



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



CONTAS DO GOVERNADOR 2020

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

VOTO

EXERCÍCIO DE 2020

VOTO

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.

SUMÁRIO

1	VOTO	6
1.1	COVID-19 E OS IMPACTOS NAS CONTAS DE 2020	7
2	FINANÇAS DO ESTADO DE SÃO PAULO	11
3	ACOMPANHAMENTO ESPECIAL COVID-19 – TC-015493.989.20-6	22
3.1	Gestão Orçamentária, Contábil e Fiscal no Combate à Pandemia da COVID-19	22
4	PRECATÓRIOS, OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR E DEPÓSITOS JUDICIAIS	33
5	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	42
6	RENÚNCIA DE RECEITAS E BENEFÍCIOS FISCAIS	50
7	APLICAÇÃO NO ENSINO	76
8	APLICAÇÃO NA SAÚDE	82
9	GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	84
10	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO ...	101
11	SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	103
12	SERVIÇOS TERCEIRIZADOS E DAS PARCERIAS FIRMADAS COM O TERCEIRO SETOR	104
13	FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS	110
13.1	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, ENSINO A DISTÂNCIA E RETORNO ÀS AULAS PRESENCIAIS (TC-017124.989.20-3)	110
13.2	INDICADORES DA EDUCAÇÃO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE SÃO PAULO (TC-005759.989.21-3)	115
13.3	FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA – FECOEP (TC-017628.989.20-4)	117
13.4	AÇÕES DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (TC-017630.989.20-0)	120

13.5	FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO (TC-017123.989.20-4)	125
13.6	LOCAÇÕES DE IMÓVEIS (TC-022113.989.20-6)	129
13.7	INSTITUTO ADOLFO LUTZ - IAL (TC-017629.989.20-3)	131
13.8	SABESP - PROGRAMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO (TC-017125.989.20-2)	135
13.9	SISTEMA PRISIONAL PAULISTA (TC-025809.989.20-5)	139
14	DISPOSITIVO DO VOTO	141
15	DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	142

1 VOTO

Em apreciação, as Contas do Governador do exercício de 2020, que se encontram sob a responsabilidade do Governador João Doria, visando à emissão de Parecer Prévio, em conformidade com o disposto no artigo 33, inciso I, da Constituição Estadual¹, e nos artigos 2º, inciso I, e 23 da Lei Complementar nº 709/1993².

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.

1 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.

2 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.

1.1 COVID-19 E OS IMPACTOS NAS CONTAS DE 2020

O ano de 2020 foi marcado pela pandemia desencadeada pelo coronavírus SARS-CoV-2, o que me levou a determinar 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);
- 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).

Em 30/01/2020, a Organização Mundial da Saúde declarou que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) configurava Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, o mais alto nível de alerta da Organização, sendo caracterizado como uma pandemia a partir de 11/03/2020.

Em decorrência, foi promulgada a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que dispôs sobre a adoção de medidas para seu enfrentamento, demandando, de igual forma, adoção de providências pelo Estado de São Paulo, especialmente na área da Saúde.

A Câmara dos Deputados, em 18 de março de 2020, e o Senado Federal, em 20 de março de 2020, reconheceram o estado de calamidade pública para fins do artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2020.

Em âmbito estadual, o reconhecimento de tal situação se deu pelo Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020.

Posteriormente, foi promulgada a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), promovendo alterações na Lei Complementar nº 101/2020, especialmente nos artigos 21 e 65, em síntese, para suspender prazos de recondução em caso de extrapolação de limites, enquanto perdurar o estado de calamidade pública:

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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 incisos 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. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

2 FINANÇAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 do 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.

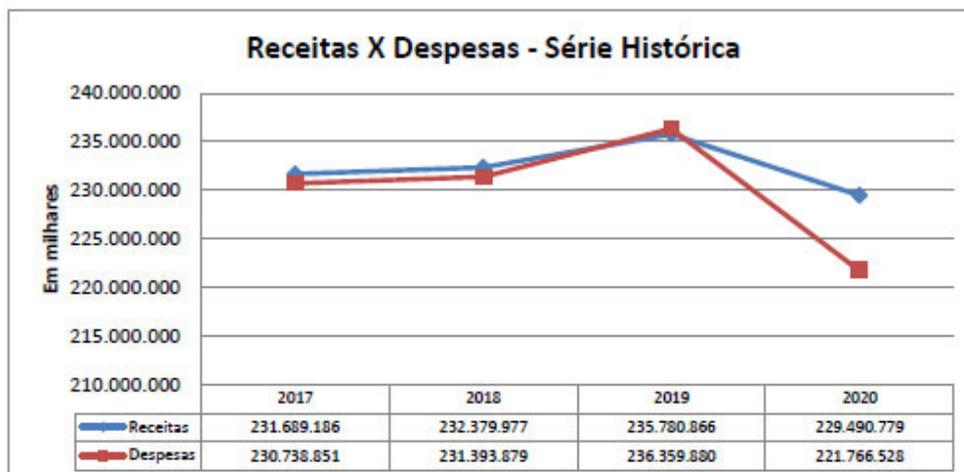
No exercício de 2020, o Estado de São Paulo registrou superávit na execução orçamentária de R\$ 7,724 bilhões (sete bilhões, setecentos e vinte e quatro milhões de reais), correspondentes a 3,37% da receita arrecadada, que contribuiu para a reversão do resultado financeiro negativo verificado no exercício anterior, de -R\$ 3,425 bilhões (três bilhões, quatrocentos e vinte e cinco milhões de reais), para um superávit financeiro de R\$ 13,636 bilhões (treze bilhões, seiscentos e trinta e seis milhões de reais).

Tal resultado demonstra o equilíbrio das contas, sendo importante destacar que, em 7 dos últimos 10 exercícios, o Poder Executivo Estadual apresentou déficits orçamentários, obtendo superávits apenas nos anos de 2017 e 2018. E, ainda assim, bem pequenos (0,41% e 0,42%, respectivamente).

Os valores de receitas e despesas estiveram sempre muito próximos na série histórica, mas no ano de 2020 ocorreu um afastamento das curvas, com

diminuição de receitas e diminuição ainda maior das despesas (atualizadas pelo IPCA, sem intra), como esclarece o gráfico abaixo elaborado pela unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica:

Gráfico 1 - Receitas x Despesas



Assim, embora tenha havido queda na arrecadação real, a expressiva economia orçamentária de quase 11% da despesa inicialmente prevista fez com que o balanço orçamentário do exercício pendesse para o lado positivo.

De fato, com a retração da economia no país inteiro, o Governo do Estado procurou adotar medidas de ajuste fiscal, por meio da publicação da Lei Estadual nº 17.293/2020, bem como de Decretos para contenção de despesas contratuais de diversas naturezas e de gasto com pessoal, além de outras medidas que visaram o balanceamento das contas públicas.

De outro lado, boa parte desse resultado positivo decorre da adoção de medidas emergenciais e transitórias, necessárias ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, em especial o auxílio financeiro concedido pela União e a suspensão do pagamento da dívida federal, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 173/2020.

Traduzindo em números, as transferências recebidas a esse título somaram a importância de R\$ 7,605 bilhões (sete bilhões, seiscentos e cinco

milhões de reais), que é praticamente o valor do superávit apurado no exercício. Já o montante economizado pelo não pagamento da dívida com a União corresponde a R\$ 13,636 bilhões (treze bilhões, seiscentos e trinta e seis milhões de reais).

Além disso, o Estado de São Paulo conseguiu a suspensão do pagamento de precatórios por um período de 180 dias, por meio da Ação Civil Originária 3.458/SP, que permitiu que a Administração deixasse de desembolsar o valor de R\$ 1,909 bilhão (um bilhão, novecentos e nove milhões de reais) para pagamento da dívida judicial.

A soma dessas três importâncias é bastante significativa, e sua contabilização no resultado orçamentário certamente socorreu as finanças Estaduais, de modo que, se não fossem computadas, haveria déficit orçamentário de R\$ 15,426 bilhões (quinze bilhões, quatrocentos e vinte e seis milhões de reais), correspondente a 6,7% da arrecadação do exercício.

Portanto, embora as contas do Estado de São Paulo estejam equilibradas, é fundamental que a Administração adote medidas capazes de promover a retomada do crescimento econômico e realize adequado planejamento para custear as despesas postergadas, de modo a causar o menor impacto possível nos orçamentos futuros, tendo em vista que as medidas aqui expostas são excepcionais e temporárias, e que a situação da pandemia ainda não está controlada no Brasil.

Sobre as alterações orçamentárias realizadas em 2020, são necessárias algumas considerações.

Apesar de toda peculiaridade e adversidade da pandemia de Covid-19, não foram abertos créditos adicionais especiais ou extraordinários. De outro lado, os créditos adicionais suplementares totalizaram R\$ 28,838 bilhões (vinte e oito bilhões, oitocentos e trinta e oito milhões de reais) somadas todas as fontes de custeio previstas na Lei Federal nº 4.320/1964, sendo a principal delas a anulação parcial ou total de dotações.

O montante equivale a 12% da despesa inicialmente fixada. Portanto está dentro do limite autorizado pela LOA, para abertura via decreto. Porém, analisando os atos, a DCG verificou que aproximadamente metade desses créditos, R\$ 14,956 bilhões (quatorze bilhões, novecentos e cinquenta e seis milhões de reais) se referem, na verdade, a remanejamentos, de acordo com a doutrina seguida por este Tribunal e firmada nos Comunicados SDG nº 029/2010, nº 018/2015 e nº 032/2015.

O crédito adicional suplementar custeado por anulação de outras dotações não se confunde com o remanejamento, porque feito, necessariamente, dentro de um mesmo órgão e mesma categoria. Ambos podem ser abertos via decreto, mediante autorização legal. A diferença principal é que a autorização para os primeiros pode estar contida na própria LOA, enquanto os últimos demandam aprovação em Lei específica³ por força do artigo 167, VI, da Constituição Federal. Ou, alternativamente, podem ser autorizados pela LDO, como entende o STF⁴.

Dessa forma, tais remanejamentos realizados com base em autorização na LOA não atendem aos requisitos constitucionais.

Da mesma maneira, foram realizadas transferências no valor de R\$ 2,100 bilhões (dois bilhões e cem milhões de reais), também tratadas como créditos adicionais suplementares. E finalmente, as transposições, que atingiram o montante de R\$ 3,4 bilhões (três bilhões e quatrocentos milhões de reais), foram feitas dentro do limite estabelecido pela LDO, mas fora da hipótese por ela estabelecida.

Tal situação foi objeto de recomendação, pela primeira vez, no ano de 2019. Mas, considerando que as peças orçamentárias do ano de 2020 já estavam prontas quando da apreciação daquelas contas, bem como a notícia de que a LDO para o exercício de 2021 contém adequações quanto à autorização para realização

³ Excetuadas as alterações relativas às atividades de ciência, tecnologia e inovação, segundo norma introduzida pela EC 85/2015.

⁴ ADIn 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

de remanejamentos, transposições e transferências, filio-me ao entendimento da SDG no sentido de ser possível relevar as impropriedades verificadas, sem prejuízo de reforçar a recomendação exarada nas contas do exercício anterior a respeito das autorizações para realização de alterações no orçamento original.

Antes de prosseguir com a análise dos demonstrativos, importante salientar que embora o Estado venha se esforçando na atualização dos procedimentos contábeis para total adesão às Normas Brasileiras de Contabilidade, após a conversão aos padrões internacionais, ainda existe relevante atraso⁵ quanto aos seguintes procedimentos:

- ✓ Reconhecimento por regime de competência da integralidade dos créditos não tributários a receber;
- ✓ Reconhecimento inicial e mensuração de bens imóveis e dos custos subsequentes;
- ✓ Registros periódicos de depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado, com revisão periódica da vida útil e valores residuais;
- ✓ Reconhecimento e mensuração integral dos bens móveis;
- ✓ Reconhecimento e mensuração de ativos intangíveis desenvolvidos internamente;
- ✓ Reconhecimento e mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais; além de fornecedores e contas a pagar por regime de competência; e
- ✓ Reconhecimento dos passivos contingentes e outras provisões.

Especificamente sobre os procedimentos de reconhecimento e mensuração de bens imóveis, destaco a necessidade de definição de

⁵ Em relação aos prazos estipulados pela portaria STN nº 548/2015, válidos para toda a Federação.

responsabilidades pela tarefa, já que a CPOS, que tinha importantes atribuições nesse sentido, teve sua extinção autorizada em 2019. E a CDHU, que foi designada a exercer as atividades antes desempenhadas pela CPOS, também teve sua extinção autorizada logo em seguida, em 2020.

Por oportuno, ressalto a relevância do assunto, tendo em vista que os valores registrados no ativo imobilizado somam mais de R\$ 150 bilhões e, segundo levantamento efetuado pela DCG, há evidências convincentes de que apenas em torno de 1.600 dos mais de 30.000 imóveis pertencentes ao Estado estejam catalogados.

O atraso na adoção das regras vigentes pode causar distorções na apuração dos saldos de ativos e passivos registrados, daí a necessidade de se adotar medidas que permitam acelerar os processos pendentes para total adequação às Normas Brasileiras, já adequadas aos padrões internacionais.

Passando à análise patrimonial, o total de ativos registrado no Balanço foi de R\$ 482 bilhões, com passivos totais de R\$ 1,340 trilhão, resultando em patrimônio líquido negativo de R\$ 858 bilhões, que representa passivo a descoberto. O valor do passivo a descoberto diminuiu R\$ 101 bilhões em relação a 2019, quando era de R\$ 959 bilhões.

A principal causa dessa diminuição é a variação do passivo atuarial, sobre o qual discorrerei com mais detalhes em tópico específico.

O saldo em caixa e equivalentes de caixa em 31.12.2020 era de R\$ 44,236 bilhões, suficiente para cobrir todas as despesas do início do exercício. O índice de Liquidez Imediata (LI = Disponibilidades / Passivo Circulante) foi de 0,65, enquanto a Liquidez Corrente (LC = Ativo Circulante / Passivo Circulante) foi de 1,36, índices que indicam capacidade de pagamento das obrigações de curto prazo.

O endividamento geral do Estado atingiu o montante de R\$ 301,162 bilhões (trezentos e um bilhões, cento e sessenta e dois milhões de reais). 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 realizadas pelas Leis Complementares nº 148/2014 e nº 156/2016, que ao final do exercício estava registrado com valor de R\$ 251,373 bilhões (duzentos e cinquenta e um bilhões, trezentos e setenta e três milhões de reais).

Vale destacar que o valor das parcelas não pagas em decorrência da suspensão do pagamento da dívida (março a dezembro/2020), primeiro em decorrência da Ação Civil Originária ACO nº 3.363 movida pelo Estado de São Paulo e depois pela publicação da Lei Complementar nº 173/2020, será incorporado ao saldo devedor somente a partir de janeiro de 2022. Portanto reforço a importância do adequado planejamento orçamentário e financeiro para arcar com as parcelas futuras.

Quanto aos investimentos em Empresas Estatais Não Dependentes, que são registradas no Ativo Não Circulante do Balanço Patrimonial do Estado, anota o órgão de instrução que foi encontrada uma diferença significativa entre o valor publicado pela empresa no Caderno Empresarial do Diário Oficial do Estado e o valor informado no BGE (R\$ 11,3 bilhões menor no BGE).

Portanto considero pertinente a proposta de recomendação à Origem para que analise e justifique a diferença em notas explicativas no BGE, tratando o caso como evento subsequente que precisa ser demonstrado.

Já as Empresas Estatais Dependentes – CPTM, DOCAS, CPOS e IPT – receberam aportes a título de adiantamento para futuro aumento de capital que somaram a importância de R\$ 563 milhões (quinhentos e sessenta e três milhões de reais). Além disso, receberam R\$ 1,35 bilhão (um bilhão, trezentos e cinquenta milhões de reais) em forma de subscrições de ações.

Ainda que cada uma dessas empresas tenha suas contas analisadas de forma individualizada, em processos específicos autuados neste Tribunal de Contas, considero importante deixar registrado que todas elas apresentaram déficit

orçamentário no exercício de 2020, mesmo tendo recebido todos esses recursos do ente Central.

Os déficits das Empresas Estatais Dependentes no ano de 2020 somaram R\$ 1,15 bilhão (um bilhão, cento e cinquenta milhões de reais), um aumento de 274% em relação ao ano anterior. Os prejuízos totais acumulados ultrapassam R\$ 9,6 bilhões (nove bilhões e seiscentos milhões), sendo R\$ 8,9 bilhões (oito bilhões e novecentos milhões de reais) somente na CPTM.

Portanto é imprescindível que o Governo do Estado adote medidas de gestão visando o saneamento das finanças das Empresas Estatais dependentes.

A respeito das Debêntures Subordinadas a Receber da Companhia Paulista de Securitização - CPSEC, contabilizadas na conta Investimentos e Aplicações Temporárias de Longo Prazo, anota a equipe técnica que não há clareza a respeito da diminuição do saldo no exercício, de R\$ 199,364 milhões (cento e noventa e nove milhões, trezentos e sessenta e quatro mil reais) para R\$ 40,393 milhões (quarenta milhões, trezentos e noventa e três mil reais), e relembra que o saldo inicial, em 31/12/2014, era de R\$ 5,067 bilhões (cinco bilhões e sessenta e sete milhões de reais).

O valor unitário da debênture no encerramento de 2014 era de R\$ 990,02 (novecentos e noventa reais e dois centavos), enquanto no encerramento do exercício de 2020 era de R\$ 7,89 (sete reais e oitenta e nove centavos), ou seja, menos de 1% do valor inicial. A CGE esclarece em notas explicativas que a flutuação do preço é decorrente do mercado, o que considero uma alegação singela.

Assim como a DCG, e na companhia da unidade de Economia da ATJ, também entendo que há necessidade de apresentação de análise do benefício dessas operações de cessão de créditos, comparativamente à situação de não cessão, com maiores esclarecimentos sobre como um crédito de R\$ 5 bilhões em 2014 se converteu em um crédito de R\$ 40 milhões em 2020.

Sobre a dívida ativa, verifico que o saldo de créditos inscritos ao final de 2020 atingiu a importância de R\$ 336 bilhões (trezentos e trinta e seis bilhões de reais). O valor representa mais que o dobro da Receita Corrente Líquida (R\$ 165 bilhões), o que dá a dimensão da importância da boa gestão desse ativo.

Entretanto, a CGE considera que metade desse saldo não constitui valor recuperável, tendo em vista a provisão do ajuste para perdas no valor de R\$ 168 bilhões (cento e sessenta e oito bilhões de reais), sendo R\$ 164 bilhões (cento e sessenta e quatro bilhões de reais) referentes apenas a créditos de ICMS.

A esse respeito, saliento que o Estado de São Paulo continua considerando como valor recuperável os créditos inscritos nos últimos cinco anos com CPF/CNPJ ativo. Conforme levantamento da DGC, esses valores correspondem a 53% e 43% do saldo da dívida, respectivamente, como se observa das segregações demonstradas abaixo.

Gráfico 2 - Composição da Dívida - Devedor

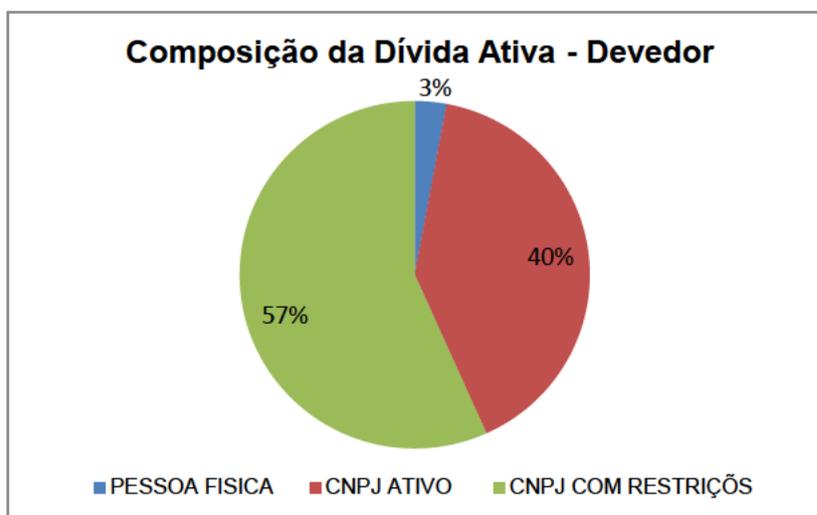
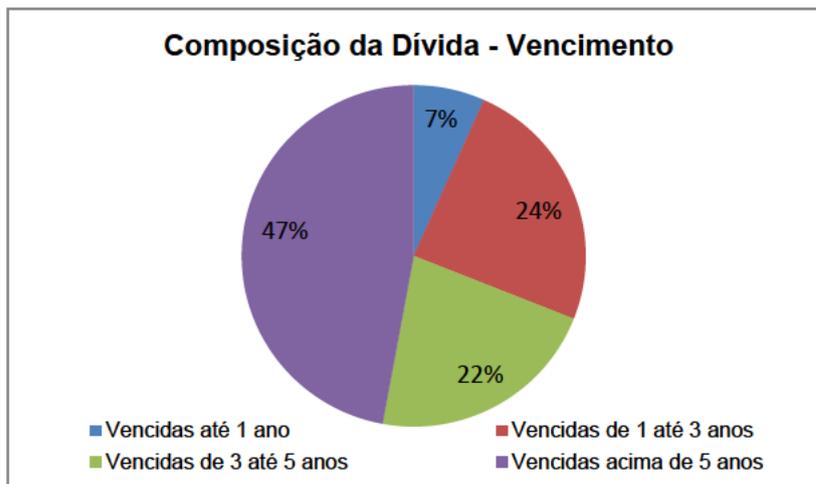


Gráfico 3 - Composição da Dívida - Vencimento



Sobre esse aspecto, cumpre reiterar a recomendação exarada em exercícios anteriores para adoção do critério do histórico de recebimentos para estimar a provisão para perdas da dívida ativa, assim adequando-se ao que sugerem as Instruções de Procedimentos Contábeis – IPC 02.

No ano de 2020, o Governo do Estado elaborou estratégia para atuação concentrada em seus 100 maiores devedores, tendo em vista a representatividade dos valores envolvidos. Não obstante, embora a dívida relativa aos maiores devedores tenha diminuído em termos absolutos, representou um volume maior em termos percentuais (de 19,60% em 2019 para 25,18%).

Portanto, os resultados deverão ser monitorados para aferição de eficácia da estratégia e elaboração de ajustes, caso se revele ineficiente.

Quanto às movimentações do saldo, os cancelamentos compuseram a soma mais significativa das saídas. Já os recebimentos totalizaram apenas R\$ 2,546 bilhões (dois bilhões, quinhentos e quarenta e seis milhões de reais), uma diminuição de 34% em relação ao exercício anterior, e que corresponde a apenas 1,51% do saldo recuperável (já deduzido da provisão para perda).

Dessa forma, ainda que a pandemia do Covid-19 e demais aspectos do cenário macroeconômico possam ter afetado o potencial de pagamento dos devedores, o baixo índice de recebimentos indica que é necessário que se avance na gestão da dívida ativa, para isso adotando medidas mais céleres e efetivas tanto na inscrição quanto na cobrança dos créditos.

3 ACOMPANHAMENTO ESPECIAL COVID-19 – TC-015493.989.20-6

3.1 Gestão Orçamentária, Contábil e Fiscal no Combate à Pandemia da COVID-19

Analisando as receitas correntes, destaca-se o aumento de 73,06% nas “transferências correntes”, decorrente de repasses de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, como parte do Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19 (instituído pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020) e também pela recomposição do Fundo de Participação (autorizado pela MP 938, de 02 de abril de 2020, convertida na Lei nº 14.041, de 18 de agosto de 2020).

Especificamente em relação ao Estado de São Paulo, a ajuda financeira instituída pela Lei Complementar nº 173/2020 alcançou o valor de R\$ 7,6 bilhões (sete bilhões e seiscentos milhões de reais), em termos absolutos. Apesar desses números, apenas 9,94% da arrecadação estadual de 2020 foi oriunda de “transferências correntes”.

Em valores acumulados (nominais) até dezembro, assim se apresentou a receita arrecadada comparativamente a 2019:

Tabela 1 - Receita Arrecadada 2019 x 2020

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

Fonte: SIGEO, atualização 17/03/2021.

Desconsiderando o montante recebido a título de auxílio financeiro da LC 173/2020, teríamos os seguintes resultados:

Tabela 2 - Receita Arrecadada 2019 x 2020 desconsiderando auxílio financeiro LC 173/2020

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

Fonte: SIGEO, atualização 17/03/2021.

No quadro seguinte, verificamos que as despesas corrigidas pelo IPCA para 4 exercícios e a variação real, comparativamente ao exercício anterior, apresentaram retração de 4,15%, que se deveu à promulgação da Lei Complementar nº 173/2020 (artigo 1º, §1º, I, 'a'), que suspendeu o pagamento da dívida contratada junto à União:

Tabela 3 - Despesas - Comparativo 2017 a 2020

R\$ milhares

CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2017	2018	2019	2020	AH% 2020/2019
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 GERAL	230.738.851	231.393.879	236.359.880	221.766.528	-6,17%

Fonte: SIGEO e BGE 2020.

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

Adaptado de quadro à fl. 114 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.1). Obs.: não inclui despesas intraorçamentárias.

Conforme verificado acima, as despesas totais sofreram acentuada redução em relação ao exercício pretérito nos grupos “juros e encargos da dívida”, no valor total de R\$ 9,6 bilhões (nove bilhões e seiscentos milhões de reais), o que equivale a uma queda de 76,75%, e na “amortização da dívida” que resultou em economia ao erário paulista do montante de R\$ 4,2 bilhões (quatro bilhões e duzentos milhões de reais), ou queda de 52,24% nos gastos do Estado de São Paulo com esses dispêndios.

Explicando melhor como se deu essa sistemática, em 2020, foram pagas apenas as parcelas referentes aos meses de janeiro e fevereiro (R\$ 2,4 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 ação⁶ 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 à Lei Federal nº 9.496/1997.

As parcelas dos meses de junho a dezembro/2020 não foram pagas também por destinação a ações de combate à pandemia, por advento da LC nº 173/2020, oportunidade em que o Governo do Estado de São Paulo desistiu da ação ajuizada no STF, por ser condição para o enquadramento nos benefícios dessa Lei.

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

Finalmente, com relação ao enquadramento no 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.

⁶ 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.

Conforme informação trazida aos autos pelo *Parquet* de Contas⁷, o desempenho positivo do orçamento paulista acompanhou tendência verificada em praticamente todos os Estados (as únicas exceções foram RS e MG), o que pode ser atribuído, em parte, às medidas de alívio às contas públicas instituídas pelo Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Lei Complementar nº 173/2020).

Isoladamente, como já visto anteriormente, o Estado de São Paulo obteve os seguintes números:

Tabela 4 - Resultado 2020

R\$ milhares

Superávit/Déficit Orçamentário	2020
Receita Arrecadada	229.490.779
Despesa Realizada	221.766.528
Superávit Orçamentário	7.724.251
% sobre Rec. Arrecadada	3,37%

Para entender melhor os reflexos dessas medidas, novamente, desconsiderando o montante recebido a título de auxílio financeiro da LC 173/2020 no lado das receitas e, acrescentando os valores das parcelas da dívida contratual com a União, principal e juros, no valor de R\$ 13,68 bilhões (treze bilhões, seiscentos e oitenta milhões de reais)⁸, teríamos os seguintes resultados na execução orçamentária:

⁷ TC – 005866.989.20 – 5 Evento 434.1. Fls. 33 - Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Boletim RREO em Foco: Estados + Distrito Federal (6º bimestre de 2020), da STN.

⁸ TC - 015493.989.20-6 - evento 194.2; quadro de fl. 24 - Serviço da dívida suspenso no período de março a dezembro de 2020 conforme Lei 173/2020, no valor total de R\$ 13.681.419.024.

Tabela 5 - Resultado Orçamentário 2020

R\$ milhares

Superávit/Déficit Orçamentário	2020
Receita Arrecadada	221.886.243
Despesa Realizada	235.447.947
Déficit Orçamentário	13.561.704
% sobre Rec. Arrecadada	6,11%

Portanto, é possível concluir que a economia orçamentária decorrente das suspensões de pagamentos (LC nº 173/2020), somada às receitas de transferências federais recebidas para o enfrentamento da calamidade pública, são superiores às despesas liquidadas para esse mesmo fim.

Esses impactos também puderam ser vistos nas disponibilidades de caixa. Em comparação com a geração líquida de 2019, houve um aumento relevante de R\$ 14,22 bilhões (quatorze bilhões, duzentos e vinte milhões de reais) ou o equivalente a 861,9% em 2020. Esse aumento foi impulsionado, sobretudo, pelo fluxo de caixa das atividades operacionais, em especial as transferências correntes recebidas a título de auxílio financeiro da União para o enfrentamento do Covid-19, como realçado pelo órgão técnico em seu Relatório⁹.

Cabe destacar ainda o plano de contingenciamento de despesas para minorar os efeitos econômicos decorrentes da pandemia. Neste sentido, para análise do contingenciamento de despesas efetuado pelo Governo Estadual (todos os Poderes), o órgão instrutivo realizou análise comparativa com o exercício anterior, de forma a evidenciar as variações entre 2019 e 2020. Os cálculos realizados demonstram que, até dezembro/2020, houve uma variação total de (-) 1,94% nas despesas, em comparação com o mesmo período do ano anterior. Em

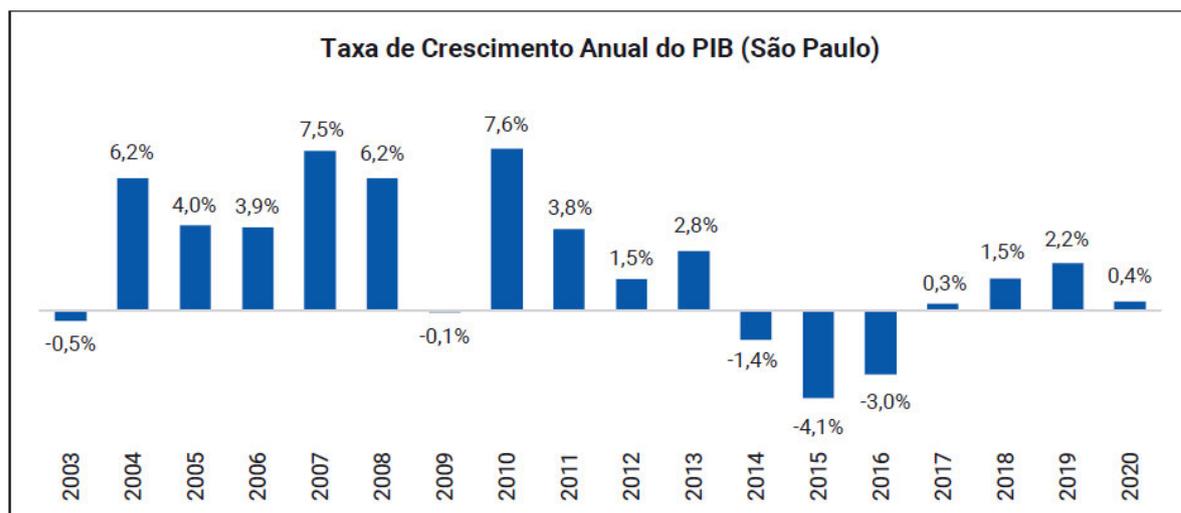
⁹ TC – 005866.989.20–5 - evento 411.1 - fl. 80 do Relatório da DCG 2020.

valores totais as medidas representaram o equivalente a R\$ 4,37 bilhões (quatro bilhões, trezentos e setenta milhões de reais) ¹⁰.

Outros fatores também foram de crucial importância para equilíbrio financeiro e orçamentário das finanças públicas do Estado, como a suspensão dos pagamentos de precatórios junto ao Tribunal de Justiça; o oferecimento de dotação ALESP e remanejamento para o Executivo, no âmbito da Resolução ALESP 922, de 04/05/2020; e o ajuste fiscal promovido através da Lei nº 17.293/2020.

Da mesma forma, analisando a gestão da Pandemia no contexto macroeconômico, na contramão dos desempenhos da economia mundial e brasileira, o Estado de São Paulo viu seu PIB crescer 0,4% em 2020¹¹:

Gráfico 4 - Taxa de Crescimento Anual do PIB (São Paulo)



O desenvolvimento do PIB paulista foi puxado pelo setor de serviços e de tecnologia, que responde por 77% da economia do Estado. O setor e cresceu

¹⁰ Decreto 64.898/2020 – Dispõe sobre a gestão de contratos de prestação de serviços contínuos, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica, durante a vigência do estado de calamidade pública da pandemia do COVID-19.

Decreto 64.936/2020 – Dispõe sobre medidas de redução de despesas no contexto da pandemia da COVID-19

Decreto 64.937/2020 - Dispõe sobre medidas de redução de despesas com pessoal e encargos sociais, durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da Emergência em Saúde Pública Internacional, no contexto da pandemia da Covid-19.

¹¹ Quadro elaborado pelo MPC a partir de informações constantes da Fundação SEADE, disponível em: <<https://www.seade.gov.br/piib-paulista-resiste-e-cresce-04-na-pandemia/>>.

1,8% em 2020. Já agropecuária e indústria apresentaram retração, respectivamente, de 1,7% e 2,9%.

Contudo, em que pese os resultados positivos apurados, é necessário ponderar que a Administração paulista deveria provisionar, pelo menos parte desses recursos, para amortizar a dívida com a União, tendo em vista que a suspensão dos pagamentos, embora beneficie este período, deve onerar substancialmente o orçamento do Estado em 2022, advertindo ainda que a este valor deverão ser somados os encargos financeiros contratuais.

Também, a DCG informou dificuldades em analisar o cumprimento de contrapartidas para os benefícios recebidos, especialmente no caso da suspensão de pagamentos da dívida com a União, cujos recursos deveriam ser empregados preferencialmente no enfrentamento da pandemia, conforme estabelecido nas premissas da LC nº 173/20.

Além disso, segundo apurado pela DCG, foram identificadas inadequações nos controles contábeis de recursos oriundos da União, a título de auxílio financeiro também em decorrência da LC nº 173/2020, nos termos da MP 938, de 02/04/2020, convertida na Lei 14.041/2020.

Igualmente, carecem de maiores esclarecimentos por parte da Origem os pagamentos em montante de R\$ 236,75 milhões (duzentos e trinta e seis milhões, setecentos e cinquenta mil reais) durante período anterior ao recebimento do recurso e à própria pandemia (março/2020), incluindo pagamento de R\$ 786 mil (setecentos e oitenta e seis mil reais) a título de despesas de exercícios anteriores¹².

Lembrando que o Estado de São Paulo não adotou os procedimentos previstos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)¹³ que, em síntese,

¹² TC 015493.989.20-6 – evento 194.2; fl. 14.

¹³ 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 (STN), através da Gerência de Normas e Procedimentos Contábeis e Gerência de Normas e Procedimentos de Gestão Fiscal.

recomendam a criação de programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas à Covid-19.

A metodologia adotada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento para identificar as despesas efetuadas no combate à Pandemia foi o de incluir, nas notas de empenho com esta finalidade – independente da fonte de recursos pertinente – uma busca textual por palavras-chaves (Covid, Corona, pandemia, vírus, epidemia) além de outros critérios não contábeis.

Da mesma forma, essa sistemática permite a ocorrência de situações como a não atribuição da identificação 'Covid' em despesas realizadas especificamente para o combate à pandemia, como ficou demonstrado 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 distância¹⁴.

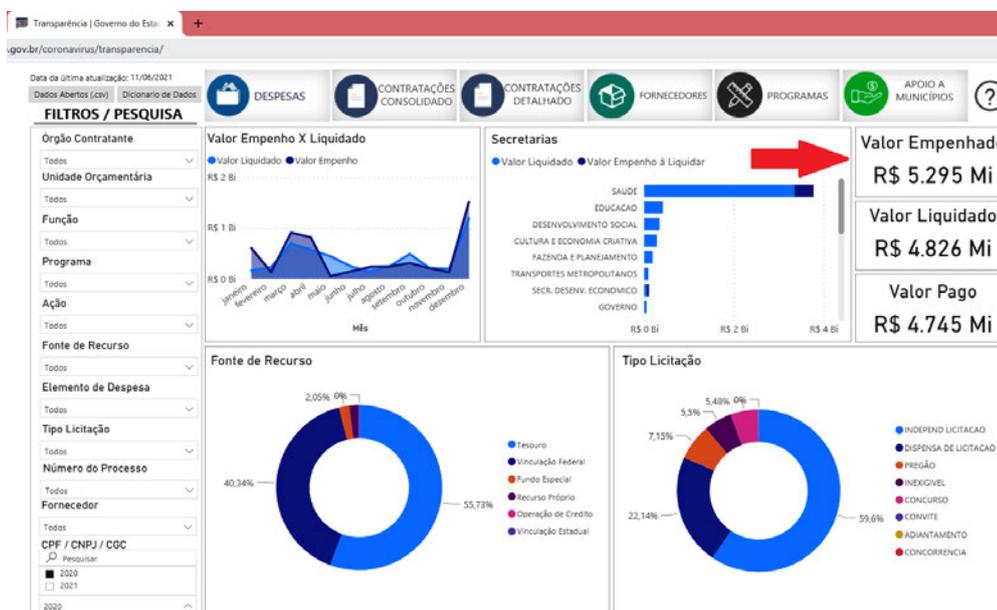
Segundo dados da instrução, apurados através de consulta aos empenhos que contém a identificação 'Covid' por meio do sistema SIAFEM/ SIGEO, a despesa total empenhada até a data de 31/12/2020 resultou no montante de R\$ 5,293 bilhões (cinco bilhões, duzentos e noventa e três milhões de reais) referentes aos dispêndios da gestão da Pandemia¹⁵.

Porém, verifiquei, às vésperas deste julgamento, que os valores são divergentes dos encontrados no Portal de Transparência do Estado de São Paulo e dos constantes do Painel COVID criado por este Tribunal de Contas:

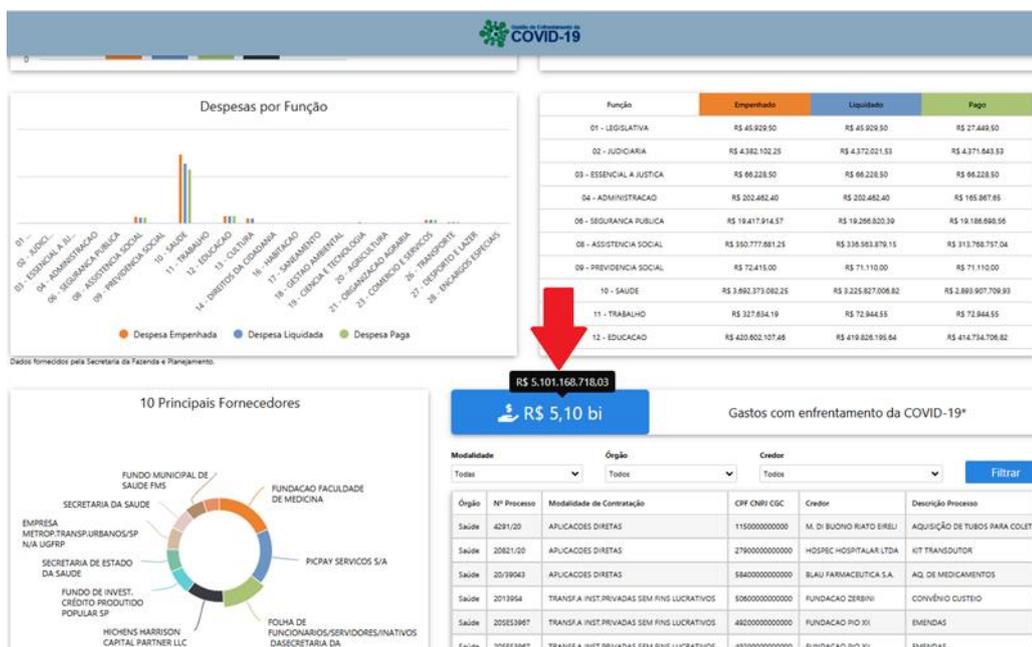
¹⁴ Relatório de Fiscalização de natureza operacional sobre o Merenda em Casa e Ensino a distância no âmbito das ações tomadas pela Secretaria de Estado da Educação em virtude da pandemia da Covid-19. Disponível em TC-017124.989.20-3, evento 10.2, fls. 15/16.

¹⁵ TC 015493.989.20-6 – evento 194.2, fl. 45.

a) Portal da Transparência do Estado de São Paulo¹⁶



b) Painel COVID Tribunal de Contas Estado de São Paulo¹⁷



¹⁶ Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/transparencia/>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

¹⁷ Disponível em: <<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aacovid%3Ahome.wcdf/generatedContent?userid=anony&passord=zero>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

Sobre o quesito transparência, destaco que foram providenciadas diversas notificações ao Governo do Estado para que fossem apresentados esclarecimentos relacionados aos ajustes e custos para importação de 6 milhões de doses da vacina Coronavac e da matéria-prima para produção de mais de 40 milhões de doses em 2020, mediante parceria existente entre o Governo do Estado de São Paulo, por meio do Instituto Butantan e da Fundação Butantan, com a empresa Sinovac, conforme amplamente divulgado pela mídia¹⁸.

Em resposta, inicialmente, alegou-se que os custos para suas aquisições estariam sob responsabilidade da Fundação Butantan, entidade de natureza privada, e que, portanto, não estaria obrigado a enviar as informações a este Tribunal de Contas.

Num segundo momento, após reiteradas notificações, alegaram que, em virtude das cláusulas de sigilo e confidencialidade que envolvem a referida contratação, o Instituto Butantan estaria em tratativas com a empresa Sinovac para obter autorização por meio de “Termo de Transferência de Confidencialidade”, visando o compartilhamento de informações:

Assim sendo, seguindo a orientação da Douta PGE já estamos elaborando o chamado Termo de Transferência de Confidencialidade, para apresentarmos à empresa Sinovac, sugerindo seja fixa pelo Senhor Relator prazo razoável para manutenção das tratativas com a mencionada empresa. (TC-015493.989.20-6, evento 173.3)

Reconheço a notoriedade do trabalho desenvolvido pelo Instituto Butantan ao longo da sua história centenária, por meio de seus funcionários e direção, além do comprometimento, juntamente com a Fundação Butantan e o Governo do Estado de São Paulo, na busca de soluções para o desenvolvimento de vacinas contra a COVID.

¹⁸ Fonte: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/09/30/sp-deve-assinar-contrato-para-comprar-46-milhoes-de-doses-da-coronavac>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

No entanto, destaco, novamente, que é competência deste Tribunal se certificar de todas as ações afetas à gestão das contas estaduais, estendendo-se às parcerias relevantes como no presente caso.

Ressaltei, naquelas ocasiões e mais uma vez lembro aos interessados, que o papel exercido pela Fundação Butantan foi reconhecido por esta Corte como sendo de “Fundação de Apoio” às atividades exercidas pelo Instituto Butantan, conforme decisão proferida pelo E. Tribunal Pleno nos autos do TC-013449/026/12, em sessão de 03/10/2018 (DOE 23/11/2018), razão pela qual não poderia se abster de prestar os esclarecimentos requisitados.

Diante da insistência deste Relator, a Secretaria da Saúde, o Instituto e a Fundação Butantan compareceram aos autos e encaminharam os e-mails enviados à empresa Sinovac no intuito de comprovar os esforços e as tratativas visando o compartilhamento das informações requeridas, no entanto, sem sucesso até a conclusão destes trabalhos.

Concluo, assim, que, a Fundação Butantan possui o dever de prestar todas as informações solicitadas por esta Corte de Contas.

Dessa forma, considerando a importância envolvida na inovação para desenvolvimento das vacinas contra o coronavírus e as peculiaridades que envolvem o Termo de Confidencialidade para o compartilhamento de informações nesta natureza, com vistas evitar eventuais atrasos na produção de vacinas, deverá o Governo, o Instituto e a Fundação Butantan, enviar a este Tribunal de Contas todas as informações requisitadas.

4 PRECATÓRIOS, OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR E DEPÓSITOS JUDICIAIS

Esta é mais uma matéria objeto de recomendações e determinações deste Tribunal ao longo dos últimos Pareceres, inclusive nas Contas de 2014, sob minha Relatoria¹⁹. O que demonstra que os problemas na gestão das dívidas judiciais do Estado vêm se arrastando por vários exercícios.

¹⁹ 1. Exercício de 2014 (TC-0788/026/14, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho): 13ª - Adote cuidadosas medidas de planejamento, com a devida previsão de dotações orçamentárias para o resgate de precatórios judiciais, garantindo o pagamento do passivo judicial nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal;

2. Exercício de 2015 (TC-3554/026/15, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo): 1.18. Aperfeiçoar o planejamento, com previsão de dotações orçamentárias para resgate de precatórios, objetivando o pagamento do passivo judicial, em conformidade com o ordenamento jurídico e a jurisprudência do STF;

3. Exercício de 2016 (eTC-5198.989.16-2, Rel. Cons. Antônio Roque Citadini): II.3 – PRECATÓRIOS: a ressalva é por se tratar de recomendação não atendida, devendo o Governo envidar esforços para realizar pagamentos com o valor previsto orçamentariamente, mais o acrescido dos depósitos judiciais permitidos, atentando para planejar-se de modo a cumprir o prazo estabelecido para zerar o estoque;

4. Exercício de 2017 (eTC-3546.989.17-9, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues): 10) Incremente o planejamento de quitação do passivo judicial, bem assim faça uso das verbas orçamentárias, acrescidas dos valores afetos aos depósitos judiciais, para a liquidação do respectivo estoque no decorrer da nova delimitação temporal (31.12.2024).

5. Exercício de 2018 (eTC-6453.989.18-8, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, Red. Cons. Sidney Estanislau Beraldo): O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, em sessão de 26 de junho de 2019, sob a presidência do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Antonio Roque Citadini, à vista do que consta no processo, nas peças acessórias e nas notas taquigráficas, e tendo presentes a discussão e votação da matéria, RESOLVE: por unanimidade, emitir PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2018, com ressalvas aos tópicos de Cancelamento de Restos a Pagar Processados, Precatórios, Renúncia de Receitas e Aplicação de Recursos em Ensino [...]

2 - DETERMINAÇÕES:

[...] Incremente o planejamento relativo à quitação do Passivo Judicial (em reiteração), observando os objetivos da EC 99/2017 e os termos pactuados com o Tribunal de Justiça.

6. Exercício de 2019 (eTC-2347.989.19-6, Rel. Cons. Renato Martins Costa): 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; [...].

O volume de recursos envolvido e, principalmente, as diversas alterações na legislação de regência impactam diretamente as finanças estaduais e requerem atenção especial.

Antes de passar às análises de mérito, é necessário traçar a cronologia dos fatos em relação ao planejamento e pagamento desses passivos no exercício em exame, decorrentes especialmente da pandemia da Covid-19.

O Estado de São Paulo aderiu ao regime especial de pagamento de precatórios estabelecido na Emenda Constitucional nº 62/2009, por meio do Decreto nº 55.300/2009. De tal modo, após sucessivas alterações na legislação, até o exercício anterior, os recolhimentos observaram a regra estabelecida na Emenda Constitucional nº 99, cujas diretrizes para pagamento de precatórios se davam, basicamente, através dos repasses de 1,5% da RCL e das transferências dos depósitos judiciais às contas do Tribunal de Justiça, tendo como prazo limite para quitação das dívidas a data de 31/12/2024.

Diante do agravamento da Pandemia e seus consequentes impactos no erário paulista, foi enviada pela Procuradoria Geral do Estado a Nota Técnica Conjunta nº 003/2020, apresentando 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 proposta de recomposição montante ainda em 2020.

Em decisão proferida em 17/06/2020, o Tribunal de Justiça autorizou que os depósitos para pagamento de precatórios fossem sobrestados por 180 dias a partir de março de 2020, devendo o montante não recolhido nesse período ser apurado e atualizado para depósitos em 4 parcelas incorporadas aos vencimentos das transferências a serem realizadas nos meses de setembro a dezembro de 2020.

Por força do artigo 64 da Resolução 303/2019 do Conselho Nacional de Justiça, foi estabelecido o aumento dos depósitos mensais, passando de 1,50%

para 4,16% o percentual da RCL que, em 2021, deverá ser destinado ao pagamento de precatórios, nos termos das EC 62, 94 e 99.

Para se adequar ao novo regramento, a PGE, por meio do Ofício GPG n.º 231/2020, encaminhou a Nota Técnica Conjunta n.º 004/2020, apresentando nova proposta de revisão do plano de pagamento de precatórios, e solicitando mais uma suspensão, até o final de 2020, com retomada dos pagamentos a partir de 2021, e incorporação dos valores não pagos ao saldo devedor, a ser quitado com o financiamento previsto na EC 99/2017. Na referida Nota Técnica, o Estado de São Paulo informa a impossibilidade de aplicar 4,16% da RCL, em 2021, por conta da delicada situação econômica e fiscal provocada pela pandemia da Covid-19, ainda que, calculado pela DEPRE pelos critérios da Resolução 303/2019 do CNJ, o percentual seria aplicável para assegurar a quitação da dívida de precatórios dentro do prazo da Constituição.

Porém, a Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos – DEPRE decidiu, em 21 de setembro de 2020, manter a reposição, nos meses de setembro a dezembro de 2020, dos valores não depositados nos períodos de suspensão; determinou ainda, que, ao final de 2020, 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.

Para melhor esclarecer, o Executivo, ao fim de dezembro de 2020, já havia repassado parte do valor devido, ficando suspenso, portanto, apenas o valor complementar, correspondente a 3,36% da RCL mensal que havia sido determinado pelo TJSP.

Diante dessa conjuntura, em 23/12/2020, o Estado de São Paulo ajuizou, no Supremo Tribunal Federal, a Ação Cível Originária 3.458²⁰, tendo como ré a União, solicitando a concessão de medidas que garantissem o seu equilíbrio

²⁰ Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6079337>>. Acesso em: 1º mai. 2021.

orçamentário-financeiro e possibilitassem a concretização do plano estadual de vacinação contra a Covid-19.

A ação se baseou na Emenda Constitucional nº 99/2017, que estabeleceu quatro fontes de financiamento para que os entes federativos viabilizassem a quitação de seus precatórios, sendo uma delas linha de crédito especial disponibilizada diretamente pela União ou por meio de instituições financeiras oficiais sob seu controle, nos moldes do artigo 101, §4º, da CR/1988²¹. Na peça judicial, o Governo Estadual defende que já se valia dos outros três instrumentos para quitação de seus passivos judiciais²², mas ainda não dispunha da linha de crédito que deveria ter sido criada pela União.

Nessas condições, o Estado postulou a concessão de medida cautelar 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.

Em 30 de dezembro de 2020, foi concedida medida liminar ao Estado, autorizando a suspensão do plano de pagamento de precatórios relativamente às

²¹ 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.

²² a) o repasse mensal de recursos próprios; b) os proveitos econômicos de instrumentos de amortizações excepcionais, tais como acordos de deságio e compensações; c) a utilização de recursos oriundos de depósitos judiciais;

parcelas pendentes do exercício de 2020, porém atrelando a decisão à comprovação de que os valores respectivos fossem integralmente aplicados para o custeio das ações de prevenção, contenção e enfrentamento à pandemia da Covid-19²³.

Oportuno observar que a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, ampliou o prazo limite para quitação das dívidas de precatórios para 31/12/2029²⁴, além de revogar o § 4º do art. 101, da ADCT, que previa a possibilidade de financiamento dos entes da Federação pela União, por meio de linha de crédito especialmente destinada ao pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial, o que poderá repercutir na decisão final a ser exarada pelo STF na retromencionada ACO nº 3.458.

²³ Não se desconhece a importância e o dever do adimplemento dos precatórios judiciais, conforme preconizado pela Constituição. No entanto, no ponto, merece relevância o argumento do Estado de São Paulo, no sentido de que a imposição de pagamento de mais R\$ 2,2 bilhões, com recursos próprios e às vésperas do fechamento do ano orçamentário, prejudicaria o cumprimento do dever constitucional do ente estadual de proteger a vida e a saúde da população nesse contexto excepcional. Adicionalmente, a iminência da implementação do plano estadual de imunização, com previsão de início em 25.01.2020 e execução de gastos na ordem de R\$ 4,07 bilhões, reforça a necessidade de concentração de esforços fiscais para o enfrentamento da pandemia.

Por outro lado, a necessidade da intervenção judicial não enseja, por ora, a concessão integral da tutela provisória requerida. O presente caso traz à discussão controvérsia complexa, atinente ao alegado direito dos Estados de se valerem de linha de crédito disponibilizada pela União para quitação dos débitos judiciais, nos termos do artigo 101, ADCT. É fato notório que, decorridos mais de três anos da promulgação da Emenda Constitucional que instituiu o regime diferenciado de pagamento de precatórios, a União não cumpriu a determinação constitucional. No entanto, o direito alegado pela parte autora ainda pende de apreciação pelo colegiado, especialmente nesta e em outras ações em trâmite neste Supremo Tribunal Federal, como a ADO 58, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, e a ADI 6556, de relatoria da Ministra Rosa Weber. Nesse ponto, ressalto, ainda, que a ADO 58 encontra-se em tratativas para potencial desfecho conciliatório.

Assim, sem ainda avançar na análise da tese do dever da União de disponibilizar linha de crédito para os Estados financiarem o pagamento de seus precatórios – o que será realizado com mais profundidade no momento processual adequado –, mas firme no argumento de que cabe ao STF velar pelo equilíbrio fiscal dos entes federativos, verifico, por ora, a pertinência do terceiro pedido formulado pelo Estado de São Paulo. Nesse caso, deve o STF autorizar a suspensão do plano de pagamentos de precatórios do exercício de 2020, garantindo à Fazenda Pública estadual a higidez fiscal necessária para o enfrentamento à pandemia da Covid-19, com foco no iminente projeto de imunização. [...]

(STF, Tutela Provisória na Ação Cível Originária 3.458/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Decisão de 30/12/2020).

²⁴ CF/1988, art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. [redação dada pela EC 109/2021].

Aqui, aproveito o trabalho desenvolvido pelo *Parquet* de Contas, que adaptou (a partir de dados de quadro à fl. 156 do Relatório da DCG 2020) os cálculos referentes à projeção de quitação dos precatórios por parte da Fazenda Pública, de acordo com a nova norma Constitucional:

Tabela 6 - EC nº 109/2021 - Precatórios até 2029

EC Nº 109/2021: QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ 2029	em R\$ milhares
a) Saldo de precatórios até 31.12 de 2020	26.565.701
b) Número de anos restantes até 2029	9
c) Considerando apenas o saldo em 31/12/2020, valor anual necessário para quitação	2.951.745
d) novas Cartas Precatórias - média dos 3 últimos exercícios conforme LOA	2.401.388
e) Valor anual necessário (projeção) = c + d	5.353.133
f) Montante repassado ao TJSP no exercício de 2020	3.499.566
g) Nesse ritmo, valor anual insuficiente para quitação até 2029	1.853.567

Portanto, considerando o valor do estoque e dos depósitos até o presente exercício, o quadro anterior demonstra, que nesse ritmo, os passivos judiciais não estariam liquidados até o exercício de 2029, conforme novo regramento Constitucional.

Feitas as considerações iniciais necessárias ao entendimento da matéria, a DCG apurou os seguintes valores depositados ao Tribunal de Justiça do Estado no exercício de 2020:

Tabela 7 – Depósitos ao TJSP 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.

O Poder Executivo Estadual repassou, no ano de 2020, R\$ 3,499 bilhões (três bilhões, quatrocentos e noventa e nove milhões de reais) ao Poder Judiciário, valor que superou em R\$ 1,085 bilhão (um bilhão e oitenta e cinco milhões de reais) o cálculo de 1,5% do duodécimo. Contudo, os valores transferidos para quitação da dívida ficaram R\$ 1,908 bilhão (um bilhão, novecentos e oito milhões de reais) aquém do montante correspondente a 3,36% da RCL mensal, valor que se refere à parcela pendente da decisão na ACO 3458, segundo a qual deverá ser comprovado que a respectiva quantia foi integralmente aplicada nas ações de enfrentamento à pandemia, conforme destacado anteriormente.

Assim, considerando os precatórios quitados pelo Judiciário, utilizando os recursos repassados mensalmente, e os requisitórios de pequeno valor, acertados diretamente por intermédio da Procuradoria Geral do Estado, conclui-se que foram pagos R\$ 4,9 bilhões (quatro bilhões e novecentos milhões de reais) em dívidas judiciais no exercício de 2020, conforme explicitado pela equipe técnica:

Tabela 8 - 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).

Com isso, em 31/12/2020, o Estado de São Paulo finalizou o exercício analisado com um estoque de 53.386 requisitórios (em contraposição a 26.011 do exercício 2019, 19.839 do exercício 2018 e 14.953 do exercício 2017), o que corresponde a um montante de R\$ 26,6 bilhões (vinte e seis bilhões e seiscentos milhões de reais).

Com relação ao controle dos depósitos judiciais, destaco que a DCG verificou que o valor acumulado a ser devolvido de “Depósitos Judiciais 100%” foi de R\$ 13,2 bilhões (treze bilhões e duzentos milhões de reais), e que, diferentemente de situação verificada em exercícios anteriores, não foram registradas diferenças quanto aos saldos dos fundos de reserva de depósitos judiciais. Atendida, portanto, recomendação constante das Contas de 2019 para que “a Contadoria Geral finalize

os ajustes necessários para conciliar os saldos dos Fundos de Reserva afetos à utilização de depósitos judiciais para pagamentos de precatórios”.

Voltando às análises sobre o Plano de Pagamentos apresentado em 10/06/2020, que propôs alíquotas de 4,931%, 2,096%, 2,061%, e 12,070% da RCL para os exercícios de 2021, 2022, 2023 e 2024, respectivamente, considerando todas as fontes de recurso, verifica-se, valores elevados, sobretudo em 2024, quando o Executivo teria de quitar um montante de R\$ 23,685 bilhões (vinte e três bilhões, seiscentos e oitenta e cinco milhões de reais). Desse valor, R\$ 18,471 bilhões (dezoito bilhões, quatrocentos e setenta e um milhões de reais) viriam de financiamento, hipótese de difícil aplicação, diante do grande volume de recursos, e tecnicamente inviável após a promulgação da Emenda Constitucional 109/2021.

Deixo de fazer análises de mérito em relação ao Plano de Pagamentos dos Precatórios revisado e proposto em 03/09/2020 pelo Estado, uma vez que contemplou, em suas premissas, a proposta de prorrogação da suspensão de pagamento dos precatórios até o final do exercício de 2020, que seria retomado a partir de 2021, o que de fato não ocorreu, conforme relatado anteriormente.

Diante de todo o quadro exposto, ratifico entendimento dos Relatores que me precederam e recomendo à Administração Estadual que revise seu Plano de Pagamentos de Precatórios, de forma que os valores estimados se apresentem de forma mais equânime e financeiramente viável, com divisão em parcelas iguais do estoque dos débitos judiciais, no intuito de saldar integralmente esses passivos.

A medida se mostra mais urgente diante do fato de que, mesmo com a dilação de prazo constante da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, que estendeu o limite para 31/12/2029, o Executivo do Estado de São Paulo, pelos cálculos e projeções efetuados, não conseguiria quitar seus precatórios tempestivamente.

5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que completou 20 anos em 2020, estabeleceu parâmetros claros e objetivos que devem ser obedecidos pela Administração, visando uma gestão planejada, transparente e responsável dos recursos públicos.

Neste ano atípico, que marcou o início da pandemia de COVID-19, a consequente decretação de calamidade pública acionou o disposto no artigo 65 da Lei, que suspende prazos de recondução em caso de extrapolação de índices de despesa de pessoal e dívida consolidada líquida, além de dispensar metas fiscais e limitação de empenho.

A Lei Complementar nº 173/2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), fundada no referido artigo 65 da LRF, promoveu alterações no artigo 21 e inclusões no próprio artigo 65, estas últimas, em síntese, destinadas a suspender prazos de recondução em caso de extrapolação de limites, enquanto perdurar o estado de calamidade pública.

Nada obstante, como se depreende do relatório elaborado pela equipe técnica, extraído do processo de Acompanhamento da Gestão Fiscal – Acessório 3 – TC-010099.989.20-4, o Estado de São Paulo cumpriu os limites fiscais impostos pela legislação.

Preliminarmente, ressalto que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e o Relatório de Gestão Fiscal – RGF²⁵, publicados até o dia 31/01/2021, conforme determina a LRF, e que serviram de base para as análises efetuadas pela DCG, sofreram alterações e foram reapresentados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento no Balanço Geral do Estado de 30/04/2021.

²⁵ Disponíveis em <<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

Dessa forma, os dados apresentados nesta seção se referem àquela primeira publicação, analisada pela equipe da Diretoria de Contas do Governador deste Tribunal, sendo que os dados alterados²⁶ são apresentados em notas de rodapé, para fins comparativos.

Advirto a Secretaria da Fazenda e do Planejamento sobre a necessidade de publicação tempestiva dos demonstrativos RREO e RGF, no Diário Oficial do Estado, nos mesmos moldes da publicação inicial.

Iniciando a análise pelo RREO, a DCG apurou déficit de arrecadação de -4,04%. De outro lado, o montante de despesas empenhadas foi 10,94% inferior à dotação atualizada, indicando economia orçamentária. Como resultado, as receitas realizadas superaram as despesas empenhadas em R\$ 7,725 bilhões (sete bilhões, setecentos e vinte e cinco milhões de reais), equivalente a um superávit de 3,37%.

O resultado primário, que indica se os gastos orçamentários do Estado são compatíveis com sua arrecadação, bem como a sua capacidade de pagamento da dívida, foi de R\$ 19,964 bilhões (dezenove bilhões, novecentos e sessenta e quatro milhões de reais), superando com folga a meta estipulada na LDO/2020, após reprogramação, de R\$ 4,738 bilhões (quatro bilhões, setecentos e trinta e oito milhões de reais).

²⁶ O quadro abaixo, elaborado pela DCG, resume as alterações verificadas no RREO e RGF:

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	164.893.731	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 Inscritas em RPNP (Aplic.dos Recursos da Alienação de Ativos)	27	550
Despesas Liquidadas (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

Já o resultado nominal, que inclui receitas e despesas financeiras, foi um déficit de R\$ 5,752 bilhões (cinco bilhões, setecentos e cinquenta e dois milhões de reais). Esse resultado representa um aumento da Dívida Consolidada Líquida – DCL no valor apurado. Contudo, a situação verificada pode ser considerada favorável, porque a meta estimada para o aumento da dívida, conforme constou na LDO/2020, após reprogramação, era de R\$ 19,433 bilhões (dezenove bilhões, quatrocentos e trinta e três milhões de reais).

Como se vê, os resultados alcançados estão muito distantes das metas traçadas. Tal fato foi observado pelo órgão de instrução também em exercícios anteriores, por isso considero pertinente a proposta de reforçar a recomendação à Administração para que avalie os critérios adotados para estimativa dos recursos primários, justificando o elevado saldo que, em 2020, representou mais de 321% do Resultado Primário estimado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 17.118/2019.

As receitas de alienação de ativos atingiram o valor de R\$ 129,042 milhões (cento e vinte e nove milhões e quarenta e dois mil reais). Já as despesas, de R\$ 220,729 milhões (duzentos e vinte milhões, setecentos e vinte e nove mil reais), foram aplicadas em quase sua totalidade em despesas de capital, restando um percentual próximo a 0,1% aplicado em despesas do RPPS. O saldo final, que era de R\$ 343,576 milhões (trezentos e quarenta e três milhões, quinhentos e setenta e seis mil reais), passou a R\$ 251,889 milhões (duzentos e cinquenta e um milhões, oitocentos e oitenta e nove mil reais).

Há, ainda, um saldo de receitas diferidas de exercícios anteriores no montante de R\$ 4,629 milhões (quatro milhões, seiscentos e vinte e nove mil reais), que deve ser utilizado em conformidade com o disposto no artigo 44 da LRF.

Quanto aos demais parâmetros, conforme relatado, e já adentrando na análise do RGF, foram atendidos os limites previstos para investimentos em Parcerias Público-Privadas (PPP), realização de operações de crédito e concessão

de garantia. Igualmente foi atendida a chamada regra de ouro, uma vez que as receitas de capital não superaram as despesas de capital.

A Dívida Consolidada Líquida (DCL), apurada em R\$ 272,482 bilhões (duzentos e setenta e dois bilhões, quatrocentos e oitenta e dois milhões de reais), correspondeu a 1,65²⁷ vezes a Receita Corrente Líquida (RCL), obedecendo ao limite de duas vezes a RCL estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001. Representou, ainda, uma melhora na situação do endividamento geral, posto que nos exercícios anteriores, os índices verificados foram de 1,75 em 2018 e de 1,71 em 2019.

Despesas de Pessoal

O Quadro de Pessoal do Governo do Estado, consideradas a Administração Direta, as Autarquias, as Fundações e as Empresas Estatais, conta com 1.107.218 servidores, sendo 571.994 ativos, 379.173 inativos e 156.051 pensionistas, de acordo com o informado no Relatório do Governo do Estado - 2020²⁸.

Na apuração realizada em conformidade com as determinações da Secretaria do Tesouro Nacional, constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), e com a Nota Técnica SDG nº 144/18, as despesas líquidas com pessoal do Poder Executivo Estadual atingiram o valor de R\$ 74,992 bilhões (setenta e quatro bilhões, novecentos e noventa e dois milhões de reais) no exercício de 2020, valor que corresponde a 45,50% da Receita Corrente Líquida Ajustada, de R\$ 164,801 (cento e sessenta e quatro bilhões, oitocentos e um milhões de reais).

²⁷ 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.

²⁸ Disponível em <<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

O percentual está dentro do limite individual de 49% a que se refere o artigo 20, inciso II, alínea “c”, bem como do limite prudencial de 46,55% previsto no parágrafo único do artigo 22 da LRF. Ultrapassado, entretanto, o limite de alerta fixado em 44,10% no artigo 59, inciso II, §1º.

O percentual apurado pela DCG difere do apresentado pela Contadoria Geral do Estado (45,48%) porque, no cálculo da Receita Corrente Líquida, desconta o valor ressarcido ao Estado, pelos Municípios, no montante de R\$ 91,991 milhões (noventa e um milhões, novecentos e noventa e um mil reais), referentes aos professores e demais servidores do Ensino que prestam serviço nas escolas municipalizadas²⁹. A CGE, por sua vez, descontou o valor apenas da despesa líquida, quando deveria ter descontado tanto da despesa quanto da receita.

Concordam com o ajuste a Secretaria Diretoria Geral e o Ministério Público de Contas, bem como o setor especializado da ATJ, que, em sua manifestação, acolhe o cálculo efetuado pela DCG, esclarecendo que o valor ressarcido ao Estado pelos municípios integra a RCL destes entes federativos. Portanto considerá-lo como receita também pertencente ao Estado configuraria duplicidade de receitas, pois estariam contabilizadas simultaneamente em órgãos distintos. Assim a exclusão encontra amparo no §3º do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal³⁰.

Por isso, acolho integralmente o cálculo apresentado pela DCG e endossado pelos órgãos técnicos. A propósito, lembro que esse ajuste não é

²⁹ O valor da RCL utilizado pelo Governo do Estado para apuração do índice de despesa com pessoal foi de R\$164,893 bilhões.

30 Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...) IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

(...) § 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

novidade, pois, quando relatei as Contas de 2014³¹, esse procedimento já era adotado no Tribunal de Contas.

Ainda que as despesas com pessoal tenham ficado abaixo do limite prudencial, o exercício de 2020 é o segundo consecutivo em que o percentual se situou na faixa de alerta, indicando tendência de alta nos gastos laborais³², fato que deve ser constantemente monitorado pela Administração.

Nesse sentido, relevante mencionar a preocupação compartilhada por SDG e MPC em face do estudo elaborado pela DCG a respeito das parcerias firmadas com o Terceiro Setor, envolvendo terceirização de mão-de-obra de atividades típicas do Estado, tendo em vista a futura contabilização, a partir do exercício de 2022, de tais valores para fins de apuração da despesa com pessoal, nos termos do artigo 18, § 1º, da LRF, tendo em vista o contido no artigo 1º da Portaria STN nº 233/19 e no artigo 1º da Portaria STN nº 377/20.

De acordo com referido estudo³³, que abordarei com mais detalhes em item subsequente deste voto, caso a Portaria STN nº 377/20 estivesse vigente no exercício de 2020, o índice de despesas de pessoal aumentaria em 2,77 pontos percentuais, passando a 48,27%, muito próximo ao limite máximo de 49% estabelecido pela LRF. E isso considerando apenas os ajustes com o Terceiro Setor firmados pela Secretaria da Saúde.

Considero pertinentes as observações dos órgãos desse Tribunal no sentido de que seria oportuno, ao Governo do Estado, avaliar a conveniência de antecipar a contabilização no índice de gasto com pessoal dessas despesas. Isso porque a Lei Complementar nº 178/21 instituiu Regime de Recuperação Fiscal que concede condições mais favoráveis para eventual extrapolação dos limites da LRF

³¹ Processo TC-000788/026/14.

³² As despesas com pessoal do Poder Executivo atingiram, nos exercícios de 2018 e 2019, o percentual de 43,31% e 44,35%, respectivamente.

³³ Evento 411.6

ocorridos em 2021. No ano de 2022, quando a contabilização for obrigatória, por força da Portaria STN nº 377/20, esse regime não estará mais disponível.

Quanto 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 (oitenta e nove bilhões, cento e cinquenta e seis milhões de reais), correspondentes a 54,10%³⁴ da RCL.

O quadro abaixo, elaborado pela DCG, resume a situação de todas as despesas setoriais nos limites da LRF:

Tabela 9 - Despesas Setoriais LRF

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

Por fim, na linha das manifestações da DCG³⁵, ATJ Cálculo³⁶ e MPC³⁷, entendo que há necessidade de mudança de procedimento contábil de registro da insuficiência financeira do RPPS. Como se depreende dos dados apresentados, os aportes financeiros, que não se confundem com aportes para cobertura de déficit

³⁴ O percentual calculado pela CGE foi de 53,80%, em decorrência do cálculo da RCL não excluir o valor de ressarcimento das despesas com profissionais do ensino das escolas municipalizadas. Nesse cálculo, as despesas consolidadas do Estado não atingem a faixa de alerta.

³⁵ TC-005866.989.20-5 - evento 411.3, fls. 12/13.

³⁶ TC-005866.989.20-5 - evento 424.1, fls. 12/13.

³⁷ TC-005866.989.20-5 - evento 434.1, fls. 45/51.

atuarial, deveriam ocorrer de forma extraorçamentária, e não de forma orçamentária (*intra*), como ocorre atualmente.

Com essa mudança, a transferência financeira ao RPPS não seria incluída na despesa de pessoal bruta, bem como também não seria descontada da despesa de pessoal líquida, por não se tratar de receita vinculada do RPPS.

Embora essa mudança não afete o resultado da apuração do índice de despesa de pessoal, por não haver alteração do valor da despesa líquida de pessoal, se faz necessária para adequação aos padrões nacionais definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, através do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e Manual dos Demonstrativos Fiscais – MDF.

Dessa forma, e tendo em vista que as despesas do RPPS custeadas com os aportes financeiros já compõem a despesa líquida com pessoal, como observou o D. MPC, torna-se insubsistente a recomendação exarada nas contas de 2019 para que o Governo 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. Corte, exarada no TC-021431.989.18-5*”.

6 RENÚNCIA DE RECEITAS E BENEFÍCIOS FISCAIS

Este tema está sendo debatido por este Tribunal desde o exercício de 2017, com reiteradas recomendações e determinações por parte deste E. Plenário. De lá para cá, avanços importantes ocorreram. Especificamente neste exercício financeiro em análise, o principal deles diz respeito ao fornecimento de informações aos órgãos técnicos desta Casa.

Em diversas oportunidades, o exercício do Controle Externo por este Tribunal esbarrou na alegação de “sigilo fiscal”, o que impedia o acesso a diversos documentos e informações relacionados aos benefícios fiscais concedidos pelo Estado de São Paulo.

Contudo, por meio da Resolução SFP nº 42, de 26/05/2020, que alterou o art. 2º, da Resolução SF nº 20/2012, a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) autorizou a transferência de sigilo de informações a esta Corte de Contas, nos termos nela consignados:

§ 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).

Em relação à sobredita norma, entendo que o procedimento constante em seu texto não atende por completo as disposições previstas nas Constituições Estadual e Federal, pois impõe condição não prevista para acesso deste Tribunal aos dados completos das isenções e benefícios concedidos.

Isso fica destacado no §4º do art. 1º da Resolução. A simples leitura do dispositivo acima transcrito pode levar à conclusão de que o Tribunal de Contas tem que justificar para a Fazenda o motivo pelo qual pretende fiscalizar o uso de recursos públicos, o que, no meu entendimento, não guarda simetria com os artigos 32 e 33 da Constituição Paulista e artigos 70 e 71 da Carta da República.

Embora a sistemática seja passível de críticas, e por óbvio necessite de melhoras em sua formalização, o acesso à documentação requerida foi formalizado pelo gabinete deste Conselheiro Relator e viabilizado aos servidores da equipe de fiscalização responsável. Na prática, após requisição de todos os estudos que embasaram a concessão dos benefícios, a SFP retornou arquivo protegido por senha, alegando que algumas informações ali contidas eram “potencialmente protegidas por sigilo fiscal”. O acesso aos arquivos foi liberado pela SFP, tendo a equipe de fiscalização se responsabilizado pessoalmente pela guarda dos dados, os quais foram transmitidos por correio eletrônico, sem salvaguardas tecnológicas mais robustas e adequadas ao nível de responsabilidade ali exigido. Assim, não ocorreu embaraço às atividades de inspeção deste Tribunal.

Contudo, o conteúdo dos processos e a maioria dos dados enviados pela SFP sob a condição de sigilo não se enquadram às restrições impostas pelo artigo 198 do CTN³⁸. Portanto, embora não tenha havido limitação à inspeção da fiscalização por conta do sigilo fiscal, muitos dos arquivos recebidos estão indevidamente protegidos por senhas, limitando o acesso de outros interessados.

³⁸ 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.

As restrições relatadas, além de prejudicarem supervisão dos trabalhos, dificultam o controle social através de um legítimo processo de transparência. Ressaltando que a divulgação de todos os atos, dados, receitas (e sua respectiva renúncia), despesas, investimentos e procedimentos administrativos estão pautados no acesso à informação, que possui suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11.

Logo, necessário se faz que os dados disponibilizados ofereçam aos interessados pelo assunto um instrumento de consulta, e ao mesmo tempo, uma fonte para estudos de aprofundamento e aperfeiçoamento das ferramentas de gestão dos incentivos fiscais.

Superada a questão da acessibilidade aos dados referentes à Renúncia de Receitas, passo a analisar a iniciativa, fundamentação e avaliação dos resultados dos sobreditos benefícios e seus impactos, tanto no fomento à atividade econômica quanto nas finanças do Estado.

Inicialmente, destaco que grande parte dos processos que culminam na concessão de isenções, reduções de base de cálculo, anistia e remissões fiscais tem sua iniciativa em pleitos tributários empresariais ou setoriais, sem qualquer sinal, em todo o material analisado pela DCG, de que tais demandas tenham sido consideradas juntamente com planos ou estratégias previamente estabelecidas de desenvolvimento econômico.

Para explicar melhor a influência da iniciativa privada sobre a sistemática, a instrução demonstra que, no exercício em análise, 15 normativos instituíram benefícios tributários com renúncias de receitas. Desses, 2 foram decretos que prorrogaram incentivos e outros 2 se referiram a medidas de combate à pandemia da Covid-19. Dos restantes, pelo menos 8 ocorreram a partir de pleitos dos setores empresariais.

Neste contexto, verifico que as concessões são acompanhadas por estudos que apontam o custo fiscal das renúncias, produzidos em todos os casos pela SFP, todavia, sem o diagnóstico da realidade em que se inserem. Tampouco há fundamentação do interesse público que se propõe a atender pela medida e nem participação de outras Secretarias de Governo, que deveriam contribuir no processo de levantamento de dados e embasamento em suas respectivas áreas de atuação.

Questionadas sobre eventual participação nos processos de concessão ou monitoramento de benefícios tributários, todas as Secretarias requisitadas responderam negativamente ou de maneira genérica. Estudos técnicos sobre as renúncias fiscais em questão puderam ser encontrados apenas na Secretaria da Saúde e na Secretaria de Agricultura e Abastecimento, mas nada indica que eles tenham, efetivamente, subsidiado as decisões do Executivo Paulista.

Como consequência da falta de motivação do ato administrativo, tem-se a dificuldade de construção de um processo de monitoramento e avaliação dos incentivos tributários concedidos. Sem indicação das finalidades e objetivos específicos de cada renúncia de receita concretizada, não é possível discriminar quais indicadores deveriam ser monitorados para avaliar efetividade.

Em que pesem as recomendações e determinações deste Tribunal, a Administração estadual permanece sem mecanismos de planejamento e controle para tratar das renúncias de receitas como gastos tributários que são e para, necessariamente, vinculá-las a uma *“política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômica bem definidos”*, como já foi dito em Pareceres Prévios anteriores a este.

O mesmo raciocínio quanto ao que seria um modelo adequado de gestão de subsídios fiscais pode ser estendido ao “Plano de Ação³⁹”, estabelecido por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

³⁹ TC 003546.989.17-9, evento 105. Ofício 1172/2018 GS.

Sobredito plano foi resultante do Parecer Prévio das Contas de 2017, que determinou ao órgão que, no prazo de 90 dias, gerasse informações completas e fidedignas sobre as renúncias de receitas quanto à sua dimensão, seus resultados, sua finalidade e seu impacto nas finanças do Estado; e que atendessem às disposições constitucionais e legais, em especial aos princípios e normas de responsabilidade fiscal.

As principais constatações do órgão instrutivo sobre a execução dessas diretrizes foram as de que não houve implementação dentro do seu prazo original, qual seja, novembro de 2019; e que, dos 6 Eixos de ação planejados⁴⁰, apenas um teve seus trabalhos concluídos (Eixo A⁴¹). Conseqüentemente, foi desatendida a determinação do exercício anterior para que fosse dada seqüência ao Plano de Ação elaborado pelo órgão fazendário⁴².

Ao verificar-se o atendimento ou não aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na geração de renúncia de receitas, é importante rememorar que o STF, por decisão exarada em sede de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357/DF, afastou a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de Covid-19, e, por conseguinte, a aplicação dos arts. 14, 16, 17

⁴⁰ Eixos de Atuação do Plano de Ação estabelecido pela SEFAZ SP

- 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.

⁴¹ Eixo A do Plano de Ação - Comprovação da regularização dos benefícios à revelia do Confaz até a edição da Lei Complementar nº 160/17.

⁴² DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS

[...]

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

[...]

8. Regularize os benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ até a edição da Lei Complementar nº 160/17, dando seqüência ao Plano de Ação e ao Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda.

e 24, da LRF, para todos os entes federativos que tenham decretado estado de calamidade pública em função dessa pandemia⁴³.

Foi exatamente o caso de concessão de isenção de ICMS às doações de materiais de proteção contra o coronavírus para as eleições municipais de 2020, materializada na Lei nº 17.289/2020, que não contou com a formalização de processo, sob a alegação de dispensa⁴⁴ nos moldes do artigo 14 da LRF, com impacto final apurado de R\$ 2,6 milhões (dois milhões e seiscentos mil reais).

Igualmente, o Decreto nº 64.968/2020 isentou o ICMS sobre a parcela da subvenção da tarifa de energia elétrica para a subclasse 'Residencial Baixa Renda', válida para consumos até 220 kWh/mês, no período de 1º de maio a 30 de junho, com receita renunciada de R\$ 7,8 milhões (sete milhões e oitocentos mil reais).

Finalmente, por meio da Lei Estadual nº 17.267/2020, foi autorizada a prorrogação ou suspensão dos prazos de recolhimento do IPVA, como medida emergencial e temporária diante da ocorrência de situações excepcionais que impossibilitem o recolhimento do imposto no prazo previsto em lei, com impacto fiscal final do benefício de R\$ 17,150 milhões (dezessete milhões, cento e cinquenta mil reais).

Contudo, importante advertir que sobredita permissão se refere apenas a atos relacionados ao enfrentamento da Covid-19. Logo, sobre à execução de políticas públicas ordinárias e regulares, persevera a necessidade de atendimento às determinações contidas na Lei Fiscal.

Embora tenha havido alguma melhora na instrução processual dos benefícios nesse sentido — com inclusão de algumas informações novas e com a

⁴³ Decreto nº 64.879, de 20/03/2020 - Reconhece o estado de calamidade pública, decorrente da pandemia do COVID-19, que atinge o Estado de São Paulo, e dá providências correlatas – DOE SP de 21/03/2020.

⁴⁴ Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 65, §1º, 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 173/2020.

tramitação conjunta dos atos de renúncias e suas compensações —, 6 das 13 concessões não contaram com as manifestações técnicas que garantissem a adequação orçamentária e a adequação fiscal tempestivamente:

Quadro 1 - Datas de elaboração dos pareceres em atendimento à LRF.

Ato Concessório	Assunto	Sumário Quantitativo	Manifestação quanto Adequação Orçamentária	Manifestação de Impacto Fiscal
Decreto 64.806 de 21/02/2020	ONG Amigos do Bem	12/02/2020	17/06/2020	14/07/2020
Decreto 64.843 de 06/03/2020	ONG Obra Social Nossa Senhora da Glória - Fazenda Esperança	27/02/2020	17/06/2020	14/07/2020
Decreto 64.958 de 30/04/2020	Cobre	24/04/2020	17/08/2020	21/08/2020
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
Decreto 65.109 de 05/08/2020	Medicamento ZOLGENSMA	03/08/2020 (original) 06/08/2020 (revisão)	17/08/2020	Sem elaboração até o envio das informações, em 22/09/2020
Decreto 65.454 de 30/12/2020	Veículos usados	30/12/2020	31/12/2020	31/12/2020

Além disso, foi editado Decreto sem compensação de impacto fiscal, como destacado acima, na concessão de benefício ao medicamento Zolgensma⁴⁵. Posteriormente, foi realizado novo estudo de impacto do incentivo, sem que se completasse a manifestação sobre os efeitos do Decreto publicado, nem que se apontasse sua medida de compensação. O caso também contrariou a Lei

⁴⁵ Expediente (SFP-EXP-2020/139165) - 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 65.109 de 05/08/2020, nem que se apontasse sua medida de compensação.

Complementar no. 24/1975, posto que a ratificação nacional do Convênio ICMS 52/2020 ocorreu apenas no dia seguinte à produção de efeitos do Decreto.

Portanto, embora tenha diminuído a frequência de benefícios concedidos sem a elaboração das peças que parametrizam os impactos fiscais em obediência à LRF, a inadequação seguiu acontecendo.

Questionável, também, a qualidade das manifestações de adequação orçamentária e adequação fiscal. Apresentadas através de um texto e roteiro padronizados, as peças se limitam a repetir informações já produzidas pela CAT (Coordenadoria de Administração Tributária).

Em tese, 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) são suficientes (quando tempestivas) para dar atendimento aos ditames do artigo 14 da Lei Fiscal.

Contudo, a formalização de referidos documentos, como apresentada nos expedientes analisados pela DCG, deixa margem para duvidar de sua efetividade em cumprir os preceitos constantes da LRF. Conforme conclusão da Diretoria: “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.”

Relativamente às peças orçamentárias, mais especificamente a LDO, verifiquemos que o Anexo de Metas Fiscais ainda não possui o demonstrativo de compensação da renúncia, não se atendendo com isso, o art. 4º, §2º, inciso V, da LRF e determinação nas Contas de 2019⁴⁶. A LDO de 2021 foi a primeira a contar

⁴⁶ DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS[...]

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:[...]

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).

com o referido demonstrativo, no entanto, os dados nele consignados não se encontravam completos, tendo em vista que os benefícios publicados não foram todos os concedidos em 2019 ou até abril de 2020.

Igualmente incompleto o demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de benefícios fiscais, que deveria fazer parte do PLOA, nos moldes do artigo 165, §6º, da Constituição Federal c/c artigo 5º, II, da LRF.

Portanto, diante das inconformidades, é possível afirmar que a Secretaria da Fazenda e Planejamento acolheu parcialmente a determinação emitida nas Contas de 2019, para que a concessão dos benefícios fiscais atendesse aos requisitos estabelecidos na LRF (inclusive no que se refere aos quadros e anexos das peças orçamentárias) nos moldes estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN⁴⁷.

Diante do agravamento da Pandemia, e, conseqüentemente, do cenário fiscal do Estado, foi sancionada no exercício de 2020 a Lei nº 17.293/2020, que tem como objeto medidas de ajuste fiscal voltadas, principalmente, à redução de benefícios tributários.

Aqui se insere importante debate sobre o Princípio da Reserva Legal, tendo em vista a manutenção de incentivos fiscais de ICMS concedidos exclusivamente por meio de Decreto do Executivo, além de outros dispositivos da sobredita norma que possuem constitucionalidade e legalidade questionáveis.

⁴⁷ DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:[...]

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

1. Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:[...]

1.2. 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 (eTC-002347.989.19-6, evento 219.1, fls. 02/03).

O primeiro deles é o artigo 22 da Lei nº 17.293/2020, cujo teor transcrevo 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.

Buscou-se, através do inciso I do artigo 22, prorrogar benefícios tributários de ICMS vigentes, amparado em convênios aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Porém, a norma vai de encontro aos princípios estabelecidos no §6º do Artigo 150 da CF/88⁴⁸, que exigem lei específica para a instituição ou ampliação (sendo este o caso) de benefícios tributários.

De igual natureza, olhando mais minuciosamente para o inciso II, percebemos que o regramento nele estipulado não encontra respaldo no artigo 97 do Código Tributário Nacional⁴⁹, que também exige lei para a majoração, a redução,

⁴⁸ § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

⁴⁹ Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;

IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas;

VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades

a instituição e a extinção de tributos, mesmo no caso em que o benefício foi instituído (irregularmente) por Decreto.

Já o §1º do artigo 22 transforma em benefício fiscal qualquer alíquota menor que 18%. O fato é que as alíquotas de 12% (amplamente utilizadas em produtos essenciais) fazem parte do marco legal de instituição do ICMS paulista (a Lei nº 6.374/1989) em seu artigo 34, especialmente no §1º. Essas alíquotas são decorrentes da seletividade do ICMS, disposta no Artigo 155, §2º, III da Constituição Federal, e também sujeitas aos limites impostos pelo Artigo 97, inciso IV, do CTN.

Cabe observar ainda que, com base no art. 22 da Lei Estadual nº 17.293/20, a Secretaria da Fazenda e Planejamento implementou medidas de ajuste fiscal em decorrência da frustração de receitas advinda da pandemia da Covid-19, editando os Decretos nºs 65.252, 65.253, 65.254 e 65.255, todos de 2020.

Esses Decretos implementaram duas estratégias para a elevação da arrecadação: a) restrição à fruição dos benefícios fiscais existentes via redução de base de cálculo para as isenções, diminuição dos percentuais de redução de base de cálculo, redução dos percentuais de aproveitamento de créditos outorgados ou, por fim, via restrição às categorias de beneficiários, produtos ou transações abrangidos pelos benefícios; b) criação de adicionais de alíquota em 19 dispositivos do RICMS (Regulamento do ICMS) que estabeleçam cargas tributárias de 12% para algumas operações ou prestações.

O impacto geral das medidas sobre a arrecadação terá seus efeitos somente em de 2021. Estima-se um valor adicional de R\$ 7,309 bilhões (sete bilhões, trezentos e nove milhões de reais) em receitas, sendo R\$ 5,638 bilhões (cinco bilhões, seiscentos e trinta e oito milhões de reais) em redução de benefícios de ICMS, R\$ 1,671 bilhão (um bilhão, seiscentos e setenta e um milhões de reais) em virtude dos adicionais de alíquotas e R\$ 809 milhões (oitocentos e nove milhões de reais) em redução de benefícios de IPVA.

Mais à frente, a Lei nº 17.293/20 estabelece em seu 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.

O trecho da norma acima destacado, no §1º do artigo 23, autoriza a concessão de benefícios em lei não específica, instituindo a figura de uma “manifestação legislativa”. Posteriormente, no seu §2º, inova outra vez ao estabelecer uma espécie de “autorização legislativa tácita” ao Executivo para internalizar no Estado, após um prazo de 15 dias, os convênios aprovados no CONFAZ.

Claramente, ambos os parágrafos inovam ao apresentar uma sistemática que, mais uma vez, não encontra respaldo no §6º do artigo 150 da CF/88 (que exige lei específica para a concessão de incentivos fiscais) e nem no processo legislativo descrito nos artigos 59 a 69 da Carta Magna e nos artigos 21 a 29 da Constituição Estadual.

Da mesma maneira, a redação do referido §2º revela-se, tecnicamente, de improvável aplicação, pois condiciona a ausência de manifestação legislativa sobre os convênios firmados à previsão da despesa na Lei Orçamentária.

Conforme destaca a DCG, apesar da potencial inconstitucionalidade do artigo 23 da Lei 17.293/20, o Executivo paulista já publicou o Decreto nº 65.277, de 28/10/2020, ratificando convênios celebrados no âmbito do CONFAZ e remetendo-os aos mecanismos dispostos nos §§ 1 e 2º do referido artigo.

Deixo de fazer maiores considerações sobre a constitucionalidade da Lei nº 17.293/20 e dos Decretos editados com base em seus dispositivos, pois, além do grande número de ações judiciais junto ao E. Tribunal de Justiça de São Paulo, questionando a legalidade das normas, houve o ingresso de ao menos 2 (duas) Ações Diretas de Inconstitucionalidade no E. Supremo Tribunal Federal (ADI 6691⁵⁰ e ADI 6673⁵¹) que pendem de julgamento.

Continuando a análise sobre a aplicação do Princípio da Legalidade, ressalto que, apesar das reiteradas determinações e recomendações externadas por esta Casa⁵², o Governo do Estado de São Paulo reincide na prática de não utilizar Leis em sentido estrito para realizar suas renúncias fiscais.

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

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

Recente decisão do STF⁵³ pôs fim às diversas interpretações doutrinárias sobre o tema (principalmente àquelas de que a EC 3/1993 tivesse resguardado uma exceção para a LC 24/1975) firmando o entendimento de que é necessária lei específica para que um benefício seja concedido, não bastando a

⁵⁰ Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6116242>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

⁵¹ Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6110502>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

⁵² Votos do eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Relator das Contas do Exercício de 2017 (TC-003546.989.17-9), da eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Relatora das Contas do Exercício de 2018 (TC-006453.989.18-8) e do eminente Conselheiro Renato Martins Costa, Relator das Contas do Exercício de 2019 (TC-002347.989.19-6).

⁵³ 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.

ratificação de convênio ICMS por meio de Decreto estadual ou distrital para a validade do benefício, de acordo com a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5.929-DF:

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

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

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

3. A exigência de submissão do convênio à Câmara Legislativa do Distrito Federal evidencia observância não apenas ao princípio da legalidade tributária, quando é exigida lei específica, mas também à transparência fiscal que, por sua vez, é pressuposto para o exercício de controle fiscal-orçamentário dos incentivos fiscais de ICMS. (STF-ADI 5929/DF, Relator: MIN. EDSON FACHIN, Data de Publicação: Diário Oficial da União n. 39, de 27/02/2020)

Conforme relata a instrução, desde a publicação da ADI 5.929, em 27/02/2020, foram editados os Decretos 64.843, 64.958 e 64.968. E, desde a publicação do Parecer Prévio de análise das Contas de 2019, em 03/07/2020⁵⁴, o Decreto 65.109.

Nesse ponto, entendo, assim como os órgãos preopinantes, não prosperar o argumento apresentado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento de que, a despeito da decisão proferida na ADI nº 5.929 acima reproduzida, ainda persistiria divergência no STF em relação ao instrumento normativo competente para a implantação de benefício fiscal. A Eg. Suprema Corte, no decidido na ADPF nº 198, limitou-se a confirmar a constitucionalidade do art. 4º, da Lei Complementar

⁵⁴ Determinação nº 1.1 constante no Parecer Prévio do exercício de 2019, TC- 002347.989.19-6, encaminhada à Secretaria da Fazenda e Planejamento para que demonstre que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/88 c.c. Lei Complementar nº 24/1975 e § 6º do art. 150 da CF/88), consoante entendimento definido pelo E. STF.

Federal nº 24/75, exigindo a aprovação unânime dos convênios pelo CONFAZ, e não o meio utilizado para a internalização de referidos ajustes, que deverá ser realizado através de processo democrático (lei específica), conforme ADI nº 5.929.

Ratifico entendimento, portanto, de que o governo do Estado de São Paulo vem concedendo benefícios fiscais unilateralmente, sem submissão ao crivo do Poder Legislativo, desatendendo, por consequência, determinação realizada no âmbito das Contas de 2018⁵⁵ e reiterada nas Contas de 2019⁵⁶.

De igual modo, apesar das orientações deste Tribunal, ainda há 88 benefícios com prazo de vigência indeterminado, valores que representam um montante de R\$ 27,962 bilhões (vinte e sete bilhões, novecentos e sessenta e dois milhões de reais) nas estimativas para 2019/2020⁵⁷, em que pese a definição de prazo para vários benefícios durante o ajuste fiscal.

Voltando aos avanços verificados na gestão das renúncias de receitas, no exercício em análise, ocorreu revisão da metodologia de cálculos desses benefícios. No Anexo IV do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2021, o demonstrativo de gastos tributários individualizou os benefícios segundo os normativos que lhes deram origem, procedendo a cálculos específicos, com base em documentos fiscais selecionados para cada um.

⁵⁵2 - DETERMINAÇÕES:

- 2.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento: [...]

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

1 - Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/88 c.c. Lei Complementar nº 24/1975 e § 6º do art. 150 da CF/88) (eTC-006453.989.18-8, evento 263.1, fls. 03/04)

⁵⁶ DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

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

1.1. 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 (eTC-002347.989.19-6, evento 219.1, fls. 02/03).

⁵⁷ TC-005866.989.20-5, evento 411.5, fl. 615.

Anteriormente os cálculos eram efetuados pela Assessoria de Política Tributária e Econômica do Gabinete do Secretário através de alíquotas médias sobre o agregado de operações isentas e não tributadas. O procedimento consistia, basicamente, em obter uma alíquota média das operações tributadas e aplicá-las às operações isentas e não tributadas para se chegar ao valor que o Estado perderia de receita ao não tributar tais operações.

Ao contrário, neste exercício, a Coordenadoria de Ação Tributária – CAT (e não mais a Assessoria de Política Tributária e Econômica do Gabinete do Secretário) concluiu o seu cálculo de renúncias, utilizando o novo método, por meio do qual se calcula o quanto se perdeu de arrecadação com a vigência do benefício sobre as várias operações e prestações.

O ICMS 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.

A unidade de análise é, portanto, o artigo do Regulamento do ICMS paulista (Decreto nº 45.490, de 30/11/2000) ou o Decreto autônomo que concedeu cada benefício. A nova sistemática de cálculos revelou um valor muito maior de renúncias do que se tinha conhecimento anteriormente.

De acordo com os dados da equipe de fiscalização, de uma previsão de R\$ 15,004 bilhões (quinze bilhões e quatro milhões de reais) de renúncia de ICMS para 2018⁵⁸, posteriormente calculada, pelo método das alíquotas médias, no total de R\$ 15,056 bilhões (quinze bilhões e cinquenta e seis milhões de reais) de fruição⁵⁹, foi calculada, com a nova metodologia, uma renúncia efetiva de R\$ 43,881

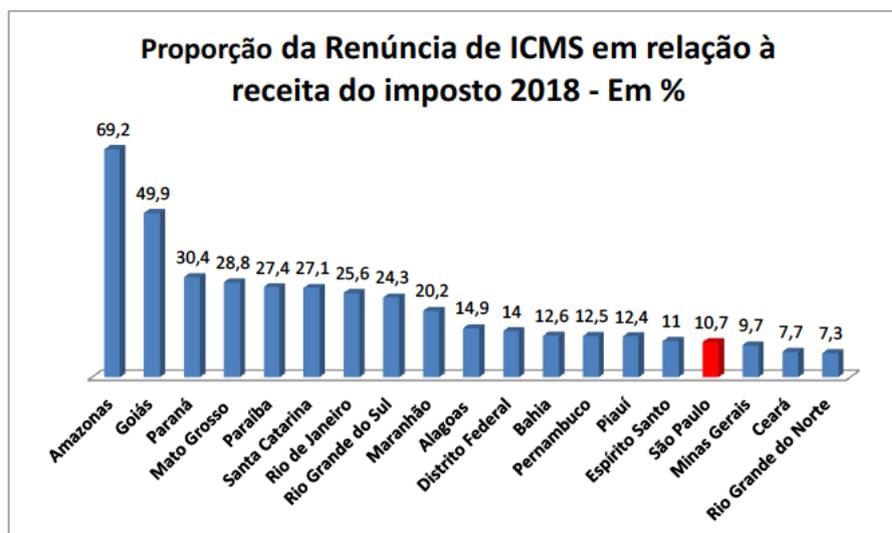
⁵⁸ LDO 2018. Lei nº 16.511, de 27 de julho de 2017.

⁵⁹ 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.

bilhões (quarenta e três bilhões, oitocentos e oitenta e um milhões de reais)⁶⁰, correspondente a 31,9% da arrecadação potencial do Estado.

Considerando esses números, a representatividade do montante de recursos de ICMS que a Administração estadual abriu mão de arrecadar em 2018 reposicionaria o Estado de São Paulo entre os entes da Federação que mais concedem benefícios fiscais, ficando atrás somente do Amazonas (que possui regime de tributação diferenciado pela Zona Franca de Manaus⁶¹) e Goiás, de acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Economia (Ibre/FGV)⁶²:

Gráfico 5 - Comparativo de Renúncia de Receitas com outros Entes da Federação utilizando-se da Metodologia de alíquotas médias sobre o agregado de operações isentas e não tributadas.

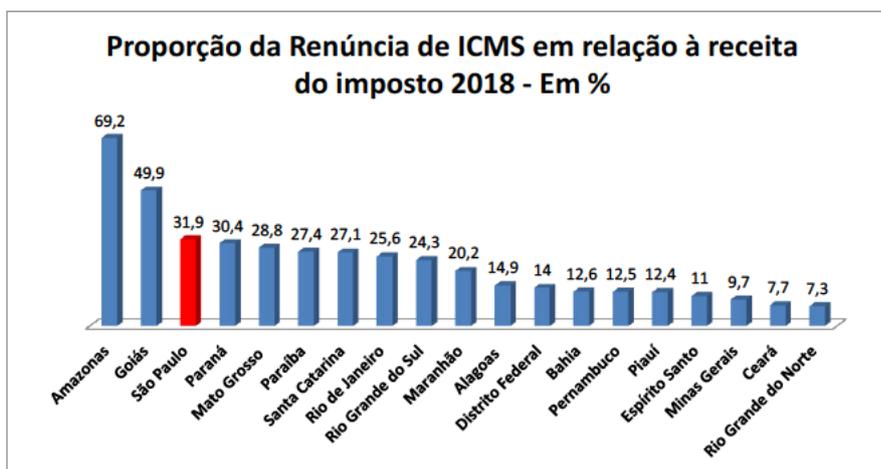


⁶⁰ Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, item 10 e, também, Projeto de Lei nº 627/2020, Anexo IV - Demonstrativo dos efeitos, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

⁶¹ Decreto nº 61.244 de 28 de agosto DE 1967.

⁶² Os dados se referem ao agregado de 18 (dezoito) Estados mais o Distrito Federal que representam 92% da arrecadação nacional do ICMS e foram retirados de informações fornecidas na Lei de Orçamento Anual (LOA) ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada Ente. Fonte: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/estados-ampliam-beneficios-mas-receita-cresce-abaixo-da-renuncia.ghtml>.

Gráfico 6 - Comparativo de Renúncia de Receitas com outros Entes da Federação utilizando-se da Metodologia de acordo com a perda de arrecadação com a vigência do benefício sobre as várias operações e prestações.



Neste ponto, vale lembrar do trabalho exercido por este Tribunal, através de recomendações⁶³ ao Executivo e à Secretaria da Fazenda e Planejamento, sobre os problemas da antiga metodologia de cálculos de seus benefícios tributários. É importante que diferenças tão significativas de valores possam ser demonstradas para a sociedade e que novas estimativas sejam feitas nas peças de planejamento para exercícios futuros.

Abaixo, os valores previstos x fruídos de ICMS e IPVA referentes aos exercícios de 2018 e 2019 discriminados de forma mais analítica:

⁶³ Vide Recomendação 10.6 do Parecer Prévio das Contas do Governador de 2019 (TC 002347.989.19-6) e Recomendação 3.2 das contas de 2018 (TC-006453.989.18-8) ambas à Secretaria da Fazenda e Planejamento:

Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento.

Tabela 10 - Renúncias de receitas – ICMS e IPVA – Valores previstos x fruídos⁶⁴

		2018	2019
ICMS	(a) Previsto LDO (n) ⁽¹⁾	15.004	23.460
	(b) Fruído (nova metodologia)	⁽²⁾ 43.882	⁽³⁾ 43.886
	© Arrecadado – LDO (n+2) ⁽⁴⁾	135.913	143.821
	% Fruído/Arrecadado	32%	31%
IPVA	(d) Previsto LDO (n)	⁽⁵⁾ 1.187	⁽⁶⁾ 1.249
	(e) Fruído	⁽⁵⁾ 2.178	⁽⁶⁾ 2.586
	(f) Arrecadado ⁽⁷⁾	15.893	16.889
	% Fruído/Arrecadado	14%	15%
TOTAL	(a+d) Previsto LDO (n)	16.191	24.709
	(b+e) Fruído TOTAL	46.059	⁽⁸⁾ 46.472
	(c+f) Arrecadado	151.806	160.710
	% Fruído/Arrecadado	30%	29%

Anoto ainda que referida estimativa leva um ano inteiro de trabalho para ser concluída, fazendo com que a renúncia de um exercício seja conhecida apenas dois anos depois. Como observa a Assessoria Jurídica desta Casa, apesar dos avanços verificados nos processos de cálculo, a eventual melhoria trazida pela metodologia mais apurada de estimação dos valores renunciados terá impacto somente em 2021 (PLOA 2021).

⁶⁴ (1): Metodologia das alíquotas médias

(2): Projeto de Lei nº 627/2020 (PLOA 2021), Anexo IV.

(3): Valores obtidos por meio da Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 62/2021, item 4, que são preliminares e podem ser diferentes do que será futuramente publicado no PLDO 2022

(4) Valor obtido no Anexo I, Metas Fiscais. Tabela "Renúncia Fiscal ICMS (100%)"

(5): 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. Valor de fruição obtido por meio da Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 36/2020, item 17. "Planilha Renúncia IPVA LDO 2020_B2018".

(6): Em 2019, a previsão não continha mais imunes, nem contemplava os benefícios concedidos à empresas locadoras de veículos, mas a fruição contou já com as renúncias às locadoras. dados de fruição obtidos na Lei nº 17.286, de 20 de agosto de 2020 (LDO 2021).

(7): Valores obtidos na Resposta à Requisição DCG-4 nº 36/2020, item 17, em "Planilha Renúncia IPVA LDO 2020_B2018" e "Planilha Renúncia IPVA LDO 2021_B2019".

(8) Valores a serem confirmados por meio do projeto de lei da LDO 2022, ainda não publicado na data de fechamento deste Relatório.

Fontes: 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); 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.

Ou seja, não há no relatório menção aos procedimentos utilizados na mensuração dos valores constantes da LDO 2020 e LOA 2020, ora em exame, que, por dedução, foram utilizados de acordo com a técnica de apuração da alíquota média e incidência desta sobre o montante de operações isentas ou não tributadas, combatida em diversas oportunidades nos pareceres anteriores.

Especificamente em relação ao ICMS, os dados disponibilizados, 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 11 - Renúncias de receitas de ICMS – Previsto x Fruído⁶⁵

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		

De tal modo, nos moldes da metodologia acima exposta, o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado para 2020 (Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019) aferiu renúncias no montante de R\$ 18,1 bilhões (dezoito bilhões e cem milhões de reais) de ICMS e de R\$ 2,7 bilhões (dois bilhões e setecentos milhões de reais) de perdas de arrecadação de IPVA para o ano em análise. Não houve, até a LDO 2021 ou o PLOA 2020, previsões de renúncias para ITCMD ou taxas.

A Administração Estadual se diz ciente da dimensão da questão, em especial no contexto da crise econômica decorrente da pandemia. Porém, outros desacertos nos cálculos do montante dos valores de renúncias fiscais merecem destaque.

O primeiro deles diz respeito ao fato de os resultados não serem sistematizados e organizados, não havendo um roteiro preestabelecido para a

⁶⁵ 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 31/12/2020 - 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.

estimativa de cada benefício. Tampouco foram guardadas, de forma estruturada, as memórias de cálculo apresentadas, não sendo possível à Fiscalização analisar o grau de confiabilidade das estimativas para os 249 benefícios existentes em 2018 que foram apresentadas no Anexo IV do PLOA 2021.

Também não houve ainda alteração na metodologia de projeção dos valores renunciados para os exercícios subsequentes (valor de interesse para a publicação das peças orçamentárias - LDO e LOA). Logo, o percentual da renúncia de arrecadação apurado em um determinado 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, sem considerar que qualquer novo benefício ou extinção de renúncia inevitavelmente irá alterar essa proporção.

Compartilho das conclusões da DCG de que é fundamental, assim, um acompanhamento mais detalhado quanto aos avanços, especialmente em relação à institucionalização da nova sistemática — 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 que esse monitoramento aconteça, necessário se faz que o Estado promova uma correta escrituração de seus benefícios tributários. A descoberta do real volume de recursos que eles representam em relação ao montante arrecadado reforça a relevância de se produzir valores confiáveis de estimativas de renúncias de receitas.

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)⁶⁶ e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)⁶⁷.

⁶⁶ A NBC TSP 01 indica que: 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

Questionada sobre o tema, a Contadoria Geral do Estado, em síntese, se restringiu a informar que, com base 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 e que aguarda nova orientação por parte da Secretaria do Tesouro Nacional.

Em relação ao monitoramento dos benefícios, a Secretaria da Fazenda e Planejamento utiliza informações de um sistema chamado *Tableau*. A proposta consiste, basicamente, em verificar a participação dos produtores paulistas no mercado interno em comparação com a participação de produtores de outros estados ou países, relacionando as variações com a instituição ou vigência de benefício tributário.

O sistema proposto apresenta lacunas, pois outras variáveis podem interferir nessas flutuações, como, por exemplo, dados sobre empregos, valor adicionado ou produtividade, estrutura e segmentações do mercado, eventuais choques de oferta ou mesmo sobre outros custos que afetam o setor.

Portanto, o gerenciamento das renúncias de receitas tem que ser aprimorado para orientar decisões sobre quais benefícios tributários conceder, a quais setores, e quais são seus reais impactos sobre a economia do Estado de São Paulo.

Grande parte das inconformidades constante dos autos poderia ser evitada caso o Sistema de Controle Interno estivesse implementado nos moldes

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).

⁶⁷ 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.)

descritos do artigo 70 da Constituição Federal. Nesse ponto especificamente, a organização do Executivo tratou de obedecer a essa disposição, por meio do Decreto nº 57.500/2011, com redação dada pelo Decreto 61.175/2015⁶⁸.

Não há impedimento legal para que a Secretaria da Fazenda e Planejamento possua seu setor específico que exerça as atividades de Controladoria Interna. Porém, conforme bem pontuado pelo MPC, a própria Secretaria da Fazenda e Planejamento ratifica que “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”.

Além disso, a verificação da adequação das renúncias de receitas é feita pela própria Secretaria, o que vai de encontro às determinações e recomendações deste Tribunal⁶⁹, para que a fiscalização contábil, financeira e operacional desse tema fique a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder

⁶⁸ SEÇÃO XIV - Do Sistema Estadual de Controladoria

Artigo 48 – O Sistema Estadual de Controladoria será exercido pelos seguintes órgãos:

- I – Secretaria de Governo, por meio da Corregedoria Geral da Administração, como órgão central;
- II – Secretaria da Fazenda, em especial por meio do Departamento de Controle e Avaliação;
- III – Secretaria de Planejamento e Gestão;
- IV – Procuradoria Geral do Estado.”; (NR)

⁶⁹ Determinação nº 1.4 constante no Parecer Prévio do exercício de 2019, TC-002347.989.19-6, encaminhada à Secretaria da Fazenda e Planejamento (“Demonstração de 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”) e a

Recomendação nº 10.2 encaminhada ao Governo do Estado (“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”).

Recomendação 16) Cuide, doravante, para que o Sistema de Controle Interno do Governo promova análises voltadas à estimação e à execução das renúncias de receitas no Estado de São Paulo, notadamente quanto ao processo de contabilização e à fidedignidade dos valores de benefícios fiscais fruídos, aos impactos nas metas fiscais estabelecidas na LDO, bem assim à participação nos processos de avaliação da efetividade da política de renúncia fiscal. (TC003546.989.17-9, evento 90. Parecer Prévio, publicado no Diário Legislativo de 06/07/2018, pág. 24).

Executivo, ligado diretamente ao Gabinete do Governador, preservando o princípio da segregação de funções e da independência na auditoria das contas públicas.

Verifico que as inadequações relatadas em toda análise da gestão de benefícios tributários não comprometeram a obtenção de resultados orçamentários e financeiros favoráveis, mesmo em um ano de frustração de receita e de realização de novas despesas em razão do combate à pandemia.

Além disso, avanços importantes ocorreram no exercício em análise, sendo o principal deles a mudança metodológica de cálculo e estimativa das receitas renunciadas, que permitiu a individualização dos benefícios segundo os normativos que lhes deram origem. Também, o fornecimento de informações aos órgãos técnicos da Casa, que antes esbarrava na alegação de “sigilo fiscal”, o que impedia o pleno exercício do Controle Externo.

Contudo, apesar de insuficientes para comprometer os presentes demonstrativos e de não refletirem (diretamente) nos resultados contábeis, as irregularidades na condução dos processos de renúncia de receitas impõe a emissão de ressalvas.

Falhas como (a) a concessão de incentivos fiscais por meio de Decretos do Executivo e não por Lei em sentido estrito, tema que já foi pacificado até mesmo na Suprema Corte, (b) a não implementação efetiva do “Plano de Ação” visando a sistematização do processo de renúncia de receitas, e (c) o atendimento parcial aos ditames da LRF na formalização de benefícios tributários não podem se arrastar por anos sem soluções por parte da Administração Estadual. A conduta exige correção de rumos, para que não ocorra eventual descontrole na condução da matéria.

O senso de urgência cresce diante da constatação de que o montante de recursos que Administração paulista renúncia em prol de setores específicos é muito maior do que se estimava, representando, praticamente, 1/3 da arrecadação potencial do Estado de São Paulo .

Não obstante a necessidade de tempo para execução de correções e melhorias, faz-se necessário que a Secretaria da Fazenda e Planejamento implemente uma estratégia robusta de renúncias de receitas, inserida em um processo de planejamento que contemple, além dos aspectos legais e constitucionais da matéria, os custos e os benefícios de sua política tributária.

O Plano Plurianual do Estado que passou a vigor no exercício de 2020⁷⁰, por exemplo, não faz referências diretas às renúncias de receitas ou a benefícios tributários enquanto estratégia de fomento a atividades econômicas que possam contribuir para resultados públicos, demonstrando que nem sequer há planejamento a médio e longo prazo em relação aos incentivos fiscais concedidos.

Ao abrir mão de receitas, o gestor público deve demonstrar a vantajosidade da medida que ocorreu em detrimento do investimento através de despesas orçamentárias que teriam, por consequência, o crivo do Legislativo e do debate junto à sociedade.

Da mesma forma, deve o órgão fazendário promover a consolidação metodológica da estimativa dos seus benefícios tributários concedidos, de modo a permitir sua comparabilidade ao longo do tempo, a correta elaboração de suas peças de planejamento e a inclusão na escrituração contábil.

Por fim, reforço aqui o entendimento de que as renúncias de receitas devem ser tratadas como despesa pública e, portanto, precisam estar sujeitas aos mesmos controles, monitoramento e transparência, além de estarem embasadas no interesse público, com demonstração clara dos setores que serão beneficiados, seus reais impactos socioeconômicos e, finalmente, tem de atender aos preceitos legais e constitucionais que norteiam as atividades do Estado.

⁷⁰ Lei nº 17.262, de 09 de abril de 2020 (2020-2023).

7 APLICAÇÃO NO ENSINO

A apuração verificada pela Diretoria de Contas do Governador confirma que o total das receitas de impostos que integram a base de cálculo para aplicação no Ensino foi de R\$ 135 bilhões de reais.

Os autos evidenciam que o Governo do Estado de São Paulo, após as glosas efetuadas pela Fiscalização, aplicou o percentual de 25,17% no Ensino, desconsiderados os valores destinados às aposentadorias e pensões. Ao ser considerado o montante utilizado com pagamentos de inativos, o percentual passa a ser de 32,32%.

Sobre o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), vale dizer que a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, além de tornar o referido Fundo permanente, incluiu o § 7º no art. 212 da Constituição Federal⁷¹, passando a vedar a utilização dos recursos destinados ao Ensino para o pagamento de aposentadorias e pensões. Desse modo, de acordo com o entendimento da DCG e MPC, o dispositivo estaria em conflito com a modulação proferida no Parecer das Contas do Exercício de 2018, tratadas no TC-006453.989.18-8.

Isso porque a referida modulação orientou o Governo do Estado de São Paulo a deixar de utilizar 1/5 (um quinto) do montante de R\$ 3,415 bilhões (três bilhões e quatrocentos e quinze milhões de reais)⁷² ao ano dos recursos do FUNDEB para pagamento de inativos da educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, sendo esse valor investido

⁷¹ 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.

⁷² Esta quantia corresponde à utilização de parte dos valores para pagamento de despesas com inativos da Educação (Insuficiência Financeira) nos exercícios de 2018 e 2019 (vide TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 348).

nos gastos com Ensino, nos termos da formulação apresentada pelo E. Conselheiro Renato Martins Costa, nas Contas de 2018:

Tal redução de 1/5 (um quinto) ao ano se iniciaria apenas no exercício de 2020, tendo em conta a necessidade de inclusão dessas medidas no projeto da LOA, a ser implementado até meados de agosto p.f. deste exercício (2019), considerando-se a inviabilidade de sua adoção imediata, já que a Lei Orçamentária se encontra em plena execução, vencidos 6 (seis) meses do presente exercício.

Assim, o E. Conselheiro, para melhor compreensão da modulação, apresentou o seguinte demonstrativo:

Tabela 12 - TC-006453.989.18-8 - Modulação para 5 anos

MODULAÇÃO PARA 5 (CINCO) ANOS

EXERCÍCIO	DESPESA C/ INATIVOS	UM QUINTO 1/5	ÍNDICE ATUALIZAÇÃO	VLR DE ATUALIZAÇÃO	TOTAL AO ENSINO BÁSICO
2018	3.415.306	683.061	4,05%	27.663	710.725
2019	TRANSIÇÃO				
2020	3.415.306	683.061	---	---	683.061
2021	2.732.245	683.061	---	---	683.061
2022	2.049.184	683.061	---	---	683.061
2023	1.366.123	683.061	---	---	683.061
2024	683.062	683.062	---	---	683.062
2025	-0-	-0-	---	---	-0-

Fonte: TC-006453.989.18-8, Declaração de Voto E. Conselheiro Renato Martins Costa

Assim, coube à minha relatoria verificar a aplicabilidade da modulação correspondente ao exercício de 2020, o que ficou devidamente comprovado, conforme laudo da DCG que informou que o Estado reduziu 1/5 e desembolsou R\$ 2.732.245.000,00 (dois bilhões, setecentos e trinta e dois milhões e duzentos e quarenta e cinco mil reais) para pagamento de inativos com recursos do Fundo, cumprindo, portanto, a determinação do referido Parecer.

Também, conforme já discutido nas Contas de 2016, o Estado considerava seus gastos com inativos e pensionistas para atingir os limites mínimos obrigatórios de despesas aplicadas no Ensino, valendo-se da previsão, até então vigente, do art. 26, inciso I, da Lei Complementar nº 1.010/2007.

Contudo, de acordo com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, de 17 de agosto de 2020, foi julgada 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 efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação. A referida decisão transitou em julgado em 22/09/2020⁷³.

Lembro que a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 está vigente e de acordo com o seu art. 5º, inciso III⁷⁴, 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, permitindo que tal excedente seja computado para efeito de cumprimento do limite de 30% Ensino, exigido no art. 255 da Constituição Estadual⁷⁵.

Ainda, como lembrou a DCG, embora tenha sido impetrada a ADI 6593 em 09/11/2020 junto ao Supremo Tribunal Federal, que busca a declaração de inconstitucionalidade do inciso III, do art. 5º da Lei Complementar nº 1.333/2018, principalmente por conter disposição contrária ao parágrafo 7º do art. 212 da Constituição Federal, incluído a partir da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, até o presente momento não há decisão de mérito⁷⁶.

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*).

⁷⁵ Constituição do Estado de São Paulo. Art. 255 - O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.

⁷⁶ Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6046974>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

Dessa forma, considerando-se a vigência da Lei nº 1.333/2018 no exercício de 2020, vê-se que o Estado cumpriu o disposto no art. 255 da Constituição Estadual, tendo em vista que aplicou 32,32%, considerando esses critérios, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 13 - Despesas com Manutenção e Desenvolvimento no Ensino

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%	

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: TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 347.

Igualmente foram cumpridas as disposições do FUNDEB:

Tabela 14 - 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%
<i>SUBTOTAL</i>	12.625.696	75,76%
.OUTRAS DESPESAS DO ENSINO	4.039.326	24,24%
<i>SUBTOTAL</i>	16.665.022	100,00%
.SALDO A APLICAR	0	0,00%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	16.665.022	100,00%

Fonte: TC-005866.989.20-5, evento 411, fl. 348.

O pagamento de profissionais de magistério com recursos do FUNDEB alcançou 67,86%. Acima, portanto, do limite estabelecido no art. 60, XII, dos ADTC (60%).

Sobre as divergências dos Órgãos Técnicos (ATJ e MPC) quanto à aceitação dos repasses às Associações de Pais e Mestres (APMs) no cômputo das despesas consideradas para cálculo do percentual mínimo no Ensino, a controvérsia está no fato de terem sido efetuados, em sua maior parte, no final do exercício, o que evidenciaria falta de planejamento pelo Executivo.

De fato, dos R\$ 881 milhões (oitocentos e oitenta e um milhões de reais) repassados durante o exercício de 2020 às referidas Associações, R\$ 846 milhões (oitocentos e quarenta e seis milhões de reais) foram efetuados em dezembro, o que representa 96% dos repasses. Além disso, a Fiscalização constatou (a) número reduzido (30,76%) de prestações de contas apresentadas no prazo determinado de janeiro/2021, (b) houve repasses às APMs antes da apresentação das contas relativas ao exercício anterior, (c) foram identificadas falhas nos processos de prestações de contas, (d) houve dificuldade para implementação do sistema “Gestão Ágil” que servia de controle para a administração destes recursos, entre outras ocorrências, destacando-se a ausência de um controle que identifique o real saldo em conta bancária.

Importa destacar que, caso não fossem considerados os repasses às APMs por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista), o percentual mínimo alcançado no Ensino seria de 24,54% em 2020.

No entanto, apesar das posições contrárias da ATJ e do MPC, alinhando-se à manifestação da SDG para considerar os referidos repasses, neste exercício, no cômputo das despesas com Ensino.

Isso porque, no exame das Contas de 2019, tais repasses foram entendidos como despesas elegíveis no Ensino, na medida em que o referido

programa conta com regramento específico, tendo sido instituído pela Lei nº 17.149/2019 e regulamentado pelo Decreto nº 64.644/2019.

Além disso, as Contas de 2019 (TC-002347.989.19), cujo Parecer Prévio foi apreciado na sessão do E. Tribunal Pleno de 30/06/2020, publicado no Diário Oficial 03/07/2020, com trânsito em julgado em 14/08/2020, foram julgadas regulares pela ALESP, nos termos do Decreto Legislativo nº 10 de 11/12/2020, publicado no Diário Oficial de 11/12/2020 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019) e a Lei Orçamentária Anual referentes ao exercício de 2020 (Lei nº 17.244, de 10 de janeiro de 2020) já haviam sido promulgadas, razão pela qual entendo que a situação pode ser relevada nestas Contas, visto que a operacionalização de controles dos repasses às APMs demanda adaptações, inclusive orçamentárias, por parte do Governo.

Por outro lado, não houve avanços efetivos na implementação de sistema para planejamento e controle da aplicação dos recursos pelas APMs até o presente momento, razão pela qual, acolho a manifestação da SDG para deixar de constar como recomendação e, nestas contas, consignar como ressalva a ocorrência, visto que tais gastos devem ser empregados de forma efetiva para o cumprimento dos limites constitucionais e legais durante o exercício para que seja considerado como montante aplicado.

Ainda, embora já efetuadas as devidas glosas, alerto a Origem que as despesas classificadas como “Atividades em Museus”, R\$ 54,598 milhões (cinquenta e quatro milhões, quinhentos e noventa e oito mil reais) e “Sentenças Judiciais”, R\$ 60,699 milhões (sessenta milhões, seiscentos e noventa e nove mil reais) não foram devidamente comprovadas como aquelas constantes do rol permitido para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/1996, motivo pelo qual deve ser evitada a reincidência dessas ocorrências.

8 APLICAÇÃO NA SAÚDE

Em 2020, o Estado de São Paulo aplicou 13,94% das receitas provenientes de impostos e transferências em ações e serviços da saúde. Acima, portanto, do limite exigido no art. 6º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 (12%), que regulamentou o § 3º, do art. 198, da Constituição Federal, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 15 - Apuração do percentual de aplicação de recursos em ações e serviços de saúde - R\$ Milhares

	2020
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS	135.004.751
DESPESAS - FUNÇÃO SAÚDE - TESOURO	21.304.575
EXCLUSÕES	2.481.241
Despesas excluídas	2.463.947
Cancelamento de Restos a Pagar ⁷⁷	17.294
DESPESA LÍQUIDA	18.823.334
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	13,94%

Fonte: TC-005866.989.20-5, evento 411.3, fl. 355.

As glosas efetuadas pela DCG encontram-se devidamente detalhadas no Relatório que acompanha este Voto, as quais acolho. Cabe alertar a Origem que o valor excluído das despesas efetuadas na Função Saúde correspondente ao 'Programa Recomeço: Uma vida sem drogas', que envolve atividades de saúde e de assistência social, refere-se à proporção relativa à assistência social, sendo que o

⁷⁷ 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.

valor que correspondia à aplicação em ações da saúde foi considerado para cálculo do percentual mínimo.

O Governo também deve adotar as providências necessárias para realização da audiência pública prevista no art. 36, § 5º, da Lei Complementar nº 141/2012⁷⁸. Assim como o d. MPC, entendo que a prestação de contas realizada pelo Secretário de Estado da Saúde à Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa não tem a mesma finalidade da audiência pública requerida pela referida Lei.

Em que pese o fato de o Estado ter enfrentado uma pandemia, as audiências poderiam ter sido realizadas de forma virtual, de modo a permitir a participação da sociedade.

⁷⁸ 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 conterà, 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.

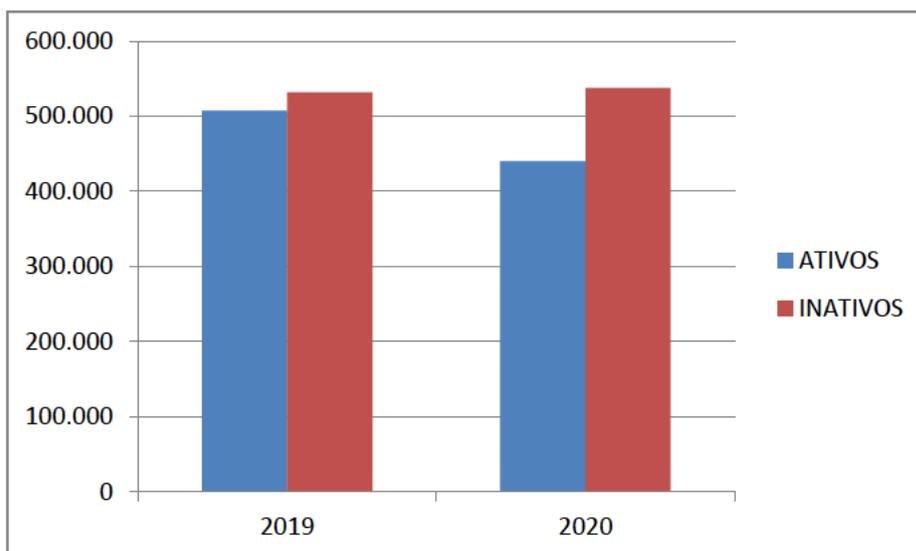
9 GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Este Tribunal passou a acompanhar a gestão, em especial, do Regime Próprio de Previdência (RPPS), desde o acolhimento da proposta do Eminentíssimo Conselho Antonio Roque Citadini, então Relator das Contas do Governador de 2016, examinadas no TC-005198.989.16-2, para verificação das contribuições, tanto as patronais quanto as retidas dos servidores, à SPPREV.

A preocupação com os gastos da Previdência tem origem nos números dos demonstrativos contábeis. Registro que todos os dados abaixo são baseados nos Relatórios da DCG, inclusive de contas anteriores às que examinamos. Em hipótese diversa, a fonte será explicitada.

A propósito, como já relatado anteriormente, é importante observar que, apesar de a USP não estar incluída na base de cadastro para fins de avaliação atuarial, o número total de inativos já supera o de ativos desde 2019, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 7 - Comparativo Ativos e Inativos - 2019 x 2020



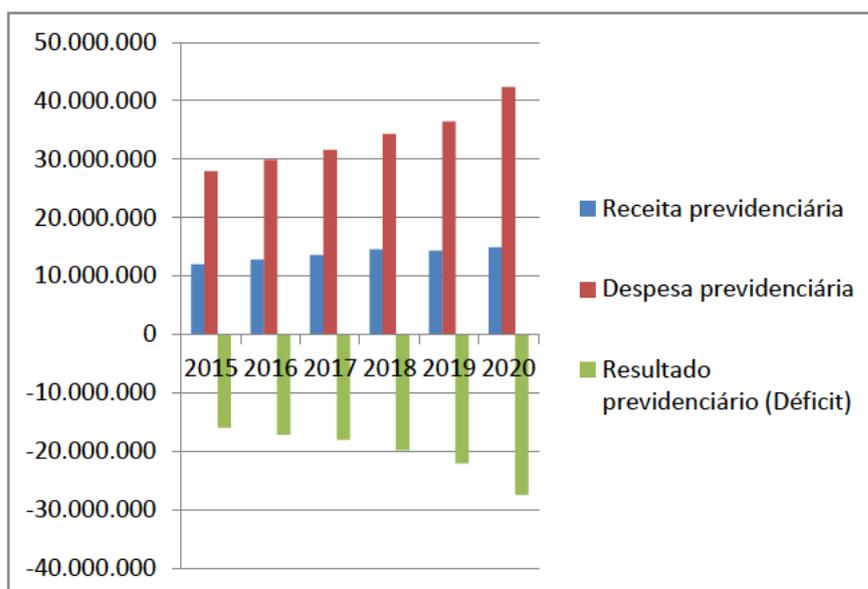
Em 2019, as despesas previdenciárias atingiram cerca de R\$ 36,7 bilhões (trinta e seis bilhões e setecentos milhões de reais). Em 2020, R\$ 42,4 bilhões (quarenta e dois bilhões e quatrocentos milhões de reais). Um aumento de 16,18%, correspondente a quase R\$ 6 bilhões (seis bilhões de reais) em um único exercício, lembrando que, de 2018 a 2019, o percentual do aumento fora de 6,15%.

Por outro lado, a receita de contribuições de R\$ 14,4 bilhões (quatorze bilhões e quatrocentos milhões de reais) em 2019, teve uma leve alta, em 2020, de 3,58%, ou seja, de apenas R\$ 516 milhões (quinhentos e dezesseis milhões de reais).

No final de 2020, a desproporção, não somente entre receitas e despesas, mas também na evolução delas a cada exercício, conseqüentemente, resultou em um déficit financeiro de mais de R\$ 27 bilhões (vinte e sete bilhões de reais).

Trata-se de números alarmantes, pois esse déficit tem se mostrado exponencial. Mesmo com a Reforma Previdenciária, as receitas das contribuições não conseguiram acompanhar as despesas. Note-se, em verde, a curva do déficit.

Gráfico 8 - Receita Previdenciária x Despesa Previdenciária



Em termos comparativos:

- Os gastos com o RPPS, de R\$ 42,4 bilhões (quarenta e dois bilhões e quatrocentos milhões de reais), correspondem a mais de 1/4 (um quarto) da Receita Corrente Líquida do Estado;

RPPS > ¼ RCL

- Houve mais gastos com o RPPS do que foi destinado à Saúde, mesmo em tempos de pandemia, ou mesmo à Educação;

RPPS > SAÚDE

RPPS > EDUCAÇÃO

- Aliás, até o valor do aporte para cobrir déficit previdenciário de R\$ 27,432 bilhões (vinte e sete bilhões, quatrocentos e trinta e dois milhões de reais) é maior do que o gasto com a Saúde, bem como é superior às despesas com Segurança Pública;

DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO > SAÚDE

DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO > SEGURANÇA

- Maior, inclusive, do que com a soma de todas as despesas (por função) realizadas nos seguintes setores, no total de R\$ 27,418 bilhões (vinte e sete bilhões, quatrocentos e dezoito milhões de reais): TRANSPORTE, LEGISLATIVA, GESTÃO AMBIENTAL, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, CULTURA, AGRICULTURA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, HABITAÇÃO, SANEAMENTO, COMÉRCIO E SERVIÇOS, DESPORTO E LAZER, TRABALHO, COMUNICAÇÕES, ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA, ENERGIA e, por fim, INDÚSTRIA.



Diante desse quadro, no qual recursos que poderiam ser destinados à realização de políticas públicas de interesse coletivo para beneficiar os quase 45 milhões de habitantes do Estado de São Paulo estão sendo utilizados para cobrir o referido déficit, não há espaço para tomada de medidas a médio ou longo prazo. A necessidade é premente no sentido de se diminuir drasticamente a velocidade da curva exponencial.

A propósito, a necessidade de se preservar o financiamento de políticas públicas encontrou respaldo na jurisprudência desta Casa, nas decisões do Poder Judiciário (STF, na ADI nº 5.719) e no âmbito do Poder Legislativo por meio da EC nº 108/2020, uma vez que se firmou o entendimento de que os recursos da educação não podem servir para a complementação do déficit. Essa constatação serve de alerta para que haja redução, o mais rapidamente possível, de repasses vinculados para pagamento de inativos, em detrimento da realização de despesas que, de fato, concretizem os programas e ações previstos no orçamento.

Vale ressaltar que, apesar do aporte financeiro para cobrir o déficit estar fundamentado na lei, não pode o Executivo valer-se eternamente desse

permissivo legal (art. 2º, § 1º da Lei nº 9.717/98⁷⁹ e art. 27 da LCE nº 1.010/07⁸⁰) de forma reiterada e contínua (desde 2007) durante 14 anos, pois, nos termos da referida norma, a cobertura do déficit só deve ocorrer na hipótese de “eventuais” insuficiências financeiras.

Eventual significa: casual ou que ocorre em certas ocasiões. Não sempre. Desta feita, tal operação começa a beirar a ilegalidade. Mais do que isso, beirar a inconstitucionalidade, uma vez que afronta o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, previsto pelo constituinte derivado na Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, seguindo na mesma linha do Regime Geral de Previdência Social que já obrigava à observância desse princípio, em virtude da redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

Feitas essas considerações, antes de dar início à análise dos demais apontamentos feitos pela DCG, faço breve menção, neste momento, ao item referente à contabilização dos precatórios. Em se tratando de processo judicial em andamento, seu valor deve ser provisionado, a depender do risco envolvendo o caso concreto. Diversamente, após o trânsito em julgado da decisão judicial em desfavor da autarquia e havendo a expedição do precatório, o valor devido há de ser contabilizado no Passivo Não Circulante ou Circulante, consoante o momento em que se dará o depósito na conta específica.

Há que anotar que, após fixado prazo para apresentação de alegações de interesse, em virtude da manifestação das áreas técnicas desta Casa, bem como da PFE e do MPC, a maioria das críticas feitas pela DCG não foram nem sequer abordadas de forma específica nas justificativas apresentadas pelas Partes. Sendo assim, considero que à DCG assiste razão, na conformidade da documentação

79 § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004).

80 Artigo 27 - O Estado de São Paulo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, observada a insuficiência apurada em cada um dos Poderes e órgãos autônomos. Artigo declarado inconstitucional, sem redução de texto, em controle concentrado pelo STF, nos autos da ADI nº 5.719, para que os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação.

constante dos autos, uma vez que as providências tomadas pelo Governo de São Paulo e pela SPPREV foram lentas no cumprimento das recomendações desta Corte.

De fato, entendo que nenhuma das recomendações explicitadas na decisão das contas de 2019 foi completamente atendida.

Conforme verificado pela DCG (fls. 120/121 do evento nº 213.3 do eTC-2347.989.19-6), a única recomendação que se encontra em fase de implementação é relativa à Receita de Contribuições:

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;

As recomendações parcialmente atendidas foram as seguintes:

a) ao Déficit Previdenciário:

Realize os estudos quanto aos impactos de possíveis migrações dos servidores para o regime de previdência complementar;

b) ao Patrimônio Previdenciário:

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;

c) aos Passivos Contingentes:

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;

E não houve atendimento às recomendações relacionadas:

a) à Receita de Contribuições:

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;

b) ao Déficit Previdenciário:

(...) reiterando determinação deste Tribunal para apresentação do plano de amortização que assegure equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS;

c) ao Passivo Atuarial:

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;

d) aos Estudos Atuariais do Estado de São Paulo:

Aprimore a base de dados para avaliação atuarial;

Somam-se a esses descumprimentos as falhas e/ou omissões verificadas quanto à gestão da SPPREV, à base cadastral, aos estudos atuariais, aos repasses de contribuições previdenciárias e aos ativos patrimoniais.

Os desacertos constatados, em sua maioria, reforçam a necessidade de se efetivar o que já fora recomendado anteriormente, no intuito de conter o elevado risco de comprometimento do bem-estar das futuras gerações. Especificamente, ressalto as seguintes impropriedades:

- I. Por expressa disposição legal (§ 1º do art. 2º c/c art. 3º da Lei Complementar 1.010/2007), a SPPREV⁸¹, que deveria ser a única entidade gestora do RPPS e do RPPM⁸² do Estado, ainda não centralizou as atividades de concessão, pagamento e manutenção das aposentadorias dos Poderes Legislativo e Judiciário, das Universidades Estaduais, do Ministério Público Estadual, inclusive deste Tribunal de Contas.

⁸¹ A SPPREV é vinculada atualmente à Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão.

⁸² Atualizando a situação jurídica do RPPM, não obstante a EC nº 103/2019 tenha incluído como competência da União, legislar sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, e a Lei Federal nº 13.954/19 tenha criado o denominado "Sistema de Proteção Social dos Militares", a SPPREV ainda faz a gestão desses benefícios dos militares, com base no art. 44-A na LC nº 1.010/2007, acrescentado pela Reforma Previdenciária Estadual.

Saliento que persiste essa ilegalidade, desde a criação da SPPREV, ou seja, há 14 anos, omissão que contribui para existência de déficit, exatamente nos termos da DCG (fls. 24 do evento 411.2), face à:

- descentralização da gestão previdenciária;
- comprometimento da otimização dos recursos financeiros, técnicos e de pessoal empregados nessas atividades, dado que os poderes/órgãos não integralmente vinculados à SPPREV precisam garantir uma estrutura mínima para a realização das ações/atividades mencionadas, sobretudo na manutenção da base de dados, concessão e gerenciamento das aposentadorias, etc.
- falta de padronização do processo de gestão previdenciária;
- e dificuldade e demora na consolidação dos dados previdenciários.

Apesar da alegação da defesa de que estariam em andamento tratativas para migração da folha de pagamento das Universidades e dos demais órgãos ou Poderes, com previsão de absorção das inatividades até final do exercício de 2022, nada há de concreto, muito menos cronograma definido até o presente momento.

- II. Não há um controle dos processos encaminhados à procuradoria jurídica para cobrança de valores indevidamente repassados, em razão de benefícios que deveriam ter sido cortados, por previsão legal⁸³ (ex. óbito, constituição de união estável, etc.).

⁸³ Recentemente, segundo art. 22 da LC 1.354/2020:

Artigo 22 - O direito à percepção da cota individual cessará:

I - pelo falecimento;

II - pelo casamento ou constituição de união estável;

A mora para se identificar faticamente hipóteses de cessação do benefício tem aumentado o passivo de processos judiciais, sendo que, só em 2020, a soma dos valores a serem perseguidos totalizava R\$ 12 milhões (doze milhões de reais), relativamente a 879 processos. Em 2019, o montante de 2.419 casos equivalia a quase R\$ 42 milhões (quarenta e dois milhões de reais).

De outro modo, a SPPREV também não se encontra em boa ordem nessa questão, uma vez que não foi possível fazer o levantamento do montante dos valores que teriam de ser restituídos em relação às demandas enviadas à Procuradoria no período entre 2010 a 2018. Ou seja, não é possível mensurar, exatamente, o valor total do prejuízo com valores indevidamente repassados.

Outra contingência desses processos é que sua taxa de êxito, segundo a SPPREV, tem sido baixa, pela não localização de bens do executado.

- III. Há falhas na interface entre o Sistema de Gestão Previdenciária (SIGEPREV), utilizado pela SPPREV, e o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOBI), resultando em pagamentos indevidos a quem já falecera.

Os casos como os mencionados pela DCG de equívocos como o preenchimento do CPF de uma pessoa nas informações de óbito de outra, ou de inclusão de nome masculino no campo do nome da

III - para o filho ou a pessoa a ele equiparada, ao completar a idade prevista na legislação do Regime Geral de Previdência Social, salvo se for inválido ou tiver deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

IV - pela cessação da invalidez, em se tratando de beneficiário inválido, ou pelo afastamento da deficiência, em se tratando de beneficiário com deficiência, respeitados os períodos mínimos decorrentes da aplicação dos incisos I e II do artigo 23;

V - pelo decurso do prazo de recebimento de pensão de que trata o artigo 23 desta lei complementar;

VI - pelo não cumprimento de qualquer dos requisitos ou condições estabelecidas nesta lei complementar;

VII - pela renúncia expressa;

VIII - pela condenação criminal por sentença com trânsito em julgado, como autor, coautor ou partícipe de homicídio doloso, ou de tentativa desse crime, cometido contra a pessoa do instituidor, ressalvados os inimputáveis;

IX - se comprovada, a qualquer tempo, simulação ou fraude no casamento ou na união estável, ou a formalização desses com o fim exclusivo de constituir benefício previdenciário, apuradas em processo judicial.

mãe, não podem ser tolerados, pois causam imediato dano ao erário.

Repito que, segundo a DCG, verificou-se que, em média, o Estado estaria levando 4,6 meses para identificar o óbito de um beneficiário e suspender o respectivo pagamento.

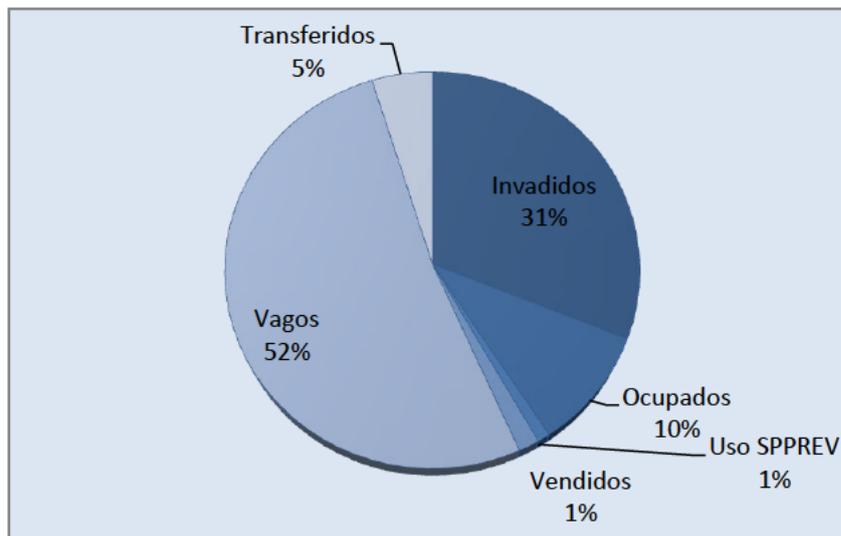
Foram localizados, inclusive, pagamentos de benefício a uma pessoa que estava morta havia mais de 21 meses.

- IV. Não há definição quanto às alienações dos imóveis da SPPREV herdados do IPESP, bem como não há política clara para a destinação dos imóveis da SPPREV no intuito de auferir uma melhor rentabilidade.

A precariedade ou a manutenção de determinados imóveis que geram dívidas condominiais, por vezes, equivalentes ao valor do próprio imóvel, também demanda urgência para que o Estado dê a destinação adequada a esses bens, cujo custo de manutenção à SPPREV é de R\$ 3 milhões (três milhões de reais) por ano.

Reproduzo abaixo a situação dos cerca de 900 imóveis, segundo gráfico elaborado pela DCG (294 invadidos; 101 ocupados para uso próprio ou de terceiros; apenas 15 vendidos, 1 único locado, 490 vagos e 46 transferidos):

Gráfico 9 - Imóveis SPPREV



Questionada pela DCG sobre quais imóveis já teriam sido efetivamente vendidos e a data provável para a efetivação dos demais, a SPPREV respondeu, em 17/02/2021, que um total de 51 imóveis seriam alienados dentro de 60 dias.

Constatei, todavia, que, recentemente, por meio do Decreto nº 65.711, de 19 de maio de 2021, a Fazenda do Estado estava autorizada a adquirir da SPPREV, justamente 51 imóveis desta, sendo que “o valor das parcelas seria deduzido do montante a ser mensalmente transferido pelo Tesouro do Estado à SPPREV para a cobertura de insuficiência financeira”, o que significa que o Estado, por meio de outro órgão, não só continuará com os mesmos imóveis problemáticos, como ainda terá desembolsado valores a título de aporte para cobrir o déficit, hipótese que, ao final, considero prejudicial ao erário. Se, por um lado, essas alienações, aparentemente, deram cumprimento às recomendações deste Tribunal e, artificialmente, reduziram o aporte de cobertura do déficit, por outro lado, é preciso considerar que os ônus com a manutenção dos imóveis e com a cobertura do déficit permanecem no âmbito do Poder Público. Ainda, entendo que a Fiscalização

- competente, ao analisar o exercício de 2021, poderá verificar a correção dos preços praticados nessa alienação de imóveis.
- Portanto, até o momento, entendo que a gestão dos bens imóveis não apenas tem corroborado com o aumento das despesas da SPPREV, como também não há informações concretas sobre o futuro da gestão dos ativos imobiliários.
- V. É ausente a atuação do Sistema de Controle Interno do Estado na avaliação da situação patrimonial e financeira do Sistema Previdenciário.
- VI. As contas de controle utilizadas para o registro da Receita na SPPREV no valor total de R\$ 6,32 bilhões (seis bilhões e trezentos e vinte milhões de reais) apresentam diferenças na ordem de R\$ 2,05 bilhões (dois bilhões e cinquenta milhões de reais) do que foi efetivamente contabilizado, o que compromete a fidedignidade do registro dessas receitas pela Autarquia. Essa diferença também não foi justificada.
- VII. Houve avanços na reclassificação dos Ativos da Autarquia denominados “Propriedades para Investimentos” para a conta do Ativo Imobilizado e às Provisões das ações judiciais, mas concordo com a Fiscalização que essas contas carecem de mais transparência, quais sejam, maior detalhamento sobre a metodologia empregada na apuração desses valores e critérios adotados na avaliação e mensuração dos riscos desse passivo contingente.
- VIII. As bases cadastrais dos segurados não são alimentadas e geridas adequadamente. Para a Avaliação Atuarial, essas bases, estavam incompletas, com dados desatualizados e inconsistentes dos segurados, inclusive, com informações equivocadas, ou mesmo, sem padronização. A título de exemplo:
- inexistiam informações básicas sobre os servidores, como o tempo de contribuição para o RGPS ou para outro RPPS;

- havia 61 pessoas com salário de benefício inferior ao salário-mínimo federal;
- 12 aposentadorias compulsórias com menos de 75 anos, mesmo após a LC nº 152/2015; e
- cônjuges que estavam cadastradas como filhas.

Ainda, a base cadastral utilizada pelo atuário, para fins de padronização das informações não obedeceu a Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018, muito menos o leiaute determinado pela IN nº 01 de 21 de dezembro de 2018.

Mais. A Avaliação Atuarial de 2020, foi baseada em informações de ativos, aposentados e pensionistas de todos os Poderes, órgãos e entidades do Estado de São Paulo, à exceção da USP, que não enviara seus dados.

A Avaliação Atuarial de 2021, por sua vez, também apresentou falhas, pois baseou-se em dados do Tribunal de Justiça de outubro de 2019 e informações da USP de setembro de 2018.

Ou seja, a SPPREV não detinha informações sobre o número exato de servidores ativos e inativos, em nenhum dos exercícios, para a elaboração de adequada avaliação atuarial.

Destaco que a gestão descentralizada da base de inativos mencionada acima e a ausência de um sistema integrado entre todos os órgãos e entidades da Administração Pública contribuíram com a falta de padronização das informações obtidas e geridas. É mister, pois, que haja essa padronização, para economia de tempo na consolidação das informações, evitando equívocos ou dados discrepantes.

- IX. Em virtude das falhas constantes da base cadastral, a avaliação atuarial não se mostra fidedigna, sendo que as projeções feitas em exercícios anteriores não indicaram o real impacto nas contas previdenciárias.

Por exemplo, em suas avaliações atuariais, as despesas com benefícios de 2017, 2019 e 2020 foram subestimadas, em comparação com as despesas efetivamente realizadas. A avaliação de 2020 projetou que as despesas seriam de R\$ 40,3 bilhões (quarenta bilhões e trezentos milhões de reais) e, no entanto, foram de R\$ 42,1 bilhões (quarenta e dois bilhões e cem milhões de reais). Mostra-se preocupante, dentre todas as previsões, aquela relacionada ao aporte extraordinário do governo que, em 2020, estava estimado em R\$ 23 bilhões (vinte e três bilhões de reais). Todavia, de fato, o complemento foi de R\$ 4,3 bilhões (quatro bilhões e trezentos milhões) superior ao previsto.

- X. Diante de todas essas inconsistências mencionadas, julgo que também o valor do passivo atuarial de R\$ 953 bilhões (novecentos e cinquenta e três bilhões de reais) deva ser tratado com cautela, por não terem sido observadas as regras constantes da NBC TSP 15 e da IN-SPREV-08, como, por exemplo, na falta da descrição do resultado atuarial.

Todas essas falhas são graves e devem ser corrigidas de imediato.

Retomando a análise sobre as providências tomadas pelo Executivo frente ao déficit previdenciário, entre medidas efetivadas⁸⁴ e estudos em curso⁸⁵

⁸⁴ 1. LC 14.653/2011, a qual instituiu o Regime de Previdência Complementar;

2. EC 49/2020, a qual modifica o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos do Estado e dá outras providências;

3. LC 1.354/2020, a qual dispõe sobre as aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo;

4. Decreto 65.021/2020, o qual dispõe sobre a declaração de déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência do Estado e dá providências correlatas;

5. LC 17.293/2020, estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas; e

6. Adesão, outubro de 2020, ao Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - Pró-Gestão RPPS, instituído pela Portaria MPS nº 185/2015.

(evento 448.44), fato é que a economia que se espera de R\$ 33,8 bilhões (trinta e três bilhões e oitocentos milhões de reais) para os próximos 10 anos não será o bastante para reduzir de forma significativa a insuficiência financeira.

Segundo a tabela de projeção elaborada pelo atuário, levando-se em conta a reforma previdenciária, somente a partir de 2053 começaria a redução dos valores do déficit, sendo que, em seu ápice, o montante necessário à cobertura do déficit seria de R\$ 51 bilhões (fl. 121 do evento 411.2).

Levando-se em conta que essa previsão já se encontra defasada, pois o déficit previsto para 2020 já não é mais R\$ 23 bilhões (vinte e três bilhões de reais), mas de R\$ 27,4 bilhões, tendo ultrapassado, inclusive, a previsão para 2022, que seria de R\$ 26,5 bilhões, certamente os valores apresentados pelo atuário serão sucessivamente muito maiores. Sendo assim, um período bem mais extenso será necessário para que a redução do déficit possa ser verificada.

Desta feita, apesar da declaração do Governo de São Paulo de existência do déficit atuarial do RPPS, por meio do Decreto nº 65.021, de 19/06/2020, até o momento, há que se tomar outras medidas mais incisivas, por meio da apresentação de um plano de equacionamento do déficit atuarial do RPPS, a ser implementado em lei, como delineado na Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda, cujas disposições são muito mais abrangentes do que as providências informadas pelo Governo no evento nº 448.44.

⁸⁵ 1. aperfeiçoamento da legislação funcional pela revogação do artigo 133 da Constituição do Estado

2. fim da imunidade de contribuição previdenciária no RPPS aos beneficiários acometidos das mesmas patologias que fundamentam a isenção de imposto de renda;

3. indicação de análise técnica prévia pela São Paulo Previdência quanto a avaliação do impacto atuarial relativa a qualquer projeto de lei que possa implicar aumento de despesa nos benefícios previdenciários; e 4. adoção de medidas pela SPPREV que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS, como o controle de riscos e a sistematização das atividades de concessão e pagamento de benefícios;

5. atualização anual do cadastro funcional por via de recadastramentos que deverá ser tratado pelos órgãos de origem e remetidos para a SPPREV para fins dos cálculos atuariais;

6. cobrança de contribuição extraordinária, na forma da lei;

7. não contabilização dos militares no cálculo atuarial do RPPS;

8. cobrança de contribuição previdenciária nos casos de acumulação de aposentadorias e pensões, do somatório dos valores percebidos, de forma que a parcela remuneratória imune incida uma única vez;

9. previsão de receber benefício mais vantajoso, na hipótese de cumulação, e apenas parte dos demais benefícios lícitos acumulados, conforme artigo 25 da Lei Complementar nº 1.354, de 06 de março de 2020;

A despeito da defesa do Executivo, que alega ser inviável a migração de servidores ao regime de previdência complementar, já que a situação fiscal do Estado e questões vinculadas à pandemia não permitiriam a assunção de despesas decorrentes, considero que essa seria a medida mais acertada e adequada neste momento.

Independentemente das demandas judiciais em curso⁸⁶, trata-se de matéria de lei, de iniciativa do Executivo, que é o competente para legislar sobre previdência (art. 24, inc. XII, da CF), motivo pelo qual é possível implementar, de imediato, as bases normativas necessárias à transferência de servidores para o regime previdenciário complementar.

As vantagens da adoção de tal medida já foram comprovadas, por favorecer todos os contribuintes, em especial, o patrocinador, que viu seu déficit reduzir, uma vez que os valores de benefícios a inativos ficam limitados ao teto do RGPS e as alíquotas de contribuição são menores que as do RPPS tanto para o beneficiário quanto para o patrocinador, sendo a reserva individualizada e capitalizada.

Importa anotar que a opção pela migração foi autorizada pela União e pela maioria dos Estados (16), segundo evento 299.

Não é o caso de São Paulo, cuja postura do Executivo parece reticente quanto aos benefícios advindos com a ampliação do regime complementar.

A partir da determinação da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Relatora das Contas do Governador de 2018, para que a SPPREV fornecesse estudo quanto aos impactos de determinação judicial que, à época, reconhecia o direito de migração dos servidores para o Regime de Previdência Complementar, foi realizado um embasamento técnico sobre a migração parcial entre os dois regimes, no caso concreto do Estado de São Paulo.

Assim, conforme informações complementadas pelo MPC, foi elaborado pelo atuário um prognóstico da migração por meio de três estudos: dois

⁸⁶ A exemplo do Processo nº 1021112-82.2019.8.26.0053 do TJSP.

encomendados pela SP-PREVCOM e o outro pela SPPREV. O resultado de dois deles concluiu pelo prazo de 6 anos para que a SPPREV passasse a despender menos recursos para o pagamento de benefícios previdenciários, a despeito de um aporte inicial maior do patrocinador antes desse período. A economia gerada em 20 anos, num dos estudos, seria de R\$ 22 bilhões; noutro, de R\$ 29 bilhões.

O terceiro estudo incorporou as alterações da Reforma Previdenciária em sua análise, que resultou em uma possível economia de R\$ 11,76 bilhões ao final de 30 anos.

Fato é que, independentemente do cenário, todos os resultados se mostraram positivos a longo prazo, confirmando que a migração, até por experiência prática de outros Entes da Federação, é a medida mais adequada e eficaz para redução do déficit financeiro e atuarial.

Alerto que a não adoção de medidas imediatas mais técnicas, objetivas e contundentes para equacionar o déficit pode causar consequências futuras desastrosas. O que devemos evitar são as tentativas de sucessivas reformas previdenciárias paliativas, contrárias ao princípio da eficiência e que, ao final, não darão efetivo cumprimento ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

Diante disso, a par das diversas demandas prioritárias no orçamento do Estado, há que dar especial atenção à resolução desse problema, por atingir diretamente todos os demais programas e ações do Estado, ainda que, para isso, haja um impacto significativo nas contas do exercício de 2021.

Além disso, face à situação das contas do Estado em razão das despesas com o RPPS e de todas essas falhas que contribuem para aumentar o déficit previdenciário, ousou emitir, exclusivamente, DETERMINAÇÕES ao Governo de São Paulo e à SPPREV, com base nas propostas apresentadas pela DCG e, acolhendo, pois, integralmente, manifestação do MPC versando sobre a gestão previdenciária, constante dos eventos 434 e 473.

10 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO

O Governo estadual possuía, em 2020, 11 contratos de Parceria Público-Privada em execução, nos setores de mobilidade urbana (05 contratos), saneamento e recursos hídricos (02 ajustes), saúde (02 contratos), logística e transportes (01 avença) e habitação (01 contrato).

As despesas com contraprestações desses contratos somaram R\$1,503 bilhão (um bilhão e quinhentos e três milhões de reais), 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 milhões (quinhentos e quarenta e dois milhões de reais) 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 milhões (duzentos e noventa e cinco milhões de reais), 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 (um bilhão e quinhentos milhões de reais).

Importante registrar que, 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.

11 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

No ano de 2020, o levantamento do Departamento de Controle e Avaliação – DCA indicou que 34% das recomendações do Tribunal de Contas foram consideradas implementadas. O percentual, apesar de baixo, é melhor do que o observado no exercício anterior, e considero que a atuação do DCA tenha contribuído de maneira positiva para esse incremento.

De outro lado, ainda permanece inalterada a situação com relação à estrutura do Sistema de Controle Interno, ressaltando-se o possível conflito de atribuições entre o DCA e a Corregedoria Geral da Administração – CGA, órgão que ainda não está diretamente vinculado ao Governador do Estado, o que pode prejudicar a eficiência e comprometer a autonomia e independência de cada órgão.

Merece crítica a baixa cobertura das ações voltadas ao enfrentamento da pandemia, sobretudo quanto à falta de ênfase nas ações da área da Saúde. Tanto nos aspectos contábeis/orçamentários como nas questões operacionais, o afrouxamento de regras para execução de despesas destinadas ao combate à Covid-19 deveria ter motivado o Controle Interno a ser mais cauteloso e ativo, assim como ocorreu com o Controle Externo executado por este Tribunal de Contas.

Reforço, ainda, a necessidade de os órgãos do Controle Interno atuarem na avaliação das renúncias de receitas e da situação patrimonial e financeira do RPPS, conforme razões já expostas em itens específicos deste voto.

12 DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS E DAS PARCERIAS FIRMADAS COM O TERCEIRO SETOR

A avaliação do Panorama Geral dos Serviços Terceirizados e das Parcerias firmadas com o terceiro setor se revela de capital importância seja em razão da magnitude das despesas, seja porque, sobretudo a partir de 2022, será necessário contabilizar, nas despesas de pessoal, todos os gastos contratuais com mão de obra destinada à realização de atividades finalísticas da Administração Pública estadual.

Desse modo, como recordou o MPC, o diligente trabalho do órgão de instrução não só reforça a importância do caráter preventivo da atividade fiscalizadora deste Tribunal como também oferece subsídios para o aprimoramento da gestão pública.

Logo, as falhas verificadas merecem urgente reparo no sentido de garantir que os gastos laborais, decorrentes de ajustes ou contratos, em atividade-fim do órgão público sejam corretamente apurados e ponderados em confronto com a Receita Corrente Líquida, assegurando o cumprimento nos exercícios futuros dos limites de despesa de pessoal previstos na LRF.

Nesse contexto, entendo como falha relevante a inexistência de diploma normativo que especifique, com a exatidão devida, as atividades-meio que poderiam ser terceirizadas à iniciativa privada. Tal diploma possibilitaria maior segurança jurídica, evitando-se casuísmos interpretativos que, eventualmente, poderiam incluir determinado gasto contratual como despesa de pessoal, tal como determina o artigo 18, §1º, da LRF e a Portaria STN nº 286/2019.

Ressalto que, na data recorte de 10 e 11/11/2020, havia 9.570 contratos de serviços terceirizados vigentes cujo valor global era de R\$ 46,506 bilhões (quarenta e seis bilhões, quinhentos e seis milhões de reais). Nas análises da Fiscalização, apurou-se que 3.661 (38% do total) dos contratos encampavam serviços potencialmente caracterizados como atividade-fim do órgão contratante,

totalizando a cifra de R\$ 15,932 bilhões (quinze bilhões, novecentos e trinta e dois milhões de reais), equivalente a 34% do total.

Por outro lado, o Estado de São Paulo não exerce nenhum tipo de controle que permita segregar os valores referentes ao pagamento da mão de obra (salários e encargos) de cada contrato terceirizado, embora haja constrição legal para que se identifique especificadamente, nos documentos fiscais, os valores e encargos relativos ao pessoal necessário à execução do contrato.

Assim, até mesmo para evitar o desequilíbrio das finanças públicas, em decorrência da possibilidade de se utilizar da terceirização com expediente para ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, é de se exigir que a Administração estadual empreenda estudos e mecanismos de avaliação que, com fidedignidade, permitam evidenciar o montante físico e financeiro da mão-de-obra contratada, seja para viabilizar a eficiente gestão desses contratos, seja para contabilizar, como despesa de pessoal, os gastos referentes à execução de atividades finalísticas do órgão público contratante.

Também, cabe destacar os desacertos verificados na gestão das contratações terceirizadas, uma vez que um percentual relevante dos órgãos estaduais contratantes não emprega expedientes para mitigar os riscos trabalhistas, previdenciários, civis e administrativos decorrentes. Como exemplo, vale destacar que 25% das Secretarias estaduais não realizam qualquer tipo de controle para evitar responsabilização subsidiária no âmbito trabalhista e previdenciário, a despeito dos Princípios Constitucionais da Eficiência, da Economicidade e da Moralidade.

Ainda, os achados da Fiscalização demonstraram que os controles efetuados pela CGA - Corregedoria Geral da Administração necessitam de aprimoramento, principalmente quanto à integridade e completude das informações constantes do “Sistema Terceirizados”. Isso porque a Defensoria Pública do Estado, a Secretaria de Relações Internacionais e a Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência não utilizam o “Sistema Terceirizados”, bem como as

informações obtidas diretamente dos órgãos contratantes demonstraram divergência com as informações constantes do referido sistema.

Especificamente quanto ao terceiro setor, os repasses financeiros efetuados pelo Estado de São Paulo às entidades alcançaram, em 2020, o montante de R\$ 15,47 bilhões.

A maior parte dos recursos R\$ 13,12 bilhões (84,83% do total) foi direcionada para a área da Saúde, R\$ 1 bilhão (6,5%) para a Educação, e o restante R\$ 1,34 bilhão (8,67% do total) foi dividido entre os demais Órgãos.

Tabela 16 - 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

Historicamente, de 1998 a 2020, verificou-se um aumento real de 5.897,12% nos repasses estaduais ao terceiro setor. O valor repassado passou de R\$ 246,125 milhões (duzentos e quarenta e seis milhões, cento e vinte e cinco mil reais), em 1998, para R\$ 15,468 bilhões (quinze bilhões, quatrocentos e sessenta e oito milhões de reais) em 2020. Na Secretaria da Saúde, particularmente, a evolução

no período foi de R\$ 144 milhões (cento e quarenta e quatro milhões de reais) para R\$ 13,122 bilhões (treze bilhões, cento e vinte e dois milhões de reais).

Verifico, em paralelo a essa expressiva evolução nos repasses ao terceiro setor, uma redução significativa no quadro de pessoal do Estado, principalmente na área da saúde. No período de 1998 a 2020, a pasta da Saúde perdeu aproximadamente 36% dos servidores efetivos, passando de 66.607 mil para 42.668 mil.

Além disso, em 2020, 50 entidades do terceiro setor concentraram 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 valor total de contratos firmados.

Diante desse quadro, externo minha preocupação quanto aos riscos representados pela crescente e desmedida concentração de repasses a um número reduzido de organizações sociais.

Sem dúvida, a área da saúde é motivo de maior apreensão, pois a evolução crescente dos valores repassados às entidades e a sensível diminuição do quadro de pessoal efetivo da saúde do Estado permite constatar que, ano após ano, se amplia a transferência da prestação dos serviços às organizações sociais sem fins lucrativos de modo que o Estado parece abdicar da função de planejar e executar ações e serviços de saúde pública, deixando, assim, de assumir o protagonismo que lhe cabe por expressa dicção do artigo 196 da Constituição Federal.

Quanto ao registro contábil dos repasses ao terceiro setor, anoto a incorreta contabilização, por parte do Estado, uma vez que as despesas relativas aos contratos de gestão foram registradas na modalidade “90” (aplicações diretas), não obstante a Portaria Ministerial SOF nº 163/2001 dispor que tais despesas devem ser registradas na modalidade de aplicação “50”.

Não posso deixar de ressaltar, também, o impacto que os gastos com o terceiro setor podem ter na despesa de pessoal. A partir de 2022, as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade-fim do ente contratante deverão ser computadas como despesa de pessoal, nos termos estabelecidos pela Portaria STN nº 377/2020.

Vale fazer referência ao prognóstico realizado pela Fiscalização segundo o qual, se considerados apenas os repasses na área da saúde, o impacto na despesa de pessoal, em 2020, seria de 4,55 bilhões. Ou seja, incluindo o valor de parcela dos repasses ao terceiro setor, a despesa com pessoal do exercício de 2020, que alcançou o percentual de 45,50%, passaria a ser de 48,27% da Receita Corrente Líquida Ajustada (RCLA). Tal dado é relevante e requer que a Administração adote as providências para manter-se dentro dos limites de despesa de pessoal estabelecidos pela LRF nos exercícios futuros.

Em relação à transparência das informações relativas aos repasses ao terceiro setor, verifica-se a inobservância das disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Nesse contexto, o portal Cadastro de Parceiros com Terceiro Setor – CPATES possui base de dados desatualizada, bem como os portais de transparência das OSs disponibilizam informações inadequadas e/ou insuficientes para permitir o exercício do controle social.

Precisamente, em fiscalização ordenada realizada em 16/04/2020, constatou-se que apenas 42,44% das entidades do terceiro setor disponibilizavam informações relativas aos repasses realizados pelo Estado/Municípios e que apenas 20,98% dessas entidades informavam a remuneração individualizada dos dirigentes e empregados com identificação de nomes e cargos ou funções.

Quanto à necessidade de transparência ativa das entidades do terceiro setor, verifica-se a omissão dos órgãos estaduais, uma vez que, das 10 Secretarias

que possuem contratos com o terceiro setor, apenas 40% delas afirmaram monitorar os portais eletrônicos das organizações parceiras.

Como complemento das análises realizadas pelo órgão de instrução desta Casa, entendo oportuno consignar que a Administração Pública do Estado deve definir, de modo claro e objetivo, as metas e resultados a serem atingidos em quaisquer ajustes firmados com entidades do terceiro setor, pois, ausentes quaisquer parâmetros de aferição, não será possível avaliar a eficiência dos serviços prestados à população.

Ainda, é preciso chamar a atenção para as fragilidades do sistema de controle interno no exame dos repasses ao terceiro setor e dos contratos terceirizados. Depreende-se das análises da Fiscalização que as atividades do controle interno não se baseiam em técnicas robustas de amostragem capazes de subsidiar conclusões minimamente fidedignas, requisitando-se dos organismos de controle interno uma especial dedicação no intuito primordial de reduzir riscos advindos da responsabilidade subsidiária do Estados, bem como de sanar e prevenir irregularidades na gestão da elevada soma de recursos públicos transferidos ao terceiro setor e/ou destinados ao custeio de contratos envolvendo a terceirização de serviços públicos.

13 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 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).

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

A decretação do estado de calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 determinou o fechamento temporário das escolas. A fiscalização operacional tratada no TC-017124.989.20-3 visou analisar as ações da Secretaria da Educação para garantir a continuidade do ensino e do fornecimento de merenda escolar aos 3,3 milhões de estudantes da rede pública estadual.

As análises recaíram, principalmente, no programa de auxílio financeiro chamado “Merenda em Casa” e nas atividades relacionadas ao ensino remoto, designado de “Ensino a Distância”, que teve como principal ferramenta a transmissão de aulas pela plataforma digital Centro de Mídias São Paulo (CMSP).

Quanto aos aspectos orçamentários dos programas, foram realizadas despesas de R\$ 418 milhões (quatrocentos e dezoito milhões de reais), sendo R\$ 345 milhões (trezentos e quarenta e cinco milhões de reais) para o “Merenda em

Casa” e R\$ 73 milhões (setenta e três milhões de reais) que podem ser atribuídos ao ensino a distância e ao processo de reabertura das escolas. O valor representa 1,22% do orçamento anual da SEDUC, superior a R\$ 34 bilhões.

Ressalto, entretanto, que a análise orçamentária foi prejudicada pela ausência de critérios claros e objetivos para a classificação das despesas relacionadas à Covid-19, como já amplamente relatado.

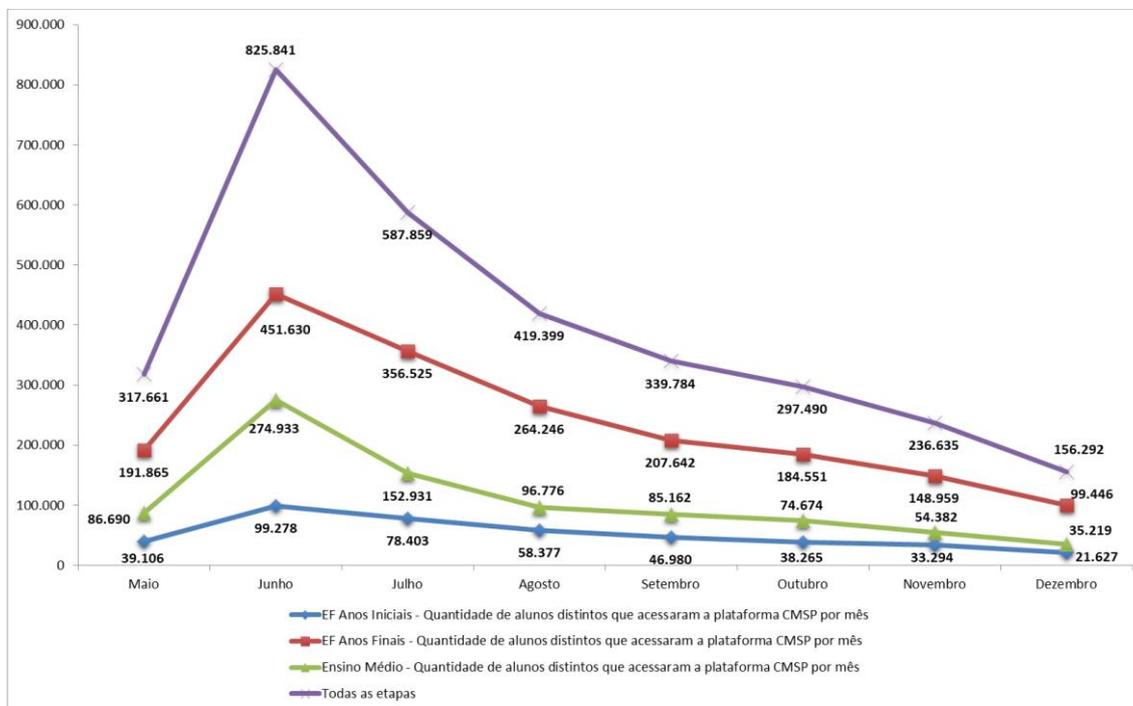
No que se refere ao ensino a distância, a equipe técnica verificou que, do total de 3.325.007 estudantes da rede, apenas 1.652.594 acessaram o aplicativo ao menos uma vez, indicando que os outros 1.672.413, ou 50,29% do total, não realizaram nenhum acesso no ano passado. Ou seja, metade dos alunos nem sequer acessou o sistema.

Quanto à frequência e assiduidade dos estudantes, os números são ainda piores. No auge dos acessos, ocorrido em junho, 825.841 alunos diferentes utilizaram a plataforma digital para assistir às aulas, representando apenas 24,83% do total de alunos da rede estadual. E, ao longo do ano, esse número foi diminuindo, chegando a somente 156.292 em dezembro, ou 4,70% do total.

O panorama se agrava com a constatação de que, mesmo entre aqueles estudantes que acessaram a plataforma, a participação não foi significativa. Segundo os dados analisados pela DCG, apenas 18% dos estudantes registraram mais do que duas horas de conexão. Isso de forma acumulada, para todo o período, sendo que diariamente eram disponibilizadas mais de duas horas de conteúdo, em três aulas de 45 minutos cada.

O gráfico abaixo ilustra com clareza como os poucos alunos que aderiram à transmissão das aulas pelo CMSP perderam o interesse ao longo do ano letivo, permitindo concluir pela baixíssima participação dos estudantes nas aulas remotas.

Gráfico 10 - Assiduidade Alunos Ensino à Distância



Fonte: TC-017124.989.20-3.

A DCG procurou saber a perspectiva do corpo docente a respeito do ensino a distância. Através de pesquisa online, constatou que aproximadamente metade dos professores não identificou ou identificou apenas parcialmente quais dos seus alunos estavam com dificuldades, seja de acesso ao recurso tecnológico, seja de compreensão do conteúdo escolar apresentado, indicando falha de comunicação e falta de um acompanhamento pedagógico adequado.

Também se mostraram ineficientes outras estratégias adotadas pela SEDUC visando à continuidade do aprendizado, como a distribuição de material didático impresso e outras atividades fora da escola, que permitiram aos alunos a obtenção de notas em cada bimestre, tendo em vista o alto percentual de alunos que não obtiveram nota em pelo menos um ou mais bimestres do ano, indicando que um número considerável de estudantes pode não ter participado das atividades escolares não presenciais.

Mais um indício da evasão escolar na rede estadual de ensino veio da Avaliação de Aprendizagem e Processo (AAP), um exame realizado duas vezes por ano, por todos os alunos da rede. Comparando com os números de 2019, constatou-se que, em 2020, a quantidade de alunos que realizou a primeira prova foi 32,97% menor, e, na segunda prova, a quantidade de alunos foi 38,28% menor.

Sobre a exclusão escolar no Brasil, como colocado pelo MPC em sua manifestação, oportuno ressaltar o recente estudo elaborado pela UNICEF em parceria com o CENPEC Educação⁸⁷, que conclui que, “se nada for feito, o Brasil corre o risco de regredir duas décadas no acesso de crianças e adolescentes à educação”.

Prosseguindo, a respeito do retorno às aulas presenciais, um dos achados 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.

Sobre o programa “Merenda em Casa”, merece crítica a baixa publicidade que se deu ao seu encerramento, que segundo a SEDUC ocorreu de forma tácita, em 31/12/2020, apenas com uma publicação pouco visualizada no site da pasta, embora a maioria das escolas tenha recebido instrução formal para informar a seus alunos sobre o fim do programa.

Mais preocupante é a constatação de que 412.533 estudantes em situação de vulnerabilidade, ou seja, mais da metade dos 774.844 elegíveis ao benefício, não estavam se alimentando diariamente nas escolas após o encerramento do programa “Merenda em Casa”, indicando que pode haver comprometimento da segurança alimentar de parte dos alunos da rede.

Também merece crítica a fragilidade do sistema de controle interno da Secretaria, especificamente com relação ao registro dos dados de distribuição dos

⁸⁷ <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil>

kits alimentação no sistema “Secretaria Escolar Digital”, que estava desatualizado quando requisitado pela equipe de Fiscalização.

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

Em relação aos indicadores de qualidade da educação, é preciso esclarecer que a DCG não efetivou análises nos moldes das auditorias operacionais, mas apresentou um estudo com o objetivo de avaliar a consistência desses índices educacionais e o desempenho dos alunos da Rede Pública Estadual.

O estudo traça um panorama detalhado sobre os resultados dos indicadores do ensino que, sem dúvida, pode oferecer importante subsídio ao planejamento e à execução de políticas públicas ligadas à educação.

Merece destaque, inicialmente, a adoção de critérios pouco consistentes na determinação das variáveis que compõem o IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação no Estado de São Paulo, cujo objetivo é mensurar a qualidade do serviço educacional prestado, com base em metas anuais.

Ainda quanto ao IDESP, verifico a existência de restrições à efetiva publicidade dos dados do índice, uma vez que os boletins de resultados do IDESP 2019 são de acesso restrito às Escolas da Rede Estadual de Ensino.

Os resultados do IDESP revelam, especialmente, que os estudantes das Diretorias de Ensino da Região Metropolitana de São Paulo continuam possuindo desempenho inferior ao restante do Estado. Do ponto de vista global, 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 a taxa de crescimento anual entre 2025 e 2030.

Quanto ao IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, em 2019, o desempenho dos estudantes das escolas estaduais perante o dos alunos da rede particular de ensino foi inferior em 28,85% para a 8ª série do Ensino Fundamental. No caso do 3º ano do Ensino Médio, as projeções de longo prazo

indicam que as escolas estaduais paulistas ainda possuirão índices em torno de 30% menores que as particulares em 2027. Além disso, 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.

Em relação ao Fluxo Escolar – índice obtido pela taxa média de aprovação em cada etapa da escolarização, coletada pelo Censo Escolar – evidenciou-se, mais uma vez, contingências nas Diretorias de Ensino da Região Metropolitana de São Paulo, que estão sub representadas em relação à sua população e possuem desempenhos piores do que o restante do Estado nos quesitos aprovação e abandono escolar. No âmbito global, embora as taxas de aprovação e de abandono nos anos finais do Ensino Fundamental tenham apresentado melhoras em 2019, ainda são piores que as observadas no início das avaliações.

O último item analisado tratou da variação do orçamento reservado ao pagamento da Bonificação por Rendimento – BR para os profissionais vinculados à 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”.

Houve tendência de decréscimo nos valores destinados ao pagamento da BR para os servidores da Secretaria da Educação a partir de 2015. O valor médio gasto com BR entre 2011 e 2015 é 2,22 vezes maior do que o valor gasto de 2016 a 2019.

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

Após a promulgação da EC 31/2000, os Estados deveriam instituir fundo para o combate à pobreza mediante arrecadação de alíquota adicional de 2% no ICMS sobre produtos e serviços supérfluos. O Estado de São Paulo cumpriu essa determinação somente em 2015 – após quase 15 anos da vigência da referida Emenda – 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).

A legislação paulista definiu que as mercadorias sobre as quais incidiria essa alíquota seriam cervejas de malte e fumo (tabaco), bem como os seus subprodutos 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.

No exercício de 2020, foram arrecadados R\$ 586,7 milhões (quinhentos e oitenta e seis milhões e setecentos mil reais), valor do qual já foi deduzida a parcela de 20% destinada ao FUNDEB, que é registrada como uma receita em separado. Empenhou-se R\$ 1,528 bilhão (um bilhão, quinhentos e vinte e oito milhões de reais), foi liquidado R\$ 1,527 bilhão (um bilhão, quinhentos e vinte e sete milhões de reais) e, pago R\$ 1,363 bilhão (um bilhão, trezentos e sessenta e três milhões de reais).

Entretanto, constato que a destinação dos valores aos beneficiados é realizada de maneira burocrática. Isso porque, o órgão gestor do FECOEP, o Conselho de Orientação e Acompanhamento do FECOEP - COA não participa da coordenação, planejamento e formulação dos programas e das ações de combate à pobreza contemplados com os recursos do fundo, bem como o Conselho não

acompanha a evolução da pobreza e os resultados que a alocação dos recursos têm gerado na garantia do acesso a níveis dignos de subsistência.

Ainda, ao longo da execução das despesas custeadas pelo fundo, a Fiscalização observou diversas falhas:

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

b) o ITESP não conseguiu executar a totalidade dos recursos do FECOEP, com apenas 55,9% empenhados; e

c) o ITESP empenhou 21,1% dos recursos do fundo 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.

A Fiscalização comparou o financiamento do FECOEP com a gestão dos fundos de combate à pobreza dos demais Estados, concluindo que haveria espaço para ampliar a arrecadação por meio da ampliação dos produtos e serviços tributados. O Estado de São Paulo é o Estado que possui a menor variedade de produtos com a alíquota adicional de ICMS, apenas dois.

Tabela 17 - Quantidade de itens utilizados para arrecadação de recursos para os fundos estaduais de combate à pobreza

Estado	Quantidade de produtos
Sergipe	21
Ceará	14
Bahia	13
Paraíba	13
Pernambuco	13
Maranhão	13
Rio Grande do Norte	12
Minas Gerais	12
Mato Grosso do Sul	10
Goiás	10
Tocantins	9
Amazonas	9
Distrito Federal	8
Rondônia	7
Paraná	7
Mato Grosso	7
Rio Grande do Sul	5
Espírito Santo	3
São Paulo	2

Fonte: TC-017628.989.20-4

Os achados da Fiscalização permitem concluir que os recursos arrecadados para o FECOEP não foram alocados e executados de maneira eficiente, sendo que os processos relacionados à seleção de programas e o acompanhamento da execução deles reclamam um aperfeiçoamento. Nesse sentido, apresento recomendações em item específico deste Voto.

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

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 de aproximadamente 1,1 milhão de cestas de alimentos a pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social em 168 municípios paulistas pertencentes a Regiões Metropolitanas;

Bom Prato

No mês de abril, considerando-se todas as refeições, o impacto com a ampliação do horário foi da ordem de 57,4% (1.107.336 refeições a mais). Algumas unidades ultrapassaram a cota de refeições consideradas excepcionais, enquanto outras solicitaram aumento de cotas, indicando elevação de demanda por este serviço além do esperado.

A partir de agosto, houve uma diminuição no total de refeições servidas, e, em setembro, as quantidades servidas voltaram aos números de janeiro de 2020, antes da pandemia, porém voltaram a crescer em dezembro.

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 e emitidos 12.814 cartões.

O benefício da gratuidade estava previsto para terminar em 30/09/2020, mas as Defensorias Públicas da União e do Estado e o Ministério Público do Estado ajuizaram ação solicitando o restabelecimento da 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, o que ocorreu a partir de 29/10/2020.

A equipe técnica verificou algumas impropriedades na operação deste programa, como emissão de mais de um cartão de identificação com QR Code para um mesmo beneficiário, inconsistência entre cotas estabelecidas e número de beneficiários e indícios de cadastramento de beneficiários que não fazem parte do público-alvo. A DCG também apontou falta de vistoria da SEDS em algumas unidades.

Foram empenhados R\$ 180 milhões no exercício de 2020 para o programa, sendo o FECOEP a maior fonte de recursos. Também foram utilizados recursos do auxílio financeiro recebido da União, estabelecido pela LC nº 173/20, e dotação revertida pela ALESP ao Executivo.

Vivaleite

Com a expansão do Vivaleite, 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 Instituições de Longa Permanência para Idosos - ILPIs, eram atendidos. Identificou-se que o total de entidades atendidas chegou a 508 ILPIs e 17 casas-lares.

A DCG apontou inconsistência na estimativa de idosos e beneficiados pelo programa, que foi realizada por médias de atendimento, tendo em vista se tratar de um benefício temporário de curta duração. De todo modo, pertinente a proposta de cadastramento dos beneficiários, no caso de continuidade do programa, para um melhor controle do processo.

Além disso, verificou-se diferenças entre as cotas estabelecidas e as efetivamente entregues nas unidades, salientando, ainda, a falta de padronização nas notas fiscais, com diferentes preenchimentos entre as ILPIs da região metropolitana e aquelas situadas no interior e no litoral. Também existem ILPIs não atendidas pelo programa.

Falhas na estrutura da coleta de dados prejudicou a precisão da quantificação de idosos beneficiários. Ficou difícil também aferir se outros residentes que não cumpriam os requisitos para participar do programa foram 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.

O valor empenhado, de R\$ 160 milhões, foi quase todo proveniente do FECOEP.

Alimento Solidário

O programa Alimento Solidário foi limitado a Regiões Metropolitanas, porque nelas se encontram $\frac{3}{4}$ (três quartos) das famílias em situação de extrema

pobreza. Ao todo, foram entregues mais de 1,480 milhão de cestas em 168 municípios paulistas.

A distribuição foi viabilizada por meio de doação de serviços de logística pela empresa JSL S.A., no valor de R\$ 6 milhões, que as entregou diretamente nos municípios, que se responsabilizaram pela entrega aos beneficiários de forma descentralizada.

A divulgação do programa foi feita em sites institucionais das Prefeituras e contato por meio de redes sociais. A entrega das cestas aos beneficiários foi realizada em pontos de distribuição específico com agendamento ou em domicílio.

A DCG apontou dados inconsistentes no cadastro das famílias (CadÚnico), de responsabilidade dos Municípios, prejudicando o dimensionamento do público atendido pela ação. Por outro lado, a regulamentação da SEDS não previu formas de responsabilização pelo não cumprimento de regras, nem prazo máximo para prestação de contas por parte dos Municípios.

Apenas 83 municípios encaminharam relatório de execução, quase todos de forma intempestiva. 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.

Também foram detectados alimentos impróprios para o consumo, o que levou à substituição desses itens pelo Estado, pelos Municípios ou as cestas foram entregues aos beneficiários sem esses itens. Segundo o relatado, isso ocorreu em pouco mais de 20 mil cestas, o que pode ser considerado um número baixo em comparação com o volume total.

Houve atraso médio de 13 dias na entrega em alguns municípios (12,6%) que responderam à pesquisa, o que pode ter contribuído para o vencimento e o deterioração dos alimentos, tornando-os impróprios para o consumo.

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, sendo 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.

Como conclusão, 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 no Estado de São Paulo, sem prejuízo de recomendações consignadas em item específico deste Voto.

13.5 FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO (TC-017123.989.20-4)

A Fiscalização trouxe apontamentos em relação à política de fomento viabilizada por meio da Desenvolve SP e do Banco do Povo, verificando aspectos como o volume e as características da carteira de crédito, as garantias, as renegociações e a inadimplência. De outro modo, o trabalho do órgão técnico também se concentrou na alteração de estruturas e de procedimentos internos ocorridos em razão da Covid-19.

Quanto à Desenvolve SP, verifico, 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, todavia, como consigna a Fiscalização, 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.

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 (seiscentos e cinquenta milhões de reais) foi disponibilizado: R\$ 475 milhões (quatrocentos e setenta e cinco milhões de reais) por meio das linhas de financiamento da Desenvolve SP (recursos próprios e de terceiros, todos onerosos); R\$ 125 milhões (cento e vinte e cinco milhões de reais) pelo BPP; e R\$ 50 milhões (cinquenta milhões de reais) 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.

Não obstante a previsão de condições de crédito mais favoráveis oferecidas pela Desenvolve SP às micro e pequenas empresas, auxiliando-as no enfrentamento às dificuldades financeiras causadas pela Covid-19, a partir de julho até 31 de dezembro de 2020, as operações com recursos próprios foram restritas. A Fiscalização fez notar, também, a prevalência das operações de crédito com recursos de terceiros, sobretudo a partir do terceiro quadrimestre.

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 milhões (setecentos e cinquenta e três milhões de reais), 47% a mais que em 2019. Em paralelo houve um elevado percentual de cancelamentos das solicitações de crédito.

Verifico, consoante indica a DCG, que parte dos cancelamentos decorreram de condições restritivas para acesso ao crédito. Ainda, 56% das solicitações de crédito de 2020 estavam pendentes de aprovação, considerando-se a data base de fevereiro de 2021.

Em 2020, considerando-se todas as operações de crédito vigentes, a Desenvolve SP desembolsou um total de R\$ 1,082 bilhão (um bilhão e oitenta e dois milhões de reais), 160% a mais que em 2019. Do valor total de créditos desembolsados no ano de 2020, R\$ 249,9 milhões (duzentos e quarenta e nove milhões e novecentos mil reais), ou 22%, referiram-se a novos contratos. Não obstante a magnitude dos valores, 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.

Vale citar, igualmente, que as taxas de juros mais altas foram pactuadas com recursos livres, isto é, oriundos da própria Desenvolve SP, figurando entre 12% no início do ano e 9% ao seu término, enquanto que os empréstimos com recursos de terceiros permitiam pactuar contratos de crédito com taxas mais baixas.

Ainda, conforme o panorama apresentado pela Fiscalização, o impacto da Covid-19 foi notado especialmente na elevação do número de solicitação de renegociações. O valor dos contratos renegociados aumentou expressivamente nos meses que se seguiram ao início da pandemia. No último quadrimestre, houve leve redução nas renegociações, sendo a variação na quantidade de contratos negativa em 9% e a variação no valor contratual negativa em 2%.

Os meses de início da pandemia, 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. 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, quando comparado ao início do ano, e o saldo da carteira aumentou 58% no período.

Sobre o Banco do Povo – BPP, os valores do orçamento fiscal repassados ao Fundo de Investimento Crédito Produtivo Popular de São Paulo, por meio do referido Banco, foram contabilizados como aporte de capital. Entretanto, a análise revelou divergências contábeis da ordem de R\$ 3,1 milhões (três milhões e cem mil reais).

Instado pela Fiscalização, o BPP não esclareceu a diferença, bem como não especificou o que seriam os “outros lançamentos contábeis” da ordem de R\$ 66,1 milhões (sessenta e seis milhões e cem mil reais).

Quanto à transparência, anoto falha na divulgação das linhas de crédito disponíveis pelo Banco do Povo, uma vez que não foram identificadas informações institucionais significativas, nem mesmo indicadores de desempenho a respeito de suas operações.

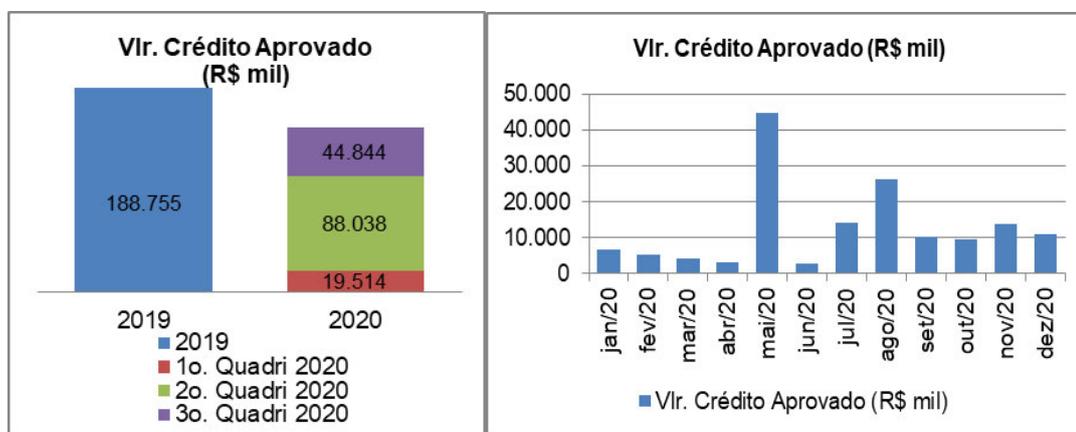
Os recursos desembolsados pelo BPP nas operações de crédito vigentes, em 2020, somaram R\$ 229,8 milhões (duzentos e vinte e nove milhões e

oitocentos mil reais). Entretanto, a destinação do crédito concentrou-se em algumas regiões específicas: Campinas (16%), São José do Rio Preto (11%) e São Paulo (10%).

No combate aos efeitos econômicos do COVID, houve a implantação, pelo BPP, de uma linha de crédito emergencial temporária, que passou a vigorar em 13/03/20, com condições mais favoráveis (taxa, prazo e carência) e flexibilizações relacionadas à necessidade de avalista e de documentações. Todavia, essa linha de crédito vigorou até 31/07/20, embora perdurasse a pandemia.

Em que pese a necessidade de mitigar os efeitos econômicos da pandemia, o valor de crédito aprovado pelo BPP foi 19% inferior ao do exercício de 2019.

Tabela 18 - Status das propostas de crédito – Aprovadas



Fonte: TC-017123.989.20-4

Houve, ainda, pouca celeridade no fluxo das análises de solicitações de crédito. No 1º quadrimestre, 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 apenas 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.

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 31/07/20, voltou a ser obrigatória a apresentação de avalista para todo empreendedor informal (sem CNPJ), não obstante perdurassem os efeitos da pandemia.

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. As renegociações só se acentuaram a partir de maio de 2020, tendo em vista a suspensão de atividades em agências do BPP durante a quarentena.

Registro ainda, conforme apontamento da Fiscalização, que a avaliação conclusiva da política de crédito desenvolvida pelo BPP restou prejudicada, uma vez que os dados do último quadrimestre, encaminhados à Fiscalização, evidenciaram inconsistências significativas.

Diante do apurado, entendo oportuno encaminhar recomendações no intuito de aprimorar a gestão dos órgãos de fomento, sobretudo no contexto da pandemia e do incentivo à retomada da atividade econômica, as quais enumero em item específico deste Voto.

13.6 LOCAÇÕES DE IMÓVEIS (TC-022113.989.20-6)

O objetivo desta fiscalização operacional foi 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.

No ano de 2020, as despesas com locações efetuadas pelo Poder Executivo, Administração Direta e Indireta, atingiram o montante de R\$ 114,3 milhões (cento e quatorze milhões e trezentos mil reais). Foram informados 572

imóveis locados, embora nem todos os órgãos tenham fornecido as informações solicitadas. O valor é 7% menor na comparação com o exercício anterior.

O principal motivo para as locações recai em necessidades específicas de determinados órgãos, que não são encontradas nos 30.551 imóveis próprios do Estado. Todas as locações devem ser precedidas de laudo de avaliação e devidamente divulgadas.

Contudo, os dados das locações de 51% da amostra analisada não estão disponibilizados em nenhum local para consulta da população, o que evidencia contrariedade à Lei de Acesso à Informação - nº 12.527/11.

Quanto à gestão do patrimônio imobiliário, realizada por meio do SGI – Sistema de Gerenciamento de Imóveis, anota a DCG que existem órgãos/entidades onde não existem responsáveis designados para controle geral dos imóveis (denominados “certificadores do patrimônio imobiliário”). Em outros casos, os certificadores não possuem o nível hierárquico exigido, ou ainda, o órgão desconhece a existência de certificador.

Além disso, verificou-se que os operadores do SGI não recebem treinamento periódico sobre adequação do sistema, o que pode comprometer a confiabilidade da informação.

Os problemas relatados dificultam e até impedem a gestão eficiente do patrimônio imobiliário, prejudicando a tomada de decisão sobre locar ou utilizar um imóvel próprio.

13.7 INSTITUTO ADOLFO LUTZ - IAL (TC-017629.989.20-3)

A fiscalização operacional empreendida na gestão do Instituto Adolfo Lutz – IAL, tratada no TC-017629.989.20-3, conferiu especial destaque às ações relacionadas ao enfrentamento da Covid-19.

Assim, considerando o contexto da pandemia no de 2020 e a posição central do IAL como órgão de vigilância epidemiológica, verifico que desacertos listados pela DCG assumem acentuada gravidade. Como bem ponderou o MPC:

Dadas a essas circunstâncias, a Instituição se tornou peça-chave na política estatal de enfrentamento à pandemia de Covid-19 e, como tal, a expectativa era a de que tivesse sido dotada de proporcional capacidade financeira e operacional para exercer seu relevante mister (evento 434.1).

Merecem realce, nesse sentido, as falhas na gestão do estoque e destinação de kits de exame de diagnóstico Covid-19.

Notadamente, como alertam as autoridades sanitárias, um amplo protocolo de testagem tem efeitos positivos no controle da propagação do Covid-19. Entretanto, evidenciou-se a falta de controle na utilização de kits de testagem PT-PCR pelo IAL. Nesse 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. Todavia, sem que houvesse qualquer explicação sobre descartes de testes ou dupla utilização, em 31/12/2020, foi informada a existência de 53.368 unidades sem utilização, em que pese tenham sido emitidos 404.262 resultados. Ou seja, o IAL não esclareceu à Fiscalização o exato destino de 360.374 kits de testagem.

A questão da expiração da validade dos testes foi tratada especificamente no TC-01593.989.20-6, mas é importante esclarecer que grande parte dos testes só não perdeu a validade porque o órgão de vigilância sanitária ampliou os prazos de utilização.

Tabela 19 - 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: TC-017629.989.20-3.

Ainda, conforme ressaltou o MPC, 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 esses novos testes foram utilizados antes dos testes com validade original em 2020, demonstrando ausência de adequado planejamento na utilização de insumo fundamental no combate à pandemia.

Também se mostraram deficientes a gestão e a operacionalização dos exames diagnósticos de Covid-19 realizadas pelo Instituto. Houve, assim, falhas na implantação e efetivo funcionamento do “Biobanco” responsável por armazenar e gerenciar as amostras positivas de Covid-19, bem como incongruências no gerenciamento de informações do Sistema Gerenciador de Ambiente Laboratorial – GAL, utilizado para cadastramento das amostras submetidas a exame de SARS-CoV-2, revelando dados inconsistentes em prejuízo ao correto mapeamento da incidência da Covid-19.

Outro fator agravante na gestão do IAL consistiu na baixa capacidade de processamento de exames, gerando atrasos no encaminhamento de resultados e

a necessidade de contratação de laboratórios privados, não obstante a estrutura da rede estadual se mostrasse suficiente para suprir a demanda.

De acordo com dados levantados pela Fiscalização, o processamento de amostras pelo IAL foi abaixo da capacidade informada, gerando acúmulo de exames a serem liberados.

Tabela 20 - Capacidade nominal diária de processamento de testes RT-PCR para Covid-19 pelos laboratórios que integram a rede pública do Estado de SP - dez/2020

Laboratório	Capacidade Nominal	% em relação ao total
Instituto Butantan	4500	35,46%
Instituto Adolfo Lutz	2394	18,86%
DASA - CDE	1400	11,03%
LDMAD/UNICAMP	826	6,51%
Grupo Fleury	545	4,29%
Hospital das Clínicas da UNICAMP	520	4,10%
Hospital das Clínicas de Botucatu	368	2,90%
UNESP Araraquara	360	2,84%
Faculdade de Odontologia de Bauru	344	2,71%
FMABC	296	2,33%
Hospital de Base São José do Rio Preto	250	1,97%
USP Pirassununga	243	1,91%
Hemocentro Ribeirão Preto	200	1,58%
Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto	192	1,51%
Instituto Lauro de Souza Lima	135	1,06%
Instituto Biológico	119	0,94%
Total	12692	100,00%

Fonte: TC-017629.989.20-3.

Outra vulnerabilidade importante do Instituto residiu na constatação de que nem todas as unidades regionais do IAL possuem geradores elétricos, equipamento imprescindível para resguardar a integridade do material coletado. Anote-se que tal falha vem sendo levantada por este Tribunal desde 2016 e foi parcialmente corrigida pelo órgão.

Mas importa sublinhar, por fim, que todos os desacertos operacionais verificados guardam relação direta com a falta de planejamento orçamentário e financeiro do órgão e a elevada defasagem do quadro de pessoal do IAL.

O MPC faz pertinente observação sobre um subfinanciamento, em nível estadual, do Instituto, uma vez que o IAL não conta com dotação específica na Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como não está associado diretamente a nenhum Programa Orçamentário PPA 2020/2023, inobstante a previsão de fortalecimento do IAL como Objetivo Estratégico 02 do citado PPA.

Particularmente, apesar da posição central do órgão em tempos de pandemia, os empenhos destinados ao Adolfo Lutz (UGE 90177 - IAL e UGE 90037 - Fundo Especial de Despesa do Instituto Adolfo Lutz - FEDIAL) sofreram sensível redução nos últimos anos com decréscimo aproximado de 20%, passando de R\$ 161,3 milhões em 2016 para R\$ 130,8 milhões em 2020. Mesmo sendo o ano de início da pandemia, o valor empenhado em 2020 foi inferior ao de 2019 (R\$ 133,6 milhões).

Constato ainda que apenas 45% do quadro de pessoal efetivo encontra-se provido, de maneira que a ausência de servidores, em número adequado e suficiente prejudica a eficiência no cumprimento da missão institucional do órgão.

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

A prestação de serviços de saneamento básico é condição estruturante para o exercício da cidadania e para a fruição de direitos fundamentais. Em tempos de pandemia, a importância desses serviços adquire maior realce, uma vez que viabilizam medidas de higienização cuja prática é cientificamente recomendada para diminuir a difusão do vírus da Covid-19.

Diante desse panorama, não se pode deixar de exigir da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp uma atuação eficiente e resolutiva no combate à pandemia de modo que as deficiências operacionais verificadas mereçam o devido reparo.

Nesse contexto, verifico a falta de isonomia e a ausência de controles quanto à distribuição de caixas d'água para que as famílias em situação de risco social pudessem ter a garantia mínima de acesso à água.

Importante consignar, ainda, que a concessão de isenção de tarifa dos serviços de água e saneamento não atendeu todo o universo de pessoas em situação de contingência econômica provocada pela pandemia. Isso porque os critérios adotados para a eleição dos beneficiários basearam-se na classificação social prévia das residências, deixando de beneficiar todo o conjunto de pessoas que se encontravam em situação de precariedade socioeconômica.

A Sabesp solicitou confidencialidade quanto ao valor total de renúncia de receitas relativas à isenção de tarifa, em razão do artigo 86, §§ 2º, 3º e 4º da Lei Federal nº 13.303/2016. Entretanto, a Companhia divulgou nas demonstrações financeiras⁸⁸, disponibilizadas em seu site institucional, que deixou de arrecadar R\$

⁸⁸ Disponível em: <https://ri.sabesp.com.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/> (Acesso em 10/06/2021).

116,9 milhões (cento e dezesseis milhões e novecentos mil reais) com isenção tarifária.

Quanto à atuação gerencial dos serviços ordinários da Companhia, vislumbro, desde logo, a inexistência de instrumentos jurídicos que resguardem as relações pactuadas entre a Companhia e os municípios concedentes. Compartilho das preocupações externadas pela ATJ-Jurídica e pelo MPC ao constatarem que, em oito municípios, a prestação de serviços pela Sabesp ocorre sem que haja termo contratual vigente, sendo que, em 6 municípios, essa situação perdura por mais de 10 anos.

Além de gerar insegurança jurídica, a ausência de ajustes formalmente estabelecidos inviabiliza a previsão de metas e índices de desempenho que, por sua vez, asseguram a correta e eficiente alocação de recursos públicos.

Vale destacar os prejuízos que decorrem da ausência de contrato e, por conseguinte, da inexistência de fixação de metas, pois, dos 8 municípios que não possuem acordo vigente com a Sabesp, 6 não estão sequer próximos dos níveis de universalização da coleta e do tratamento de esgoto, conforme segue:

Tabela 21 - Municípios sem Contrato de Programa com a Sabesp que não atingiram níveis completos de coleta e tratamento de Esgoto

Município	Tópico	Quesito	Resposta
Águas de Santa Bárbara	Coleta de Esgoto	Percentual:	80
Águas de Santa Bárbara	Tratamento de Esgoto	Percentual:	80
Bofete	Coleta de Esgoto	Percentual:	90
Bofete	Tratamento de Esgoto	Percentual:	90
Dourado	Coleta de Esgoto	Percentual:	100
Dourado	Tratamento de Esgoto	Percentual:	80
Juquitiba	Coleta de Esgoto	Percentual:	10
Juquitiba	Tratamento de Esgoto	Percentual:	10
Nova Guataporanga	Coleta de Esgoto	O município dispõe de serviço de coleta de esgoto?	Não
Nova Guataporanga	Tratamento de Esgoto	O município dispõe de serviço de tratamento de esgoto?	Não
São Lourenço da Serra	Coleta de Esgoto	Percentual:	40

São Lourenço da Serra	Tratamento de Esgoto	Percentual:	100
Socorro	Coleta de Esgoto	Percentual:	70
Socorro	Tratamento de Esgoto	Percentual:	97

Fonte: Paineis do Saneamento Básico. Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/> (Acesso em 13/05/2021).

Verificou-se, também, que a Sabesp descumpriu metas previstas nos contratos de programa firmados com os Municípios, sendo que a ARSESP, no biênio de 2019-2020, expediu 819 Termos de Notificação para recomendar ou solicitar a regularização de desconformidades. A agência reguladora emitiu, ainda, 29 Autos de Infração que, somados, impuseram à Companhia ônus pecuniário de R\$ 618 mil (seiscentos e dezoito mil reais). Cumpre sublinhar que o desatendimento das metas ocorreu em inobservância das recomendações indicadas no relatório operacional presente nas Contas de 2015, no TC- 3554/026/15.

Também, resulta imprescindível que os Relatórios Gerenciais de Desempenho sejam encaminhados aos municípios pela ARSESP e pela Sabesp. A disponibilização dessas informações relevantes decorre de mandamento constitucional expresso no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição de 1988 e, ainda, como recordou a d. ATJ - Jurídica, decorre do cumprimento da Lei Complementar Estadual nº 1.025/2007.

Especificamente quanto à atuação da ARSESP, restou evidenciada 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.

Acompanho, de outra sorte, a posição do MPC, que, ao reconhecer a inconsistência nas informações apresentados pela Companhia, pugnou pela necessidade de ampliação nos controles de dados e de gestão que devem refletir, com exatidão, todos os elementos do serviço prestado, visto que intrínsecos ao desenvolvimento de sua atividade-fim.

À margem das análises dos órgãos técnicos deste Tribunal de Contas, reputo prudente adentrar em tema que não foi objeto de auditoria operacional, mas que merece atenção específica.

Refiro-me à possibilidade de crise de abastecimento de água que, em passado recente, já se instalou no Estado de São Paulo. Recentemente, o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, composta por municípios dessa região hidrográfica, emitiu o alerta 02/2021⁸⁹, advertindo sobre a escassez de chuvas e o comprometimento do Sistema Cantareira, nos seguintes termos:

Como alertado previamente pelo Consórcio PCJ, a permanecer esse cenário não atingiremos em 2021 os volumes mínimos necessários de armazenamento de água para garantir maior segurança hídrica ao Sistema Cantareira. Caso esse comportamento hidrológico se confirme nos próximos meses, existem grandes chances da região das Bacias PCJ passar por forte estresse hídrico já em 2021, com reflexos também para o próximo ano.

Desse modo, consciente da presente realidade e considerando a crise hídrica de 2015, entendo ser prudente recomendar à Sabesp e ao Governo do Estado de São Paulo que adotem medidas de planejamento para enfrentar risco potencial de desabastecimento de água. Recomendo especialmente à Companhia que atue para cumprir as ações previstas nos planos de outorga de uso de água, mais especificamente, que dispense redobrada atenção aos estudos, planos e ações indicados nas condicionantes do Relatório Conjunto ANA-DAEE de 17/02/2017 que precedeu a outorga de uso do Sistema Cantareira na Resolução 926/2017.

⁸⁹ Disponível em: <https://agua.org.br/noticias/nota-de-alerta-02-2021/> (Acesso em 13/05/2021).

13.9 SISTEMA PRISIONAL PAULISTA (TC-025809.989.20-5)

No exercício de 2020, as ações da Secretaria da Administração Penitenciária – SAP também foram objeto dos trabalhos de fiscalização operacional, havendo especial destaque para os impactos da pandemia no âmbito do sistema prisional.

Evidenciou-se a superlotação dos presídios, existindo um déficit de 62.950 vagas, fato que, por si só, já representa um agravamento nas condições de disseminação da Covid-19. Nesse cenário, para atender a demanda por vagas, seria necessário construir 76 novas Unidades Prisionais.

Paralelamente, o planejamento orçamentário e financeiro do órgão vai de encontro a essa necessidade, pois, em 2020, apenas 2% das receitas foram aplicadas em despesas de capital relacionadas aos investimentos (R\$ 64,75 milhões de reais), sendo a maior parte (R\$ 4,17 bilhões) destinada ao atendimento de despesas correntes.

Ainda, a gestão do órgão pouco atentou para ações de ressocialização, que receberam apenas 1,81% do orçamento, apesar de ser esta uma das principais funções do encarceramento. Constatou-se de outra sorte que apenas 14,2% dos presos participaram de alguma atividade relacionada à formação educacional ou profissional.

O quadro de pessoal do órgão revelou defasagem. A Fiscalização atesta a relação de 9,4 presos para cada agente de custódia, proporção que representa o dobro do máximo recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Além disso, 34 Unidades Prisionais não possuem equipe mínima de saúde, o que contraria a Deliberação CIB nº 62 (Comissão Intergestores Bipartite do Estado de São Paulo).

Problema ainda pendente de resolução diz respeito ao uso de celulares nos presídios. Nesse contexto, verifico que 83% dos presídios não têm aparato tecnológico para bloquear sinais de celular.

Verifico, de outro modo, que a SAP implantou medidas para conter a disseminação da Covid-19 na população encarcerada.

Ainda assim, 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, destaco a realização de 19.793 testes de Covid-19, sendo confirmados 2.170 casos positivos e 37 óbitos.

14 DISPOSITIVO DO VOTO

Em face do exposto, considerando que o Balanço Geral de 2020 do Estado de São Paulo 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 Lei Complementar nº 709/1993, e, apesar dos desacertos registrados, verificou-se o cumprimento dos principais regramentos constitucionais, em conformidade com o disposto no artigo 33, inciso I, da Constituição Estadual⁹⁰, e nos artigos 2º, inciso I, e 23 da Lei Complementar nº 709/1993⁹¹, **VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL às Contas de 2020**, sob responsabilidade do Excelentíssimo Governador João Doria, **COM RESSALVAS RELATIVAS AO ENSINO (APMS), À RENÚNCIA FISCAL, À PREVIDÊNCIA SOCIAL, E AO NÃO ATENDIMENTO AO DECIDIDO EM PARECERES ANTERIORES, SEM PREJUÍZO DA EMISSÃO DAS RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES CONSIGNADAS.**

90 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.

91 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.

15 DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Devem ser verificadas nas Contas de 2021, tratadas no TC-004345.989.21-4, sob relatoria do Exmo. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, por conta das **RESSALVAS**, as seguintes **DETERMINAÇÕES**:

Ao **Governo do Estado de São Paulo**, para que:

1. Caso destine recursos públicos às Associações de Pais e Mestres por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, organize-se para que os repasses sejam aplicados tempestivamente no mesmo exercício em que forem repassados, em ações coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação;
2. 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, redimensionando, 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;
3. Reduza gradativamente as despesas com pessoal, a fim de que o índice seja reconduzido a patamar que não demande a emissão de alertas;
4. Torne efetiva a implantação do Projeto Rh-Folha;
5. Promova as audiências públicas na área da saúde, consoante previsto na Lei Complementar nº 141/12;

6. Adote estratégia estruturada de desenvolvimento econômico, garantindo a existência de processo de planejamento que insira as renúncias de receitas em um contexto maior de gestão de políticas públicas e de promoção da competitividade e fomento ao desenvolvimento econômico e social, relacionando as renúncias de receitas a outras ferramentas de fomento;
7. Abstenha-se de conceder benefícios tributários por meio de Decreto, dando pleno atendimento ao princípio da Reserva Legal e aos julgados desta Corte de Contas e STF;
8. Somente conceda incentivos fiscais com a devida comprovação de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal;
9. Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam apreciados nas atividades de Auditoria Geral a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, levando em consideração as recomendações da Corte de Contas referentes à estruturação adequada desse Sistema, com vinculação direta ao Governador e quadro próprio de servidores;
10. Prossiga com o Plano de Ação e o Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;
11. De imediato e prioritariamente, encaminhe à ALESP projeto de lei para viabilizar a migração de servidores filiados ao RPPS ao PREVCOM, intentando para tal, na eventual necessidade, a busca de linhas de financiamento como alternativa para amenizar o impacto financeiro inicial decorrente dessa migração;

12. Apresente plano de amortização nos termos da Portaria MF nº 464/2018 e IN nº 07/2018 do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Previdência;
13. Apresente estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa a curto, médio e longo prazo;
14. Cumpra com o disposto no § 1º do art. 2º c/c art. 3º da Lei Complementar 1.010/2007, por meio de tratativas conjuntas com as entidades e órgãos da Administração Direta e Indireta que ainda não transferiram as atividades que são de atribuição exclusiva da SPPREV;

À **Secretaria da Fazenda e Planejamento**, para que:

15. Adote a metodologia prevista pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e desenvolva programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas à Covid-19, de modo a assegurar a correta contabilização e transparência na aplicação dos recursos, oriundos direta ou indiretamente, dos dispositivos legais criados para o enfrentamento da pandemia;
16. Deixe de propor minutas de decreto como meio hábil para a concessão de benefícios tributários;
17. Regularize as minutas de atos concessórios de benefícios tributários, de modo que contenham estudos que garantam o atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
18. Somente encaminhe minutas de atos concessórios de benefícios tributários relativos ao ICMS que estejam amparadas em convênios aprovados e ratificados pelo CONFAZ;

19. Promova a consolidação metodológica da estimativa das renúncias de receitas de modo a permitir sua comparabilidade ao longo do tempo e as incluir na escrituração contábil do Estado, conforme orientações da Instrução de Procedimentos Contábeis nº 16;
20. 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;
21. Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:
 - 21.1. 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;
 - 21.2. Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;
 - 21.3. Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômicos bem definidos; e

21.4. 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;

À **São Paulo Previdência – SPPREV**, para que:

- 22.** Aperfeiçoe 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;
- 23.** Edite normas com a definição de regras relativas ao cadastramento de segurados, de forma a padronizar o cadastro dos segurados, defina e implemente procedimentos de conferência ou revisão dos dados com o intuito de mitigar as falhas no cruzamento de dados com o SISOBI;
- 24.** 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;
- 25.** Cesse os benefícios nos quais são encontradas irregularidades e promova as medidas necessárias à restituição aos cofres da Previdência dos valores pagos indevidamente;
- 26.** Promova um estudo para implementar uma rotina de acompanhamento dos 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;
27. Envide esforços para solucionar a pendência referente aos imóveis de forma a mitigar os custos de manutenção e obter a melhor rentabilidade;
 28. Planeje junto ao CPI, de forma mais consistente e assertiva, a destinação eficiente dos imóveis e, na hipótese de não haver interesse em alguns, verificar a possibilidade de se realizar sua venda ou sua locação;
 29. Proceda à adequação do leiaute da base cadastral, conforme legislação vigente, informando aos demais órgãos ou entidades, que gerenciam a própria folha de aposentados, sobre a necessidade de atendimento à legislação referente a essa matéria (Portaria MF nº 464/2018 e IN 01/2018), enquanto não cumprido o § 1º do art. 2º c/c art. 3º da Lei Complementar 1.010/2007;
 30. Solicite à Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado - CRHE os dados dos dependentes para fins previdenciários dos servidores ativos;
 31. Promova um estudo junto a CRHE para adequar o formulário de recadastramento de Ativos, a fim de atender integralmente a legislação vigente;
 32. Providencie um estudo para readequação do recadastramento, a fim de automatizar o preenchimento do cadastro, de modo que as informações sejam completas, confiáveis, consistentes e atualizadas e 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;

33. Providencie o recenseamento para fins de atualização das bases cadastrais, em conformidade com a lei, assegurando a periodicidade de, no mínimo, 5 anos para tal procedimento;
34. Defina e implemente rotinas consistentes de validação nas informações constantes de todas as bases de dados, gerenciadas ou não pela SPPREV, 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;
35. Verifique a possibilidade de se instituir a lei estadual decorrente da Lei federal nº 13.954/2019, com o objetivo de se atingir o impacto positivo inicialmente previsto pela SPPREV;
36. Promova um estudo para avaliar possíveis cenários que envolvam o abono de permanência, tendo em vista a alteração promovida pela Reforma da Previdência;
37. Continue a empreender 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;
38. Envide esforços para a realização de uma Avaliação Atuarial fidedigna com foco na base cadastral e que cumpra com a legislação previdenciária e as normas contábeis, principalmente no que diz respeito às Instruções Normativas SPREV 08-2018;
39. 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;

Da mesma forma, deverá ser verificado o cumprimento das seguintes **RECOMENDAÇÕES** dirigidas:

Ao **Governo do Estado de São Paulo**, para que:

40. Estude a viabilidade de melhor aparelhar o campo funcional da Secretaria da Fazenda e Planejamento, por meio de seu Decreto de organização institucional, para conduzir os processos de edição de benefícios fiscais ou, alternativamente, disciplinar a matéria em decreto específico, incluindo o papel das demais Secretarias de Estado na produção e monitoramento das informações necessárias à gestão adequada das renúncias de receitas;
41. Institua processos de trabalho normatizados que produzam estudos, antes da edição dos respectivos atos normativos, demonstrando a vantajosidade dos benefícios tributários em análise frente aos seus custos em receitas renunciadas, conjugando informações não apenas fiscais, por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também quanto ao mérito dos benefícios em análise e seus prazos de vigência, de acordo com as áreas técnicas competentes, integrando informações da área de atuação de outras Secretarias de Estado;
42. Aprimore o **Sistema de Controle Interno** visando eliminar possíveis conflitos de atividades que possam impactar a autonomia/independência dos órgãos que o compõem, bem como amplie a atuação para atingir os processos de renúncia de

receitas, a situação patrimonial e financeira do RPPS e as medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19;

43. Relativamente à Fiscalização Operacional que analisou o Panorama Geral da Contratação de Serviços Terceirizados e das Parcerias Firmadas com o Terceiro Setor:

43.1. Determine à Corregedoria Geral da Administração – CGA que promova conciliações e iniciativas para aprimoramento dos controles, principalmente quanto à integridade e completude das informações constantes do Sistema Terceirizados;

43.2. Adote o Sistema Terceirizados, sob a vigilância da CGA, como sistema central e oficial de controle de todos os contratos de serviços terceirizados pactuados pelos órgãos estaduais e respectivas Unidades Gestoras;

43.3. Exija dos órgãos estaduais contratantes de serviços terceirizados a instituição efetiva de controles que possam mitigar os riscos trabalhistas, previdenciários, civis, administrativos que podem decorrer da responsabilidade objetiva e/ou subsidiária do Estado;

43.4. Encaminhe, tempestivamente, as informações pertinentes ao Sistema Audeps fase III;

43.5. Estabeleça normatização adequada no sentido de definir as atividades-meio que podem ser terceirizadas;

43.6. Estabeleça controles que evidenciem a quantidade e o custo da mão de obra vinculada aos serviços terceirizados;

43.7. Contabilize, nas despesas com pessoal (elemento de despesa “34”), os valores contratuais pagos à mão de obra

- destinada à realização de atividade finalística dos órgãos públicos contratantes;
- 43.8.** Contabilize adequadamente as despesas decorrentes de contratos de gestão na modalidade de aplicação “50”;
- 43.9.** Reduza a concentração de repasses públicos em determinadas entidades do terceiro setor de forma a diminuir os riscos advindos de eventual inadimplemento contratual;
- 43.10.** Confira ampla e detalhada transparência aos repasses destinados às entidades do terceiro setor, atualizando as informações necessárias e exigindo das entidades parceiras igual transparência em suas respectivas páginas eletrônicas, em cumprimento da legislação que rege a matéria;
- 43.11.** Exija dos órgãos que destinam repasses ao terceiro setor a implementação de controles que possam mitigar os riscos trabalhistas, previdenciários, civis, administrativos que podem decorrer da responsabilidade objetiva e/ou subsidiária do Estado;
- 43.12.** Adote mecanismos de planejamento adequado para observar a LRF ante a necessidade futura de contabilizar, como despesa de pessoal, os gastos com mão de obra das OSs que prestam serviço em atividades-fim do Estado;
- 43.13.** Determine aos órgãos públicos que, ao realizar ajustes com terceiro setor, definam metas e resultados, além de controle de custos;

43.14. Determine aos órgãos de controle interno a adoção de metodologias fidedignas de amostragem, bem como que realizem suas atividades de forma periódica e planejada com vistas a reduzir riscos, sanar e prevenir irregularidades na gestão da elevada soma de recursos públicos transferidos ao terceiro setor e/ou destinadas ao custeio de contratos envolvendo a terceirização de serviços;

44. Em relação à Fiscalização Operacional do **Instituto Adolfo Lutz**: Contemple o IAL com recursos financeiros suficientes à realização de sua missão institucional;

À **Secretaria da Fazenda e Planejamento**, para que:

45. Adote medidas capazes de promover a retomada do crescimento econômico e realize adequado planejamento para custear as despesas postergadas, de modo a causar o menor impacto possível nos orçamentos futuros;

46. Revise o planejamento relativo à quitação do Passivo Judicial, observando os objetivos da E.C. nº 109/2021 de forma que os valores estimados se apresentem de forma mais equânime e financeiramente viável, com divisão em parcelas iguais do estoque dos débitos judiciais, no intuito de saldar integralmente esses passivos até o exercício de 2029;

47. Apenas realize remanejamentos, transposições e transferências, que impliquem alteração dos programas governamentais inicialmente planejados, caso exista autorização em lei específica ou previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

48. Adote providências para adequação de todos os procedimentos contábeis às Normas Brasileiras de Contabilidade, especialmente no que se refere a: reconhecimento da integralidade dos créditos tributários a receber, fornecedores e contas a pagar pelo regime de competência; reconhecimento e mensuração dos bens móveis, imóveis e intangíveis; registros periódicos de depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado; e reconhecimento dos passivos contingentes e outras provisões;
49. Formalize a indicação de substituição dos responsáveis pelas atribuições antes imputadas à CPOS e à CDHU;
50. Justifique, por meio de nota explicativa, a diferença verificada entre o valor do Patrimônio Líquido publicado pela SABESP e o valor informado no ativo não circulante no BGE;
51. Adote medidas de gestão visando o saneamento das finanças das Empresas Estatais dependentes;
52. Forneça maiores esclarecimentos, nas Notas Explicativas, a respeito dos lançamentos contábeis relacionados às operações de cessão de direitos creditórios das debêntures subordinadas à Companhia Paulista de Securitização – CPSEC, inclusive com análise de benefícios dessas operações;
53. Conclua a alteração da metodologia de projeção para perdas da dívida ativa, para adequação ao sugerido pela IPC 02;
54. Aprimore a gestão da Dívida Ativa, estabelecendo procedimentos e controles mais céleres e efetivos para inscrição e cobrança dos créditos a receber;
55. Atente à necessidade de republicação tempestiva dos demonstrativos RREO e RGF, no Diário Oficial do Estado, nos

- mesmos moldes da publicação inicial, caso ocorram modificações dos valores publicados originalmente;
56. Realize análise quanto aos critérios adotados para estimação dos recursos primários, justificando o elevado saldo que, em 2020, representou mais de 321% do Resultado Primário estimado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 17.118/2019;
 57. 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\$ 4,629 milhões e pendentes de aplicação;
 58. Passe a descontar, também da Receita Corrente Líquida, o valor descontado das despesas de pessoal referente ao pagamento de servidores da área de Ensino que atuam nas escolas municipalizadas, reembolsadas pelos Municípios;
 59. Adote medidas voltadas à redução de gastos com pessoal, tendo em vista os consecutivos aumentos verificados na apuração do índice nos últimos dois exercícios, bem como a futura inclusão de despesas decorrentes de ajustes com o Terceiro Setor, conforme Portaria STN 377/20;
 60. Avalie a conveniência e oportunidade de antecipar para este ano de 2021 a inclusão, no cômputo dos gastos com pessoal, das despesas a que se refere o artigo 1º da Portaria STN nº 377/20, tendo em vista o Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 178/21, válido para o exercício de 2021;
 61. Corrija o procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, contabilizando-as de forma extraorçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

- 62.** Revise os normativos propostos no âmbito do Plano de Ação, por meio da Ação D.3, aperfeiçoando-os de forma que neles se distribuam competências e se regulamentem os processos de edição (concessão, ampliação, reversão, modificação) de benefícios tributários por ato com força normativa, que discipline, explicitamente, a instrução de processo próprio e seus ritos, abrangendo todas as modalidades de benefícios tributários, com documentação comprobatória encartada ao processo, datada e com indicação do(s) responsável(is) pela informação:
- a.** Da origem da demanda pelo benefício novo ou por modificação de benefício existente;
 - b.** Da demonstração do interesse público atendido e impactos almejados;
 - c.** Da comprovação de legalidade amparada por convênio ICMS previamente aprovado e ratificado pelo CONFAZ, quando aplicável;
 - d.** Da quantificação da renúncia de receita envolvida ou comprovação de sua ausência, acompanhada dos estudos técnicos;
 - e.** Da quantificação do impacto orçamentário-financeiro ou comprovação de sua ausência, acompanhada dos estudos técnicos;
 - f.** Da quantificação do impacto sobre as metas fiscais do exercício ou comprovação de sua ausência, acompanhada dos estudos técnicos;
 - g.** Quando aplicável, da seleção de medida compensatória e demonstração de sua vigência e adequação, acompanhada dos estudos técnicos;
 - h.** Quando se tratar de benefício reformado, da demonstração da vantajosidade da alteração proposta, acompanhada dos

- estudos técnicos que comprovem a existência ou não de novos impactos fiscais;
- i. Do planejamento do monitoramento e das avaliações futuras do benefício, com a proposta de dados e indicadores para coleta, objetivos de avaliação e periodicidade, com justificativas acompanhadas dos estudos técnicos;
- 63.** Revise os normativos propostos no âmbito do Plano de Ação, por meio da Ação D.3, aperfeiçoando-os de forma que neles se distribuam competências e se regulamentem os processos de monitoramento e avaliação periódica dos benefícios tributários em vigor, incluindo a correspondência entre órgãos e unidades e prevendo um fluxo de informações que cheguem às instâncias decisórias, avaliando a necessidade de participação de outros órgãos no processo;
- 64.** Revise os normativos propostos no âmbito do Plano de Ação, por meio da Ação D.3, aperfeiçoando-os de forma que neles se distribuam competências e se regulamentem as atividades de estimação da fruição de benefícios tributários e cálculo da renúncia de receitas incorrida, bem como para as atividades de projeção das renúncias para os exercícios futuros e a produção dos demonstrativos requeridos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Constituição Federal, considerando todos os benefícios de todos os tributos, individualizados por ato concessório, incluindo a elaboração de um anexo metodológico e o registro das memórias de cálculo da estimação apresentada;
- 65.** Aprimore os Demonstrativos de estimativa e compensação das renúncias de receitas, incluindo todos os tributos estaduais e todas as modalidades de renúncia elencados na Lei

Complementar nº 101/2000, cuidando para que haja o mínimo indispensável de informações ocultadas em virtude de sigilo fiscal;

66. Em relação à Fiscalização Operacional **Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico no Estado de São Paulo por meio da Concessão de Crédito**, sobre a **Desenvolve SP**, para que:

66.1. 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;

66.2. Intente rever a política de crédito, considerados e ponderados os riscos operacionais, no intuito de oferecer condições mais favoráveis, tendo em vista os efeitos econômicos da pandemia;

66.3. Busque adequar normas e procedimentos internos, a fim de que as solicitações sejam avaliadas de forma mais ágil, possibilitando, desta maneira, que as linhas de crédito da instituição sejam consideradas como opção viável para atender ao público tempestivamente;

66.4. 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, mantendo a divulgação dos relatórios enquanto perdurarem os contratos de crédito com tais características.

67. Especificamente em relação à Fiscalização Operacional do **Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza**

(FECOEP), para que: Cesse a prática de utilizar os recursos do FECOEP como mera substituição de receita para as Secretarias e órgãos beneficiados de modo que os recursos do FECOEP representem um reforço orçamentário, possibilitando que sejam ampliadas ou desenvolvidas novas políticas públicas com a finalidade de combate e erradicação da pobreza e para que o esforço social, traduzido no adicional de ICMS, constitua efetivamente meio de concretizar a intenção do legislador com a criação do fundo.

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

68. Reavalie o seu papel e aproveite a formação transversal do Conselho para se tornar um dos principais instrumentos do Estado para o combate à pobreza, atuando de forma estratégica e coordenada entre as secretarias, formulando políticas públicas (conforme art. 8º, inciso I do Decreto Estadual nº 62.242/2016), estabelecendo metas e alocando os recursos nos programas e ações da maneira mais eficiente possível;
69. Estabeleça indicadores fidedignos para acompanhamento da evolução do combate à pobreza no Estado, sendo que tais indicadores devem servir de parâmetro de avaliação da performance do FECOEP;
70. Desenvolva critérios para seleção de programas e ações a fim de atender de forma mais eficiente o previsto no art. 8º, inciso II, do Decreto Estadual nº 62.242/2016, bem como destine os recursos da arrecadação adicional aos programas que apresentam maior efetividade no combate à pobreza, atuando para que os órgãos

- incrementem os programas e ações ao invés de, apenas, suprir suas dotações originais;
71. Realize reunião para selecionar os programas e ações beneficiadas até 31/07, em respeito ao inciso III do art. 8º e ao art. 10 do Decreto Estadual nº 62.242/2016.
 72. Aprofunde as medidas de acompanhamento da aplicação dos recursos e de monitoramento da execução dos programas e ações, em atendimento aos incisos IV e V do art. 8º do Decreto Estadual nº 62.242/2016, respectivamente, incluindo a análise dos aspectos operacionais dos programas e ações beneficiados com os recursos.
 73. Normatize a forma, o conteúdo e o prazo para a prestação de contas por parte dos órgãos beneficiados com recursos, tal como estipulada no art. 12 do Decreto Estadual nº 62.242/2016, estabelecendo a necessidade de apresentar, além das informações orçamentárias, os dados operacionais e de desempenho como produtos e serviços, e, entregas e impactos gerados.
 74. Amplie o detalhamento dos dados divulgados na página da transparência, contemplando informações como o histórico da arrecadação, as deliberações realizadas pelo COA, as notícias relacionadas ao fundo e as ações e programas por ele financiados, a execução orçamentária dos recursos, a descrição dos programas e ações beneficiados, incluindo público-alvo, produtos entregues e metas estabelecidas pelo COA ou pela legislação orçamentária.

À **Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo**, sobre o **Banco do Povo Paulista**, em relação à Fiscalização Operacional **Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico no Estado de São Paulo por meio da Concessão de Crédito**, para que:

75. 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 dos resultados sociais efetivamente gerados à população;
76. Busque adequar normas e procedimentos internos, a fim de que as solicitações sejam avaliadas de forma mais ágil, possibilitando, desta maneira, que as linhas de crédito da instituição sejam consideradas como opção viável para atender ao público tempestivamente;
77. Intente rever a política de crédito, considerados e ponderados os riscos operacionais, no intuito de oferecer condições mais favoráveis, tendo em vista os efeitos econômicos da pandemia;
78. Intensifique as formas de atendimento virtual, sobretudo quanto à necessidade de renegociações;
79. 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;

Ao **Governo do Estado** e à **Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP**, em relação à Fiscalização Operacional, para que:

80. 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;
81. Elabore e implemente controles contínuos e sistemáticos sobre os resultados das medidas adotadas de enfrentamento à Covid-19;
82. Fortaleça os métodos de planejamento das medidas de enfrentamento à Covid-19 de modo a adotar critérios mais precisos de seleção de beneficiários;
83. Aprimore seu processo de compras, de modo diminuir a variação de preços dos insumos adquiridos, como na situação encontrada na aquisição de caixas d'água e dos lavatórios públicos instalados;
84. Elabore método quantitativo para estimar com grau de eficiência satisfatória a quantidade de residências, na área atendida pela Sabesp no Estado de São Paulo, que não possuem caixa d'água;
85. 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.

À Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, em relação à Fiscalizações Operacional, para que:

86. Busque soluções para ajustar os seus contratos vigentes às disposições das Leis Federais nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020;
87. Cumpra as metas de atendimento e qualidade estabelecidas nos contratos de programa, principalmente a de cobertura de coleta de 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 8.666/93;
88. 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;
89. 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;
90. 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;
91. Adote medidas de planejamento para enfrentar risco potencial de desabastecimento de água com especial atenção ao cumprimento dos planos de outorga de uso de água, sobretudo quanto aos estudos, planos e ações indicados nas condicionantes do Relatório Conjunto ANA-DAEE de 17/02/2017 que precedeu a outorga de uso do Sistema Cantareira na Resolução 926/2017;

À **Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo–ARSESP**, em relação às fiscalizações operacionais, para que:

92. Exerça sua competência de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico em todos os municípios paulistas atendidos pela Sabesp;
93. Empreenda fiscalizações sobre os serviços de saneamento básico, prestados a todos os municípios regulados pela agência, no mínimo, a cada dois anos;
94. 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;
95. Aprimore o processo de acompanhamento dos serviços prestados com a elaboração e envio do Relatório Analítico de Saneamento Básico a todos os municípios atendidos;
96. 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;

À **Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo - ITESP**, em relação à Fiscalização Operacional do **Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP)**, para que:

97. Utilize os recursos do FECOEP, caso venha a ser contemplado novamente pelo COA, em ações/atividades que beneficiem diretamente as comunidades atendidas, utilizando para as atividades-meio da política pública outras fontes de recursos disponíveis na pasta;

À **Secretaria de Estado da Saúde**, em relação à Fiscalização Operacional do **Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP)**, para que:

98. apresente critérios claros e objetivos de aplicação dos recursos com foco na população mais vulnerável, melhor contribuindo para o alcance da finalidade do fundo, na eventualidade de ser contemplada pelo COA com novos recursos provenientes do FECOEP.

Ao Instituto Adolfo Lutz, vinculado à Secretaria da Saúde, em relação à Fiscalização Operacional, para que:

99. Imprima maior celeridade na implantação do Biobanco Covid-19, a fim de se iniciar a disponibilização de amostras biológicas para utilização em pesquisas, de forma organizada e responsável;
100. 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;

- 101.** 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;
- 102.** Realize auditoria de conformidade nos dados incluídos no sistema GAL pelas unidades demandantes de exames no Estado, a fim de identificar possíveis inconsistências para correções e de indicar orientações quanto ao correto preenchimento do sistema;
- 103.** Adote postura ativa na 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;
- 104.** 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;
- 105.** 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;

- 106.** 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;
- 107.** Dispense maior eficiência na gestão do estoque dos insumos utilizados na testagem da Covid-19 pelo Instituto, para não haver desperdício, inclusive por expiração de validade;
- 108.** Aprimore a capacidade de atendimento do IAL, a fim a cumprir os prazos estabelecidos para liberação de resultado dos exames sob a responsabilidade do Instituto e atenda, de forma satisfatória, as demandas municipais e estaduais nas atividades de sua competência;
- 109.** Contemple as Unidades Regionais do IAL com geradores de energia, a fim de assegurar a integridade das amostras armazenadas e continuidade dos trabalhos do instituto frente a situações emergenciais, conforme já recomendado nos exercícios de 2016 e 2019;
- 110.** Realize reestruturação do quadro de pessoal, desde que respeitadas às disposições da LRF, conforme já recomendado nos exercícios de 2016 e 2019;

À **Secretaria de Desenvolvimento Social**, em relação às Fiscalizações Operacionais que analisam os programas **Bom Prato, Vivaleite e Alimento Solidário**, e o **Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP)**:

111. Em relação ao Bom Prato, para que:

- 111.1.** 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;
- 111.2.** Inative os cartões de identificação com QR Codes diferentes emitidos para o mesmo beneficiário, permanecendo apenas um em condições de uso;
- 111.3.** 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 terceiro 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;
- 111.4.** 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;
- 111.5.** Promova junto ao município conveniado para o fornecimento de refeições gratuitas nas Unidades do

Bom Prato iniciativa a fim de se verificar se realmente a população-alvo dessa ação de gratuidade das refeições - ou seja, cidadão de rua não albergado e sem acesso à assistência alimentar - está sendo alimentada por outras ações públicas ou privada, bem como proceda investigação sobre os fatores que causam baixos índices de refeições servidas em relação às cotas estimadas e aos beneficiários cadastrados;

111.6. 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;

112. Em relação ao Vivaleite, para que:

112.1. Desenvolva método de quantificação e validação de beneficiários melhores do que os utilizados para essa ação emergencial de modo que tal método possa servir de parâmetro para quaisquer ações semelhantes, bem como que se avalie, além da quantidade de beneficiários, o preenchimento dos requisitos para a participação no programa;

112.2. 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, evitando que os beneficiários fiquem desassistidos;

- 112.3.** 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;
- 112.4.** Avalie os casos identificados 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;
- 112.5.** 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 atendimento ao critério de seleção estabelecido;
- 113.** Em relação ao Alimento Solidário, para que:
- 113.1.** Exija que todos os relatórios de execução sejam enviados pelos municípios participantes, visto que são fundamentais para possibilitar a avaliação da ação e identificar aspectos que reclamam melhoria em uma eventual continuação ou realização de ação emergencial ou política pública semelhante;
- 113.2.** 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;

113.3. 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 alimentos perecíveis;

113.4. 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 itens perecíveis ou em eventual continuação da ação;

113.5. 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;

114. Em relação ao **Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP)**, para que exija o envio de todos os relatórios de execução pelos municípios participantes, visto que são fundamentais para que possa ser realizada a avaliação da ação e identificados aspectos de melhoria em uma eventual continuação ou realização de ação emergencial ou política pública semelhante;

À **Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão**, por intermédio do **Conselho do Patrimônio Imobiliário**, em relação à Fiscalização Operacional relaciona às **Locações de Imóveis**, para que:

115. 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;
116. 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;
117. 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;
118. 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;
119. 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 em relação aos imóveis próprios do Estado;

À **Secretaria da Educação**, para que:

120. Em relação à Fiscalização Operacional que analisou os programas “**Merenda em Casa**” e “**Ensino a distância**”:

120.1. 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 à recuperação do aprendizado dos estudantes durante os próximos anos;

120.2. 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;

120.3. Garanta a segurança alimentar dos alunos mais vulneráveis que foram beneficiários do programa “Merenda em Casa”;

120.4. Defina prazos para que 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.

121. Em relação à Fiscalização Operacional que analisou os **Indicadores da Educação na Rede Pública Estadual de São Paulo**:

121.1. Realize levantamento dos dados referentes aos indicadores do ensino para planejar, de modo mais eficiente, as políticas públicas na área do Ensino;

- 121.2.** Aprimore a metodologia de cálculo do IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação no Estado de São Paulo) de modo a espelhar, com a maior fidedignidade possível, a realidade que se pretende mensurar;
- 121.3.** Elabore plano de ação consistente e com o respaldo orçamentário necessário para garantir o atingimento das metas previamente estabelecidas;
- 121.4.** Confira ampla transparência às informações referentes aos resultados dos índices do ensino, à metodologia de mensuração dos índices, às metas propostas e quaisquer outros dados relevantes de modo a propiciar o amplo controle social.

Ao **Governo do Estado** e à **Secretaria da Administração Penitenciária**, em relação à Fiscalização Operacional, para que:

- 122.** Articulem-se junto aos demais órgãos e Poderes com o objetivo de reduzir a população carcerária e garantir o cumprimento das penas dentro dos padrões de dignidade da pessoa humana, incentivando, inclusive, programas de penas alternativas e técnicas de monitoramento eletrônico;
- 123.** Empreendam esforços para reduzir o déficit de vagas no sistema prisional;
- 124.** Elaborem plano de ação para obstar a utilização de celulares em presídios e mantenham a progressiva instalação de bloqueadores;
- 125.** Dimensionem adequadamente o quadro de pessoal, garantindo a segurança tanto dos servidores públicos, quanto dos aprisionados;

126. Estudem formas de ampliar as ações de ressocialização e de estimular os detentos a participarem das atividades de profissionalização e educação formal;
127. Intensifiquem os protocolos de prevenção à Covid-19 nas Unidades Prisionais;
128. Mantenham ações de controle efetivo de presos testados, confirmados, independentemente da sua exclusão temporária do sistema prisional, como também do seu quadro de pessoal no intuito de diminuir a incidência de Covid-19;

Por oportuno, ressalto que constou no Parecer Prévio das **Contas de 2019**, TC-2347.989.19-9, as seguintes **determinações por conta de ressalvas**, para verificação na apreciação das Contas de 2021:

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.
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;

Outras determinações:

Em virtude do mencionado no corpo deste voto, **determino** que:

- 1) A **Fiscalização** competente proceda:
 - i. à instrução da seguinte ocorrência, por ocasião da próxima vistoria *in loco*: Alienação e destinação dos 51 imóveis pertencentes à SPPREV (mencionado no item da Gestão da Previdência Social);

- ii. à verificação do cumprimento das determinações e recomendações direcionadas às respectivas Secretarias, UGEs e Entidades da Administração Indireta;
- 2) Cópia do presente Voto seja remetido, em razão do mencionado no item da Gestão da Previdência Social, aos Relatores das Contas de 2021 da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça do Estado, do Tribunal de Justiça Militar, do Ministério Público do Estado, da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), da Universidade Estadual Paulista – Júlio Mesquita Filho (UNESP), da Procuradoria Geral do Estado – Folha de Honorários Judiciais, inclusive deste Tribunal de Contas, para que cumpram com o previsto no § 1º do art. 2º c/c art. 3º da Lei Complementar 1.010/2007, e com a legislação referente às bases cadastrais administradas pela SPPREV (Portaria MF nº 464/2018 e IN 01/2018).