

PROCESSO: 00004345.989.21-4 (Autos Principais)
ÓRGÃO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERESSADO(A): JOAO DORIA
MATÉRIA EM EXAME: Balanço Geral Anual
ASSUNTO: Contas Anuais do Governador
EXERCÍCIO: 2021
INSTRUÇÃO POR: Diretoria de Contas do Governador - DCG
RELATOR: CONSELHEIRO DR. SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
INSTRUÇÃO: DCG/DSF-I

Excelência

Em exame as Contas do Senhor Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2021, apresentadas para os fins do artigo 33, inciso I, da Constituição deste Estado, dos artigos 2º, inciso I, e 23, ambos da Lei Complementar Paulista nº 709/93, bem como do artigo 178 e seguintes, do nosso Regimento Interno.

Mediante apreciação geral e fundamentada sobre a integralidade daquele exercício, examinaram-se a totalidade do exercício financeiro em referência, a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a posição patrimonial e financeira, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do próprio Tribunal de Contas, tudo a teor do artigo 23, §§ 1º e 2º, da referenciada Lei Complementar.

A Diretoria de Contas do Governador – DCG executou com primazia e excelência pormenorizados trabalhos técnicos e acompanhamentos sobre os indicadores orçamentários, contábeis, fiscais, limites constitucionais e legais e fiscalizações de natureza operacional durante o exercício, conforme Autos de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira (TC- 00005075.989.21-0); Acessórios 2,3 e 4, de Aplicação na Saúde, na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Ensino (TC's 00005074.989.21-1, 00005072.989.21-3, 00005044.989.21-8, respectivamente); 09

fiscalizações operacionais (TC's 00024392.989.21-6, 00023432.989.21-8, 00022726.989.21-3, 0022723.989.21-6, 00022699.989.21-6, 00022698.989.21-7, 00022697.989.21-8, 00022694.989.21-1, 00022692.989.21-3), além de um acompanhamento especial da Covid-19 (TC- 00005076.989.21-9), todos com processos próprios e dependentes ao principal, sobre os quais, solicito vênua para manifestar em conjunto nestes autos.

As manifestações técnicas da D. DCG estão inseridas no evento 59.

É o breve relatório. Manifesto-me em atendimento ao artigo 183, I, "b" do Regimento Interno.

Preliminarmente, uma síntese dos principais indicadores de natureza contábil, orçamentária, patrimonial, legal e fiscal:

Em R\$ milhões

SÍNTESE DO APURADO comparativo com anos anteriores	2019		2020		2021	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Superávit/Déficit Orçamentário - Consolidado-atualizados pelo IPCA (percentual da receita arrecadada)	-637	-0,25%	8.501	3,37%	5.930	2,13%
Evolução da Receita Tributária (*1)	192.555	20,28%	186.240	-3,28%	228.842	22,87%
Despesas com Propag. e Publicidade (*2)	201	24,07%	218	8,48%	322	47,90%
Evolução do Disponível	28.338	6,18%	44.237	56,10%	69.767	57,71%
Evolução do Passivo Circulante	50.974	-2,97%	67.594	32,60%	94.031	39,11%
Dívida Ativa	329.306	-16,91%	336.775	2,27%	347.479	3,18%
(-) Ajuste a valor recuperável	157.349	-28,63%	168.029	6,79%	176.209	4,87%
(=) Dívida Ativa após Ajuste	171.957	-2,21%	168.746	-1,87%	171.270	1,50%
Dívida Interna	263.311	-0,20%	270.820	2,85%	263.811	-2,59%
- Ajuste Fiscal	246.002	0,08%	251.373	2,18%	244.950	-2,56%
Dívida Externa	24.438	2,53%	30.342	24,16%	30.778	1,44%
Precatórios e Sentenças Judiciais - Saldo	24.104	1,46%	26.650	10,56%	26.408	-0,91%
Precatórios e Obrigações de Pequeno Valor - Pagamentos pelo TJSP	3.550	2,25%	4.883	37,54%	5.497	12,59%
Precatórios - Repasses ao TJ	3.411	46,77%	3.500	2,60%	8.103	131,55%
Despesas com Pessoal e Reflexos (*3)	84.616	52,81%	89.156	54,10%	90.088	45,77%
- Poder Executivo	71.072	44,35%	74.993	45,50%	76.151	38,69%
- Poder Legislativo	1.905	1,19%	1.852	1,12%	1.818	-1,86%
- Poder Legislativo (ALESP)	965	0,60%	938	0,57%	908	-3,24%
- Poder Legislativo (TCESP)	941	0,59%	915	0,55%	910	-0,55%
- Poder Judiciário	9.301	5,80%	9.831	5,97%	9.653	-1,81%
- Poder Judiciário (TJ)	9.242	5,77%	9.770	5,93%	9.586	-1,88%
- Poder Judiciário (TJM)	59	0,04%	60	0,04%	66	10,39%
- Ministério Público	2.338	1,46%	2.480	1,51%	2.467	-0,54%

Ensino - incluindo inativos	42.754	31,83%	43.640	32,32%	50.584	30,45%
Ensino - excluindo inativos (*4)	34.157	25,43%	33.978	25,17%	42.366	25,50%
Ensino - excluindo inativos e repasses às APMs	33.506	24,95%	33.125	24,54%	41.490	24,97%
Saúde (*5)	17.607	13,11%	18.823	13,94%	21.151	12,73%
Resultado Primário previsto LDO (*6)	4.064	703,16%	4.738	16,58%	14.054	196,62%
Resultado Primário realizado (*6)	18.330	47,78%	19.960	8,89%	41.890	109,87%
Resultado Nominal previsto LDO	-5.965	-74,19%	-19.433	225,78%	6.226	-132,04%
Resultado Nominal realizado	-5.332	-74,07%	-8.177	53,35%	34.360	-520,20%
Dívida Consolidada Líquida	274.340	-1,91%	274.907	0,21%	249.588	-9,21%
Passivo Atuarial	1.061.476	26,40%	953.096	-10,21%	811.572	-14,85%

(*1) - A receita tributária, em 2019, passou a incluir, além do principal, a dívida ativa e respectivos montantes de multas e juros. Referida alteração na classificação da receita foi definida pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 05 de 25/08/2015, prevendo efeitos a partir do exercício financeiro de 2018.

(*2) - Exceto publicidade legal. Portanto, os valores apresentados nesta linha incluem a despesa com propaganda, publicidade institucional e publicidade de utilidade pública.

(*3) - As despesas com pessoal da Defensoria Pública estão incluídas nas despesas do Poder Executivo. Os valores apresentados são calculados após a exclusão do ressarcimento das despesas com profissionais do ensino das escolas municipalizadas e, sem a inclusão dos recursos do FUNDEB na RCL.

(*4) Total das despesas = Despesa bruta (R\$52.109.169 mil), deduzidas das exclusões (R\$ 632.990 mil) e glosas de despesas com o Programa Bolsa do Povo (R\$ 169.678 mil) e PAINSP (R\$ 722.997 mil).

(*5) Considera-se exclusões/glosas justificadas por "Despesas não financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde" = 0,00%

- Se exclusões/glosas justificadas por "despesas Sem responsabilidade específica da SES/SP(despesas sob outras Secretarias e sem convênio delineando a coordenação da SES/SP exigida no art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 e atendendo à exigência do art. 4º, inciso I, da mesma lei, quando há financiamento total ou parcial pelo FUNDES de programas integrados de saúde não desenvolvidos pela SES/SP)" = 11,89% (R\$ 19.756 milhões).

- Se desconsiderados os dispositivos legais (art. 2º da LC 141/2012) que regulamentam os recursos SUS e as condições para aplicação dos recursos em ASPs = 12,73% (R\$ 21.151 milhões).

(*6) - O resultado primário realizado, comparativamente ao previsto, representou:

Em 2019, 351,03%, em 2020, 321,37% e em 2021, 198,07%.

Obs: trata-se de quadro resumo. Para maiores informações, inclusive quanto aos critérios utilizados, consultar o tópico específico do Relatório.

Os itens Despesa com Pessoal, Ensino e Saúde têm os percentuais calculados em relação à receita, conforme normas vigentes.

Passo a me pronunciar, destacando os principais pontos, a saber:

1. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

As principais peças de planejamento do Estado de São Paulo foram constituídas pelo Plano Plurianual – PPA (Lei 17.262, de 09 de abril de 2020), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO (Lei nº 17.286, de 20 de agosto de 2020) e pela Lei Orçamentária Anual – LOA (na Lei nº 17.309, de 29 de dezembro de 2020), em atendimento às premissas e requisitos delineados nos artigos 165 a 167 da Constituição Federal e 174 a 176 da Constituição Estadual.

Tais peças definem o orçamento fiscal dos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, os investimentos, o orçamento da seguridade social e da verba destinada aos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios.

Além disso, são instrumentos de solução ou minimização dos problemas relacionados às necessidades sociais e de fomento às atividades econômicas, materializadas sob a forma de programas e ações governamentais, com os indicadores e metas definidos em consonância com os diagnósticos porventura levantados, antecedidos de estudos técnicos, análise de viabilidade e por passagem pelo crivo da participação popular por meio das audiências públicas (presenciais e/ou remotas).

A amostragem levantada pela Fiscalização evidenciou carências quanto à atualização dos dados no Sistema de Monitoramento do PPA (SIMPPA), que impacta a seleção de prioridades estabelecidas na LDO e respectiva projeção das ações governamentais na LOA e incoerências entre as ações empreendidas, monitoradas através dos indicadores de produto, e seus efeitos, acompanhados através dos indicadores de resultado, considerando as metas estabelecidas para o exercício em análise.

A coerência entre resultados de indicadores e metas e o equilíbrio entre a dotação orçamentária destinada e a meta a ela associada são de extrema importância para um orçamento veiculado e divulgado como sendo orientado por resultados.

Nesse sentido, corrobora-se a necessidade de ajustes do modelo de planejamento e gestão, de sorte que me filio à recomendação direcionada à Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão para que proponha indicadores de medição de resultados de programas e de produtos ou ações, primando por sua adequação, coerência entre resultados de indicadores e metas e pelo equilíbrio entre a execução física e a orçamentária, mantidas sob permanente vigilância.

Merece especial atenção e fundada preocupação as modificações introduzidas nos artigos 12 a 15 da LDO de 2021, em especial o seu artigo 13, que autorizou a transposição, remanejamento ou transferência de recursos até o limite de 15% da despesa fixada na LOA.

Até então, nas LDOs de anos anteriores, havia autorização para transposição de recursos, dentro de um mesmo órgão e obedecendo a distribuição por grupo de despesa, de até 10% da despesa fixada.

Na prática, tal dispositivo revelou-se instrumento de substanciais alterações orçamentárias, não condizentes com aquelas prioridades definidas conjuntamente entre

os Poderes e com a participação popular, condição de cumprimento do dever legal e transparência dos administradores públicos.

Verificou-se aumento de 77% na abertura de créditos suplementares por decretos da ordem de R\$51,1 bilhões e valores de remanejamento, transferência e transposição em R\$19,9 bilhões (8,1% da despesa fixada).

Portanto, primordial que se determine a revisão de dispositivos autorizativos na LDO, de modo a não conferir um “cheque em branco” nas alterações levadas a efeito por meio de decretos, suprimindo programas definidos previamente por meio de lei, discutidos e aprovados pelo Legislativo e antecedidas de participação popular.

2. RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS, PATRIMONIAIS E ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

O resultado orçamentário do exercício examinado apresentou superávit orçamentário da ordem de 2,13% sobre a receita arrecadada, em valores atualizados pelo IPCA (exceto intraorçamentárias), correspondente a R\$ 5.930.446 mil, sendo que em 2020 foi de 3,37%.

Na comparação entre as despesas autorizadas (fixadas) e realizadas, os números de 2021 indicam economia orçamentária de 4,96% no exercício em exame (10,94% no exercício anterior).

Assim, houve uma diminuição em relação ao percentual do superávit orçamentário e da economia orçamentária apresentados no exercício anterior, indicando o emprego dos recursos previstos na lei orçamentária anual.

Quanto às despesas orçamentárias, em si, destaco aquelas pertencentes ao grupo – Despesas de Capital, conforme tabela a seguir:

R\$ milhares

DESPESAS DE CAPITAL - CONSOLIDADO - Atualizado pelo IPCA	2018	2019	2020	2021	AH% 2021/2020
DESPESAS DE CAPITAL - EXCETO INTRA	21.296.643	20.695.171	16.592.373	34.389.320	107,26%
AMORTIZACAO DE DÍVIDA	7.466.840	8.865.345	4.233.880	8.897.765	110,16%
INVERSOES FINANCEIRAS	3.065.016	2.426.090	3.305.709	7.543.485	128,20%
INVESTIMENTOS	10.764.788	9.403.735	9.052.784	17.948.070	98,26%
DESPESAS DE CAPITAL - INTRAORÇAMENTÁRIA	1.079.157	625.149	798.935	933.268	16,81%
AMORTIZACAO DE DÍVIDA	5.323	32.997	81.269	114.028	40,31%
INVERSOES FINANCEIRAS	1.021.915	564.461	666.570	762.739	14,43%
INVESTIMENTOS	51.919	27.691	51.096	56.500	10,58%
Total Geral	22.375.800	21.320.319	17.391.308	35.322.588	103,10%

Fonte: Sigo.

Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2018=1,199863; 2019=1,150329; 2020=1,100611; 2021=1,00.

Em valores atualizados pelo IPCA, verificou-se uma variação de 103,10% entre 2020 e 2021.

DESPESAS	R\$ milhares	
	2021	AV%
DESPESAS DE CAPITAL	35.322.588	100,00%
AMORTIZACAO DE DÍVIDA	9.011.793	25,51%
INVERSOES FINANCEIRAS	8.306.224	23,52%
INVESTIMENTOS	18.004.570	50,97%

Deste grupo, no exercício de 2021, compareceram em maior número as despesas com investimentos, na ordem de R\$ (milhares)18.004.570, equivalente a cerca de 51% da categoria – despesas de capital, das quais os 10 programas que receberam maiores valores foram:

INVESTIMENTO - POR PROGAMA	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
1606 - MELHORIAS DA MALHA RODOVIARIA	1.650.869	19,96%	3.383.495	18,79%	104,95%
0815 - GESTAO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCACAO	1.474.915	17,83%	1.984.404	11,02%	34,54%
0000 - ENCARGOS GERAIS	853.432	10,32%	1.468.700	8,16%	72,09%
1818 - MODERNIZACAO DA SEGURANCA PUBLICA	335.843	4,06%	1.428.269	7,93%	325,28%
1317 - AGRO-SP SUSTENTAVEL	57.192	0,69%	1.159.171	6,44%	1926,82%
0941 - EXPANSAO E MODERNIZACAO NA SAUDE	458.284	5,54%	1.111.433	6,17%	142,52%
2928 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO - CIDADES INTELIGENTES	220.103	2,66%	1.010.025	5,61%	358,89%
3707 - EXPANSAO, MODERNIZACAO E OPERACAO DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS - PITU EM MARCHA	662.815	8,01%	754.074	4,19%	13,77%
2622 - INFRAESTRUTURA HIDRICA E COMBATE A ENCHENTES	138.914	1,68%	523.894	2,91%	277,14%
5002 - ESTRUTURACAO E PROMOCAO TURISTICA DO ESTADO DE SAO PAULO	118.852	1,44%	506.591	2,81%	326,24%

Fonte: Sigeo.

Registro ainda as despesas com propaganda/publicidade, publicidade institucional e publicidade de utilidade pública, que cresceram em 47,90% em relação ao exercício anterior e atualizados pelo IPCA, a variação atinge 34,38%, conforme quadro a seguir:

CONSOLIDADO	R\$ milhares				
	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	59.646	27,35%	59.930	18,58%	0,48%
33903928 - SERVICOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	91.580	42,00%	191.992	59,54%	109,64%
33903929 - SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	66.821	30,65%	70.561	21,88%	5,60%
Total Geral	218.047	100,00%	322.484	100,00%	47,90%

PROPAGANDA/PUBLICIDADE - Atualizado pelo IPCA	2018	2019	2020	2021	AH% 2021/2020
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	68.107	48.413	65.647	59.930	-8,71%
33903928 - SERVICOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	63.895	122.030	100.794	191.992	90,48%
33903929 - SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	61.908	60.438	73.544	70.561	-4,06%
Total Geral	193.911	230.881	239.985	322.484	34,38%

Se de um lado, os resultados orçamentários apresentaram equilíbrio coerente, já as alterações orçamentárias não seguem a mesma senda, partindo-se do pressuposto que o planejamento é o pilar básico e estruturante da gestão fiscal responsável, a fiscalização evidenciou que, diferente das Lei de Diretrizes Orçamentárias anteriores a 2021, a modificação introduzida na LDO em análise ampliou em seu artigo 13 a realização de transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante abertura de crédito suplementar, até o limite de 15% da despesa fixada para o exercício.

Na prática, verificou-se um aumento de 77% na abertura de créditos suplementares, totalizando R\$ 51,1 bilhões. Os valores registrados de remanejamento, transferência e transposição ficaram em R\$ 19,9 bilhões (8,1% da despesa fixada).

A tabela a seguir demonstra os recursos utilizados para a cobertura de créditos suplementares em 2021 e 2020, conforme a Lei Federal nº 4.320/64¹:

	Lei 4.320/64	2021 R\$	2020 R\$	Var. R\$	Var. %
Crédito suplementar	Art. 43, Par 1º, Inc. I (superávit financeiro)	7.187.683.052	2.358.062.855	4.829.620.197	204,81%
	Art. 43, Par 1º, Inc. II (excesso de arrecadação)	21.488.582.723	3.277.471.383	18.211.111.340	555,65%
	Art. 43, Par 1º, Inc. III (anulação parcial ou total de dotações)	22.456.502.375	23.202.640.907	-746.138.532	-3,22%
Total		51.132.768.150	28.838.175.145	22.294.593.005	77%

Fonte: Sistema de Alterações Orçamentárias – SAO e Decretos de alterações orçamentárias do Executivo

Tal manejo, s.m.j, deve ser limitado a situações imprevistas ou em pequena margem, evitando-se aquelas alterações decorrentes de insuficiente ou precário planejamento, dada a importância que essas mudanças não interfiram negativamente na

¹ Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, deste que não comprometidos;

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes de excesso de arrecadação;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente poss bilite o Poder Executivo realizá-las.

execução de políticas públicas essenciais para a população, da forma como ficaram definidas na Lei Orçamentária Anual aprovada pelo Poder Legislativo.

A fiscalização da DCG evidenciou, em média, os programas que mais sofreram reduções de programas na ordem de 25,75%:

Tabela – Programas que sofreram maiores reduções de recursos.

Código Nome Programa	Dotação Inicial	Dotação Atual	Redução de Recursos	%
	(A)	(B)	(C)	(C/A)
1611 - TRANSPOSICAO RODO-FERROVIARIA DA RMS	1.000.003.028	21.003.030	978.999.998	98%
2620 - GESTAO E GERENCIAMENTO DE RESIDUOS SOLIDOS NO ESTADO DE SAO PAULO	12.295.569	4.979.558	7.316.011	60%
0933 - CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO EM SAUDE	57.085.603	24.471.535	32.614.068	57%
2029 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E ORCAMENTO	12.751.389	5.627.626	7.123.763	56%
3706 - EXPANSAO, MODERNIZACAO E GESTAO DO TRANSP. BAIXA/MEDIA CAPACID.-PITU EM MARCHA	100.226.046	50.226.046	50.000.000	50%
1730 - DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	173.824.530	120.133.701	53.690.829	31%
0102 - OBRIGACOES PREVIDENCIARIAS EM COMPLEMENTACAO	2.918.772.703	2.043.489.605	875.283.098	30%
1015 - CIENCIA, TECNOLOGIA, INOVACAO, PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE	114.993.247	82.526.428	32.466.819	28%
5122 - UM NOVO DETRAN PARA SAO PAULO	873.687.949	634.946.761	238.741.188	27%
0940 - FORTALECIMENTO DA GESTAO ESTADUAL DO SUS	1.339.995.982	1.077.182.124	262.813.858	20%
3519 - MELHORIA DA GESTAO DA SEDS	73.137.544	61.189.284	11.948.260	16%
2990 - DESENVOLVIMENTO DE ACOES DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES	254.596.941	229.133.492	25.463.449	10%
1605 - OPERACAO, CONSERVACAO E SEGURANCA DA MALHA RODOVIARIA ADMINISTRADA PELO DER	1.965.174.544	1.774.095.568	191.078.976	10%
2028 - GESTAO INOVADORA E ORIENTADA PARA RESULTADOS	124.725.056	113.113.496	11.611.560	9%
1201 - ECONOMIA CRIATIVA	453.911.226	431.952.424	21.958.802	5%
1801 - APRIMORAMENTO DA POLICIA JUDICIARIA	4.159.819.648	4.053.297.681	106.521.967	3%
1819 - PROTECAO E DEFESA AO CIDADAO	15.290.833.662	14.903.946.170	386.887.492	3%
2021 - GESTAO DOS REGIMES PROPRIOS DE PREVIDENCIA ESTADUAL	40.230.883.421	39.471.415.556	759.467.865	2%
1814 - POLICIA CIENTIFICA: CIENCIA E TECNOLOGIA ESCLARECENDO CRIMES	712.230.603	701.442.406	10.788.197	2%
3813 - GESTAO DA CUSTODIA DA POPULACAO PENAL	4.550.576.938	4.548.750.853	1.826.085	0%
Somatória/Média	74.419.525.629	70.352.923.344	4.066.602.285	25,75%

Fonte: SIGEO.

Obs: Podem conter suplementação, suplementação automática, redução, etc.

De outra parte, os programas que tiveram os valores inicialmente previstos suplementados em 91,68% foram:

Tabela – Programas que sofreram maiores suplementações de recursos.

Código Nome Programa	Dotação Inicial	Dotação Atual	Aumento de Recursos	%
	(A)	(B)	(C)	(C/A)
4700 - SAO PAULO + INCLUSAO	46.209.507	267.565.623	221.356.116	479%
3703 - PLANEJAMENTO, GESTAO ESTRATEGICA E MODERNIZACAO DO TRANSP. METROP. - PITU VIVO	353.428.771	1.461.865.458	1.108.436.687	314%
1317 - AGRO-SP SUSTENTAVEL	546.196.452	1.768.099.445	1.221.902.993	224%
0001 - PARTICIPACAO SOCIETARIA	3.101.285.336	8.785.356.354	5.684.071.018	183%
0932 - VIGILANCIA EM SAUDE	186.006.967	500.104.962	314.097.995	169%
2928 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO - CIDADES INTELIGENTES	569.175.805	1.146.395.391	577.219.586	101%
0941 - EXPANSAO E MODERNIZACAO NA SAUDE	757.739.846	1.264.383.068	506.643.222	67%
1044 - DESENVOLVIMENTO DA CIENCIA E DA TECNOLOGIA	1.175.641.722	1.876.728.261	701.086.539	60%
2622 - INFRAESTRUTURA HIDRICA E COMBATE A ENCHENTES	1.166.767.435	1.606.856.859	440.089.424	38%
1606 - MELHORIAS DA MALHA RODOVIARIA	2.872.806.744	3.715.289.672	842.482.928	29%
1043 - ENSINO PUBLICO SUPERIOR	10.243.329.219	13.011.767.718	2.768.438.499	27%
3707 - EXPANSAO, MODERNIZACAO E OPERACAO DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS - PITU EM MARCHA	3.522.995.864	4.399.968.879	876.973.015	25%
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SAO PAULO	22.091.859.896	27.134.532.232	5.042.672.336	23%
0800 - APRENDIZAGEM DE EXCELENCIA E EQUIDADE	14.125.929.252	17.307.498.579	3.181.569.327	23%
1818 - MODERNIZACAO DA SEGURANCA PUBLICA	1.541.968.151	1.863.245.622	321.277.471	21%
2101 - TRANSFERENCIAS FINANCEIRAS	50.035.376.344	57.397.876.344	7.362.500.000	15%
0815 - GESTAO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCACAO	21.401.179.672	24.212.049.285	2.810.869.613	13%
0000 - ENCARGOS GERAIS	31.734.306.598	34.689.784.424	2.955.477.826	9%
2701 - DEFESA DOS INTERESSES SOCIAIS E INDIVIDUAIS E DA ORDEM JURIDICA	2.625.870.095	2.850.817.308	224.947.213	9%
0303 - PROCESSO JUDICIARIO NO TRIBUNAL DE JUSTICA	12.358.848.788	13.129.490.455	770.641.667	6%
Somatória/Média	180.456.922.464	218.389.675.939	37.932.753.475	91,68%

Fonte: SIGEO.

Obs: Podem conter suplementação, suplementação automática, redução, etc.

Tais alterações, nesses patamares, não demonstram condução responsável da gestão das políticas públicas de acordo com o que foi aprovado e autorizado no Parlamento, ou em primeira instância, pelo Povo.

A título exemplificativo, o programa que teve o maior impacto foi o Programa 1611 – Transposição Rodoferroviária da RMS, que sofreu R\$ 978 milhões de redução de recursos (98%). Este é um programa da Secretaria dos Transportes cujo objetivo é melhorar a circulação, o tráfego de cargas e fluxo de passageiros com a implantação do rodoanel Mário Covas e do Ferroanel no entorno da região metropolitana de São Paulo.

Após análise de alguns dos Decretos autorizativos das reduções nesse Programa, foi constatado que somente pelo Decreto nº 65.763, houve redução de R\$ 1 bilhão a fim de complementar o Programa 1606 – Melhorias da Malha Rodoviária, para a realização de obras e manutenção em diversas rodovias do Estado.

Trata-se, efetivamente, de uma repriorização funcional-programática em patamares de alterações orçamentárias contrária aos institutos previstos na Constituição, sem o aval e referendo do Parlamento, sem a devida fundamentação técnica e a ponderação entre o grau de necessidade, custos, benefícios e efetividade do gasto público, sobretudo quanto ao atendimento do interesse público.

Quanto aos aspectos do Balanço Patrimonial, merece destaque a conta representada pela Dívida Ativa, de acordo com as recomendações e considerações registradas de forma pormenorizada no item IV.2 Balanço Patrimonial – Item 3- Relatório Dívida Ativa, transcritas a seguir:

No Balanço Geral do Estado do Exercício de 2021, os valores registrados na Dívida Ativa do Estado e demonstrados em tópico próprio deste Relatório não são capazes de refletir com fidedignidade a posição real destes direitos em poder do Estado de São Paulo.

Dessa forma, reitera-se a recomendação de realização de revisão da metodologia de apuração da estimativa de perdas na dívida ativa, justificando a metodologia adotada diante do que determinam as normas contábeis e, comparativamente ao histórico de recebimentos e tempo decorrido após o vencimento do crédito. Ademais, sugere-se à Procuradoria Geral do Estado e à Secretaria da Fazenda e Planejamento a aplicação de sistema de rating para a mensuração e classificação do Estoque da Dívida Ativa.

Recomenda-se à Secretaria da Fazenda e Planejamento e aos demais Órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais não pagos no devido vencimento, a revisão dos procedimentos administrativos internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento conforme disposto no §1º do art. 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015.

3. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS

A este título, a Lei Federal nº 10.482, de 3 de julho de 2002, conhecida como Lei Madeira, dispôs sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, permitindo que parte destes fosse repassado à conta única dos Estados e do Distrito Federal, estabelecendo também a criação de um fundo de reservas. Esta lei foi revogada pela Lei 11.429, de 26 de dezembro de 2006 e mais tarde pela Lei Complementar Federal nº 151, de 05 de agosto de 2015.

A Lei Complementar nº 151, de 05 de agosto de 2015 dispõe que os depósitos, em dinheiro, referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial que transferirá para a conta única do Tesouro 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos bem como os respectivos acessórios.

Para tanto deverá ser instituído fundo de reserva dos montantes dos depósitos judiciais e administrativos não repassados pela instituição financeira que serão destinados a garantir a restituição da parcela transferida ao Tesouro, cujo saldo não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento) do total dos depósitos, acrescidos da remuneração.

A EC nº 99/2017 permitiu a utilização de depósitos judiciais, extrajudiciais e de terceiros, até o montante de 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos nos quais o ente público é parte, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 dos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) e até 30% dos demais depósitos judiciais, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais (Art. 101, §2º, I e II, do ADCT, redação dada pela EC nº 99 de 2017).

A DCG avaliou os controles orçamentários, financeiros e contábeis dos referidos depósitos judiciais e verificou que o procedimento adotado pelo Estado de São Paulo está em desacordo com o que foi determinado pelo Comunicado SDG nº 29/2021, que se alinhou às disposições da Instrução de Procedimento Contábil, IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais conf. LC 151/2015, EC 94/2016 e EC 99/2017.

Cabendo, portanto, recomendação para que o Estado de São Paulo adote o procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, respeitando-se todas as vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais. Referido procedimento preza pelos princípios contábeis da prudência, oportunidade, evidenciação contábil e transparência.

4. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO

O Estado de São Paulo, por meio da Lei nº 11.688, de 2004, instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas, que conta atualmente com 11 contratos assinados, a saber:

Quadro 1 - Carteira de PPPs contratadas pelo Estado

Projeto	Setor de Atividade	Data da Contratação	Estágio de Execução
Linha 4 Amarela	Trilhos	29/11/2006	Em Operação (*)
Linha 8 de Trens Diamante		19/03/2010	Em Operação (*)
Linha 6 Laranja		18/12/2013	Em Implantação (**)
Linha de Monotrilho 18 Bronze		22/08/2014	Contrato extinto
SIM da RMBS sistema VLT		23/06/2015	Operação Parcial (***)
Sistema Alto Tietê	Saneamento e Recursos Hídricos	18/06/2008	Em Operação (*)
Sistema Produtor São Lourenço		21/08/2013	Em Operação (*)
IFAB/FURP	Saúde	22/08/2013	Em Operação (*)
Complexos Hospitalares		01/09/2014	Em Operação (*)
Hospital São José dos Campos e Pérola Byington		01/09/2014	Em Implantação (**)
Hospital Sorocaba		02/09/2014	Em Operação (*)
Tamoios e Contornos	Logística e Transportes	19/12/2014	Operação Parcial (***)
Habitações Centro São Paulo	Habitação	23/03/2015	Operação Parcial (***)

Fonte: LDO 2021. Lei 17.286/2020.

(*) Infraestrutura integralmente instalada e serviços já iniciados conduzidos pelo parceiro privado.

(**) Fase de implantação dos investimentos intensivos para disponibilização da infraestrutura que será operada.

(***) Prestação parcial dos serviços e, concomitantemente, execução de obras em demais trechos.

(****) Período entre a assinatura do Contrato e a Transferência inicial do sistema a ser instalado e Operado pelo parceiro privado.

Em 2021, a Contadoria Geral do Estado afirma que o total de ativos decorrentes de Parcerias Público-Privadas é de R\$ 10.492.531 mil e o valor total do Passivo decorrente de Parcerias Público-Privadas é de R\$ 10.837.989 mil (BGE, 2021, p. 249).

Quanto ao reconhecimento de tais parcerias nos valores dos ativos, passivos e os passivos contingentes, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária foi acompanhado de demonstrativo próprio – Anexo 13, divulgado da seguinte forma:

Tabela 1 – Impactos das contratações das PPPs no Estado

R\$ milhares

IMPACTOS DAS CONTRATAÇÕES DE PPP	2020	2021
TOTAL DE ATIVOS	8.597.004	10.492.531
Ativos Constituídos pela SPE	8.597.004	10.492.531
TOTAL DE PASSIVOS	4.143.529	10.837.989
Obrigações decorrentes de Ativos Constituídos pela SPE	4.143.529	10.837.989
Provisões de PPP	-	-
Outros passivos	-	-
ATOS POTENCIAIS PASSIVOS	18.837.578	38.108.530
Obrigações contratuais (Contraprestações futuras)	14.955.210	34.741.088
Riscos Não Provisionados (riscos previstos em contrato)	1.218.451	1.015.050
Garantias concedidas pelo Poder Concedente	2.663.918	2.352.392
Ind. Farmacêutica de Americo Brasiliense - IFAB - FURP	46.283	48.031
Habitação - Lote I - SH	1.010.835	1.338.131
Tamoios	269.394	281.297
Sist. Int. Metrop. da Reg. Met. Baixada Santista - SIM RMBS - STM	19.024	19.742
Linha 4 - Metrô	706.285	68.346
Linha 6 - Metrô	363.683	377.416
Linha 8 - CPTM	20.488	22.529
Complexos Hospitalares - SS	227.926	196.900
Outros Passivos Contingentes	-	-

Fonte: Anexo 13 do RREO – 6º Bimestre/2021 – Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (BGE, 2021, p. 249).

Ocorre que quanto a sua contabilização, desde o exercício de 2019, a fiscalização vem apontando diferença entre o montante registrado no Demonstrativo do RREO e o valor demonstrado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação “67” nos registros contábeis, que contabilizou apenas R\$ 640.894 mil (BGE, 2021, p. 68).

Primordial, portanto, que a contabilidade passe a apresentar, dentre as notas explicativas apresentadas no Balanço Geral do Estado, esclarecimentos necessários e suficientes para o entendimento entre os montantes apresentados no demonstrativo do RREO e os respectivos registros contábeis.

Acrescente-se ainda o descumprimento quanto a realização das reuniões semestrais nos termos da Lei Estadual nº 11.688/2004, que tem como finalidade exigir do Presidente do Conselho Gestor e do Secretário de Economia e Planejamento a prestação de esclarecimentos sobre as atividades desenvolvidas pelo órgão e apresentar os resultados auferidos no semestre, de cada parceria, não se mostrando compreensível que, mesmo diante do surgimento da Covid-19, não fosse possível a

realização de reuniões, ainda que de forma remota, inerente ao dever de prestação de contas imposta pela Lei nº 11688/2004 e, principalmente em atendimento à transparência pública e ao exercício do Controle Externo exercido pela Assembleia Legislativa do Estado por meio de suas Comissões.

5. SISTEMA ESTADUAL DE CONTROLE INTERNO

No exercício em exame, o Sistema de Controle Interno encontrava-se organizado pelos arts. 46 a 49 do Decreto nº 57.500/2011, sob a denominação de Sistema Estadual de Controladoria, exercido pelos seguintes órgãos²:

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

Recentemente, nos artigos 14 a 21 da Lei Complementar 1.361, de 21 de outubro de 2021, foi criada e estruturada a Controladoria Geral do Estado - CGE, órgão vinculado diretamente ao Governador do Estado, que tem entre suas competências legais exercer a função de órgão central do Sistema Estadual de Controladoria, atribuição essa que competia à CGA. De acordo com o § 1º do artigo 16 da Lei Complementar, a organização e o funcionamento da CGE serão definidos em decreto, que após publicação, extinguirá a própria CGA e a Ouvidoria Geral do Estado (art. 5º das Disposições Transitórias da Lei Complementar 1.361 de outubro de 2021). Em reunião realizada por esta fiscalização (DCG) com a CGA e o DCA em 19 de abril de 2022, tomou-se conhecimento de movimentações internas em fase de conclusão para a concretização desse ato.

Até a edição desse decreto, o responsável por coordenar o Sistema Estadual de Controladoria é a Corregedoria Geral da Administração do Estado de São Paulo (CGA), integrante da estrutura básica da Secretaria de Governo, vinculada ao Governador do Estado.

² Texto original, pois algumas Secretarias mudaram nome ou foram incorporadas à outras

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

I - Casa Civil, pela Corregedoria Geral da Administração, como órgão central;

II - Secretaria da Fazenda, em especial por meio do Departamento de Controle e Avaliação;

III - Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, em especial pela Coordenadoria de Planejamento e Avaliação e pela Coordenadoria de Orçamento;

IV - Secretaria de Gestão Pública;

V - Procuradoria Geral do Estado.

E, espera-se com a edição do referido decreto regulamentador, que a estrutura organizacional de vinculação hierárquica dos integrantes do Sistema Estadual de Controle Interno se torne adequada para articulação de seus integrantes, para autonomia e/ou independência no desempenho das atividades, e, por consequência, para alcance das finalidades constitucionais e legais.

Prioritariamente, recomenda-se que esteja entre as competências do novo órgão central de Controle Interno a avaliação das Renúncias de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade; e também no que se refere à situação patrimonial e financeira do sistema previdenciário do Estado, avaliando nesse último caso, a necessidade de capacitação especial dos servidores envolvidos.

No mais, o sistema de Controle Interno deve acompanhar, no mínimo, as mesmas atividades financeiras e operacionais fiscalizadas pelos Tribunais de Contas, porém de forma mais ampla, a fim de que auxilie no aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de legalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Sendo assim, o lento progresso quanto ao atendimento das recomendações exprime elevado risco de representarem inadequações capazes de comprometer a independência, a efetividade e a razão de existir do Controle Interno do Poder Executivo, conforme preconizado pela Constituição Federal.

6. FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

A gestão do Regime Próprio de Previdência Social-RPPS assegura cobertura a quase 1 milhão de pessoas, entre segurados e dependentes, de maneira que desde 2016, a DCG vem acompanhando as suas vulnerabilidades e monitorando a lenta evolução dos atendimentos às recomendações, repisando-se a necessidade de atendê-las.

O objetivo do acompanhamento, para o exercício de 2021, consistiu em traçar um panorama da situação do RPPS paulista com relação à gestão previdenciária, ao gerenciamento da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial, à

arrecadação dos recursos e, em especial, avaliar o impacto proveniente da recente Reforma da Previdência aprovada pela Lei Complementar nº 1.354/2020 e a Emenda Constitucional nº 49/2020, ambas de 06/03/2020.

Das análises procedidas, verificou-se:

- As contas de controle utilizadas para o registro da Receita na SPPREV apresentam diferenças na ordem de R\$ 2 milhões do que foi efetivamente contabilizado, comprometendo a fidedignidade e a verificabilidade do registro dessas receitas pela Autarquia, evidenciando a necessidade de aprimoração da rotina contábil dos repasses.
- Quanto ao gerenciamento total da folha de aposentados, necessária a promoção de tratativas em conjunto com os Poderes Legislativo e Judiciário, bem como os órgãos autônomos, no sentido de dar cumprimento à Lei Complementar nº 1.010/2007 (artigos 2º e 3º), no que toca as atividades de concessão, manutenção e pagamento das aposentadorias desses Poderes/órgãos. A unificação com a consequente padronização dos critérios para a concessão dos benefícios agregará eficiência à gestão das atividades previdenciárias de seus segurados.
- Em relação ao imobilizado, é preciso que se dê andamento aos trabalhos junto ao CPI e a Procuradoria Geral do Estado, de forma mais consistente, assertiva e célere, para a destinação eficiente dos imóveis vagos ou invadidos, verificando a possibilidade de se realizar sua venda ou sua locação.
- As provisões das ações judiciais e o Passivo Contingente envidam esforços para o provisionamento do passivo e para o registro em contas de controle do Passivo Contingente nas ações judiciais na qual a SPPREV é parte, a fim de que se promova o acautelamento financeiro dos cofres públicos quanto ao risco de saída desses recursos.
- Avaliação da classificação do passivo “Precatórios após a LRF” em seu demonstrativo patrimonial, já que de acordo com as informações prestadas, o empenho e o respectivo dispêndio não se dão no âmbito da autarquia, e que, portanto, não cumpre a definição de passivo, que é definido pelo MCASP³ como “uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade”.

³ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP

- Reitere-se a recomendação anterior para que a SPPREV 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. Além também de adotar os critérios estabelecidos na NBC TSP 15⁴ para a fidedigna mensuração dos itens no cálculo da provisão a ser reconhecida no Balanço Patrimonial.
- Em relação ao Déficit Atuarial, assim como nos anos anteriores, recomenda-se à autarquia e ao Governo do Estado que apresentem plano de amortização, bem como estudos sobre os impactos da implantação, manutenção e viabilidade de longo prazo da segregação da massa, prevista no art. 57, a curto, médio e longo prazos, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, como medida para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo.
- Necessidade de encaminhamento à ALESP de 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.

Registro e filio-me aos relacionamentos das conclusões, recomendações e determinações deste item de auditoria aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, consubstanciados no Objetivo 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes, materializado nas ações estabelecidas na Meta 16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis, visto que, sem as mesmas, as políticas públicas estariam esvaziadas de conteúdo social e sobretudo de interesse público.

7. FISCALIZAÇÃO DOS ATENDIMENTOS À LRF, ENSINO E SAÚDE

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF

Quanto aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, os pontos de controles encontram-se adequados aos parâmetros lá estabelecidos.

⁴ Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 15, de 18 de outubro de 2018

Registro, por oportuno, que em decisão interpretativa superveniente ao Parecer Prévio das Contas do Governador do exercício de 2020, o Tribunal Pleno dessa Corte de Contas, decidiu que os gastos de pessoal das Organizações Sociais não integrarão os limites previstos no artigo 20 da LRF, em que pese a vigente Portaria 377/2020 da STN⁵, motivo pelo qual as recomendações ao Governo do Estado de São Paulo e à Secretaria da Fazenda e Planejamento tornaram-se insubsistentes nesse ponto.

Já a recomendação de que a Contadoria faça conferência, envolvendo a necessária colaboração da PGE – Procuradoria Geral do Estado e do TJSP – Tribunal de Justiça do Estado, de despesas de pessoal relativas ao período anterior aos 12 meses de apuração e não se encontra atendida, a qual se reitera para estas Contas.

Reitere-se ainda a recomendação de 2020 para que:

À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

...

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

Na mesma linha, reitera-se revisar a execução orçamentária dos aportes realizados para cobertura de insuficiência financeira, para os quais foram executadas dotações no importe de R\$ 16,46 bilhões a título de “DEMAIS CONTRIBUICOES SOCIAIS – INSUFICIENCIA”.

No âmbito da contratação de serviços terceirizados de forma direta, foram emitidas as recomendações e determinações conforme quadro a seguir:

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;	Em fase de implementação.
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;	Expectativas não atendidas.
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;	Expectativas não atendidas
43.4. Encaminhe, tempestivamente, as informações pertinentes ao Sistema Audesp fase III;	Expectativas não atendidas
43.5. Estabeleça normatização adequada no sentido de definir as atividades-meio que podem ser terceirizadas;	Expectativas não atendidas

⁵ Nota Técnica SDG Nº 176 de 28/04/2022 decorrente da SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO de 27/04/2022.

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

As análises fiscalizatórias revelaram fragilidades nos controles sobre a despesa de pessoal decorrente de contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários e o seu impacto nas finanças públicas, principalmente na despesa com pessoal, como disposto na LRF, MCASP e MDF. Conforme concluído pela DCG, ficou evidente, na estrutura do Estado, *“relevante número de contratos terceirizados que devem ser acompanhados primordialmente pelo controle interno de cada órgão para mitigação de riscos trabalhistas, previdenciários e por conseguinte financeiros. Para isso é necessário a instituição dessa estrutura em conformidade com o Manual de Controle Interno do TCE-SP, no qual possibilitaria também a segregação da parcela de contratos terceirizados que se refere a mão de obra exercendo atividade fim do órgão, ou em substituição a servidores/empregados do quadro de pessoal do órgão, ou que caracterizem relação direta de emprego.”*

Na condução deste trabalho, o estudo de caso levado a efeito no Detran-SP constatou que o mesmo não envia as informações requeridas ao Sistema Audesp fase III, que, em tese, disponibilizaria os atos normativos de criação de cargos, históricos de vagas, funções, quadro de pessoal e de agentes públicos com suas respectivas lotações, porém, a par dessa dificuldade foi verificado que a mesma contrata mão de obra para substituir cargos efetivos do seu quadro de pessoal, além de conter expressiva quantidade de cargos comissionados. A contabilização daquelas despesas no Demonstrativo de Pessoal do Estado elevaria os gastos com pessoal em 13.492 mil e, no âmbito das contas da Autarquia, representaria cerca de 44,69% do total geral de receitas. Portanto, é possível concluir que a opção, por parte do Detran-SP, pela contratação de terceirizadas e consequente contabilização no elemento 3.3.90.39, sugere ter o propósito de não submeter tais despesas aos limites de gastos com pessoal do Executivo (alínea “b”, inciso III, artigo 20, da LRF).

Por fim, no que tange à transparência fiscal, o Estado de São Paulo atingiu, dentre os Estados e o Distrito Federal, a 24ª posição com a nota de 71,83 e classificado como nível “D” no Indicador da Qualidade da Informação Contábil (ICF)⁶, ganhando somente de Maranhão, Roraima e Amapá, na avaliação do Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal Estadual de 2021, motivada pelo registro contábil equivocado quando do reconhecimento das retenções e retorno do Fundeb, tanto em nível do sistema orçamentário quanto do patrimonial

ENSINO

Em 2021, o Governo Estadual aplicou na Educação o percentual de 25,50%, desconsiderados os valores destinados a aposentadorias e pensões, despesas com museus e precatórios, despesas com o Programa Bolsa do Povo e o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP⁷, descumprindo o limite mínimo estabelecido na Constituição Estadual (30,00%). Somando-se o montante utilizado com o custeio de inativos, o percentual passa a ser de 30,45%.

Despesas com MDE

DESPESAS COM MDE	R\$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	32.459.131	77%
ENSINO SUPERIOR	9.906.814	23%
TOTAL DAS DESPESAS COM MDE (Sem a insuficiência fin.) (*1)	42.365.945	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	166.139.474	
PERCENTUAL APLICADO	25,50%	

DESPESAS COM INATIVOS – Insuficiência Financeira da SPPREV	R\$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	6.018.684	73%
ENSINO SUPERIOR	2.198.875	27%
TOTAL DA DESPESA COM INATIVOS	8.217.559	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	166.139.474	
PERCENTUAL APLICADO	4,95%	

DESPESAS COM MDE + DESPESAS COM INATIVOS	R\$ milhares	%

⁶ Um das inovações introduzidas no *Ranking* Sinconfi de 2021 foi a criação do Indicador da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal no Siconfi (ICF). Com base no percentual de acertos, são atribuídas notas para o desempenho dos entes no *Ranking*, com 5 níveis que vão da letra A_{icf} até a letra E_{icf}. O conceito A_{icf} no indicador de Qualidade da Informação Contábil e Fiscal no Siconfi (ICF) atribui notas para o desempenho dos entes com base no percentual de acertos, com cinco níveis que vão de A_{icf} até E_{icf}, sendo o maior conceito (A_{icf}) atribuído a entes que tiveram mais do que 95% das informações avaliadas como corretas e o menor (E_{icf}) àqueles com conformidade abaixo de 65% nos dados avaliados.

⁷ As despesas relacionadas ao Bolsa do Povo e Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo-PAINSP foram glosadas pois são enquadradas como programas de caráter assistencial, contrariando o artigo 71, inciso IV da LDB, Lei nº 9.394/1996.

ENSINO BÁSICO	38.477.815	76%
ENSINO SUPERIOR	12.105.689	24%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	50.583.505	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	166.139.474	
PERCENTUAL APLICADO	30,45%	

Fonte: Sigeo, data da atualização da consulta: 29/04/2022.

(*1) Total das despesas = Despesa bruta (R\$52.109.169 mil), deduzidas das exclusões (R\$ 632.990 mil) e glosas de despesas com o Programa Bolsa do Povo (R\$ 169.678 mil) e PAINSP (R\$ 722.997 mil).

É oportuno destacar que a promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, incluiu o §7º no art. 212⁸ da Constituição Federal, e passou a vedar a utilização dos recursos destinados ao Ensino para pagamento de aposentadorias e pensões, conflitando com a modulação inserta no Parecer das contas do exercício de 2018, TC-006453.989.18.

Some-se a decisão do Supremo Tribunal Federal de 17 de agosto de 2020 que julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 26, inciso I, e 27 da Lei Complementar paulista nº 1010/2007, cujos dispositivos determinavam a inclusão dos benefícios pagos pela SPPREV dentre as vinculações legais e constitucionais⁹. Referida decisão transitou em julgado em 22/09/2020¹⁰.

Contudo, a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 está vigente, o que implicaria dizer, conforme seu art. 5º, inciso III, que as despesas necessárias ao custeio atuarial e financeiro do Sistema Previdenciário Próprio, computadas como aplicação de recurso no ensino, estão limitadas à parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, ou seja, no que exceder aos 25% da Receita de Impostos e Transferências, embora exista ação impetrada em 09/11/2020, junto ao STF, contra referida lei paulista¹¹, ainda sem decisão de mérito. A ação objetiva declarar a inconstitucionalidade do inc. III do art. 5º da LC 1.333/2018, principalmente em razão de conter disposição contrária ao parágrafo 7º do art. 212 da Constituição Federal, que foi incluído a partir da EC nº 108 de 26/08/2020.

⁸ 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.

...
⁵ A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

⁶ As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

⁷ É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.

⁹ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2007/lei.complementar-1010-01.06.2007.html>. Acesso em 03/05/2022.

¹⁰ Certidão de Trânsito em julgado. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344506045&ext=.pdf>.

¹¹ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6046974>. Acesso em 04/05/2021.

No campo das aplicações, os apontamentos da fiscalização das contas dos exercícios de 2019 e 2020 ensejaram recomendações e determinações ao Governo do Estado para que os recursos repassados às Associações de Pais e Mestres - APMs ocorressem de forma que fossem efetivamente aplicados por estas entidades em atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino, dentro do próprio exercício de repasse dos recursos.

Verificou-se que, assim como ocorrido em 2019, quando os repasses foram realizados ao final do mês de dezembro daquele ano, a grande maioria dos repasses de 2020 também foi realizada no mês de dezembro, portanto sem tempo hábil para aplicação dentro do exercício e sendo reprogramados para o exercício de 2021, de forma alheia à recomendação anteriormente exarada por esta Corte de Contas em Parecer Prévio das Contas do Governador de 2019.

Ou seja, o cenário relatado nos anos anteriores permanece inalterado, repasses são realizados sem conclusão e análise das prestações de contas do recurso anterior recebido, com recursos ainda em caixa e sem relatos de qualquer urgência caracterizada que justifique crescentes repasses. A análise realizada permite concluir que o PDDE Paulista representa, s.m.j., somado às evidências coletadas pela fiscalização nos exercícios de 2019 a 2021, um meio de cumprir artificialmente o percentual mínimo de 25% da receita de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, definido pelo art. 212 da CF.

Repasse para as APMs: PDDE Paulista, FDE e Recursos vinculados federais

Repasse para as APMs via PDDE Paulista	R\$ milhares		
	2019 (A)	2020 (B)	2021 (C)
Recursos do Fundeb	568.393	646.817	878.998
Recursos Tesouro	82.839	205.886	4.282
Recursos Vinculados Federais	0	28.297	383.335
Recursos Vinculados Fundo Especial de Despesa	0	0	6.053
Fundo Especial de Despesa - Superávit Financeiro	0	0	21.583
TOTAL	651.232	881.000	1.294.251
TOTAL DE RECURSOS (A + B + C)	2.826.483		

Fonte: Sigeo. Data de atualização: 18/02/2022.

Em face da lei que regulamenta o Fundeb, a partir do exercício de 2021, Lei Federal nº 14.113/2020, os recursos recebidos a este título devem ser aplicados no próprio ano da arrecadação. Em 2021, houve cancelamento de restos a pagar do Fundeb no valor de R\$ 5.074 mil que deve ser glosado, pois não foi computado na apuração da aplicação do Fundeb pelo Estado. Com o cancelamento desse valor, o Estado não cumpriu a

obrigação de aplicar 100% do valor do Fundeb no exercício, restando 0,02% do saldo disponível, que deve ser objeto de nova aplicação no exercício do cancelamento.

O Governo do Estado vem utilizando recursos do Fundeb para pagamento de despesas com inativos da Educação (Insuficiência financeira). Nos exercícios de 2018 e 2019, foram gastos R\$ 3.415.306 mil de recursos do Fundeb por ano para pagamento destas despesas.

Este assunto foi discutido no exame das Contas Anuais de 2018, TC-06453.989.18-8, cujo Parecer Prévio orientou que, a partir do exercício de 2020 e nos quatro seguintes, o Governo do Estado reduzisse anualmente 1/5 do valor de R\$ 3.415.306 mil. Em 2020, o Estado reduziu a utilização de recursos do Fundo para pagamento de inativos em um quinto (1/5) e desembolsou o total de R\$ 2.732.245 mil.

No entanto, o julgado do STF, ADI 5719/SP alterou, em 22/09/2020, importante premissa ao declarar inconstitucional os artigos da lei paulista nº 1.010/2007 que autorizava a inclusão dos benefícios previdenciários dentre as vinculações legais e constitucionais da educação. Além disso, a partir de 2021, a EC nº 108/2020 incluiu o §7º no art. 212 da Constituição Federal, passando a vedar a utilização dos recursos destinados ao Ensino para pagamento de aposentadorias e pensões.

Nestes termos, a alteração introduzida pela citada Emenda Constitucional deve prevalecer, inclusive sobre a modulação exarada na r. decisão deste Tribunal nos autos das Contas 2018.

Apesar desta incompatibilidade, o Estado vem mantendo a referida modulação e em 2021 desembolsou R\$ 2.049.184 mil em recursos do Fundeb para pagamento de inativos.

Além disso, o Estado não considerou nesta apuração a glosa referente ao cancelamento de Restos a Pagar de recursos do Fundeb, no valor de R\$ 5.074 mil e a glosa referente a 3ª parcela do Abono-Fundeb, não paga até 30/04/2022, no valor de R\$ 799.214 mil.

Portanto, dos recursos destinados ao Fundeb, resta saldo total a aplicar no montante de R\$ 2.853.472 mil e, como consequência, o índice gasto com pagamento de profissionais da Educação com recursos do Fundeb, atingiu 66,33% devido a glosa do valor não pago do Abono-Fundeb, e, portanto, ficou abaixo do limite mínimo de 70% definido pelo art. 212-A da CF

Registre-se a promulgação da Emenda Constitucional nº 119, de 27.4.2022, que acrescentou aos ADCT, o artigo 119, a impossibilidade de responsabilização (administrativa, civil ou criminal) pelo descumprimento, nos exercícios de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da CF/88. Todavia, o demonstrado neste exame não se relaciona à dificuldade no emprego dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino em decorrência da emergência pública de saúde causada pela Covid-19.

Evidenciou-se de maneira reiterada a destinação de recursos em finalidades alheias às determinações constitucionais e legais, consubstanciada no pagamento de inativos com recursos do FUNDEB, somado ao descumprimento por três exercícios seguidos (2019/2020/2021) de recursos destinados às APM's (Associação de Pais, Mestres e Alunos) ao final do exercício, sem possibilidade de processamento da despesa em benefício do ensino paulista, haja vista a ausência de retorno concreto de para o alunado paulista.

Não bastasse a gravidade na aplicação de sobreditas despesas, melhor sorte não assiste na efetividade e qualidade dos resultados quando verificados os achados das fiscalizações de natureza operacional, assim como as "Ordenadas", as quais merecem as seguintes considerações:

Quanto à manutenção das escolas estaduais, tanto o Censo Escolar¹² como a IV Fiscalização Ordenada de 2021 – Unidades Escolares – Retorno Presencial, constataram deficiências em inúmeros pontos.

O Censo Escolar apresentou os seguintes números: 1.782 escolas estaduais sem internet banda larga e 214 sem qualquer internet; 407 escolas sem pátio ou quadra coberta; 38 escolas sem banheiro; 7 escolas sem água potável; 2 escolas sem esgoto e 1 sem água.

A IV Fiscalização Ordenada de 2021 – Unidades Escolares – Retorno Presencial visitou 141 escolas estaduais. As principais deficiências encontradas foram: inadequações nos banheiros (58,87%), inadequações nas salas de aula (29,79%), escolas sem Auto de Vistoria dos Corpos de Bombeiros – AVCB no prazo de validade (88,65%).

¹² Realizado pelo(INEP/MEC)em 2020 com dados divulgados em 2021

Tais constatações nas instalações físicas demonstram ambiente inadequado aos alunos da rede estadual, com a possibilidade de interferir no resultado da aprendizagem e na qualidade do ambiente escolar.

E, a teor das fiscalizações operacionais levadas a efeito, registramos o TC nº 0022726.989.21-3, que cuidaram das Medidas Emergenciais realizadas em decorrência da Pandemia da Covid-19, com ênfase nas ações de recuperação de aprendizagem e o TC nº 0022692.989.21-3, que examinou a Eficácia Escolar e Equidade na Rede Pública Estadual.

Em resumo, referidas fiscalizações operacionais cuidaram dos seguintes aspectos:

Fiscalização Operacional - TC nº 0022726.989.21-3 - Secretaria da Educação – Medidas Emergenciais realizadas em decorrência da Pandemia da Covid-19, com ênfase nas ações de recuperação de aprendizagem

Esta Fiscalização Operacional teve por finalidade avaliar a atuação da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo em relação às medidas emergenciais adotadas durante o ano 2021 para garantir o acesso à educação básica e a continuidade do processo educacional, verificando, também, o alcance e o desempenho dos principais programas implementados que visem a recuperação de aprendizagem dos estudantes, considerando as restrições e as adaptações realizadas em decorrência da pandemia provocada pela Covid-19.

Os objetos de fiscalização foram: análise de programas voltados à recuperação dos estudantes, participação e a performance dos alunos durante o período excepcional de pandemia, frequência estudantil no ensino regular e o rendimento escolar.

Constatou-se que: parcela relevante dos estudantes da rede estadual permaneceu à margem do ensino remoto no ano de 2021¹³, quando avaliada a participação estudantil no Centro de Mídias (principal estratégia adotada pela Seduc para continuidade do processo de ensino-aprendizagem em relação às atividades escolares não presenciais); parte dos estudantes da rede estadual de ensino não alcançou a frequência mínima exigida pela LDB, nas disciplinas avaliadas, considerando tanto o ensino remoto quanto o presencial; uma parcela significativa dos alunos da rede estadual

¹³ 621.375 estudantes não tiveram contato com a plataforma; cerca de 1,75 milhão (52,3%) de estudantes não ingressaram na plataforma digital em pelo menos um dos dois primeiros meses do ano de 2021 (foram considerados os meses de fevereiro e março);

apresentou dificuldades no desenvolvimento da aprendizagem, alcançando um desempenho insuficiente.

Quanto aos programas de recuperação estudantil: falhas detectadas nas articulações avaliadas do Programa de Recuperação e Aprofundamento, relacionadas especialmente à falta de abrangência do programa às demais disciplinas do currículo, insuficiência de profissionais alocados, falta de engajamento dos professores e estudantes, e desempenho módico dos educandos nas avaliações diagnósticas e formativas; poucas unidades escolares ofereceram, de fato, o Projeto de Reforço e Recuperação; baixa adesão de alunos inscritos.

Fiscalização Operacional - TC nº 0022692.989.21-3 - Secretaria da Educação – Eficácia Escolar e Equidade na Rede Pública Estadual

O objetivo desta operacional foi o de avaliar a eficácia e a equidade da rede estadual de ensino. Para esse fim, utilizou-se o indicador de efeito escola¹⁴, desenvolvido internamente no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pela equipe técnica da Divisão de Auditoria Eletrônica – AUDESP, com base em um modelo de referência de um nível e utilizando dados transversais. Foram utilizadas técnicas de aprendizado de máquina para selecionar as variáveis e construtos mais relevantes para retirar das médias dos alunos de uma escola no Saeb 2019 a porção devida às suas condições socioeconômicas, levando-se em consideração fatores como a posse de bens, a escolaridade dos pais, a estrutura das famílias e a vulnerabilidade socioeconômica da região da escola.

Como propósito, a Diretoria de Contas do Governador desenvolveu esta fiscalização de natureza operacional, utilizando a pesquisa de referência do campo de estudo da eficácia escolar para averiguar 1) se o indicador de efeito escola de fato ajudou a segregar escolas com características diferentes entre si; 2) quantas e quais políticas, programas e ações da SEDUC¹⁵ atuam no sentido de promover a eficácia escolar na rede estadual de ensino; e 3) quando possível, verificar se a execução dessas políticas

¹⁴ O indicador de efeito escola é uma medida relativa de desempenho: mede a proficiência dos alunos levando em consideração o seu nível socioeconômico. Se a pontuação média de alunos de uma escola é maior do que a pontuação média de escolas com alunos de perfil socioeconômico semelhante, o efeito escola é positivo, ou seja, a escola proporcionou a esses alunos um desempenho melhor do que outras escolas na mesma situação. Se, por outro lado, a pontuação média dos alunos de uma escola está abaixo do que a de outras que atendem alunos nas mesmas condições, esse efeito escola será negativo.

¹⁵ Secretaria da Educação do Estado de São Paulo

obedece a uma lógica de equidade, priorizando as escolas que possuem mais vulnerabilidades. Esses foram os objetivos perseguidos por esta fiscalização.

Para atingir esse objetivo, a fiscalização coletou os dados sobre as escolas e as analisou em grupos segundo o seu perfil socioeconômico — de modo a averiguar a equidade das políticas educacionais — e segundo o seu perfil de eficácia — de modo a examinar quais seriam as características das escolas categorizadas como eficazes e das escolas categorizadas como não eficazes. Os dados sobre a rede estadual foram analisados segundo blocos temáticos, em torno de características apontadas pela literatura em eficácia escolar como as mais comuns em escolas eficazes: um planejamento e uma organização escolares voltadas ao atingimento de metas e resultados bem estabelecidos, com enfoque acadêmico; a construção de um clima escolar positivo e harmonioso; a provisão de infraestrutura física mínima para suportar o funcionamento de processos escolares de qualidade; e a formação de lideranças escolares objetivas, democráticas e com autoridade profissional.

As conclusões gerais da fiscalização, em vista de seus objetivos e em decorrência de todas as análises efetuadas sobre a evidências coletadas, é de que o indicador de efeito escola apresentado pela Audesp de fato é capaz de segregar escolas com características distintas quanto aos seus fatores escolares, mostrando-se interessante seu uso para a seleção de amostras para a fiscalização.

Constatou-se que a Secretaria de Educação possui diversas políticas que atuam para a promoção da eficácia escolar. Em todos os blocos analíticos selecionados, existem linhas de ações que se propõem a atuar nos pontos que a literatura destaca como fatores indutores do bom desempenho acadêmico. Em relação ao planejamento pedagógico focado em resultados, a SEDUC proporciona aos gestores escolares uma linha de base parametrizada, por meio das avaliações externas do SARESP¹⁶ ou do Saeb¹⁷ e das AAP¹⁸, construídas sobre matrizes de competências e habilidades padronizadas; uma meta anual, estabelecida pelo PQE desde 2008; e uma técnica de planejamento, com uma ferramenta de apoio, registro, responsabilização e revisão, por meio do MMR¹⁹. Assim, foi construído junto a cada unidade escolar uma estrutura que permite às equipes realizar um planejamento pedagógico desenhado especificamente

¹⁶ Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

¹⁷ Sistema de Avaliação do Ensino Básico

¹⁸ Avaliação de Aprendizagem em Processo

¹⁹ Método de Melhoria de Resultados

sobre as fragilidades diagnosticadas no alunado, com base em evidências produzidas por um monitoramento periódico.

Considerando ainda a gestão pedagógica, foi demonstrado que as escolas do Programa de Ensino Integral são mais frequentemente eficazes do que as escolas regulares. De 364 unidades em 2018, a rede estadual conta, em 2022, com 2.047 escolas oferecendo ensino integral, tendo aumentado em 8 vezes o alcance desse programa, numa expansão que respeitou a equidade, privilegiando os alunos de nível socioeconômico mais desfavorável. Na linha da equidade, a SEDUC também buscou ofertar, por meio do programa Inova Educação, ao menos alguns componentes curriculares do PEI²⁰ para todas as escolas que permanecem regulares, embora essa medida não resolva a assimetria na rede dentro e fora do PEI. Sobre essa assimetria, é objetivo declarado da SEDUC que, até 2030, 95% das escolas contem com a educação integral, mas o planejamento apresentado pela SEDUC para atingir esse objetivo, no entanto, não parece sólido.

Outro aspecto dessa grande expansão de novos componentes curriculares atingindo muito mais alunos é o aumento da necessidade de formação do Quadro do Magistério da SEDUC. Com nova regulamentação para as ATPC²¹ e o uso do Centro de Mídias da Educação, a SEDUC tem distribuído cursos de formação nos novos componentes e formação continuada em ATPC para o novo Currículo Paulista e outros programas da pasta. A análise de dados de 2020 dá conta de que, naquele ano, pelo menos metade da rede foi capacitada nos componentes do Inova Educação por meio dos cursos ministrados pela EFAPE²².

No entanto, a despeito dessa grande demanda por servidores capacitados, a fiscalização pôde demonstrar que a falta de docentes é um problema generalizado na rede estadual. Há falta de docentes e suporte pedagógico — tanto por rotatividade quanto por absenteísmo — em praticamente metade das escolas da rede, e falta de pessoal administrativo em dois terços. As substituições de professores também ocorrem com dificuldades para dois terços da rede. Esse problema é mais grave nas escolas ineficazes. Em relação a esse ponto, constatamos que falta à Secretaria focar, para além da folha de pagamento, para a produção de informações gerenciais sobre onde e quando

²⁰ Programa de Ensino Integral

²¹ Aulas de Trabalho Pedagógico Coletivo

²² Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores do Estado de São Paulo “Paulo Renato Costa Souza”

os docentes estão deixando alunos sem atendimento adequado. A SEDUC tem se preocupado em redirecionar o suporte pedagógico para a sala de aula, ou utilizar o Centro de Mídias da Educação para compensar a ausência de docentes, mas essa não é uma medida compensatória suficiente para suprir os prejuízos da falta de um docente titular. Ainda que a SEDUC não tenha os melhores dados para caracterizar o problema, a Pasta atua sobre ele, e a política mais evidente foi a recente edição da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, que instituiu novas carreiras no Quadro de Magistério da rede estadual, alterando tanto o aspecto remuneratório quanto a evolução nas carreiras envolvidas. As alterações dessa Lei tornam o magistério mais atraente para ingressantes, mas é necessário um acompanhamento sobre sua efetividade em reter o quadro no médio e longo prazos — tanto a retenção dos novos ingressantes quanto a retenção dos profissionais em exercício hoje que escolham ou não migrar para as novas carreiras — uma vez que o aumento da retribuição ocorreu concomitantemente à instauração de remuneração por subsídios, além da transformação de gratificações proporcionais em adicionais fixos. Assim, o efeito líquido ao longo dos anos e das carreiras dos docentes precisa ser monitorado para que se tenha certeza de que a nova lógica de contratação da SEDUC gerará os resultados, tão necessários, de garantir docentes para todas as aulas e funções.

Na análise sobre a infraestrutura física das escolas, a fiscalização pôde apurar — reafirmando as análises efetuadas pela Audep — que a qualidade das instalações é avaliada por pais e alunos de escolas de forma distinta de acordo com seu perfil de eficácia: escolas mais eficazes tiveram suas instalações (banheiros, refeitórios e salas de aulas) mais bem avaliadas no Saresp 2019 do que as instalações similares em escolas ineficazes. O gasto médio por aluno com obras e reformas é maior nas escolas eficazes do que é nas ineficazes. Paralelamente, foi constatado que as escolas que atendem alunos com maior fragilidade socioeconômico realizam mais solicitações de obras e reformas e, no entanto, recebem menos recursos por aluno do que as escolas que atendem alunos em situação socioeconômica melhor. Assim, sugere-se tanto que a qualidade da infraestrutura interfere na eficácia das escolas, quanto constata-se um problema de inequidade na distribuição de recursos para obras e reformas. Essa situação é oposta ao que acontece com o PDDE²³ Paulista, que, por incluir indicadores

²³ Programa Dinheiro Direto na Escola

de vulnerabilidade no cálculo da distribuição de recursos por escola, acaba revelando um dispêndio médio por aluno tanto maior quanto mais vulnerável a escola.

De todo o exposto, a Fiscalização sugeriu algumas conclusões principais:

Em primeiro lugar, o indicador de efeito escola proposto pela Audesp é capaz de selecionar e agrupar escolas com perfis e características distintas quanto aos seus fatores escolares, constituindo, portanto, métrica interessante para a seleção de amostras de fiscalização. A experiência desta fiscalização específica sugere, no entanto, que sejam utilizados intervalos um pouco maiores do que 1 desvio padrão a mais ou a menos para a diferenciação entre escolas eficazes e não eficazes, de modo a tornar mais evidentes os testes de auditoria, especialmente se envolvidos os de observação e entrevista.

Em relação às políticas voltadas à promoção da eficácia escolar, é possível concluir que a SEDUC possui, em andamento, diversos programas e linhas de ação desenhados para prover os fatores de eficácia escolar elencados na literatura: há políticas para a formação de lideranças, como as formações para Diretores ingressantes; há políticas para induzir o planejamento pedagógico a partir de métricas objetivas de resultados, como o MMR; há programas e diretrizes voltadas ao tratamento e melhoria das relações dentro das escolas, da motivação dos alunos e o incentivo ao seu protagonismo, como o Programa Conviva, o Psicólogos da Educação, o Inova Educação e o mapeamento de competências socioemocionais dentro do currículo; há programas voltados a garantir condições mínimas de infraestrutura às escolas, como o PDDE Paulista; e há mecanismos de formação de lideranças alinhadas às propostas de eficácia escolar, por meio do curso de Diretores Ingressantes.

Essas linhas de ação instauram na rede estadual processos escolares considerados importantes para a formação de escolas eficazes. Mas o que as análises desta fiscalização puderam apurar é que, apesar do cuidado em prover e induzir processos escolares eficazes, a SEDUC falha justamente no que a literatura aponta como a grande fragilidade dos países em desenvolvimento: a estrutura básica, provendo prédios escolares em boas condições e a quantidade adequada de professores para ministrar as aulas. E essas carências acabam por minar a efetividade das demais políticas, por mais bem desenhadas que elas sejam. Sem o básico para funcionarem, não retornam todos os resultados que poderiam, gerando ineficiências no gasto público.

As análises da Audep concluíram, e foram exploradas pela fiscalização, que, das variáveis disponíveis, aquelas ligadas à manutenção dos prédios escolares foram as que mostraram as maiores correlações com o IEE²⁴.

Enquanto a má qualidade dos prédios escolares interfere na eficácia por não prover o espaço adequado para que os processos escolares ocorram a contento, a falta de docentes interrompe a própria execução desses processos escolares. O planejamento pedagógico é prejudicado com a descontinuidade da equipe da escola. A formação de professores perde eficácia pelo desligamento de docentes da rede. O trabalho, junto aos alunos, dos novos componentes introduzidos pela SEDUC de 2019 para cá é prejudicado pela inassiduidade dos docentes.

Assim, a verificação do atendimento ao limite constitucional (previsto na CF/88-25% ou na CE/89-30%) é aspecto secundário a par da considerável destinação de parcela dos recursos em despesas não elegíveis (inativos/pensionistas) ou não processadas (despesas com APM's), somada à precariedade nas condições das infraestruturas escolares, conforme constatado na Fiscalização Ordenada e nas fiscalizações de natureza operacional, o que evidencia grave irregularidade na gestão das Contas Anuais, de difícil reparação face aos expressivos valores empregados e de improvável complementação até o exercício financeiro de 2023, conforme previsto no parágrafo único do art. 1º da Emenda Constitucional nº 119, de 2022.

SAÚDE

Preliminarmente, é premissa legal que as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pelo Estado devem ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde²⁵.

O Manual de Demonstrativos Fiscais 2021 disciplina que o repasse da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais que os entes federativos devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde deve ser feito diretamente ao respectivo Fundo de Saúde²⁶.

²⁴ Indicador de Efeito Escola

²⁵ Art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141/2012.

²⁶ Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 11ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2021. p. 391/392.

Não sem razão, já que a Lei nº 8.080/90, em seu art. 33, dispõe expressamente que os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) devem ser depositados em conta especial, inclusive na esfera estadual.

E essa segregação não significa que o uso do Fundo de Saúde é somente para recebimento de recursos de outros entes federativos (especialmente federais), já que não encontra guarida na legislação, tanto nas leis anteriormente citadas (**em que devem estar todos os recursos, inclusive do Tesouro**), como na Lei Complementar Estadual nº 204/1978, que instituiu o FUNDES, por não excluir os recursos originários do Tesouro, tampouco restringir a recursos exclusivamente federais.

“Artigo 2º - Constituição receitas do Fundo:

I - dotações consignadas no orçamento do Estado e créditos adicionais que lhe sejam destinados;

II - recursos auferidos pela prestação de serviço ou fornecimento de bens;

III - auxílios, subvenções, contribuições, transferências e participações em convênios e ajustes;

IV - doações de pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais;

V - produto de operações de crédito;

VI - rendimentos, acréscimos, juros e correções monetárias provenientes de aplicação de seus recursos;

VII - outras receitas”

E dando contornos finais à exigência legal de que devem estar todos os recursos, inclusive do Tesouro, destinados às ações e serviços públicos de saúde em contas bancárias do Fundo de Saúde, tem-se que o Fundo de Saúde constituir-se-á em **unidade orçamentária e gestora dos recursos**²⁷ destinados a ações e serviços públicos de saúde e demonstrará a **disponibilidade de caixa** e a vinculação de recursos, bem como deve elaborar **demonstrações contábeis segregadas**, visando atender às regras estabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001²⁸.

O Governo do Estado demonstrou que investiu o percentual de 12,73% da Receita de Impostos e Transferências, conforme apuração efetuado no 4º trimestre do exercício de 2021, atendendo o limite mínimo fixado na Lei Complementar nº 141/2012²⁹,

²⁷ Art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012

²⁸ Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 11ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2021. p. 392.

²⁹ Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.

apresentando uma redução em relação ao aplicado no exercício anterior, que foi de 13,94%.

Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde declarado pela gestão estadual

	Em R\$
	2021
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA	166.139.474.204,19
DESPESAS - FUNÇÃO SAÚDE ⁽¹⁾	22.767.724.690,32
EXCLUSÕES	1.616.945.644,41
Despesas excluídas	1.603.286.223,36
Cancelamento de Restos a Pagar	13.659.421,05
DESPESA LÍQUIDA	21.150.779.045,91
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	12,73%

Fonte: Evento 48.3 do TC-005074.989.21-1

(1) Considera a despesa liquidada e a inscrita em Restos a Pagar sob função saúde e fontes de recurso tesouro.

Do importe declarado, os recursos transferidos aos municípios representaram 5% dos gastos em ações e serviços de saúde em 2021 e foram majoritariamente direcionados por emendas e demandas parlamentares (70,88%), em montante bem acima ao destinado para o Programa “Dose Certa” (de medicamentos do componente básico da assistência farmacêutica) e para o Programa “Atenção Básica”, de certa forma avocando o papel consignado na legislação aos espaços de negociação e pactuação entre gestores (Comissões Intergestores Bipartite e Regionais) e ao Conselho Estadual de Saúde.

Porém, não há como conferir fidedignidade à aplicação demonstrada pelo Governo do Estado, uma vez que o cálculo das despesas de saúde para fins da apuração da aplicação dos recursos mínimos pela gestão estadual foi baseado em registros inconsistentes (de fonte de recursos, fonte detalhada, cotas, demonstrativos e UO) e em recursos movimentados sob a conta única do Estado, em detrimento da autonomia pretendida pela legislação a SES/SP com a conta especial.

Entre as implicações, tem-se o potencial de embaraçar o controle social, pois não permite a identificação do credor; o risco de apropriação de recursos do fundo por outras Secretarias sem a coordenação da SES/SP, aumentando o risco de aplicação de recursos em ações não previstas pelo PES; de diminuir a autonomia ou inoperância do Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde e de diminuir a necessidade de elaboração de Demonstrações Contábeis segregadas do FUNDES, considerando que o fundo, à exceção dos recursos federais, somente existe em sistema (SIAFEM/SIGEO),

citação em normas (LDO, LOA e Decreto de programação orçamentária) e citação em registros administrativos (contratos, convênios e prestações de contas).

Quanto aos aspectos de planejamento e programação, registro que os instrumentos para o planejamento no âmbito do SUS são o Plano de Saúde, as respectivas Programações Anuais e os Relatórios de Gestão, que devem se interligar sequencialmente, compondo um processo cíclico de planejamento para operacionalização integrada, solidária e sistêmica do SUS³⁰.

O Plano de Saúde deve ser o instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS para o período de 4 (quatro) anos, explicitando os compromissos do governo para o setor saúde, norteando a elaboração do planejamento e orçamento do governo correspondente, e refletindo, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera³¹.

A Programação Anual de Saúde (PAS) é o instrumento que deve operacionalizar as intenções expressas no Plano de Saúde e tem por objetivo anualizar as metas do Plano de Saúde e prever a alocação dos recursos orçamentários a serem executados³².

O Relatório de Gestão (RAG) é o instrumento de gestão com elaboração anual que permite ao gestor apresentar os resultados alcançados com a execução da PAS e orienta eventuais redirecionamentos que se fizerem necessários no Plano de Saúde³³.

E, por fim, o Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) é um instrumento de monitoramento e acompanhamento da execução da PAS e deve ser apresentado pelo gestor do SUS até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Casa Legislativa do respectivo ente da Federação³⁴.

Feito essas considerações sobre as definições que compõem o planejamento da Saúde no Estado de São Paulo, as análises realizadas pela DCG, sobre o PPA 2020-2023, a LDO 2021 e a LOA 2021, bem como sobre o PES 2020-2023; a PAS 2021, os

30 Art. 95, caput e §1º, da Portaria de Consolidação nº 1/2017

31 Art. 95, §2º e 96 da Portaria de Consolidação nº 1/2017

32 Art. 97 da Portaria de Consolidação nº 1/2017

33 Art. 99 da Portaria de Consolidação nº 1/2017

34 Art. 100 da Portaria de Consolidação nº 1/2017

RDQAs de 2021 e o RAG 2021³⁵, sopesadas as manifestações da SES/SP³⁶, autorizam a concluir que:

- a elaboração e a aprovação do PES 2020-2023 ocorreram respectivamente após a elaboração e a aprovação do PPA 2020-2023, apesar da exigência de ordem diversa preconizada pelo art. 15, X, da Lei nº 8.080/1990 e pelo art. 95, §2º, da Portaria de Consolidação nº 1/2017, sob a lógica do planejamento de saúde ser orientador do planejamento orçamentário;

- o envio da PAS 2021 em 30/04/2020³⁷ e da PAS 2022 em 28/04/2021³⁸ ao Conselho de Saúde não propiciou tempo hábil para a avaliação e aprovação antes da data de encaminhamento da LDO 2021 e da LDO 2022, ocorridas em 30/04/2020 e 28/04/2021³⁹ (respectivamente), nos termos exigidos pelo art. 36, §2º, da Lei Complementar nº 141/2012;

- houve ações orçamentárias, produtos e indicadores de produtos do PPA 2020-2023 e/ou da LDO 2021 e/ou da LOA 2021 (Tabela 1) sem vinculação a diretrizes, objetivos, metas e indicadores nos instrumentos de planejamento de saúde (PES 2020-2023, PAS 2021, RDQAs de 2021 e RAG 2021);

- houve ações orçamentárias, produtos e indicadores de produtos da LOA 2021 (Tabela 2) não previstos no PPA 2020-2023 e na LDO 2021, bem como sem vinculação a diretrizes, objetivos, metas e indicadores nos instrumentos de planejamento de saúde (PES 2020-2023, PAS 2021, RDQAs de 2021 e RAG 2021);

O RAG de 2020, instrumento que deveria orientar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em Saúde em 2021, bem como respectivo Parecer Conclusivo do Conselho Estadual de Saúde, não recomendaram a inclusão das ações de “CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES DE SAÚDE”, “CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES DE SAÚDE - HOSPITAL DE BEBEDOURO” e “ATENDIMENTOS POR MEIO DOS MUTIRÕES DE SAÚDE” na PAS 2021 e conseqüentemente o seu financiamento (por meio da LOA 2021).

³⁵ Os instrumentos de planejamento SUS estão disponíveis em <<https://www.saude.sp.gov.br/ses/perfil/gestor/documentos-de-planejamento-em-saude/>> Acesso em abr/2021

³⁶ Evento 60.2 do TC-005074.989.21-1

³⁷ Resposta ao item 3 da Requisição DCG-1 nº 35/2021

³⁸ Ofício GPS nº 025-2021

³⁹ Datas de envio das LDOs 2020 e 2021 extraídas do trâmite dos projetos no site da ALESP (pesquisa da legislação)

- metas distintas foram estipuladas para indicadores em comum do PES 2020-2023 e do PPA 2020-2023, bem como da PAS 2021 e da LDO 2021;

- houve casos de incompatibilidade (falta de correspondência) na vinculação entre indicadores e metas do PES 2020-2023 e indicadores e produtos do PPA 2020-2023.

Da análise do Plano de Saúde Plurianual ou Plano Estadual de Saúde (PES), constatou-se que 55,91% das 93 metas do PES 2020-2023 estipuladas para 2021 foram alcançadas; 23 de 41 metas não alcançadas tiveram como justificativa da SES/SP o impacto da pandemia.

- houve descontinuidade do Projeto Hora Marcada, presente na meta “D5.4.4- Viabilizar agendamento de consultas médicas, exames e procedimentos clínicos por meio do aplicativo Hora Marcada” do PES 2020-2023, no produto “Hora Marcada” do PPA 2020-2023 e na ação orçamentária “2602 - Agendamento de consultas médicas, exames e procedimentos clínicos – Hora Marcada” da LDO 2021⁴⁰.

Enfatizo, ainda, a avaliação quanto ao cumprimento das metas para a saúde, considerando as metas e prioridades estabelecidas na LDO 2021, em que figuram 18 indicadores de resultado de programa e 61 indicadores de produtos voltados à saúde.

As análises realizadas pela DCG sobre a LDO 2021 e a LOA 2021, bem como sobre o documento “PPA 2020 - 2023 AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO PROGRAMA ACUMULADO ATÉ 2021”⁴¹, autorizam a concluir que:

- os 18 indicadores de resultado de programa relacionados a saúde na LDO 2021 não estiveram presentes na LOA 2021;

- houve metas de indicadores de produto para saúde estabelecidas na LDO 2021 que não estiveram presentes na LOA 2021;

- houve metas de indicadores de produto para saúde estabelecidas na LDO 2021 com valores inferiores na LOA 2021;

- 16 de 38 metas não alcançadas no exercício de 2021 tiveram como justificativa da SES/SP o impacto da pandemia;

⁴⁰ Na justificativa para a meta na RAG 2021 constou: “O Projeto Hora Marcada foi descontinuado, já solicitado a exclusão do PPA”.

⁴¹ Evento 61.8 a 16 do TC 5075.989.21-0 - Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira - Contas do Governador

- 22 de 38 metas não alcançadas da LDO 2021 não tiveram menção a pandemia na justificativa;

Quanto à aplicação dos recursos vinculados ao SUS, o montante de despesa liquidada sob recursos financeiros Sistema Único de Saúde foi de R\$ 31.542.654.851,4. Dessa monta, 2,41% envolveram fornecimentos de medicamentos, materiais de consumo e serviços em decorrência de decisão judicial no âmbito da SES/SP.

Tabela 18 –Despesa liquidada sob recursos financeiros do SUS pela SES/SP em 2021 decorrente de decisão judicial

<i>Código Nome Item</i>	<i>Despesa liquidada</i>
33903035 - MEDICAMENTOS FORNECIDOS POR DECISÃO JUDICIAL	R\$ 589.294.123,41
33903036 - OUT.MAT.CON.S.DECORRENTE DE DECISAO JUDICIAL	R\$ 105.233.805,18
33903967 - SERVICOS DECORRENTES DE DECISAO JUDICIAL	R\$ 66.473.240,62
Total	R\$ 761.001.169,21

Fonte: Sigeo

Em síntese, a avaliação levada a efeito pela Fiscalização aponta 42 ocorrências concernentes às fases de elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual, Cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, Transferências dos recursos aos fundos de saúde, Aplicação dos recursos vinculados ao SUS, Destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde, Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde, Fiscalização do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Avaliação e Auditoria do SUS sobre a gestão de saúde, todas descritas analiticamente no inciso XI – Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal/Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, seguidas de propostas de determinações e recomendações, que endosso em sua totalidade.

Acrescento ainda o resultado da avaliação desenvolvida nos autos da **Fiscalização Operacional TC -00022697.989.21-8, que tratou do diagnóstico sobre a oferta de leitos de Unidades de Terapia Intensiva voltados ao SUS no estado e as condições de funcionamento das unidades da rede própria estadual com foco nos serviços que são prestados ao paciente usuário do SUS.**

As conclusões basearam-se na análise sobre a memória de cálculo que compôs o diagnóstico do Plano Estadual de Saúde (PES) 2020-2023 e na análise dos dados obtidos por meio de pesquisa com uso de planilha (respondida integralmente por 70

hospitais, ou seja, índice de resposta de 97,22%) conjugada com a análise do obtido por meio de pesquisa documental em registros administrativos de parte desses hospitais.

Principais achados:

A avaliação da gestão estadual sobre a adequação da rede de leitos de UTI voltados ao SUS no Estado de São Paulo no Plano Estadual de Saúde (PES) 2020-2023, e por extensão em 2021, se mostrou enviesada, especialmente pelo emprego de número de internações esperadas subestimadas e pela utilização não ajustada dos dados do CNES⁴², dificultando a detecção de situações-problema de insuficiência de leitos de UTI SUS, em que a demanda supera a oferta, e de ociosidade pelo excesso de leitos de UTI SUS.

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

Por sua vez, os dados e os registros administrativos (a exemplo de declarações dadas em complemento e folhas de ponto) obtidos junto as UTIs dos hospitais da rede própria estadual revelaram UTIs sem atendimento a padrões mínimos para o funcionamento estipulados pela RDC nº 7/2010 da Anvisa⁴³ e pela Resolução CFM⁴⁴ nº 2271/2020, com potencial de comprometer a qualidade dos serviços prestados ao paciente usuário do SUS. Envolvendo recursos humanos, há UTIs sem coordenador enfermeiro, coordenador fisioterapeuta e/ou médico diarista; UTIs em que há coordenador e responsável técnico, médico diarista, coordenador de enfermagem e/ou coordenador de fisioterapia sem título de especialista em Terapia Intensiva; e UTIs em que os profissionais de saúde prestam assistência a pacientes de outras áreas do hospital durante o horário em que estão escalados para atuação na UTI.

Relacionado a recursos materiais (equipamentos), há UTIs que não dispõem dos requisitos mínimos de funcionamento em razão da insuficiência de equipamentos como “Aspirador a vácuo portátil” ou “Cilindro transportável de oxigênio” e UTIs que não cumpririam os requisitos mínimos para funcionamento em situação de plena capacidade (em que todos os leitos existentes estão operacionais), por não atingir a proporção de

⁴² Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

⁴³ Agência Nacional de Vigilância Sanitária

⁴⁴ Conselho Federal de Medicina

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

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

Entre os instrumentos de gestão das UTIs, foram identificados problemas no gerenciamento de risco, no uso de indicadores para avaliação do funcionamento global das UTIs e no uso dos protocolos como estratégia de gestão. Há UTIs sem gerenciamento de riscos ou não gerenciando riscos críticos, como o risco de “alocação de pacientes de UTIs em unidades que ofereçam nível de cuidados inferior ao requerido (em semi-intensiva, sala de emergência, entre outros)”, e assim limitando a capacidade das equipes de UTI dos hospitais da rede própria estadual em contribuir na redução de eventos evitáveis.

No que diz respeito a apuração dos indicadores de avaliação do funcionamento global da UTI, não há aderência plena de UTIs ao estipulado pela RDC⁴⁵ 7/2010 da Anvisa, dificultando a realização de consolidações e a identificação de fatores comuns e peculiares que afetam, positiva ou negativamente, o desempenho global das UTIs e tendo potencial de impactar negativamente o processo de tomada de decisão do gestor estadual do SUS/SP.

A taxa de ocupação apurada pelas UTIs evidenciou que há margem para ganho de eficiência no uso dos recursos de UTI da rede própria estadual, entre aquelas com taxa de ocupação abaixo de 80%, e para desenvolvimento de medidas objetivando mitigar a possibilidade de recusa ou desvio para outras unidades que não a UTI de pacientes críticos por UTIs com taxa de ocupação superior a 85%. A análise dos mapas de entrada e saída possibilitou identificar uma UTI, cuja taxa de ocupação variou de 55,86% (em

⁴⁵ Resolução de Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária

2018) para 35,33% (em 2020), que não teve admissões no mês de setembro de 2021 por falta de demanda intra e inter-hospitalar, o que sugere ociosidade.

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

8. FISCALIZAÇÃO ACOMPANHAMENTO ESPECIAL COVID-19 (TC – 5076.989.21-9)

As análises se deram em continuidade às iniciadas em processo específico do exercício de 2020⁴⁶. Instituída com o propósito específico de avaliar situações extraordinárias, o Processo de Acompanhamento Especial foi autuado para a finalidade de instruir fatos relacionados à gestão estadual das medidas de enfrentamento à pandemia da Covid-19, sem prejuízo de eventuais análises abrigadas em autos próprios/específicos.

O desempenho da economia paulista no contexto da pandemia evidenciou em dezembro/2021⁴⁷, segundo relatório disponibilizado pela Secretaria de Fazenda – SEFAZ, um avanço real de 10,5% na receita tributária em relação a dezembro/2020:

A receita tributária⁴⁸ do estado de São Paulo, em dezembro de 2021, totalizou R\$ 20.755,4 milhões. Esse valor representa avanço real⁴⁹ de 10,5% em relação ao mesmo mês de 2020. Em relação ao observado no mês anterior, houve também crescimento de 8,6% e, no acumulado do ano, o aumento observado é de 14,8%. O indicador de tendência⁵⁰ naturalmente também aponta queda de 14,8% uma vez que em dezembro os períodos coincidem. (grifos nossos)

⁴⁶ TC-015493.989.20 – Acompanhamento especial Covid-19 – exercício de 2020

⁴⁷ Relatórios da Receita Tributária – referência janeiro/2022. Disponíveis em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rios-da-Receita-Tribut%C3%A1ria.aspx>. Acesso em 15/02/2022.

⁴⁸ Composta por ICMS, PVA, ITCMD, Taxas e Outras Receitas.

⁴⁹ Nesta seção e na próxima, todos os valores e taxas de variação são reais, deflacionados pelo IPCA, cuja metodologia considera como base o mês de recolhimento. Quando o valor ou comparativo for nominal, será citado.

⁵⁰ Indicador de doze meses ou indicador de tendência é a taxa de variação real dos valores acumulados nos últimos doze meses, comparativamente aos doze anteriores.

Especificamente quanto ao ICMS e tratando-se de valores reais através do IPCA, em dezembro/2021 o avanço é de 13,1% (em novembro foi de 6,4%) em relação ao mesmo mês de 2020.

De outra parte, se o cenário fiscal apresentou sinais de melhora, já as apurações da fiscalização nos autos do Processo de Acompanhamento Especial (Covid-19) evidenciaram falhas nos seguintes tópicos:

- Ausência de participação do Conselho Estadual de Saúde nas equipes e comitês multidisciplinares relacionados ao enfrentamento da pandemia;
- O Governo do Estado de São Paulo não adotou a criação de programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas à Covid-19;
- Os mecanismos de identificação para saber se uma despesa é relacionada ao combate à pandemia da Covid-19 são questionáveis, demonstrando a fragilidade do fluxo do sistema de informações responsável por identificar e contabilizar as despesas afetadas e decorrentes especificamente do combate à pandemia, com fortes indícios de superavaliação das despesas identificadas pelo Sistema de Informação Contábil e levadas à publicização pelo Portal de Transparência;
- As doações de valores e espécie, serviços, materiais de consumo e bens permanentes apresentaram falhas de contabilização, demandando recomendação para a sua informação completa e tempestiva;
- Ausência de esclarecimentos quanto à destinação que foi dada aos recursos em espécie recebidos em doação de particulares e destinados ao enfrentamento da Covid-19;
- O Portal de Transparência apresenta deficiências quanto aos requisitos de autenticidade e primariedade da informação, tais como a necessidade de que a totalidade dos dados estejam disponibilizados, sem partes omitidas.
- As divergências estendem-se aos dados informados no Portal e aqueles verificados no sistema de informação contábil;
- - Ausência de atuação do Grupo Normativo de Auditoria e Controle da Saúde (GNACS) nas ações planejadas para o enfrentamento da COVID-1, tendo por fundamento equivocada interpretação da Resolução do Secretário da Saúde SS nº 27m de 13.3.2020;

- Ausência de atuação do Controle interno concentrado sobre as ações programadas e idealizadas para o enfrentamento da pandemia e seus efeitos, tanto na área da saúde, como nas demais áreas;

- Ausência de renovação do estado de calamidade pública declarado no Estado de São Paulo por meio do Decreto nº 64.879 de 20/03/2020, reconhecido pelo Poder Legislativo no Decreto Legislativo nº 2.493 de 30/03/2020, com efeitos até 31/12/2020 e sem renovação até a conclusão dos relatórios relativos aos autos de acompanhamento especial, cujas implicações incluem:

- a cessação de permissão para aquisições por procedimento de dispensa de licitação;

- a cessação da possibilidade de desvio das finalidades de recursos dos fundos estaduais, para utilização no combate à pandemia; e

- a não aplicação do artigo 65 da LRF para o exercício de 2021, cuja permissão, até 31/12/2020 era de que, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pela Assembleia Legislativa, estavam suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 (apuração das despesas com pessoal) e 31 (apuração da dívida consolidada). Ainda, estavam dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho.

Em item próprio do processo de acompanhamento especial encontram-se mencionadas ações de controles em autos próprios por parte deste Tribunal, bem como por outros órgãos de controle (Ministério Público de Contas, Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União).

Cabe ressaltar que a análise em autos próprios, sujeitos a julgamento, não exime o gestor de adotar providências, ainda que diferentes os ordenadores de despesas e delegadas as competências dos atos materiais, subsiste a responsabilidade intrínseca ao poder de cautela e de supervisão ministerial do Chefe do Poder Executivo, a teor do Decreto Federal nº 200, de 1967.

A este título, sob a instrução das diretorias e unidades regionais de fiscalização, foram autuados 202 autos específicos para analisar convênios, ajustes, prestações de contratos com o terceiro setor, contratos administrativos, relacionados ao enfrentamento da pandemia, totalizando R\$ 2,9 bilhões, aproximadamente nos exercícios de 2020 a 2021.

Neste tópico a maior parte das contratações relacionadas ao enfrentamento da Covid-19 estão em tramitação, sendo concluída como irregular as realizadas entre a Coordenadoria Geral de Administração (CGA) da Secretaria da Saúde (SES) e a Ortomedical – Comércio Atacadista de Materiais Médicos e Hospitalares (TC-27579.989.20), a Comercial Cirúrgica Ipero Ltda (TC-1357.989.21).

5. FISCALIZAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITAS

No tópico destinado à Renúncia de Receitas, melhor sorte não assiste, vez que desde a instrução das Contas do Governador do exercício de 2017, os trabalhos de fiscalização concluem que não há evidências na sua gestão de que estejam atendendo a interesses bem selecionados, estruturados e planejados.

Com a inclusão do inciso IV ao §3º do art. 198 do Código Tributário Nacional, portanto, sem mais o argumento de sigilo fiscal, a administração reconheceu que, dentre os controles e sistemas disponíveis, não há gerência capaz de informar a renúncia em que incorre cada contribuinte beneficiário, portanto, a fiscalização continua com limitações para a avaliação da efetividade desta política pública.

As reincidências no descumprimento das determinações deste TCESP, identificadas a seguir e que constaram de pareceres das contas de 2017 a 2020, bem como do descumprimento de instruções do TCESP, submetidos à Augusta Assembleia para ratificações e julgamentos das contas do governador, constituem requisitos, S.M.J., para aplicação de multa disciplinada no art. 104,VI, da LC 709/93.

Quadro 10: Determinações do exercício de 2020, com conteúdos similares a determinações de exercícios anteriores

Ressalvas, Determinações e Recomendações:	Exercício	Descrição	Categorização
Ressalvas:	2020	Determinações decorrentes das ressalvas: Ao Governo do Estado: Determinações 6 a 10; À Secretaria da Fazenda e Planejamento: Determinações 19 a 21.	Renúncia
Determinações	2020	Ao Governo do Estado de São Paulo, para que: 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 de promoção da competitividade e fomento ao desenvolvimento econômico e social, relacionando as renúncias de receitas a outras ferramentas de fomento;	Estudos e diagnóstico prévio

Determinações	2020	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;	Lei em sentido estrito
Determinações	2020	8. Somente conceda incentivos fiscais com a devida comprovação de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal ;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	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;	Atuação do controle interno
Determinações	2020	10. Prossiga com o Plano de Ação e o Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;	Plano de Ação
Determinações	2020	À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que: 16. Deixe de propor minutas de decreto como meio hábil para a concessão de benefícios tributários;	Lei em sentido estrito
Determinações	2020	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 ;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	18. Somente encaminhe minutas de atos concessórios de benefícios tributários relativos ao ICMS que estejam amparadas em convênios aprovados e ratificados pelo CONFAZ ;	Confaz
Determinações	2020	19. Promova a consolidação metodológica da estimativa das renúncias de receitas de modo a permitir sua comparabilidade ao longo do tempo e ...	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	19. ... as incluir na escrituração contábil do Estado, conforme orientações da Instrução de Procedimentos Contábeis nº 16;	Reconhecimento contábil
Determinações	2020	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, ...	Confaz
Determinações	2020	21.1 ... 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;	Lei em sentido estrito
Determinações	2020	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 ;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	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	Estudos e diagnóstico prévio
Determinações	2020	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, ...	Mensuração
Determinações	2020	21.4 ... sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e ...	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)

Determinações	2020	21.4 ... o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados;	Avaliação e Monitoramento
---------------	------	----------------------------------------------------------------------	---------------------------

Fonte: Elaborado pela fiscalização

Nota: As determinações 17, 18, 21.1 e 21.2, destacadas em azul, tiveram alguma evolução de cumprimento quanto ao que foi determinado.

6. PANORAMA DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS E PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR

A este título, o panorama geral da Terceirização, cingindo-se a contratação de serviços prestados ao Poder Executivo, para atendimento de suas necessidades de apoio administrativo, manutenção de máquinas e equipamentos, limpeza, vigilância, copeiragem, consultorias, locação de bens e serviços, transporte, armazenagem, serviços gráficos, seguros, gerenciamento de veículos, alimentação, serviços hospitalares entre outros e às Parcerias firmadas com o terceiro setor, para prestação de serviços públicos, finalísticos ou não, disponibilizados à população, e que ocorrem sob a responsabilidade do órgão público contratante.

Ressaltamos que a partir de 2021, passaram a ser observadas, dentre os demonstrativos fiscais publicados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, a adoção das principais análises e recomendações pertinentes à inclusão da contratação de forma indireta de mão de obra, através das Organizações Sociais, dentre a despesa com pessoal do Estado.

A gestão estadual paulista não dispõe de uma unidade centralizadora, capaz de realizar um fluxo de informações, com comunicação efetiva entre os órgãos e respectivas unidades orçamentárias e gestoras, capaz de coletar, de forma confiável, informações que forneçam uma visão global de todo o Estado. A Corregedoria Geral de Administração (CGA), órgão responsável pelo seu monitoramento e controle, não possui ações de controles de atuação regular, permanente e sistemática, dispondo de pequena equipe e ferramentas de apoio obsoletas (software). As fragilidades e inconsistências encontradas não permitiram a conclusão, pela Fiscalização, da correção dos controles, dado o nível de confiança das informações quantitativas e financeiras oferecidas.

Constatou-se que, no dia 31 de outubro de 2021, existiam 8.828 contratos de serviços terceirizados vigentes, celebrados pelas Secretarias Estaduais e Procuradoria Geral do Estado, totalizando o montante global de R\$ 33.374.066 mil

Com referência aos valores envolvidos dos contratos de serviços terceirizados vigentes, os serviços técnicos de informática, os serviços de vigilância e os serviços de

limpeza são os que possuem maior representatividade. Juntos somam 40% (cerca de R\$ 13.462.214 mil) dos valores de todos os contratos.

A identificação de substituição de mão-de-obra finalística através de contratos de prestação de serviços terceirizados, mostrou que, dentre os 8.828 contratos vigentes no Estado de São Paulo em outubro/2021, aqueles que possivelmente têm mão-de-obra exercendo atividade fim do órgão ou em substituição a servidores ou empregados do quadro pessoal da contratante, implicaram em 3.496 contratos (40% do total), que totalizam em conjunto o valor global contratual de R\$ 18.058 milhões (54% do total).

O estudo de caso levado a efeito no DETRAN em item próprio da análise do processo Acessório TC-005072.989.21-3 – Lei de Responsabilidade Fiscal evidenciou riscos trabalhistas, previdenciários e por conseguinte financeiros, citados em processos trabalhistas (como desvio de função tanto dos agentes efetivos quanto aos prestadores de serviços terceirizados), e a fragilidade dos controles internos (inexistentes naquela Autarquia) para identificar parcelas que são referentes a atividades de apoio e outras não, possibilitando um registro contábil mais fidedigno e em conformidade com as legislações em vigor.

Há na estrutura do Estado relevante número de contratos terceirizados que devem ser acompanhados primordialmente pelo controle interno de cada órgão para mitigação de riscos trabalhistas, previdenciários e por conseguinte financeiros.

7. FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS REALIZADAS NO EXERCÍCIO

Destaco, por conferir relevantíssimo aspecto pragmático aos trabalhos, o acompanhamento desenvolvido pela nossa Diretoria de Contas do Governador e as Unidades de Fiscalização da Casa quanto ao desempenho operacional da Administração Paulista, em função daquilo que fora antevisto no planejamento orçamentário, nos programas e ações governamentais, tanto em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, quanto acerca da alocação e uso dos recursos públicos no tocante a sua economicidade, eficiência, eficácia e na melhoria dos fluxos dos processos ali analisados, contribuindo com análises técnicas, objetivas e com recomendações para o aperfeiçoamento dos resultados das políticas públicas e a prestação de serviços públicos.

Cumprir registrar que a fiscalização ocorreu com limitações, como: (I) solicitações de dilação dos prazos iniciais das requisições e/ou atendimento de itens de forma

divergente da estabelecida, (II) respostas aos itens requisitados enviadas de forma parcial e/ou incompleta, ensejando novas requisições, (III) respostas a pesquisas enviadas não respondidas, respondidas incorretamente ou de forma incompleta, (IV) impossibilidade das visitas *in loco* e, (V) dados fornecidos com inconsistências.

Ao todo foram desenvolvidas 09 (nove) fiscalizações operacionais, que trataram em síntese:

1. Gestão de Recursos Hídricos (outorgas/cobranças)- TC - 00024392.989.21

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

Os motivos para monitoramento da fiscalização em exame foram: emissão, pelo Governo Federal, de alerta de emergência hídrica para o Estado de São Paulo em maio de 2021; divulgação de dados pelo Sistema Interligado Nacional (SIN) alertando que o país vivencia a pior crise hídrica dos últimos 91 anos, afetando os setores de energia e agronegócio; conforme Portal dos Mananciais da Sabesp, os reservatórios que abastecem a Região Metropolitana têm apresentado sensíveis quedas em seu volume operacional.

Constatou-se que das treze propostas de encaminhamento efetuadas em 2016, seis não foram implementadas, uma foi parcialmente, duas encontram-se em implementação e quatro foram implementadas.

Entre as propostas implementadas salienta-se a evolução da implantação da cobrança pela utilização dos recursos hídricos em todas as 22 UGRHI⁵¹ do Estado, com emissão de boleto e efetiva arrecadação. Essa medida, colabora para reconhecer a água como bem público de valor econômico, dando ao usuário uma indicação de seu real valor e incentivando o uso racional e sustentável da água.

⁵¹ UGRHI – Unidades Hidrográficas de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo

Em processo de implementação, estão o aprimoramento do processo de concessão de outorgas e a conclusão da emissão das outorgas no prazo previsto na legislação. A coexistência entre processos físicos e eletrônicos para concessão de outorga foram analisados separadamente e quanto aos físicos, observou-se que algumas Diretorias de Bacias não têm controle sobre as informações, desconhecendo as quantidades de processos físicos em análise, concedidas e pendentes.

Em relação às propostas não implementadas, identificamos: ausência de um plano de fiscalização que integre e aperfeiçoe as atividades fiscalizatórias das diversas Diretorias de Bacias; em relação ao DAEE, ausência de controle interno sobre as solicitações/demandas externas (Justiça, Ministério Público, Prefeituras entre outros); ausência de cadastro de postos de monitoramento (pluviométricos, fluviométricos e piezométricos) quantitativo atualizado, fidedigno, que auxilie no controle gerencial dos recursos hídricos; ausência de regulação de cobrança para usuários rurais pela utilização de recursos hídricos não-consuntivos ou consuntivos (incluindo irrigação), sem distinção de usuário; ausência de implementação da contraprestação financeira pelo uso das águas nas unidades de conservação, considerando a prestação de serviços ambientais; inscrição da dívida ativa não detalhada por bacia.

2. Imunização da População Humana TC- 022694.989.21-1

Analisou a operacionalização pela Secretaria de Estado da Saúde quanto às atividades que concernem a vacinação da população humana, averiguando aspectos relacionados à legalidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da ação “4124 – Imunização da População Humana”.

O escopo iniciou-se com a análise da cobertura vacinal no Estado de São Paulo entre os anos de 2019, 2020 e 2021. Para tal, consideraram-se somente os imunobiológicos destinados a crianças menores de um ano de idade, quais sejam a BCG, Hepatite B, Rotavírus, Meningocócica C, Pentavalente, Pneumocócica, Poliomielite e Febre Amarela, realizando-se comparações das taxas tanto sob a ótica interestadual, como pela intraestadual.

Essa análise teve como intuito o de verificar se as metas de cobertura vacinal do PNI foram atingidas pelo Estado de São Paulo. Ademais, a fiscalização abrangeu a gestão da Secretaria da Saúde no que tange ao registro e descarte de imunobiológicos vencidos ou impróprios.

Considerando o período entre 2019 e 2021, verificou-se que o Estado de São Paulo não atingiu nenhuma meta de cobertura vacinal dos imunobiológicos destinados a crianças menores de um ano de idade, constatando-se, ainda, queda progressiva dos índices apresentados nesse intervalo. Ademais, apurou-se heterogeneidade no que tange à cobertura vacinal no Estado de São Paulo, havendo divisões administrativas e logísticas das áreas de saúde do Estado de São Paulo com índices significativamente maiores do que outras.

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

Ainda, averiguou-se que nenhum dos processos de inutilização de imunobiológicos impróprios para uso analisados foi plenamente instruído nos termos da legislação.

Quanto à operacionalização das vacinas, constatou-se: uso de refrigeradores domésticos para armazenamento de imunobiológicos; câmaras refrigeradas e/ou freezers científicos não têm as temperaturas checadas com a frequência recomendada; não são todos os GVEs⁵² que possuem geradores, o que pode resultar na perda de imunobiológicos; aferiu-se que existem Grupos de Vigilância Epidemiológica que não utilizam Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) para acesso às câmaras frias, além de ter sido relatado que nenhum GVE possui capacete de segurança; insuficiência de demais EPIs;

Em relação a operacionalização municipal de vacinação, os principais problemas alegados pelas prefeituras foram: desabastecimento de insumos e/ou imunobiológicos em suas salas de vacina em algum momento durante 2021; dificuldades diversas com o Sistema Vacivida;

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

⁵² Grupo de Vigilância Epidemiológica

3. Avaliação de Indicadores e metas de ações orçamentárias relacionadas ao Meio Ambiente TC nº0002723.989.21-6

Operacional realizada para avaliar a qualidade de indicadores de desempenho e metas de ações orçamentárias constantes do Plano Plurianual do Estado de São Paulo de 2020 a 2023, relacionadas aos seguintes eixos de Meio Ambiente: abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos, unidades de conservação e gestão ambiental.

Os Órgãos/Entidades envolvidos foram: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA); Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE); Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal); e Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb).

O escopo da fiscalização compreendeu as metas e os indicadores de produtos das ações orçamentárias 2311 - Apoio à Investigação e Remediação de Áreas Contaminadas (Programa 2604 - Monitoramento da qualidade e redução da pegada ambiental), 2355 - Novo Rio Pinheiros (Programa 2622 - Infraestrutura hídrica e combate a enchentes), 2315 - Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e Mosaicos da Mata Atlântica (Programa 2621 - Unidades de conservação, pesquisa e inovação em meio ambiente), 8263 - Responsabilidade Pós Consumo (Programa 2620 - Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos no Estado de São Paulo) e 1624 - Gestão dos Recursos Hídricos (Programa 2625 - Desenvolvimento da política de recursos hídricos e implementação de suas ações).

Os principais achados foram:

Ação Orçamentária 8263 – Responsabilidade Pós-Consumo: mede a quantidade de empresas que tomaram ação para atender à necessidade de estabelecimento ou adesão a um plano de logística reversa, mas não os serviços entregues; problemas nos indicadores utilizados; em 2021, houve a superação da meta revisada do ano em 83,8% e do PPA em 73,2%.

Ação Orçamentária 1624 – Gestão de Recursos Hídricos: indicador utilizado estas podem levar o leitor à interpretação equivocada de que "outorgas de direito de uso expedidas" refere-se apenas aos atos de outorga deferidos, quando na verdade o indicador abrange a totalidade de tipos de atos relacionados ao processo de solicitação de outorgas, como por exemplo os indeferimentos, dispensas e consultas prévias; o

indicador também é sucinto e mal definido, prejudicando a qualidade, confiabilidade e validade do mesmo; difícil auditabilidade por terceiros; aumento de 22,2% na quantidade de “outorgas de direito de uso expedidas” em 2021 em comparação com 2020; quase 60% da meta estabelecida já foi alcançada nessa primeira metade do quadriênio.

Ação Orçamentária 2315 - Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e Mosaicos da Mata Atlântica: dificuldade em identificar a abrangência do indicador em relação às unidades de conservação consideradas como “áreas beneficiadas”; nomenclatura do indicador induz a erro quanto ao objetivo do programa; descrição é sucinta e não define claramente quais as pretensões do órgão quanto à evolução do indicador, prejudicando sua validade; inconsistência entre a descrição da variável e o que de fato está sendo calculado pela entidade, gerando ambiguidade; indicador não utilizado pelos gestores para tomada de decisões; meta do indicador foi considerada realística e exequível, mas não desafiadora;

Ação Orçamentária 2311 - Apoio à Investigação e Remediação de Áreas Contaminadas: ausência de uma etapa específica do processo de concessão de financiamento e de documento que formalize a conclusão desta etapa para apuração do indicador; ambiguidade do indicador e falta de confiabilidade métrica; periodicidade insuficiente do indicador; metas desafiadoras e não exequíveis;

Ação Orçamentária 2355 - Novo Rio Pinheiros e seu indicador – Quantidade de Material Retirado: divergência de informações, ora sugerindo que ele mede a remoção de vegetação e detritos flutuantes, ora o serviço de desassoreamento; avaliação negativa dos atributos representatividade e confiabilidade métrica; indicador mede somente o material retirado mediante o serviço de desassoreamento; necessidade de indicador para as atividades de remoção de vegetação e detritos flutuantes; avaliação negativa do atributo Acessibilidade (Qualidade); divergências no recálculo dos valores apurados no indicador; equívoco na definição das metas definidas; metas não são Realísticas e são Desafiadoras.

4. Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) TC nº 0023432.989.21-8

Operacional realizada para acompanhar as ações realizadas pela Secretaria da Administração Penitenciária, no que toca a capacidade de atendimento e população carcerária, expansão da oferta de vagas, cumprimento das metas, aparato tecnológico,

quadro de pessoal, bem como ações ligadas a ressocialização dos presos, egressos e seus familiares. Adicionalmente, buscou apresentar os efeitos da calamidade pública decorrente da Pandemia pelo Coronavírus (SARS-CoV-2), sob três acepções: situação dos custodiados; situação dos funcionários; e gastos realizados para o financiamento das ações de enfrentamento ao vírus.

Com relação aos achados da fiscalização, pode-se resumir: destinação mínima de recursos para a gestão da reintegração social em comparação aos recursos destinados à gestão da custódia; ausência de metas previstas para a criação de novas vagas; grande número de pessoas presas por crimes não violentos (crimes de tráfico de drogas e furto); a realização do Censo Penitenciário não pôde ser concretizada, por falta de recursos destinados a essa finalidade, todavia foi possível constatar que a maior parte da população carcerária é jovem, tem baixa escolaridade e se declara parda ou preta.

Quanto ao aparato tecnológico: nem todas UPs⁵³ possuem bloqueadores de sinal de aparelhos de telefonia móvel (celulares), a despeito do quantitativo de celulares apreendidos anualmente; a SAP vem modernizando gradativamente as UPs, principalmente no que toca aos aparelhos de Raio X, detectores de metais e scanner corporal, o que favorece a atividade de apreensão de substâncias proibidas; aumento de UPs com 100% das celas automatizadas no ano de 2021;

No tocante ao quadro de pessoal, embora a SAP não tenha fornecido os dados, a fiscalização pôde verificar que: relação de presos por agente de custódia excede quase o dobro do recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP; e a SAP fixou a taxa custodiados/agentes ao final do PPA 2020-2023, ainda em patamares superiores ao do recomendado pelo CNPCP; com relação ao quadro de profissionais da saúde, foi possível constatar que embora a SAP tenha firmado convênios com Municípios, uma parcela das UPs não conta com equipe mínima de saúde, conforme preconiza a Deliberação CIB-62/2012;

Constatou-se enfraquecimento nos instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização social do preso, pois: poucos participaram de alguma atividade relacionada à formação educacional ou profissional; quantidade baixa da população

⁵³ Unidades Prisionais

carcerária com ocupação laboral; e inexpressiva a quantidade de egressos que conseguiram colocação no mercado de trabalho por ações diretas da SAP;

Quanto aos efeitos da calamidade pública decorrente do surgimento do Coronavírus (SARS-CoV-2) no sistema prisional paulista, verificou-se: certa estabilização no número de pessoas presas por dívida alimentícia; quantidade de presos postos em liberdade como medida preventiva ao avanço da Covid-19, a maioria em Centros de Detenção Provisória; aplicação de testes em mais da metade da população carcerária; taxa de contaminação da população carcerária superior a taxa estadual; quantidade de óbitos, com a maior incidência na Penitenciária "Dr. José Salgado"- TREMEMBÉ II, a idade varia entre 21 e 79 anos; registros de atendimentos médicos realizados e vacinação, em maior número em Penitenciárias; grande adesão dos custodiados na 1ª e 2ª doses da vacina; número expressivo de assistências jurídicas por intermédio de videoconferência; as análises dos quadros de funcionários demonstraram: quantidade de testes de Covid-19, abrangendo aqueles alocados em UP e Unidades Administrativas, houve casos confirmados, em quase todas UPs e Unidades Administrativas, a despeito da vacinação,) a ocorrência de mortes, distribuídas nas UPs, a idade varia entre 31 a 74 anos, adesão à vacinação (1ª e 2ª doses) pelos funcionários; no que concerne aos gastos públicos para enfrentamento da Covid-19: embora haja divulgação, a utilização e/ou mera consulta pela sociedade em geral torna-se dificultosa; discrepância entre os valores informados pelo órgão e sistemas.

5. Secretaria da Educação – Medidas Emergenciais realizadas em decorrência da Pandemia da Covid-19, com ênfase nas ações de recuperação de aprendizagem TC nº 0022726.989.21-3

Fiscalização Operacional que teve por finalidade avaliar a atuação da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo em relação às medidas emergenciais adotadas durante o ano 2021 para garantir o acesso à educação básica e a continuidade do processo educacional, verificando, também, o alcance e o desempenho dos principais programas implementados que visem a recuperação de aprendizagem dos estudantes, considerando as restrições e as adaptações realizadas em decorrência da pandemia provocada pela Covid-19.

Os objetos de fiscalização foram: análise de programas voltados à recuperação dos estudantes, participação e a performance dos alunos durante o período excepcional de pandemia, frequência estudantil no ensino regular e o rendimento escolar.

Constatou-se que: parcela relevante dos estudantes da rede estadual permaneceu à margem do ensino remoto no ano de 2021⁵⁴, quando avaliada a participação estudantil no Centro de Mídias (principal estratégia adotada pela Seduc para continuidade do processo de ensino-aprendizagem em relação às atividades escolares não presenciais); parte dos estudantes da rede estadual de ensino não alcançou a frequência mínima exigida pela LDB, nas disciplinas avaliadas, considerando tanto o ensino remoto quanto o presencial; uma parcela significativa dos alunos da rede estadual apresentou dificuldades no desenvolvimento da aprendizagem, alcançando um desempenho insuficiente.

Quanto aos programas de recuperação estudantil: falhas detectadas nas articulações avaliadas do Programa de Recuperação e Aprofundamento, relacionadas especialmente à falta de abrangência do programa às demais disciplinas do currículo, insuficiência de profissionais alocados, falta de engajamento dos professores e estudantes, e desempenho módico dos educandos nas avaliações diagnósticas e formativas; poucas unidades escolares ofereceram, de fato, o Projeto de Reforço e Recuperação; baixa adesão de alunos inscritos.

6. Secretaria da Educação – Eficácia Escolar e Equidade na Rede Pública Estadual TC nº 0022692.989.21-3

O objetivo desta operacional foi o de avaliar a eficácia e a equidade da rede estadual de ensino. Para esse fim, utilizou-se o indicador de efeito escola⁵⁵, desenvolvido internamente ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pela equipe técnica da Divisão de Auditoria Eletrônica – AUDESP, com base em um modelo de referência de

⁵⁴ 621.375 estudantes não tiveram contato com a plataforma; cerca de 1,75 milhão (52,3%) de estudantes não ingressaram na plataforma digital em pelo menos um dos dois primeiros meses do ano de 2021 (foram considerados os meses de fevereiro e março);

⁵⁵ O indicador de efeito escola é uma medida relativa de desempenho: mede a proficiência dos alunos levando em consideração o seu nível socioeconômico. Se a pontuação média de alunos de uma escola é maior do que a pontuação média de escolas com alunos de perfil socioeconômico semelhante, o efeito escola é positivo, ou seja, a escola proporcionou a esses alunos um desempenho melhor do que outras escolas na mesma situação. Se, por outro lado, a pontuação média dos alunos de uma escola está abaixo do que a de outras que atendem alunos nas mesmas condições, esse efeito escola será negativo.

um nível e utilizando dados transversais. Foram utilizadas técnicas de aprendizado de máquina para selecionar as variáveis e construtos mais relevantes para retirar das médias dos alunos de uma escola no Saeb 2019 a porção devida às suas condições socioeconômicas, levando-se em consideração fatores como a posse de bens, a escolaridade dos pais, a estrutura das famílias e a vulnerabilidade socioeconômica da região da escola.

Como propósito, a Diretoria de Contas do Governador desenvolveu esta fiscalização de natureza operacional, utilizando a pesquisa de referência do campo de estudo da eficácia escolar para averiguar 1) se o indicador de efeito escola de fato ajudou a segregar escolas com características diferentes entre si; 2) quantas e quais políticas, programas e ações da SEDUC⁵⁶ atuam no sentido de promover a eficácia escolar na rede estadual de ensino; e 3) quando possível, verificar se a execução dessas políticas obedece a uma lógica de equidade, priorizando as escolas que possuem mais vulnerabilidades. Esses foram os objetivos perseguidos por esta fiscalização.

Para atingir esse objetivo, a fiscalização coletou os dados sobre as escolas e as analisou em grupos segundo o seu perfil socioeconômico — de modo a averiguar a equidade das políticas educacionais — e segundo o seu perfil de eficácia — de modo a examinar quais seriam as características das escolas categorizadas como eficazes e das escolas categorizadas como não eficazes. Os dados sobre a rede estadual foram analisados segundo blocos temáticos, em torno de características apontadas pela literatura em eficácia escolar como as mais comuns em escolas eficazes: um planejamento e uma organização escolares voltadas ao atingimento de metas e resultados bem estabelecidos, com enfoque acadêmico; a construção de um clima escolar positivo e harmonioso; a provisão de infraestrutura física mínima para suportar o funcionamento de processos escolares de qualidade; e a formação de lideranças escolares objetivas, democráticas e com autoridade profissional.

As conclusões gerais da fiscalização, em vista de seus objetivos e em decorrência de todas as análises efetuadas sobre as evidências coletadas, é de que o indicador de efeito escola apresentado pela Audep de fato é capaz de segregar escolas com características distintas quanto aos seus fatores escolares, mostrando-se interessante seu uso para a seleção de amostras para a fiscalização.

⁵⁶ Secretaria da Educação do Estado de São Paulo

Constatou-se que a Secretaria de Educação possui diversas políticas que atuam para a promoção da eficácia escolar. Em todos os blocos analíticos selecionados, existem linhas de ações que se propõem a atuar nos pontos que a literatura destaca como fatores indutores do bom desempenho acadêmico. Em relação ao planejamento pedagógico focado em resultados, a SEDUC proporciona aos gestores escolares uma linha de base parametrizada, por meio das avaliações externas do SARESP⁵⁷ ou do Saeb⁵⁸ e das AAP⁵⁹, construídas sobre matrizes de competências e habilidades padronizadas; uma meta anual, estabelecida pelo PQE desde 2008; e uma técnica de planejamento, com uma ferramenta de apoio, registro, responsabilização e revisão, por meio do MMR⁶⁰. Assim, foi construído junto a cada unidade escolar uma estrutura que permite às equipes realizar um planejamento pedagógico desenhado especificamente sobre as fragilidades diagnosticadas no alunado, com base em evidências produzidas por um monitoramento periódico.

Considerando ainda a gestão pedagógica, foi demonstrado que as escolas do Programa de Ensino Integral são mais frequentemente eficazes do que as escolas regulares. De 364 unidades em 2018, a rede estadual conta, em 2022, com 2.047 escolas oferecendo ensino integral, tendo aumentado em 8 vezes o alcance desse programa, numa expansão que respeitou a equidade, privilegiando os alunos de nível socioeconômico mais desfavorável. Na linha da equidade, a SEDUC também buscou ofertar, por meio do programa Inova Educação, ao menos alguns componentes curriculares do PEI⁶¹ para todas as escolas que permanecem regulares, embora essa medida não resolva a assimetria na rede dentro e fora do PEI. Sobre essa assimetria, é objetivo declarado da SEDUC que, até 2030, 95% das escolas contem com a educação integral, mas o planejamento apresentado pela SEDUC para atingir esse objetivo, no entanto, não parece sólido.

Outro aspecto dessa grande expansão de novos componentes curriculares atingindo muito mais alunos é o aumento da necessidade de formação do Quadro do Magistério da SEDUC. Com nova regulamentação para as ATPC⁶² e o uso do Centro de Mídias da Educação, a SEDUC tem distribuído cursos de formação nos novos

⁵⁷ Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

⁵⁸ Sistema de Avaliação do Ensino Básico

⁵⁹ Avaliação de Aprendizagem em Processo

⁶⁰ Método de Melhoria de Resultados

⁶¹ Programa de Ensino Integral

⁶² Aulas de Trabalho Pedagógico Coletivo

componentes e formação continuada em ATPC para o novo Currículo Paulista e outros programas da pasta. A análise de dados de 2020 dá conta de que, naquele ano, pelo menos metade da rede foi capacitada nos componentes do Inova Educação por meio dos cursos ministrados pela EFAPE⁶³.

No entanto, a despeito dessa grande demanda por servidores capacitados, a fiscalização pôde demonstrar que a falta de docentes é um problema generalizado na rede estadual. Há falta de docentes e suporte pedagógico — tanto por rotatividade quanto por absenteísmo — em praticamente metade das escolas da rede, e falta de pessoal administrativo em dois terços. As substituições de professores também ocorrem com dificuldades para dois terços da rede. Esse problema é mais grave nas escolas ineficazes. Em relação a esse ponto, constatamos que falta à Secretaria focar, para além da folha de pagamento, para a produção de informações gerenciais sobre onde e quando os docentes estão deixando alunos sem atendimento adequado. A SEDUC tem se preocupado em redirecionar o suporte pedagógico para a sala de aula, ou utilizar o Centro de Mídias da Educação para compensar a ausência de docentes, mas essa não é uma medida compensatória suficiente para suprir os prejuízos da falta de um docente titular. Ainda que a SEDUC não tenha os melhores dados para caracterizar o problema, a Pasta atua sobre ele, e a política mais evidente foi a recente edição da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, que instituiu novas carreiras no Quadro de Magistério da rede estadual, alterando tanto o aspecto remuneratório quanto a evolução nas carreiras envolvidas. As alterações dessa Lei tornam o magistério mais atraente para ingressantes, mas é necessário um acompanhamento sobre sua efetividade em reter o quadro no médio e longo prazos — tanto a retenção dos novos ingressantes quanto a retenção dos profissionais em exercício hoje que escolham ou não migrar para as novas carreiras — uma vez que o aumento da retribuição ocorreu concomitantemente à instauração de remuneração por subsídios, além da transformação de gratificações proporcionais em adicionais fixos. Assim, o efeito líquido ao longo dos anos e das carreiras dos docentes precisa ser monitorado para que se tenha certeza de que a nova lógica de contratação da SEDUC gerará os resultados, tão necessários, de garantir docentes para todas as aulas e funções.

⁶³ Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores do estado de São Paulo “Paulo Renato Costa Souza”

Na análise sobre a infraestrutura física das escolas, a fiscalização pôde apurar — reafirmando as análises efetuadas pela Audesp — que a qualidade das instalações é avaliada por pais e alunos de escolas de forma distinta de acordo com seu perfil de eficácia: escolas mais eficazes tiveram suas instalações (banheiros, refeitórios e salas de aulas) mais bem avaliadas no Saresp 2019 do que as instalações similares em escolas ineficazes. O gasto médio por aluno com obras e reformas é maior nas escolas eficazes do que é nas ineficazes. Paralelamente, foi constatado que as escolas que atendem alunos com maior fragilidade socioeconômico realizam mais solicitações de obras e reformas e, no entanto, recebem menos recursos por aluno do que as escolas que atendem alunos em situação socioeconômica melhor. Assim, sugere-se tanto que a qualidade da infraestrutura interfere na eficácia das escolas, quanto constata-se um problema de inequidade na distribuição de recursos para obras e reformas. Essa situação é oposta ao que acontece com o PDDE⁶⁴ Paulista, que, por incluir indicadores de vulnerabilidade no cálculo da distribuição de recursos por escola, acaba revelando um dispêndio médio por aluno tanto maior quanto mais vulnerável a escola.

De todo o exposto, a Fiscalização sugeriu algumas conclusões principais:

Em primeiro lugar, o indicador de efeito escola proposto pela Audesp é capaz de selecionar e agrupar escolas com perfis e características distintas quanto aos seus fatores escolares, constituindo, portanto, métrica interessante para a seleção de amostras de fiscalização. A experiência desta fiscalização específica sugere, no entanto, que sejam utilizados intervalos um pouco maiores do que 1 desvio padrão a mais ou a menos para a diferenciação entre escolas eficazes e não eficazes, de modo a tornar mais evidentes os testes de auditoria, especialmente se envolvidos os de observação e entrevista.

Em relação às políticas voltadas à promoção da eficácia escolar, é possível concluir que a SEDUC possui, em andamento, diversos programas e linhas de ação desenhados para prover os fatores de eficácia escolar elencados na literatura: há políticas para a formação de lideranças, como as formações para Diretores ingressantes; há políticas para induzir o planejamento pedagógico a partir de métricas objetivas de resultados, como o MMR; há programas e diretrizes voltadas ao tratamento e melhoria das relações dentro das escolas, da motivação dos alunos e o incentivo ao seu protagonismo, como

⁶⁴ Programa Dinheiro Direto na Escola

o Programa Conviva, o Psicólogos da Educação, o Inova Educação e o mapeamento de competências socioemocionais dentro do currículo; há programas voltados a garantir condições mínimas de infraestrutura às escolas, como o PDDE Paulista; e há mecanismos de formação de lideranças alinhadas às propostas de eficácia escolar, por meio do curso de Diretores Ingressantes.

Essas linhas de ação instauram na rede estadual processos escolares considerados importantes para a formação de escolas eficazes. Mas o que as análises desta fiscalização puderam apurar é que, apesar do cuidado em prover e induzir processos escolares eficazes, a SEDUC falha justamente no que a literatura aponta como a grande fragilidade dos países em desenvolvimento: a estrutura básica, provendo prédios escolares em boas condições e a quantidade adequada de professores para ministrar as aulas. E essas carências acabam por minar a efetividade das demais políticas, por mais bem desenhadas que elas sejam. Sem o básico para funcionarem, não retornam todos os resultados que poderiam, gerando ineficiências no gasto público.

As análises da Audesp concluíram, e foram exploradas pela fiscalização, que, das variáveis disponíveis, aquelas ligadas à manutenção dos prédios escolares foram as que mostraram as maiores correlações com o IEE⁶⁵.

Enquanto a má qualidade dos prédios escolares interfere na eficácia por não prover o espaço adequado para que os processos escolares ocorram a contento, a falta de docentes interrompe a própria execução desses processos escolares. O planejamento pedagógico é prejudicado com a descontinuidade da equipe da escola. A formação de professores perde eficácia pelo desligamento de docentes da rede. O trabalho, junto aos alunos, dos novos componentes introduzidos pela SEDUC de 2019 para cá é prejudicado pela inassiduidade dos docentes.

Por fim, em relação à equidade na execução de todas essas políticas, a fiscalização conclui que essa preocupação tem sido incluída com mais assertividade no desenho das políticas da SEDUC apenas nos anos mais recentes, tendo a Pasta tradicionalmente se preocupado mais com a igualdade formal do que com a igualdade material preconizada pelo conceito de equidade. O risco mais elevado para a equidade da rede apurado por esta fiscalização reside na expansão do PEI até sua universalização, que não conta com um planejamento adequado para os próximos anos. Assim, o risco associado é o

⁶⁵ Indicador de Efeito Escola

estabelecimento de uma nova grande desigualdade na rede estadual, com parte do alunado tendo acesso a uma proposta pedagógica de educação integral, e outra parte sem acesso a essas oportunidades.

7. Secretaria de Desenvolvimento Social (Seds) – Medidas adotadas para enfrentamento da pandemia em relação à população de alta vulnerabilidade TC nº 00022699.989.21-6

Fiscalização realizada para avaliar medidas adotadas para enfrentamento da pandemia em relação à população de alta vulnerabilidade no âmbito do Programa Estadual nº 3500 – Combate à pobreza e redução das desigualdades, no ano de 2021. O escopo desta fiscalização em 2021 envolveu a análise das ações desenvolvidas pela Seds através do Bolsa do Povo e das ações de Proteções Sociais.

Notou-se, de maneira geral, que além do aumento da vulnerabilidade social decorrente das medidas de enfrentamento da pandemia, vários serviços socioassistenciais deixaram de atender ou atenderam parcialmente o público-alvo, agravando a situação de vulnerabilidade social, embora algumas soluções paliativas tenham sido implantadas para mitigar esse efeito da pandemia.

O Bolsa do Povo engloba 6 ações no eixo da Assistência Social que integram o programa orçamentário 3500 – Combate à Pobreza e Redução das Desigualdades: Renda Cidadã, Ação Jovem, Vale Gás, SP Acolhe, Próspera Família e Próspera Jovem.

Os principais achados neste programa foram: Redução do número de beneficiários dos programas Renda Cidadã e Ação Jovem durante a pandemia de Covid-19, frente ao aumento da pobreza e vulnerabilidade; falhas na realização de atividades de acompanhamento dos critérios e requisitos para concessão e manutenção de benefícios no âmbito do Programa; beneficiários falecidos nas ações Renda Cidadã e Ação Jovem, devido à falta de detecção célere dos óbitos; não execução de competência atribuída a Seds das ações Renda Cidadã e Ação Jovem; atuação inadequada e/ou insuficiente da Seds na realização de atividades de apoio técnico aos municípios; as informações (público-alvo, valor do benefício, tempo de concessão, condicionantes) a respeito dos benefícios oferecidos pelo programa Bolsa do Povo divulgadas pela Seds não são claras, atualizadas e objetivas; falhas na coordenação e implantação do programa quanto ao planejamento da oferta de acesso à internet, tendo em vista o formato adotado pelos Programas Próspera Família e Próspera Jovem; falhas na execução do programa

Prospera Família; concessão do Vale Gás as pessoas em situação de rua versus a exigência para uso do valor do benefício apenas para a compra de gás de cozinha; apoio técnico voltado à proteção das vítimas de violência doméstica insuficiente diante do aumento da demanda devido à pandemia e baixa execução orçamentária;

Nas ações de proteções sociais, as análises basearam-se em grande parte nas respostas obtidas de Cras⁶⁶ e Creas⁶⁷ participantes do questionário aplicado: falta de capacidade da rede socioassistencial do Estado diante do aumento de demanda devido à pandemia; equipe de profissionais dos Cras e Creas em desacordo com a normatização ou com dificuldades de atender a nova demanda; apoio técnico e financeiro da Seds é insuficiente segundo Cras e Creas, com deficiência mais elevada em municípios de porte maior; oferecimento de capacitações e educação permanente voltadas aos municípios não leva em consideração as demandas do público-alvo e não atendem as necessidades de boa parte deles; a forma atual de prestação de contas pelos municípios não afere a eficácia e a efetividade das políticas de assistência social; as quantidades das ações de monitoramento e avaliação das Drads apresentam queda e falta de retorno das conclusões das mesmas aos órgãos objeto das ações;

8. Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) – Enfrentamento à crise econômica e ao desemprego TC nº 0022698.989.21-7

Fiscalização de natureza operacional sobre Medidas de Enfrentamento à Crise Econômica e ao Desemprego, contempladas no Programa 1046 – Qualificação, Trabalho e Empreendedorismo e inserida no contexto do momento pandêmico vivenciado a partir de 2020, devido à proliferação da Covid-19 mundialmente. Assim, buscou-se examinar a eficácia e efetividade das medidas criadas pelo Governo do Estado de São Paulo que visem propiciar meios de enfrentamento à crise econômica vivenciada pela sociedade paulista e diminuição do consequente desemprego. O exame também se deu a partir do acompanhamento da gestão da Política do Trabalho no Estado de São Paulo sob a responsabilidade da SDE, após a extinção da Secretaria de Relações de Trabalho (SERT) no início de 2019 tendo em vista a remodelação do Sistema Nacional de Emprego – SINE.

⁶⁶ Centro de Referência de Assistência Social

⁶⁷ Centro de Referência Especializado de Assistência Social

Assim, integraram o escopo do presente trabalho os seguintes segmentos: impactos na implementação da Política do Trabalho e Emprego advindos da extinção da SERT e absorção de ações sobressalentes pela SDE; gestão estadual diante da reformulação do Sistema Nacional de Emprego – SINE em vistas à continuidade da prestação de serviços ao trabalhador e ao desempregado; ações de qualificação e empregabilidade a públicos específicos através do Meu Emprego - Trabalho Inclusivo (Pessoas com deficiência) e Meu Emprego – Pró-Egresso; medidas de amparo ao desempregado lançadas em período pandêmico, especificadamente, Bolsa do Povo e Vaga Certa; e Fomento à qualificação e geração de empregos em setores econômicos propensos ao empreendedorismo.

Os principais achados foram: queda significativa nos investimentos na Função Trabalho; verificou-se que os valores destinados à Empregabilidade sofreram queda, as ações de Fomento ao Trabalho pouco subiram e aquelas referentes às Relações de Trabalho não foram executadas, desde 2019;

A partir da análise comparativa com os Programas da extinta SERT, conclui-se que houve descontinuidade de projetos e atividades, tanto casos de Ações que não constam do PPA atual, quanto de Ação que foi prevista, porém não houve execução orçamentária. Assim, as atribuições de uma Secretaria histórica e primordial, atualmente se resumem em poucas Ações de um único Programa Orçamentário, além de se verificar pelas análises orçamentárias, prejuízo à regular execução de políticas, programas e projetos voltados ao emprego e às relações do trabalho.

Verificou-se também que o Estado de São Paulo não aderiu ao bloco "Qualificação Social e Profissional", o que faz com que importantes ações paulistas não se incorporem ao SINE, causando enfraquecimento da gestão integrada nacional, objetivada na reformulação do Sistema, além do não recebimento de transferências automáticas de recursos do FAT referentes ao bloco.

Com relação à participação das pessoas com deficiência no Via Rápida: falta de controle e alto número de vagas não preenchidas; baixa efetividade de capacitação de pessoas com deficiência nos cursos pela ausência de inserção sistêmica da SDPcD⁶⁸ nas fases de mobilização do público à participação e de realização de matrículas, bem como a falta de controle de resultados do eixo “qualificação” do programa Trabalho Inclusivo.

⁶⁸ Secretaria dos Direitos das Pessoas com Deficiência do Estado de São Paulo

Com relação à participação de pessoas egressas do sistema prisional, verificou-se que, no âmbito do Programa Pró-Egresso, não existe Termo de Cooperação entre a SDE e a SAP⁶⁹, acarretando prejuízo ao adequado planejamento das ações de capacitação, qualificação de egressos, tornando a execução fracionada a apenas a área de atuação de cada pasta responsável, não havendo conjuntura estratégica para efetividade do programa. Ademais, houve diminuição em 2019 das ações de capacitação de egresso pela SDE, com leve aumento de público alcançado em 2020, seguida de inexecução em 2021. Quanto aos meios de divulgação do Pró-Egresso aos beneficiários e a empresas contratantes, pôde-se constatar falta de clareza e congruência, dificultando a fluência do Programa. Assim, a quantidade de empresas inscritas no programa em 2019 e 2020, foi de 315 e 264, respectivamente, ao passo que apenas 20 empresas realizaram sua inscrição no programa em 2021. Foi verificada diminuição em 2019 de egressos empregados via Emprega São Paulo no âmbito do Programa Pró Egresso seguida de queda em 2020, e aumento em 2021. Os números demonstram que a efetividade do programa é promissora, fica acima dos 50%, o que reforça a necessidade de aprimoramento na captação/mobilização de mais empresas, trazendo números mais expressivos de alocação da classe egressa desempregada, bem como maior entrosamento das pastas no monitoramento de resultados.

Sobre o Bolsa-Trabalho: dificuldades para inscrição no programa; baixa correlação entre o conteúdo dos cursos oferecidos aos beneficiários do Bolsa-Trabalho e o serviço de interesse local prestado por eles; valor da bolsa auxílio-desemprego percebido por seus beneficiários em 2021 encontrava-se 21,3% abaixo do valor inicial corrigido pela inflação.

Sobre o Via Rápida houve acentuado encolhimento do orçamento planejado (dotação atualizada) e do efetivamente executado (créditos liquidados) de 2018 para 2019, ano de extinção da SERT. Esta tendência manteve-se em 2020, primeiro ano da pandemia de Covid-19, que impossibilitou a continuidade dos cursos presenciais da ação. Quanto à qualidade dos cursos do Via Rápida, 39,9% dos gestores municipais afirmaram que "os cursos oferecidos pelo Programa Via Rápida no Município NÃO acarretam a (re)colocação profissional dos trabalhadores qualificados; e 80,8% dos gestores municipais que participaram do questionário afirmam que "o valor atual da

⁶⁹ Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo

bolsa-auxílio mensal (R\$ 210,00) concedida aos beneficiários do Via Rápida NÃO atende suas necessidades básicas".

Sobre o Vaga Certa, foi verificado baixo índice de efetividade do programa encerrado em 2021, visto que apenas 43 trabalhadores foram recolocados no mercado de trabalho. Ademais, foram encontradas inconsistências nas informações sobre o programa divulgadas pela SDE.

Quanto à oferta SP Criativo, 94% dos gestores municipais declarou que não existe oferta de cursos do programa em seu município. Este fato demonstra a baixa penetração do programa no Estado de São Paulo.

Por fim, a fiscalização verificou que a SDE não viabiliza integração entre os programas e ações relacionados à promoção das relações de trabalho e de fomento ao empreendedorismo, sendo que apenas 16,1% dos cidadãos que concluem cursos do Via Rápida aderiram ao Programa Empreenda Rápido em 2020 e 2021. Segundo 90,7% dos gestores municipais, "NÃO existe política de integração entre os Programas de qualificação Via Rápida, SP Criativo e SP Tech e o Programa Empreenda Rápido no Município". Ademais, a Secretaria informa que não dispõe de informação relativa aos empreendimentos abertos no âmbito do Programa Empreenda Rápido. Ou seja, não dispõe de controles desse indicador de eficácia do programa.

9. Secretarias da Saúde e de Desenvolvimento Econômico (SDE) – Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) SUS do Estado de São Paulo -TC nº 0022697.989.21-8

O objetivo foi o de avaliar o diagnóstico sobre a oferta de leitos de Unidades de Terapia Intensiva voltados ao SUS no estado e as condições de funcionamento das unidades da rede própria estadual com foco nos serviços que são prestados ao paciente usuário do SUS.

As conclusões basearam-se na análise sobre a memória de cálculo que compôs o diagnóstico do Plano Estadual de Saúde (PES) 2020-2023 e na análise dos dados obtidos por meio de pesquisa com uso de planilha (respondida integralmente por 70 hospitais, ou seja, índice de resposta de 97,22%) conjugada com a análise do obtido por meio de pesquisa documental em registros administrativos de parte desses hospitais.

Principais achados:

A avaliação da gestão estadual sobre a adequação da rede de leitos de UTI voltados ao SUS no Estado de São Paulo no Plano Estadual de Saúde (PES) 2020-2023, e por extensão em 2021, se mostrou enviesada, especialmente pelo emprego de número de internações esperadas subestimado e pela utilização não ajustada dos dados do CNES⁷⁰, dificultando a detecção de situações-problema de insuficiência de leitos de UTI SUS, em que a demanda supera a oferta, e de ociosidade pelo excesso de leitos de UTI SUS.

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

Por sua vez, os dados e os registros administrativos (a exemplo de declarações dadas em complemento e folhas de ponto) obtidos junto as UTIs dos hospitais da rede própria estadual revelaram UTIs sem atendimento a padrões mínimos para o funcionamento estipulados pela RDC nº 7/2010 da Anvisa⁷¹ e pela Resolução CFM⁷² nº 2271/2020, com potencial de comprometer a qualidade dos serviços prestados ao paciente usuário do SUS. Envolvendo recursos humanos, há UTIs sem coordenador enfermeiro, coordenador fisioterapeuta e/ou médico diarista; UTIs em que há coordenador e responsável técnico, médico diarista, coordenador de enfermagem e/ou coordenador de fisioterapia sem título de especialista em Terapia Intensiva; e UTIs em que os profissionais de saúde prestam assistência a pacientes de outras áreas do hospital durante o horário em que estão escalados para atuação na UTI.

Relacionado a recursos materiais (equipamentos), há UTIs que não dispõem dos requisitos mínimos de funcionamento em razão da insuficiência de equipamentos como “Aspirador a vácuo portátil” ou “Cilindro transportável de oxigênio” e UTIs que não cumpririam os requisitos mínimos para funcionamento em situação de plena capacidade (em que todos os leitos existentes estão operacionais), por não atingir a proporção de equipamentos por leito estipulada pela Resolução para equipamentos como “Ventilador pulmonar mecânico microprocessado” ou “Kit / carrinho de emergência contendo no mínimo: ressuscitador manual com reservatório, cabos e lâminas de laringoscópio,

⁷⁰ Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

⁷¹ Agência Nacional de Vigilância Sanitária

⁷² Conselho Federal de Medicina

tubos/cânulas endotraqueais, fixadores de tubo endotraqueal, cânulas de Guedel e fio guia estéril”.

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

Entre os instrumentos de gestão das UTIs, foram identificados problemas no gerenciamento de risco, no uso de indicadores para avaliação do funcionamento global das UTIs e no uso dos protocolos como estratégia de gestão. Há UTIs sem gerenciamento de riscos ou não gerenciando riscos críticos, como o risco de “alocação de pacientes de UTIs em unidades que ofereçam nível de cuidados inferior ao requerido (em semi-intensiva, sala de emergência, entre outros)”, e assim limitando a capacidade das equipes de UTI dos hospitais da rede própria estadual em contribuir na redução de eventos evitáveis.

No que diz respeito a apuração dos indicadores de avaliação do funcionamento global da UTI, não há aderência plena de UTIs ao estipulado pela RDC⁷³ 7/2010 da Anvisa, dificultando a realização de consolidações e a identificação de fatores comuns e peculiares que afetam, positiva ou negativamente, o desempenho global das UTIs e tendo potencial de impactar negativamente o processo de tomada de decisão do gestor estadual do SUS/SP.

A taxa de ocupação apurada pelas UTIs evidenciou que há margem para ganho de eficiência no uso dos recursos de UTI da rede própria estadual, entre aquelas com taxa de ocupação abaixo de 80%, e para desenvolvimento de medidas objetivando mitigar a possibilidade de recusa ou desvio para outras unidades que não a UTI de pacientes críticos por UTIs com taxa de ocupação superior a 85%. A análise dos mapas de entrada e saída possibilitou identificar uma UTI, cuja taxa de ocupação variou de 55,86% (em 2018) para 35,33% (em 2020), que não teve admissões no mês de setembro de 2021 por falta de demanda intra e inter-hospitalar, o que sugere ociosidade.

Por fim, os dados e os registros administrativos obtidos junto às UTIs dos hospitais da rede própria estadual revelaram uma faixa de 18 a 24% de protocolos clínicos não

⁷³ Resolução de Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária

revisados, a predominância de periodicidade de revisão superior a anual, o baixo percentual de cursos (treinamentos) e reuniões entre as formas de disponibilização dos protocolos e casos, ainda que pontuais, de formalização sem aprovação e assinatura de profissionais designados para a responsabilidade técnica ou coordenação da UTI. Tais ocorrências são indicativos de limitação do uso dos protocolos clínicos como estratégia de gestão da UTI para padronização de processos, busca de eficiência e aumento da segurança dos pacientes.

8. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

No que concerne ao acompanhamento levado a efeito pela DCG, das 65(sessenta e cinco) recomendações/determinações consignadas no Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício de 2020, foi constatado que das 39 sujeitas a Ressalvas, 22 não foram atendidas, 04 atendidas parcialmente, 7 atendidas e 6 prejudicadas; já aquelas exclusivas à Recomendações, 23 não foram atendidas, 13 atendidas parcialmente, 10 atendidas e 2 prejudicadas.

Diante deste acompanhamento, bem como dos resultados obtidos no curso da instrução da Fiscalização das Contas Anuais, endosso, de igual forma, as propostas de encaminhamento das determinações ao Governo do Estado, concernentes ao Sistema de Controle Interno, às Demonstrações Contábeis, Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), Renúncia de Receitas, Serviços Terceirizados, Regime de Previdência Própria dos Servidores; à Secretaria da Fazenda e Planejamento(SEFP) quanto aos itens: Adoção de normas contábeis, Balanço Patrimonial, Receitas e Despesas Previdenciárias, Despesa com Pessoal, Depósitos judiciais, Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), Renúncia de Receitas; à São Paulo Previdência (SPPREV): Receitas e Despesas Previdenciárias.

Bem como quanto às propostas de Recomendações ao Governo do Estado relativos aos itens: Renúncia de Receitas, Emendas e Demandas Parlamentares, Sistema de Controle Interno; à Secretaria de Fazenda e Planejamento quanto aos itens: Balanço Patrimonial, Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, Parcerias Público-Privadas; à Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão quanto a inclusão de indicadores de medição de resultados de programas e de produtos ou ações; à São Paulo Previdência (SPPREV).

E de igual forma às propostas de encaminhamentos das Fiscalizações Operacionais ao seguintes órgãos: **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL - UNIDADES DE TERAPIA INTENSIVA (UTIs) SUS SOB GESTÃO ESTADUAL** - Ao Governo Estadual, por intermédio da SES/SP (propostas 01 a 07) em conjunto com SDE/SP, USP, Unicamp; HCFMUSP; Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto; HCFMB; HCFAMEMA; Hospital de Base de São José do Rio Preto; **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL - MONITORAMENTO DE FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE “GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS (OUTORGAS E COBRANÇA)**: À Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente – SIMA, ao Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE, à Fundação para Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo - Fundação Florestal e demais Órgãos e Entidades envolvidos direta ou indiretamente no planejamento e execução das ações e projetos contemplados na concessão, no monitoramento quantitativo, na fiscalização e na cobrança das outorgas de recursos hídricos efetuadas no Relatório de Fiscalização Operacional em 2016 e corroboradas no Voto do Exmo. Conselheiro Relator à época; **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL - MEDIDAS EMERGENCIAIS ADOTADAS PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO REALIZADAS EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DA COVID-19, COM ÊNFASE NAS AÇÕES DE RECUPERAÇÃO DE APRENDIZAGEM)**: À Secretaria de Estado da Educação (SEDUC); **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL - AVALIAÇÃO DE INDICADORES E METAS DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS RELACIONADAS AO MEIO AMBIENTE)**: À Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, Ao Departamento de Águas e Energia Elétrica, À Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal), À Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, À Empresa Metropolitana de Águas e Energia, À Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente; **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL - PROGRAMA 3500 – COMBATE À POBREZA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ENFRENTAMENTO À CRISE ECONÔMICA E AO DESEMPREGO - PROGRAMA 1046 (QUALIFICAÇÃO, TRABALHO E EMPREENDEDORISMO)**: À Secretaria de Desenvolvimento Social – Seds; **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL - ACOMPANHAMENTO SOBRE A SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA)**; **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL - AÇÃO 4124 – IMUNIZAÇÃO DA POPULAÇÃO HUMANA, INSERIDA NO PROGRAMA 0932 – VIGILÂNCIA EM SAÚDE)**: À Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES/SP);

(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL - EFICÁCIA ESCOLAR E EQUIDADE NA REDE ESTADUAL DE ENSINO): À Secretaria de Estado da Educação (SEEDUC) .

CONCLUSÃO

Ante o exposto, este Departamento de Supervisão da Fiscalização opina pela emissão de parecer prévio desfavorável às contas em análise, pelos seguintes motivos:

1. Realização de Remanejamentos, Transferências e Transposições sem respaldo em lei específica, por meio de decretos, em ofensa ao disposto no artigo 167, inciso VI da CF/88;

2. Renúncias de Receitas concedidas sem avaliação da efetividade e retorno social, agravadas pelo descumprimento de determinações deste Tribunal desde as Contas do exercício de 2017;

3. Aplicação de despesas não permitidas pela Constituição Federal na manutenção e desenvolvimento do ensino em sua atuação prioritária e inelegíveis nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, consubstanciados nos valores de despesas com museus e precatórios, despesas com o Programa Bolsa do Povo e o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP;

4. Utilização dos recursos do FUNDEB para pagamento de despesas com inativos da Educação (Insuficiência financeira) e no PDDE Paulista ao final do exercício (sem tempo hábil para processamento);

5. Deficiências e inadequações constatadas nas unidades escolares por ocasião da IV Fiscalização Ordenada de 2021, bem como quanto à baixa efetividade dos resultados e deficiência da gestão de pessoal de seu corpo docente verificadas por ocasião da Fiscalização Operacional - TC nº 0022692.989.21-3 - Secretaria da Educação – Eficácia Escolar e Equidade na Rede Pública Estadual;

6. Graves falhas dos aspectos de planejamento, programação e execução e gerenciamento dos recursos destinados à Saúde, conforme evidências constatadas nas análises do Plano Estadual de Saúde, nos relatórios de gestão, corroboradas pela impossibilidade de conferir fidedignidade à aplicação demonstrada pelo Governo do Estado, baseada em registros inconsistentes (de fonte de recursos, fonte detalhada,

cotas, demonstrativos e UO) e em recursos movimentados sob a conta única do Estado, em detrimento da autonomia pretendida pela legislação a SES/SP com a conta especial.

Endosso em sua totalidade e integridade as propostas de recomendações e determinações efetuadas pela Diretoria de Contas do Governador inseridas no evento 59.15, inciso XIX.

Nestes termos, elevo os autos à consideração de Vossa Excelência, com prévio trânsito, nos termos dos artigos 183 e 184, do Regimento Interno pela ATJ, SDG, MPC e PFE.

DSF-I, em 11 de maio de 2022.

[Redacted signature block]