merenda em Casa”, comprovando ter sido insuficiente o alcance da publicação (evento 94.2, fl. 126 do TC-017124.989.20-3).

Sobre o tema, através de um questionário, foi perguntado a uma amostra de escolas se receberam instrução formal da SEDUC ou da Diretoria de Ensino para informar aos alunos sobre o fim do programa a partir de janeiro de 2021, e 17,8% afirmaram que não.

Após o fim do Programa “Merenda em Casa”, outro apontamento registrado pela Fiscalização foi o não reembolso aos cofres públicos, até 18/02/2021, do saldo remanescente nas contas correntes digitais do aplicativo PicPay não acessadas pelos beneficiários.

Em mais uma impropriedade constatada em relação ao Programa, a Fiscalização confirmou, junto à Secretaria, que 412.533 estudantes em situação de vulnerabilidade, ou seja, 53,2% dos 774.844 elegíveis ao benefício, não estavam se alimentando diariamente nas escolas após o encerramento do “Merenda em Casa”.

Através do Decreto Estadual nº 65.384/20 e das Resoluções SEDUC nº 11/21 e 13/21, a Secretaria se comprometeu com a segurança alimentar dos estudantes, ofertando a merenda nas unidades escolares em 2021. Porém não foi o que atestou a DCG.

A Unidade de Fiscalização desta Corte também encontrou falhas no controle interno da Secretaria, especificamente com relação ao registro dos

dados de distribuição dos kits alimentação no sistema “Secretaria Escolar Digital”.

Em fevereiro de 2021, a DCG requisitou à SEDUC informações referentes à quantidade total de kits doados e as respectivas datas de forma segregada por unidade escolar e Diretoria de Ensino, porém a Secretaria informou que o sistema ainda não tinha sido alimentado de forma completa.

Considerando que a última entrega dos kits ocorreu em novembro de 2020, concluiu-se a falta de tempestividade na atualização dos controles da Secretaria com relação à sua distribuição.

Por fim, o último achado registrado pela Fiscalização refere-se ao fato de que os protocolos sanitários que envolvem o fornecimento de alimentação nas escolas não estavam sendo plenamente observado em todas as unidades.

Através do questionário “Alimentação Escolar no retorno às aulas em 2021” (evento 94.3 do TC-017124.989.20-3), constatou-se que em 6,2% das escolas o distanciamento mínimo de 1,5m nas filas para receber a merenda não estava sendo respeitado, 16,7% alegaram não possuir copos descartáveis suficientes, em 28,4% merendeiras(os) não usavam *face shield*, em 4,9% merendeiras(os) não vestiam luvas descartáveis, e 24,7% não possuíam lavatório exclusivo para higiene das mãos das(os) merendeiras(os).

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Na conclusão da Fiscalização Operacional, a Diretoria de Contas do Governador atestou que nas análises relacionadas ao processo de continuidade do aprendizado durante o fechamento das escolas, houve uma baixa participação dos estudantes nas atividades não presenciais do ensino a distância.

Verificou-se, também, que as condições físicas das unidades escolares para o acolhimento dos estudantes no retorno às atividades presenciais não estavam plenamente adequadas.

Quanto ao encerramento do Programa “Merenda em Casa” registrou-se que não foi satisfatoriamente publicizado, e que o saldo remanescente dos valores não utilizados pelos beneficiários não foi restituído aos cofres públicos até 18/02/2021 pelo aplicativo PicPay.

Constatou-se, ainda, que boa parte dos estudantes beneficiários do programa não estavam se alimentando diariamente nas escolas após a descontinuidade do mesmo, e que as unidades escolares não doaram gêneros alimentícios para garantir, de forma alternativa, a alimentação desses alunos.

A Fiscalização também apontou que os registros do controle interno da Secretaria com relação à distribuição dos “Kit Alimentação” carecia de tempestividade, pela falta de atualização dos dados no sistema.

Ao final, foi verificado que não estavam sendo plenamente atendidos os protocolos sanitários no fornecimento da merenda escolar em todas as unidades da rede.

Dessa maneira, determinados aspectos relacionados às ações implementadas pela Secretaria de Educação podem ser aperfeiçoados, evitando prejuízos ao processo de aprendizagem dos estudantes da rede estadual de ensino, ao fornecimento adequado de alimentação, e ao acolhimento nas escolas respeitando os protocolos de segurança sanitária e de isolamento no retorno das atividades presenciais.

No encerramento dos trabalhos, a DCG sugeriu à Secretaria de Educação que:

a) Estabeleça processo e critérios claros e objetivos para a classificação adequada das despesas relacionadas à Covid-19, e que reavalie as despesas já registradas, inicialmente dissociadas da pandemia.

b) Realize o mapeamento dos alunos que não participaram do processo educacional no ano de 2020, e reforço da metodologia

de busca ativa em toda a rede, visando a recuperação do aprendizado dos estudantes durante os próximos anos.

c) Elabore uma programação de visitas dos supervisores de ensino nas unidades com o intervalo menor possível, e que as vistorias sejam mais específicas, considerando o contexto da pandemia.

d) Confira maior publicidade ao término do Programa “Merenda em Casa”, que conclua o processo de restituição do saldo remanescente das contas não acessadas, e que garanta a segurança alimentar dos alunos mais vulneráveis que foram beneficiários do programa.

e) Defina prazos para as escolas e Diretorias de Ensino cadastrem as informações atualizadas da distribuição dos “Kits Alimentação”, e fiscalize e garanta o cumprimento dos protocolos sanitários em todas as unidades da rede de ensino.

15.2 INDICADORES DA EDUCAÇÃO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE SÃO PAULO (TC-005759.989.21-3)

Fiscalização: Estudos sobre os Indicadores da Educação na Rede Pública Estadual de São Paulo - análise sobre o desempenho dos alunos no IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, contendo comparação com a Rede Privada, fluxo escolar, resultados e Projeções do IDESP (**TC-005759.989.21-3).**

Objetivo: Avaliar a consistência dos indicadores educacionais e o desempenho dos alunos da Rede Pública Estadual nas principais avaliações tanto no âmbito estadual quanto no nacional.

Período abrangido pela Fiscalização: IDEB (2005 a 2019), Fluxo Escolar, IDESP e BR (2011 a 2019).

Períodos de realização da fiscalização: planejamento de 07/2020 a 12/2020; Execução das Análises 10/2020 a 02/2021; e Relatório de 01/2021 a 03/2021.

VISÃO GERAL

O presente estudo teve como objetivo avaliar a consistência dos indicadores educacionais e o desempenho dos alunos da Rede Pública Estadual nas principais avaliações no âmbito estadual. Com esse intuito, o trabalho foi dividido em quatro temas principais: IDEB, Fluxo Escolar (estadual) IDESP e Bonificação por Rendimento (BR).

O estudo desenvolvido seguiu a seguinte metodologia: a) análise da legislação referente ao tema; b) coleta de dados por meio de entrevistas, requisições da fiscalização e consultas em sítios eletrônicos; e c) análise das informações coletadas.

Especificamente, foram obtidos, no site do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, os dados de todos os entes da Federação por série (4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio) e ano (2005 a 2019). As análises foram realizadas em função do desempenho do Estado de São Paulo em relação aos outros entes da Federação (série histórica e projeções futuras) e às metas determinadas pelo MEC – Ministério da Educação e Cultura.

Ainda, outros objetos de estudo basearam-se, exclusivamente, na esfera estadual, sendo que o parâmetro de comparação utilizou informações de sites oficiais do governo do Estado e dados obtidos por meio de requisições de documentos. Ocorreram, também, duas reuniões para esclarecimentos com a SEDUC.

Como limitações ao desenvolvimento dos trabalhos, a Fiscalização listou a inconsistência nas informações obtidas, a dificuldade de acesso a dados oficiais e dificuldades de compreensão nos cálculos realizados pelo SARESP – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo.

ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO

O IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação no Estado de São Paulo tem por objetivo mensurar a qualidade do serviço educacional prestado, com base em metas anuais. Esse índice é composto por dois critérios que se complementam: o desempenho dos alunos nos exames de proficiência do SARESP e o fluxo escolar[153].

O IDESP é calculado com a multiplicação de dois indicadores - o de desempenho (ID) e o de fluxo (IF):

IDESP – ID * IF

Todavia, a Fiscalização registra a falta de critérios mais consistentes na determinação das variáveis que compõem os índices utilizados nas equações matemáticas, fato que prejudica a validade dos indicadores, já que estes não conseguem representar, com precisão devida, a realidade que se deseja mensurar e modificar.

Ainda quanto ao IDESP, cumpre sublinhar a existência de restrições à efetiva publicidade dos dados do índice, como se depreende de nota do site oficial:

153 O fluxo escolar é medido pela taxa média de aprovação em cada etapa da escolarização, coletada pelo Censo Escolar e o SARESP consiste em um conjunto de provas elaborado sob a responsabilidade da SEDUC, aplicado uma vez ao ano aos alunos das escolas estaduais paulistas, nas séries/anos iniciais (1º a 5º ano) e finais (6º a 9º ano) do Ensino Fundamental e no Ensino Médio.

> Os boletins de resultados do IDESP 2019 são de acesso restrito às Escolas da Rede Estadual de Ensino. Para acessar basta filtrar nos campos abaixo, e digitar sua senha de acesso ao Sistema de Gestão de Entrega de Material Escolar 2020.[154]

As análises comparativas do IDESP levaram a Fiscalização a pontuar, especialmente, o que segue:

a) Nos anos inicias do ensino, cinco das sessenta e oito (7,35%) Diretorias de Ensino analisadas atingiram a meta determinada pela SEDUC (7 pontos) em 2019 ou em anos anteriores, outras 21 (30,88%), provavelmente, alcançarão o mesmo resultado em 2024, porém, 13 (19,12%) deverão aumentar a taxa média anual para obter o objetivo proposto em 2030;

b) Nos anos finais do ensino fundamental, a média dos resultados no IDESP dos estudantes das Diretorias de Ensino da Região Metropolitana de São Paulo teve acréscimo de 42,56% entre 2011 e 2019, porém, continuam possuindo índices inferiores à metade da nota do restante do Estado;

c) No ensino médio, a relação entre as notas médias no IDESP entre as Diretorias de Ensino da Região Metropolitana de São Paulo e do restante do Estado se manteve praticamente inalterada, sendo que em 2019 tal proporção ficou em 2,14;

d) O quartil com os piores desempenhos no IDESP dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental possui uma grande concentração de Diretorias de Ensino da Região Metropolitana de São Paulo (76,81%), valor consideravelmente superior à sua representatividade populacional (47,51%), situação oposta é verificada no 1º quartil, que apresenta índices praticamente nulos (1,93%);

[154] Disponível em: <http://idesp.edunet.sp.gov.br/2019/>. Acesso em 04 mar. 2021.

e) Mais de três quartos (76,92%) das Diretorias de Ensino com estudantes no Ensino Médio precisam aumentar a sua taxa de crescimento anual no IDESP para alcançar a meta limite em 2030, sendo que 31,43% precisariam mais do que quadruplicar esse ritmo anual entre 2025 e 2030.

Quanto ao IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) verificou-se que as metas estabelecidas são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, mas possuem o objetivo de alcançar 6 pontos até 2022. Nesse particular, constatou-se que:

a) O Estado de São Paulo, possivelmente, atingirá a meta estabelecida pelo INEP para a 8ª série do ensino fundamental em 2025 e as metas bienais não são atingidas desde 2011;

b) Em 2027, provavelmente, o desempenho dos estudantes das escolas estaduais será 22,43% menor do que o das escolas privadas, sendo que esse valor era de 65,79% em 2005 e 28,85% em 2019 para a 8ª série do Ensino Fundamental;

c) As projeções para os resultados futuros dos alunos da 8ª série do Ensino Fundamental mostram que, provavelmente, o Estado não estará no grupo dos três melhores colocados nacionalmente em 2025 e 2027;

d) São grandes as probabilidades de que os estudantes da 3ª série do Ensino Médio paulista não atinjam a meta estabelecida pelo MEC (considerando a data limite como 2022 ou 2028), sendo que a meta bienal não é alcançada desde 2011;

e) São Paulo está na quarta posição no ranking de desempenho nacional em relação à 3ª série do Ensino Médio;

f) Ao realizar previsões a longo prazo das notas do IDEB e de suas posições na classificação nacional, o Estado de São Paulo

ocupará um lugar similar ao observado nos dados mais recentes para os alunos do Ensino Médio.

Em relação ao Fluxo Escolar (índice obtido pela taxa média de aprovação em cada etapa da escolarização, coletada pelo Censo Escolar), a Fiscalização esclarece que os dados, individualizados por diretoria de ensino, foram retirados do sítio eletrônico dos Dados Abertos da Educação[155] e evidenciam que:

a) Houve uma tendência de estabilização no percentual de alunos da rede estadual em relação à população desta faixa etária no Ensino Médio e uma relativamente alta tendência de crescimento das escolas privadas. Entretanto, a porcentagem de alunos matriculados em qualquer rede de ensino é inferior à do Ensino Fundamental, atingindo a marca de 83,14% em 2019.

b) As Diretorias de Ensino da Região Metropolitana de São Paulo estão sub representadas em relação à sua população e possuem desempenhos piores do que o restante do Estado nos quesitos aprovação e abandono escolar.

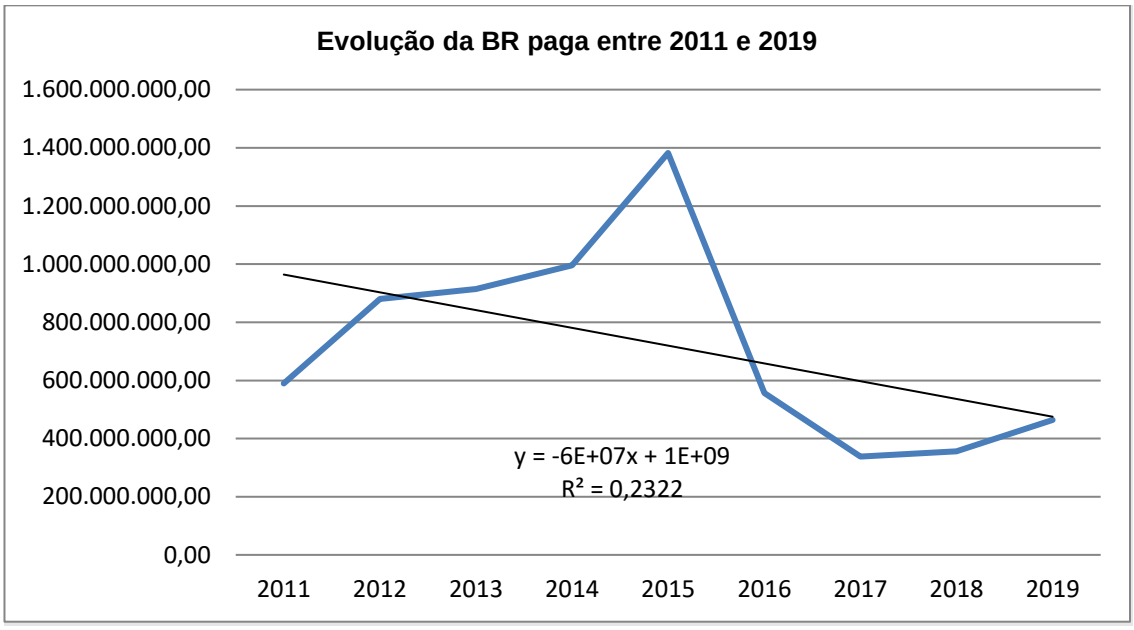
O último item trata da variação do orçamento reservado ao pagamento da Bonificação por Rendimento – BR para os profissionais com vínculos com a Secretaria da Educação, instituída pela Lei Complementar nº 1.078/2008. Tal medida, segundo o artigo 1º da referida lei, visa “à melhoria e ao aprimoramento da qualidade do ensino público”.

A Fiscalização, quanto a esse item, apura que há uma tendência razoavelmente forte de decréscimo nos valores atualizados do pagamento da BR para os servidores da SEDUC a partir de 2015, sendo que o valor médio entre 2011 e 2015 é 2,22 vezes maior do que o de 2016 a 2019.

[155] Disponível em: <https://dados.educacao.sp.gov.br/dataset/fluxo-escolar-por-diretoria-de-ensino>. Acesso em: 15 fev. 2021.

Evolução da BR entre 2011 e 2019.

Gráfico 15 - Evolução da Bonificação de Rendimento entre 2011 e 2019.



Fonte: TC 005759.989.21-3.

CONCLUSÕES

Vale destacar que o presente relatório empreendeu um estudo avaliativo dos índices ligados ao desempenho educacional do Estado de São Paulo.

Ao final, a Fiscalização lançou as seguintes conclusões:

a) IDEB

i.4ª série do Ensino Fundamental:

1. A meta de 6 pontos prevista para 2022 foi atingida com nove anos de antecedência;

2. A diferença de desempenho no IDEB entre as redes particular e as demais vem diminuindo desde 2005 e, provavelmente, será inexistente em 2027;

ii.8ª série do Ensino Fundamental:

1. A meta final de seis pontos deverá ser alcançada, provavelmente, em 2025 pelos alunos paulistas;
2. A diferença de desempenho no IDEB entre as redes particulares e as demais vem diminuindo desde 2005, quando era de 65,79% e, provavelmente, será de 22,43% em 2027;

iii.3ª série do Ensino Médio:

1. A meta final estipulada pelo MEC possivelmente não será atingida nem em 2028 pelo Estado de São Paulo;
2. As escolas estaduais paulistas, possivelmente, ainda possuirão índices em torno de 30% menores do que as particulares em 2027, enquanto que em 2005 era de 75,76%;

b) Fluxo Escolar

i.Séries/Anos iniciais (1º a 5º ano) do Ensino Fundamental:

1. Houve um aumento na proporção de aprovações no período analisado, atingindo índices superiores a 99% em 2019;
2. Houve uma forte queda (de 440.000) na quantidade de estudantes matriculados na rede estadual, um crescimento relativamente forte no número de estudantes das escolas particulares (mais de 115.000)

e uma certa estabilização nos alunos ligados à rede municipal (variação inferior a 3,5%);

ii.Séries/Anos Finais (6º a 9º ano) do Ensino Fundamental:

1. Depois de pioras consideráveis nos resultados das porcentagens de aprovação e de abandono nos dois primeiros anos analisados para as escolas administradas pelo Estado nos anos finais do Ensino Fundamental, houve uma melhora contínua no período restante, porém, ainda inferiores aos do início das avaliações;
2. Houve uma tendência de crescimento das proporções de alunos matriculados em relação à população em todas as redes de ensino dos anos finais do Ensino Fundamental, sendo que a tendência de aumento das escolas particulares e municipais foi alta porque a população diminuiu num ritmo superior ao da quantidade de vagas ofertadas.

iii.(1ª a 3ª série do) Ensino Médio:

1. Houve uma clara tendência de crescimento na porcentagem de alunos do Ensino Médio aprovados nas instituições de ensino estaduais, ultrapassando os 90% em 2019 e uma consideravelmente forte tendência de queda nos abandonos, que está em 2,67% no último ano publicado;
2. Houve uma tendência de estabilização no percentual de alunos da rede estadual em relação à população desta faixa etária no Ensino Médio e uma relativamente alta tendência de crescimento das escolas privadas;

3. As Diretorias de Ensino da Região Metropolitana de São Paulo estão sub representadas em relação à sua população e possuem desempenhos piores do que o restante do Estado nos quesitos aprovação e abandono escolar.

c) IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo)

i.Séries/Anos iniciais (1º a 5º ano) do Ensino Fundamental:

1. A diferença entre a média dos resultados obtidos pelos alunos da Região Metropolitana de São Paulo em relação ao restante do Estado diminuiu, variando de 20% em 2011 para 11% em 2019;
2. Cinco das sessenta e oito (7,35%) Diretorias de Ensino analisadas atingiram a meta determinada pela SEDUC (7 pontos) em 2019 ou em anos anteriores, outras 21 (30,88%), provavelmente, alcançarão o mesmo resultado em 2024, porém, 13 (19,12%) deverão aumentar a taxa média anual para obter o objetivo proposto em 2030.

ii.Séries/Anos Finais (6º a 9º ano) do Ensino Fundamental:

1. A média dos resultados no IDESP dos estudantes das Diretorias de Ensino da Região Metropolitana de São Paulo teve acréscimo de 42,56% entre 2011 e 2019, porém, continuam possuindo índices inferiores à metade da nota do restante do Estado.

iii.(1ª a 3ª série do) Ensino Médio:

1. A relação entre as notas médias no IDESP entre as Diretorias de Ensino da Região Metropolitana de São Paulo e do restante do Estado se manteve praticamente inalterada, sendo que em 2019 tal proporção ficou em 2,14;
2.

d) Bonificação por Rendimento (BR):

Há uma tendência razoavelmente forte de decréscimo nos valores atualizados do pagamento da BR para os servidores da SEDUC a partir de 2015, sendo que o valor médio entre 2011 e 2015 é 2,22 vezes maior do que o de 2016 a 2019.

15.3 FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA – FECOEP (TC-017628.989.20-4)

Fiscalização: Relatório de natureza operacional sobre o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (TC-017628.989.20-4).

Período abrangido pela fiscalização: 2016 a 2020.

Período de realização da fiscalização: planejamento de 6 de abril a 20 de setembro de 2020; execução de 21 de setembro de 2020 a 18 de fevereiro de 2021; e relatório de 18 de fevereiro a 06 de abril de 2021.

VISÃO GERAL

A Emenda Constitucional nº 31/2000 criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no âmbito da União e determinou que Estados e Municípios criassem seus próprios fundos de combate à pobreza. O Estado de São Paulo cumpriu essa determinação em 2015, ao publicar a Lei Estadual nº 16.006, de 24 de

novembro de 2015, instituindo o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP).

Como os fundos estaduais podem arrecadar recursos cobrando alíquota adicional de 2% no ICMS de produtos e serviços supérfluos, a legislação paulista definiu que as mercadorias sobre as quais incidiria essa cobrança seriam cervejas de malte e fumo (tabaco), bem como os seus sucedâneos manufaturados.

Do início de sua vigência até o ano de 2020, além da parcela destinada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o FECOEP arrecadou R$ 2,7 bilhões, tendo sido executados pelos órgãos e programas beneficiados aproximadamente R$ 2,5 bilhões.

O escopo da Fiscalização Operacional, tratado no TC-017628.989.20-4, dependente destes autos, foi o de avaliar o histórico do fundo e a destinação dada aos recursos por deliberação do Conselho de Orientação e Acompanhamento - COA ou diretamente por previsão na Lei Orçamentária Anual – LOA.

Também foram avaliadas as diretrizes dos programas beneficiados, os impactos operacionais gerados pela alocação dos recursos, a execução e o cumprimento das responsabilidades legalmente previstas pelo conselho, constando, ainda, a apresentação das boas práticas observadas em outros Estados na gestão dos seus respectivos fundos de combate à pobreza.

A dinâmica dos recursos do fundo baseou-se nos seguintes levantamentos: i) contexto geral; ii) aspectos orçamentários; iii) objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS); iv) atuação do Conselho de Orientação e Acompanhamento; v) alocação dos recursos; e vi) impactos operacionais decorrentes da alocação dos recursos e boas práticas.

A fase de execução se concentrou na análise das seguintes atividades: i) respostas às requisições e complementações de informações; ii) informações de sítios oficiais dos órgãos, programas e ações beneficiados e de

sistemas oficiais, como sistema de informações gerenciais de execução orçamentária (SIGEO) e sistema de monitoramento do plano plurianual (SIMPPA); iii) informações disponibilizadas nos sites dos órgãos beneficiados por recursos do FECOEP e dos fundos de combate e erradicação da pobreza de outros estados.

ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO

Os números absolutos, totalizados para o ano de 2020, são os seguintes:

- Arrecadado: R$ 586.774.589,79 (valor do qual já foi deduzida a parcela de 20% destinada ao FUNDEB, que é registrada como uma receita em separado);
- Empenhado: R$ 1.528.700.339,80.
- Liquidado: R$ 1.527.839.959,82.
- Pago: R$ 1.363.877.842,94.

Importante destacar que os valores de execução (empenhado, liquidado e pago) são superiores ao arrecadado em 2020, porque em 2020 foi executado parte do saldo do FECOEP que se acumulou até 2019.

Adicionalmente, a tabela a seguir mostra os valores arrecadados por ano de 2016 a 2020:

1

Tabela 81 - Arrecadação FECOEP 2016 a 2020

Tipo de Receita	2016	2017	2018	2019	2020
Principal	338.223.471,52	519.651.755,84	532.189.021,80	556.851.096,74	561.525.825,01
Multas, juros e dívida ativa	108.761,59	343.829,87	834.476,44	127.475,88	2.641.043,86
Remuneração de depósitos bancários				180.713.481,13	20.493.974,97
Outros					2.113.745,95

Fonte: SIGEO/2020 - Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária

Foram seis unidades beneficiadas: 1) Secretaria da Saúde; 2) Secretaria de Agricultura e Abastecimento; 3) Fundação Casa; 4) Itesp; 5) Secretária da Habitação; e 6) Secretária de Desenvolvimento Social.

O montante destinado a cada uma por meio de dotações, já que o FECOEP é uma fonte de Receita, os valores empenhados, liquidados e pagos em 2020 são apresentados na tabela abaixo de maneira mais sintética, totalizando a execução por órgão e não por programa/ação orçamentária:

Tabela 82 - Valores Empenhados, Liquidados e Pagos FECOEP por Secretarias

Código Nome Órgão	Dot Atual até o Mês	Cred Emp até o Mês	Liquidado até o Mês	Pago até o Mês
Secretaria da Saúde	872.199.898,00	868.497.886,53	868.497.886,53	772.836.890,17
Secretaria de Agricultura e Abastecimento	506.530,00	506.530,00	506.530,00	506.530,00
Fundação CASA	1.600.000,00	0,00	0,00	0,00
Itesp	5.253.909,00	2.938.845,28	2.938.845,28	958.963,63
Secretaria da Habitação	52.000.000,00	52.000.000,00	52.000.000,00	52.000.000,00
Secretaria de Desenvolvimento Social	628.719.965,00	603.896.698,01	603.896.698,01	537.575.459,14
TOTAL	**1.560.280.302,00**	**1.527.839.959,82**	**1.527.839.959,82**	**1.363.877.842,94**

Fonte: SIGEO/2020 - Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentárias.

Segundo conclusões das análises produzidas pela Fiscalização, o papel do Conselho de Orientação e Acompanhamento do FECOEP é mais burocrático, baseando-se, primordialmente, na alocação de recursos, mas sem participar da coordenação e formulação dos programas e das ações que materializam as ações do Estado voltadas à melhoria de qualidade de vida da população paulista, como prevê a norma.

O Conselho também não acompanha a evolução da pobreza e os resultados que a alocação dos recursos tem gerado na garantia do acesso a níveis dignos de subsistência. Quanto à seleção de programas e ações, verificou-se que a alocação dos recursos é feita com o objetivo de garantir que os programas já existentes tenham recursos suficientes para seu andamento (situação existente devido à redução de recursos ordinários para os programas que foram beneficiados pelo FECOEP), em vez de selecionar novos programas e ações com potencial para gerar maior impacto no combate à pobreza.

Observou-se também que a alocação do saldo acumulado de recursos do FECOEP para execução em 2020 não foi feita a partir da demanda dos órgãos beneficiados, acompanhada de um plano de trabalho para alocação destes recursos; o saldo acumulado foi apenas distribuído entre os órgãos e secretarias com representação no COA e não foram definidos os programas e ações beneficiados, como estabelece a norma.

Ao longo da execução, observou-se que recursos do FECOEP alocados pelo COA foram transpostos ou remanejados no ano de 2020, em desconformidade com a lei que instituiu o fundo, que veda essa prática. Foi apurado que o ITESP não conseguiu executar a totalidade dos recursos do FECOEP, com apenas 55,9% empenhados. Apurou-se também que 21,1% foram empenhados em locação de veículos e fornecimento de combustível, que são meios necessários para a execução da política pública, mas não trazem benefícios diretos às comunidades.

Verificou-se que a totalidade dos recursos do FECOEP alocados na SAA - Secretaria da Agricultura e Abastecimento foi utilizada para aquisição de licenças de software denominado “ArcGIS”. Segundo a secretaria o software propiciará um aumento de produtividade nas análises de cadastros de propriedades rurais, notadamente as pequenas propriedades rurais (aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural).

A fiscalização buscou conhecer como os demais estados fazem a gestão de seus fundos de combate à pobreza com o objetivo de apresentar boas práticas que poderiam ser replicadas no Estado de São Paulo.

Foram comparadas as cestas de produtos e serviços tributados com alíquota adicional de ICMS nos diferentes estados brasileiros, e se concluiu que haveria espaço para aumentar a arrecadação para o FECOEP através da ampliação dos produtos e serviços selecionados.

Observou-se que São Paulo, que tributa apenas a cerveja e o fumo, é o Estado que possui a menor variedade de produtos tributados com a alíquota adicional de ICMS.

Abaixo, verifica-se o comparativo de produtos tributados nos Estados Brasileiros pelos fundos de combate à pobreza, concentrado em quantidade:

Tabela 83 - Comparativo de Produtos Tributados nos Estados Brasileiros pelos Fundos de Combate à Pobreza em Quantidade

ESTADO	QUANTIDADE DE PRODUTOS TRIBUTADOS
Sergipe	21
Tocantins	09
Ceará	14
Amazonas	09
Bahia	13
Distrito Federal	08
Paraíba	13
Rondônia	07
Pernambuco	13
Paraná	07
Maranhão	13
Mato Grosso	07
Rio Grande do Norte	12
Rio Grande do Sul	05
Minas Gerais	12
Espírito Santo	03
Mato Grosso do Sul	10
São Paulo	**02**
Goiás	10

Fonte: TC-017628.989.20-4. Na tabela, optou-se por não quantificar os produtos discriminados nas legislações de Alagoas, Piauí e Rio de Janeiro, visto que estes estados tributam todos os produtos com uma alíquota adicional menor (1% no caso de Alagoas e Piauí e 2% no caso do Rio de Janeiro) e discriminam apenas os produtos sobre os quais incide uma alíquota maior (2% no caso de Alagoas e Piauí e 4% no caso do Rio de Janeiro).

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Diante dos apontamentos, concluiu-se que os recursos do FECOEP não se traduziram em valores adicionais para as ações de combate à pobreza e que os processos relacionados à seleção de programas e o acompanhamento da execução carecem de melhorias para que sua alocação seja mais eficiente e efetiva npara a finalidade proposta.

Nesse sentido, a Fiscalização encaminhou sugestões para melhoria do programa. Ao Conselho de Orientação e Acompanhamento do FECOEP da Secretaria de Fazenda e Planejamento, foi proposto que:

a) reavalie o seu papel e aproveite a formação transversal do Conselho para se tornar um dos principais instrumentos do Estado para tratar do combate à pobreza de uma forma estratégica e coordenada entre as secretarias, formulando políticas (conforme art. 8º, inciso I do Decreto Estadual nº 62.242/2016), estabelecendo metas e alocando os recursos nos programas e ações que de maneira mais eficiente contribuem para esse objetivo.

b) estabeleça indicadores para acompanhamento da evolução do combate à pobreza no Estado que contemple todas as áreas às quais os recursos podem ser alocados para sirvam de parâmetro de longo prazo para avaliar o cumprimento do objetivo do fundo e sua necessidade.

c) desenvolva critérios para seleção de programas e ações, a fim de atender de forma mais eficiente ao previsto no art. 8º, inciso II do Decreto Estadual nº 62.242/2016, e destine seus recursos aos programas que apresentam maior efetividade no combate à pobreza e preze para que estes incrementem programas e ações, em vez de apenas reconstituir suas dotações.

d) 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.

e) aprofunde as medidas de acompanhamento da aplicação dos recursos e de monitoramento da execução dos programas e ações, em atendimento, respectivamente, aos incisos IV e V do art. 8º do Decreto Estadual nº 62.242/2016, incluindo os aspectos operacionais dos programas e ações beneficiados com os recursos.

f) normatize a forma, o conteúdo e o prazo para a prestação de contas por parte dos órgãos beneficiados com recursos estipulada no art. 12 do Decreto Estadual nº 62.242/2016, estabelecendo a necessidade de apresentar, além das informações orçamentárias, operacionais e de desempenho como produtos e serviços, entregas e impactos gerados.

À Secretaria de Fazenda e Planejamento, para que:

a) Cesse a prática de substituição de fonte das pastas para as quais têm sido direcionados os recursos, para que assim representem recursos orçamentários extraordinários, 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 Itesp – Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo, para que:

a) 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.

À Secretaria de Estado da Saúde, para que:

a) 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.

À Secretaria de Desenvolvimento Social, para que:

a) abstenha-se de remanejar, transpor e transferir os recursos oriundos do FECOEP em conformidade com o que determina o artigo 2º, § 1º da Lei Estadual 16.006/2015.

15.4 AÇÕES DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (TC-017630.989.20-0)

Fiscalização: Relatório de natureza operacional sobre as ações de execução direta pela Secretaria de Desenvolvimento Social na mitigação aos efeitos da pandemia Covid-19 (TC-017630.989.20-0).

Objetivo: Avaliar as medidas de enfrentamento ou mitigação dos efeitos da pandemia da COVID-19 tomadas pelo Governo do Estado, em especial neste caso, em relação à Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDS.

Período abrangido pela Fiscalização: 2020

Períodos de realização da fiscalização: 15 de junho a 06 de julho/2020; 26 de outubro a 02 de dezembro/2020; 18 de janeiro a 01 de março/2021.

VISÃO GERAL

Esta fiscalização teve como objetivo acompanhar as ações desenvolvidas pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS), especialmente quanto às medidas adotadas pelo Governo do Estado no enfrentamento ou mitigação da pandemia da Covid-19.

A Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo é responsável pelas políticas da administração pública estadual relacionadas ao desenvolvimento social , visando construir uma agenda pública com ações intersetoriais com o objetivo de tornar as cidades, as comunidades, as famílias e os indivíduos cada vez mais resilientes às ameaças, reduzindo, assim, os riscos e as vulnerabilidades sociais.

Não há antecedentes em relação ao objeto deste trabalho específico, no entanto, algumas das medidas de enfrentamento à pandemia, abordadas pela fiscalização, estão relacionadas a programas ou ações anteriormente fiscalizados pela Diretoria de Contas do Governador, a exemplo do Bom Prato[156] e do Vivaleite[157].

[156] Fiscalizado em 2008, teve como escopo a qualidade das refeições servidas, a fiscalização exercida pela Codeagro, indicadores constantes do PPA para ação orçamentária, ações complementares e localização dos restaurantes.

[157] Fiscalizado em 2019 como parte do programa de Enfrentamento à Extrema Pobreza Multidimensional. Foi avaliado o processo de gestão e operacionalização do Vivaleite pelo Estado em parceria com as prefeituras dos municípios paulistas e com entidades do terceiro setor. Também foram analisados os programas de transferência de renda Ação Jovem e Renda Cidadã, a situação estrutural das DRADS espalhadas pelo Estado e o diagnóstico de utilização do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – Fecoep.

Foram realizadas inspeções periódicas para a análise dos programas, nos seguintes períodos: 15 de junho a 06 de julho de 2020; 26 de outubro a 02 de dezembro de 2020 e 18 de janeiro a 01 de março de 2021, para o relatório de encerramento.

O escopo desta fiscalização envolveu a análise das seguintes medidas de enfrentamento ou mitigação dos efeitos da pandemia da Covid-19 tomadas pelo Governo do Estado, em especial pela Secretaria de Desenvolvimento Social:

- **Bom Prato:** ampliação do horário das refeições dos 59 restaurantes populares, que passaram a servir jantar, além do café da manhã e almoço, todos os dias da semana, inclusive feriados, enquanto perdurar o estado de calamidade pública;
- **Vivaleite:** ampliação do programa Vivaleite para atender a idosos residentes de abrigos e residenciais socioassistenciais que, assim como os demais beneficiários do programa, receberiam 15 litros de leite por mês, enriquecido com ferro e vitaminas A e D, além de latas de suplementação proteica recebidas em doação;
- **Alimento Solidário:** entrega por volta de 1,1 milhão de cestas de alimentos a pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social em 168 municípios paulistas pertencentes a Regiões Metropolitanas.

Em todos os Programas relacionados acima, buscou-se analisar se houve suplementação ou remanejamento de recursos de outra ação ou programa da SEDS, bem como, se havia outras iniciativas em estudo pela Secretaria a serem avaliadas.

As conclusões obtidas basearam-se na análise das respostas às Requisições de Documentos dirigidas à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social; em consultas das informações constantes das normas, procedimentos, relatórios, banco de dados oficiais e site institucional da SEDS e

demais sites de interesse; no estudo das legislações regedoras dos programas; em entrevista virtual (aplicativo Teams) com a Secretaria Executiva e Assessoria da SEDS.

Consistiram em limitações para a realização da fiscalização: i) solicitações de dilação dos prazos iniciais das requisições e/ou atendimento de itens de forma divergente da estabelecida; ii) respostas aos itens requisitados enviadas de forma parcial e/ou incompleta, ensejando novas requisições; iii) não atendimento de itens de Requisição de Documentos; iv) a impossibilidade das visitas *in loco* e; v) inconsistências identificadas nas respostas aos questionários.

É importante destacar que, em razão da situação vivida em todo o período de pandemia (quarentena e distanciamento social), as aferições não foram efetuadas *in loco*, como também não foram abordadas as questões relacionadas à fiscalização das entidades objeto de atuação das Diretorias de Fiscalização (DFs) e Unidades Regionais (URs) deste Tribunal.

As tabelas abaixo sintetizam as medidas adotadas pela SEDS para o enfrentamento ou mitigação dos efeitos da pandemia:

Quadro 9 - Programa Alimento Solidário

PROGRAMA ALIMENTO SOLIDÁRIO		
Público-alvo: Pessoas em situação de vulnerabilidade social.		
Programas e Ações Orçamentárias Envolvidas: Programa 3500 – Combate à Pobreza, Redução das Desigualdades, Ação 6263 – Família Paulista.		
Responsáveis pela execução (direta ou terceiro setor): Coordenadoria de Desenvolvimento Social (CDS).		
Justificativas para a escolha dessa ação (existente, ampliada ou nova): Entrega de cestas de alimentos à população em extrema pobreza das 6 regiões Metropolitanas do Estado, ainda mais afetadas com o isolamento social.		
Objetivo: Distribuição de **146.884 cestas básicas** para a população em situação de vulnerabilidade social em todo o território paulista (**contratação emergencial – dispensa de licitação**).	**Valor:** **R$ 17.485.545,00**	**Data de início do projeto para o público-alvo:** 15/04/2020
Objetivo: Distribuição de **146.884 cestas** básicas para a população em situação de vulnerabilidade social em todo o território paulista **(aditamento de 50%).**	**Valor:** **R$ 8.742.714,00**	**Data de início do projeto para o público-alvo:** 04/05/2020
Objetivo: Distribuição de **884.397 cestas básicas** para a população em situação de vulnerabilidade social em todo o território paulista (**contrato licitado**).	**Valor:** **R$ 110.203.530,00**	**Data de início do projeto para o público-alvo:** 11/05/2020

Fonte: TC-017630.989.20-0.

Quadro 10 - Programa Bom Prato

PROGRAMA BOM PRATO		
Público-alvo: Pessoas em situação de vulnerabilidade social.		
Programas e Ações Orçamentárias Envolvidas: Programa 3518 – Segurança Alimentar e Nutricional, Ação 6001 – Bom Prato e outros Modelos de Restaurantes Populares.		
Responsáveis pela execução (direta ou terceiro setor): Restaurantes Bom Prato.		
Justificativas para a escolha dessa ação (existente, ampliada ou nova): Ampliação do atendimento para fornecer todas as refeições da semana às pessoas vulneráveis, nos moldes do Programa Bom Prato, até 31/05/2020. Gratuidade das refeições servidas nos Restaurantes Bom Prato para pessoas em situação de rua que tiveram suas condições de vida agravadas em razão da pandemia, a partir de 01/06/2020.		
Objetivo: Ampliação do atendimento, com **jantar nos dias úteis + café da manhã, almoço e jantar nos finais de semana e feriados**, em todos os Restaurantes Bom Prato do Estado (**abril e maio de 2020**).	**Valor:** **R$ 18.984.747,00**	**Data de início do projeto para o público-alvo:** 01/04/2020
Objetivo: Ampliação do atendimento, com **jantar nos dias úteis + café da manhã, almoço e jantar nos finais de semana e feriados**, em todos os Restaurantes Bom Prato do Estado (**junho de 2020**).	**Valor:** **R$ 8.349.924,60**	**Data de início do projeto para o público-alvo:** 01/06/2020
Objetivo: Gratuidade de refeições (café da manhã, almoço e jantar) em dias úteis, finais de semana e feriados para **moradores de rua** em todos os Restaurantes Bom Prato,	**Valor:** **R$ 1.896.250,00**	**Data de início do projeto para o público-alvo:** 01/06/2020

Fonte: TC-017630.989.20-0.

Quadro 11 - Programa Vivaleite

PROGRAMA VIVALEITE
Público-alvo: Idosos com 60 anos ou mais em situação de vulnerabilidade social (instalações em ILPIs).
Programas e Ações Orçamentárias Envolvidas: Programa 3518 – Segurança Alimentar e Nutricional, Ação 6000 – Vivaleite e Outros Modelos de distribuição de alimentos.
Responsáveis pela execução (direta ou terceiro setor): Laticínios do Programa Vivaleite (parcerias com Prefeituras Municipais).
Justificativas para a escolha dessa ação (existente, ampliada ou nova): Aumento da imunidade dos idosos (grupo de risco mais vulnerável frente aos efeitos da Covid-19) residentes das ILPIs do Estado.
Objetivo: Oferecer leite enriquecido com ferro e vitaminas A e D, que beneficia as pessoas em estado de vulnerabilidade, priorizando nesta Ação os **idosos** acolhidos em **ILPIs – Instituição de Longa Permanência para Idosos** (com previsão de **atender a 15.063 idosos** ao mês).
Valor: R$ 1.588.774,05
Data de início do projeto para o público-alvo: 01/05/2020

Fonte: TC-017630.989.20-0.

Quadro 12 - INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS – Repasse Fundo a Fundo

INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS (ILPIs) Repasse Fundo a Fundo
Público-alvo: Idosos com 60 anos ou mais em situação de vulnerabilidade social.
Programas e Ações Orçamentárias Envolvidas: Programa 3500 – Combate à Pobreza e Redução das Desigualdades, Ação 6361 – Proteção Social Especial de Alta Complexidade.
Responsáveis pela execução (direta ou terceiro setor): Municípios paulistas.
Justificativas para a escolha dessa ação (existente, ampliada ou nova): Reforço da segurança sanitária e de saúde nas ILPIs.
Objetivo: Aquisição e distribuição de **kits de higiene** (máscaras, álcool em gel, sabonete, entre outros) aos **beneficiários das Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs) – residências coletivas** que atendem tanto a idosos em situação de carência de renda e/ou de família, quanto aqueles que apresentam dificuldades para o desempenho das atividades diárias, que necessitem de cuidados prolongados.
Valor: R$ 3.001.950,00
Data de início do projeto para o público-alvo: 01/05/2020

Fonte: TC-017630.989.20-0.

Além das ações já executadas, a SEDS também estava desenvolvendo um projeto para auxílio na implantação de alojamentos provisórios para a população em situação de rua em municípios elegíveis, mediante repasse financeiro dos Fundos Municipais de Assistência Social.

Em 26 de fevereiro de 2020, o Governo do Estado criou o Centro de Contingência do Coronavírus para monitorar e coordenar ações contra a propagação do vírus, regulamentado pela Resolução SS-27, de 13 de março de 2020. O início das adoções de medidas temporárias e emergenciais se deu com o Decreto nº 64.862, de 13 de março de 2020 e se estendeu ao longo de todo o exercício.

O primeiro relatório parcial tratou, especialmente, das medidas relacionadas à ampliação do horário de atendimento do Bom Prato, da distribuição de leite e das latas de suplementação proteica do Programa Vivaleite aos idosos residentes em Instituições de Longa Permanência para Idosos - ILPIs e da distribuição das cestas de alimentos a famílias em situação de extrema pobreza em 168 municípios paulistas, denominada “Ação Alimento Solidário”.

1. Bom Prato

Programa criado em dezembro de 2000[158] com objetivo de oferecer refeições saudáveis e de alta qualidade a custo acessível à população de baixa renda, sendo atualmente coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Conta com 59 unidades em funcionamento, sendo 22 localizadas na Capital, 12 na Grande São Paulo, 08 no litoral e 17 no interior.

O Restaurante Bom Prato pode ser executado diretamente pelo Estado ou com a participação da sociedade civil, através de chamamentos públicos e a celebração de Termos de Colaboração, em parceria ou não com o Município onde será instalada a unidade.

[158] Decreto Estadual nº 45.547, de 26 de dezembro de 2000.

De acordo com o site da SEDS e a Resolução SEDS nº 13/2018, a alimentação é balanceada, sendo o almoço com 1.200 calorias, composto por arroz, feijão, salada, legumes, um tipo de carne, farinha de mandioca, pão, suco e sobremesa. No café da manhã é oferecido leite com café, achocolatado ou iogurte, pão com margarina, requeijão ou frios e uma fruta da estação.

O subsídio governamental para o almoço é de R$ 4,70 para adultos, que pagam R$ 1,00 pela refeição, e de R$ 5,70 para crianças com até 6 anos, que têm a refeição gratuita, e para o café da manhã é de R$ 1,46, pagando o usuário adulto R$ 0,50. Em setembro de 2011, o café da manhã foi implantado em todos os restaurantes.

Com a chegada da Covid-19 no Brasil, a SEDS ampliou o horário das refeições e acrescentou o jantar, ao mesmo custo de R$ 1,00. Passou a servir as três refeições todos os dias da semana e aos finais de semana, inclusive feriados, enquanto vigente o estado de calamidade pública, nos termos do Decreto Estadual nº 64.897/2020. Também foi disponibilizada aos usuários, de forma gradativa, a opção de retirar o almoço em embalagens descartáveis para consumo imediato, como meio de proteção dos usuários do contágio da Covid-19.

2. Vivaleite

Programa criado em 1999 com o objetivo de distribuir gratuitamente “leite fluído pasteurizado, com teor de gordura mínimo de 3%, enriquecido com Ferro (Fe) e Vitaminas A e D”. O público-alvo inicial era apenas formado por “crianças carentes do Estado de 6 meses até 6 anos de idade. No exercício seguinte, houve a ampliação do programa, incorporando também “pessoas idosas de baixa renda com idade superior a 60 (sessenta) anos.

No início de 2011, com a publicação do Decreto Estadual nº 56.674, o programa que era executado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento passou a ser de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social e

atualmente está sob gestão da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em 01/04/2020, o Governo do Estado de São Paulo anunciou a ampliação do programa com o objetivo de fornecer 15 litros de leite por mês aos idosos residentes de abrigos e residenciais socioassistenciais (Casas Lares e Instituições de Longa Permanência do Idoso – ILPIs), com um custo estimado em R$ 2,1 milhões para o período de abril a julho de 2020.

Além da distribuição de leite, foi anunciado que esses idosos também receberiam doses diárias de suplementação proteica pelo Estado de São Paulo, com a doação de 77 mil latas de suplementação alimentar pela Nestlé, no valor aproximado de R$ 4,6 milhões. Cada idoso receberia 04 latas de suplementação por mês, distribuídos pela SEDS.

Importante ressaltar que o Programa Vivaleite foi objeto da fiscalização operacional realizada em 2019, tema do “Enfrentamento à Extrema Pobreza”, processo TC-010693.989-20 e fez parte do Balanço Geral do Exercício – Contas do Governador, daquele exercício.

3. Ação Alimento Solidário

Diferentemente dos outros Programas, a Ação Alimento Solidário foi instituída pelo Decreto Estadual nº 64.938, de 13 de abril de 2020, visando a mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre a população em situação de extrema pobreza. Seu público-alvo são famílias residentes em municípios pertencentes a Regiões Metropolitanas (RMs) e inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), podendo seu atendimento ser ampliado por despacho fundamentado da SEDS.

Os beneficiários foram definidos pela Secretaria com base no CadÚnico com corte de data do mês de março de 2020 e, a justificativa para a seleção entre os moradores de municípios integrantes de Regiões Metropolitanas

do Estado se deu pelos motivos que seguem: a) 76% das famílias em situação de extrema pobreza moram em RMs; b) segundo dados do mês de abril/20 da Secretaria de Estado da Saúde (SES), 95% dos casos confirmados de Covid- 19 estavam concentrados em RMs; e c) também segundo a SES, os casos expandiam-se das maiores cidades para as menores.

Foram selecionadas 1.104.724 famílias (representadas pelo responsável familiar), sendo as listas enviadas aos respectivos municípios que aderiram à ação, no total de 168 (26%).

Com a edição da Resolução SEDS - 14, de 22 de maio de 2020, abriu-se a possibilidade de municípios com mais de 900 mil habitantes criarem, por intermédio de suas secretarias de assistência social, listas próprias de beneficiários, desde que, respeitem o público-alvo da ação e a quantidade de cestas disponibilizadas pelo Estado e, ainda, inscrevam as famílias beneficiadas no CadÚnico, caso não estejam previamente cadastradas.

De acordo com o artigo 1º do Decreto Estadual nº 64.938, de 13 de abril de 2020, o Alimento Solidário deverá ser executado no âmbito do Projeto Família Paulista, instituído pelo Decreto Estadual nº 61.675, de 02 de dezembro de 2015.

Os recursos orçamentários utilizados para a aquisição das cestas de alimentos provieram de doação do Fundo Social de São Paulo (FUSSP) e de reordenamento do orçamento estadual. Os valores foram alocados na rubrica orçamentária do Projeto Família Paulista (ação 6263 na LOA 2020) o que, segundo a SEDS, garantiu a celeridade necessária frente a situação de calamidade pública decretada em virtude da pandemia da Covid-19.

Os alimentos componentes das cestas foram definidos em parceria com nutricionistas do Hospital Israelita Albert Einstein para a alimentação de uma família com até quatro pessoas durante um mês, quais sejam: arroz branco, feijão, macarrão, açúcar, sal refinado, óleo de soja, café, composto lácteo,

sardinha em óleo, milho verde, ervilha, farinha de trigo, molho de tomate, linguiça mista defumada, farinha de mandioca, fubá de milho, biscoito água e sal e biscoito tipo maisena.

De acordo com informações da SEDS, a aquisição de 1.104.724 cestas ocorreu em três etapas, a saber: compra emergencial (146.885), aditamento à compra emergencial (73.442) e pregão, beneficiando 884.397 famílias das Regiões Metropolitanas de todo o Estado.

A viabilização da distribuição das cestas aos municípios ocorreu por meio de doação de serviços de logística pela empresa JSL S.A., no valor de R$ 6.040.800,00, que as entregou diretamente nos municípios, que são os responsáveis por entrar em contato com os beneficiários para a retirada das cestas, não existindo normativo pela SEDS sobre a forma deste contato. Não há normativo sobre os documentos exigidos no momento da entrega das cestas para a identificação dos beneficiários, do controle padrão de retirada ou, ainda, de medias para evitar aglomerações nos pontos de entrega. Porém, neste último caso, houve recomendação para que fosse realizado o agendamento de horário.

ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO

Os principais achados da 1ª Fiscalização, realizada no período de **15 de junho a 06 de julho de 2020**, individualizados por Programa, foram os seguintes:

1. Bom Prato

1.1 Impacto nas quantidades de refeições fornecidas após a ampliação dos horários

A Secretaria de Estado firmou Termos Aditivos com as Organizações da Sociedade Civil responsáveis por cada unidade dos Restaurantes Bom Prato, acrescentando-se R$ 5,70 por refeição jantar, R$ 1,60

por refeição de café da manhã e R$ 8,10 nas refeições oferecidas nos finais de semana e feriados, deduzindo-se dessas importâncias os valores pagos pelos usuários.

A Fiscalização utilizou dados comparativos ente **janeiro e abril de 2019 e o mesmo período em 2020**, a fim de verificar o impacto da ampliação dos horários nas unidades, com destaque para o que segue:

Em relação ao café da manhã, notou-se que no mês de abril de 2020 houve uma variação a maior de 12,2% em relação a 2019 (36.799 refeições a mais). No almoço, essa variação foi maior em 35,3% (573.730 refeições a mais). No mês de abril foram servidos 496.807 jantares e, considerando-se todas as refeições, o impacto com a ampliação do horário foi da ordem de 57,4% (1.107.336 refeições a mais).

A Fiscalização destacou que, após a análise e tratamento dos dados informados pela SEDS, as unidades do Restaurante Bom Prato de Campos Elíseos e do Capão Redondo ultrapassaram as cotas de refeições consideradas excepcionais no mês de abril de 2020, ou seja, café da manhã e almoço fornecidos aos finais de semana e feriados e jantares todos os dias da semana.

Dessa forma, sugeriu-se que a SEDS providenciasse a revisão das cotas ou que verificasse o que teria ocorrido nessas duas unidades.

Informou, também, que houve solicitação de aumento das cotas pelas unidades de Brasilândia, Campos Elíseos e São Bernardo do Campo, tendo sido todas atendidas.

1.2 Orientações às OSC em relação ao enfrentamento da Covid

A Secretaria informou que as refeições estavam sendo disponibilizadas em embalagens descartáveis para consumo em local diverso do

restaurante, a fim de se evitar aglomerações e que encaminhou e-mails às Organizações da Sociedade Civil (OSC) contendo todas as orientações necessárias de precauções extras, como também, editou a Resolução Seds-7, que estabeleceu todos os procedimentos a serem adotados na prevenção do contágio da Covid-19.

1.3 38% das Unidades do Bom Prato não receberam vistoria da SEDS nos meses de abril e maio

Os contratos firmados com as OSC estabelecem que a Secretaria efetue o acompanhamento mensal das atividades desenvolvidas nas unidades do Bom Prato. No período da pandemia, as visitas de monitoramento foram intensificadas, com acompanhamento das três refeições diárias oferecidas e das orientações estabelecidas pela OMS.

De acordo com os dados fornecidos pela SEDS, apurou-se que, em 22 restaurantes (38%), a última visita foi realizada entre janeiro e março de 2020, ou seja, não receberam visitas nos meses de abril e maio de 2020, quando a operação do Bom Prato passou por uma significativa mudança.

Dessa forma, a Fiscalização sugeriu que as visitas às Unidades fossem intensificadas, obedecendo todos os protocolos de segurança sanitária.

1.4 Canal de atendimento ao usuário

Entre janeiro e abril de 2020, foram registradas 83 (74,8%) denúncias e reclamações em relação às Unidades do Bom Prato (21 no mês de abril de 2020 – início do horário ampliado com novas regras) de um total de 111 ocorrências (denúncias, reclamações, elogios, sugestões).

Segundo informações da SEDS, os três motivos mais recorrentes são: porcionamento (quantidade dos itens da refeição não condizentes com o

estabelecido), qualidade (refeições elaboradas com produtos de baixa qualidade) e atendimento (usuário relata que não foi tratado com cortesia).

1.5 Aspectos Orçamentários

Para a execução do projeto social Bom Prato, o Estado de São Paulo conta com os recursos previstos no programa 3518 – Segurança Alimentar e Nutricional, especificamente na ação 6001 – Bom Prato e Outros Modelos de Restaurantes Populares.

A LOA de 2020 previu inicialmente o montante de R$ 107.645.525,00, cuja meta era o fornecimento de 26.044.200 refeições aos cidadãos em situação de vulnerabilidade. A fonte de dotação inicial foi o tesouro, porém, foi posteriormente alterada para recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOP, arrecadados em 2020.

Houve, ainda, suplementação através do Decreto Estadual nº 64.821, de 27 de fevereiro de 2020, em R$ 10 milhões, com recursos relativos ao saldo acumulado nos anos anteriores pelo mesmo Fundo, conforme tabelas abaixo:

Tabela 84 - Alterações Orçamentárias ocorridas na Ação 6001 – Bom Prato de Outros Modelos de Restaurantes Populares do Programa 3518 – Segurança Alimentar e Nutricional

Fonte	LOA 2020	Dotação Jan/20	Dotação Fev/20	Dotação Mar/20	Dotação Abril/20
Tesouro	107.645.525	22.946.837	21.946.837	21.946.837	21.946.837
Fecoep	0	84.698.688	85.698.688	85.698.688	104.683.435
Saldo Acumulado Fecoep	0	0	10.000.000	10.000.000	10.000.000
Total	107.645.525	107.645.525	117.645.525	117.645.525	136.630.272

Fonte: SIGEO, LOA 2020 e SÃO - Sistema de Alteração Orçamentária. Disponível no TC-017630.989.20-0.

Tabela 85 - Execução Orçamentária da Ação 6001 – Bom Prato de Outros Modelos de Restaurantes Populares do Programa 3518 – Segurança Alimentar e Nutricional

Fonte	Dotação Abril/20	Empenhado Abril/20	Liquidado Abril/20	Pago Abril/20
Tesouro	21.946.837	0	0	0
Fecoep	104.683.435	102.042.907	36.259.601	36.258.932
Saldo Acumulado Fecoep	10.000.000	10.000.000	0	0
Total	136.630.272	112.042.907	36.259.601	36.258.932

Fonte: SIGEO, LOA 2020 e SÃO - Sistema de Alteração Orçamentária. Disponível no TC-017630.989.20-0

Observou-se ainda que, por conta da ampliação do horário das refeições, foi efetuado remanejamento de recursos advindos do Programa Vivaleite, no importe de R$ 18.984.747, para a Ação 6001 – Bom Prato e Outros Modelos de Restaurantes Populares, através do expediente SAO 35009/2020-5-00003, que correspondeu ao impacto orçamentário das medidas tomadas até o mês de abril de 2020.

Confrontando-se esse valor com aquele constante do Portal da Transparência, observou-se correspondência entre eles, sendo que até abril de 2020, do total de R$ 18.984.747,00, fora empenhado o montante de R$ 18.619.551,40.

2. Vivaleite

2.1 Panorama da expansão do Programa Vivaleite

A expansão da cobertura do Vivaleite se deu a partir da identificação das ILPIs municipais constantes do PMASweb37[159]. Segundo a SEDS, nessa relação constam os dados dessas entidades e a quantidade de idosos residentes em cada uma delas.

Ainda de acordo com a SEDS, a expansão do Vivaleite contemplou 478 ILPIs, em 343 municípios da região metropolitana da capital e do interior e litoral, atendendo a 15.139 idosos.

A tabela a seguir apresenta os quantitativos de beneficiários do Programa Vivaleite nos meses de fevereiro/20, antes da pandemia, e em abril/20, após a expansão do programa:

Tabela 86 - Quantitativos de Beneficiários do Programa Vivaleite nos meses de fevereiro/20, antes da pandemia, e em abril/20, após a expansão do programa.

Beneficiários		Fevereiro/20 (antes da expansão)	Abril/20 (após a expansão)	Variação
Região Metropolitana de São Paulo	Crianças	85.899	81.750	-4,80%
	Idosos	106.581	105.603	-0,90%
	Subtotal	**192.480**	**187.353**	**-2,70%**
Interior e Litoral	Crianças	134.984	134.315	-0,50%
	Idosos	0	11.333	0
	Subtotal	**134.984**	**145.648**	**7,90%**
TOTAL		**327.464**	**333.001**	**1,70%**

Fonte: TC-017630.989.20-0.

[159] O PMASweb é um sistema que disponibiliza acesso em tempo real às sínteses dos 645 planos municipais de assistência social em uma única base de dados. (...) O PMASweb disponibiliza informações sobre diagnóstico socioterritorial, toda a rede de proteção social, valores de cofinanciamento da política de assistência social, ações planejadas pelo município para o quadriênio, além de informações cadastrais da prefeitura, do órgão gestor municipal da assistência social, do fundo municipal de assistência social, do Conselho Municipal de Assistência Social e de outros conselhos de direitos existentes no município. Disponível em: http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/assistencia-social/sistema-pmas/. Acesso em: 04/08/2020.

Com a expansão, os idosos do interior e do litoral passaram a ser beneficiários do programa, tendo em vista que antes, somente idosos da região metropolitana da capital, não residentes em ILPIs, eram atendidos. Nas demais categorias houve redução dos beneficiários, ainda que 2.347 idosos residentes em ILPIs na região metropolitana tenham se tornado beneficiários do programa.

O atendimento às 478 ILPIs não ocorreu integralmente no mês inicial da expansão do programa, abril de 2020. De acordo com os dados enviados pela SEDS, foram atendidos 436 ILPIs em abril de 2020 e, em maio, 474. A Secretaria apresentou os motivos da diferença nos atendimentos, dentre os quais, ILPIs que inicialmente não tiveram interesse e, posteriormente, solicitaram a inclusão.

Embora o programa tenha sido implementado para duração de dois meses, a entrega de leite ainda estava sendo efetuada em julho de 2020.

2.2 Estimativa de idosos beneficiados inconsistente

O programa já existente possuía uma base cadastral dos idosos que recebiam o leite, que eram aqueles que solicitavam sua inclusão no programa através do sistema de gestão do Vivaleite – PAN-Vivaleite.

Para a expansão, não houve registro dos novos beneficiários no sistema, tendo em vista ser um programa de curta duração, com previsão inicial de dois meses. Utilizou-se a identificação da média de atendimento mensal de idosos nos últimos anos nas ILPIs, o que permitiu uma maior celeridade no atendimento.

Para a validação da quantidade de beneficiários considerados na definição da cota de leite da ILPI, buscou-se comparar esse número com a média

mensal de atendimentos em 2019 e com a capacidade de atendimento mensal em 2020, considerando-se desvios de 10% a maior ou a menor entre as quantidades informadas no sistema e as utilizadas pelo Vivaleite.

A comparação foi realizada considerando-se 475 ILPIs[160] do Estado e verificou-se que, para 130 ILPIs analisadas (27,4%), não foi possível observar uma adequação entre a quantidade de beneficiários do Programa Vivaleite com as informações relativas à capacidade ou à quantidade de atendimentos da ILPI constantes do PMASweb[161].

A SEDS solicitou essas informações às ILPIs. Em razão da ausência de um sistema centralizado desses dados e da coleta ter ocorrido a partir de centenas de entidades, foram verificadas incorreções, em especial quanto aos CNPJs e às datas de nascimento dos beneficiários, as quais a Fiscalização buscou sanar. Ainda assim, houve limitações no uso dessas informações[162].

Por fim, após todas as tentativas de validação dos dados, o que se obteve foi que, para 95 entidades (19,9%), não foi possível atestar a quantidade de beneficiários considerados para definição da cota de leite, conforme demonstrado na tabela abaixo:

[160] Não constam da relação obtida pela Fiscalização três ILPIs beneficiárias, quais sejam: Abrigo Bom Pastor de Sarapuí, ILPI Casa de Repouso Renascer do Sol e Instituição Assistencial Espírita Lar Bom Repouso.

[161] O PMASweb é um sistema que disponibiliza acesso em tempo real às sínteses dos 645 planos municipais de assistência social em uma única base de dados. (...) O PMASweb disponibiliza informações sobre diagnóstico socioterritorial, toda a rede de proteção social, valores de cofinanciamento da política de assistência social, ações planejadas pelo município para o quadriênio, além de informações cadastrais da prefeitura, do órgão gestor municipal da assistência social, do fundo municipal de assistência social, do Conselho Municipal de Assistência Social e de outros conselhos de direitos existentes no município. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/assistencia-social/sistema-pmas/>. Acesso em: 16 jun. 2021.

[162] As informações enviadas consideram residentes que não possuem 60 anos (caso dos residentes acolhidos por decisão judicial, por exemplo), ILPIs não beneficiárias da expansão do Vivaleite e não incluem todas as ILPIs beneficiárias da expansão, além de erros nos registros.

Tabela 87 - Incompatibilidade com PMASweb e Levantamento DRADS

Compatibilidade com:			Incompatibilidade com PMASweb e Levantamento DRADS
PMASweb	Levantamento DRADS	PMASweb e Levantamento DRADS	
165	38	180	95
34,5%	7,9%	37,7%	19,9%

Fonte: TC-017630.989.20-0.

A validação dos dados é importante para que não haja escassez de leite aos beneficiários das ILPIs e para que não haja leite em excesso, a fim de se evitar desperdícios caso não seja consumido dentro do prazo de validade. No entanto, é importante ressaltar que as falhas verificadas na validação não implicam necessariamente que a quantidade de leite entregue nas ILPIs está incompatível com os idosos ali residentes.

De qualquer forma, em havendo a continuidade do programa, convém realizar o cadastramento desses beneficiários, a fim de se aumentar o controle do processo.

2.3 Diferenças entre as quantidades entregues e as cotas estabelecidas

A entrega do leite foi efetuada diretamente pelos laticínios às ILPIs, mediante nota fiscal em duas vias para conferência a assinatura do responsável. O laticínio encaminhou para a SEDS, por meio de endereço eletrônico, arquivo com as informações das notas fiscais e a carta recibo, que foram lançados no PAN-Vivaleite, momento que era realizada a conferência das notas e o pagamento, caso não houvesse incorreções.

De acordo com as informações encaminhadas pela SEDS, as notas fiscais relativas às entregas no interior e no litoral não continham a ILPI onde o leite foi entregue, apenas o município. Já os dados relativos à entrega na Região Metropolitana de São Paulo individualizaram a ILPI por nome e CNPJ, mas não

permitia identificar a qual estabelecimento a entrega se referia nos casos em que a ILPI possuía mais e uma unidade beneficiária.

Dessa forma, a análise do litoral e do interior foi feita agregando-se todas as unidades do município; quanto à Região Metropolitana, foram agregadas todas as ILPIs que possuíam CNPJ em comum.

Ainda conforme informado pela SEDS, as notas fiscais não estavam em posse dos técnicos responsáveis pela preparação dessas informações, tendo em vista que se encontravam em teletrabalho, o que pode ter afetado as análises e as conclusões obtidas por esta fiscalização operacional.

Em separado, observou-se que em 29,1% das ILPIs ainda havia algum ajuste a ser feito para adequar a quantidade de leite à cota estabelecida. Essas inadequações se concentraram principalmente nas ILPIs da Região Metropolitana de São Paulo, em que mais da metade delas (51,7%) não estava recebendo ou recebeu quantidade diversa da cota estabelecida. Observou-se ainda que 35 ILPIs (7,3%) ainda não haviam recebido sua cota de leite até maio/20.

Como exceção dos casos em que a entrega ainda não havia iniciado, não foi possível diagnosticar com precisão se as incorreções advieram da quantidade de leite entregue ou da quantidade de beneficiários considerada, e a consequente cota estabelecida.

A Fiscalização destaca que uma checagem na quantidade considerada de beneficiários e uma avaliação dos casos que permaneceram incompatíveis permitiriam reduzir os casos pendentes e entender a causa da inadequação, proporcionando a definição da solução: ajuste da cota ou regularização da quantidade de leite entregue.

2.4 Medidas informativas e sanitárias para os pontos de distribuição de leite

A SEDS publicou resoluções com orientações para os órgãos envolvidos no Sistema Único de Assistência Social a fim de se evitar o contágio pela Covid-19 e, particularmente, no caso do Programa Vivaleite, as instruções encontram-se na Resolução SEDS – 17, de 17 de março de 2020.

Em resposta à requisição da Fiscalização, a Secretaria explicou que distribuiu cartazes com as informações às Organizações Sociais, para que fossem afixados nos locais de distribuição de leite, como também, orientou que só fosse entregue o leite àqueles beneficiários com máscara e que respeitassem o distanciamento social.

Houve, ainda, a entrega em domicílio, o que permitiria que os idosos (grupo de risco) não residentes em ILPIs, que já eram beneficiários do programa, pudessem continuar a receber o leite sem sair de suas casas.

2.5 A redução da frequência de entregas e a validade do leite

As entregas que eram realizadas duas vezes por semana passaram a ser feitas uma vez por semana, mantendo-se a mesma quantidade de 15 litros de leite por mês para cada beneficiário.

De acordo com a informação da Secretaria, o leite distribuído é pasteurizado, com validade de sete dias e produzido sempre no dia anterior à entrega nos pontos de distribuição. Assim, os beneficiários não ficariam desassistidos, uma vez que receberiam leite com vencimento previsto para o dia anterior à entrega seguinte.

Embora as medidas adotadas estejam de acordo com as recomendações de se permanecer em casa e evitar deslocamentos, pode haver um efeito colateral significativo. Conforme observado na fiscalização operacional

realizada em 2019 (TC-010693.989.20-4), o leite pasteurizado distribuído pelo Programa possui validade de quatro dias, desde que mantido em refrigeração. Além disso, a produção do leite pode não ocorrer no dia imediatamente anterior ao da entrega.

Em situações como essa, o beneficiário receberia quatro litros de leite e teria poucos dias para consumi-lo, ficando desassistido por alguns dias até a próxima entrega.

Por conta das limitações dessa fiscalização operacional, não foi possível a visita *in loco* para confirmar se situações como essa continuam a ocorrer. Porém, visto que foi informado pela SEDS que não houve mudança nas características do leite quando da ampliação do programa, supõe-se que os prazos de validade informados pelos laticínios sejam os mesmos adotados no ano anterior.

Seria conveniente verificar com os laticínios o prazo de validade do leite e a antecedência com que este é produzido, aumentando a quantidade de entregas quando o prazo for inferior a sete dias ou quando o vencimento se der dias antes da entrega seguinte, para que os beneficiários não fiquem desassistidos.

2.6 ILPIs não atendidas

De acordo com levantamento realizado pela Fiscalização, em 02/07/2020, estavam em funcionamento 537 unidades de acolhimento institucional e 16 casas-lares para atendimento a idosos, totalizando 553 instituições (ILPIs).

A quantidade de estabelecimentos atendidos pela expansão do Programa Vivaleite foi de 478, além de mais 05 que já eram atendidos anteriormente, ou seja, 483 ILPIs foram beneficiárias do Programa, o que representa 87,3% das unidades do Estado.

A expansão do programa previu o atendimento a todas as unidades públicas de acolhimento aos idosos do Estado de São Paulo, o que fez com que a Fiscalização questionasse a Secretaria sobre o motivo do não atendimento nas demais unidades. De acordo com as justificativas apresentadas pela SEDS, a DCG verificou que 73 ILPIs não foram atendidas pelos seguintes motivos:

Tabela 88 - Instituições de Longa Permanência de Idosos Não Atendidas pelo Programa Vivaleite

Razão do Não Atendimento	Quantidade
Não houve interesse	18
Excede o contrato do bloco	5
Atendimento inferior a 10 idosos	3
ILPI localizada em outro município	33
Sem informação	14
Subtotal	**73**

Fonte: Informações extraídas do primeiro Relatório Parcial da Fiscalização – evento 12.1 do TC-017630.989.20-0.

Os exames identificaram que 33 ILPIs não atendidas por conta de sua localização em outros municípios, sendo que em São Pedro do Turvo e em Águas de Santa Bárbara existe ao menos uma ILPI beneficiada pela expansão do Programa Vivaleite, o que, em geral, não seria motivo de restrição para se atender essas duas unidades. Também verificou que 31 unidades não foram atendidas pelo mesmo motivo, embora não haja outra ILPI sendo beneficiada pela ampliação do Programa, há pontos de distribuição naqueles municípios, conforme abordado pela fiscalização operacional de 2019.

Identificou três ILPIs que não foram beneficiadas por atenderem menos de dez idosos, importante salientar que, dente as 478 unidades atendidas, 34 possuem dez idosos ou menos, de maneira que o critério parece não ter sido adotado na escolha das ILPIs beneficiárias. O deslocamento para atender as

ILPIs com poucos beneficiários pode não ser viável, porém, algumas dessas unidades que não foram atendidas se encontram em municípios que já distribuem o leite.

Dessa forma, em razão da extensão do programa por quatro meses, ainda sem data para sua cessação, convém identificar se outras ILPIs não beneficiadas possuem interesse em participar do Programa, bem como se o atendimento é viável em todas as unidades.

2.7 Critérios para distribuição da lata de suplementação proteica

A expansão do Programa veio acompanhada da distribuição de latas de suplementação proteica para idosos, recebidas em doação.

Observou-se que a quantidade de entidades beneficiadas pelas latas de suplementação é maior do que aquelas beneficiadas pelo Vivaleite, totalizando 559, mesmo tendo sido distribuída menos da metade das latas recebidas. Com a redistribuição das latas, a quantidade de unidades beneficiadas pode ser ainda maior.

As entregas foram realizadas diretamente nas ILPIs pelo parceiro do Estado, que ofereceu os serviços de logística como doação. Atua ainda nesse processo de distribuição das latas de suplementação proteica o Comitê de Logística de Ajuda Humanitária, composto pela SEDS, Polícia Militar de São Paulo, Exército Brasileiro e Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil de São Paulo. Este Comitê é responsável por conferir os estoques operados pelo parceiro logístico.

De acordo com o informado pela SEDS, foram entregues 6.417 caixas com 12 latas de suplementação proteica cada uma, totalizando 77.004 latas. A doação foi feita em duas parcelas: a primeira em 08/04/2020, quando foram recebidas 2.944 caixas com 35.328 latas de suplementação proteica, já

distribuídas; a segunda em 18/05/2020, quando foram recebidas 3.473 caixas com 41.676 latas de suplementação proteica, em processo de distribuição.

A Fiscalização identificou que 77 das 559 entidades beneficiadas (13,8%) receberam mais latas de suplementação proteica do que o necessário para a quantidade de idosos ali atendidos, o que pode acarretar que entidades que tenham um número maior de idosos tenham recebido uma quantidade de latas insuficiente.

Como 3.473 caixas com 41.676 latas de suplementação proteica (54,1%) ainda estavam sendo distribuídas, esse desequilíbrio poderia ser praticamente sanado destinando-se mais latas às entidades que atendem a um maior número de idosos e não fazendo entrega adicional nestas entidades que já receberam a quantidade correta ou além das quatro latas por idoso estabelecida como critério de distribuição.

Importante destacar que a distribuição das latas de suplementação proteica não faz parte do Programa Vivaleite e não será continuada após a distribuição daquelas recebidas em doação, conforme informado pela SEDS.

2.8 Aspectos Orçamentários

Nos últimos anos, o Programa Vivaleite teve uma queda nos recursos , passando de aproximadamente R$ 220,0 milhões em 2014 para R$ 160,0 milhões em 2019. No exercício de 2020, teve um acréscimo na dotação, atingindo a cifra de R$ 168,70 milhões ao final de maio de 2020. Essa queda da dotação veio acompanhada da redução dos beneficiários, que eram aproximadamente 537,9 mil em 2015 e 327,5 mil em fevereiro de 2020, antes da expansão do programa.

A tabela a seguir sintetiza as informações e metas do Programa Vivaleite no PPA 2020-2023 e na LOA 2020. O PPA 2020-2023 estabelece um forte crescimento do programa para os próximos anos, com um aumento de

beneficiários e de leite distribuído de 48,9%. Para o ano de 2020, a LOA estabeleceu como meta a distribuição mensal de aproximadamente 6,8 milhões de litros de leite, o que equivale a 455.150 beneficiários. Vale destacar que essa quantidade é bastante superior aos 333.001 beneficiários de abril/2020 alcançados após a ampliação do programa.

Tabela 89 - Metas do Programa Vivaleite no PPA 2020-2023 e na LOA 2020

INDICADOS DE PRODUTO	VALOR MAIS RECENTE (2018)	META	VARIAÇÃO
PPA 2020-2023			
Quantidade de Beneficiários (unidade)	353.785	526.892	48,9%
Quantidade de Leite Distribuído (litros)	5.306.775	7.903.380	48,9%
LOA 2020			
Quantidade de Leite Distribuído (litros)		6.827.250	

Fonte: TC-017630.989.20-0.

A LOA fixou a despesa de R$ 181.720.284,00 para a ação 6000 - Vivaleite e Outros Modelos de Distribuição de Alimentos. A análise mais detalhada das fontes revela que, desse total, R$ 179.721.323,00 tiveram sua fonte de recursos alterada para recursos do FECOEP arrecadados no ano de 2020. Houve ainda uma suplementação de R$ 6,0 milhões com recursos relativos ao saldo acumulado do FECOEP nos anos anteriores através do Decreto Estadual nº 64.821, de 27 de fevereiro de 2020, conforme segue:

Tabela 90 - LOA Programa Vivaleite

Fonte	LOA 2020	Dotação Fev/20	Dotação Maio/20	Empenhado Maio/20	Liquidado Maio/20	Pago Maio/20
Tesouro	181.720.284	1.998.921	1.998.921	0	0	0
Fecoep	0	179.721.363	160.736.616	108.460.235	45.266.628	45.238.402
Saldo Acumulado Fecoep	0	6.000.000	6.000.000	0	0	0
TOTAL	**181.720.284**	**187.720.284**	**168.735.537**	**108.460.235**	**45.266.628**	**45.238.402**

Fonte: TC-017630.989.20-0.

Observa-se ainda que, apesar da ampliação do programa, foi efetuado um remanejamento de recursos de R$ 18.984.747,00 para a Ação 6001 – Bom Prato e Outros Modelos de Restaurantes Populares, através do expediente SAO 35009/2020-5-00003, reduzindo os recursos disponíveis para o Programa Vivaleite, como se pode depreender da tabela acima. Essa redução não prejudicou a expansão do programa, uma vez que os novos beneficiários foram atendidos através das contratações já efetuadas e com as cotas disponíveis.

3. Ação Alimento Solidário

3.1 Inconsistências no Cadastro único prejudicam o real dimensionamento do público atendido pela ação

Foram encontradas inconsistências na lista de beneficiários selecionados pela SEDS e requisitadas pela Fiscalização. Identificou-se que a coluna “nº de pessoas no domicílio” apresentava o valor -1 ou zero no cadastro de diversos beneficiários (responsável familiar), sendo o maior caso o encontrado na lista de beneficiários de São Caetano do Sul, com 20,2% (187) do total de cadastros (927) com valores -1 ou zero. A tabela a seguir apresenta os municípios com maiores inconsistências, na qual foi utilizado um corte de até 10%:

Tabela 91 - Alimento Solidário - Municípios com maiores inconsistências

Município	RM	Famílias em situação de extrema pobreza	Inconsistências encontradas no cadastro (campo nº de pessoas no domicílio)	Percentual
São Caetano do Sul	RMSP	927	187	20,2%
Itapecerica da Serra	RMSP	4.207	556	13,2%
Indaiatuba	RMC	1.189	154	13,0%
São Lourenço da Serra	RMSP	1.449	164	11,3%
Vinhedo	RMC	1.079	120	11,1%
Monte Alto	RMRP	469	50	10,7%
Peruíbe	RMBS	5.039	514	10,2%
Batatais	RMRP	1.957	197	10,1%

Fonte: TC-017630.989.20-0.

A SEDS informou que o valor -1 na coluna que informa a quantidade de membros familiares residentes no domicílio do responsável familiar beneficiário é resultado automático do não preenchimento desse campo no momento de inscrição da família no CadÚnico. Quanto aos valores zero, afirmou tratar-se de dado inserido no cadastro manualmente pelo cadastrador.

Na tabela a seguir, apresenta-se o impacto das inconsistências divididas por RMs e o impacto total sobre o público-alvo da ação, com um total de 57.711 casos:

Tabela 92 - Alimento Solidário - Impacto das Inconsistências divididas por Região Metropolitana

Região Metropolitana	Famílias em situação de extrema pobreza	Inconsistências encontradas no cadastro (campo nº de pessoas no domicílio)	Percentual
Região Metropolitana da Baixada Santista (09 municípios)	59.495	2.675	4,5%
Região Metropolitana de Campinas (20 municípios)	85.162	3.583	4,2%
Região Metropolitana de Ribeirão Preto (34 municípios)	42.279	1.266	3,0%
Região Metropolitana de Sorocaba (27 municípios)	48.990	2.518	5,1%
Região Metropolitana de São Paulo (39 municípios)	786.385	44.682	5,7%
Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (39 municípios)	82.413	2.987	3,6%
Total das Regiões Metropolitanas	**1.104.724**	**57.711**	**5,2%**

Fonte: TC-017630.989.20-0.

A presença desses valores nas listas prejudicou o conhecimento da totalidade do público atingido pela ação. De acordo com o Decreto Federal nº 6.135, de 26 de junho de 2007, cabe aos municípios o cadastramento de famílias no CadÚnico. Desta forma, é fundamental a atuação da SEDS em conjunto com os municípios para a tomada de medidas corretivas que vão contribuir para o aprimoramento do processo de formulação de políticas públicas.

3.2 Problemas na normatização da ação

A norma operacional básica editada pela Secretaria por meio da Resolução SEDS- 14, de 22 de maio de 2020, não previu um prazo máximo razoável para a prestação de contas por parte dos municípios participantes, conforme se detecta da leitura do caput do artigo 6º[163].

Ao não estabelecer um prazo dentro de um período razoável, a norma pode ter gerado duas interpretações, uma mais restritiva e outra mais concessiva. A mais restritiva seria de que logo após o término da distribuição das cestas aos beneficiários o relatório deveria ser encaminhado imediatamente, sem muito tempo para um preparo mais detalhado. Essa situação evidenciou-se pelo fato de que, de um total de 35 municípios que já haviam prestado contas, 29 (82,9%) encaminharam relatórios incompletos, faltando alguns ou mesmo todos seus anexos.

A interpretação mais concessiva abre margem para demora no envio do relatório de execução, pois este atopode se dar em 15 dias ou mesmo em 30 dias, e assim, sucessivamente. De acordo com relação de entregas efetivadas pelos municípios até o dia 02/07/2020, encaminhada pela SEDS, 109 municípios informaram já ter entregado todas as cestas disponibilizadas. Porém, até o dia 06/07/2020, apenas 35 haviam enviado seus relatórios de execução, ou seja, os 74 restantes (67,9%) ainda deviam encaminhá-los.

A norma também não previu formas de responsabilização pelo não cumprimento das regras que estipulou. O termo de adesão, que estabelece a formalização da aceitação dos municípios em receber e distribuir as cestas de alimentos, tampouco possui tal dispositivo.

[163] Artigo 6º - As Prefeituras Municipais deverão apresentar à Secretaria de Desenvolvimento Social, por meio das DRADS, quando da finalização da distribuição das cestas de alimentos aos beneficiários, o Relatório de Execução da Ação, devidamente assinado pelo Gestor Municipal da Assistência Social, contendo:

3.3 Divergências entre relatórios de execução e normas definidas pela SEDS

Foram requisitados exemplos de relatórios de execução que a SEDS recebeu, sendo remetidos pela Secretaria dois casos, a saber, os dos municípios de Tremembé e de Silveiras. Em uma análise comparativa, constataram-se algumas disparidades entre as informações disponibilizadas nos relatórios, como é o caso das informações sobre beneficiários substituídos na lista enviada pela SEDS. No relatório de execução do Município de Tremembé há justificativa para as substituições realizadas, o que não ocorreu no relatório do Município de Silveiras, pois o campo não estava preenchido, sendo informado somente o número de beneficiários substituídos.

Outra disparidade encontra-se na forma de apresentar as famílias que receberam cestas em substituição aos arrolados pela SEDS. O Município de Tremembé elaborou termos de entrega de dois tipos: a) um para beneficiáriosinscritos no CadÚnico e b) um termo para beneficiários não inscritos no CadÚnico.

Constam nos termos as declarações dos beneficiários substitutos de que receberam as cestas e o beneficiário que foi substituído com a devida motivação, porém, não houve a elaboração de uma lista com os beneficiários, o que pode dificultar a fiscalização por parte da SEDS e a verificação do devido cadastramento no CadÚnico. O Município de Silveiras, em seu relatório, arrolou os beneficiários substitutos, porém não identificou os beneficiários substituídos.

A SEDS estabeleceu modelo de relatório para comprovar o adequado armazenamento das cestas de alimentos pelos municípios

participantes da Ação Alimento Solidário, através da Resolução SEDS – 14, de 22 de maio de 2020[164].

Ao analisar o relatório de execução do Município de Silveiras, a Fiscalização constatou que a regra não foi cumprida, pois as cestas de alimentos foram dispostas diretamente no piso, sem qualquer objeção por parte da Secretaria, conforme se denota das imagens a seguir:

Figura 3 - Alimento Solidário - Município de Silveiras



Fonte: TC-017630.989.20-0.

Em contraposição, pode-se visualizar nas fotografias na sequência, extraídas do relatório de execução do Município de Tremembé, o correto armazenamento, conforme define a norma operacional básica da Ação Alimento Solidário, com a disposição das cestas distantes do piso, neste caso com o uso de *pallets*.

[164] Art. 4º - As cestas de alimentos deverão ser armazenadas em local limpo, organizado, ventilado, protegido da luz solar direta, livre de entulho e de material tóxico, distantes do piso (sobre pallets, prateleiras ou estrados) e separadas de materiais de limpeza, conforme a legislação sanitária vigente.

Figura 4 - Alimento Solidário - Município de Tremembé



Fonte: TC-017630.989.20-0.

Dessa forma, é importante que a SEDS se atente para análises mais cuidadosas dos relatórios que ainda serão enviados ou mesmo para aprimorar seus controles.

3.4 Aspectos Orçamentários

Os recursos orçamentários para a realização da Ação Alimento Solidário provieram de reordenamentos no orçamento e de doação em dinheiro recebida por meio do Fussp e foram dotados na ação orçamentária 6263 – Família Paulista. A tabela a seguir sintetiza os valores da execução orçamentária no período de abril a julho de 2020:

Tabela 93 - Ação Alimento Solidário - Execução Orçamentária de abril a julho/2020

Fonte	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
001 – TESOURO-DOT,INICIAL E CRED. SUPLEMENTAR	10	126.455.010	110.632.008	108.520.248	108.520.248
083 – RECURSOS VINCULADOS FUNDO ESP. DESPESA-INTRA	0	19.977.944	17.485.545	17.485.545	17.485.545
Total	**10**	**146.432.954**	**128.117.553**	**126.005.793**	**126.005.793**

Fonte: TC-017630.989.20-0.

Nota-se que, na dotação inicial da LOA 2020, estava previsto apenas o valor de R$ 10,00. Além disso, o indicador de produto para a ação é o número de famílias atendidas com o benefício renda cidadã.

A fonte 001 – Tesouro refere-se a aumentos na dotação por meio de créditos suplementares, sendo que houve um remanejamento de recursos no valor de R$ 10 milhões que levou a uma redução de dotação na ação 6334 – Gestão Operacional dos Programas de Transferência de Renda e suplementação na dotação da ação 6263 – Família Paulista, conforme expediente SAO 35007/2020-5-00005. A fonte 083 refere-se a recursos recebidos em doação por intermédio do FUSSP, conforme expediente SAO 35007/2020-1-00004.

Com o intuito de avaliar a precisão das informações disponibilizadas pelo Governo do Estado à sociedade no site da transparência criado para publicar os gastos realizados em virtude da pandemia da Covid-19, a Fiscalização efetuou confronto entre os valores lá disponíveis e os valores extraídos do Sigeo, com data-base do dia 21/07/2020, constatando suas compatibilidades.

Porém, cumpre ressaltar que os dados do Portal de Transparência do Coronavírus não estavam sendo atualizados diariamente, o que pode acarretar perdas para o controle social quanto à tempestividade da informação publicada.

PROPOSTAS DE NOTIFICAÇÕES REFERENTES À PRIMEIRA FISCALIZAÇÃO

As propostas de notificações servirão de base para análise das próximas inspeções que foram realizadas, verificando-se se as correções foram efetuadas pela Secretaria.

Bom Prato

a) Revisar as metas do café da manhã e jantar da Unidade Campos Elíseos e do café da manhã da Unidade Capão Redondo ou verificar o que ocorreu nessas duas Unidades; e

b) Intensificar as vistorias nas Unidades do Bom Prato, já que cerca de 38% não foram vistoriadas em abril e maio de 2020, obedecendo todos os protocolos de segurança sanitária;

Vivaleite

a) Revisar as quantidades de beneficiários consideradas na definição da cota de leite da entidade, em especial nos casos em que essa quantidade é incompatível com o informado no PMASweb ou com o levantamento dos beneficiários realizado pelas DRADS;

b) Avaliar as causas para a diferença entre as quantidades de leite entregues nos meses de abril/20 e maio/20 em relação à cota estabelecida e ajustar a cota ou regularizar a quantidade de leite entregue, conforme o caso;

c) Incluir nos *checklists* de verificação dos pontos de distribuição de leite o cumprimento das medidas informativas e sanitárias orientadas pela SEDS para prevenir o contágio pela Covid-19;

d) Verificar junto aos laticínios o prazo de validade do leite e a antecedência com que este é produzido, aumentando a quantidade de entregas

quando o prazo for inferior a sete dias ou quando o leite vencer dias antes da entrega seguinte para que os beneficiários não fiquem desassistidos;

e) Avaliar se os motivos que impediram a participação de algumas ILPIs no programa continuam válidos, em especial os casos justificados pelo município de localização da ILPI ou pela pequena quantidade de idosos residentes, e ofertar a possibilidade de participação se houver cotas disponíveis;

f) Na continuidade da distribuição de latas de suplementação proteica, destinar latas apenas às entidades que receberam porção inferior ao critério estabelecido;

Alimento Solidário

a) Promover em parceria com os municípios paulistas a atualização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, obtendo dados mais fidedignos que contribuirão para o aprimoramento da formulação de políticas públicas de assistência social;

b) Avaliar a conveniência de edição de sanções em casos de descumprimento de normas da Ação Alimento Solidário, bem como, a definição de prazo máximo para envio de relatórios de execução pelos municípios participantes;

c) Cuidar para que a análise dos relatórios de execução encaminhados pelos municípios participantes seja mais acurada, tendo em vista as divergências encontradas, bem como, para que haja exigência de uma maior padronização no preenchimento dos documentos encaminhados.

Os principais achados da 2ª Fiscalização, realizada no período de **26 de outubro a 02 de dezembro de 2020**, individualizados por Programa, bem como as análises das correções propostas anteriormente, foram resumidamente os seguintes:

Bom Prato

Nesse segundo período, cerca de 62,7% dos restaurantes deixaram de fornecer qualquer tipo de refeição excepcional e esse número aos domingos foi ainda maior, chegando a 86,4% em 30/09/2020. O jantar, embora seja considerada refeição excepcional, não sofreu grandes alterações nos dias úteis, pois apenas 06 unidades deixaram de servi-lo, porém, aos finais de semana, a redução foi a mesma das demais refeições.

De acordo com informações encaminhadas pela SEDS, apurou-se que houve uma diminuição no total de refeições servidas, independentemente de o usuário ter comparecido às unidades do Bom Prato em dias úteis ou aos finais de semana e feriados.

Em relação ao almoço servido nos dias úteis, as quantidades se mantiveram praticamente inalteradas até maio/20, porém, nos meses de junho/20 e julho/20 houve um significativo acréscimo (cerca de 20,9%) e, em agosto/20 e setembro/20, as quantidades servidas voltaram aos números de janeiro/20, antes da pandemia.

Também se verificou que, em alguns restaurantes, foram servidas mais refeições do que previa a cota, como nas unidades de Campos Elíseos, Brás, Lapa Guaianases e Santana.

Trinta e um municípios em que há pelo menos uma Unidade do Bom Prato aderiram à ação de gratuidade de refeições para pessoas em situação de rua, firmando convênio com a SEDS para fornecimento em 56 restaurantes a partir de junho/20. Foram cadastrados 11.515 beneficiários até setembro/20 e emitidos 12.814 cartões.

Os critérios para a escolha desses beneficiários foram estabelecidos pelas prefeituras municipais responsáveis, dentro da Política de Assistência Social e das informações constantes no Plano Municipal de Assistência Social.

Observou-se que, em dois municípios, o número de beneficiários cadastrados era maior do que as cotas estabelecidas, quais sejam, São Paulo e Marília. Ainda, de acordo com os dados encaminhados pela Secretaria, detectou-se que o percentual de refeições gratuitas servidas no período de junho a setembro de 2020 ficou bem abaixo do estipulado.

O benefício da gratuidade estava previsto para terminar em 30/09/2020, entretanto, as Defensorias Públicas da União e do Estado e o Ministério Público do Estado ajuizaram ação solicitando o restabelecimento desta medida, que foi deferida pela Justiça em sede de liminar, determinando que o Estado voltasse a oferecer as refeições gratuitas aos moradores de rua cadastrados.

Também foram detectadas divergências nos dados encaminhados pela SEDS à Fiscalização e foi registrado um aumento de 7,6% no número de denúncias e reclamações no período.

Em relação à execução orçamentária, propriamente dita, viu-se que 84,9% e 66,2% da dotação atualizada foram empenhados e liquidados, respectivamente, e 78,0% do crédito empenhado foi liquidado. Nota-se, também, que a fonte recursos Fecoep (80,5%) foi a que mais contribuiu com as despesas empenhadas.

Quanto às recomendações efetuadas no primeiro relatório, a Fiscalização verificou que foram atendidas pela Pasta.Recomendou, no entanto: que a SEDS crie parâmetros no sistema de controle das refeições para permitir a inserção de novas classificações, sempre que necessário, para um controle mais preciso do número de refeições servidas, evitando-se, assim, que dentro do próprio Órgão existam informações divergentes; que verifique as causas que levaram a diferenças entre as cotas e o número de beneficiários em São Paulo e em Marília; que avalie as causas que levaram a um baixo percentual de beneficiários cadastrados a se utilizarem da gratuidade das refeições; que sejam

produzidos relatórios das fiscalizações realizadas pelas equipes da SEDS nas unidades dos Restaurantes Bom Prato.

Vivaleite

Verificou-se que o número de ILPIs atendidas era ligeiramente menor do que o informado na primeira Fiscalização (478), tendo em vista que 05 unidades estavam registradas duas vezes nas informações enviadas pela SEDS, o que resultou num total de 473 entidades de 341 municípios atendidas.

O atendimento das 473 ILPIs beneficiadas não se iniciou simultaneamente em abril de 2020, mas sim, progressivamente. A SEDS informou que, a partir de setembro de 2020, começou a desmobilização gradativa dessa ampliação, em razão do arrefecimento da pandemia.

Como resultado, em setembro de 2020, foram destinados 171,1 mil litros de leite aos idosos residentes em ILPIs, uma redução de 24,8% em relação aos 227,6 mil litros de leite distribuídos mensalmente nos primeiros meses da ampliação.

Cabe destacar que a redução na quantidade de idosos no mês de setembro/20 não significa necessariamente que a quantidade de residentes nas ILPIs diminuiu. A quantidade de beneficiários reduziu 1,6% em cerca de cinco meses (do início da medida até agosto/20), enquanto de agosto/20 para setembro/20, em apenas um mês, diminuiu 24,0%. Na prática, a quantidade de idosos residentes é praticamente a mesma, mas, como a quantidade de leite distribuído foi reduzida, cada idoso passou a ter acesso a menos de 15 litros por mês.

Por fim, embora o programa tenha sido implementado com previsão de dois meses, a maioria dos idosos que se tornaram beneficiários desse programa em abril de 2020 receberam leite do Programa Vivaleite até novembro,

quando se iniciou o plano gradativo de descontinuidade na distribuição do leite nas ILPIs que entraram na ação emergencial.

A Fiscalização também detectou inconsistências nas notas fiscais de leite, entre o valor faturado e o efetivamente entregue pelos laticínios, que até a conclusão do relatório não haviam sido esclarecidas pela SEDS, o que prejudicou a validação das quantidades programadas com as quantidades entregues nas ILPIs.

Entretanto, a SEDS informou que as quantidades de leite entregues para cada entidade e município estão corretas. Consignou, também, que as cotas são controladas e conferidas mensalmente pela quantidade total estabelecida, através da somatória das notas fiscais destinadas a cada município.

Após novo levantamento realizado, identificou-se que o total de entidades atendidas chegou a 508, sendo 491 IPLIs e 17 casas-lares e não 553 conforme mencionado na primeira inspeção. As incorreções se deram em razão de algumas ILPIs possuírem ajustes com diversos municípios, o que gerou o registro de alguns desses estabelecimentos mais de uma vez.

Com a expansão do programa, o Vivaleite passou a atender 93,9% das ILPIs e casas-lares identificadas pela Fiscalização.

Com relação à quantidade de latas de alimentação proteica distribuídas, verificou-se que 190 ILPIs receberam menos caixas do que a quantidade por elas demandada, ou seja, menos de quatro latas por idoso, que receberam em média 3,1 latas. Já outras 267 ILPIs receberam mais do que 4 latas de suplementação proteica por idoso, tendo cada idoso desse grupo recebido em média 6,2 latas, o dobro do grupo anterior. Por fim, 43 ILPIs receberam exatamente a quantidade de latas por elas demandas. Para outras 11 ILPIs não foi informada a quantidade de idosos residentes, tampouco foi possível estimar esses valores a partir do PMASweb, prejudicando sua análise. Como

todas as latas recebidas em doação já foram distribuídas, não foi mais possível equilibrar a quantidade per capta distribuída.

As propostas da Fiscalização após essa segunda análise foram as seguintes: desenvolver método de quantificação e validação de beneficiários melhores do que os utilizados para essa ação emergencial, que avalie, além da quantidade de beneficiários, o preenchimento por eles dos critérios para participação no programa, para que possa ser utilizado como parâmetro para quaisquer ações semelhantes; cobrar para que os laticínios incluam informações que permitam selecionar com mais facilidade as notas fiscais de cada ponto de distribuição, em especial dos leites entregues em ILPIs; e incluir no *checklist* de verificação dos pontos de distribuição do leite a fixação de cartazes, o cumprimento do distanciamento social e a exigência do uso de máscara.

Alimento Solidário

A ação foi dividida em relação às propostas encaminhadas pela Fiscalização à SEDS no primeiro relatório, a Secretaria informou que o preenchimento do CadÚnico é de responsabilidade dos municípios, sendo um cadastro federal gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF) e tem dado total apoio aos municípios com capacitações para atualização e inserção de novas famílias que, em virtude da pandemia da Covid-19, perderam fontes de renda.

Porém, observou-se que, em 2020, foi realizada apenas uma capacitação, direcionada aos entrevistadores, fato compreensível diante das restrições impostas pela pandemia. É preciso, portanto, buscar alternativas que viabilizem a realização de capacitações de forma não presencial, como por exemplo, encontros virtuais, cursos EAD, elaboração de manuais ou a ampla divulgação de manuais que porventura já existam.

A SEDS publicou a Resolução SEDS - 21, de 1º de setembro de 2020, que estabeleceu que os municípios devessem apresentar os relatórios de

execução da Ação Alimento Solidário em 30 dias, contados da data de recebimento, prorrogáveis por mais 30 dias, desde que devidamente justificado. Previu ainda como pena, em havendo nova distribuição de cestas, a impossibilidade de recebimento pelo município que não apresentar seu relatório.

Constatou-se que apenas 70 dos 168 municípios (41,7%) que aderiam à ação encaminharam os relatórios de execução da primeira remessa de cestas básicas até o dia 22/10/2020, data-base das informações prestadas pela Secretaria. Verificou-se, também, que 62 municípios (88,6%) que encaminharam o relatório ultrapassaram os 60 dias de prazo máximo para envio. Quanto à segunda remessa de cestas de alimentos, apenas 5 municípios (3,9%) haviam encaminhado relatórios de prestação de contas até 22/10/2020.

A Fiscalização selecionou alguns municípios para acompanhar a execução da distribuição das cestas, sendo dois por DRADS, dentre aqueles que possuíam maior quantidade de beneficiários ou que apresentaram maior quantidade de inconsistências no cadastro dos beneficiários. Foram recebidos 17 relatórios, cujas principais ocorrências encontram-se a seguir:

1. Município de Cajamar

O município recebeu 7.722 cestas, dentre as quais 20 encontravam-se com avarias, sendo o conteúdo retirado e destinado ao fundo de solidariedade municipal. Apurou-se a ocorrência de danos em cestas, como também alimentos vencidos ou impróprios para o consumo.

Houve também o relato de devolução de 11 cestas pelos beneficiários em virtude de a linguiça estar com mofo, embora estivesse dentro do prazo de validade. Essas cestas foram substituídas por outras e os demais itens foram destinados igualmente ao fundo de solidariedade.

As fotos abaixo foram retiradas do relatório da Fiscalização:

Figura 5 - Alimento Solidário - Município de Cajamar (cestas básicas com avarias)

ANEXO II - RELATÓRIO FOTOGRÁFICO



Fotos 5 e 6 – Cestas básicas com avarias – Dia: 27/05

Fonte: TC-017630.989.20-0.

Figura 6 - Alimento Solidário - Município de Cajamar (linguiças dentro do prazo de validade e mofadas)



Fotos 7 e 8 – Linguiças dentro do prazo de validade e mofadas – Dia: 20/06

Fonte: TC-017630.989.20-0.

2. Município de Mogi das Cruzes

O município informou que houve a avaria de 53 cestas, que foram encaminhadas ao fundo social de solidariedade. Relatou que as cestas cuja distribuição ocorreu após a data de 22/07/2020 tiveram sua composição alterada devido ao vencimento do componente linguiça, porém, não ficou claro se as cestas foram entregues sem tal item ou se foram substituídas.

Em resposta, a SEDS explicou que “os produtos venceram sob a responsabilidade da Prefeitura e deveriam ser substituídos à custa da administração municipal, sem o menor prejuízo às famílias beneficiárias”.

3. Município de Ribeirão Preto

O município recebeu 9.712 cestas e relatou que houve avarias em 29 delas, sendo que os itens componentes foram alocados em cestas distribuídas pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Relatou que, durante a distribuição, os beneficiários abriram as caixas e detectaram que a linguiça estava com as embalagens rompidas e estragadas e que as cestas foram entregues sem esse item.

Houve observação importante realizada pelo município de que as cestas de alimentos não possuem indicação de data de validade e nem da presença de alimento perecível, o que não permitiu priorizar as entregas de cestas pela indicação de prazo de validade mais próximo do vencimento.

Diante de notícias publicadas pela imprensa relatando a presença de alimentos vencidos nas cestas distribuídas na Ação Alimento Solidário, a SEDS informou que não possuía tal controle e que verificou por amostragem o vencimento dos componentes no momento de seu recebimento dos fornecedores, não mantendo as cestas armazenadas sob sua tutela por muito tempo. Sustentou que, após a distribuição, a responsabilidade pelo controle dos prazos de vencimento era dos próprios municípios.

Outros três municípios apresentaram intercorrências, tais como, alimento vencido e avariado e embalagem violada: São Paulo, Itaquaquecetuba e Santa Bárbara d'Oeste.

Os casos relatados demonstraram falha da SEDS em seu dever de manter controle para o acompanhamento da Ação Alimento Solidário, pois o conhecimento dos prazos de vencimento das cestas e dos itens poderia evitar prejuízos.

A Fiscalização propôs que a SEDS busque alternativas para realizar capacitações para atualização e inserção de novas famílias no CadÚnico de

maneira não presencial; e realize encontros virtuais visando orientar os municípios participantes sobre o correto preenchimento e envio do relatório de execução conforme resposta apresentada ao 1º Relatório Parcial.

Os principais achados da 3ª Fiscalização, realizada no período de **18 de janeiro de 2020 a 01 de março de 20201**, que verificou todas as ações ocorridas até 31/12/2020, individualizadas por Programa, bem como as análises das correções propostas nas duas primeiras fiscalizações, foram os seguintes:

Bom Prato

O fornecimento de refeições gratuitas a moradores de rua, que havia se encerrado em 30/09/2020, foi retomado em 29/10/2020. A Fiscalização fez as seguintes observações:

a) Inconsistências nas quantidades de cartões de identificação emitidos e de beneficiários cadastrados;
b) Utilização de cartões de identificação com QR Codes diferentes emitidos para o mesmo beneficiário;
c) Inconsistências entre as cotas estabelecidas e o número de beneficiários cadastrados;
d) Indícios de que os beneficiários cadastrados na ação da gratuidade das refeições não fazem parte do público-alvo - população em situação de rua não albergada e sem acesso à assistência alimentar;
e) Baixo percentual de refeições servidas gratuitamente comparativamente ao número de cotas estabelecido e beneficiário cadastrado.

Da mesma forma que no segundo relatório parcial, encontraram-se divergências entre os dados fornecidos pela SEDS relacionados às refeições excepcionais e entre as quantidades servidas de refeições gratuitas.

Para este último período, houve um aumento no número de fiscalizações pela SEDS nas Unidades do Bom Prato, com produção de relatórios de monitoramento e avaliação.

Vivaleite

Verificou-se que em 144 ILPIs (58,8%) a quantidade de idosos residentes apresentava desvio de mais de 10% da quantidade considerada para a definição da cota, que pode ter ocorrido em razão de falhas no preenchimento de resposta ou na estrutura da coleta de dados, ou até mesmo, no atendimento a novos idosos e o falecimento de antigos residentes, entre outros motivos.

Portanto, não foi possível afirmar com convicção que a quantificação de idosos beneficiários foi correta, assim como aferir se outros residentes que não cumpriam os requisitos para participar do programa foram devidamente atendidos.

Em relação às quantidades de leite entregues e às cotas estabelecidas, os dados das notas fiscais, tanto da SEDS quanto das ILPIs, foram incompletos e não permitiram concluir com convicção se ocorreram problemas nas entregas como notas fiscais em desacordo com a quantidade de leite efetivamente entregue, entrega a menor do que a quantidade programada, entre outras situações.

Os fatores que poderiam levar à desassistência dos idosos são o prazo de validade do leite e o período entre as entregas, porém, a Fiscalização detectou que a grande maioria das entregas (74,8%) ocorreu a cada sete dias, sempre no mesmo dia da semana. Algumas (17,7%) ocorreram em prazo superior a sete dias, ou seja, houve uma falha na entrega.

Também se detectou, em alguns poucos casos (5,6%), a entrega de leite desacompanhada da nota fiscal, o que foi igualmente verificado na fiscalização operacional de 2019.

A Fiscalização realizou pesquisa com as ILPIs sobre a avaliação da ampliação do Programa Vivaleite e obteve um retorno positivo, pois 73,1% das ILPIs participantes consideraram a cota de 15 litros de leite entregue por idoso suficiente, sendo que apenas 14,5% a considerou excessiva. Porém, de acordo com algumas ILPIs, a partir de setembro/20, a quantidade passou a ser insuficiente e reforçaram que a quantidade adequada é, de fato, 15 litros de leite mensais por idoso.

Todas as ILPIs participantes da pesquisa responderam que essa medida foi importante na garantia da nutrição dos idosos e a grande maioria delas (82,7%) respondeu que o leite do Programa Vivaleite foi fundamental e 98,8% das entidades sinalizaram ter interesse em continuar beneficiárias do Programa.

Sob o aspecto orçamentário, como informado no 1º Relatório Parcial, as ILPIs foram atendidas através das contratações já efetuadas e com as cotas disponíveis. Ou seja, não foram necessários aditamentos dos contratos com os laticínios e nem suplementação orçamentária.

Ação Alimento Solidário

A tabela abaixo apresenta a situação geral da Ação em 31/12/2020:

Tabela 94 - Alimento Solidário - Situação Geral em 31/12/2020

Cestas Planejadas	Cestas Licitadas (compra emergencial + pregão + aditamentos)	Cestas recebidas em doação	Cestas recebidas dos fornecedores	Cestas entregues aos municípios
1.502.060	1.363.963	138.097	1.485.087	1.484.749

Fonte: TC-017630.989.20-0.

A distribuição de cestas de alimentos ocorreu, até 31/12/2020, em duas remessas, a primeira para 168 municípios e a segunda para 125. Questionada sobre a continuidade da ação durante o ano de 2021, a SEDS informou que, em fevereiro de 2021, estava terminando as entregas de cestas contratadas por meio de aditamento aos lotes nº 18, 19 e 20 e que não havia previsão de novas aquisições.

Constatou-se que apenas 49,4% dos municípios (83 dos 168) que aderiram à ação encaminharam os relatórios de execução da ação até o dia 31/12/2020, situação já verificada nas fiscalizações anteriores.

A SEDS apenas poderia distribuir novas cestas aos 09 municípios que entregaram seu relatório de execução, pois os outros 74 que entregaram seus relatórios fizeram-no em tempo acima do prazo estabelecido e os outros 85 participantes ainda não haviam entregado seus relatórios, o que prejudicaria muito a continuidade da Ação Alimento Solidário, apesar de a SEDS não ter a intenção na continuação da ação, conforme já mencionado.

Da análise das informações presentes nos relatórios de execução constatou-se que a quantidade de beneficiários efetivamente atendidos foi 3% menor do que a de beneficiários previstos na lista elaborada pela SEDS.

Quanto à prestação de contas da segunda remessa de cestas, apurou-se que até 31/12/2020, apenas 40 municípios haviam encaminhado os relatórios de execução e, dentre esses, apenas 12,5% (05 municípios) o fizeram dentro do prazo máximo de 60 dias.

Constatou-se que na segunda remessa também houve uma diferença para menor entre beneficiários previstos e efetivos, de 0,86% (308), menos expressiva do que a constatada na primeira remessa. Os principais motivos para essas diferenças foram: a) entrega de mais de uma cesta para beneficiários com famílias com mais de quatro membros; e b) avarias ocorridas nas cestas.

A SEDS deve exigir que todos os relatórios de execução sejam enviados 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.

Ainda quanto à segunda remessa de cestas, 80,2% dos municípios que a receberam e encaminharam os relatórios de execução afirmaram ter sido necessário realizar substituições de beneficiários que foram efetivamente atendidos na primeira remessa. Constatou-se que 69.952 (21%) dos beneficiários da primeira remessa de cestas não estavam presentes na lista elaborada pela SEDS. Dentre os motivos para tais substituições, os principais foram: mudança de endereço ou endereço não encontrado, óbito, renunciou ao recebimento da cesta e não atendia mais os critérios de renda. Muitos municípios participantes classificaram como difícil ou muito difícil encontrar os beneficiários para efetivar a entrega das cestas de alimentos.

Visando conhecer como foi realizada a distribuição das cestas de alimentos pelas municipalidades questionou-se qual foi a principal estratégia para dar conhecimento ao beneficiário de seu direito de receber uma cesta da Ação Alimento Solidário. Destacam-se a divulgação em site institucional da Prefeitura

(24,3%), o contato por meio de redes sociais (20,4%) e a ausência de um contato prévio devido ao município ter efetuado a entrega diretamente no domicílio do beneficiário (20,4%).

Dentre as principais estratégias utilizadas para a entrega das cestas aos beneficiários, destaca-se que 86% dos municípios realizaram a entrega em pontos de distribuição específico com agendamento ou entregaram em domicílio, seguindo as recomendações da SEDS presente na Norma Operacional, visando evitar aglomerações em pontos de entrega, medida fundamental para evitar a propagação da Covid-19.

Os casos de vencimentos dos alimentos sofreram um aumento de 22,2% na segunda remessa, em relação à primeira, com 18 casos registrados dentre os municípios que responderam à pesquisa.

Esse aumento de casos de vencimento corrobora com o aumento de beneficiários substituídos na segunda remessa, relatada anteriormente, com a maior dificuldade em encontrar os beneficiários e necessidade de substituir por outros causando morosidade nas entregas. Visando ao aprofundamento no conhecimento desse problema, os municípios foram questionados na pesquisa a respeito das providências tomadas diante do vencimento de alimentos das cestas e das quantidades de cestas prejudicadas.

Verificou-se que na primeira remessa o fornecedor do Estado realizou a substituição de 4.200 cestas, os municípios substituíram 2.086 cestas por conta própria e 2.909 cestas foram entregues aos beneficiários sem o item vencido, ou seja, incompletas. Na segunda remessa, o fornecedor do Estado substituiu 5.532 cestas e outras 5.922 foram entregues aos beneficiários sem o item vencido.

Também foram detectados alimentos impróprios para o consumo, como anteriormente mencionado, o que levou à substituição desses itens pelo Estado, pelos Municípios ou as cestas foram entregues aos beneficiários sem os

itens. Observou-se que em relação à primeira remessa houve um aumento de cestas incompletas, em prejuízo dos beneficiários.

Houve atraso na entrega das cestas em alguns municípios (12,6%) que responderam à pesquisa e, apurou-se que, em média, o atraso foi de 13 dias. Essa situação pode ter contribuído para o vencimento e também para o deterioramento dos alimentos, tornando-os impróprios para o consumo.

Alguns municípios realizaram ações semelhantes ao Alimento Solidário, onde o público-alvo foi mais amplo, pois se utilizou nomenclatura de ferramenta do Ministério da Cidadania de tabulação de dados do CadÚnico, que classifica as famílias de acordo com sua renda per capta em extrema pobreza, pobreza baixa, baixa renda e acima de meio salário mínimo.

Em relação aos beneficiários atendidos, constatou-se que, dentre os municípios respondentes da pesquisa que realizaram ação semelhante a Alimento solidário, houve 270.405 beneficiários atendidos ao total. Observou-se que 23% (62.164) do total de famílias atendidas foram beneficiadas pelas duas ações, a de âmbito municipal e pela Ação Alimento Solidário.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

De um modo geral, os Programas e a Ação efetuados pela Secretaria de Desenvolvimento Social atenderam às finalidades propostas de suas criações ou expansões, a fim de combater ou mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19 no Estado de São Paulo.

Após três análises realizadas pela Fiscalização durante o período de duração dos programas no exercício de 2020, propõem-se recomendações finais à SEDS.

Em relação ao Bom Prato, para que:

a) Crie parâmetros no sistema de controle de refeições já utilizado para permitir a inserção de novas classificações, sempre que necessário para um controle mais preciso do número de refeições servidas, evitando-se, assim, que dentro do próprio Órgão existam informações divergentes;

b) Inative os cartões de identificação com QR Codes diferentes emitidos para o mesmo beneficiário, permanecendo apenas um em condições de uso;

c) Aprimore o acompanhamento, supervisão e avaliação da concessão de benefícios, promovendo cruzamento de dados dos beneficiários sujeitos aos programas assistenciais realizados diretamente pelo Órgão ou por intermédio de parceiros municipais ou do 3º setor, a fim de evitar que pessoas não elegíveis sejam beneficiadas em detrimento de outras, e para tanto, celebre parcerias com instituições detentoras de banco de dados;

d) Verifique as causas que levaram às diferenças entre as cotas previstas e os beneficiários cadastrados em alguns municípios em que há Unidades do Bom Prato e revisá-las;

e) Promova junto ao município conveniado para o fornecimento de refeições gratuitas nas Unidades do Bom Prato iniciativa a fim de se verificar se a população-alvo está sendo alimentada por outras ações públicas ou privadas ou investigar os fatores que causam baixos índices de refeições servidas em relação às cotas estimadas e aos beneficiários cadastrados;

f) Mantenha e intensifique as fiscalizações das Unidades do Bom Prato, obedecendo todos os protocolos de segurança sanitária, a

fim de que sejam cumpridas as medidas sanitárias para este tempo de pandemia, bem como, para se verificar outros temas como, por exemplo, estrutura, qualidade da refeição e do atendimento;

g) Reclassifique no SIAFEM o montante de R$ 82.816.315,30 considerado como despesa Covid na ação 6001 – Restaurantes Populares do Programa 3518 - Segurança Alimentar e Nutricional, retirando o atributo “S” que identifica a despesa como sendo para atender a pandemia, retificando, assim, por consequência, o Portal da Transparência Coronavírus do Governo do Estado de São Paulo, por não se tratar de despesas para esse fim.

Em relação ao Vivaleite, para que:

a) Desenvolva método de quantificação e validação de beneficiários melhores do que os utilizados para essa ação emergencial, para que possa ser utilizado como parâmetro para quaisquer ações semelhantes e que avalie, além da quantidade de beneficiários, o preenchimento por eles dos critérios para participação no programa;

b) Verifique junto aos laticínios o prazo de validade do leite e a antecedência com que este é produzido, aumentando a quantidade de entregas quando o prazo for inferior a sete dias ou quando o leite vencer dias antes da entrega seguinte para que os beneficiários não fiquem desassistidos;

c) Estabeleça a obrigatoriedade de entregas semanais, entregando em cada semana 1/4 ou 1/5 da cota, de acordo com a quantidade

de dias de entrega no mês, para evitar que os beneficiários fiquem desassistidos;

d) Avalie os casos identificados por esta fiscalização de entrega desacompanhada de nota fiscal e verifique se situação semelhante está ocorrendo na distribuição ordinária do Vivaleite e, em caso positivo, cobre dos laticínios a emissão das notas fiscais para cada ponto de distribuição e a cada entrega;

e) Em futuras ações de distribuição de produtos a um grupo específico de beneficiários, a exemplo da distribuição de latas de suplementação proteica, atente-se ao cumprimento dos critérios de distribuição estabelecidos e faça avaliação concomitante da ação para garantir o cumprimento do critério.

Em relação ao Alimento Solidário, para que:

a) Exija que todos os relatórios de execução sejam enviados 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;

b) Cuide para que todos os beneficiários substitutos sejam inseridos no CadÚnico, conforme consigna o art. 7º, inciso II da Resolução-21 de 1º de setembro de 2020, visando manter uma base de informações fidedigna que permita conhecer a real situação da população em situação de vulnerabilidade social;

c) Atente-se em seu planejamento à questão dos prazos de vencimento dos alimentos junto aos fornecedores e desenvolva controles adequados para seu acompanhamento em ações futuras que envolvam itens perecíveis;

d) Busque meios para evitar que ocorra a deterioração dos alimentos e garanta que não haja prejuízos aos beneficiários com a entrega de cestas incompletas em futuras ações similares que envolvam alimentos perecíveis ou em eventual continuação da ação;

e) Cuide para que, em ações semelhantes futuras ou caso haja continuidade da Ação Alimento Solidário, sejam cumpridos os prazos de entrega planejados, evitando que o atraso possa causar o vencimento e deterioração dos alimentos.

15.5 FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO (TC-017123.989.20-4)

Fiscalização: Relatório de natureza operacional sobre o fomento ao desenvolvimento socioeconômico no Estado de São Paulo por meio da concessão de crédito por meio da Agência de Fomento do Estado de São Paulo S.A - Desenvolve SP e do Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo – Banco do Povo Paulista – BPP.

Objetivo: Avaliar o Programa Estadual nº 2005, quanto aos aspectos operacionais da Agência de Fomento do Estado de São Paulo S.A - Desenvolve SP, bem como do Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo – Banco do Povo Paulista - BPP, com relação à concessão de crédito, com vistas a estimular a economia e mitigar os efeitos causados pela pandemia do novo Coronavírus (Covid-19), no ano de 2020.

Período abrangido pela Fiscalização: 2020

Períodos de realização da fiscalização: janeiro a dezembro de 2020, sendo o 1º Relatório parcial: análises de janeiro a abril de 2020, o 2º Relatório parcial: análises de maio a agosto de 2020 e o Relatório final: análises de janeiro a dezembro de 2020.

VISÃO GERAL

Trata-se de fiscalização operacional sobre as ações de promoção ao desenvolvimento socioeconômico empreendidas pela Agência de Fomento do Estado de São Paulo S.A – Desenvolve SP e pelo Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo – Banco do Povo – BPP.

Destaque-se que, pela primeira vez, a Diretoria de Contas do Governador – DCG realizou fiscalização dessa natureza em programa de fomento, não obstante a Desenvolve SP e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo (SDE), a qual o BPP está vinculado, se submetam, anualmente, à fiscalização ordinária promovida pelos órgãos técnicos desta e. Corte de Contas.

O período abrangido pela fiscalização foi de janeiro a dezembro de 2020, sendo as análises apuradas quadrimestralmente.

O objetivo da fiscalização operacional consistiu no acompanhamento das concessões de crédito por instituições financeiras vinculadas ao governo do Estado de São Paulo, com a finalidade de estimular a economia, mitigando os efeitos causados pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19), no ano de 2020.

A Desenvolve SP, cujo público-alvo são as micro, pequenas e médias empresas, além de municípios, e o Banco do Povo, cujo público-alvo inclui empreendedores informais e microempreendedores individuais, foram as

instituições que apresentaram linhas de crédito específicas para o período da pandemia.

A Desenvolve SP ostenta a natureza jurídica de empresa pública, sob a forma de sociedade anônima. Sua criação foi autorizada pela Lei estadual nº 10.853/01, sendo regulamentada pelo Decreto Estadual nº 52.142/07. É uma instituição financeira, não bancária, integrante da Administração Pública Indireta do Estado e vinculada à Secretaria da Fazenda e Planejamento (SEFAZ), que detém 99,99% do seu capital social. Em resumo, o objetivo da empresa pública em questão consiste em promover o desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo, podendo conceber e implantar ações de fomento, sob diferentes modalidades. Atua por intermédio das suas linhas de financiamento; da administração de fundos de desenvolvimento do Estado; da oferta de garantias, por meio de fundos garantidores, e do apoio ao crescimento de empresas paulistas via fundos de investimentos em participações. Além de recursos próprios, recorre a fontes como fundos públicos existentes, repasses de instituições nacionais ou internacionais de desenvolvimento, e recursos obtidos através de parceiros.

O Banco do Povo, por sua vez, possui a natureza jurídica de fundo de investimentos de crédito produtivo popular. Foi criado através da Lei Estadual nº 9.533/97 e constitui um programa de microcrédito produtivo, sob a gestão da Subsecretaria de Empreendedorismo e da Micro e Pequena Empresa, que se encontra vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico-SDE. Em síntese, o objetivo do Fundo de Investimentos – Banco do Povo consiste em promover o desenvolvimento socioeconômico no Estado de São Paulo, criando alternativas de crédito popular para a geração de emprego e renda. Atua por intermédio das suas linhas de financiamento e de investimento. Tem como fontes de recursos os retornos de parcelas com juros além dos aportes dos municípios e da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

O exame apresentado pela DCG sobre a atuação dessas instituições abarcou, de forma qualitativa e quantitativa, a política de concessão de crédito, verificando aspectos como o volume e as características da carteira de crédito, as garantias, as renegociações e a inadimplência.

De outro modo, a fiscalização também se concentrou na alteração de estruturas e de procedimentos internos ocorridos em razão da Covid-19, analisando as adaptações das formas de acesso de clientes, a remodelagem de sistemas, as alterações no atendimento, dentre outras medidas adotadas.

Em relação aos aspectos orçamentários, a fiscalização operacional lastreou-se no Programa 2005 da Lei Orçamentária Anual-LOA de 2020[165]. Especificamente, foram objeto do escopo auditado as ações orçamentárias: (a) 2005.1991 – equalização das taxas de juros de financiamentos incentivados no âmbito do Estado (orçamento fiscal da Desenvolve SP); (b) 2005.6330 – concessão de crédito para projetos de inovação (orçamento de investimento da Desenvolve SP); (c) 2005.6331 – desembolso para micro e pequenas empresas (orçamento de investimento da Desenvolve SP); (d) 2005.6332 – financiamento de municípios paulistas (orçamento de investimento da Desenvolve SP); (e) 2005.1211 – repasse de recursos ao Banco do Povo (orçamento fiscal do BPP). Importante consignar que a ação orçamentária 1015.4225, do Banco do Povo, incluída no Programa 1015 – Ciência, Tecnologia, Inovação, Produtividade e Competitividade, não foi objeto de análise pela fiscalização.

Vale esclarecer que a Desenvolve SP não recebe recursos do orçamento fiscal, de modo que suas operações são financiadas com recursos próprios e de terceiros. Todavia, essa instituição é gestora de Fundos contemplados com ações do Programa 2005, administrando, inclusive, o fundo do Banco do Povo Paulista. Nesse sentido:

[165] Lei nº 17.244, de 10 de janeiro de 2020 (LOA – 2020),

Quadro 13 - Formas de Atuação específicas da Desenvolve SP

Linhas de Financiamento	**Setor privado**: 20 linhas de financiamento voltadas para inovação, sustentabilidade, estímulo ao crescimento, capital de giro, estímulo à exportação, linhas de renegociação e Programas de Governo; **Setor público:** dez linhas de financiamento para apoiar a administração dos municípios na realização de investimentos nas áreas de transporte, infraestrutura, iluminação etc.; **Parceria com o Governo do Estado de São Paulo:** crédito a empresas vinculadas a Programas de Governo, com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento da economia paulista; **Parcerias com entidades e instituições multilaterais**, a saber: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo (Sebrae-SP), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Caixa Econômica Federal (CEF), Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo (Crea-SP).
Fundos Garantidores	Três Fundos Garantidores para as micro e pequenas empresas que encontram dificuldades em apresentar garantias suficientes no momento da concessão do financiamento, quais sejam: **Fundo de Aval (FDA), Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe) e Fundo Garantidor para Investimento (FGI)**.
Fundos de Desenvolvimento administrados pela Desenvolve SP	Atua como mandatária em dez Fundos de Desenvolvimento, inclusive como mandatária do BPP.
Fundos de Investimento em Participações nos quais a Desenvolve SP investe	Em 2019, a Desenvolve SP investia em cinco FIPs, sendo que o capital total investido foi R$ 49 milhões – houve investimento em 51 empresas, das quais 40 localizadas no Estado de São Paulo.

Fonte: TC-017123.989.20-4

Dessa maneira, o financiamento da Desenvolve SP, enquanto empresa pública, não se resume ao Programa 2005 da LOA, tendo sido destacado pela Fiscalização que, inicialmente, a previsão de investimento da empresa pública, em 2020, seria de R$ 257.107.235,00.

Quanto aos fundos por ela geridos e custeados por rubricas orçamentárias mereceram destaque o próprio Banco do Povo e o Fundo de Aval,

cuja execução orçamentária – conforme dados extraídos do SIGEO e relatados pela Fiscalização – assumiu a seguinte configuração:

Tabela 95 - Repasse de Recursos ao Banco do Povo

Valor da Dotação, incluídas as suplementações – R$	Valor Liquidado – R$	Valor Pago – R$
184.644.851,00	**184.644.851,00**	**184.644.851,00**

Fonte: TC-017123.989.20-4

Tabela 96 - Suplementações na ação 1212 – Fundo de Aval – FDA

Valor da Dotação, incluídas as suplementações – R$	Valor Liquidado – R$	Valor Pago – R$
15.717.140,00	**15.717.140,00**	**15.717.140,00**

Fonte: TC-017123.989.20-4

A metodologia adotada para elaboração do relatório final compreendeu, basicamente, análise de informações e documentos obtidos mediante requisições.

A DCG pontuou certas contingências para a realização de seus trabalhos, a saber: (a) solicitações de dilações de prazos iniciais das requisições, e atendimento de itens de forma divergente da estabelecida; (b) respostas aos itens requisitados parcialmente encaminhadas, ou, com envio incompleto, ensejando, assim, a expedição de novas requisições; (c) não atendimento aos itens de requisição documental; (d) inconsistências identificadas nas respostas dadas às requisições.

ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO

Os valores repassados ao Banco do Povo no exercício, da ordem de 184.644.851,00, foram empenhados e pagos em favor de outro fundo, o Fundo de Investimento Crédito Produtivo Popular de São Paulo, administrado pela Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo.

Conforme anota a Fiscalização, os valores do orçamento fiscal repassados ao referido Fundo, via Banco do Povo, foram contabilizados como aporte de capital. Entretanto, a análise revelou divergências contábeis, conforme tabela a seguir:

Tabela 97 - Comparativo entre os valores repassados para o Fundo de Investimento Crédito Produtivo Popular SP e os aportes de Capital em 2020

Capital						
Saldo em 01/01/2020	Aumento de Capital (R$)	Outras movimentações (R$)	OB			
			NE Origem	Nº da OB	Data	Valor (R$)
Janeiro	68.000,00	-				
Fevereiro	140.500,00	-				
Março	10.141.429,25	-	2020NE00068	200001000012020OB08969	13/03/2020	10.000.000,00
			2020NE00077	200001000012020OB10006	20/03/2020	25.000.000,00
			2020NE00083	200001000012020OB10410	25/03/2020	27.000.000,00
Abril	65.568.122,53	-	2020NE00098	200001000012020OB11042	02/04/2020	13.326.655,00
Maio	7.815.411,81	-	2020NE00098	200001000012020OB14367	12/05/2020	7.673.345,00
Junho	2.569.520,00	20.000,00	2020NE00098	200001000012020OB16373	01/06/2020	2.000.000,00
Julho	509.100,00	21.000,00				
Agosto	47.133.847,00	-	2020NE00202	200001000012020OB23156	17/08/2020	46.153.847,00
Setembro	9.572.269,00	-	2020NE00202	200001000012020OB25316	22/09/2020	9.230.769,00
Outubro	8.573.384,00	-	2020NE00202	200001000012020OB26433	07/10/2020	8.515.384,00
Novembro	5.000,00	-	-	-	-	-
Dezembro	35.744.851,00	11.470.873,16	2020NE00315	200001000012020OB32576	30/12/2020	35.744.851,00
Dezembro	-	54.643.895,96	-	-	-	-
Saldo em 31/12/2020	**187.841.434,59**	**66.155.769,12**	**Total**			**184.644.851,00**
			Decretos			**184.644.851,00**

Fonte: TC-017123.989.20-4

Verificou-se, portanto, uma diferença de R$ 3.196.583,59 entre o valor de R$ 184.644.851,00 repassado pelo Governo do Estado e o contabilizado como aporte de Capital – R$ 187.841434,59. Não obstante o encaminhamento de requisições solicitando justificativas, o BPP não esclareceu a diferença, bem como não justificou no que consistiram outros lançamentos contábeis da ordem de R$ 66.155.769,12.

Em relação à Desenvolve SP, a fiscalização operacional verificou, inicialmente, contingência no setor de pessoal. No contexto da pandemia, houve um sensível aumento da demanda por crédito que, por sua vez, demandou a cessão de servidores à instituição, tendo em vista que não houve alteração do quadro de pessoal próprio.

Ao final do 2º quadrimestre, havia 22 funcionários cedidos à Desenvolve SP, permanecendo apenas 5 no final do 3º quadrimestre de 2020. Ocorre, como consigna a Fiscalização, que o pessoal cedido em caráter temporário não foi, desde logo, submetido a adequado treinamento e capacitação no sentido de mitigar e prevenir riscos operacionais à concessão de crédito.

A fiscalização operacional ressalta que, a partir do 2º quadrimestre, a Desenvolve SP intensificou sua estratégia de comunicação divulgando as iniciativas para diminuir os impactos econômicos negativos da pandemia. No período, os sistemas foram aperfeiçoados para possibilitar a aprovação de crédito por meio digital no intuito de dar maior agilidade aos trabalhos diante do aumento da demanda.

A Desenvolve SP também elaborou relatórios de Auditoria Interna no âmbito do projeto “Auditoria Constante em operações de Crédito”. A Fiscalização sublinha, quanto a esse ponto, que os achados do controle interno foram amostrais e ensejam a melhoria do planejamento e a revisão geral dos processos internos nos quais foram identificados os erros operacionais.

Durante a pandemia, a Desenvolve SP promoveu alterações na Política Interna de concessão de crédito, ampliando acesso aos produtos, aos financiamentos pelos Fundos e à concessão de garantias. Assim sendo:

Quadro 14 - Resumo das principais alterações na Política de Produtos

LVR **Financiamento para o Vale do Ribeira**	• Maior abrangência da faixa de faturamento anual exigido, de R$120 mil a R$3,6 milhões, para R$81 mil a R$90 milhões; • Extensão de prazos para 120 meses, com até 24 meses de carência; e • Dispensa de vistoria para financiamentos de até R$500 mil.
Fungetur **Fundo Geral de Turismo**	• Estabelecimento de prioridade para micro, pequenas e médias empresas como beneficiárias (80% dos recursos); • Extensão de prazos para Capital de Giro, de 48 para 60 meses, e carência de 6 para 12 meses incluída; • Possibilidade de: estender o período de carência em até seis meses; solicitar a suspensão do pagamento das parcelas vincendas por até seis meses (*stand still*); e de renegociar os contratos, desde que mantidos o prazo final de pagamento e a taxa de juros.
LEV **Linha Economia Verde**	• Exclusão da necessidade de submeter projetos à Secretaria de Energia, para análise técnica e emissão de parecer sobre viabilidade.

Fonte: TC-017123.989.20-4

Quadro 15 - Resumo das principais alterações na Política de Fundos

Banco do Povo Paulista (BPP)	• Inclusão de Empresa de Pequeno Porte como possível beneficiária das linhas de crédito do BPP; • Detalhamento de documentação exigida para beneficiários informais e pessoa física, inclusive de estrangeiros, motociclistas e pescadores; • Majoração do prazo de financiamento para Motofretista e Mototaxista, com CNPJ, de 24 meses com carência de até 60 dias, para até 36 meses com carência de até 90 dias; • Exclusão do item “materiais para construção e mão de obra” como bens financiáveis; • Acrescida informação de que as linhas de crédito do Banco do Povo para informais, formais MEI, ME, EPP, LTDA, Eireli e Produtor rural com CNPJ estão suspensas até 31/12/2020; • Menção de que estão “suspensas” a Linha de Crédito Juro Zero e a Linha de crédito Empreenda rápido BPP/ Sebrae; e • Acrescida nota de que “em função da Pandemia COVID-19, as visitas estão suspensas até que todos os municípios estejam liberados”.

Fonte: TC-017123.989.20-4

Quadro 16 - Resumo das principais alterações na Política de Garantias

Seguro Garantia Financiador	• Em operações de projetos de investimento, garante a conclusão e entrega da obra no período de carência, devendo ser substituído por outra garantia na entrada do período de amortização.
Seguro Garantia Adiantamento de Pagamento	• Garante a restituição do desembolso realizado (adiantamento de pagamento), caso a execução prevista no cronograma físico-financeiro referente ao desembolso efetuado não tenha sido realizada no período determinado.
Cessão de título de crédito	Foram incluídas como garantias aceitas: • Letra de Crédito Imobiliário (LCI); e • Letra de Crédito do Agronegócio (LCA). Além de Certificado de Depósito Bancário (CDB), já previsto.

Fonte: TC-017123.989.20-4

Em relação ao aporte, verificou-se que o Governo do Estado de São Paulo não transferiu recursos à Desenvolve SP. As operações da instituição foram custeadas com recursos próprios e de terceiros.

No primeiro quadrimestre, um total de **R$ 650 milhões** foi disponibilizado: R$ 475 milhões por meio das linhas de financiamento da Desenvolve SP (recursos próprios e de terceiros, todos onerosos); R$ 125 milhões pelo BPP; e R$ 50 milhões pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

No segundo e terceiro quadrimestres, as tratativas com órgãos internacionais resultaram na liberação – por meio da Corporação Andina de Fomento (CAF) – de US$ 20,058 milhões em agosto e de US$ 29,767 milhões em setembro.

A primeira modificação nas condições de linhas de crédito passou a vigorar em 20 de março de 2020. Foram remodeladas as condições de taxa, prazo e carência das Linhas de Financiamento oferecidas pela Desenvolve SP às

micro e pequenas empresas, auxiliando-as no enfrentamento às dificuldades financeiras causadas pela Covid-19. Com relação aos clientes que apresentaram dificuldades em manter o pagamento de parcelas, restou definida a possibilidade de suspensão de referidos pagamentos, os quais seriam incorporados ao saldo devedor, sem alteração do prazo final da operação e das taxas de juros do financiamento.

A partir de julho/2020 até 31/12/2020, as operações com recursos próprios foram restritas de modo que a linha de crédito exclusiva da Desenvolve SP utilizou, tão somente, o valor do retorno das parcelas dos empréstimos concedidos com recursos próprios. Entretanto, foram mantidas normalmente as linhas de crédito que utilizam recursos de terceiros, especificamente, repasses do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR e do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES.

Em relação às linhas de crédito disponibilizadas pela Desenvolve SP, verifica-se o panorama do percentual de crédito aprovado e liberado em 2020:

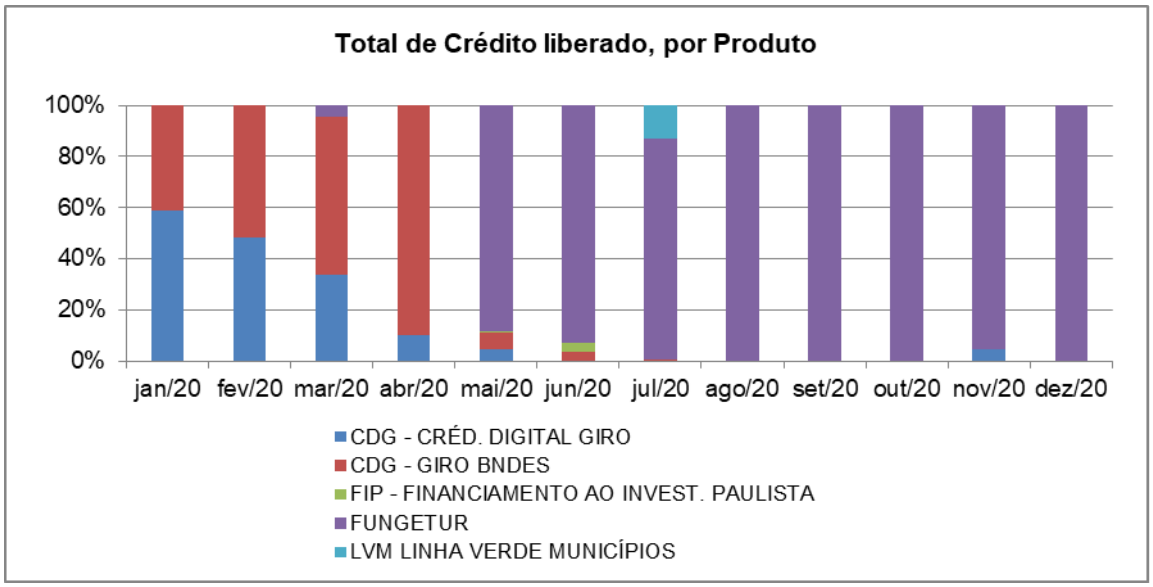
Tabela 98 - Desenvolve SP - Valor total aprovado e liberado, por Produto, em 2020 (R$ mil)

Produto	Total Aprovado	Total Liberado	% Liberado
FUNGETUR	266.266	136.654	51%
CDG - GIRO BNDES	218.239	63.001	29%
CDG - CRÉD. DIGITAL GIRO	92.809	40.669	44%
LEV - LINHA ECONOMIA VERDE	70.895	-	-
PROAVI - LEP	54.000	-	-
VIA SP INFRAESTRUTURA	23.000	-	-
FIP - FINANCIAMENTO AO INVEST. PAULISTA	12.163	1.182	10%
FINEP INOVACRED	5.321	-	-
LVR - LINHA DE FINANC. VALE DO RIBEIRA	3.246	-	-
LIT - LINHA INCENTIVO TECNOLOGIA	2.569	-	-
LVM LINHA VERDE MUNICÍPIOS	1.780	1.400	79%
BNDES FINAME	1.592	-	-
LINHA DE APOIO A INVEST. MUNICÍPAIS	1.200	-	-
Total Geral	**753.081**	**242.906**	**32%**

Fonte: TC-017123.989.20-4

A Fiscalização faz notar, também, a prevalência das operações com recursos de terceiros, sobretudo a partir do terceiro quadrimestre.

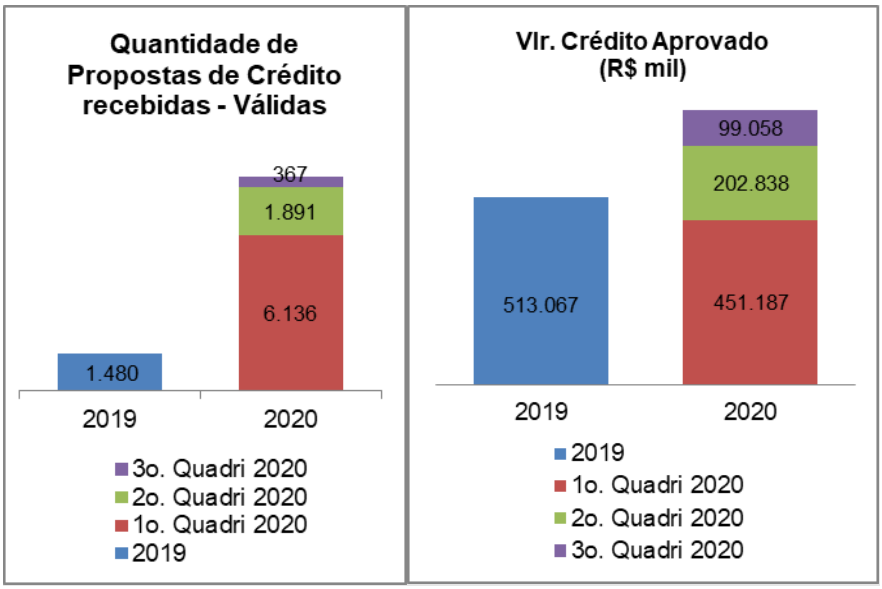
Gráfico 16 - Representatividade do valor de crédito liberado, por produto



Fonte: TC-017123.989.20-4

Em 2020, houve aumento significativo na quantidade de solicitações de crédito, em razão dos impactos causados pela Covid-19. O valor de crédito aprovado, em 2020, foi de R$ 753,083 milhões, 47% a mais que em 2019. A média do valor do crédito aprovado correspondeu a R$ 206 mil, menor que em 2019 (R$ 381 mil), evidenciando maior direcionamento de crédito às micro e pequenas empresas. Comparativamente:

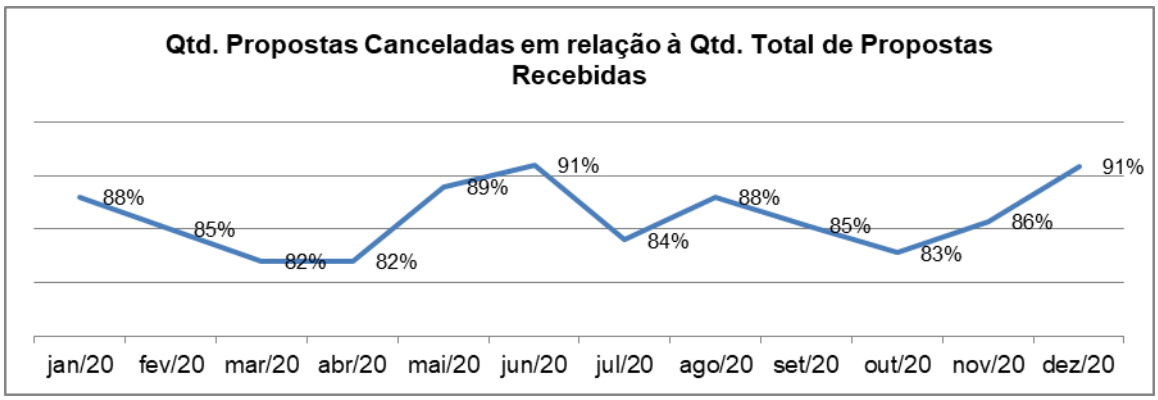
Propostas Recebidas – Valor de Crédito Aprovado



Fonte: TC-017123.989.20-4

A DCG apurou, também, o elevado percentual de cancelamentos das solicitações de crédito. Ao longo do exercício de 2020, a proporção de cancelamentos em relação ao total de propostas se manteve entre 82% e 91%, conforme gráfico a seguir:

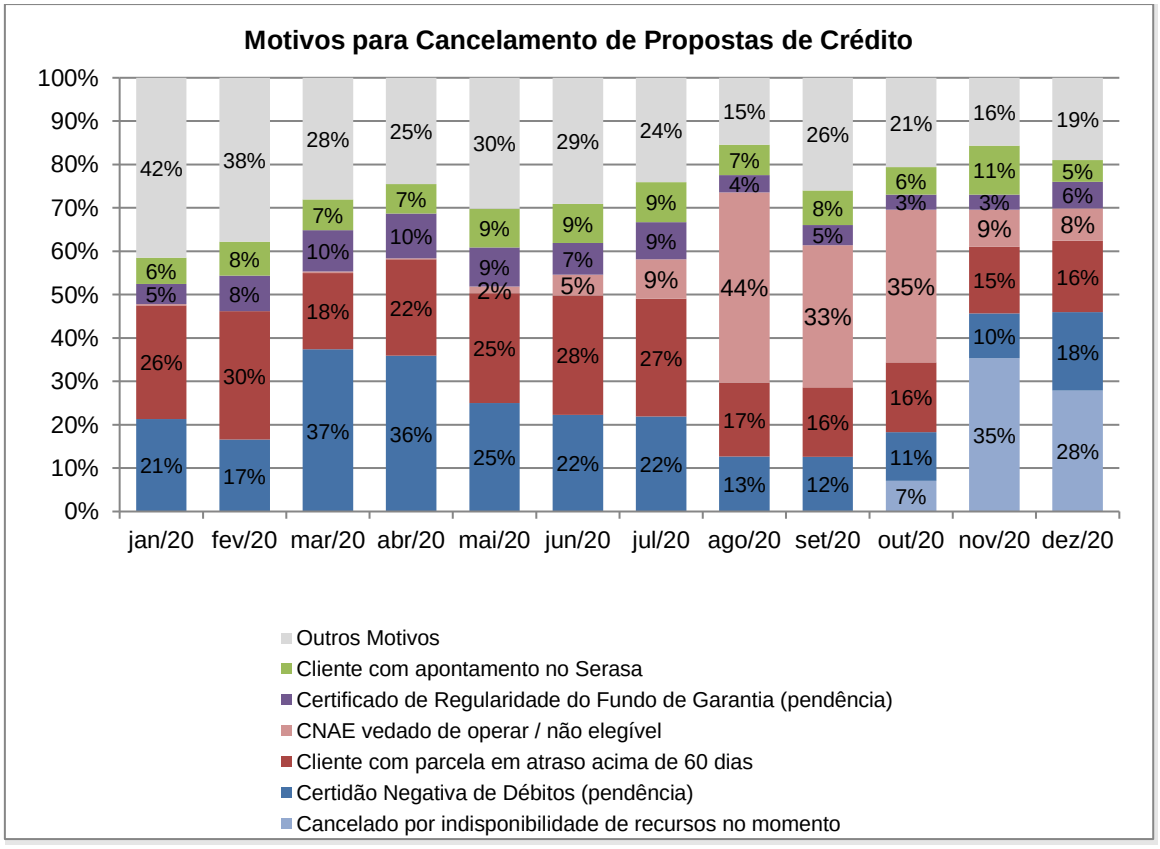
Representatividade de Cancelamentos de Propostas



Fonte: TC-017123.989.20-4

Quanto aos motivos para cancelamento, a DCG indicou que diversas condições são consideradas restritivas para a concessão de crédito. Até julho/20, a pendência com a Certidão Negativa de Débitos e histórico de inadimplência do cliente representavam cerca de 50% do total de cancelamentos. De agosto a outubro/20, passou a prevalecer, como motivo de cancelamento, o fato de o proponente não possuir a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE. Os demais motivos relacionam-se principalmente a restrições cadastrais nos órgãos de proteção ao crédito, cuja adequação era pré-requisito para obtenção do crédito.

Gráfico 17 - Principais Motivos de Cancelamento das Propostas de Crédito



Fonte: TC-017123.989.20-4

A Fiscalização sublinha que, a partir de outubro/20, a indisponibilidade de recursos foi o principal motivo para o cancelamento, e que 56% das solicitações de crédito de 2020 ainda estavam pendentes de aprovação, considerando-se a data base de fevereiro de 2021.

Em 2020, considerando-se todas as operações de créditos vigentes, a Desenvolve SP desembolsou um total de R$ 1,082 bilhão (160% a mais que em 2019). Do valor total de créditos desembolsados no ano de 2020, R$ 249,9 milhões (22%) referiram-se a novos contratos. Todavia, conforme consta de proposta de notificação da Fiscalização, não houve, no site da entidade, adequada transparência quanto à divulgação de relatórios trimestrais de desembolsos especificando as operações liberadas em condições especiais, segregadas por porte e setor.

Quanto à carteira de crédito, verificou-se um aumento gradativo na quantidade de clientes e de contratos. Especialmente no mês de dezembro de 2020, a quantidade dobrou em relação a dezembro de 2019. Embora tenha havido um incremento na quantidade de contratos, o valor contratual não apresentou oscilações significativas.

A Desenvolve SP possui em sua carteira de crédito contratos com pessoas físicas e jurídicas. Principalmente (de 96% a 98%), a carteira é composta por contratos de crédito com pessoas jurídicas, sendo que, em dezembro de 2020, 78% do crédito concedido foram direcionados às instituições privadas e 22% para os municípios.

Interessante pontuar que mais de 90% das operações de crédito para pessoa física foram dirigidas a indivíduos com renda entre 05 e 20 salários mínimos, sendo tal proporção mantida ao longo do exercício.

Com relação às pessoas jurídicas de direito privado, houve um aumento paulatino na quantidade de operações de crédito concedidas às micro e pequenas empresas. Ao término de 2020, 82% dos contratos de crédito foram

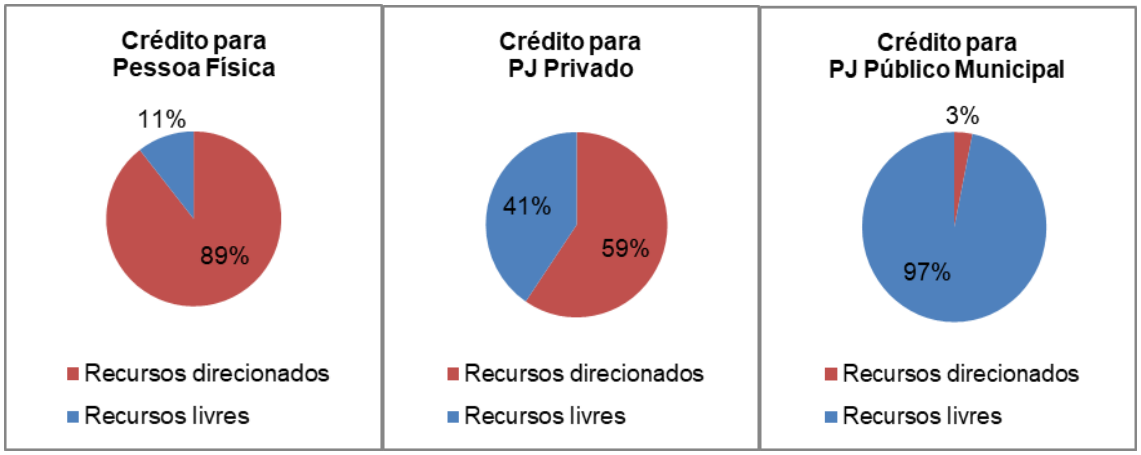
firmados com micro e pequenas empresas, correspondendo a 35% das operações em importância contratual e totalizando o valor de R$ 876,838 milhões.

A respeito da origem dos recursos concedidos, a Fiscalização fez a distinção entre recursos livres e recursos direcionados.

Os recursos livres correspondem aos valores próprios da Desenvolve SP, competindo-lhe a autonomia para definir as condições para a aprovação do crédito e a destinação dos recursos. De outra parte, houve, também, os denominados recursos direcionados, que são aqueles originados de fundos e de programas públicos de terceiros (BNDES, FINEP e FINAME), com destinação a setores específicos.

Para as pessoas físicas e jurídicas de direito privado prevaleceu a utilização de recursos direcionados, para as pessoas jurídicas de direito público (municipal) preponderou o uso de recursos livres, conforme pode ser visualizado através do gráfico abaixo.

Gráfico 18 - Origem dos Recursos Concedidos em Operações de Crédito (Dez/20)

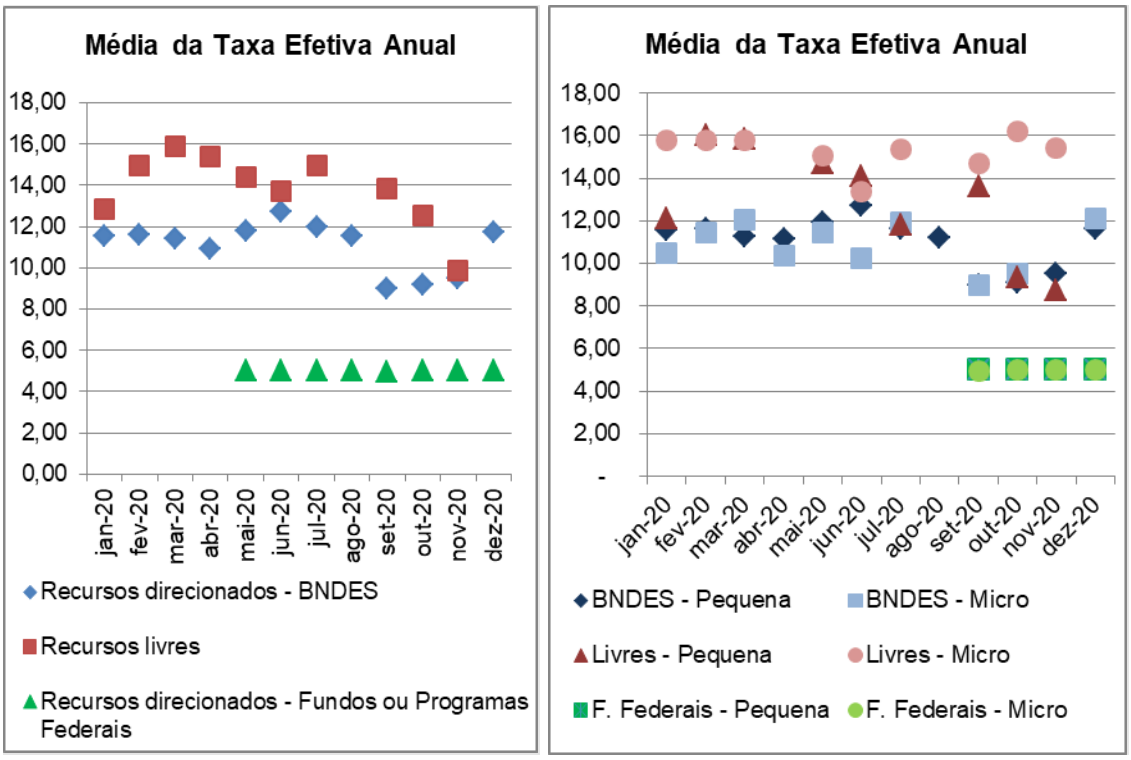


Fonte: TC-017123.989.20-4

A distinção entre recursos livres e direcionados é relevante para verificar as taxas pactuadas pela Desenvolve SP.

Desde abril de 2020, a carteira de crédito demonstrou redução na taxa efetiva anual para todas as empresas privadas, principalmente as de pequeno porte. As taxas mais baixas, por volta de 5%, foram pactuadas com a utilização de recursos do FUNGETUR, destinados às micro e pequenas empresas (desde maio de 2020). Por outro lado, as taxas mais altas foram pactuadas com recursos livres, isto é, oriundos da própria instituição, figurando entre 12% no início do ano e 9% ao seu término.

Gráfico 19 - Média de Taxa Efetiva Anual dos novos contratos, por origem dos recursos (PJ Privado)



Fonte: TC-017123.989.20-4

Nesse sentido, a Fiscalização consignou proposta de notificação para que a Desenvolve SP mantivesse as taxas efetivas no patamar mínimo, bem como que continuasse ofertando condições especiais de prazo e carência, principalmente para as microempresas, considerando o momento atípico que a

economia paulista enfrenta desde o início da pandemia. Segundo a DCG, a instituição atendeu a recomendação ao longo do ano, uma vez que manteve as condições e adotou estratégia para priorizar empresas de menor porte, dentro de suas limitações operacionais e de risco.

Quanto às modalidades de operações de crédito concedidas, em dezembro de 2020, o "financiamento" representava 69% em valor contratual, cujo direcionamento foi principalmente para Projetos (34% do total da carteira) e Infraestrutura e Desenvolvimento (18%). Dentre as modalidades de Empréstimo, destacou-se o Capital de Giro acima de 365 dias, representando 30% do total da carteira de crédito. No período analisado, o valor contratual concedido se manteve estável.

Ainda, 34% do total de crédito concedido foi destinado às micro e pequenas empresas, conforme segue:

Tabela 99 - Representatividade de recursos destinados às micro e pequenas empresas (dez/20)

[1]

	dez/20				
Modalidade (Vlr. Contratual - R$ mil)	**Total**	**Micro**		**Pequena**	
Empréstimos	**797.114**	**33.318**	**4%**	**371.411**	**47%**
Capital de Giro (até 365 dias)	26.119	-	-	-	-
Capital de Giro (Acima de 365 dias)	769.484	33.318	4%	370.824	48%
Outros empréstimos	1.511	-	-	587	39%
Financiamentos	**1.734.016**	**232.096**	**13%**	**239.453**	**14%**
Infraestrutura e Desenvolvimento	451.597	-	-	-	-
Rurais e Agroindustriais	-	-	-	-	-
Aquisição de bens	91.888	883	1%	2.057	2%
Projetos	870.006	134.312	15%	200.736	23%
Outros financiamentos	320.525	96.901	30%	36.659	11%
Outros Créditos	**175**	**-**	**-**	**-**	**-**
Total	**2.531.305**	**265.413**	**10%**	**610.864**	**24%**

Fonte: TC-017123.989.20-4

Ainda, conforme o panorama apresentado pela Fiscalização, o impacto da Covid-19 foi notado especialmente na elevação no número de solicitação de renegociações.

No primeiro quadrimestre de 2020, foram implementadas diversas formas de *stand still*[166], que, embora não sejam consideradas renegociação em seu sentido estrito, possibilitam a suspensão de pagamentos por um período, sendo os valores em mora incorporados ao saldo devedor sem modificação nas taxas de juros do financiamento. Entretanto, em dezembro/20, a Fiscalização constatou a diminuição no uso dessa política.

Quadro 17 - Formas de stand still, implementados e mantidos em razão da Covid-19

Tipo de Operação	Formas de *stand still*
Operações com recursos próprios	• No primeiro quadrimestre, aos clientes que solicitaram o *stand still*, foi concedida a suspensão dos pagamentos por 60 dias; • No segundo quadrimestre, operações nos setores de turismo, economia criativa, audiovisual ou comércio, foi concedida a suspensão dos pagamentos por 120 dias (no primeiro quadrimestre eram 60 dias); • No terceiro quadrimestre foi instituído novo período de *stand still,* com possibilidade de prorrogar parcelas até dezembro/2020.
Operações com recursos de repasses	Foram adotadas regras divulgadas por cada um dos órgãos repassadores, inclusive no enquadramento das operações que poderiam obter *stand still*: • BNDES: 6 meses, envio de informação para aprovação do órgão; • Fungetur: ampliação de seis meses da carência e concessão de suspensão dos pagamentos por seis meses (somente para operações ainda no período de carência); • Finep: *stand still* de seis meses para operações com 12 ou mais parcelas vincendas do financiamento, e de três meses para operações com menos de 12 e até quatro meses de parcelas vincendas. A taxa da linha Inovacred é equalizada para os clientes pela Finep. Para as parcelas suspensas (somente essas) haverá a perda da equalização.

Fonte: TC-017123.989.20-4

Especificamente, quanto às renegociações, o valor dos contratos renegociados aumentou expressivamente nos meses que se seguiram ao início

[166] *Stand Still* é um termo utilizado no mercado financeiro e em tradução livre significa "ficar parado". No caso, aplicado às operações de crédito, significa suspensão de parcelas a vencer, prática que tem a finalidade de **elevar as possibilidades do credor receber o que lhe é devido,** quando o devedor passa por dificuldades.

da pandemia, sendo maio 34% maior do que abril e agosto 40% maior do que maio/20. A quantidade de renegociações também aumentou no segundo quadrimestre, o mês de maio foi 15% superior a abril e agosto foi 13% superior a maio. No último quadrimestre, houve leve redução nas renegociações: a variação na quantidade foi negativa em 9% e em valor contratual foi negativa em 2%.

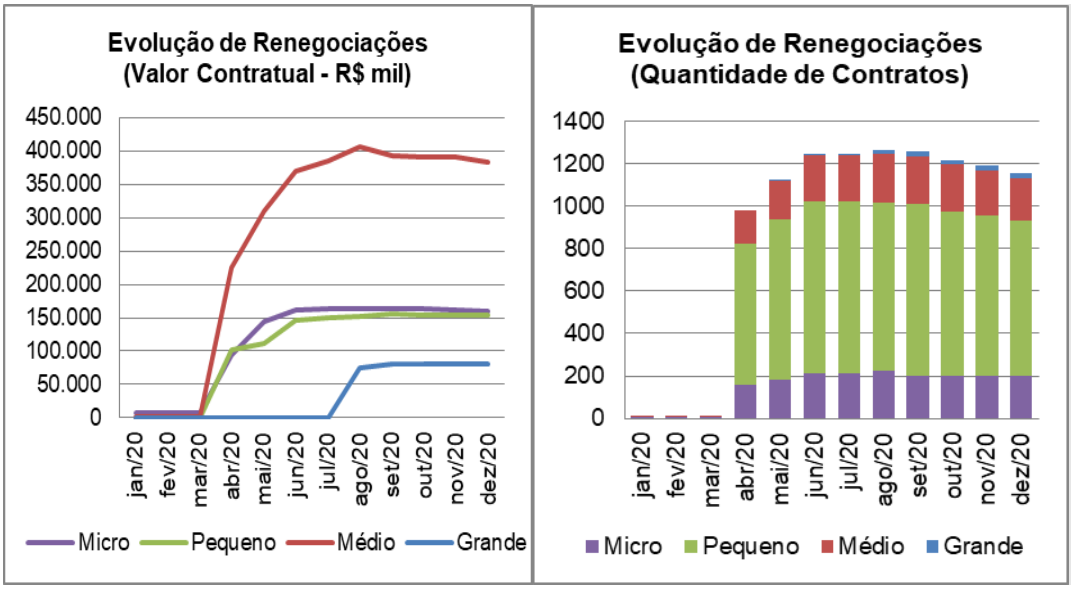
A Fiscalização não traz dados sobre o saldo efetivamente renegociado, mas apresenta os valores dos contratos renegociados. Ilustrativamente:

Tabela 100 - Contratos renegociados por porte de cliente

Porte do Cliente (PJ)	*Valor Contratual - R$ mil				Quantidade de Contratos			
	jan/20	abr/20	ago/20	dez/20	jan/20	abr/20	ago/20	dez/20
Grande	-	-	**74.847**	**80.656**	**0**	**0**	**22**	**22**
Renegociação	-	-	-	-	-	-	-	0
Renegociação Covid	-	-	74.847	80.656	-	-	22	22
Médio	**2.345**	**225.604**	**406.746**	**382.927**	**3**	**154**	**227**	**202**
Renegociação	2.345	-	7.613	9.633	3	0	5	8
Renegociação Covid	-	225.604	399.133	373.294	-	154	222	194
Pequeno	**407**	**102.396**	**152.008**	**154.217**	**3**	**670**	**795**	**732**
Renegociação	407	407	501	4.237	3	3	7	19
Renegociação Covid	-	101.990	151.507	149.980	-	667	788	713
Micro	**7.692**	**93.503**	**162.837**	**159.819**	**4**	**155**	**223**	**197**
Renegociação	7.692	57	45.529	65.641	4	2	6	14
Renegociação Covid	0	93.446	117.308	94.178	-	153	217	183
TOTAL	**10.444**	**421.503**	**796.439**	**777.619**	**10**	**979**	**1.267**	**1.153**

Fonte: 017123.989.20-4

Gráfico 20 - Contratos renegociados por porte de cliente



Fonte: TC-017123.989.20-4

O aumento do índice de inadimplência também foi objeto de análise da Fiscalização.

No início da pandemia, os meses de março a maio apresentaram os maiores índices de inadimplência do ano (de 1,92% a 2,02%). A partir de junho, houve redução consecutiva do indicador, até dezembro (0,47%), possivelmente por conta do aumento das renegociações mencionadas anteriormente.

Tabela 101 - Inadimplência Desenvolve SP 2020

2020					
Mês	Atraso superior a 90 dias R$ mil	% de variação do atraso em relação ao mês anterior	Sd. Carteira de Crédito (pos. contábil) R$ mil	% de variação da carteira com relação ao mês anterior	% de inadimplência pelo Sd. Carteira
jan/20	19.780	-2,93%	1.255.620	-1,02%	1,58%
fev/20	19.664	-0,59%	1.263.499	0,63%	1,56%
mar/20	24.587	25,04%	1.281.227	1,40%	1,92%
abr/20	27.184	10,56%	1.348.515	5,25%	2,02%
mai/20	40.731	49,84%	1.422.401	5,48%	2,86%
jun/20	26.585	-34,73%	1.440.873	1,30%	1,85%
jul/20	21.013	-20,96%	1.584.964	10,00%	1,33%
ago/20	20.671	-1,63%	1.688.209	6,51%	1,22%
set/20	9.548	-53,81%	1.771.358	4,93%	0,54%
out/20	10.646	11,49%	1.834.804	3,58%	0,58%
nov/20	11.630	9,25%	1.913.410	4,28%	0,61%
dez/20	9.317	-19,89%	1.980.135	3,49%	0,47%

Fonte: TC-017123.98.20-4

Verificou-se que o saldo devedor em atraso há mais de 90 dias aumentou 106% de janeiro a maio/20, enquanto o saldo da carteira aumentou apenas 13% no mesmo período. Todavia, o saldo devedor em atraso há mais de 90 dias decresceu 53% em dezembro, se comparado ao início do ano, e o saldo da carteira aumentou 58% no período.

A Fiscalização, também, dedicou especial enfoque à atuação específica do Banco do Povo Paulista na adoção de medidas de enfrentamento à Covid-19.

Em abril de 2020, devido à quarentena no Estado de São Paulo, a possibilidade de solicitação de crédito foi estendida para todos os municípios paulistas, independentemente de convênio, por meio de plataforma digital na qual a solicitação de crédito era exclusivamente *online*. No segundo quadrimestre, as formas de atendimento ao público se mantiveram *online* ou presencial, seguindo critérios e normas locais. No entanto, a partir de 01/08/2020, retornou-se com a prática de que apenas os clientes sediados nos municípios conveniados (491 em dezembro/20) poderiam ter acesso às linhas de crédito.

Tabela 102 - Acesso às linhas de crédito do Banco do Povo Paulista

Mês	Qtd. de municípios com atendimento presencial ativo	Qtd. de municípios conveniados	Qtd. de municípios não conveniados com acesso às linhas de crédito do BPP (solicitação *online*)
Mai a Jul/20	160	320	645
Ago/20	384	494	0
Dez/20	491	491	0

Fonte: TC-017123.989.20-4.

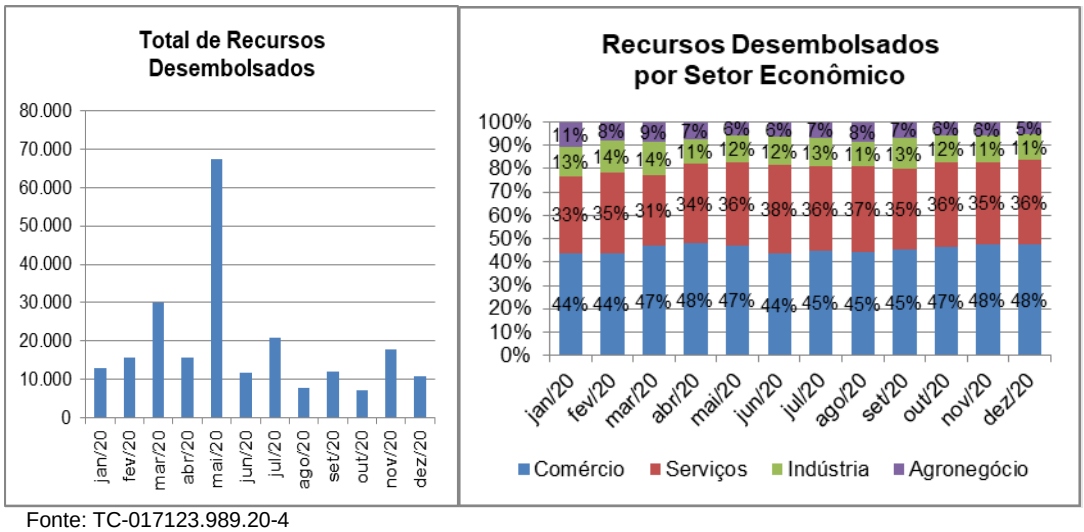
Segundo a Fiscalização, o site do Banco do Povo continha informações detalhadas sobre as linhas de crédito disponíveis, porém, não foram identificadas informações institucionais significativas, nem mesmo indicadores de desempenho a respeito de suas operações. Recomendou-se, assim, o

aprimoramento do portal institucional na *web,* de forma a facilitar o acesso e divulgar informações necessárias ao controle independente, pela sociedade e todos os interessados, de suas operações e de indicadores de desempenho, viabilizando uma avaliação dos custos e benefícios de sua atuação.

Os recursos disponibilizados ao BPP, em 2020, provenientes do Tesouro Estadual, totalizaram R$ 184,6 milhões para serem utilizados na concessão de crédito.

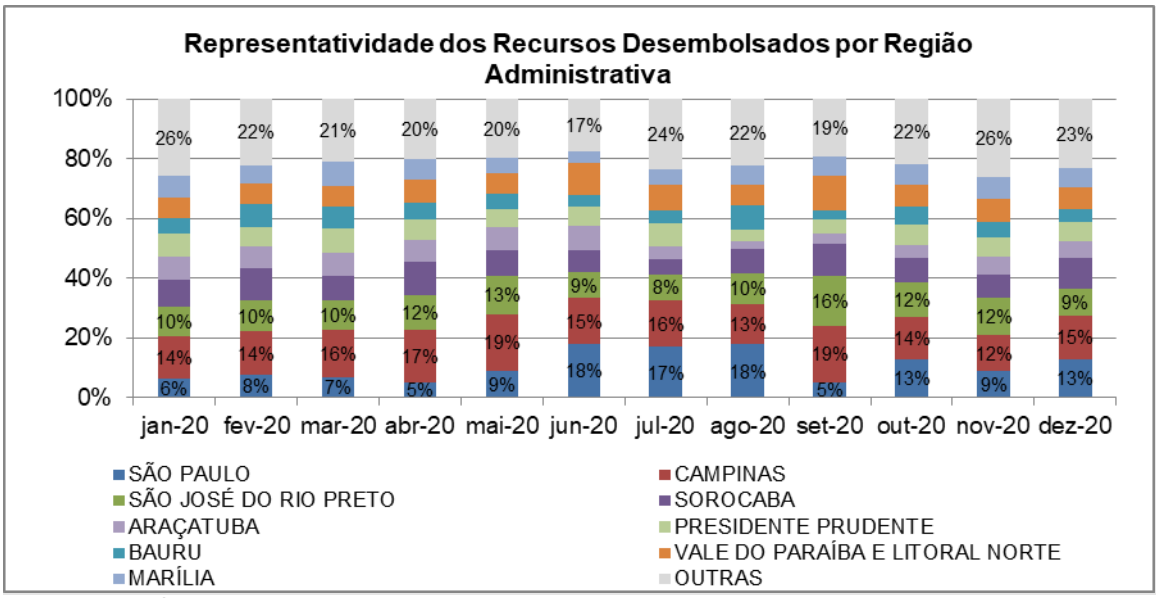
Os recursos desembolsados nas operações de crédito vigentes em 2020 somaram **R$ 229,8 milhões**. Observou-se, também, que 46% dos recursos foram desembolsados para o setor de Comércio e 35% para Serviços. E as regiões que mais receberam crédito pelo BPP foram: Campinas (16%), São José do Rio Preto (11%) e São Paulo (10%).

Gráfico 21 - Recursos Desembolsados por Setor Econômico



Fonte: TC-017123.989.20-4

Gráfico 22 - Representatividade dos Recursos Desembolsados por Região Administrativa



Fonte: Disponível no TC-017123.989.20-4

O Banco do Povo ofereceu linhas de crédito específicas para as pessoas físicas, consideradas público informal, bem como para as pessoas jurídicas (micro empreendedores individuais, microempresas, empresas de pequeno porte, empresas individuais de responsabilidade limitada, empresas limitadas, associações produtivas e cooperativas), consubstanciando-se em uma alternativa de crédito popular.

A Fiscalização relata que houve a implantação pelo BPP de uma linha de crédito emergencial temporária, que passou a vigorar em 13/03/2020, com condições diferenciadas (taxa, prazo e carência) e flexibilizações relacionadas à necessidade de avalista e de documentações. Todavia, essa linha de crédito vigorou até 31/07/2020, não obstante a pandemia. Após a suspensão, apenas as propostas já cadastradas no sistema seriam objeto de liberação, aplicando-se as regras que já estavam em vigor até 31/07/20, mediante a utilização dos recursos disponíveis.

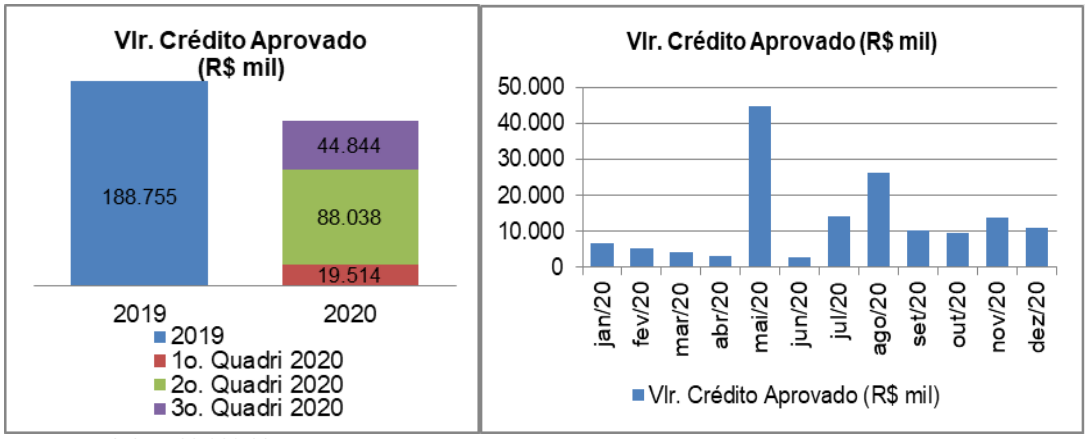
Apesar disso, o Fundo manteve as mesmas taxas de linha de crédito criadas por conta da Covid, mas acabou reduzindo os limites de crédito

que poderiam ser solicitados, sob a alegação de que estaria priorizando microempreendedores individuais (formais e informais).

A DCG elaborou proposta de notificação para que o Fundo aplicasse as taxas efetivas dentro no patamar mínimo, bem como que mantivesse as condições especiais de prazo e carência, principalmente para os informais e microempresas. Ao longo do exercício, a Fiscalização constatou que o Fundo manteve as taxas e adotou estratégia para priorizar empresas de menor porte, dentro de suas limitações operacionais e de risco.

Ainda, foi constatado que a quantidade de solicitações de crédito recebidas aumentou 48% em relação a 2019. No entanto, o valor de crédito aprovado foi 19% inferior ao do exercício anterior (total de R$ 152,4 milhões aprovados, sendo 29% em maio/2020).

Gráfico 23 - *Status* atual das propostas de crédito – Aprovadas



Fonte: TC-017123.989.20-4

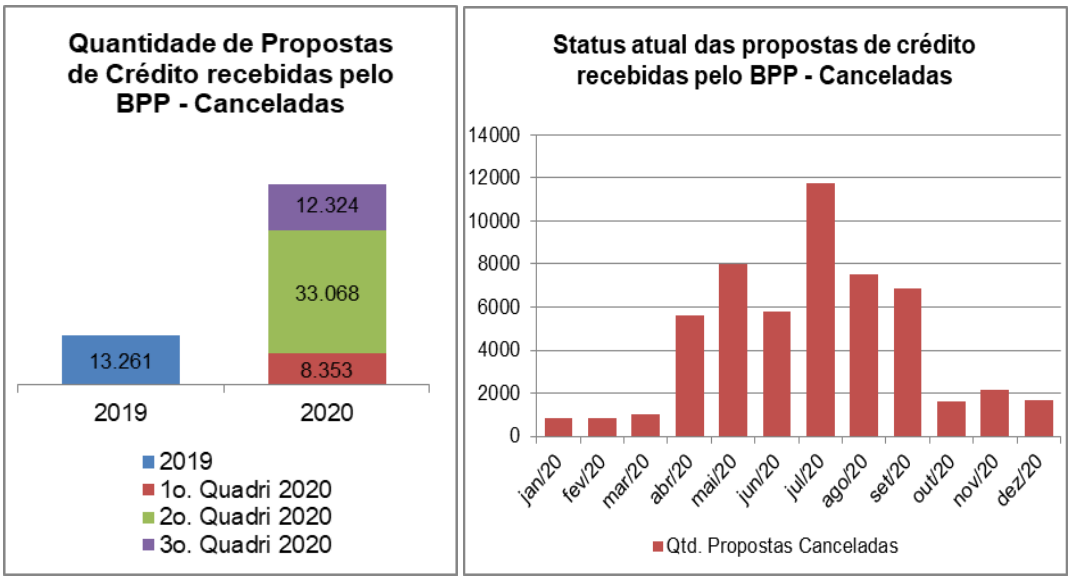
Percebeu-se, também, que a média do valor do crédito aprovado em 2020 é maior que em 2019. Desta forma, conclui-se que foram aprovadas propostas com valor contratual mais elevado.

De outro modo, constatou-se, no 1º quadrimestre, que 88% das propostas estavam em fluxo de análise e sem o valor de crédito aprovado. No segundo quadrimestre esse número reduziu para 58% e, no terceiro, 3% das solicitações no período ainda não tinham sido aprovadas. No entanto, essa melhora do indicador não necessariamente significa que houve maiores esforços pela equipe de análise, uma vez que há de se considerar a redução significativa na quantidade de propostas recebidas.

A DCG encaminhou proposta de notificação específica para que o BPP desenvolva meios e/ou adeque normas e procedimentos internos, a fim de que as solicitações sejam avaliadas de forma mais ágil, possibilitando, assim, que as linhas de crédito do Programa sejam consideradas uma opção viável para atender ao público tempestivamente. Durante o acompanhamento operacional, a Fiscalização indica que o Fundo demonstrou melhora nos indicadores, como possível resultado das estratégias adotadas para aperfeiçoar os procedimentos.

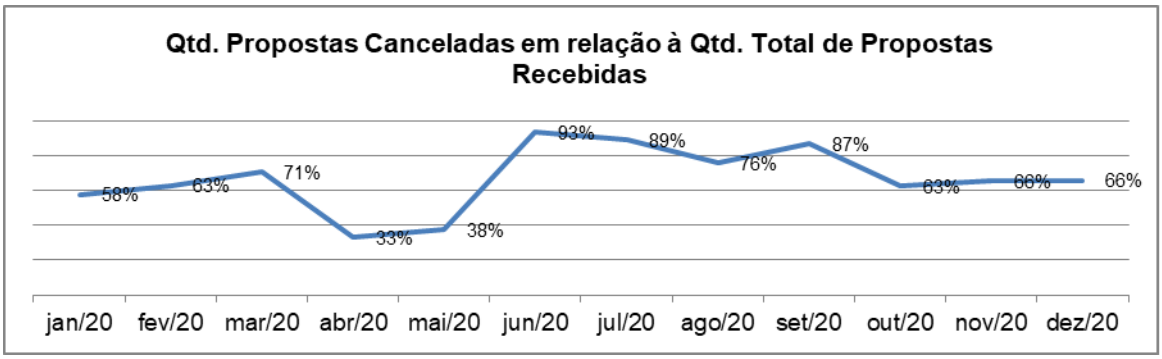
Mas, em consequência do aumento da demanda por operações de crédito devido à pandemia, a partir de abril/20 notou-se também aumento na quantidade de cancelamento das propostas recebidas pelo BPP. O mês de junho foi o que apresentou a maior quantidade de cancelamentos em relação à quantidade de solicitações de crédito (93%), já em dezembro/20, a quantidade de cancelamentos representava 66%.

Gráfico 24 - *Status* atual das propostas de crédito – Canceladas



Fonte: TC-017123.989.20-4

Gráfico 25 - Representatividade das propostas canceladas



Fonte: TC-017123.989.20-4

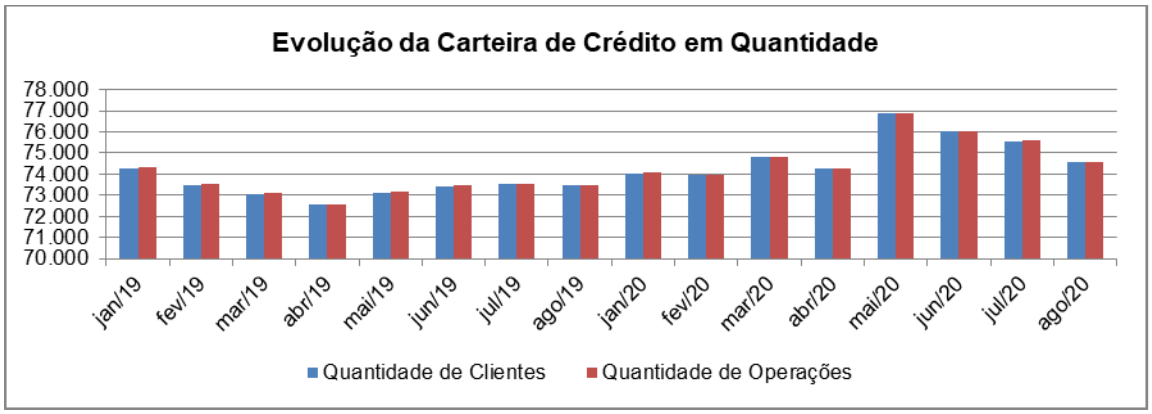
Dos motivos para cancelamento, destacou-se o não preenchimento de propostas no prazo definido, desistência por parte do cliente e apontamentos no Serasa, sendo que esses três motivos representaram mais de 90% dos cancelamentos ao longo do ano.

Quanto ao volume de operações, a DCG considerou apenas o período de janeiro a agosto, pois as últimas informações encaminhadas

evidenciaram inconsistências, uma vez que os resultados informados são significativamente diferentes (menores) em relação aos meses anteriores.

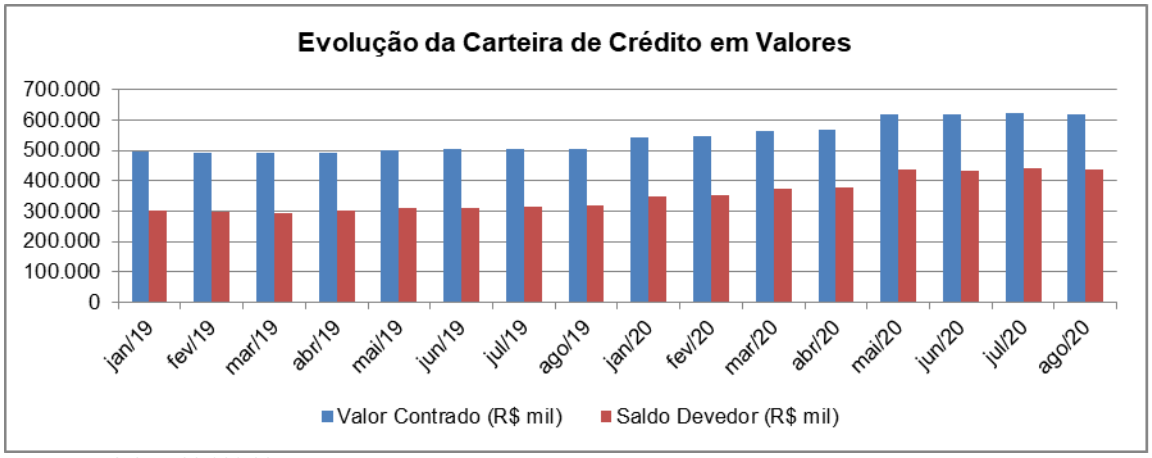
Assim, o total da carteira de crédito demonstra R$ 540 milhões de valor contratual em janeiro/2020 e R$ 618 milhões em agosto/2020 (aumento de 14%).

Gráfico 26 - Evolução da Carteira de Crédito do Banco do Povo Paulista – Janeiro a Agosto/2020



Fonte: TC-017123.989.20-4

Gráfico 27 - Evolução da Carteira de Crédito do BPP – Janeiro a Agosto/2020



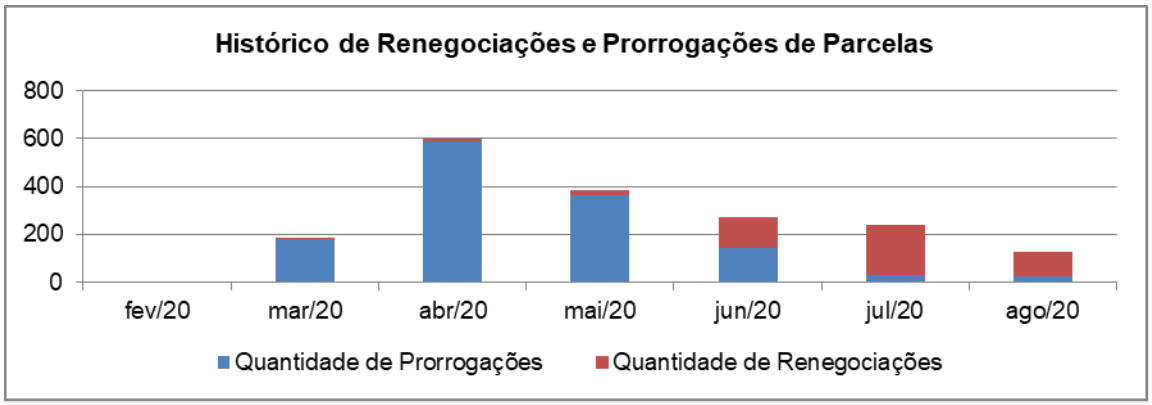
Fonte: TC-017123.989.20-4

Em relação às garantias, durante a vigência da linha emergencial, havia sido dispensada a necessidade de avalista para as solicitações de crédito de até R$ 3 mil, porém, a partir de 31/07/2020, voltou a ser obrigatória a apresentação de avalista para todo empreendedor informal (sem CNPJ). O BPP informou que não houve garantias executadas ou tomadas durante o terceiro quadrimestre de 2020.

No que se refere às renegociações, a DCG considerou, tão somente, o período de janeiro a agosto, pois, igualmente, as últimas informações encaminhadas revelaram inconsistência, uma vez que os resultados informados são muito diferentes dos apurados nos meses anteriores.

Constatou-se que o BPP também adotou a possibilidade de prorrogação de parcelas (*stand still*) para operações de crédito durante o período da quarentena, que vigorou até 31/07/2020. Tal prática concentrou-se nos meses de início da pandemia, abril e maio/20, enquanto a política de renegociações acentuou-se após esse período.

Gráfico 28 - Histórico de Renegociações e Prorrogações de Parcelas – Quantidade



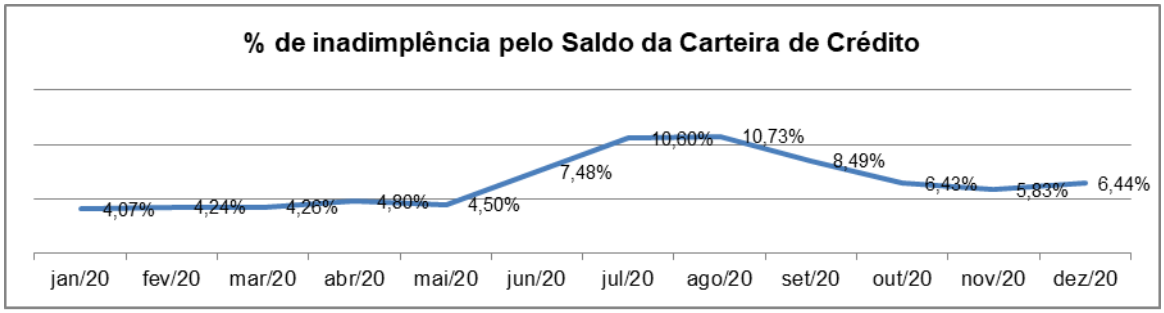
Fonte: TC-017123.989.20-4

A inadimplência aumentou paulatinamente desde janeiro de 2020, especialmente nos meses de julho e agosto, cujo aumento foi de aproximadamente 250% em relação ao início do ano. Nesse contexto, a

Fiscalização encaminhou proposta de recomendação, especificando ao Fundo que adequasse os sistemas e melhorasse a comunicação com o cliente, a fim de possibilitar renegociações por meios eletrônicos.

O BPP adotou as medidas necessárias. Constata-se que, no último quadrimestre, o indicador de inadimplência sofreu redução, de 10% para 6,44%. Embora não tenha havido alterações nos procedimentos de cobrança, no segundo quadrimestre, em julho/20 foi aprovada política de *stoploss* em relação às perdas por inadimplência. Isto é, a taxa máxima de inadimplência aceitável foi definida pelo Conselho de Orientação do Fundo (COF) em 15%. Assim, caso esse percentual seja atingido, o BPP deve paralisar as operações de crédito e focar nos esforços de cobrança de dívidas.

Gráfico 29 - Inadimplência Banco do Povo Paulista



Fonte: TC-017123.989.20-4

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A fiscalização operacional, em suas conclusões, aporta que, no primeiro quadrimestre houve um aumento representativo de solicitações de crédito, e, durante o segundo quadrimestre – principalmente no mês de maio – notou-se um maior volume de operações de crédito concedidas, em atendimento à demanda manifestada anteriormente.

No segundo semestre, observou-se a diminuição dos créditos liberados, em razão da suspensão das linhas emergenciais temporárias e do fim da flexibilização na concessão de crédito.

Ainda, traçando um comparativo com 2019, notou-se, tanto na Desenvolve SP quanto no BPP, que os impactos da pandemia ensejaram maior movimentação da carteira de crédito no ano corrente.

A DCG indica, de outra sorte, que os achados dessa fiscalização e suas respectivas propostas de encaminhamento, tem impacto no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS nºs 8 e 16.

Por fim, a Fiscalização encaminhou as propostas de encaminhamento abaixo.

À Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, sobre a Desenvolve SP, para que:

a) seja planejada e efetuada revisão de controles internos e processos nos quais foram identificados erros operacionais, de forma a identificar fragilidades, adotar medidas preventivas e mitigar riscos.

b) busque adequar normas e procedimentos internos, a fim de que as solicitações sejam avaliadas de forma mais ágil, possibilitando, desta forma, que as linhas de crédito da instituição sejam consideradas como opção viável para atender ao público tempestivamente. Além disso, a agilidade em disponibilizar os recursos ao proponente é fundamental para que os efeitos causados pela Covid-19 na economia paulista sejam minimizados;

c) Quanto à divulgação de informações, que atualize os relatórios de desembolsos sobre as operações liberadas em condições especiais na página institucional dedicada à Transparência e no

site da Desenvolve SP, com as devidas informações referentes ao quarto trimestre de 2020. Além disso, que a divulgação dos relatórios seja mantida enquanto perdurarem os contratos de crédito com tais características, e que a publicação ocorra tempestivamente, com menor lapso temporal possível em relação ao final do trimestre em questão;

À Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo, sobre o Banco do Povo Paulista, para que:

a) Aprimore o portal institucional na *web* de forma a facilitar o acesso e divulgar informações necessárias ao controle independente, pela sociedade e todos os interessados, de suas operações e de indicadores de desempenho, viabilizando a avaliação dos custos e benefícios de sua atuação, bem como da devida aplicação dos recursos públicos e resultados sociais efetivamente gerados à população;

b) Atente para o cumprimento dos prazos exigidos para atendimento às Requisições e demais esclarecimentos, de forma a não prejudicar a elaboração tempestiva de análises necessárias à fiscalização operacional.

15.6 LOCAÇÕES DE IMÓVEIS (TC-022113.989.20-6)

Fiscalização: Relatório de natureza operacional relacionada às locações de imóveis realizadas pelo Governo do Estado de São Paulo (TC-022113.989.20-6).

Objetivo: Traçar um panorama das locações de imóveis em que o Estado figure como locatário e a respectiva gestão pelo Conselho de Patrimônio Imobiliário – CPI, bem como a transparência na divulgação de dados sobre imóveis locados.

Período abrangido pela Fiscalização: 2020

Períodos de realização da fiscalização: planejamento de 25 de agosto a 11 de janeiro de 2021; execução de 12 de janeiro de 2021 a 03 de fevereiro de 2021; e relatório de 04 de fevereiro de 2021 a 19 de março de 2021.

VISÃO GERAL

O relatório elaborado pela DCG resultante da fiscalização de natureza operacional, procurou apresentar a perspectiva das locações de imóveis realizadas pelo Estado de São Paulo, na qualidade de locatário, por meio da Administração Direta; de suas Autarquias; Fundações instituídas ou mantidas pelo poder público e Empresas cujo capital o Estado tenha participação majoritária; e demais entidades por ele direta ou indiretamente controladas. Também fez parte do escopo, porém sem adentrar no mérito da escolha, a gestão levada a efeito pelo Conselho de Patrimônio Imobiliário – CPI, assim como a transparência na divulgação de dados sobre imóveis locados.

Cabe observar que não estão abarcadas as locações realizadas pelos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público.

Os trabalhos sofreram influência das limitações decorrentes da pandemia causada pelo Coronavírus, de modo que foi impossibilitada a realização de ações fiscalizadoras *in loco*, dificultando, ainda, o envio de informações em resposta às requisições de documentos e do questionário enviado aos certificadores de patrimônio imobiliário.

Assim, a análise envolveu 68 respondentes, não obstante o total de 85 órgãos/entidades para os quais o questionário fora enviado, conforme ilustram as tabelas a seguir:

Tabela 103 - Participação dos órgãos/entidades no questionário

Convites enviados	Pesquisa não acessada	Pesquisa integralmente respondida	Pesquisa parcialmente respondida
85	5	68	12
100%	5,88%	80%	14,12%

Fonte: TC-022113.989.20-6.

Tabela 104 - Órgãos/Entidades que não responderam/responderam parcialmente ao questionário dos certificadores de patrimônio imobiliário

Órgãos/Entidades que não responderam ao questionário dos certificadores de patrimônio imobiliário
SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA
SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO
SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA
SECRETARIA PARTICULAR[167]
AGÊNCIA METROPOLITANA DE CAMPINAS - AGEMCAMP
INSTITUTO DE PESOS E MEDIDAS ESTADO SÃO PAULO-IPEM
FUNDAÇÃO P/ REMÉDIO POPULAR "CHOPIN T. LIMA"- FURP
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP
FACULDADE DE MEDICINA DE MARÍLIA - FAMEMA
CENTRO ESTADUAL EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA "PAULA SOUZA"
FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO-FAPESP
IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO S.A. - IMESP
FUNDAÇÃO PRÓ-SANGUE
AGEMVALE (AGÊNCIA METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE);
HC FAMEMA (HOSPITAL DAS CLÍNICAS DA FACULDADE DE MEDICINA DE MARÍLIA);

Fonte TC-022113.989.20-6.

[167] A Secretaria Particular é umas das 26 Secretarias de Estado do Governo de São Paulo. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.gov.br/orgaos-e-entidades/secretarias/secretaria-particular/ Acesso em: 30 mar. 21

ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO

A partir do exame dos dados recebidos, no triênio 2018 – 2020, constatou-se uma redução de 11, 93% nos valores liquidados com locações pelo Estado.

No caso do Poder Executivo (Administração Direta e Indireta), a redução com despesas de locação foi da ordem de 7%, se comparado com o exercício anterior. Em termos de quantidade, houve uma redução de 2,20% no número de imóveis locados.

Tabela 105 - Quantidade de locações por ano (2018 a 2020)

Quantidade de locações que estavam vigentes em 2018, 2019 e 2020		
2018 < R$ 10.000,00	370	Redução de 2,16% (2018 a 2020)
2019< R$ 10.000,00	364	
2020< R$ 10.000,00	362	
2018> R$ 10.000,00	220	Redução de 2,27% (2018 a 2020)
2019> R$ 10.000,00	224	

Fonte: TC-022113.989.20-6

No ano de 2020, os gastos do Poder Executivo com locações de imóveis corresponderam a **0,05% do total das despesas**, não possuindo, portanto, grande representatividade[168].

[168] Em relação aos demais Poderes e Ministério Público: 0,78% - Poder Judiciário; 0,01% - Legislativo; 0,48% - Ministério Público (da despesa liquidada total). Considerando todos os Poderes e o Ministério Público a representatividade é 0,09%.

Tabela 106 - Gastos do Poder Executivo com locações de imóveis

PODER EXECUTIVO - DESPESAS TOTAIS	240.982.075.131,68	240.982.075.131,68	219.574.368.024,82
Poder Executivo - Despesas com Locações	**114.358.904,30**	**114.358.904,30**	**104.869.519,09**
33903691 - Locação de Imóveis PF	33.839.782,01	33.839.782,01	31.173.802,25
33903991 -Locação de Imóveis PJ	80.519.122,29	80.519.122,29	73.695.716,84
% em relação ao total das despesas	0,05%	0,05%	0,05%

Fonte: TC-022113.989.20-6

Os maiores dispêndios situaram-se, pela ordem, na Secretaria da Segurança Pública, Defensoria Pública, Secretaria da Saúde, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Secretaria de Governo. Ilustrativamente:

Tabela 107 - Despesa com locação Liquidada em 2020 dos órgãos do Poder Executivo e percentual em relação ao total das despesas de locação

ÓRGÃO	2020	PERCENTUAL
	LIQUIDADO	
SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	**43.057.140,24**	37,65%
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO	**19.708.453,03**	17,23%
SECRETARIA DA SAUDE	**12.306.080,66**	10,76%
SECR. DESENV. ECONOMICO	**8.428.090,93**	7,37%
SECRETARIA DE GOVERNO	**8.155.274,86**	7,13%
SECRETARIA DA EDUCACAO	**7.082.248,03**	6,19%
SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA	**4.780.582,34**	4,18%
SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	**1.856.045,25**	4,10%
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	**4.692.739,62**	1,62%
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	**1.200.137,78**	1,05%
CASA CIVIL	**658.844,40**	0,58%
SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	**604.658,15**	0,53%

ÓRGÃO	2020 LIQUIDADO	PERCENTUAL
SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	500.414,65	0,44%
SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	492.701,69	0,43%
SECRETARIA DE ESPORTES	375.525,43	0,33%
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	230.032,89	0,20%
SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	169.886,32	0,15%
SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES	60.048,03	0,05%
SEC.DO EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	0,00	0,00%
SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HIDRICOS	0,00	0,00%
SECRETARIA DE ENERGIA E MINERACAO	0,00	0,00%
SECRETARIA DE TURISMO	0,00	0,00%
TOTAL	**114.358.904,30**	**100,00%**

Fonte: TC-022113.989.20-6

Com relação à motivação para o Estado tornar-se locatário de imóveis, inobstante possuir 30.551 imóveis próprios[169], pertinente reproduzir trecho do Relatório da Fiscalização:

> A opção pelas locações em detrimento do uso de próprios, segundo dados obtidos junto à amostra, se dá em grande parte dos órgãos pela ausência de próprios estaduais que satisfaçam suas necessidades. Porém, alguns órgãos possuem necessidades específicas, como a Secretaria da Segurança Pública (Delegacias de Polícia), Fundação Padre Anchieta (locações são pontos estratégicos para acomodar as instalações e operações das estações dos Serviços de Radiodifusão de Sons e Imagens e de Retransmissão de Televisão, disciplinados por normas técnicas do Ministério das Comunicações) e o Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT (pela necessidade de montar um laboratório de estruturas leves e por ser estratégica a proximidade com a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A - Embraer optando por se instalar no Parque Tecnológico de São José dos Campos).

169 Dados disponíveis em: <http://www.transparencia.sp.gov.br/patrimonio.html>. Acesso em> 16 jun. 2021.

A fiscalização operacional observa, entretanto, que a locação deve ser precedida de laudo de avaliação. Assim, não obstante o Estado disponha departamentos específicos para realizar, gratuitamente, a avaliação – como é o caso do Centro de Engenharia e Cadastro Imobiliário da Procuradoria Geral do Estado – CECI da PGE – os órgãos que almejam locar imóveis têm recorrido a terceiros para a elaboração, gerando, no triênio 2018 – 2020, um custo de R$ 578.190,00 ao erário estadual.

De outra sorte, os contratos de locação e os valores dispendidos não são submetidos à integral transparência pública. Diante da amostra analisada, verificou-se que mais de 50% dos órgãos não disponibilizam os dados referentes às locações em nenhum local.

Tabela 108 - Disponibilização de informações sobre Contratos de Locação de Imóveis

Os contratos de locação de imóveis estão disponibilizados em algum local para consulta pela população?		Em quais locais os contratos de locação de imóveis estão disponibilizados para consulta pela população?		
		No site do órgão	No portal da transparência estadual	Outros
SIM	16	6	5	6
%	48,48%	37,50%	31,25%	37,50%
NÃO	17			
%	51,52%			

Fonte: TC-022113.989.20-6

Tabela 109 - Disponibilização de valores gastos com locações

Os valores gastos com locação de imóveis estão disponibilizados em algum local para consulta pela população?		Em quais locais os valores gastos com locação de imóveis estão disponibilizados para consulta pela população?			
		No site do órgão	No portal da transparência estadual	Nos contratos de locação disponibilizados na rede à população.	Outros
SIM	16	4	7	1	6
%	48,48%	25,00%	43,75%	6,25%	37,50%
NÃO	17				
%	51,52%				

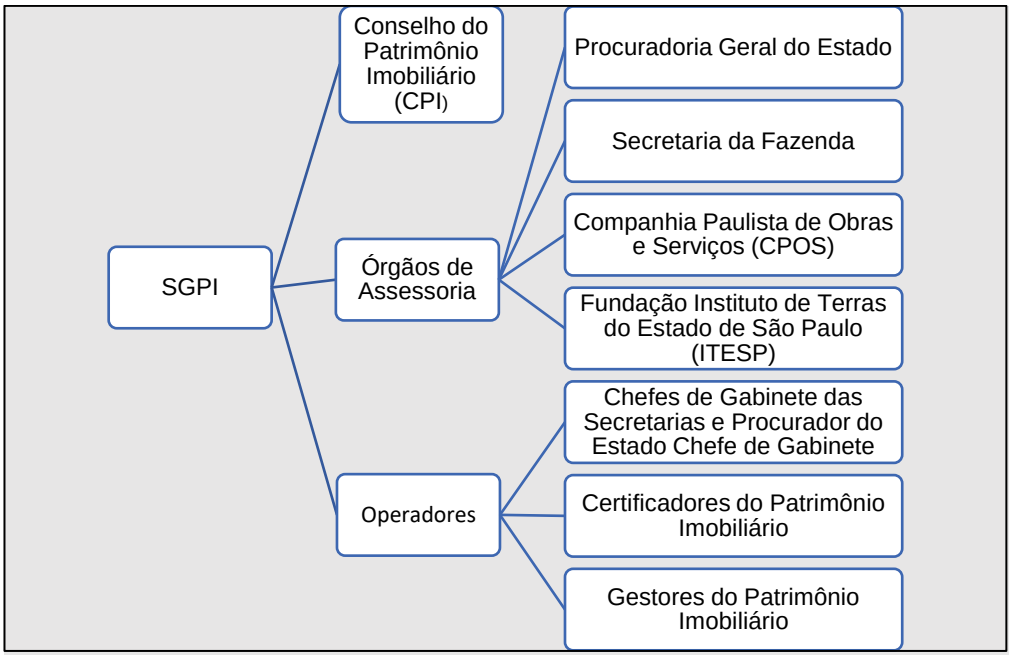
Fonte: TC-022113.989.20-6

Essa situação de baixa publicidade evidencia, segundo a Fiscalização, contrariedade à Lei de Acesso à Informação(Lei Federal nº 12.527/2011).

Cabe observar, ainda, que há iniciativas para redução dos valores despendidos, tais como, o compartilhamento de imóveis com outros órgãos; a reforma/ampliação ou até mesmo construção de próprios para serem utilizados; e convênios para uso de imóveis dos Municípios. Outras iniciativas também foram relatadas como, por exemplo, renegociação de contratos e adoção de regime de teletrabalho.

Quanto à gestão do patrimônio imobiliário, o Estado de São Paulo criou o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário – SGPI regido pelo Decreto nº 61.163/2015. A finalidade desse sistema consiste em elaborar, propor e executar a política de patrimônio imobiliário do Estado. O SGPI é composto por Órgãos, Sistemas e Operadores, como representado no gráfico abaixo:

Quadro 18 - Componentes do Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário



Fonte: TC-022113.989.20-6

O Conselho do Patrimônio Imobiliário – CPI é órgão subordinado à Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão, sendo o ator central do SGPI, pois é o órgão de assessoria direta do Governador, competindo-lhe a edição de normas para gestão do patrimônio e a apuração e correção de irregularidades.

O SGPI, por sua vez, utiliza o Sistema de Gerenciamento de Imóveis – SGI que armazena e atualiza os dados e informações referentes aos imóveis. A atualização desse banco de dados é realizada por meio dos operadores vinculados ao SGPI.

No âmbito da estrutura do SGPI, nos termos do Decreto 61.163/15, é obrigatória a existência dos denominados “certificadores do patrimônio imobiliário” que são os agentes responsáveis pelo controle geral dos imóveis sob responsabilidade de cada Órgão/Entidade, competindo-lhes acompanhar o registro dos imóveis no sistema, bem como controlar o desempenho dos respectivos gestores de cada imóvel.

Todavia, existem órgãos/entidades que não possuem certificadores do patrimônio imobiliário, bem como, em outros casos, os certificadores não possuem o nível hierárquico exigido, ou ainda, o órgão desconhece a existência de certificador. Ilustrativamente:

Tabela 110 - Certificadores de Patrimônio Imobiliário da amostra

-	Orgãos que possuem certificadores	Orgãos que possuem certificadores, mas que não são Chefes de Gabinete	Órgãos que não possuem certificadores	Não souberam informar se há certificador
Totais	47	24	9	12
% da amostra	69,12%	35,29%	13,24%	17,65%

Fonte: TC-022113.989.20-6

Desse modo, conforme anota a Fiscalização, a problemática envolvendo os “certificadores do patrimônio imobiliário” impede um controle eficiente sobre o patrimônio imobiliário, ensejando a falta de informação ou informação inadequada em relação aos imóveis próprios ou locados, impactando na decisão de locar ou utilizar um imóvel.

De outro modo, constatou-se que os operadores do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis não recebem treinamento periódico sobre a adequada utilização do sistema. Nesse particular, a fiscalização operacional frisou que a ausência de capacitação quanto ao uso da ferramenta pode ocasionar problemas na confiabilidade da base de dados do SGI, em virtude de inserções indevidas por usuários não capacitados ao uso do sistema.

Verificou-se, ainda, que muitos imóveis não possuem gestores designados, ou, por outro lado, que há uma grande quantidade de imóveis sobre a responsabilidade de um único gestor. Precisamente:

Tabela 111 - Situação dos gestores em órgãos/entidades da amostra

Em relação aos Gestores de imóveis e suas responsabilidades no controle do patrimônio, marque as opções que expressam a situação atual do seu órgão:			
	Existem imóveis sem gestores	**Há gestores com mais de 20 imóveis sob sua responsabilidade**	**Existem UGEs que não possuem gestores de patrimônio imobiliário**
SIM	6	15	7
%	8,82%	22,06%	10,29%
NÃO	45	36	44
%	66,18%	52,94%	64,71%
O Órgão não possui gestores de imóveis	17	17	17
%	25,00%	25,00%	25,00%

Fonte: TC-022113.989.20-6

Nesse sentido, a Fiscalização propõe um acompanhamento mais eficaz e frequente em relação às designações de gestores de imóveis e as respectivas quantidades de imóveis que cada um deve gerenciar, no intuito de melhorar a gestão e contribuir para a fidedignidade dos registros no SGI.

A fiscalização operacional verificou, também, problemas na fidedignidade das informações sobre o patrimônio próprio e de terceiros constantes do SGI. Isso porque foram encontradas situações que podem ensejar a falta de confiabilidade nos dados, como datas de atualização do cadastro do imóvel muito antigas, ausência de validação de alteração cadastral e inconsistências entre as relações de imóveis enviadas por alguns órgãos e os respectivos cadastros do SGI.

Chama a atenção a situação verificada na Secretaria de Educação, na qual se verificam várias divergências de registro em relação aos imóveis locados.

Tabela 112 - Inconsistências verificadas nos registros dos imóveis da Secretaria da Educação

Nº SGI	Cadastro no SGI	Controle do Órgão	Valor de Locação SGI	Valor de Locação - Controle do Órgão	Última atualização no SGI
90	Locação	Locação	R$ 100.278,20	R$ 106.084,31	08/01/2021
91	Locação	Locação	R$ 21.966,49	R$ 21.966,49	23/12/2020
452	Locação	Locação	R$ 8.556,35	R$ 8.908,02	08/01/2021
466	Locação	Locação	R$ 42.880,94	R$ 42.880,94	08/01/2021
476	Locação	Locação	R$ 3.864,78	R$ 3.864,78	08/01/2021
529	Locação	Locação	R$ 7.029,84	R$ 7.029,84	28/01/2019
26164	Locação	Locação	R$ 2.959,38	R$ 1.372,44	06/01/2021
26184	Locação	Locação	R$ 4.117,32	R$ 1.372,44	06/01/2021
34401	Locação	Não está no controle do órgão	R$ -	R$ -	15/03/2016
47797	Locação	Locação	R$ 21.478,25	R$ 21.478,25	29/08/2019
48450	Locação	Locação	R$ 1.372,44	R$ 2.958,18	06/01/2021
48451	Locação	Locação	R$ 1.372,44	R$ 4.117,33	27/01/2021
48452	Locação	Locação	R$ 1.372,44	R$ 1.372,44	06/01/2021
50996	Locação	Locação	R$ 38.000,00	R$ 38.000,00	26/09/2029
51835	Locação	Locação	R$ 286.149,15	R$ 286.149,15	08/01/2021
51944	Locação	Locação	R$ 14.361,67	R$ 14.361,67	06/01/2021
55657	Cessão	Locação	R$ -	R$ 3.000,00	08/01/2021
61741	Locação	Não está no controle do órgão	R$ -	R$ -	02/10/2017
62005	Locação	Locação	R$ 22.082,00	R$ 23.542,01	24/05/2019

Fonte: TC-022113.989.20-6

Desse modo, diante da falta de fidedignidade dos registros, não há como extrair do SGI dados confiáveis sobre a quantidade de imóveis, os valores dispendidos com locações e outras informações que são relevantes nos processos de tomada de decisão.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os desacertos operacionais encontrados evidenciam, sobretudo, impropriedades na gestão e controle dos imóveis locados, inclusive, com falhas na transparência integral dos gastos com locação. Desse modo, a fiscalização operacional encaminha as seguintes propostas de recomendação ao Conselho do Patrimônio Imobiliário para que:

a) Mantenha atualizada a relação de operadores do SGI a fim, inclusive, de atender o previsto no inciso XVII, do art. 11, do Decreto 61.163/15.

b) Oferte treinamentos virtuais ou presenciais, a depender da situação, a respeito das ferramentas disponíveis para atualização da situação do patrimônio imobiliário e também para atender o previsto no inciso VIII, do artigo 11, do Decreto 61.163/15.

c) Acompanhe de forma mais eficaz e frequente as designações de gestores de imóveis e as respectivas quantidades de imóveis que cada um deve gerenciar, cumprindo o disposto nos incisos XI e XVII, do art. 11, do Decreto 61.163/15.

d) Cumprindo o estabelecido no inciso V, do art. 9º e XI, do art. 11, ambos do Decreto 61.163/15, determine as correções necessárias nas bases de dados de imóveis de terceiros de todos os Órgãos/Entidades no SGI e encontre meios de manter a base de dados do sistema atualizada, pois se faz mister que os órgãos mantenham os registros do SGI em consonância com a realidade, visto que dados inconsistentes não proporcionam fidedignidade aos relatórios emitidos;

e) Providencie a divulgação, no Portal da Transparência Estadual, dos dados sobre locações, de forma a dar cumprimento ao inciso IV do art. 8º da Lei 12.527/11, da mesma forma que já o faz com imóveis próprios do Estado.

15.7 INSTITUTO ADOLFO LUTZ - IAL (TC-017629.989.20-3)

Fiscalização: Relatório de natureza operacional sobre a atuação do Instituto Adolfo Lutz (IAL), com destaque nas ações relacionadas à pandemia da COVID-19 (TC-017629.989.20-3).

Objetivo: Avaliar a atuação do Instituto Adolfo Lutz (IAL), no ano de 2020, com destaque às ações relacionadas ao enfrentamento da Covid-19**.**

Período abrangido pela Fiscalização: 2020

Períodos de realização da fiscalização: planejamento de 25/08/2020 a 09/09/2020; execução de 10/09/2020 a 28/02/2021; e relatório de 01/03/2021 a 31/03/2021.

VISÃO GERAL

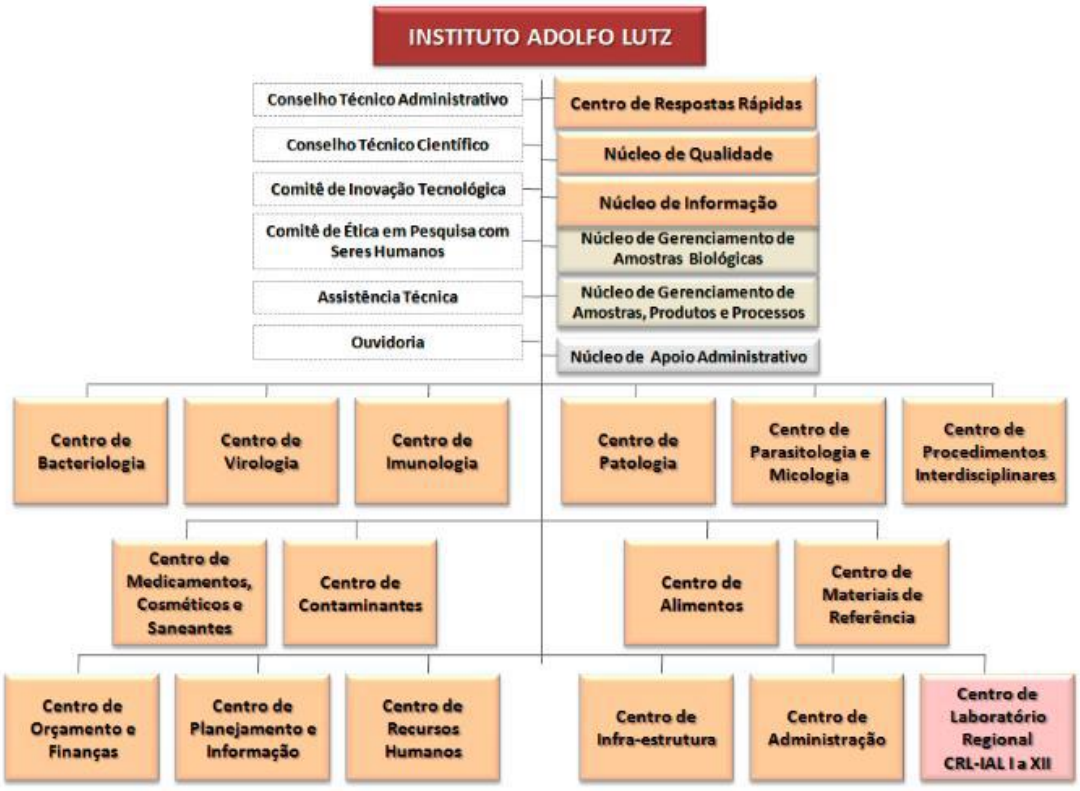
O Instituto Adolfo Lutz integra a estrutura da Coordenadoria de Controle de Doenças – CCD da Secretaria da Saúde, nos termos do art. 3º, inciso X, do Decreto nº 54.739, de 2 de setembro de 2009.

De acordo com o Decreto nº 55.601, de 22 de março de 2010, o IAL é considerado instituição de pesquisa (art. 1º, parágrafo único) e possui as seguintes finalidades (art. 2º): “I - orientar a organização dos serviços técnico-especializados em alta tecnologia para elucidação e diagnóstico de doenças de interesse da saúde pública; II - controlar a qualidade da produção dos

laboratórios pertencentes às unidades do Estado, por meio de introdução de tecnologias, avaliação e treinamento; III - atuar como referência técnica aos laboratórios integrantes do Sistema Único de Saúde-SUS/SP; IV - coordenar, supervisionar e habilitar laboratórios, inclusive particulares, para exercerem atividades relacionadas com realização de exames de saúde pública; V - realizar atividades laboratoriais, investigações e pesquisas de complexidade relacionadas à sua área de atuação e promover a divulgação dos resultados; VI - informar aos Sistemas de Vigilâncias sobre os resultados das investigações e das observações realizadas pelo Instituto, consideradas relevantes para controle ou eliminação de agravos e riscos à saúde da população; VII - participar da elaboração das diretrizes e definições das políticas de Saúde e Ciência e Tecnologia".

A estrutura do IAL pode ser representada pela figura abaixo:

Quadro 19 - Estrutura do Instituto Adolfo Lutz



Fonte: TC-017629.989.20-3

Do ponto de vista orçamentário, a Unidade Gestora (UG) do IAL está vinculada à Unidade Orçamentária (UO) da Coordenadoria de Controle de Doenças (CCD), cujos recursos são oriundos do Fundo Estadual de Saúde (Fundes).

Para o custeio de suas atividades, em 2020, o IAL dispôs de recursos oriundos dos Programas Orçamentários 930 – Atendimento Integral e Descentralizado no SUS no Estado de São Paulo, 932 – Vigilância em Saúde, 933 – Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, 940 – Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS e 941 – Expansão e Modernização na Saúde.

Até junho de 2020, o IAL havia empenhado R$ 64.916.432,93, com recursos do Tesouro – dotação e crédito suplementar (Fonte 1) e recursos vinculados federais (Fonte 5), além de vinculados ao Fundo Especial de Despesa do Instituto Adolfo Lutz (FEDIAL) (Fonte 3). Até o final de 2020, este valor chegou a R$ 130.796.384,85.

Da dotação atualizada do IAL (UGE 90177), foi empenhado e liquidado o correspondente a 87%, em 2020, enquanto em relação ao FEDIAL (UGE 90037) houve empenho e liquidação de apenas 31% da sua dotação atualizada.

Especificamente, a Fiscalização analisou os seguintes aspectos do IAL: **(i)** infraestrutura e quadro de pessoal; **(ii)** capacidade operacional no processamento das amostras de vigilância da doença; **(iii)** aquisição, recebimento e distribuição de kits de testagem; **(iv)** cumprimento de prazos na realização dos exames e liberação dos resultados; **(v)** rejeição de amostras biológicas coletadas pelas unidades de saúde para a realização dos testes; **(vi)** habilitação de laboratórios públicos e privados para realização do exame RT-PCR para diagnóstico da Covid-19; e **(vii)** armazenamento e acondicionamento das amostras positivas no Biobanco Covid-19.

ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO

Na análise dos últimos cinco anos (2016-2020), a DCG anotou que houve pouca variação nos empenhos realizados, bem como que, se considerada a inflação no período, “enquanto os recursos do tesouro (Fonte 1) apresentaram ligeira redução de 2019 para 2020 (9,9%), os vinculados federais (Fonte 5) tiveram aumento de 75,2% no último ano”. Segundo a DCG, o valor total empenhado caiu quase 20% de 2016 para 2020.

Do total de R$ 130,796 milhões empenhados em 2020 para a UG do IAL (o que inclui IAL e FEDIAL), R$ 22,558 milhões foram empenhados para o enfrentamento à Covid-19, o que representa 17% do total. Desse valor, 58,4% foram utilizados para o pagamento de servidores, 12,6% para a aquisição de kits para diagnóstico de SARS-Covid e o restante foi usado para aquisições e contratações diversas relacionadas à atuação do Instituto na testagem da Covid-19.

Ao analisar esses dados, a DCG afirma que eles podem representar “que, financeiramente, pouco foi dispendido com o IAL especificamente para o combate à pandemia, e/ou foram remanejados recursos que seriam inicialmente destinados a outras áreas do Instituto”.

Na implementação da Agenda de Desenvolvimento Sustentável de 2030, da ONU, o IAL está relacionado ao ODS 3 (Saúde e Bem-Estar) da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, que possui por objetivo “assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades” e também ao ODS 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura, que tem por finalidade “construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”. Tais objetivos possuem diversas metas, dentre as quais a Fiscalização destaca a 3.c: “Aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento e formação, e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente

nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento".

Segundo a Fiscalização, "o Estado de São Paulo precisa concentrar esforços para ampliar os investimentos no IAL - Laboratório Nacional em Saúde Pública e Laboratório de Referência Macroregional para diversos agravos dentro da Rede Nacional de Laboratórios de Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde".

Aponta ainda o órgão desta Casa que três metas estão relacionadas a pesquisas na área da saúde, finalidade esta que levou à criação do Biobanco Covid-19 do Estado de São Paulo[170].

Nas ações relacionadas ao combate à Covid-19, o IAL foi responsável pela implantação do **Biobanco de SARS-CoV2**, regulamentado pela Resolução SS-40, de 27/03/2020 (DOE de 28/03/2020), tendo por objetivo (art. 2º): "I - Armazenar e gerenciar as amostras clínicas positivas para SARS-CoV-2 no Estado de São Paulo e suas informações associadas, com rastreabilidade e qualidade; II - Garantir a segurança e as adequações técnica, ética e jurídica do acervo e das informações associadas de acordo com legislação vigente; e III - Propiciar, através do acervo do Biobanco-COVID-19, o desenvolvimento de protocolos de pesquisa no Instituto ou multicêntricos".

O Biobanco foi constituído para armazenar e gerenciar as amostras positivas de Covid-19, com vistas à garantia de sua segurança e à realização de pesquisas com o material coletado. Assim, os testes positivos de SARS-CoV-2,

[170] São as seguintes finalidades: "3.b - Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis, que afetam principalmente os países em desenvolvimento, proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha, que afirma o direito dos países em desenvolvimento de utilizarem plenamente as disposições do acordo TRIPS sobre flexibilidades para proteger a saúde pública e, em particular, proporcionar o acesso a medicamentos para todos"; "9.5 - Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento"; e "9.b - Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, diversificação industrial e agregação de valor às commodities".

realizados por laboratórios públicos e privados, devem ser encaminhados ao Biobanco no prazo de 48 horas.

No entanto, a Fiscalização apontou duas ocorrências com relação ao Biobanco: **(i)** apesar de iniciar o recebimento de amostras em março de 2020, o procedimento para armazenamento delas somente foi definido em maio de 2020; e **(ii)** o funcionamento e o procedimento necessários para a disponibilização de amostras para projetos de pesquisa aprovados não haviam sido concluídos em 2020.

Também compete ao IAL realizar análises laboratoriais de interesse da Vigilância Epidemiológica (incisos V e VI do art. 2º do Decreto Estadual nº 55.601/10), bem como informar o Sistema de Vigilância sobre resultados de exames considerados relevantes para controle ou eliminação de agravos e riscos à saúde da população, o que inclui casos de COVID-19.

Outra atribuição do IAL é a de organizar os serviços técnico-especializados em alta tecnologia para diagnóstico de doenças de interesse da saúde pública, além de coordenar, supervisionar e habilitar laboratórios, públicos e privados, para realizarem exames, inclusive de Covid-19.

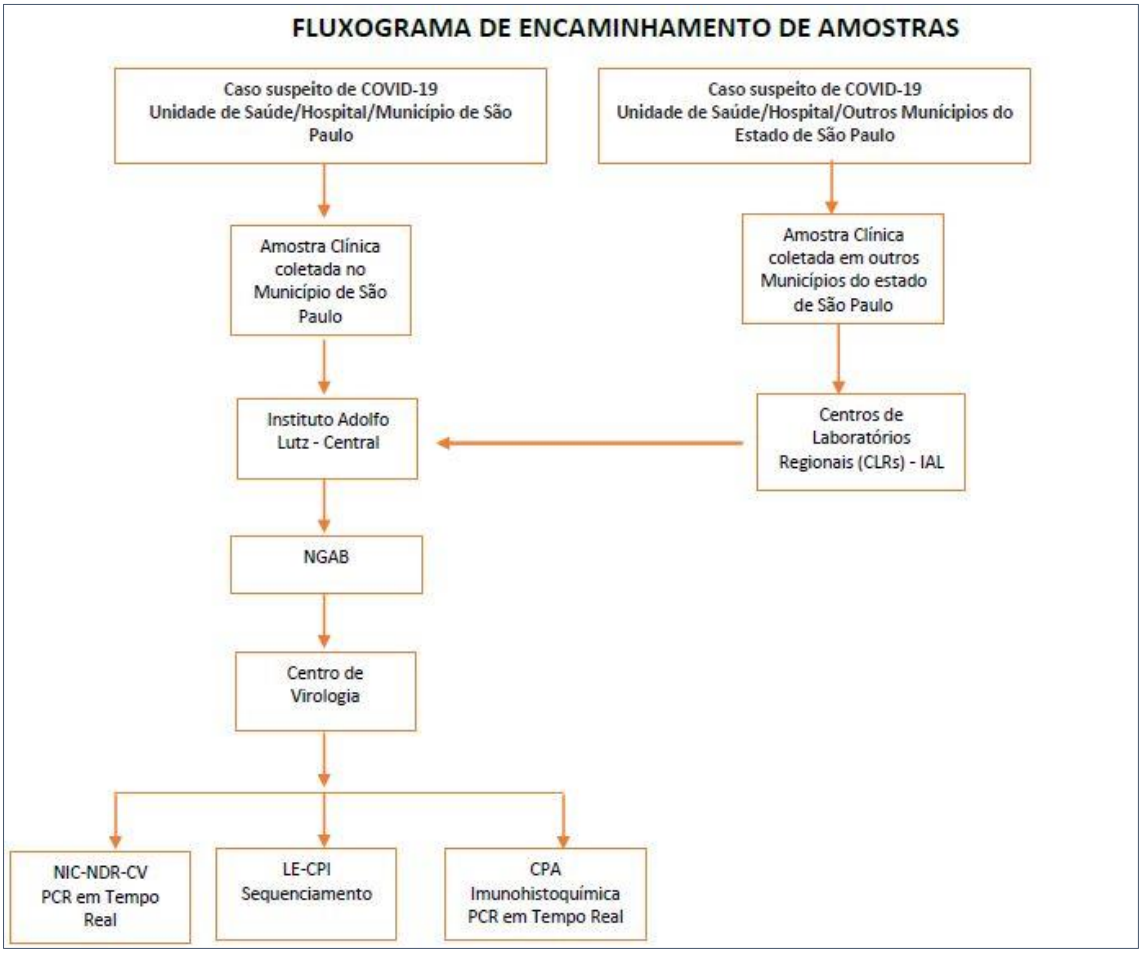
Dentro desta competência, o IAL editou 05 protocolos laboratoriais para a realização de exames de SARS-Cov-2 no exercício de 2020, sendo o primeiro em 30/01/2020 e o último em 23/09/2020[171]. De acordo com esses protocolos, as instituições e unidades de saúde devem encaminhar as amostras do exame RT-PCR de interesse da Vigilância Epidemiológica com suspeita de Covid-19 para o IAL – Laboratório Central ou seus Centros de Laboratórios Regionais.

Constatou a Fiscalização que, ao longo de 2020, o processamento de amostras de exames foi descentralizado. Inicialmente, as amostras coletadas

[171] Os protocolos e datas são: 1º protocolo: 30/01/2020; 2º protocolo: 26/02/2020; 3º protocolo: 29/05/2020; 4º protocolo: 03/07/2020; 5º protocolo: 23/09/2020.

em todo o Estado deveriam ser enviadas ao Laboratório Central do IAL, seja diretamente, quando no Município de São Paulo, seja por intermédio dos Centros de Laboratórios Regionais (CLRs), conforme a figura a seguir:

Quadro 20 - Fluxograma de Encaminhamento de Amostras



Fonte: TC-017629.989.20-3

A partir de abril, houve a descentralização do sistema, com a inclusão de regionais do IAL no processamento de amostras, assim como cadastramento de laboratórios de apoio que passaram a também processar amostras encaminhadas pelo IAL.

Além da descentralização, houve o aumento do número de Unidades do IAL e laboratórios de apoio para o diagnóstico de casos de Covid-19, que passou de 07 (Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Bauru, Sorocaba, Santos, Santo André e Rio Claro) para 09 (com a inclusão de Marília e Presidente Prudente).

Este aumento de centros regionais foi sugerido no Relatório Parcial da Fiscalização, como forma de diminuir o tempo de transporte das amostras e reduzir o prazo para liberação dos resultados. Diante de sua implementação, não foi reiterado no Relatório Final.

Outro aspecto apontado pela Fiscalização tratou do **Sistema Gerenciador de Ambiente Laboratorial (GAL)**, que é utilizado para cadastramento das amostras submetidas a exame de SARS-CoV-2, e possui relevância para a identificação do quadro da Covid-19 no Brasil e para a tomada de decisões a respeito do enfrentamento da doença[172].

Nesse ponto, a Fiscalização indicou cinco aspectos em relação ao Sistema GAL: **(i)** ausência de obrigatoriedade do preenchimento do campo "endereço do paciente" ao ser cadastrado um exame; **(ii)** impossibilidade de emissão de relatórios consolidados por agravo, no GAL, pelos municípios; **(iii)** ausência de confiabilidade dos dados dos exames de Covid-19 disponíveis no GAL; **(iv)** considerável parte das amostras coletadas para investigação da Covid-19 foram rejeitadas pelo IAL; e **(v)** Deficiência no controle de amostras coletadas para investigação da Covid-19.

[172] Conforme Relatório da Fiscalização, o GAL possui os seguintes objetivos e funções: "a) informatizar o Sistema Nacional de Laboratórios de Saúde Pública das Redes Nacionais de Laboratórios de Vigilância Epidemiológica e Vigilância em Saúde Ambiental, proporcionando o gerenciamento das rotinas, o acompanhamento das etapas para realização dos exames/ensaios e a obtenção de relatórios produção / epidemiológicos / analíticos nas redes estaduais de laboratórios de saúde pública; b) enviar os resultados laboratoriais de casos suspeitos ou confirmados das Doenças de Notificação Compulsórias (DNC) ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan); c) auxiliar nas tomadas de decisões epidemiológicas e gerenciais dos laboratórios de saúde; d) gerar relatórios gerenciais e de produção nas Redes de Laboratórios de Saúde Pública (específicos e epidemiológicos); e e) subsidiar as tomadas de decisões pelas Vigilâncias nas esferas Nacional, Estadual e Municipal".

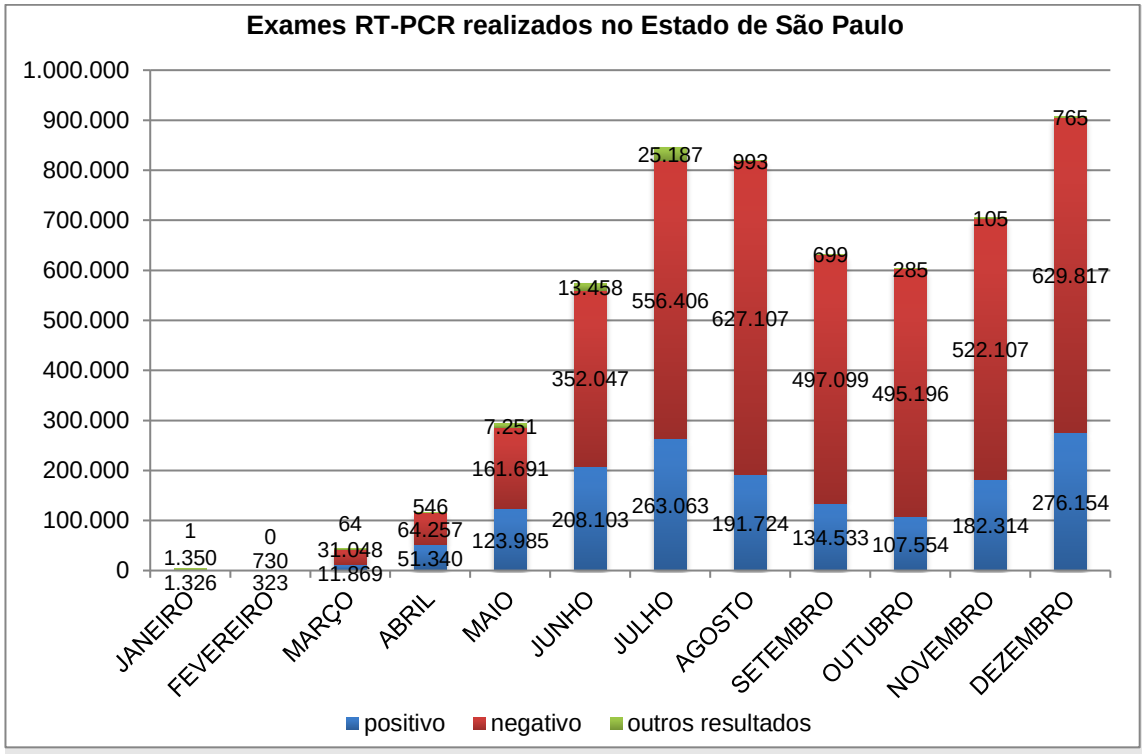
Com relação à inclusão do endereço do paciente, o IAL informou que sua obrigatoriedade depende de ação a ser tomada pela esfera federal. Além disso, as unidades de saúde podem não ter todas as informações do paciente no momento da coleta dos exames, sendo que a obrigatoriedade de preenchimento desse dado pode levar a maior tempo no encaminhamento das amostras ao laboratório. Por fim, afirma que a GAL não é um sistema de notificação, mas apenas de gerenciamento laboratorial de amostras e processos.

Na visão da Fiscalização, porém, as razões apresentadas não justificam as falhas apontadas, pois também cabe aos entes estaduais a tomada de providências para o correto mapeamento da incidência da Covid-19. Além disso, considerando as funções do GAL, o sistema não se resume ao gerenciamento laboratorial, sendo responsável pelo envio de resultados laboratoriais de casos suspeitos de doenças cuja notificação é obrigatória. De acordo com o órgão de instrução desta Casa: “Destaca-se ainda que foi criada uma Base de Testagem do Estado de São Paulo, com dados extraídos dos sistemas GAL e e-SUS, além de informações prestadas pelos laboratórios em atendimento à Resolução 80/2020 (SÃO PAULO, 2020). Esta Base de Testagem é utilizada pela CCD para ‘investigação epidemiológica da Covid-19 e monitoramento de risco de propagação da doença’, além do Sivep-Gripe e do e-SUS VE. Dos dados constantes da Base de Testagem como extraídos do GAL, os campos referentes ao CEPs dos pacientes não constam preenchidos, informações que estão presentes nas demais extrações”.

Sobre a impossibilidade de emissão de relatórios consolidados por agravo, no GAL, pelos municípios, vale dizer que se trata de um ponto que já constou nas fiscalizações operacionais realizadas nos anos de 2016 e 2019, tendo sido constatado que não houve a ampliação do perfil de acesso aos municípios em 2020.

A respeito dos exames de Covid-19 realizados pelo IAL, em 2020, do tipo RT-PCR, a Fiscalização constatou o seguinte número:

Gráfico 30 - Testes tipo RT-PCR realizados mensalmente no Estado de São Paulo, em 2020 – por data de coleta da amostra



Fonte: TC-017629.989.20-3

Apontou, no entanto, a existência de incongruências nos resultados de alguns exames, uma vez que houve a identificação de resultados positivos em janeiro de 2020, ao passo que o primeiro caso positivo confirmado pelo IAL no Brasil ocorreu apenas em 26/02/2020. Ainda neste ponto, a Fiscalização confrontou dados inseridos no GAL sobre datas de sintomas, de exames e de liberação dos resultados, que apresentavam inconsistências, chegando à conclusão que tais erros podem ser atribuídos ao preenchimento equivocado da plataforma.

Em sua defesa, o IAL informou que não lhe compete o preenchimento das informações de dados dos primeiros sintomas e da coleta,

que é realizada pelas unidades requisitantes dos exames. Entendeu a Fiscalização, por sua vez, que o Instituto poderia propor melhorias ao GAL, de modo a reduzir as possibilidades de erros no momento do preenchimento dos campos, bem como auditar os dados incluídos no sistema pelas unidades demandantes dos exames, para detectar erros, realizar a sua correção e orientação quanto ao correto preenchimento.

O quarto apontamento da Fiscalização trata da rejeição de amostras de testes de RT-PCR para Covid-19, que, em relação ao IAL Central foram elevados nos meses de fevereiro e março de 2020, em percentuais de 21% e 17%, respectivamente. A partir de abril, os percentuais foram reduzidos, ficando abaixo de 5%, chegando a 0% nos meses de julho, agosto, outubro, novembro e dezembro.

Nas unidades regionais, o percentual também foi alto em alguns meses, “como Ribeirão Preto, que apresentou 10% de rejeição em abril e maio e 13% em dezembro, São José do Rio Preto, que devolveu 21% das amostras encaminhadas para a regional em abril e 13% em maio, e Presidente Prudente, que rejeitou 14% das amostras em dezembro. A regional de Marília é a que apresentou maior número de amostras rejeitadas em relação às recebidas em 2020, devolvendo 26% das amostras em setembro, 22% em outubro, 16% em novembro e 14% em dezembro”. Ao todo, a Fiscalização aponta que mais de 20.000 testes não foram realizados pelo IAL, com a necessidade de nova coleta, o que nem sempre é possível.

Do ponto de vista técnico, para que o IAL realize os testes, as amostras devem ter sido colhidas entre o 3º e o 7º dia após o início dos sintomas, quando o indivíduo está na fase aguda da infecção. Fora desse período, ela é considerada inadequada, impossibilitando o seu exame. Outra causa de não utilização da amostra é o falecimento do paciente.

Neste aspecto, a Fiscalização aponta que a alteração dos protocolos do IAL pode ter levado ao maior índice de aproveitamento das

amostras de exames PT-PCR, no sentido de orientar e estipular o fluxo de coleta e encaminhamento das amostras para análise.

Ainda que a competência para o recolhimento das amostras diretamente dos pacientes e seu acondicionamento para envio ao IAL não sejam de competência da Origem, a Fiscalização reiterou a recomendação do Relatório Parcial, de que o Instituto "Aprimore a orientação e capacitação de recursos humanos das unidades de saúde demandantes do teste para diagnóstico da Covid-19, em especial para que realizem coletas, cadastramentos, acondicionamentos e transporte das amostras de forma adequada e em atendimento aos protocolos publicados, a fim de se evitar que amostras coletadas sejam devolvidas".

Por fim, o quinto apontamento tratou do controle de amostras não cadastradas no GAL e das amostras sem acompanhamento, devolvidas aos laboratórios onde foram coletadas por não estarem aptas ao exame.

Dentre os dados levantados pela Fiscalização, destaca-se que 20.703 amostras foram devolvidas, o que representou ausência de análise laboratorial, procedimento importante para o combate à Covid-19, razão pela qual o Órgão desta Casa propôs aprimoramentos nesse sentido.

Também foram realizados apontamentos a respeito do **processamento das amostras para diagnóstico da Covid-19**, com relação aos seguintes aspectos: **(i)** processamento de amostras abaixo da capacidade nominal do IAL; **(ii)** baixa utilização de kits de testagem; **(iii)** não cumprimento de prazo de liberação de resultado de exame; **(iv)** contratação de laboratórios privados para a realização de exames a cargo do IAL, quando a rede pública estadual era suficiente; e **(v)** divergências na contabilização de amostras encaminhadas à Plataforma de Laboratórios.

De acordo com dados levantados pela Fiscalização, o IAL operou com capacidade de processamento de amostras abaixo da capacidade

informada, gerando acúmulo de exames a serem liberados. A média diária de liberação de resultados foi de 58,5 até 17/03/2020, sendo que a capacidade de processamento informada foi de 100 exames/dia, apresentando nesta data 2.744 resultados a serem liberados.

A partir da segunda quinzena de março, “o IAL recebeu 26.753 novas amostras, liberando 8.134 resultados até 07/04/20, quando poderia ter realizado até 25.708 testes, ou seja, pouco mais de 30% do que poderia ter sido realizado considerando a capacidade informada para o período, o que resultou no acúmulo de 21.363 amostras sem os resultados liberados. A média diária de liberação de resultados no período foi de 387,3 com a capacidade de processamento de 1.300 exames por dia” (p. 61 do Relatório Final).

Ao longo do primeiro semestre de 2020, o IAL ampliou o processamento de exames para diagnóstico de Covid-19, com a inclusão de suas regionais. Mesmo assim, apontou a Fiscalização que o número ficou abaixo da capacidade informada, o que gerou o acúmulo de exames sem resultado liberado, o que teria sido amenizado se o Instituto operasse, diariamente, em sua capacidade máxima.

O segundo ponto levantado pela Fiscalização trata da baixa utilização de kits de testagem PT-PCR pelo IAL. Neste aspecto, foi apontado que o órgão adquiriu 60.000 testes para Covid-19 e recebeu 704.636 do Ministério da Saúde, totalizando 764.636 kits.

Foi constatado que o Instituto liberou 404.262 resultados em 2020, o que resultaria num estoque de 360.374 kits de testagem. No entanto, em resposta a requisição encaminhada pelo Órgão desta Casa, foi informada a existência de apenas 53.368 unidades estocadas em 31/12/2020, o que foi apontado como aspecto a ser aprimorado pela unidade deste Tribunal.

O terceiro aspecto levantado foi o descumprimento dos prazos de liberação de resultado de exames, tema que, segundo a Fiscalização, é

recorrente no IAL desde 2016. De acordo com pesquisa realizada com Municípios, foi apontada melhora na percepção de tais entidades quanto ao atendimento dos prazos de 2019 para 2020. Apesar desse aprimoramento, o Órgão desta Casa recomendou a melhora no cumprimento dos prazos.

Também apontou a Fiscalização que diversos municípios contrataram laboratórios privados para o processamento das amostras de testes PT-PCR, de forma exclusiva ou complementar em relação ao órgãos em análise, sendo tais contratações justificadas por atrasos do Instituto na liberação dos resultados, necessidade de conferir celeridade ao processo de diagnóstico, logística facilitada, testagem de casos não contemplados pelo protocolo do IAL e/ou recusa do recebimento das amostras por este, confirmação de reinfecção etc.

Neste aspecto, 54% das amostras foram processadas em laboratórios privados, 40% pelo IAL, 3% por laboratórios municipais e 3% por laboratórios conveniados. Além disso, foi constatado o gasto de R$ 3 milhões por entidades estaduais para o processamento de 14 mil testes PT-PCR, sendo que a capacidade nominal das unidades estaduais era suficiente para tal demanda.

Por fim, o Relatório Final traz apontamentos a respeito da Plataforma de Laboratórios, criada pela Resolução SS-43, de 01/04/2020, destinada a agrupar os laboratórios públicos e privados responsáveis por realizar o diagnóstico da Covid-19 no Estado de São Paulo.

A coordenação da Plataforma coube ao Diretor do Instituto Butantan, sendo atribuídas ao IAL as seguintes finalidades (art. 2º): “I - Armazenar e gerenciar as amostras clínicas positivas para SARS-CoV-2 no Estado de São Paulo e suas informações associadas, com rastreabilidade e qualidade; II - Garantir a segurança e as adequações técnica, ética e jurídica do acervo e das informações associadas de acordo com legislação vigente; e III - Propiciar, através do acervo do Biobanco-COVID-19, o desenvolvimento de protocolos de pesquisa no Instituto ou multicêntricos”.

Inicialmente, a Plataforma contava com os seguintes laboratórios públicos: **(i)** IAL - Central e Regionais; **(ii)** Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP/Instituto Central; **(iii)** Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto; **(iv)** Fundação Hemocentro de Ribeirão Preto; **(v)** Laboratório de Análises Clínicas e Patologia do Hospital das Clínicas da UNICAMP; e **(vi)** Hemocentro de Botucatu. Posteriormente, novos laboratórios públicos e privados requereram ao IAL a habilitação para fazerem parte da Plataforma.

Foi constatado pela DCG divergência entre os registros diários e mensais de amostras encaminhadas pelas regionais do IAL aos laboratórios da Plataforma, a depender de quem inseriu a informação, se o Instituto ou o laboratório[173].

O IAL justificou tal questão nos seguintes termos: “Por razões gerenciais da plataforma, inicialmente, definiu-se que as amostras seriam recebidas pelo IAL e enviadas fisicamente aos laboratórios de apoio, mas, no sistema, estas amostras ficariam no domínio do IAL, sendo diferenciadas por meio de código de identificação do laboratório de apoio responsável pela execução do exame. Entretanto, quando o fluxo no sistema não é esse e a amostra é encaminhada via sistema ao laboratório de apoio, não é gerada data de recebimento no IAL” (trecho transcrito na p. 82 do Relatório Final).

Porém, a DCG aponta que, de acordo com o fluxograma de análise dos exames de Covid-19, todas as amostras suspeitas para diagnóstico da doença devem ser, primeiro, enviadas ao IAL central ou suas regionais, para que este depois as encaminhe para os laboratórios de apoio. No entanto, foi verificado que o fluxo nem sempre é seguido, sendo frequente o envio de material diretamente aos laboratórios conveniados.

[173] De acordo com a DCG: “verificamos divergências, exceto no mês de junho/2020, entre as quantidades de amostras encaminhadas aos demais laboratórios da plataforma quando informadas de forma diária, por regional do IAL e as quantidades de amostras encaminhadas mensalmente quando informadas por laboratório da plataforma”.

Por esta razão, a DCG sugeriu que o IAL estabeleça padrão de encaminhamento e registro das amostras, quando do envio a laboratórios de apoio, para evitar a ocorrência de divergência de dados.

Também foi realizada análise da infraestrutura do IAL, tendo a DCG constatado que, especificamente, para o enfrentamento à Covid-19, alguns equipamentos estiveram fora de uso, entre agosto e dezembro, por necessidade de manutenção.

Nesse ponto, há vulnerabilidade do Instituto para a realização e armazenamento de material, uma vez que nem todas as unidades regionais possuem geradores de energia elétrica, aspecto que vem sendo levantado por este Tribunal desde 2016 e atendido parcialmente pelo órgão, conforme tabela abaixo:

Tabela 113 - Unidades do IAL com geradores de energia instalados e em funcionamento – 2016 a 2020

Unidade do IAL	2016	2018	2019	2020
IAL Central	Sim	Sim	Sim	Sim
CLR - Araçatuba	Não	Não	Não	Não
CLR - Bauru	Não	Não	Não	Não
CLR - Campinas	Não	Sim	Sim	Sim
CLR - Marília	Não	Não	Não	Não
CLR - Presidente Prudente	Não	Não	Não	Não
CLR - Ribeirão Preto	Não	Não	Não	Não
CLR - Rio Claro	Não	Não	Não	Não
CLR - Santo André	Sim	Sim	Sim	Sim
CLR - Santos	Não	Não	Sim	Sim
CLR - São José do Rio Preto	Sim	Sim	Sim	Sim
CLR - Sorocaba	Não	Não	Não	Não
CLR - Taubaté	Não	Não	Não	Não

Fonte: TC-017629.989.20-3.

Em sua defesa, o IAL afirma que realizou processo licitatório em 2020 para a aquisição de tais equipamentos, mas ela restou fracassada, sendo novo certame programado para 2021.

Também foi objeto de análise pela DCG o quadro de pessoal do órgão, tendo sido constatada a defasagem de 60% nos cargos concursados em 2020, aspecto que tem aumentado nos últimos anos, considerando que, em 2016, o índice era de 49% e em 2019, de 55%.

A defasagem do quadro pode gerar sobrecarga em áreas do IAL, prejudicando as suas atividades finalísticas, tendo sido objeto de reiteração de sugestão pela DCG, em relação às fiscalizações operacionais de 2016 e 2019.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Em virtude dessas questões, foram realizadas as seguintes propostas de encaminhamento ao IAL:

a) Dê maior celeridade na implantação do Biobanco Covid-19, pelo IAL, a fim de se iniciar a disponibilização de amostras biológicas para utilização em pesquisas, de forma organizada e responsável;

b) Institua a obrigatoriedade de confirmação do campo “endereço” no cadastro no paciente no sistema GAL quando do envio de amostras para testagem da Covid-19, por meio de orientações às unidades de saúde demandantes;

c) Proponha ao MS o aprimoramento do sistema GAL, de forma a acrescentar critérios que evitem ao máximo erros de preenchimento, como não aceitação do cadastramento de amostras que não se enquadrem dentro dos critérios estabelecidos e/ou emissão de alertas no momento do preenchimento (exemplos: não permitir a inserção de data dos

primeiros sintomas posterior à data da coleta e de data da coleta com grande lapso temporal entre a data do cadastramento da amostra);

d) Amplie o acesso a informações disponibilizadas aos municípios no sistema GAL, por meio de relatórios completos/gerenciais e por agravo/exame com detalhamento de datas de entrada, de processamento, de liberação de resultados, dentre outros, de modo a trazer mais agilidade, transparência e eficiência no controle das amostras e resultados de exames, com impactos nas ações de vigilância epidemiológica/laboratorial;

e) Audite os dados incluídos no sistema GAL pelas unidades demandantes de exames no Estado, a fim de identificar possíveis inconsistências para correções e orientações quanto ao correto preenchimento, devido à sua relevância;

f) Aprimore a orientação e capacitação de recursos humanos das unidades de saúde demandantes do teste para diagnóstico da Covid-19, em especial para que realizem coletas, cadastramentos, acondicionamentos e transporte das amostras de forma adequada e em atendimento aos protocolos publicados, a fim de se evitar que amostras coletadas sejam devolvidas, dando atenção aos Centros Regionais do Instituto;

g) Aprimore o controle e o registro correto das amostras no GAL, de forma a não haver divergências entre os quantitativos de amostras e entre os demais dados inseridos, a fim de melhorar a confiabilidade das informações obtidas através do sistema;

h) Realize o controle das amostras sem cadastro no GAL e das amostras sem acompanhamento da lista de remessa do sistema enviadas ao IAL pelos estabelecimentos de saúde;

i) Estabeleça padrão de encaminhamento e de registro de amostras no sistema, quando encaminhadas aos laboratórios da

Plataforma, para que se evite a ocorrência de divergências entre os dados contabilizados;

j) Aprimore o controle de estoque dos insumos utilizados na testagem da Covid-19 pelo Instituto, para não haver desperdício, inclusive por expiração de validade;

k) Aprimore a capacidade de atendimento do IAL, a fim a cumprir os prazos estabelecidos para liberação de resultado dos exames a cargo do Instituto, e atenda de forma satisfatória as demandas municipais e estaduais nas atividades de sua competência;

l) Dote as Unidades Regionais do IAL de geradores de energia, a fim de assegurar a integridade das amostras armazenadas e continuidade dos trabalhos do instituto frente a situações de emergência – reiterada em relação a 2016 e 2019; e

m) Realize reestruturação do quadro de pessoal, desde que respeitadas às disposições da LRF – reiterada em relação a 2016 e 2019.

15.8 SABESP - PROGRAMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO (TC-017125.989.20-2)

Fiscalização: Relatório de natureza operacional sobre as ações da SABESP relativas ao enfrentamento da pandemia e referentes ao Programa de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (TC-017125.989.20-2).

Objetivo: Realizar fiscalização de natureza operacional sobre as ações de enfrentamento à Covid-19 implementadas pela Sabesp, bem como realizar avaliação operacional sobre o Programa 2624 – Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário na Área Atendida pela Sabesp.

Período abrangido pela Fiscalização: 2019 e 2020

Períodos de realização da fiscalização: planejamento de 21/07/2020 a 01/09/2020; execução de 02/09/2020 a 30/10/2020; e Relatório de 03/11/2020 a 17/11/2020 (Ações Covid). Planejamento de 05/10/2020 a 08/01/2021; execução de 11/01/2021a 10/02/2021; Relatório de 11/02/2020 a 15/03/2021 (Programa de Abastecimento de água e coleta de esgoto).

Trata-se de fiscalização de natureza operacional incidente sobre as atividades da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP). Importante ressaltar que, diante do contexto da pandemia, a fiscalização operacional realizada alcançou, concomitantemente, o exame da eficácia e efetividade dos serviços de fornecimento de água e tratamento de esgoto e a análise das ações de combate e mitigação dos efeitos da pandemia. Desse modo, o relatório foi dividido em duas partes.

PARTE I - DAS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA.

VISÃO GERAL.

Os órgãos governamentais responsáveis pela promoção do saneamento básico têm destacada responsabilidade nas ações de enfrentamento à pandemia na medida em que fornecem insumos básicos para a realização de protocolos de higiene.

Ressalte-se que os recursos profiláticos de higienização tiveram, ao longo do exercício de 2020, importância no tratamento da infecção causada pelo vírus Sars-Cov-02.

Nesse sentido, autoridades sanitárias de atuação global acentuaram a necessidade de que os órgãos responsáveis pelo saneamento básico

assumissem um papel proeminente nas ações de combate à pandemia. A Organização Pan-Americana da Saúde, vinculada à OMS/ONU, elaborou um documento no qual se afirmava:

> Os responsáveis pelos serviços de água e saneamento têm um papel relevante na prevenção e controle do vírus causador da doença COVID-19, e é importante que o abastecimento de água, saneamento e higiene sejam gerenciados com segurança, garantindo o cumprimento das regulamentações nacionais. [174]

De igual modo, a UNICEF – Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância emitiu, em agosto de 2020, Nota Técnica na qual constava:

> A principal contribuição dos serviços de saneamento para a resposta emergencial à Covid-19 é dada por meio da promoção de boas práticas de higiene. A principal é a lavagem frequente e adequada das mãos, que se comprovou uma das medidas mais importantes para prevenir a infecção pelo vírus. "Lavem as mãos" é a principal mensagem para ajudar a reduzir a propagação da doença. No entanto, isso requer o acesso contínuo a serviços de saneamento e higiene de qualidade nos domicílios, estabelecimentos de saúde, locais de trabalho, escolas e espaços públicos.[175]

Portanto, revelou-se missão fundamental da Sabesp, em tempos de pandemia, garantir e facilitar o acesso à água, que é elemento indispensável para realização de práticas de higienização que, por sua vez, são imprescindíveis para conter a propagação da Covid-19.

Nesse contexto, a Companhia adotou as seguintes ações:

a) distribuição de Caixas d'água;
b) instalação de lavatórios públicos;
c) isenção de tarifa de usuários do serviço de abastecimento e coleta de esgoto;
d) atendimento remoto;
e) higienização de ruas, hospitais e outros locais públicos;

[174] OPAS/OMS - Mensagem às Instituições responsáveis pelo Saneamento Básico -2020 (Disponível no TC-017125.989.20-2)

[175] UNICEF/ONU - Nota Técnica: O papel fundamental do saneamento na resposta à Covid-19 no Brasil – agosto/2020 (Disponível no TC-017125.989.20-2).

f) distribuição de “kits” de higiene;

g) produção e divulgação de materiais de orientação; e

h) aquisição de cestas básicas para o programa “Alimento Solidário”.

A partir de junho de 2020, a execução desses programas foi disponibilizada pelo “Painel Covid”[176] criado por este Tribunal de Contas com o objetivo de dar transparência e propiciar o controle social das despesas executadas em função da pandemia. Nota-se que referido painel detalhou cada um dos programas.

Figura 7 - Painel COVID Sabesp - Público atendido pela Sabesp no Estado

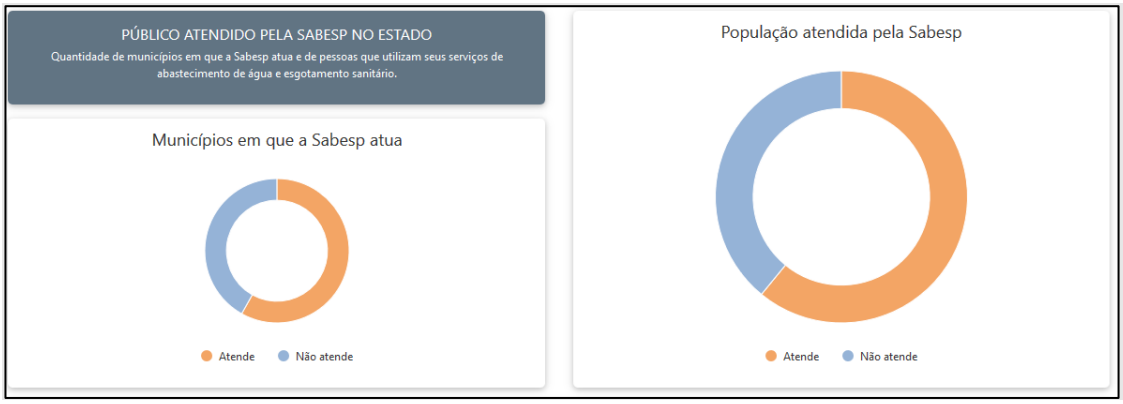
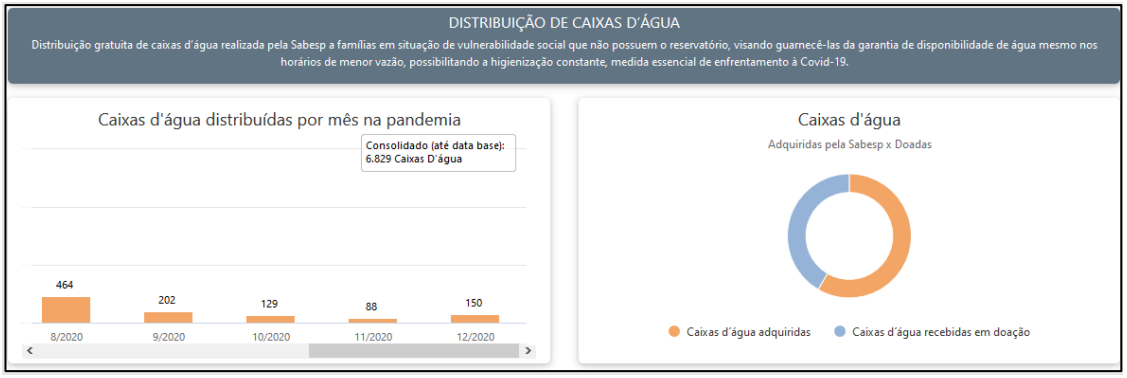


Figura 8 - Painel COVID Sabesp - Distribuição de Caixas D'água



[176] Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 13 mai. 2021.

Figura 9 - Painel COVID Sabesp - Lavatórios Públicos

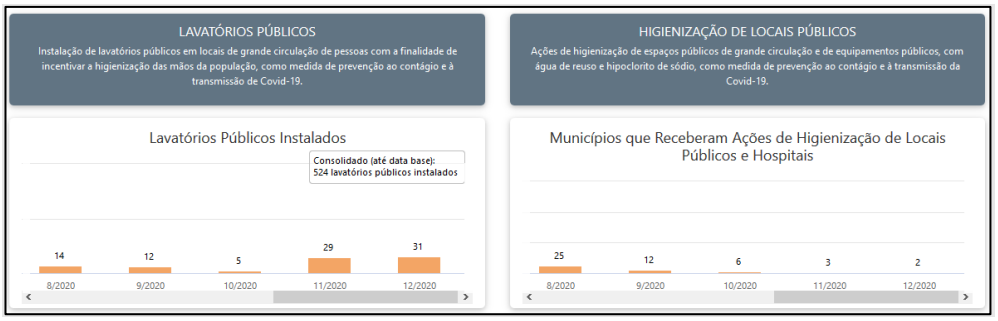


Figura 10 - Painel COVID Sabesp - Isenção de Tarifas

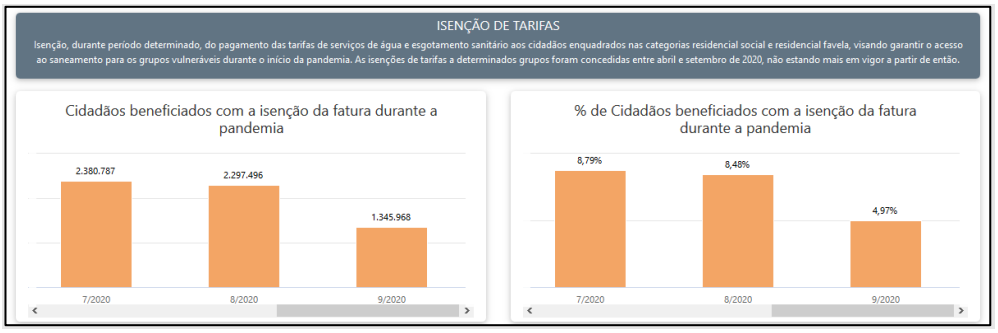
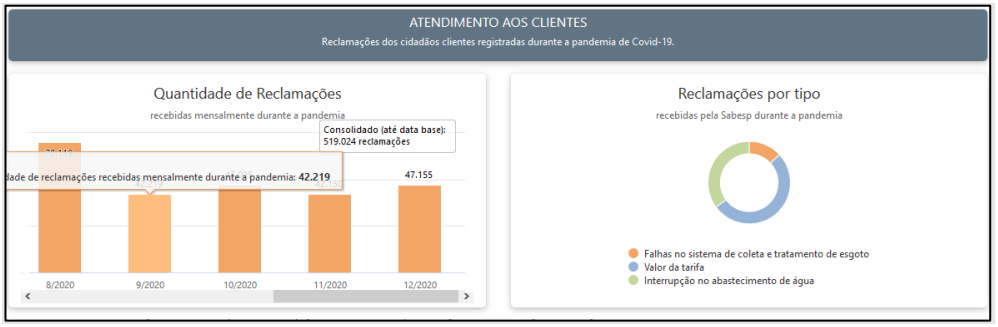


Figura 11 - Painel COVID Sabesp - Atendimento aos Clientes



Além de constarem do referido painel, os programas relatados foram objeto de fiscalização específica, ora em exame, realizada pela Diretoria de Contas do Governador.

Basicamente, a metodologia adotada consistiu na análise de documentações obtidas mediante requisição. Foram elencadas como limitações

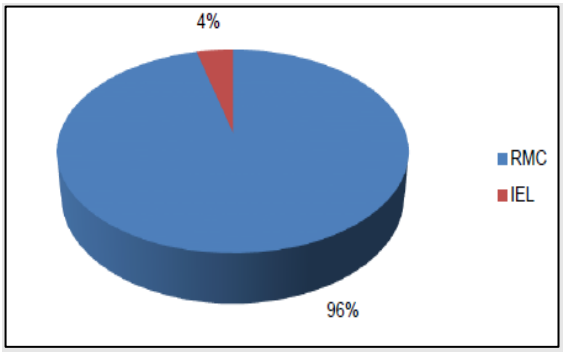
ao desenvolvimento dos trabalhos a fragilidade nos processos de geração de informação da Sabesp, a incompletude e/ou insuficiência das respostas às notificações e requisições e a impossibilidade de realizar aferição *in loco*, tendo em vista o contexto da pandemia.

DOS ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO

O programa de distribuição gratuita de caixas d'água tinha por objetivo assegurar o acesso à água para as famílias em situação de vulnerabilidade econômica, garantindo-lhes um insumo imprescindível para prevenir a contaminação do coronavírus. Segundo a Fiscalização, a Sabesp distribuiu 6.352 caixas d'água, tendo a fiscalização operacional evidenciado desacertos no planejamento e na execução dessa ação.

Das 6.352 caixas compradas, 6.098 foram destinadas às residências da Região Metropolitana de São Paulo, de modo a estabelecer um tratamento não isonômico em relação ao interior e litoral. O gráfico abaixo ilustra a desproporção geográfica das famílias beneficiárias do programa, sendo que 96% delas concentram-se em cidades da RMC-Região Metropolitana da Capital, enquanto somente 4% são residentes no IEL-Interior e Litoral. Representativamente:

Gráfico 31 – Sabesp – Caixas D'água - RMC-Região Metropolitana da Capital e IEL-Interior e Litoral



Fonte: TC-017125.989.20-2

Após a primeira análise operacional, a Sabesp foi instada a se manifestar sobre o problema, consignando-se recomendação para que o programa fosse ampliado para os demais municípios em que a Companhia atua. Todavia, a entidade não apresentou resposta à recomendação exarada.

De outra sorte, as deficiências de planejamento do programa em comento foram evidenciadas tanto pela adoção de critérios inadequados para a escolha dos beneficiários, como pela inexistência de controle sobre a destinação e instalação das caixas d'água.

As próprias justificativas apresentadas confirmaram que a indicação dos destinatários desconsiderou, como padrão de seleção, a falta de reservatório de água na residência e as regiões que sofrem com períodos de desabastecimento, em claro prejuízo à eficácia do programa.

Ainda, a Sabesp não instituiu qualquer tipo de controle sobre a destinação e a instalação das caixas d`água, inexistindo, por consequência, mecanismos que atestem a real efetividade do programa. Registre-se, particularmente, que a Companhia não encaminhou qualquer manifestação quanto à recomendação para que avaliasse de viabilidade de inspecionar a instalação das caixas d'água seja para afiançar sua correta instalação, seja para impedir desvios do material distribuído.

A Fiscalização também registrou inconsistências no valor de aquisição das caixas d'água. Quanto a esse tópico, cabe registrar que a Sabesp não ofereceu argumentação e subsídios suficientes para justificar o sobrepreço de até 79.7% na aquisição de algumas unidades de reservatórios de água.

Sublinhou-se, também, que algumas das caixas adquiridas não possuíam o volume mínimo indicado pelas regras da ABNT-Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Outra ação objeto da fiscalização operacional consistiu na instalação de lavatórios públicos que, como já assinalado, possuem um papel destacado na viabilização de medidas profiláticas de combate à pandemia. Quanto a esse programa, cabe sublinhar que a Companhia instalou 499 pias, sendo 189 na Região Metropolitana da Capital e 310 no interior e litoral. A Fiscalização observa que, após as imprecisões e falhas constatadas por ocasião da primeira análise, a Sabesp atendeu as recomendações, dando prosseguimento ao plano de instalação de lavatórios.

Figura 12 - Lavatórios instalados no Litoral e interior



Fig. 01



Fig. 02

Fig. 01 e 02 – Lavatórios instalados no Litoral e interior respectivamente.

Fonte: Rede Mundial de Computadores (Acesso em 11/05/2021).

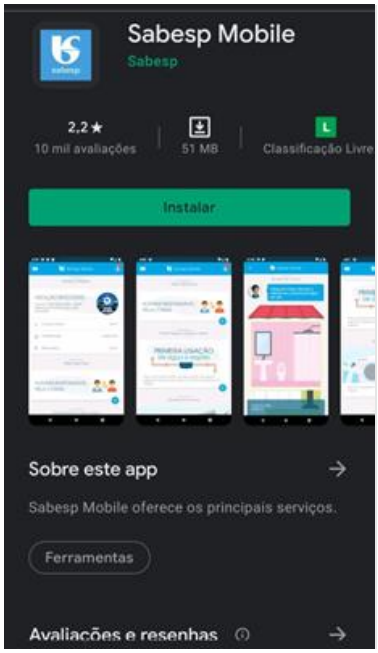
A ressalva apontada pela Fiscalização consiste na questão do detalhamento e justificativas para os custos de instalação desses dispositivos. Isso porque, conforme a localidade, foram apontadas variações relevantes, de até 79,5% (de R$ 1.200 a R$ 2.154), nos custos de instalação dos lavatórios. Também cabe notar que não foram apresentadas explicações para o maior custo de instalação verificado (R$ 2.154).

Ainda quanto às medidas profiláticas, convém citar a atuação da Companhia na higienização de ruas, hospitais e outros locais públicos. Foram efetuadas 3.417 ações de higienização na Região Metropolitana de São Paulo, enquanto no interior e litoral ocorreram 14.985. Os procedimentos de higienização dos espaços públicos ocorreram em 281 municípios, sendo 30 na Região Metropolitana da Capital e os demais no restante do Estado. Conforme último levantamento operacional realizado, a Fiscalização não apontou falhas na execução desse programa.

Dentre as ações de segurança de saúde pública, compete relacionar, também, as possibilidades de atendimento remoto disponibilizadas pela Companhia na medida em que contribuíram para o distanciamento social e, consequentemente, para a redução do contágio da Covid-19. A Sabesp ofereceu meios de atendimento virtual, sublinhando-se que o aplicativo “Sabesp Mobile” foi o meio mais acessado pela população para contato junto à Companhia. Dentre os aspectos positivos, constata-se que a entidade promoveu a atualização do aplicativo de maneira a atender a recomendação inicial proposta.

Entretanto, como indica a Fiscalização, existe a necessidade de se aprimorar o aplicativo, uma vez que, em pesquisa recente, foi possível verificar que os usuários lhe atribuem a nota “2,2”.

Figura 13 - Sabesp Mobile



Fonte: “Play Store” do Google (Acesso em 12/05/2021).

Quanto à distribuição dos “Kits” de higiene, a Fiscalização anota que a atuação da Companhia se limitou ao apoio logístico quando da entrega desses materiais.

Igualmente, quanto à produção e à divulgação de materiais de orientação, o setor de Fiscalização relata que não houve qualquer mobilização para a produção de publicidade de orientação e conscientização sanitária referente à Covid-19.

Além das medidas profiláticas conduzidas pela Companhia, houve, também, programas de índole social, sendo o principal deles referente à questão da redução de tarifas dos serviços de água e esgoto.

Iniciativas como a redução ou a isenção de tarifas de serviços essenciais – como os de fornecimento de água e coleta de esgoto – têm impacto social e sanitário significativo e merecem a atenção redobrada dos governantes e dirigentes.

Observa-se, dessa maneira, que a isenção de tarifas foi uma das primeiras medidas adotadas pelo Estado para mitigar os efeitos da Covid-19. A DCG constata, entretanto, desacertos operacionais quanto à condução desse importante programa social.

Principalmente, verifica-se o registro de que a definição dos beneficiários não levou em conta a renda individual ou familiar, mas sim critérios de localização geográfica da residência, não contemplando, desse modo, todos os indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica.

Assim, a isenção foi deferida às residências classificadas como “Residencial Social” e “Residencial Favela”, não obstante houvesse um reclame público institucional (projeto de lei em trâmite no Parlamento Estadual e ofício da Defensoria Pública da União) para que a isenção fosse estendida aos beneficiários do auxílio emergencial do governo federal, de modo a abarcar um universo mais expressivo dos indivíduos que realmente se encontram em situação de contingência socioeconômica.

A Fiscalização aponta, ainda, que a Sabesp, mesmo após o encaminhamento de novas justificativas, não apresentou uma estimativa fidedigna dos beneficiados com programa de isenção de tarifária. Consoante relatório, houve ausência de rigor estatístico na contabilização, uma vez que a premissa de contagem se balizou em presunção do número de moradores por residência e, paradoxalmente, não considerou o número de residências, mas a quantidade de ligações de água.

Vale sublinhar que a Fiscalização não quantificou o valor total das renúncias de receitas relativas à isenção de tarifas. Isso porque, a Companhia solicitou confidencialidade quanto a esse valor, em razão do artigo 86, §§ 2º, 3º e 4º da Lei Federal nº 13.303/2016.

Outro importante programa social consistiu na distribuição de cestas-básicas pela Companhia. Nessa ação específica, a atuação da Sabesp

limitou-se ao papel de donatária do objeto da ação, sem participação na seleção de beneficiários, execução da distribuição das cestas e posterior controle.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.

Verifica-se que a Companhia implementou medidas de combate e enfrentamento à pandemia da Covid-19. Todavia, a efetividade de algumas delas restou comprometida pelos desacertos constatados no planejamento e na execução das ações.

Após a emissão de notificações e apresentação de justificativas, a Fiscalização concluiu que as recomendações encaminhadas foram parcialmente atendidas, havendo espaço para o aprimoramento de suas ações.

Nesse sentido, sugere-se notificar a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e o Governo do Estado de São Paulo para que:

a) Viabilize uma maior capilaridade das medidas de enfrentamento à Covid-19, a partir de sua adoção em mais municípios atendidos pela companhia, principalmente no Interior e Litoral do Estado, sempre calcada em critérios técnicos claros e objetivos;
b) Elabore e implemente controles contínuos e sistemáticos sobre os resultados das medidas adotadas de enfrentamento à Covid-19;
c) Fortaleça os métodos de planejamento das medidas de enfrentamento à Covid-19 de modo a adotar critérios mais precisos de seleção de beneficiários;
d) Aprimore seu processo de compras, de modo a diminuir a variação de preços dos insumos adquiridos, como na situação encontrada na aquisição de caixas d'água e dos lavatórios públicos instalados;

e) Elabore método quantitativo para estimar com grau de acurácia satisfatório a quantidade de residências, na área atendida pela Sabesp no Estado de São Paulo, que não possuem caixa d'água;

f) Estude a possibilidade de abranger contingente maior de pessoas em situação de precariedade socioeconômica – como desempregados, cidadãos beneficiários do auxílio emergencial federal, pessoas inscritas no Cadastro Único Federal da assistência social – no benefício de isenção das tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

PARTE II - DO PROGRAMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO.

VISÃO GERAL

A Sabesp é a principal entidade prestadora de serviços de saneamento básico no Estado de São Paulo. Atualmente, ela é responsável pelo fornecimento de água e pela coleta e tratamento de esgotos de 376 dos 645 municípios paulistas, atendendo, aproximadamente, 28 milhões de pessoas, ou seja, 61% da população do Estado. Ostentando essa condição, a estatal é a principal destinatária de recursos estaduais para a promoção de políticas públicas de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto.

O "Programa 2624–Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário na área operada pela Sabesp", presente no PPA 2020-2023, prevê a destinação de R$ 78.296.163.000,00 para a Companhia.

A elevada soma dos recursos alocados dá relevo à necessidade de verificar a *performance* operacional da empresa. De outro modo, o saneamento

básico é fundamento estruturante da cidadania e da dignidade humana, sendo contemplado no programa global, a “Agenda 2030”, promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU). Tal programa foi estruturado em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS. Precisamente, o objetivo relativo ao saneamento básico consta da ODS nº 06:

Quadro 21 - Objetivo 06 da Agenda 2030

6 ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO

Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos

A preocupação com a existência de água potável e segura para todos é o centro desse ODS (6.1 e 6.3). Indissociável desta temática é a oferta de saneamento e higiene (6.2), uma vez que a falta destes pode levar à contaminação do solo, de rios, mares e fontes de fontes de água para abastecimento.

O aspecto social da água, recurso indispensável a vida, é apenas um dos vieses do ODS 6. O uso racional pela indústria e agricultura, aumentando a eficiência, são abordados também (6.4).

Por fim, são necessários marcos institucionais para favorecer a participação social, para controle do uso da água e monitoração da proteção do meio ambiente (6.b).

Metas:

6.1 - Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos
6.2 - Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade
6.3 - Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente
6.4 - Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água
6.5 - Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado
6.6 - Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos
6.a - Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso
6.b - Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento

Fonte: https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/ods#ods6

No plano do ordenamento jurídico interno, a Lei Federal nº 11.445/2007 – recentemente modificada pela Lei Federal nº 14.026/2020 – inscreveu a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico como diretriz nacional.

Desse modo, diante do quadro jurídico posto e da relevância social do tema, esta Corte de Contas estabeleceu inciativas visando ao controle

operacional e à transparência social das despesas públicas em saneamento básico.

O TCESP, nesse contexto, firmou, em 2017, um memorando de entendimento junto à ONU para acompanhar a evolução dos ODS no Estado de São Paulo e nos municípios jurisdicionados.

Ainda, no segundo semestre de 2020, o TCESP lançou o Painel de Saneamento Básico, que tem por objetivo informar aos cidadãos sobre os indicadores de desempenho alcançados pelos 644 municípios sob sua jurisdição.

Já no início de 2021, a Corte editou o “Manual do Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, objetivando orientar os órgãos públicos sobre o efetivo cumprimento do marco legal do saneamento básico, especificamente quanto à universalização de água potável e da coleta e tratamento de esgoto.

Portanto, a análise operacional em exame, aliada a outras iniciativas, evidencia a preocupação desta Corte de Contas em garantir aos cidadãos o mais amplo acesso aos serviços de saneamento básico.

A fiscalização operacional teve por objeto a análise do “Programa 2624–Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário na área operada pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo–Sabesp”, do PPA 2020-2023.

O objetivo da fiscalização foi avaliar a eficácia e a efetividade dos serviços de saneamento básico prestados pela Sabesp. Particularmente, a fiscalização operacional buscou verificar o nível de atendimento das metas, estabelecidas em contratos de programa, o controle exercido pelos municípios e pela Sabesp sobre as estações de tratamento de água e esgoto, bem como a efetividade do controle exercido pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo – ARSESP sobre as ações desenvolvidas pela Sabesp.

A metodologia utilizada baseou-se na elaboração de matrizes de risco e na análise de documentação obtida mediante requisições e respostas aos questionários aplicados aos municípios concedentes do serviço à Companhia.

Algumas contingências limitaram o escopo dos trabalhos. Vale citar a indisponibilidade de alguns resultados das metas de 2020, uma vez que contratualmente tais índices só seriam consolidados em março de 2021, bem como a impossibilidade de realizar aferições *in loco*, devido às medidas de distanciamento social impostas pela pandemia de Covid-19.

ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO

Com base nas análises efetuadas, a Fiscalização listou desacertos operacionais.

O primeiro achado digno de nota consiste no fato de que, em 8 municípios paulistas, há a prestação de serviços por parte da Sabesp sem a salvaguarda de qualquer contrato ou outro instrumento jurídico vigente. Em 6 cidades, a situação perdura há mais de 10 anos. Os municípios nos quais há a prestação de serviços sem respaldo contratual são os seguintes:

Tabela 114 - Sabesp - Prestação de Serviços a Municípios sem Contrato

Município	Espécie de Contrato	Início da Vigência	Vigência (anos)	Fim da Vigência
Águas de Santa Bárbara	Contrato de Concessão	12/11/1979	30	12/11/2009
Biritiba Mirim	Contrato de Concessão	22/09/1996	20	22/09/2016
Bofete	Contrato de Concessão	27/04/1989	30	27/04/2019
Dourado	Contrato de Concessão	10/11/1976	30	10/11/2006
Juquitiba	Escritura Pública	29/11/1972	Indeterminado	Indeterminado
Nova Guataporanga	Contrato de Concessão	28/07/1980	30	28/07/2010
São Lourenço da Serra	Contrato de Concessão	01/11/1994	13	01/11/2007
Socorro	Contrato de Concessão	14/03/1980	30	14/03/2010

Fonte: TC-017125.989.20-2

A Fiscalização aduz que tal prática se mostra contrária ao artigo 10 da Lei Federal nº 11.445/2007[177] e agrega que a ausência de pactos juridicamente formalizados impossibilita a fixação de metas e indicadores que, por sua vez, permitiriam demonstrar a eficiência e a boa qualidade dos serviços prestados.

Os demais achados da Fiscalização decorreram de informações coletadas de resposta aos questionários aplicados pelo sistema "LimeSurvey".

Dos 376 municípios atendidos pela Sabesp, 253 responderam ao questionário. Desses, 47 (18,58%) afirmaram não ter Plano Municipal de Saneamento Básico, recordando-se que a existência do plano Municipal é condição indispensável para firmar contrato de programa com a Sabesp.

Na amostra analisada, verificou-se, ainda, que 177 municípios (69,96%) não constituíram Comissão ou Grupo de Trabalho para exercer a fiscalização e o acompanhamento da execução dos serviços de saneamento prestados pela Sabesp, dificultando a análise de qualidade dos serviços concedidos.

Quanto à definição de metas de atendimento, das 206 prefeituras que declararam possuir Plano de Saneamento Básico, 23 (11,4%) afirmam que as metas previstas no contrato celebrado com a Companhia não correspondiam às metas previstas no plano.

Em relação ao atingimento das metas, de um total 296 municípios com metas auferidas até 2020, verificou-se que, em 8 deles (2,7%), as metas do índice de cobertura de lares paulistas com abastecimento de água não foram atingidas. Em 36 cidades (12,2%), não foram alcançadas as metas de índice de cobertura de casa com coleta de esgoto e as metas de índice de tratamento dos

[177] Art. 10, *caput*, da Lei Federal nº 11.445/2007: "A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária".

esgotos coletados. Finalmente, em 23 localidades (7,8%), as metas do índice de perdas de água do sistema restaram frustradas.

Em análise global, a Fiscalização aporta que, mediante cotejo entre os relatórios gerenciais e as metas previstas nos contratos de programa, 103 (8,71%) das 1.182 metas estabelecidas não foram atingidas, com relevantes diferenças entre as Unidades de Negócios-UN's da Sabesp. Não obtiveram êxito satisfatório no cumprimento das metas, as UN's da região metropolitana da Capital e as UN's do Alto do Paranapanema, Médio Tiête, Vale do Ribeira e Vale do Paraíba.

Além de verificar o cumprimento das metas, a Fiscalização examinou a fidedignidade dos instrumentos de controle que permitem auferir os índices de qualidade de atendimento, notadamente, o Relatório Gerencial de Desempenho.

Inicialmente, a fiscalização apurou que um número representativo de municípios (26,9% da amostra) não recebeu os Relatórios Gerenciais de Desempenho. Constatou-se, ainda, divergências – em alguns casos significativas – nos dados apresentados pelos Relatórios Gerenciais em comparação com os dados constantes dos relatórios analíticos da ARSESP.

Tabela 115 - Incongruências nos controles: diferenças encontradas entre Relatórios Gerenciais de Desempenho da Sabesp e Relatórios Analíticos de Saneamento Básico da Arsesp

Município	Onde está a falha	Relatório Gerencial de Desempenho da Sabesp (2019)	Relatório Analítico do Saneamento da Arsesp (2019)
Barra do Chapéu	Apuração do Índice de cobertura de coleta de esgoto (%)	74,20%	74,30%
Campos do Jordão	Índice de Perdas - IPDT (l/ramal*dia) apurado	190	204
Embu das Artes	Meta de Índice de cobertura de abast. de água (%)	100%	95%
	cobertura de Índice de coleta de esgoto (%)	100%	95%
	Meta de Índice de tratamento do esgoto coletado (%)	100%	95%
	Meta de Índices de Perdas - IPDT (l/ramal*dia)	260	273
Itapecerica da Serra	Meta de Índice de cobertura de abast. de água (%)	100%	95%
	cobertura de Índice de coleta de esgoto (%)	100%	95%
	Meta de Índice de tratamento do esgoto coletado (%)	100%	95%
	Meta de Índices de Perdas - IPDT (l/ramal*dia)	384	403,2
Redenção da Serra	Apuração do Índice de cobertura de coleta de esgoto (%)	94,10%	94%

Fonte: TC-017125.989.20-2

A Fiscalização não deixou de realizar o levantamento estatístico das Estações de Tratamento de Água (ETAs) e de Esgoto (ETEs) na área de atuação da Sabesp, pontuando divergências entre as informações prestadas pela Companhia e pelos municípios atendidos. Houve, segundo a Fiscalização, casos em que a Sabesp afirma ter estações operando, enquanto o município alega não ter, ou, em sentido diverso, os municípios relacionam a existência de estações em operação, sendo que a Sabesp negava a existência das mesmas.

Em relação à atuação fiscalizatória da ARSESP, foi apontado que, em 11% (38) dos municípios delegantes do serviço à Sabesp, não houve, no biênio 2019-2020, a fiscalização por parte da agência reguladora. Desses municípios, apenas 5 tiveram a aferição de metas e, em nenhum deles, foram alcançados os índices de atendimento de cobertura para coleta e para o tratamento de esgoto.

Vale ressaltar a informação de que a Sabesp foi pecuniariamente apenada pela ARSESP devido ao não atendimento de Termos de Notificação previamente expedidos e às faltas cometidas na prestação de Serviços. As sanções pecuniárias aplicadas no biênio 2019-2020 somam R$ 618.657,13.

Finalmente, a Fiscalização relatou que a ARSESP não encaminhou relatório analítico de desempenho da Sabesp a 124 municípios, número que corresponde a 49% da amostra analisada.

Diante dos desacertos operacionais constatados, a Fiscalização encaminhou recomendações e propostas para a resolução das falhas evidenciadas.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.

Os desacertos operacionais indicados pela Fiscalização merecem atenção, tais como a inexistência de instrumentos jurídicos que resguardem as relações pactuadas entre a Companhia e os municípios concedentes, inviabilizando, inclusive, a previsão de metas e índices de desempenho que, por sua vez, asseguram a correta e eficiente alocação de recursos públicos.

Ainda, a ausência de Plano Municipal de Saneamento Básico, ou mesmo, a incompatibilidade entre as metas previstas nos Planos e as metas dos contratos de programa impactam uma aferição qualitativa dos serviços prestados.

Logo, as medidas propostas no Relatório da Fiscalização se deram no intuito de que a Sabesp pudesse cumprir seus compromissos contratuais, respeitando os marcos legais do setor do saneamento básico.

Especificamente em relação à ARSESP, a Fiscalização evidenciou a necessidade de que a atuação regulatória seja mais abrangente de modo a alcançar, periodicamente, todos os municípios concedentes dos serviços de saneamento à Sabesp.

Assim, após notificações e apresentação de justificativas, a Fiscalização encaminha às seguintes propostas de recomendações.

À Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp para que:

a) Busque soluções para pactuar novos ajustes contratuais com as Prefeituras municipais para as quais a Sabesp atualmente presta serviços de saneamento básico sem contrato vigente, de modo a estar de acordo com as Leis Federais nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020;

b) Envide esforços junto aos municípios que não possuem Plano Municipal de Saneamento Básico para viabilizar a execução deste instrumento de planejamento, conforme dita o artigo 11, inciso I da Lei Federal nº 11.445/2007 (atualizada pela Lei Federal nº 14.026/2020);

c) Observe na elaboração do Anexo de Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços dos contratos de programa estrita correspondência com as metas previstas nos PMSB, conforme assevera o artigo 11, § 2º, inciso I, da Lei Federal nº 11.445/2007 (atualizada pela Lei 14.026/2020);

d) Cumpra as metas de atendimento e qualidade estabelecidas nos contratos de programa, principalmente a de cobertura de coletade esgotos e a de tratamento de esgotos coletados a fim

de promover a eficácia e a efetividade dos serviços de saneamento básico prestados e de atentar às cláusulas contratuais pactuadas, evitando as possíveis sanções previstas nos artigos 86 a 88 da Lei Federal nº 8666/93;

e) Aprimore o processo de acompanhamento dos serviços prestados com a elaboração e envio do Relatório Gerencial de Desempenho a todos os municípios atendidos, conforme regem os contratos em vigor;

f) Aprimore a comunicação institucional junto aos municípios atendidos pela Companhia, com o intuito de evitar discrepâncias entre os dados e informações gerados por cada uma das partes em relação ao sistema de saneamento básico;

g) Aprimore a comunicação e os métodos de intercâmbio de dados e informações junto à ARSESP, com a finalidade de evitar discrepâncias entre os dados e informações gerados por cada uma das partes em relação ao sistema de saneamento básico.

À Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo–ARSESP para que:

a) Exerça sua competência de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico em todos os municípios paulistas atendidos pela Sabesp;

b) Empreenda fiscalizações sobre os serviços de saneamento básico, prestados a todos os municípios regulados pela agência, no mínimo a cada dois anos;

c) Envide esforços para viabilizar a execução das multas decorrentes dos Autos de Infração emitidos pela ARSESP aos prestadores de serviços de saneamento básico por descumprimentos e faltas cometidas;

d) Aprimore o processo de acompanhamento dos serviços prestados com a elaboração e envio do Relatório Analítico de Saneamento Básico a todos os municípios atendidos;

e) Aprimore a comunicação e os métodos de intercâmbio de dados e informações junto à Sabesp, com finalidade de evitar discrepâncias entre os dados e informações gerados por cada uma das partes em relação ao sistema de saneamento básico.

15.9 SISTEMA PRISIONAL PAULISTA (TC-025809.989.20-5)

Fiscalização: Relatório de natureza operacional sobre a Secretaria da Administração Penitenciária e Panorama do Combate à Pandemia no Sistema Prisional Paulista (TC-025809.989.20-5).

Fiscalização: Relatório de natureza operacional sobre a Secretaria da Administração Penitenciária e Panorama do Combate à Pandemia no Sistema Prisional Paulista (TC-025809.989.20-5).

Objetivo: Acompanhamento das ações da Secretaria da Administração Penitenciária-SAP em relação à capacidade de atendimento à população carcerária, expansão de vagas, cumprimento de metas, aparato tecnológico, quadro de pessoal, bem como ações ligadas à ressocialização dos presos, egressos e seus familiares. Adicionalmente, foram apurados os efeitos da calamidade pública decorrente da pandemia pelo coronavírus no sistema prisional paulista.

Período abrangido pela Fiscalização: 2020

Períodos de realização da fiscalização: outubro de 2020 a março de 2021.

VISÃO GERAL

Trata-se de fiscalização operacional para verificação das ações da Secretaria da Administração Penitenciária em relação à capacidade de atendimento à população carcerária, expansão de vagas, cumprimento de metas, aparato tecnológico, quadro de pessoal, bem como ações ligadas à ressocialização dos presos, egressos e seus familiares.

Adicionalmente, foram apurados os efeitos da calamidade pública decorrente da pandemia pelo coronavírus no sistema prisional paulista.

As conclusões obtidas basearam-se na análise das respostas às requisições de documentos e informações, no exame de dados extraídos do SIAFEM/SIGEO, nas pesquisas realizadas no site institucional do Governo do Estado de São Paulo, da Secretaria de Administração Penitenciária e outros, tais como Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Ministério da Saúde e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-SP), bem como nos dados decorrentes da aplicação do Questionário “Gestão de Enfrentamento da COVID-19 - Estadual”, consubstanciados no “Painel de Gestão de Enfrentamento da Covid-19”.

ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO

Estrutura do Sistema Prisional

Em relação ao apurado pela Fiscalização, o principal destaque é a corrente superlotação do sistema prisional paulista, cujas metas de criação de vagas são insuficientes para a solução do problema.

Seria necessário construir no Estado 76 novas Unidades Prisionais para cobrir o déficit atual, de 62.950 vagas.

Contudo, quanto à execução das despesas da SAP, verificou-se, em 2020, a aplicação de apenas 2% das receitas em despesas de capital

relacionadas aos investimentos (R$ 64,75 milhões), sendo o restante de 98% destinado ao atendimento de despesas correntes (R$ 4,17 bilhões).

Quanto aos investimentos, observa-se que o Governo Estadual está construindo 06 novas unidades prisionais, com capacidade de ampliação total de 4.964 vagas.

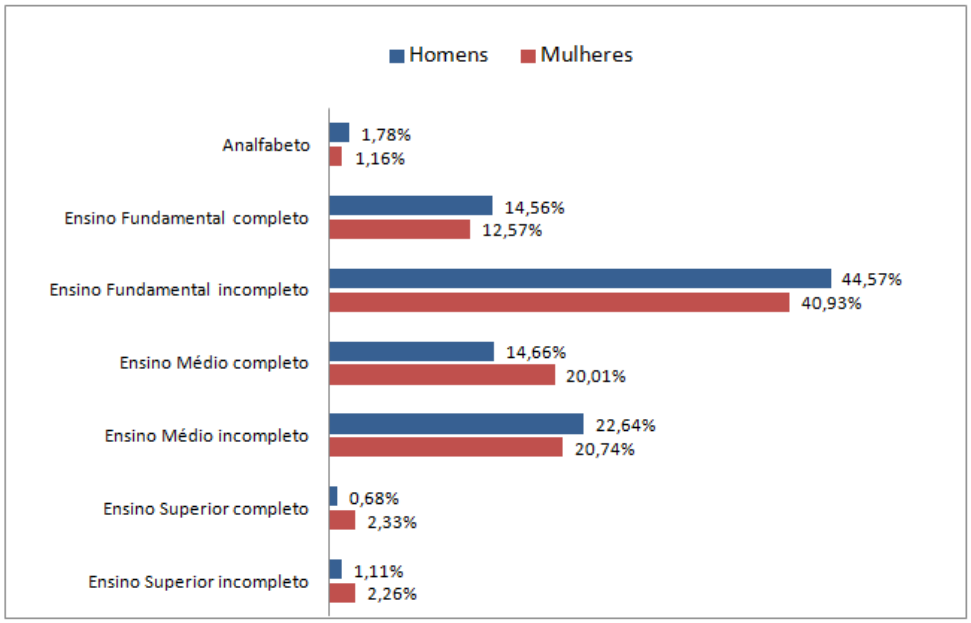
Figura 14 - Unidade Prisional



Fonte: TC-025809.989.20-5

Apurou-se, também, que a população carcerária é composta por 95% de homens, e no que se refere ao grau de instrução, 44,57% dos homens e 40,93% das mulheres não concluíram nem o Ensino Fundamental, e apenas 0,68% dos homens e 2,33% das mulheres possuem Ensino Superior Completo.

Gráfico 32 - Escolaridade da População Carcerária

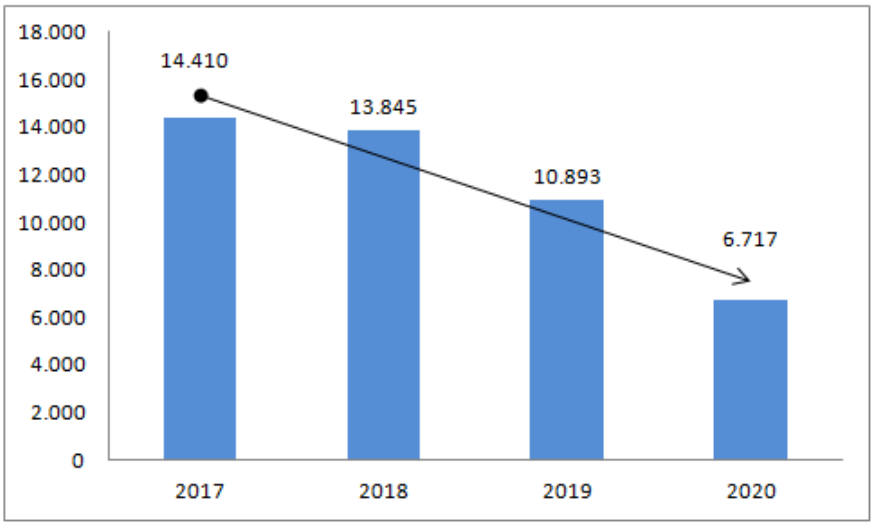


Fonte: TC-025809.989.20-5

Em relação ao aparato tecnológico, observa-se que 83% das Unidades Prisionais (147 UPs) não possuem bloqueadores de sinal de telefones celulares.

A utilização de celulares nos presídios possibilita que os detentos continuem a organizar e comandar atividades criminosas desde o interior do cárcere. No gráfico abaixo, é possível observar o número de celulares apreendidos entre 2017 e 2020, destacando que no exercício em exame houve uma queda de 53% na quantidade de apreensões em relação a 2017.

Gráfico 33 - Celulares apreendidos nas UPs (período 2017 a 2020)



Fonte: TC-025809.989.20-5

Apesar de a ressocialização ser uma das principais funções do encarceramento, apenas 1,81% do orçamento da SAP foi destinado a essa finalidade, sendo que somente 14,2% dos presos participaram de alguma atividade relacionada à formação educacional ou profissional.

Quanto ao quadro de pessoal, constatou-se a relação de 9,4 presos para cada agente de custódia, o que representa o dobro do máximo recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Além disso, observo que 34 Unidades Prisionais não possuem equipe mínima de saúde, nos parâmetros da Deliberação CIB n° 62 (Comissão Intergestores Bipartite do Estado de São Paulo).

Em razão do surgimento da pandemia no exercício examinado, foram analisadas as ações implementadas para seu enfrentamento no sistema penitenciário, sob três acepções:

- Panorama da população carcerária quanto à realização de testes, identificação de casos confirmados, ocorrência de

óbitos e disponibilização de assistência jurídica e de assistência médica;

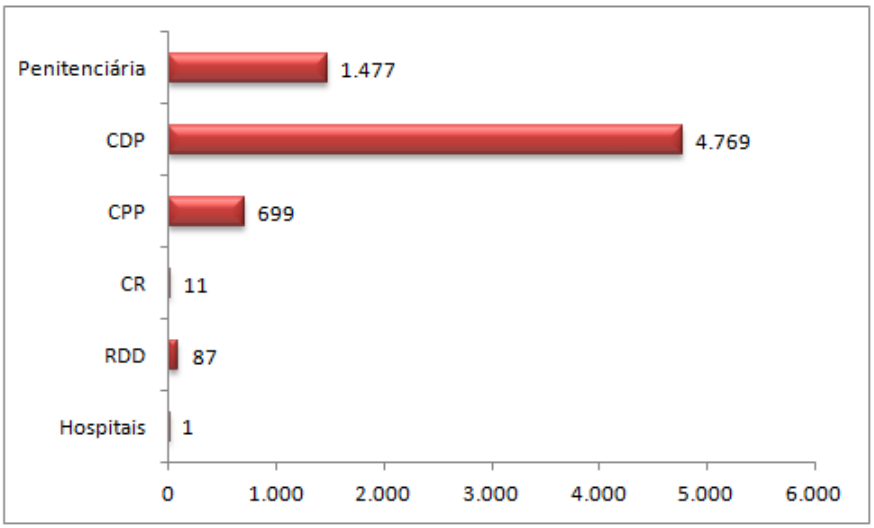
- Panorama sobre funcionários quanto a testes aplicados, identificação de casos confirmados e de óbitos, bem como afastamentos das funções como medida preventiva;
- Gastos realizados para o financiamento das ações.

Observa-se que a própria característica de encarceramento em celas coletivas já é um fator importante de preocupação para a proliferação de doenças contagiosas.

O surgimento da Covid-19 e sua veloz proliferação, atrelada à situação de vulnerabilidade sanitária da população em restrição de liberdade, exigiram medidas urgentes da administração penitenciária.

Nesse panorama, verifica-se que 7.044 presos foram postos em liberdade como medida preventiva, sendo a maioria de Centros de Detenção Provisória.

Gráfico 34 - Custodiados postos em Liberdade



Fonte: TC-025809.989.20-5

Além disso, cabe registrar que houve regressão de 84,07% no número de pessoas presas por dívida alimentícia, em relação ao exercício de 2019.

Paralelamente, a SAP adotou procedimento de realização de testes para o vírus em suas Unidades Prisionais, por meio de ações conjuntas com a Secretaria de Estado da Saúde, Instituto Butantan, Prefeituras e outras instituições.

Em 2020, foram realizados 126.736 testes de Covid-19 nos custodiados, o que corresponde a 60% da população carcerária.

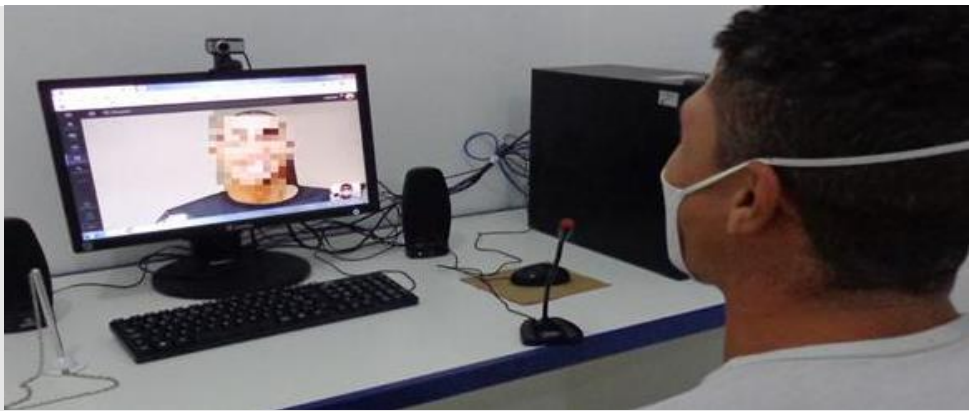
Houve, também, o registro de 22 mil atendimentos médicos relativos à Covid-19, realizados dentro das próprias unidades prisionais.

Em adição, foi ampliada a utilização de meios de comunicação audiovisuais entre presos, defensores públicos e advogados, contribuindo para resguardar os envolvidos quanto à propagação do vírus.

Nesse sentido, o levantamento de dados junto à SAP demonstra que, no período de março a dezembro de 2020, foram realizados cerca de 230 mil atendimentos por intermédio de videoconferência.

Tais videoconferências, ainda, foram utilizadas para visitas virtuais (Programa “Conexão Familiar”), permitindo o contato visual e sonoro entre custodiados e familiares, no ambiente de distanciamento social.

Figura 15 - Videoconferências Programa Conexão Familiar



Fonte: TC-025809.989.20-5

Quanto aos gastos, a Secretaria de Administração Penitenciária destinou R$ 8.142.574,91 ao enfrentamento da Pandemia, sendo distribuídos 5.492.374 de itens enquadrados como equipamentos de proteção individual (EPI).

Registrou que, no exercício de 2020, foram confirmados 11.469 casos positivos de Covid-19 na população carcerária, composta por 212.672 presos, sendo constatados 35 óbitos.

Em relação ao quadro de pessoal de 30.311 servidores (Agentes de Escolta; Agentes de Segurança Penitenciária; Profissionais da Saúde), destacou a realização de 19.793 testes de Covid-19, sendo confirmados 2.170 casos positivos e 37 óbitos.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Do apurado, a Fiscalização consigna recomendação ao Governo do Estado de São Paulo para que:

a) Articule-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;

b) Elabore plano de ação para sanear a utilização de celulares em presídios e mantenha a progressiva instalação de bloqueadores;

c) Dimensione adequadamente o quadro de pessoal, garantindo a segurança tanto dos servidores públicos quanto dos aprisionados;

d) Estude formas alternativas de estimular os detentos a participarem das atividades de profissionalização e educação formal;

e) Intensifique os protocolos de prevenção à Covid-19 nas Unidades Prisionais;

f) Mantenha ações de controle efetivo de presos testados, confirmados, independentemente da sua exclusão temporária do sistema prisional, como também do seu quadro de pessoal, mapeando com fidelidade a incidência de Covid-19;

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho



16. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO ANTERIOR

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

16 DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO ANTERIOR

A Diretoria de Contas do Governador, ao analisar as informações prestadas pelo Governo do Estado sobre o cumprimento das determinações, recomendações e ressalvas consignadas no Parecer Prévio relativo às Contas do Governador do Exercício de 2019 (TC-002347.989.19-6), as classificou em seu relatório como **"atendido, parcialmente atendido, não atendido ou prejudicado"**, conforme quadro a seguir:

Determinações/Recomendações do Parecer Prévio das Contas do Governador de 2019 (TC 002347.989.19-6)	Item do Relatório 2020 correspondente, se houver	Situação encontrada
DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:		
Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:		
1. Aplique, no exercício de 2021, em despesas elegíveis no Ensino, o valor da glosa do FUNDEB (R$ 506.000,00), adotando as providências de inclusão dessa medida no projeto da LOA.		**Atendido**
2. Reveja a situação das Secretarias de Estado que estão compostas majoritariamente por funcionários comissionados, privilegiando o ingresso de servidores pela via do concurso público, respeitadas as restrições incidentes até 31 de dezembro de 2021;		**Não atendido**. *Esclarecimentos foram prestados de forma generalizada, estudos específicos para Secretarias compostas majoritariamente por funcionários comissionados.*
3. Redimensione, observadas as mesmas restrições, as necessidades administrativas, extinguindo os cargos excedentes e/ou atualmente desnecessários, realizando concurso público para o preenchimento de postos vagos e imprescindíveis à adequada prestação de serviços públicos;		**Parcialmente atendido**. *Está citado o quantitativo de cargos vagos. Não se trata de efetivo estudo de redimensionamento de acordo com as necessidades.*
4. Apresente "Plano de Ação" consistente,	Capítulo VIII	**Não Atendido**.

definindo como projeta equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento;		
5. Incremente o planejamento relativo à quitação do Passivo Judicial (em reiteração), observando os objetivos da E.C. nº 99/2017 e os termos pactuados com o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, inclusive promovendo novo Plano de Pagamentos de Precatórios, de forma que os montantes estimados para cada exercício se constituam de valores equânimes, efetivando divisão em parcelas iguais do estoque dos débitos judiciais para a devida projeção de quitação integral do saldo no exercício de 2024;	Capítulo VI	**Não Atendido**
6. Indique, na Lei Orçamentária, critérios e limites para admissão de pessoal;		**Atendido**
7. Promova as audiências públicas na área da saúde, consoante previsto na Lei Complementar n° 141/12;	Capítulo XI	**Não atendido**
8. Regularize os benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ até a edição da Lei Complementar nº 160/17, dando sequência ao Plano de Ação e ao Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;	Item 3.1.4	**Parcialmente atendido** *Plano de Ação encontra-se paralisado e inconcluso.*
9. Aperfeiçoe a elaboração da LDO na parte correspondente ao demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (cf. art. 4º, § 2º, V, da LRF);	Item 3.3.2	**Parcialmente atendido** *Embora LDO 2021 não estivesse de acordo melhorias em 2020 permitiram que PLDO 2022 apresentasse um demonstrativo adequado, a ser objeto das Contas de 2021.*
10. Realize estudos técnicos formalizados em processo próprio, previamente à concessão dos benefícios fiscais, com indispensável aprovação de convênio no CONFAZ, previsão na LDO, observância dos requisitos da Lei de	Itens 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 e 3.2.2	**Não atendido** *Benefícios seguem sendo concedidos por meio de Decretos, baseados em estudos incompletos e por vezes*

Responsabilidade Fiscal e edição de lei em sentido estrito, que preveja, inclusive, prazo determinado de duração da renuncia fiscal, prorrogável se atendidos critérios previamente estabelecidos, conforme o caso.		*intempestivos.*
À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:		
1. Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:		
1.1. Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do Convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea "g", do inciso XII, do art. 155 da CF/88 c.c. a Lei Complementar nº 24/1975 e o § 6º, do art. 150 da CF/88), consoante entendimento definido pelo E. STF;	Itens 3.1.4 e 3.2.2	**Não atendido** *Benefícios seguem sendo concedidos por meio de Decretos, e o trâmite dos convênios do CONFAZ por meio de Decretos Legislativos não cumpre com os requisitos constitucionais.*
1.2. Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;	Itens 3.1.4, 3.3.1 e 3.3.2	**Não atendido** *A LDO 2021 não atendeu ao formato preconizado no MDF; melhorias em 2020 geraram mudanças no PLDO 2022, a ser objeto das Contas de 2021.*
1.3. Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômicos bem definidos; e	Itens 3.1.1 e 3.1.2	**Não atendido** *Não há relação explícita entre os benefícios concedidos e políticas públicas com objetivos bem definidos.*
1.4. Que os órgãos responsáveis pelo ente exercem eficaz e suficientemente o controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados.	Itens 3.1.3, 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3	**Não atendido** *O Controle Interno não revisa os atos e fatos das renúncias de receitas.*
RECOMENDAÇÕES:		
Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:		

1. Caso destine, nos próximos exercícios, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola, recursos às Associações de Pais e Mestres, deve fazê-lo com tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio ano em que repassados, em ações coerentes com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação;		**Não atendido.** *Foi oferecido esclarecimento de que prerrogativa básica da SEDUC é garantir que a escola inicie o ano letivo com recursos em conta para organizar o planejamento e executar as ações necessárias à manutenção do desenvolvimento do ensino e da escola.*
2. Promova estudos de viabilidade, visando à prospecção de novas Parcerias Público-Privadas das quais resultem a realização de novos investimentos;		**Atendido**
3. Regulamente a compensação entre precatórios e créditos provenientes da dívida ativa, conforme previsto no artigo 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal;		**Atendido**. *Resoluções PGE nºs 12/2018, 24/2018 e 5/19.*
4. Reduza gradativamente as despesas com pessoal, a fim de que o índice seja reconduzido a patamar que não demande a emissão de alertas.		**Não atendido**.
À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:		
1. Aprimore a mensuração das metas e dos riscos fiscais, especialmente em relação aos passivos contingentes, identificando os tipos de risco nas contas públicas, estimando os respectivos graus de exposição e de tolerância;		**Não atendido**
2. Elabore a Lei Orçamentária Anual em conformidade com os requisitos do artigo 5º e demais dispositivos aplicáveis da LRF, observando à modelagem determinada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;		**Atendido**
3. Aprimore as técnicas para estimar o resultado das Empresas Estatais Dependentes consolidado no Balanço Geral do Estado, garantindo a consistência nos seus dados e	Capítulo IV.2, item 2.5	**Atendido**

indicando a data a que se referem os resultados;		
4. Estabeleça tratativas com a CETESB e a CPTM, para a apropriação contábil dos passivos identificados pela auditoria independente e não reconhecidos;		**Atendido**.
5. Elabore estratégia de atuação concentrada nos 100 maiores devedores de Dívida Ativa, visando a recuperar esses créditos;	Capítulo IV.2, item 3.	**Atendido**. *Estratégia apresentada.*
6. Elabore metodologia de projeção de perdas na dívida ativa, visando ao devido registro no Balanço Patrimonial;	Capítulo IV.2, item 3.	**Não Atendido**. *Existe promessa de que a segregação da dívida ativa, já em 2020, deve obedecer a critérios processuais (ação, causa, garantias), de qualidade do devedor (propensão para pagamento) e de possibilidade de cobrança (recuperação judicial, falência, devedor não encontrado), resultando, basicamente em classes diferenciadas.*
7. Observe ao disposto na Instrução de Procedimentos Contábeis IPC-02 para o reconhecimento de ajustes por irrecuperabilidade de ativo, finalizando os anunciados estudos de segmentação qualitativa do estoque;		
7.1. Nos procedimentos de reconhecimento e mensuração de ativos imobilizados, realize a revisão da vida útil e do valor residual dos itens de seu ativo, ao final de cada exercício.	Capítulo IV.2, item 2.6	*Bens móveis*: **Parcialmente atendido**. *Bens Imóveis*: **Não atendido**.
7.2. Utilize, nos termos do art. 44 da LRF, os recursos em estoque da receita de alienação de ativos diferida em exercícios anteriores no total de R$ 12.599 mil e pendentes de aplicação.		**Parcialmente atendido**. *Restam R$ 502 mil a ser liquidado em 2021*
8. Estabeleça controle contábil segregado das despesas com pessoal efetivo contribuinte do RPPS, em relação àqueles vinculados ao RGPS;		**Atendido**.
9. Relativamente à Previdência, reiterando determinação deste Tribunal para apresentação do plano de amortização que assegure equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, cumpre, ainda, subscrever as seguintes recomendações:		

9.1. Realize estudos quanto aos impactos de possíveis migrações dos servidores para o regime de previdência complementar;	Capítulo VIII	**Parcialmente Atendido**
9.2. Envide esforços para conciliar os dados utilizados pelo SIGEPREV com as contribuições individuais contabilizadas e vertidas à SPPREV pelo SIAFEM, mediante a criação de uma regra geral para todos os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, com layout padrão de arquivos, a fim de apurar a integridade das contribuições recolhidas;	Capítulo VIII	**Parcialmente Atendido**
9.3. Corrija o procedimento de contabilização das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;	Capítulo VIII	**Não atendido**
9.4. Promova junto à Contadoria Geral do Estado maior transparência no registro das situações dos imóveis do patrimônio previdenciário, mediante item especial nas Notas Explicativas do BGE;	Capítulo VIII	**Atendido**
9.5. Estime de forma confiável, mediante esforço comum com a Procuradoria Geral do Estado, os valores das ações judiciais classificadas como "prováveis", a fim de constituir provisão para a saída de recursos e assim promover o acautelamento financeiro do Estado;	Capítulo VIII	**Não atendido**
9.6. Levante demonstrações adequadas às normas contábeis, em especial quanto ao registro do devido Passivo Atuarial, em conformidade com a NBC TSP 15, do Conselho Federal de Contabilidade; e,	Capítulo VIII	**Não atendido**
9.7. Aprimore a base de dados para avaliação atuarial.	Capítulo VIII	**Parcialmente atendido**
10. Relativamente à Renúncia de Receitas;		
10.1. Aborde as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de	Capítulo XIII, Item 3.2.1	**Parcialmente atendido** *A estimação das renúncias foi*

desonerações e do seu impacto para as finanças do Estado;		*aprimorada em 2020, sendo necessárias ainda melhorias metodológicas para a sua plena confiabilidade e comparabilidade.*
10.2. Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da verificação da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados;	Capítulo XIII, Itens 3.2.2 e 3.2.3	**Não atendido** *O Controle Interno não revisa os atos e fatos das renúncias de receitas.*
10.3. Evidencie que os atos concessivos de benefícios fiscais estejam atrelados a limite temporal claro e consentâneo com a motivação e com o interesse público envolvido, além de compatível com a maturação das metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;	Capítulo XIII, Itens 3.1.1, 3.1.2 e 3.2.2	**Não atendido** *Não há manifestação clara de interesse público e motivação para a concessão de benefícios, muito menos metas. Os prazos estipulados os foram no contexto de redução de benefícios, e não de concessão/ampliação dos mesmos, sem relação com uma estratégia de desenvolvimento, mas apenas de ajuste fiscal.*
10.4. Edite norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários;	Capítulo XIII, Itens 3.1.3 (Relatório Final) e 3.1.3 (Relatório Preliminar)	**Parcialmente atendido** *Memorando 1/2019-GS é insuficiente para instruir os processos de concessão, e não inclui participação de outros órgãos.*
10.5. Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e posterior avaliação dos retornos alcançados;	Capítulo XIII, Itens 3.1.1, 3.1.2 e 3.2.2	**Não atendido** *Não há fluxo de planejamento que delineie objetivos e monitore resultados.*
10.6. Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;	Capítulo XIII, Itens 3.2.1, 3.3.1 e 3.3.2	**Parcialmente atendido** *A metodologia para ICMS foi aprimorada; para IPVA foi complementada e para ITCMD foi instituída. São necessários ainda melhorias para a escrituração das renúncias na*

		contabilidade do Estado.
10.7. Elabore anualmente cálculo da estimativa de impacto orçamentário; adote medidas de compensação e adequação das metas fiscais da LDO e de estimativas das receitas da LOA, em virtude do benefício fiscal (crédito outorgado) para a renúncia fiscal do PROAC/ICMS, nos termos do artigo 14, inciso II, da LRF;		**Atendido** *A renúncia decorrente do Proac foi estimada para 2019 e 2020, tendo sido incluída nas respectivas leis orçamentária por meio do cálculo inercial das receitas.*
10.8. Delimite a vigência do benefício fiscal do PROAC/ICMS de forma vinculada com a motivação e o interesse público, estimando prazo para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;		**Prejudicado.** *O PAC-ICMS (Programa de Ação Cultural) deixou de ser aplicado em 2021, tendo sido suspensa a destinação de recursos ao Programa por meio da Resolução SFP-3, de 14/01/2021 (DOE 15-01-2021).*
10.9. Rediscuta a regulamentação do PROAC, que permite que empresas fumígenas divulguem e fortaleçam sua marca através da renúncia fiscal do Estado de São Paulo, uma vez que a Lei nº 16.005/15 aumentou a tributação nas operações com fumo e seus sucedâneos manufaturados para desestimular o consumo;		**Não atendido**. *A Lei Estadual N° 12.268/06 não proíbe que empresas fumígenas patrocinem projetos no âmbito do PAC-ICMS. O Poder Executivo não promoveu estudos e debates sobre o tema.*
10.10. Elabore rotina de checagem da prática vedada pelo artigo 9º da Lei nº 12.268/06, ou seja, com a finalidade de garantir que patrocinador e proponentes não sejam os mesmos para um determinado projeto;		**Atendido**
10.11. Cumpra decisões judiciais proferidas no juízo singular (MS nº 1033077 62.2016.8.26.0053), confirmadas com a decisão colegiada do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Agravo de instrumento nº 2180100-57.2016.8.26.0000), no sentido de dar publicidade e transparência às informações do PROAC/ICMS (divulgação da correlação entre patrocinador, proponente, projeto e valor);		**Atendido**. *Foram cumpridas as decisões judiciais envolvendo o PAC-ICMS (Programa de Ação Cultural), que vinculavam, exclusivamente, as partes.*
10.12. Aprofunde medidas no sentido de	Capítulo XIII,	**Parcialmente satisfeito**

garantir o acesso desta E. Corte aos dados relativos à arrecadação e à concessão de benefícios tributários;	Item 1.3	*Foi publicada Resolução SFP 42/2020, instituindo forma de acesso do Controle Externo a dados sigilosos, mas a aplicação da Resolução ocorre de maneira indevida, com maior cerceamento ao conhecimento público dos dados do que o regulamentado.*
10.13. Realize estudos acerca do crédito acumulado de ICMS, avaliando os respectivos efeitos nos resultados financeiros e patrimoniais do Governo do Estado;		**Não atendido**.
10.14. Reavalie prioritariamente a viabilidade da manutenção de benefícios tributários com vigência de mais de 20 (vinte) anos e com prazo indeterminado;	Capítulo XIII, Item 3.2.2	**Não atendido** *A análise de benefícios sob a ótica de prazos condizentes com seus objetivos e resultados não foi realizada, tendo a estipulação de alguns deles ocorrido em virtude do ajuste fiscal promovido pelo Estado.*
10.15. Efetue levantamento específico e mais acurado que indique o valor que efetivamente deixará de ser arrecadado em virtude da concessão de benefícios tributários;	Capítulo XIII, Itens 3.2.1 e 3.3.1	**Parcialmente satisfeito** *As metodologias para estimação e conhecimento das renúncias foram melhoradas em 2020, havendo necessidade ainda de aprimoramentos em relação às bases de dados, regras de cálculo e padronização de métodos para garantir confiabilidade, verificabilidade e comparabilidade.*
11. Aprimore a designação dos indicadores e metas contidos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, com designação de valores mais coerentes com a realidade dos exercícios de referência;		**Não atendido**.

12. Aprimore a contabilização de créditos a receber pelo regime de competência e a mensuração adequada dos bens móveis e imóveis, bem assim das obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais pelo referido regime e, ainda, de fornecedores e contas a pagar, bem como ativos e passivos contingentes;	Capítulo IV.1	**Não atendido**. *Providências em andamento e prometidas para 2021 e 2022*
13. Apresente informações detalhadas acerca dos ajustes de exercícios anteriores, contabilizados nos exercícios de 2019 e seguintes;		**Atendido**
14. Acrescente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, autorização específica para a realização de remanejamentos, transposições e transferências que impliquem alteração dos programas governamentais inicialmente estipulados;		**Atendido**.
14.1 Quando da diminuição dos investimentos, tais alterações devem ser processadas por meio de lei específica, em cumprimento ao inciso VI, do artigo 167 da Constituição Federal;		**Prejudicado.** *Não foram apresentadas informações.*
14.2. Realize análise quanto aos critérios adotados para aplicação dos recursos primários, justificando o saldo remanescente, no caso no elevado percentual de 350% do Resultado Primário estimado pela LDO – Lei nº 16.884/2018;		**Não atendido.** *Não foram apresentadas informações. Além disso, o Resultado primário do exercício de 2020 representou 321,37% da meta fiscal fixada pela LDO.*
15. Providencie, em relação aos precatórios, a elaboração de conciliação contábil e financeira e a regularização dos saldos dos fundos de reserva de depósitos judiciais, nos termos das diferenças apuradas nas Leis nº 151/15, na EC 94/16 e na EC 99/17.	Capítulo VI	**Atendido**
16. Demonstre devidamente as projeções previdenciárias no Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, detalhando o montante necessário de aportes futuros a serem desembolsados pelo		**Atendido**. *alterou-se a forma de apresentação do referido demonstrativo, deixando de considerar os valores de insuficiência financeira como*

Governo Estadual;		*receita da SPPREV, passando a compor a coluna da diferença entre as despesas com inativos e pensionistas e demais receitas previdenciárias.*
17. Divulgue, com nível de detalhe adequado, os investimentos realizados pelo Governo em atendimento ao disposto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias;		**Atendido**
17.1. Providencie por meio da CGE tabela explicativa da movimentação da conta "Investimentos e Aplicações Temporárias - Curto e Longo Prazo".	Capítulo IV.2, item 2.3	**Parcialmente Atendido.** *Notas explicativas permanecem omissas e não explicam a efetiva razão das baixas que são realizadas anualmente no valor "Debêntures Subordinadas a Receber" da Companhia Paulista de Securitização – CPSEC e o interesse público envolvido nestas operações.*
18. Faça constar do Anexo 13 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária as informações relativas às parcerias público-privadas executadas pelas estatais não dependentes;	Capítulo VII	**Atendido**
19. Republique os dados correspondentes ao resultado nominal contidos no Relatório Resumido da Execução Orçamentária e relativos ao exercício de 2019;		**Atendido.** *Republicados no Diário Oficial do Estado, de 16/05/2020, no Suplemento Especial do Balanço Geral do Estado*
20. Exclua, do cômputo da aplicação em saúde, as despesas relativas ao Fundo de Combate à Pobreza (FECOEP), elaborando programação adequada para a utilização dos referidos valores;	Capítulo XI	**Atendido**.
21. Passe a incluir gradualmente no cômputo dos gastos com pessoal os aportes para cobertura do déficit previdenciário, atendendo à regra de transição prevista na Decisão desta E.		**Prejudicado**. *O Estado de São Paulo não realizou segregação de massas e não se inclui dentre a regra de transição.*

Corte, exarada no TC-021431.989.18-5.		
22. Aprimore o Sistema de Controle Interno, de modo a dar efetividade ao quanto disposto nos artigos 70 da Constituição Federal e 32 da Constituição Estadual, adotando medidas para garantir o regular funcionamento dos órgãos que integram o sistema, promovendo a estruturação, a regulamentação para solução de conflito de atribuições com maior autonomia e independência, incluindo a participação nos processos de renúncia fiscal e sem prejuízo da transparência ativa dos resultados obtidos com as atuações da CGA e do DCA.	Capítulo III	**Não Atendido**.
Ao Departamento de Despesa de Pessoal do Estado, para que:		
1. Articule junto ao Departamento de Controle e Avaliação (DCA) a fiscalização de conformidades em relação à folha de pagamento, no que diz respeito à suficiência, exatidão e confiabilidade dos dados, a fim de aumentar a amostra dos testes realizados pelo DDPE;		**Atendido**.
2. Realize, nos casos em que há entendimento sedimentado no Judiciário, o cálculo dos adicionais salariais conforme decidido, evitando, assim, ações judiciais que contribuem para a morosidade no julgamento de processos e que resultem em precatórios, os quais vêm a se somar ao expressivo saldo de débitos existentes, que impactam sobremaneira as contas estaduais; e,		**Não atendido**. *DDPE elaborou consulta junto à PGE, para manifestação quanto a viabilidade de, nos casos em que há entendimento sedimentado no Judiciário, a aplicação do cálculo dos adicionais salariais, e em caso positivo, se a Administração deverá propor alteração legislativa. Ainda não recebemos a conclusão da consulta efetuada. Aguardando parecer final.* *CRHE emitiu parecer de que os valores devem ser reconhecidos administrativamente*

3. Cumpra o cronograma estabelecido para implantação do Projeto Rh-Folha.		**Não atendido**. *DDPE informa que o módulo RH se encontra em desenvolvimento pela Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado (CRHE). A CRHE informa que o contrato não está mais vigente e não apresenta solução substitutiva de sistema integrado para gestão de pessoal.*
À Unidade Central de Recursos Humanos, para que:		
1. Realize e divulgue estudos específicos sobre a necessidade de pessoal para cada órgão, estimando o tempo necessário de realização de concurso e treinamento, em virtude do envelhecimento e perspectiva de aposentadoria do quadro de pessoal do Poder Executivo;		**Não atendido**. *Não foram apresentados estudos. Consta explicação de que "Cabe às Secretarias de Estado, Procuradoria Geral do Estado e Autarquias, por meio de seus órgãos setoriais de recursos humanos, do sistema de administração de pessoal, realizar estudos para permanente adequação do Quadro de Pessoal de seus respectivos órgãos/ entidades."*
2. Cumpra o cronograma estabelecido para implantação do Projeto Rh-Folha.		**Não atendido**. *DDPE informa que o módulo RH se encontra em desenvolvimento pela Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado (CRHE). A CRHE informa que o contrato não está mais vigente e não apresenta solução substitutiva de sistema integrado para gestão de pessoal.*
Ao Departamento de Controle e Avaliação, para que:		
1. Atenda ao estabelecido no artigo 35, III, da Constituição do Estado de São Paulo, exercendo o controle sobre o deferimento de vantagens e a forma de calcular qualquer		**Atendido.** *Comunicado Técnico DCA 01/2020*

parcela integrante do subsídio, vencimento ou salário dos membros ou servidores estaduais, junto ao DDPE.		
À São Paulo Previdência – SPPREV, para que:		
1. Estabeleça rotinas consistentes de validação das contribuições patronais e funcionais repassadas ao órgão;	Capítulo VIII	**Atendido**
2. Estude a possibilidade de integração ao Projeto Rh-Folha, em desenvolvimento pelo Departamento de Despesa de Pessoal do Estado e pela Unidade Central de Recursos Humanos (atual CRHE), cujo intercâmbio de informações poderá servir para apurar a integridade das contribuições recolhidas;		**Prejudicado.** *O contrato do RH-Folha não está vigente*
3. Cumpra com os termos do art. 38 da Portaria MF nº 464/2018, ou sua congênere aplicável, na elaboração das projeções atuariais;	Capítulo VIII	**Não atendido**
4. Reveja sua política de manejo dos ativos imobiliários, finalizando a anunciada contratação de Fundo de Investimento Imobiliário ou adotando outras providências que maximizem a geração de retorno financeiro sobre esses recursos;	Capítulo VIII	**Não atendido**
5. Elabore estudo sobre as consequências de eventual determinação judicial que reconheça o direito de migração dos servidores para o regime de previdência complementar, bem como os possíveis benefícios de uma alteração legislativa que autorize planejadamente a migração dos servidores e os mecanismos de equilíbrio das finanças públicas; e,	Capítulo VIII	**Parcialmente atendido**
6. Contabilize as provisões de contingência decorrentes de ações judiciais.	Capítulo VIII	**Parcialmente atendido**

Fonte: TC-002347.989.19-6, evento 219.1. Parecer Prévio. Publicado no Diário Legislativo de 03/07/2020, p. 44.[178]

178 Conforme TC-005866.989.20-5, fls. 2176/2185.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: **Governador João Doria**
Relator: **Conselheiro Dimas Ramalho**



17. SÍNTESE DO APURADO

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

17 SÍNTESE DO APURADO

Ao concluir os seus trabalhos, a Fiscalização apresentou a Síntese do Resultado de 2020 no processo principal TC-005866.989.20-5, evento 411, fls. 2186/2187, comparando-o com os exercícios de 2019 e 2018, conforme tabela a seguir:

Tabela 116 - Síntese do Apurado

Em R$ milhões

SÍNTESE DO APURADO	2018		2019		2020	
ITEM	**R$**	**%**	**R$**	**%**	**R$**	**%**
Superávit/Déficit Orçamentário - Consolidado	986	0,42%	-579	-0,25%	7.724	3,37%
Evolução da Receita Tributária (*1)	160.083	6,53%	192.555	20,28%	186.240	-3,28%
Despesas com Propag. e Publicidade (*2)	162	-17,58%	201	24,07%	218	8,48%
Evolução do Disponível	26.688	-8,20%	28.338	6,18%	44.237	56,10%
Evolução do Passivo Circulante	52.535	-5,36%	50.974	-2,97%	67.594	32,60%
Dívida Ativa	**396.316**	**7,14%**	**329.306**	**-16,91%**	**336.775**	**2,27%**
(-) Ajuste a valor recuperável	220.471		157.349	-28,63%	168.029	6,79%
(=) Dívida Ativa após Ajuste	175.845		171.957	-2,21%	168.746	-1,87%
Dívida Interna	263.849	4,85%	263.311	-0,20%	270.820	2,85%
- Ajuste Fiscal	245.812	5,08%	246.002	0,08%	251.373	2,18%
Dívida Externa	23.835	42,74%	24.438	2,53%	30.342	24,16%
Precatórios e Obrigações de Pequeno Valor - Pagamentos	3.472	51,42%	3.550	2,25%	4.883	37,54%
Precatórios - Repasses ao TJ	2.324	-25,37%	3.411	46,77%	3.500	2,60%
Despesas com Pessoal e Reflexos (*3)	**81.486**	**51,25%**	**84.616**	**52,81%**	**89.156**	**54,10%**
- Poder Executivo	**69.017**	**43,36%**	**71.072**	**44,35%**	**74.993**	**45,50%**
- Poder Legislativo	**1.787**	**1,12%**	**1.905**	**1,19%**	**1.852**	**1,12%**
- Poder Legislativo (ALESP)	953	0,60%	965	0,60%	938	0,57%
- Poder Legislativo (TCESP)	834	0,52%	941	0,59%	915	0,55%
- Poder Judiciário	**8.677**	**5,45%**	**9.301**	**5,80%**	**9.831**	**5,97%**

- Poder Judiciário (TJ)	8.623	5,42%	9.242	5,77%	9.770	5,93%
- Poder Judiciário (TJM)	54	0,03%	59	0,04%	60	0,04%
- Ministério Público	**2.163**	**1,36%**	**2.338**	**1,46%**	**2.480**	**1,51%**
Ensino - incluindo inativos	39.270	31,25%	42.754	31,83%	43.640	32,32%
Ensino - excluindo inativos	31.421	25,00%	34.157	25,43%	33.978	25,17%
Ensino - excluindo inativos e repasses às APMs			33.506	24,95%	33.125	24,54%
Saúde	16.769	13,34%	17.607	13,11%	18.823	13,94%
Resultado Primário previsto LDO (*4)	506	160,82%	4.064	703,16%	4.738	16,58%
Resultado Primário realizado (*4)	12.404	131,76%	18.330	47,78%	19.960	8,89%
Resultado Nominal previsto LDO	-23.114	-19,50%	-5.965	-74,19%	-19.433	225,78%
Resultado Nominal realizado	-20.566	62,41%	-5.332	-74,07%	-8.177	53,35%
Dívida Consolidada Líquida	279.672	7,94%	274.340	-1,91%	274.907	0,21%
Passivo Atuarial	839.803	14,79%	1.061.476	26,40%	953.096	-10,21%

(*1) - A receita tributária, em 2019, passou a incluir, além do principal, a dívida ativa e respectivos montantes de multas e juros. Referida alteração na classificação da receita foi definida pela **Portaria Interministerial STN/SOF nº 05 de 25/08/2015, prevendo efeitos a partir do exercício financeiro de 2018.**

(*2) - Exceto publicidade legal. Portanto, os valores apresentados nesta linha incluem a despesa com propaganda, publicidade institucional e publicidade de utilidade pública.

(*3) - As despesas com pessoal da Defensoria Pública estão incluídas nas despesas do Poder Executivo. Os valores apresentados são calculados após a exclusão do ressarcimento das despesas com profissionais do ensino das escolas municipalizadas e, sem a inclusão dos recursos do FUNDEB na RCL.

(*4) - O resultado primário realizado, comparativamente ao previsto, representou: Em 2017, 2658,76%; em 2018, 2451,34%; em 2019, 351,03% e em 2020, 321,37%

Obs: trata-se de quadro resumo. Para maiores informações, inclusive quanto aos critérios utilizados, consultar o tópico específico do Relatório.

Os itens Despesa com Pessoal, Ensino e Saúde têm os percentuais calculados em relação à receita, conforme normas vigentes.

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho



18. NOTIFICAÇÕES E JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

18 NOTIFICAÇÕES E JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Durante toda a instrução processual, a Origem foi notificada para ciência dos laudos ofertados pela Fiscalização e, após instrução Consolidada apresentada pela DCG no processo principal das Contas de 2020, TC-005866.989.20-5 (evento 411) e manifestações dos Órgãos Técnicos (ATJ, SDG, PFE e MPC – eventos 424, 427, 429, 431 e 434), visando à garantia ao princípio do contraditório e da ampla defesa, o Governo do Estado de São Paulo, por seu responsável, foi notificado para ciência de todos os pronunciamentos constantes dos autos, tendo sido concedido prazo para apresentação de esclarecimentos que entendesse pertinentes. Foi dada ciência, por ofício, aos Excelentíssimos Governador do Estado, Secretário da Fazenda e Planejamento e Procuradora Geral do Estado (eventos .438/445).

Foram apresentadas justificativas, conforme documentos juntados no evento 448 do TC-005866.989.20-5.

A apreciação das petições encaminhadas posteriormente ao prazo da notificação e dos esclarecimentos que já haviam sido prestados pelo Governo foi prejudicada, tendo em vista que deveria ser observada a celeridade para apreciação das Contas do Governador, nos termos do artigo, 33, I, da Constituição Estadual e do artigo 23 da Lei Complementar nº 709/1993 (protocolos eletrônicos 9250037 e 9322548).

CONTAS DO GOVERNADOR 2020

Responsável: Governador João Doria
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho



19. MANIFESTAÇÕES DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS DO TCESP

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

19 MANIFESTAÇÕES DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS DO TCESP

Em conformidade com o art. 183 do Regimento Interno do TCESP, após a conclusão dos trabalhos Consolidados das Contas do Governador de 2020 pela DCG, os processos seguiram para manifestação do Departamento de Supervisão da Fiscalização, da Assessoria Técnico-Jurídica, da Secretaria-Diretoria Geral, da Procuradoria da Fazenda do Estado e do Ministério Público de Contas.

No evento 413, o **Diretor Técnico de Departamento – DSF-I** destacou os principais tópicos abordados na instrução da DCG, sem, contudo, opinar pela emissão de parecer favorável ou desfavorável.

A Assessoria Técnico-Jurídica, por sua unidade de cálculo, pugnou pela emissão de parecer desfavorável (evento 424.1), pois não verificou a aplicação do mínimo percentual no ensino, inobservância do art. 212 da Constituição, bem como vislumbrou a não aplicação de 100% dos recursos do FUNDEB em razão da contabilização de repasses às APMs. Instada a se manifestar novamente, reiterou seu posicionamento quanto à emissão de parecer desfavorável às contas (evento 463.1).

A ATJ Jurídica, igualmente, propõe a emissão de parecer desfavorável, tendo em vista as reiteradas violações às determinações e recomendações desta Corte no que se refere às renúncias de receitas (evento 424.3).

Diante do panorama fiscal positivo, a especialidade economia da ATJ opina pela concessão de parecer favorável, com ressalvas e recomendações (evento 424.2).

Já a Chefia da ATJ, acompanhando as especialidades cálculo e jurídica, conclui e reitera seu entendimento pela emissão de parecer desfavorável (eventos 424.4/424.5 e 463.2). Especificamente quanto à aplicação no ensino, ponderou a d. Chefia:

> a maneira como se concretizam os repasses às APMs, via PDDE paulista, permite o adiamento constante da aplicação de numerário, o que em nada beneficia o ensino, seja no exercício do repasse ou posteriores. Portanto, mantenho, na análise das contas do exercício de 2020, o mesmo entendimento lançado em minhas manifestações sobre as contas de 2019, concluindo, na companhia da assessoria técnica, pela inobservância ao limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal, porque, com as glosas realizadas, a aplicação no ensino caiu para 24,54%. Além disso, compartilho na íntegra das considerações e conclusões consignadas (...) no sentido de que 'o Estado aplicou apenas o equivalente a 96,12% dos recursos recebidos do FUNDEB em 2020, em razão da proposta de impugnação de R$ 646.817mil (3,88%) referente às APMs via PDDE Paulista, por conseguinte descumprindo o estabelecido no artigo 21 da Lei Federal n. 11.494/2007 vigente para o exercício'.

Quanto às renúncias de receitas, a Chefia da ATJ asseverou que:

> não é possível identificar a contrapartida obtida com os benefícios fiscais outorgados, nem mesmo fazer uma estimativa cuja variância assegure a confiabilidade dos resultados, no caso, dos retornos que a renúncia de tão expressiva receita proporcionam à população, em elementos palpáveis, a fim de se averiguar se de fato são mais favoráveis do que eventual ingresso desse numerário nos cofres públicos, se a sua dimensão ajusta-se ao que é revertido em prol da população, ou, ainda, se há um superdimensionamento, a demandar a readequação dos atos normativos, valores e/ou percentuais correlatos. Concluindo, ressalto que, embora se possa aventar que as tímidas ações adotadas para atender às recomendações desta Corte demonstram ao menos certo esforço da Administração em aprimorar-se nesta área, trata-se apenas de medidas circunstanciais, e os resultados efetivamente obtidos estão muito longe de atingir a finalidade precípua do regramento jurídico de regência, fato que, sob minha ótica, enseja a emissão de parecer desfavorável aos demonstrativos apresentados pelo Governador do Estado de São Paulo.

A SDG, por sua vez, corroborando com as advertências e propostas suscitadas pela DCG, reconhece a situação de equilíbrio fiscal e propõe que às contas sejam objeto de parecer favorável com ressalvas (eventos 427.1 e 466.1).

De seu turno, em reiteradas oportunidades a d. PFE, seja pelo Procurador que oficia nos autos, seja pela sua Chefia, opinou pela emissão de parecer favorável (eventos 429.1, 431.1, 468.1 e 470.1).

Segundo o Ministério Público de Contas – MPC, as contas mereceriam o parecer desfavorável (eventos 434.1 e 473.1), em razão:

a. Do descumprimento do artigo 167, inciso VI, da CR/1988 e das orientações traçadas pelo TCE/SP no Comunicado SDG nº 18/2015, uma vez que, diante da reincidência da prática, o governo do Estado de São Paulo realizou remanejamentos, transposições e transferências sem autorização na LDO ou em diploma legal específico.
b. Da concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS por Decreto do Governador, sem autorização do Poder Legislativo mediante lei específica, em desacordo com o artigo 150, §6º, da CR/1988 e artigo 163, §6º, da CE/SP, com inobservância de determinação realizada nas Contas de 2019.
c. Da não aplicação no mínimo constitucional do Ensino (24,54%) em razão de glosas referentes às despesas com museus e precatórios, bem como em razão da contabilização dos repasses às APMs já no final do exercício e em inobservância à recomendação exarada por ocasião das contas de 2019.
d. Da não utilização de 100% do FUNDEB, após glosas da instrução. Verificou-se a aplicação de apenas 96,12% dos recursos do FUNDEB, em ofensa ao artigo 21, *caput*, e §2º, da Lei nº 11.494/2007, e à jurisprudência consolidada desse Tribunal de Contas, pois não há evidências de que os recursos repassados às APMs, incialmente computados, foram efetivamente empregados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino até o 1° trimestre de 2021.
e. Do descumprimento de recomendações, determinações e alertas de exercícios anteriores.