



IX – ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

IX.1 - RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (RREO), RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL (RGF) E TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS

A. ENTREGA DA DOCUMENTAÇÃO

O Poder Executivo do Estado de São Paulo procedeu à publicação no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 29/01/2022. Porém foi realizada republicação no DOE de 05/05/2022, de alguns dos demonstrativos do RREO e RGF que foram retificados, cujo conteúdo são objeto de nossa análise.

Os documentos pertinentes foram encaminhados via Sistema de Processo eletrônico¹, no prazo exigido pela legislação e a republicação foi objeto de envio junto ao Balanço Geral do Estado², anexado ao processo em 29/04/2022. A documentação enviada originalmente e posteriormente republicada são as constantes dos itens abaixo:

Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) 6º Bimestre – novembro e dezembro/2021:

- a) Balanço Orçamentário;
- b) Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/ Subfunção;
- c) Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (últimos 12 meses);
- d) Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos;
- e) Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal;
- f) Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão;
- g) Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE³;

¹ TC-005072.989.21 – ev. 98, em 02/02/2022.

² TC-004345.989.21 – ev.57, págs 232 a 256.

³ Objeto de análise por esta Corte de Contas no Acessório 2 (TC-005044.989.21-8).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- h) Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPSP⁴;
- i) Demonstrativo das Parcerias Público-privadas;
- j) Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária;
- k) Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital;
- l) Demonstrativos Anuais - Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS;
- m) Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos;

Relatório de Gestão Fiscal (RGF) 3º Quadrimestre – setembro a dezembro/2021:

- a) Demonstrativo da Despesa com Pessoal;
- b) Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida - DCL;
- c) Demonstrativo das Operações de Crédito;
- d) Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores;
- e) Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal;
- f) Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

CONSISTÊNCIAS DOS RELATÓRIOS

Os dados para a elaboração das demonstrações são originados, em sua maioria, da escrituração contábil dos órgãos e entidades das Administrações Direta e Indireta, através do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/SP.

Os dados do SIAFEM/SP alimentam o banco de dados do SIGEO – Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária, que é utilizado por esta fiscalização, sempre que disponível, para conferência dos demonstrativos apresentados pelo Governo do Estado.

⁴ Objeto de análise por esta Corte de Contas no Acessório 4 (TC-005074.989.21-1).



B. ANÁLISE DOS RELATÓRIOS E DEMONSTRATIVOS – RREO e RGF

Procedidos os exames dos documentos encaminhados a esta Corte de Contas pelo órgão estadual competente, a seguir são relatadas as análises e conclusões possíveis para o período examinado.

A observância atenta ao cumprimento das metas de resultados fiscais é tarefa dos Tribunais de Contas, conforme consta da LRF (art. 9º, §4º, combinado com o art. 59, §1º, I):

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

. . .

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no [§ 1º do art. 166 da Constituição](#) ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

...

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

...

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

...

A conjuntura atual impôs-nos a necessidade de algumas reflexões e registro de algumas diretrizes que foram consideradas durante a fiscalização do exercício de 2020 e que, **para o exercício de 2021, impactou de forma divergente:**

- ✓ O Decreto Estadual nº 64.879, de 20 de março de 2020, por meio da qual o Governador do Estado de São Paulo reconheceu o estado de calamidade pública, decorrente da pandemia da COVID-19;
- ✓ Referido Decreto Estadual foi reconhecido pela ALESP através do Decreto Legislativo nº 2.493, de 30 de março de 2020, **com efeitos até 31/12/2020** para fins do artigo 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Até a data de encerramento deste relatório, não há renovação de referido reconhecimento da Assembleia Legislativa, cujas implicações para o exercício de 2021 incluem, salvo melhor entendimento, **a não aplicação do**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



artigo 65 da LRF para o exercício de 2021, cuja permissão é de que, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pela Assembleia Legislativa, enquanto perdurar a situação, serão **suspensas** a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 (apuração das despesas com pessoal) e 31 (apuração da dívida consolidada). Ainda, serão **dispensados o atingimento dos resultados fiscais** e a limitação de empenho.

O artigo 65 da LRF determina que:

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

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

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

O Supremo Tribunal Federal, por meio de decisão liminar monocrática do Ministro Alexandre de Moraes, aplicou interpretação conforme aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de Covid-19, **para todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia** (Medida Cautelar na ADI 6.357).

Assim, destaca-se desta forma que, para o exercício de 2021 e para fins dos temas tratados no presente relatório, **entende-se por vigentes as contagens dos prazos e as disposições dos artigos 23, 31 e 70 da LRF, além das determinações quanto ao atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º, a saber:**

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

...

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



...

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

...

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no *caput*, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23.

1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1 DAS RECEITAS

A seguir apresenta-se o comparativo entre a receita estimada e a sua efetiva execução, **acumulado** até o período em exame:

Tabela 1 - Comparativo receita estimada e receita realizada- R\$ milhares

RECEITAS	PREVISÃO (*1) 6ºBIM/2021	REALIZADO (*2) 6ºBIM/2021	RESULTADO	%
Correntes	237.733.904	272.854.556	35.120.652	14,77%
Capital	5.754.398	5.754.398	0	0,00%
TOTAL	246.330.596	278.608.955	32.278.359	13,10%
Intraorçamentárias	30.885.670	26.555.440	-4.330.230	-14,02%
TOTAL COM INTRA-ORÇAMENTÁRIA	277.216.266	305.164.395	27.948.129	10,08%

Fonte: (*1) Previsão da receita = Portaria CAF-G nº 1 de 23.01.2021, da Secretaria da Fazenda.

(*2) Receita realizada = SIGEO – Receitas.

As receitas intraorçamentárias são apresentadas de forma separada, uma vez que se referem a repasses entre entidades integrantes do orçamento e que, somadas ao total, representam duplicidade de valores.

Em relação ao total das receitas, verifica-se um superávit de arrecadação, em percentual, correspondente a 13,10% da receita total prevista, desconsiderando-se a intraorçamentária.

Conforme quadro a seguir, a arrecadação do período em análise foi 28,07% superior ao bimestre anterior e 29,23% superior ao 6º bimestre de 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 2 - Comparativo da receita realizada – bimestre atual x anteriores – R\$ milhares

Receitas	6º BIM/20	5º BIM/21	6º BIM/21	AH% (6ºBIM21/6ºBIM20)	AH% (6ºBIM21/5ºBIM/21)
Correntes	42.682.295	44.219.019	53.951.382	26,40%	22,01%
Capital	1.656.658	522.071	3.347.987	102,09%	541,29%
Total	44.338.953	44.741.090	57.299.369	29,23%	28,07%
Intraorçamentárias	10.812.657	4.663.586	5.603.174	-48,18%	20,15%
Total	55.151.610	49.404.676	62.902.543	14,05%	27,32%

Fonte: SIGEO – Receitas e RREO 6º bim/2021.

1.1.1. Receita Corrente Líquida – RCL

A Receita Corrente Líquida (RCL) é definida pela LRF no art. 2º, IV, como:

o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

...

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

A RCL é então apurada através do somatório das receitas correntes arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades, conforme determina o art. 2º, §3º da LRF.

Além disso, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional, a RCL deve ser calculada considerando-se os valores pagos e recebidos em decorrência do FUNDEB:

Nos Estados e Municípios serão também computados os valores pagos e recebidos em decorrência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, estabelecido no art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição.⁵

Neste sentido, a Nota Técnica SDG nº 144, de 23 de julho de 2018, também menciona:

Em razão das regras contidas na 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União, Estados e Municípios, aprovado pela Portaria STN nº 495 de 06 de junho de 2017, a partir deste exercício, na apuração da Receita Corrente Líquida, no que diz respeito à dedução relacionada ao FUNDEB, será considerado o valor retido automaticamente das receitas de impostos destinados à formação do mencionado fundo.

⁵ Manual de Demonstrativos Fiscais, 11ª edição, válido a partir do exercício 2021, página 205.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



No caso do Governo Estadual, há uma perda com o FUNDEB, ou seja, mais contribui do que recebe do Fundo.

Na tabela a seguir, demonstramos os valores da RCL:

Tabela 3 – Cálculo da Receita Corrente Líquida – 6ºbim/2021

CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	R\$ milhares
RECEITAS CORRENTES	272.854.356
(-) Transferências Const. E Legais	56.674.579
(-) Contrib. Servidor Plano Previdência	8.584.946
(-) Compensação Financeira Reg. Prev	142.123
<u>(-) Contribuição ao Fundeb</u>	10.292.971
(-) Reembolso Escolas Municipais	70.063
RCL	197.089.874

Fonte: SIGEO – Receitas e Despesas e Anexo 3 – RREO 6ºBIM/2021.

Diante das recomendações anteriores dessa fiscalização sobre a necessária dedução na RCL da receita de reembolso de salários dos professores municipalizados, a partir deste 6º bimestre de 2021, os demonstrativos apresentados pelo Governo Estadual consideram tal dedução. Verifica-se, então, que o valor apurado da RCL para o bimestre é de R\$ 197.089.874 mil.

1.1.2. Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL-A

Para fins de cálculo da despesa com pessoal, a Receita Corrente Líquida foi apurada conforme a Emenda Constitucional nº 86/2015 (§13, art. 166 C.F.), a qual determina que o montante das transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais destinadas a Estados e Municípios não integrará a base de cálculo da Receita Corrente Líquida para fins de apuração deste limite. Assim, deverá ser reduzido o montante dessa Receita do cálculo da RCL-A.

A seguir, está demonstrada a RCL-A calculada pelo Estado em conformidade com o que dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais, concluindo pela RCLA no montante de R\$ 196.835.992 mil.

Tabela 4 - Cálculo da Receita Corrente Líquida Ajustada - 6ºbim/2021

CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA – RCL-A⁶	R\$ milhares
RECEITAS CORRENTES	272.854.356
(-) Transferências Const. e Legais	56.674.579

⁶ MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais:

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL:

Registra o valor da RCL dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, após a exclusão dos valores de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada, conforme disciplinam o § 1º, art. 166-A da CF e o § 16, art. 166 da CF, respectivamente. A receita corrente líquida ajustada será o parâmetro para a verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA – RCL-A⁶	R\$ milhares
(-) Contrib. Servidor plano prev.	8.584.946
(-) Compensação Financeira Reg. Prev	142.123
(-) Transf. Obrigatórias Emendas Individuais ⁷	90.609
(-) Transf. Obrigatórias Emendas de bancadas ⁸	163.273
(-) Contribuição ao Fundeb	10.292.971
(-) Reembolso Escolas Municipais	70.063
RCL-A calculada conforme MDF	196.835.992

Fonte: SIGEO – Receitas e Despesas e Anexo 3 - RREO 6ºBIM/2021.

Esclarecemos que o cálculo apresentado na tabela acima será a base de cálculo para apuração da despesa com pessoal. Para fins de apuração do limite de endividamento o cálculo a ser apresentado não contém dedução das Transferências Obrigatórias da União relativas às emendas de bancadas, conforme determinação do §1º, art. 166-A da Constituição Federal. O cálculo será então apresentado, para esta finalidade, da seguinte forma:

Tabela 5 - Cálculo da RCL-A para apuração do limite de endividamento – 6ºbim/2021

CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA – RCL-A	R\$ milhares
RECEITAS CORRENTES	272.854.356
(-)Transferências Const. e Legais	56.674.579
(-)Contrib. Servidor plano prev.	8.584.946
(-)Compensação Financeira Reg. Prev	142.123
(-) Transf. Obrigatórias Emendas Individuais	90.609
(-)Contribuição ao Fundeb	10.292.971
(-) Reembolso Escolas Municipais	70.063
RCL Ajustada p Limite de Endividamento	196.999.265

Fonte: SIGEO – Receitas e Despesas e Anexo 3 - RREO 6ºBIM/2021.

1.2 DAS DESPESAS

A execução das despesas orçamentárias até o 6º bimestre/2021 são apresentadas a seguir, de forma consolidada, portanto, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO; Registra o valor da RCL dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, após a exclusão dos valores de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme disciplina o § 1º, art. 166-A da CF. A receita corrente líquida ajustada será o parâmetro para a verificação do cumprimento do limite de endividamento.

⁷ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/demonstrativo-relativo-as-emendas-parlamentares-individuais-para-df-estados-e-municipios/2022/114>.

⁸ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/demonstrativo-relativo-as-emendas-parlamentares-de-bancada-para-df-estados-e-municipios/2021/114>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 6 - Despesa orçamentária até o 6º bimestre de 2021 – Prevista x Empenhada
R\$ milhares

DESPESAS	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EMPENHOS ACUMULADOS	%	SALDO DE DOTAÇÃO	%
Correntes	248.287.352	238.289.189	95,97%	9.998.163	4,03%
Capital	38.558.780	34.389.320	89,19%	4.169.461	10,81%
Res. Contingência	51.000	0		51.000	100,00%
TOTAL	286.897.133	272.678.509	95,04%	14.218.624	4,96%
Intraorçamentárias	27.781.461	26.555.440	95,59%	1.226.021	4,41%
TOTAL COM INTRAORÇAMENTÁRIA	314.678.594	299.233.949	95,09%	15.444.645	4,91%

Fonte: SIGEO e RREO 6º BIM/2021

Tabela 7 - Despesa Orçamentária até o 6º bimestre de 2021 – Empenhada x Liquidada

R\$ milhares

DESPESAS	EMPENHOS ACUMULADOS	DESPESAS LIQUIDADAS (*)	SALDO A LIQUIDAR
Correntes	238.289.189	233.443.347	4.845.842
Capital	34.389.320	25.439.214	8.950.105
TOTAL	272.678.509	258.882.562	13.795.947
Intra-orçamentárias	26.555.440	26.228.640	326.800
TOTAL COM INTRAORÇAMENTÁRIA	299.233.949	285.111.202	14.122.747

Fonte: SIGEO e RREO 6º BIM/2021

(*) "Liquidado Balanço até o mês"

1.3 DO RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Tabela 8 - Resultado da execução orçamentária até o 6º bimestre de 2021 - R\$ em milhares

	RECEITAS REALIZADAS	EMPENHOS ACUMULADOS	RESULTADOS	%	DESPESAS LIQUIDADAS	RESULTADOS	%
			(A-B)	(C/A)		(A-E)	(F/A)
Corrente	272.854.556	238.289.189	34.565.367	12,67%	233.443.347	39.411.209	14,44%
Capital	5.754.398	34.389.320	-28.634.921	-497,62%	25.439.214	-19.684.816	-342,08%
Total	278.608.955	272.678.509	5.930.446	2,13%	258.882.562	19.726.393	7,08%
Intraorçamentárias	26.555.440	26.555.440	0	0,00%	26.228.640	326.800	1,23%
Total	305.164.395	299.233.949	5.930.446	1,94%	285.111.202	20.053.193	6,57%

Fonte: SIGEO e RREO 6º BIM/2021.

Observa-se que a receita realizada é superior à despesa **empenhada** em 2,13%, e igualmente superior à despesa **liquidada** em 7,08%. Além disso, a Receita de capital é inferior à despesa de capital, o que significa que não há receita de capital custeando despesas correntes ou de custeio.



2 DAS METAS DE RESULTADO

2.1 DO RESULTADO PRIMÁRIO

Abaixo apresentamos tabela referente ao cálculo total das receitas primárias e em seguida a tabela de cálculo total das despesas primárias:

Tabela 9 - Receita Primária até o 6º bimestre de 2021 - R\$ em milhares

CÁLCULO DA RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	R\$ milhares
RECEITAS CORRENTES (I)	272.854.556
(-) Aplicações Financeiras (II)	2.227.493
(-) Outras Receitas Financeiras (III)	3.788
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (IV) = (I - II - III)	270.623.276
RECEITAS DE CAPITAL (V)	5.754.398
(-) Operações de Crédito (VI)	1.149.947
(-) Amortização de Empréstimos (VII)	-
(-) Receitas de Alienação de Investimentos Temporários (VIII)	-
(-) Receitas de Alienação de Investimentos Permanentes (IX)	186.498
(-) Outras Receitas de Capital Não Primárias (X)	-
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XI) = (V - VI - VII - VIII - IX - X)	4.417.954
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (XII) = (IV + XI)	275.041.229

Fonte: Sigeo - Receitas e RREO 6º bim/2021

Tabela 10 - Despesa Primária até o 6º bimestre de 2021 - R\$ em milhares

CÁLCULO DA DESPESA PRIMÁRIA TOTAL	R\$ milhares		
	EMPENHADAS	LIQUIDADAS (*1)	PAGAS
DESPESAS CORRENTES (XIII)	238.289.189	233.443.347	213.951.007
(-) Juros e Encargos da Dívida (XIV)	11.000.919	11.000.919	11.000.919
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XV) = (XIII - XIV)	227.288.270	222.442.429	202.950.088
DESPESAS DE CAPITAL (XVI)	34.389.320	25.439.214	18.926.243
(-) Concessão de Empréstimos e Financiamentos (XVII)	0	0	0
(-) Aquisição de Título de Capital já Integralizado (XVIII)	0	0	0
(-) Aquisição de Título de Crédito (XIX)	0	0	0
(-) Amortização da Dívida (XX)	8.897.765	8.897.765	8.897.765
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXI) = (XVI - XVII - XVIII - XIX - XX)	25.491.555	16.541.449	10.028.478
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (XXII)	0	0	0
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (XXIII) = (XV + XXI + XXII)	252.779.825	238.983.878	212.978.566

Fonte: Sigeo - Despesa Elemento e RREO 6º bim/2021

(*1) "Liquidado Balanço até o mês"

Abaixo apresentamos o resultado primário realizado e o previsto para o ano de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 11 - Resultado primário realizado até o 6º bimestre x resultado primário previsto
Em milhares

RECEITAS PRIMÁRIAS REALIZADAS	DESPESAS PRIMÁRIAS PAGAS (*1)	RESULTADO PRIMÁRIO REALIZADO ATÉ O BIMESTRE (A-B)	RESULTADO PRIMÁRIO PREVISTO PARA O EXERCÍCIO (*2)	DIFERENÇA (D-C)	% (até o Bimestre) (*3)
275.041.229	233.150.779	41.890.450	14.054.000	27.836.450	198,07% (*3)

(*1) Despesas Pagas + Restos a Pagar Processados Pagos + Restos a Pagar Não Processados pagos no total de R\$ 20.172.213 mil.

(*2) Programações e reprogramações da Meta de Resultado Primário para o exercício de 2021:

- A Meta do Resultado Primário estava originalmente prevista na LDO 2021, Lei nº 17.286 de agosto de 2020, em déficit de R\$ 807 mil e foi reprogramada pela LDO 2022, Lei nº 17.387 de 22 de julho de 2021, em superávit de R\$ 14.054 milhões.

(*3) Este percentual considera o Resultado primário previsto, atualizado. Se considerado o Resultado Primário previsto na LDO (R\$ 807 mil), a variação é de 3.449,37%.

A tabela a seguir, apresenta a composição do montante total de Despesas Primárias pagas apresentadas na tabela acima.

Tabela 12 - Detalhamento de Despesas Primárias Pagas

	R\$ milhares
DESPESAS PAGAS	212.978.566
+ RESTOS A PAGAR PROCESSADOS PAGOS	16.450.806
+ RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS PAGOS	3.721.407
DESPESAS PRIMÁRIAS PAGAS P/ CÁLCULO DO RESULTADO PRIMÁRIO (*1)	233.150.779

Fonte: Sigeo - Despesa Elemento e RREO 6ºbim/2021.

O resultado primário do bimestre em tela foi 198,07% superior ao resultado previsto na LDO 2021, cuja meta foi revisada pela LDO 2022 para o exercício corrente.

O Manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE/TCESP, 2018, pág. 87)⁹, atribui pontuação 0 (zero) em situação que o Resultado Primário realizado é superior ao previsto na LDO em mais de 10%. A presunção é de que neste caso, “a entidade está realizando uma economia considerável de recursos, com risco de comprometimento da prestação dos serviços para a sociedade local. Ou, eventual excesso de arrecadação não está sendo devidamente aplicado”.

Neste contexto, recomenda-se que a administração estadual realize análise quanto aos critérios adotados para planejamento e para aplicação dos recursos primários, justificando o elevado saldo remanescente que, até o bimestre em análise representa 198,07% do Resultado Primário reprogramado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2022 – Lei nº 17.387 de julho de 2021.

Além do aspecto do planejamento, é importante avaliar o Resultado

⁹ IEGE/TCESP. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-e-indice-efetividade-gestao-estadual-exercicio-2018-apuracao-2018>. Acesso em 26/10/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Primário em conjunto com o Resultado Nominal. Em 2021, o Estado de São Paulo vem gerando Superávits primários (R\$ 41.890.850 mil no 6º bimestre, R\$ 29.588.451 mil no 4º bimestre e R\$ 15.115.020 mil no 2º bimestre), o que contribui para a redução da dívida líquida.

A avaliação deve considerar a suficiência desta meta fiscal para atendimento à necessária estabilidade econômica e ao controle do endividamento público. Esta avaliação acontece através da apuração do Resultado Nominal.

2.2 DO RESULTADO NOMINAL

Conforme o Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 17.387/2021, o Resultado Nominal reprogramado para o exercício de 2021 é **positivo de R\$ 6.226 milhões**, em valores correntes, o que representa uma diminuição da Dívida Consolidada Líquida. Enquanto que o valor reprogramado esperado pela Lei para a Dívida Consolidada Líquida para o ano de 2021 é de R\$ 266.256 milhões, em valores correntes.

Até o 6º bimestre/2021, a Dívida Consolidada Líquida, em relação ao saldo de 31/12/2020, apresenta um decréscimo de R\$ 25.319.260 mil.

Tabela 13 – Saldo da Dívida Consolidada no bimestre x saldo previsto

ESPECIFICAÇÃO	EXERCÍCIO ANTERIOR (I)	BIMESTRE ATUAL (II)	VARIÇÃO (I-II) (*1)	R\$ milhares
				SALDO PREVISTO PARA O EXERCÍCIO (*2)
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	274.907.387	249.588.127	25.319.260	266.256.000

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (Anexo 6) - RREO 6ºBIM/2021.

(*1) Resultado Nominal apurado abaixo da linha, antes dos ajustes metodológicos, apurado exclusivamente pela diferença de saldos.

(*2) O Valor esperado da Dívida Consolidada Líquida estava originalmente prevista na LDO 2021, Lei nº 17.286 de agosto de 2020, em R\$ 292.344.000 mil e foi reprogramada pela LDO 2022, Lei nº 17.387 de julho de 2021 para R\$ 266.256.000 mil.

Tabela 14 - Resultado nominal realizado até o bimestre x resultado nominal previsto

ESPECIFICAÇÃO	ATÉ O BIMESTRE (*1)	META (LDO) (*2)	DIFERENÇA	R\$ milhares
				% (até o Bimestre)
RESULTADO NOMINAL AJUSTADO	34.359.649	6.226.000	28.133.649	451,87%

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (Anexo 6) - RREO 6º BIM/2021

(*1) O resultado nominal apurado acima da linha é o Resultado Primário (R\$ 41.890.450 mil) **deduzido** da variação líquida de Juros, Encargos e Variações Monetárias Ativas e Passivas (R\$ 7.530.801 mil), Totalizando o Resultado Nominal de R\$ 34.359.649 mil.

O resultado nominal apurado abaixo da linha (ou ajustado) é a Variação da Dívida Consolidada Líquida (R\$ 25.319.260 mil) após os ajustes metodológicos **deduzindo**: a variação de RPP (- 5.169.468 mil), receita de alienação de investimentos permanentes (186.498 mil); **somando**: os passivos reconhecidos na DC (782.801 mil), variação cambial (2.465.466 mil) e outros ajustes (809.152 mil); que totalizam R\$ 9.040.388 mil. Totalizando o Resultado Nominal de R\$ 34.359.649 mil.

(*2) A Meta do Resultado Nominal estava originalmente prevista na LDO 2021, Lei nº 17.286 de agosto de 2020, em R\$ 20.449.000 mil e foi reprogramada pela LDO 2022, Lei nº 17.387 de julho de 2021 para R\$ 6.226.000 mil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



O resultado nominal do bimestre (R\$ 34.359.649 mil) foi 451,87% superior ao resultado previsto na LDO para o exercício corrente. Esta pode ser interpretada como a efetiva contribuição do Resultado Primário, para redução da dívida pública estadual.

3 DOS RESTOS A PAGAR

A análise a seguir refere-se aos Restos a Pagar do Poder Executivo do Estado de São Paulo, cujo anexo 7 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária demonstra os Restos a Pagar processados e não processados, que foram inscritos até 31/12/2020:

Tabela 15 - Restos a Pagar do Poder Executivo

R\$ milhares				
Restos a Pagar – Poder Executivo	Posição Inicial (Exercício 2020 + Anteriores)	Posição Atual	Valor da Redução	% Redução
Total	24.199.900	4.179.549	20.020.351	-82,73%
· RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E NÃO PROCESSADOS LIQUIDADOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES	19.003.267	2.955.418	16.047.849	-84,45%
· RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS 2020	5.196.633	1.224.131	3.972.501	-76,44%

Fonte: (*1) RREO – 6ºbim/2021 – Anexo 7.

Observa-se que os Restos a Pagar foram reduzidos de R\$ 24.199.900 mil, no início do exercício, para R\$ 4.179.549 mil até o 6º bimestre. A redução de R\$ 20.020.351 mil é representada por R\$ 18.916.285 mil (94,49%) referente a pagamentos e R\$ 1.104.065 mil (5,51%) referente a cancelamentos.

No início do exercício, o Poder Executivo Estadual apresentava disponibilidade de R\$ 38.069.353 mil, considerando Administração Direta e Indireta, exceto as empresas não dependentes, e, ao final do 6º bimestre/2021 totalizava Caixa e Equivalentes de Caixa em R\$ 58.331.573 mil em valores brutos.

A análise das disponibilidades por fonte de recursos demonstra que, deste montante de disponibilidades, o valor de R\$ 48.497.915 mil são recursos sem vinculações definidas e R\$ 9.833.658 mil referem-se a recursos com vinculação específica, ou decorrentes de operações de crédito externas ou referente a consignações extraorçamentárias:

Tabela 16 - Recursos sem vinculação até o 6º bimestre de 2021 - R\$ milhares

	31/12/2020	31/12/2021
Recursos sem vinculação	Saldo anterior	Saldo Atual
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	25.046.993	42.970.083



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



	31/12/2020	31/12/2021
Recursos sem vinculação	Saldo anterior	Saldo Atual
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	2.718.500	3.637.741
006 - OUTRAS FONTES DE RECURSOS	520.768	223.892
041 - TESOURO - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO	1.423.791	1.584.421
044 - REC.PROP.ADM.IND-CRED.P/SUPERAVIT FINANCEIR	62.181	20.945
081 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR-INTRA	221.127	39.808
084 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.-INTRA	4.795	3.026
046 - OUTRAS FONTES DE RECURSOS	0	18.000
Total Geral	29.998.155	48.497.915

Fonte: Saldo – SIGEO – Saldos Conta Corrente em 26/04/2022.

Tabela 17 - Recursos com vinculação até o 6º bimestre de 2021 - R\$ milhares

	31/12/2020	31/12/2021
Recursos com vinculação	Saldo Anterior	Saldo Atual
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	596.984	1.471.777
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	1.172.359	1.386.915
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	4.327.150	4.952.397
007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU	982.002	1.149.671
042 - REC.VINC.ESTADUAIS-CRED.SUPERAVIT FINANCEIRO	309.300	166.800
043 - F.E.D - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO	52.151	40.801
045 - REC.VINC.TRANSF.FEDERAL/SUPERAVIT FINANC.	68.168	123.901
047 - REC.OPERAC. DE CREDITO-P/SUPERAVIT FINANCEIR	283.474	216.010
082 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS-INTRA	3.192	3.693
083 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESP. DESPESA-INTRA	16.649	21.677
085 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS-INTRA	7.808	28.822
087 - OP.CRED.CONTR.EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SUP-INTRA	0	23.510
099 - EXTRA ORCAMENTARIA	251.960	247.683
Total Geral	8.071.198	9.833.658

Fonte: Saldo – SIGEO – Saldos Conta Corrente em 26/04/2022.

4 DAS DESPESAS COM PESSOAL

Em atenção à missão do controle externo e ao cenário econômico que se apresenta, esta fiscalização vem buscando analisar as imposições daí decorrentes e as implicações de uma crescente despesa com pessoal.

A necessidade de adoção de normas padronizadas vem sendo propagada, de forma conjunta, pelas principais entidades que envolvem o controle e a fiscalização da responsabilidade fiscal, através de Acordos de Cooperação Técnica assinados entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Instituto Rui Barbosa (IRB); Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON); e Conselho Federal de Contabilidade (CFC), cujo objetivo é a harmonização de conceitos e procedimentos contábeis e fiscais a serem adotados pelos entes públicos nacionais e subnacionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) vem sendo anualmente revisto, com participação em grupos de estudos envolvendo estas entidades.

Para o ano de 2021 estava vigente a 11ª. edição, aprovada pela Portaria nº 375 de 08/07/2020. A esta fiscalização cabe observância a tal regramento e atenção à composição dos gastos de pessoal do Poder Executivo do Estado de São Paulo.

4.1 DESPESA BRUTA DE PESSOAL

O art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza que a despesa total com pessoal é:

... o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

...

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Na sequência, o artigo 19 da LRF preconiza os percentuais máximos de despesa com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida e, no parágrafo 1º, relaciona as despesas que não serão computadas, ou seja, deduzidas da despesa bruta de pessoal, para fins de apuração dos limites definidos no caput do artigo.

O MDF 11ª. edição complementa ainda que:

O conceito de despesa bruta com pessoal tem caráter exemplificativo, e inclui “quaisquer espécies remuneratórias”, inclusive “vantagens pessoais de qualquer natureza” atribuídas a ativos, inativos e pensionistas, além de outras despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização, aplicando-se o princípio da prevalência da essência sobre a forma.

A tabela a seguir, demonstra, a partir dos registros contábeis da despesa liquidada pelo Poder Executivo, no grupo de despesa 31 – Pessoal e Encargos Sociais, as adições e subtrações que foram realizadas pela Contadoria Geral do Estado. O objetivo é demonstrar o montante levado ao RGF no “Demonstrativo da despesa com pessoal”, em linha de Despesa Bruta com Pessoal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 18 - Conciliação SIGEO x RGF - 3º Quadrimestre de 2021

DESPESA LIQUIDADADA	R\$ milhares	Justificativa apresentada:
Grupo de Despesa 31 - Pessoal e Encargos Sociais (1)	(*) 106.040.982	
Valores deduzidos:		
31900113 - INATIVOS-OUTROS PODERES-RPPS	-4.387.109	Trata-se de despesas orçamentárias para pagamento a inativos de outros poderes, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo
31900115 - INATIVOS 13 SALARIO-OUTROS PODERES - RPPS	-357.738	Trata-se de despesas orçamentárias para pagamento a inativos de outros poderes, 13º salário, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo
31900314 - PENSIONISTAS-OUTROS PODERES-RPPS	-881.417	Trata-se de despesas orçamentárias para pagamento aos pensionistas de outros poderes, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo
31900316 - PENSIONISTAS 13 SALARIO-OUTROS PODERES-RPPS	-71.722	Trata-se de despesas orçamentárias para pagamento aos pensionistas de outros poderes, 13º salário, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo
31909415 - INDENIZACAO POR ACIDENTE DE TRABALHO	-478	Trata-se de despesas orçamentárias de caráter indenizatório
31910701 - CONTRIBUICAO PATRONAL	-5.388	Trata-se de despesas intraorçamentárias. Refere-se a transferência do Fundo de Saúde (FUNDES) para outras unidades, que executam a mesma despesa em modalidade 90. A exclusão se dá, portanto, para não ocorrência de duplicidade.
31911305 - OBRIGACOES PATRONAIS	-211.447	
31909601 - RESSARC. DESP. PESS.REQUISITADO DE EMPRESAS	-107	Ressarcimento pessoal requisitado - UNESP
31909603 - RESSARC. DESP.PESS.REQUISITADO-OUTRAS ESFERA	-22	Ressarcimento pessoal requisitado - UNESP
31900820 - OUTRAS TRANSFERENCIAS-PESSOAL	-1.479	as despesas assistenciais estão sendo desconsideradas pelo fato de terem sido alteradas para o elemento 339008 e não caracterizadas mais como despesas com pessoal o valor registrado representa valor de registro anterior a alteração do elemento de despesa no sistema siafem (*3)
31919417 - INDENIZACOES DE PESSOAL	-9.530	Trata-se de despesas intraorçamentárias com caráter indenizatório (*3)
31900801 - SALARIO FAMILIA - CIVIL	-47	as despesas assistenciais estão sendo desconsideradas pelo fato de terem sido alteradas para o elemento 339008 e não caracterizadas mais como despesas com pessoal o valor registrado representa valor de registro anterior a alteração do elemento de despesa no sistema siafem (*3)
31909232 - INATIVOS - OUTROS PODERES	-10.568	Trata-se de despesas orçamentárias de exercícios anteriores para pagamento de inativos de outros poderes, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo.
31909235 - PENSIONISTAS - OUTROS PODERES	-9.217	Trata-se de despesas orçamentárias de exercícios anteriores para pagamento de pensionistas de outros poderes, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo.
Total (2)	-5.946.270	
Outras deduções		



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



192802 - RESTITUIÇÕES - ESPECÍFICAS PARA ESTADOS/DF/M	-70.063	Reembolso professores
Total deduções (3)	-6.016.333	
Valores adicionados		
33904716 - PARCELAMENTO PASEP	4.656	Referente a FUNDAÇÕES – 04
33904710 - CONTRIBUIÇÕES P/FORMAÇÃO DO PASEP/PIS	10.880	Referente a FUNDAÇÕES – 04
Contratos de Gestão	3.713.120	Inclusão das despesas com pessoal em atividades finalísticas das Organizações da Sociedade Civil, conforme estabelecido pela Portaria STN 377/2020 e Nota Técnica SEI 45799/2020/ME
Total Adições (4)	3.728.657	
Despesa Bruta com Pessoal – valor transportado ao RGF (1 + 2 + 3 + 4)	103.753.306	

Fonte: SIGEO, data consulta em 25/04/2022 e Requisições DCG-1 nº 08/2020, 07/2021 e 02/2022.

(*1) SIGEO – Somatório dos 12 últimos meses das despesas liquidadas no grupo de despesa 31- Pessoal e Encargos.

(*2) Contas que não constam na relação da requisição

(*3) Informado na Requisição DCG-1 nº02-2022, item 2.

Sendo assim, a despesa bruta total liquidada e informada pelo Governo do Estado no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, nos últimos doze meses (posição final em 31/12/2021), de R\$ 103.753.306 mil, na verdade, se refere a uma despesa líquida das despesas relacionadas na tabela acima e que não aparecem no demonstrativo da despesa com pessoal.

Referidas deduções devem ser objeto de apresentação em Notas Explicativas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, de forma completa. Notas apresentadas esclarecem apenas que “Despesa total com Pessoal do Poder Executivo exclusas as despesas com pessoal inativos e pensionistas de outros poderes e Ministério Público no montante de R\$ 5.717.773 mil”. Referido valor é apresentado sem detalhamento da especificidade da despesa que está sendo excluída, o que deixa dúvidas, afinal, como demonstrado acima, o total de deduções soma R\$ 5.946.270 mil.

Além disso, em 2021, o Governo do Estado iniciou o procedimento de “inclusão das despesas com pessoal em atividades finalísticas das Organizações da Sociedade Civil, conforme estabelecido pela Portaria STN 377/2020 e Nota Técnica SEI 45799/2020/ME”.

Após nossa análise, referida inclusão das despesas com pessoal em atividades finalísticas das OSS, se mostra incompleto. Conforme demonstrado no RGF as exclusões somaram R\$ 6.016.333 mil, além de adições de R\$ 3.728.657 mil, cujos totais devem ser esclarecidos nas Notas Explicativas apresentadas no Relatório de Gestão Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Diversas recomendações foram exaradas durante o exercício de 2020, em processo instruído por esta Diretoria de Contas do Governador¹⁰ para adequação do Demonstrativo das despesas com pessoal do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Estadual, a saber:

1. Inclusão das despesas decorrentes de indenização por férias e por licença prêmio não gozadas para servidores em exercício na despesa bruta com pessoal conforme orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais 11ª edição (item 31901137 e 31901212);
2. Inclusão em despesa bruta das despesas de parcelamento do PASEP (item 33904716) na despesa bruta com pessoal e, caso refira-se a período de competência anterior ao de apuração, então, referido montante deve ser objeto de dedução em campo próprio do demonstrativo;
3. Inclusão em despesa bruta das despesas decorrentes de pessoal requisitado de outros poderes e esferas (item de despesas 31909603) e a exclusão deve ocorrer, quando do recebimento do ressarcimento do órgão requisitante, quando for o caso, em campo próprio do demonstrativo;
4. No caso de dificuldade operacional de identificação das despesas de exercícios anteriores referentes a competências anteriores aos últimos doze meses do período de apuração, a CGE não deve realizar exclusão desses valores no campo (II) do Demonstrativo “Despesas não computadas”¹¹, mas também não deve excluir do campo (I) “Despesa Bruta com Pessoal”, conforme os ditames do Manual de Demonstrativos Fiscais;
5. Inclusão de Nota explicativa de rodapé para a exclusão das contas das despesas orçamentárias para pagamento a inativos e pensionistas de outros poderes, cujos recursos foram descentralizados pelo Poder Executivo para fins de pagamento;
6. Inclusão em grupo de Natureza de Despesa “1” Pessoal e Encargos, do elemento de despesa “91”, para recebimento dos registros das sentenças judiciais com objeto trabalhista/ alimentar, a fim de compor o montante da despesa bruta com pessoal e, caso refira-se a período de competência anterior ao de apuração, então, referido montante deve ser objeto de dedução em campo próprio do demonstrativo;

¹⁰ TC-010099.989.20-4 - Acessório 3 – Acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal - 2020.

¹¹ Referida dedução deverá ser realizada então no último quadrimestre, quando houver certeza de que foi excluída apenas a parcela que não é da competência do período de referência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



7. Dedução dos valores com reembolso de professores municipalizados no cômputo da Receita Corrente Líquida e na despesa bruta com pessoal no Estado.

Em resposta às recomendações emitidas por essa fiscalização, a Contadoria Geral do Estado emitiu a Informação CGE-003/2020 com as justificativas para os apontamentos mencionados no texto acima e as ações que foram adotadas para os próximos Relatórios de Gestão Fiscal no que se refere à despesa bruta com pessoal.

No que tange aos quesitos 1, 2, 3 e 4, o cálculo apresentado para apuração da participação da despesa com pessoal na Receita Corrente Líquida, inclui os valores correspondentes às despesas com: pessoal requisitado (itens 31909601, 31909602 e 31909603 que somam o total de 156.562 mil – retirando desse valor apenas o pessoal requisitado da UNESP de R\$ 129 mil, resultando no valor de R\$ 155.432 mil; despesas de exercícios anteriores no total de R\$ 575.727 mil (itens 31901322, 31909208, 31909226, 31909227, 31909229, 31909230, 31909231, 31909233, 31909234), parcelamento do PASEP de R\$ 4.656 mil (item 33904716); licença prêmio no valor de R\$ 53.276 mil (itens 31901137 e 31901212). Portanto, atendidas essas recomendações.

Ademais, quanto ao item 5, a CGE incluiu nota explicativa de rodapé informando que não foram consideradas despesas com pessoal inativos e pensionistas de outros poderes e Ministério Público no seu atual demonstrativo da despesa com pessoal e informou a inclusão das despesas com pessoal em atividades finalísticas das Organizações da Sociedade Civil.

Quanto ao item 6, no relatório do 1º Quadrimestre de 2020, essa fiscalização emitiu a seguinte recomendação sobre o registro das sentenças judiciais trabalhistas e alimentares:

a recomendação é de que, doravante, seja registrado em grupo de Natureza de Despesa “1” Pessoal e Encargos, o elemento de despesa “91”, para recebimento dos registros das sentenças judiciais com objeto trabalhista/ alimentar, afim de compor o montante da despesa bruta com pessoal e, caso refira-se a período de competência anterior ao de apuração, então, referido montante deve ser objeto de dedução em campo próprio do demonstrativo.

Em resposta a essa recomendação, a CGE se manifestou nos termos a seguir:

Com a instituição do Regime Especial de Pagamentos de Precatórios, pela Emenda Constitucional 62/2009, o Estado transfere recursos, conforme critérios estabelecidos, ao Tribunal de Justiça, que promove os pagamentos das sentenças judiciais. Não dispomos do detalhamento no nível necessário para a apuração dos valores que se enquadram ao artigo 19 da LRF, destacando-se, no entanto, que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



estoque de precatórios é constituído ainda por débitos inscritos há mais de 10 anos.

Sendo assim, a recomendação que se mantém é 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 que essas despesas são relativas ao período anterior aos 12 meses de apuração e, caso não o seja e se refiram a causas trabalhistas, sejam computadas em despesas com pessoal do exercício em referência.

Finalmente, quanto ao item 7, em relação a exclusão dos valores de reembolso de professores municipalizados no cômputo da despesa bruta com pessoal no Estado, a CGE passou a computar referida dedução do cálculo da despesa bruta com pessoal no montante de R\$ 70.063 mil. Portanto, atendida essa recomendação.

4.1.1. Despesa Bruta: Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratação de Forma Indireta

Para o ano de 2021, o MDF 11ª edição (p.510) apresenta o modelo padrão do Demonstrativo da Despesa com Pessoal para o lançamento dos valores pertinentes às “Outras despesas de pessoal”, incluindo nessa rubrica não somente os contratos terceirizados como também as despesas referentes às entidades do terceiro setor:

<ENTE DA FEDERAÇÃO> - <IDENTIFICAÇÃO DO PODER>
 <IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO, QUANDO O DEMONSTRATIVO FOR ESPECÍFICO DE UM ÓRGÃO>
 RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 <PERÍODO DE REFERÊNCIA>

RGF - ANEXO 1 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

DESPESA COM PESSOAL	
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	
Pessoal Ativo	
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	
Obrigações Patronais	
Pessoal Inativo e Pensionistas	
Aposentadorias, Reserva e Reformas	
Pensões	
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização ou de Contratação de Forma Indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)	
Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) (§ 1º do art. 19 da LRF)	
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	
Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração	
Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO EXERCÍCIO
 Fonte: MDF 11ª edição, pág.510



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Referido demonstrativo vem acompanhado da respectiva orientação de preenchimento (MDF, 2021, p. 518):

Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)

...

Nessa linha devem ser incluídas também as despesas com pessoal decorrentes da contratação de forma indireta, ... Essas despesas não necessariamente são registradas no elemento 34, pois observam o objeto do gasto a que se referem. No entanto, **a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerça atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, mesmo que sejam obtidas por meio de informações gerencias, devem ser inseridas nessa linha e detalhadas em notas explicativas.**

Nessa situação, **inclue-se a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas entidades do terceiro setor** contratadas pela administração pública para gerir instituições públicas. Esses valores serão obtidos por meio da prestação de contas dessas entidades. (negrito nosso).

No que refere-se a essas contratações indiretas, embora não seja objetivo desse trabalho analisar tais pactuações, vale mencionar aqui que desde 2017 a STN vem se posicionando através do MDF sobre a inclusão dos montantes destinados às despesas de pessoal das OSCs que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública para esta finalidade, devem ser incluídos como despesa bruta com pessoal do ente público financiador.

Por meio da portaria nº 233 de 15/04/2019, a STN estabeleceu regra transitória e definiu prazos para operacionalização do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), a fim de que os Entes avaliem e adequem seus respectivos dispositivos contratuais e procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil. Em 08/07/2020 através da Portaria 377, a STN prorrogou tais prazos, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022.

Buscando atender ao Manual de Demonstrativos Fiscais, a orientações da STN e às recomendações das Contas de 2020¹² listadas a seguir, a Contadoria, no demonstrativo do 3º quadrimestre de 2021, passou a incluir as parcelas de despesa de pessoal referente aos contratos com as Organizações Sociais que exercem atividade finalística no Demonstrativo do Anexo 1 do RGF.

¹² TC-005866.989-20 – Contas do Governador 2020 – ev.509.9, Arquivo: TC-005866-989-20 - CONTAS DO GOVERNADOR 2020 - VOTO.pdf.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Recomendações ao Governo do Estado de São Paulo:

...

43.8. Contabilize adequadamente as despesas decorrentes de contratos de gestão na modalidade de aplicação "50";

...

43.12. Adote mecanismos de planejamento adequado para observar a LRF ante a necessidade futura de contabilizar, como despesa de pessoal, os gastos com mão de obra das OSs que prestam serviço em atividades-fim do Estado;

Recomendações à Secretaria da Fazenda e Planejamento:

...

59. Adote medidas voltadas à redução de gastos com pessoal, tendo em vista os consecutivos aumentos verificados na apuração do índice nos últimos dois exercícios, bem como a futura inclusão de despesas decorrentes de ajustes com o Terceiro Setor, conforme Portaria STN 377/20;

60. Avalie a conveniência e oportunidade de antecipar para este ano de 2021 a inclusão, no cômputo dos gastos com pessoal, das despesas a que se refere o artigo 1º da Portaria STN nº 377/20, tendo em vista o Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 178/21, válido para o exercício de 2021;

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 STN¹³.

Por esta interpretação superveniente do TCESP, os valores contabilizados serão analisados por esta fiscalização, mas deduzidos da despesa bruta com pessoal a ser considerada na apuração deste limite de gastos.

Conforme demonstrativo apresentado, o valor liquidado nos últimos 12 meses foi de R\$ 3.713.120 mil, representando cerca de 3,58% da Despesa Bruta com Pessoal do exercício de 2021.

Através da requisição de documentos DCG-1 nº 02/2022 solicitamos a composição do valor registrado em despesa bruta com pessoal, no item de despesa "Outras Despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta". Em resposta, foi enviada planilha consolidada, por órgão e Unidade Gestora, identificando os respectivos contratos formalizados com Organizações Sociais, nº de funcionários

¹³ Nota Técnica SDG Nº 176 de 28/04/2022 decorrente da SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO de 27/04/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



envolvidos, despesa com pessoal envolvido em atividades finalísticas e o valor da despesa liquidada com referido contrato.

A tabela abaixo busca resumir tais informações:

Tabela 19 - Composição da despesa com pessoal em atividades finalísticas das OSC - 3º quad/2021

R\$ milhares

	A	B	C	D	E	F = A/E
Órgão/UGE	Total Despesa com Pessoal (R\$)	Nº de Funcionários	AV %	Total do Contrato Liquidado (R\$)	Valor Liquidado no SIGEO no item 33903975 (*) (R\$)	% Despesa com pessoal/ Valor Liquidado no SIGEO
TOTAL	3.713.120	60.150	100,00%	729.871	6.537.493	57,02%
SES – SEC. Saúde	3.025.571	51.093	81,48%	-	5.309.777	57,26%
090192 - GABINETE DO COORDENADOR	3.025.571	51.093	81,48%	Não informado	5.284.084	57,26%
090196 - COORD. DE GESTAO ORCAMENTARIA E FINANCEIRA	Não informado	Não informado	-	Não informado	25.693	-
ICESP - Instituto do Câncer do Estado de São Paulo	334.418	3.985	9,01%	0	516.619	64,73%
092301 - HOSP. DAS CLINICAS, SAO PAULO	334.418	3.985	9,01%	Não informado	516.619	64,73%
SEC. CULTURA	325.991	4.921	8,78%	666.518	663.095	49,16%
12001 - SECR.DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	325.991	4.921	8,78%	666.518	663.095	49,16%
SDE – SEC. Desenv. Econômico	20.244	54	0,55%	32.200	32.200	62,87%
100112 - COORD. CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	20.244	54	0,55%	32.200	32.200	62,87%
SEDPCD – Sec. Da Pessoa com Deficiência	6.896	97	0,19%	31.154	15.802	43,64%
470101 – GABINETE DO SECRETARIO	3.000	37	0,08%	4.583	15.802	-
470101 – GABINETE DO SECRETARIO	1.048	23	0,03%	11.077		-
470101 – GABINETE DO SECRETARIO	2.848	37	0,08%	15.494		-

Fonte: Requisição DCG-1 Nº 02/2022 e dados do SIGEO- Despesas item 33903975.UG 090196 - COORD. DE GESTAO ORCAMENTARIA E FINANCEIRA não prestou maiores informações na requisição.

(*) Liquidado Balanço no mês.

(D) – SES e ICESP não informaram o valor correspondente à despesa liquidada de cada contrato;

(E) – Consulta Sigeco- Despesa item 33903975, com filtros: 1.Até mês 202112.

O que se observa é que, para identificação, mensuração e reconhecimento no demonstrativo fiscal do valor correspondente a despesa com pessoal dentre os contratos formalizados com Organizações Sociais, a Secretaria da Fazenda e Planejamento coletou, em algumas Secretarias e Unidades Gestoras, informações quantitativas e financeiras de custeio de mão de obra nos contratos vigentes. A identificação ficou sob responsabilidade de cada órgão, que inclusive, podem ter adotado critérios diferenciados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A Despesa total liquidada em 2021 no item de despesa 33903975 de R\$ R\$6.537.493 mil é apenas uma parte, cerca de 43,50%, de toda a despesa com repasses ao Terceiro Setor, ainda pendente de identificação do quanto é correspondente a despesa com mão de obra. De forma completa, os itens de despesa são listados abaixo, com valores repassados ao terceiro setor em 2020 e 2021.

Tabela 20 - Itens de Despesa - Repasses a entidades do Terceiro setor

Código Nome Item	R\$ milhares		
	2020	2021	2021 AV %
	Liquidado Balanco até o Mês	Liquidado Balanco até o Mês	
Total Geral	14.494.315	15.029.706	100%
33903975 - CONTRATOS DE GESTAO-LEI COMPL.846/98 ALT.POS	6.491.678	6.537.493	43,50%
33504380 - SERVICOS DE SAUDE-GESTAO MUNICIPIOS-ENTIDADE	3.742.176	3.874.594	25,78%
33504390 - OUTRAS SUBVENCOES SOCIAIS	1.796.948	1.674.689	11,14%
33504106 - CONTR.A APM-PDDE PAULISTA-LEI 17.149/2019	529.675	789.404	5,25%
33504376 - SUBVENCOES A ENTIDADES DE SAUDE	620.773	593.119	3,95%
33503977 - CONVENIOS C/ENTID.PRIVADAS S/FINS LUCRATIVOS	435.917	500.917	3,33%
33504379 - CONVENIOS COM ORGANIZACOES SOCIAIS	422.528	417.056	2,77%
33504381 - TERMO DE COLABORACAO COM ORGS.SOCIEDADE CIVI	178.537	374.392	2,49%
33504374 - CONV.C/UNIV.E FACULD.S/FINS LUCRATIVOS	274.406	261.757	1,74%
33504382 - TERMO DE FOMENTO COM ORGS.DA SOCIEDADE CIVIL	1.050	5.354	0,04%
33504105 - CONTRIB.APM LIQUID. DEB.TRAB. LEI 14.689	150	854	0,01%
33504387 - TERMO DE COL.ORG.SOC.CIVIL- AREA CIDADANIA	476	76	0,00%

Fonte: SIGEO – Despesas Item, modalidade de aplicação 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos” e incluindo o item de despesa “33903975 – Contratos de Gestão – Lei Complementar 846/98”.

A Contadoria Geral esclareceu ainda que no ano de 2021 esse registro foi feito no elemento 3.3.90.39 (modalidade de aplicação “90 - Aplicações Diretas” e elemento “75- Contratos de Gestão – Lei Compl. 846/98 Alt. Pos”), a partir do exercício financeiro de 2022, de acordo com o art. 2º da Portaria Conjunta nº 58 de 16/09/2020, esse tipo de despesa seria registrado no elemento 3.3.50.85 (modalidade “50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos” e elemento “85 – Transferência por Meio de Contrato de Gestão”). Esta fiscalização realizou consultas ao SIGEO e obteve a confirmação de que referido procedimento vem sendo adotado no exercício de 2022.



4.2 DESPESAS NÃO COMPUTADAS

O §1º do art. 19 da LRF determina quais são as despesas não computadas para a verificação do atendimento dos limites estabelecidos pela LRF:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

...

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

...

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

De forma mais detalhada o MDF 11ª edição (pág. 517) dispõe que o Demonstrativo da Despesa com Pessoal deve registrar o total das despesas com pessoal, dos últimos doze meses, que não serão computadas no cálculo do limite, incluindo:

a) com Indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, no elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



b) decorrentes de decisão judicial, no elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais, de competência de período anterior ao da apuração;

c) outras de exercícios anteriores, da competência de período anterior ao da apuração;

d) com inativos, considerando-se, também, pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, **custeadas com recursos vinculados**, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como a compensação entre os regimes de previdência, aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição e o superávit financeiro.

No quadrimestre em análise, foram realizadas as seguintes exclusões:

Art. 19, §1º, I:

Tabela 21 - Indenizações por demissão e incentivos à demissão voluntária

Indenizações por demissão e incentivos à demissão voluntária	Total (R\$ milhares)
31901327 – ENC.PATRO.POR DEMISSAO DE SERVIDOR/EMPREGADO	4.331
31909412 – INDENIZ.POR DEMISSAO DE SERVID.OU EMPREG.	10.528
31909413 – DESP.COM INCENTIVO A DEMISSAO VOLUNTARIA	164.835
31909416 – OUTRAS INDENIZACOES DE PESSOAL	3.473
Total	183.167

Fonte: RGF 3º quadrimestre/2021 e SIGEO – Despesas Item (orientações de apuração contidas na Requisição DCG-1 nº 18/2020).

No caso da dedução determinada no art. 19, §1º, I, conforme orientação do MDF a CGE adotou a perspectiva conservadora e adotou a regra da inclusão das despesas de exercícios anteriores somente no último quadrimestre do exercício. Registrando tais despesas no elemento 92- Despesas de Exercícios Anteriores dentro do grupo 31- Pessoal e Encargos Sociais, exceto pela dedução de despesa com PASEP parcelamento e Parcelamento de Débitos Previdenciários que foram alocadas nestes itens de dedução, conforme determinação do TCE, por falta de outro item mais adequado no demonstrativo e que não interferisse no layout de prestação de contas a Secretaria do Tesouro Nacional ¹⁴. O valor encontrado no SIGEO e divulgado no RGF 3º quadrimestre foi de R\$ 575.727 mil, conforme tabela abaixo:

Tabela 22 - Despesas de exercícios anteriores ao período de apuração

Consulta SIGEO Despesas de Exercícios Anteriores	Total (R\$ milhares)
31909208 - DESP.DE EXERC.ANTERIORES- PESSOAL REQUISITAD	6.643
31909226 - VENC. E VANTAGENS FIXAS DE EXERC. ANTERIORES	256.211
31909227 - INATIVOS DE EXERCICIOS ANTERIORES	15.194

¹⁴ Requisição DCG-1 - 63-2021, item 2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Consulta SIGEO Despesas de Exercícios Anteriores	Total (R\$ milhares)
31909229 - ENCARGOS SOCIAIS DE EXERCICIOS ANTERIORES	630
31909230 - INATIVOS - PESSOAL CIVIL	25.834
31909231 - INATIVOS - PESSOAL MILITAR	49.720
31909233 - PENSIONISTAS - PESSOAL CIVIL	22.806
31909234 - PENSIONISTAS - PESSOAL MILITAR	9.797
33904716 - PARCELAMENTO PASEP (*1)	4.656
31901322 - PARCELAM.DE DEBITOS JUNTO A PREV.SOCIAL (*1)	184.236
Total	575.727

Fonte: RGF 3º quadrimestre/2021 e SIGEO – Despesas Item (orientações de apuração contidas na Requisição DCG-1 nº 02/2022)

(*1) Por meio da Requisição DCG-1 nº 63/2021, item 2, foi informado que "A dedução de despesa com PASEP parcelamento e Parcelamento de Débitos Previdenciários foi alocada neste item de dedução no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, conforme determinação do TCE, por falta de outro item mais adequado no demonstrativo e que não interferisse no layout de prestação de contas a Secretaria do Tesouro Nacional".

Quanto ao art. 19, §1º, VI:

Tabela 23 - Inativos e pensionistas com recursos vinculados

Consulta SIGEO Inativos e pensionistas com recursos vinculados	Total (R\$ milhares)
Código Nome Fonte Detalhada	
Total Geral	26.842.989
Total de 31204101 - COMPENSACAO PREVIDENCIARIA	102.778
005003143 - COMPENSACAO PREVIDENCIARIA	102.778
Total de 31900111 - INATIVOS-RPPS	14.114.200
002002530 - SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPREV - DIVIDA ATIVA	92
004001001 - GERAL	3.068.156
004003003 - RECURSOS PROVENIENTES DE ALIENACAO DE BENS	85.203
005003143 - COMPENSACAO PREVIDENCIARIA	37.565
081001001 - TESOURO-GERAL	10.851.225
082001001 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS - SPPREV-INTRA	64.006
084001001 - GERAL	1.362
085001001 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS - SPPREV - INTR	6.591
Total de 31900112 - INATIVOS DA POLICIA MILITAR	5.111.967
004001001 - GERAL	1.973.488
081001001 - TESOURO-GERAL	3.138.480
Total de 31900114 - INATIVOS 13 SALARIO-RPPS	1.370.307
081001001 - TESOURO-GERAL	1.370.005
085001001 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS - SPPREV - INTR	302
Total de 31900116 - INATIVOS 13 SALARIO-PESSOAL MILITAR	578.686
004001001 - GERAL	116.586
081001001 - TESOURO-GERAL	462.100
Total de 31900124 - COMPLEMENTACAO DE APOSENTADORIA	25.850
002002522 - CONTRIB.COMPLEMENTACAO APOSENTADORIA/PENSOES	25.850
Total de 31900125 - COMPLEMENTACAO DE APOSENTADORIA - 13ºSALARIO	1.792
002002522 - CONTRIB.COMPLEMENTACAO APOSENTADORIA/PENSOES	1.792
Total de 31900311 - PENSIONISTAS-PODER EXECUTIVO-RPPS	3.093.463
004001001 - GERAL	825.000
081001001 - TESOURO-GERAL	2.268.463



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Consulta SIGEO Inativos e pensionistas com recursos vinculados	Total (R\$ milhares)
Código Nome Fonte Detalhada	
Total de 31900313 - PENSÃO MENSAL MILITAR	1.899.571
004001001 - GERAL	743.948
081001001 - TESOURO-GERAL	1.155.624
Total de 31900315 - PENSIONISTAS 13 SALARIO-PODER EXECUTIVO-RPPS	329.052
081001001 - TESOURO-GERAL	329.052
Total de 31900318 - PENSÃO MENSAL MILITAR-13 SALARIO	215.081
004001001 - GERAL	93.255
081001001 - TESOURO-GERAL	121.825
Total de 31900325 - COMPLEMENTAÇÃO DE PENSÃO	234
002002522 - CONTRIB.COMPLEMENTAÇÃO APOSENTADORIA/PENSOES	234
Total de 31900326 - COMPLEMENTAÇÃO DE PENSÃO - 13º SALARIO	8
002002522 - CONTRIB.COMPLEMENTAÇÃO APOSENTADORIA/PENSOES	8

Fonte: RGF 3º quadrimestre/2021 e SIGEO – Despesas Item (orientações de apuração contidas na Requisição DCG-1 nº 07/2021).

Registra-se que o montante bruto da despesa com pessoal inativo e pensionista encontrado no SIGEO é de R\$ 32.871.547 mil. A tabela acima demonstra que o Governo do Estado de São Paulo considera que o montante de R\$ 26.842.989 mil se refere a despesa custeada com recursos vinculados à previdência.

Neste montante está incluída a despesa previdenciária executada pela SPPREV, inclusive a parcela custeada pela insuficiência financeira, recurso repassado à SPPREV pelo governo estadual.

Em resposta à requisição 18/2020 ficou demonstrado que o Estado considera como recurso não vinculado à previdência, exclusivamente o montante de benefícios custeados com recursos de royalties destinados à SPPREV, citando manifestação da STN que assim determina e despesas de complementação de inativos/aposentados não pertencentes ao RPPS e custeados diretamente com recursos do tesouro estadual.

O procedimento contábil adotado pelo Estado de São Paulo registra como despesa a insuficiência financeira do RPPS e referido valor é computado na despesa bruta com pessoal. A recomendação é de que componha a despesa bruta com pessoal, especificamente a despesa custeada por tal recurso, mas não o recurso em si. Assim como também não será considerado recurso vinculado à previdência para fins de identificação das despesas entendidas como “não computadas” na despesa com pessoal.

Referido procedimento deverá ser revisto, em atenção às determinações do MDF e às recomendações exaradas quando da análise das contas dos últimos exercícios. A seguir é destacado trecho do Parecer do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Ministério Público de Contas dentre as Contas do Governador de 2020 – TC-005866.989.20-5¹⁵:

Em resumo, tem-se que: se o Governo cumprisse as orientações do MDF em relação à contabilização dos aportes financeiros ao RPPS, no sentido de realizá-los de forma extraorçamentária, não os contabilizaria como despesa bruta e, desse modo, não precisaria deduzir esse valor posteriormente para efeitos de apuração da despesa líquida com pessoal. (p.49)

Por sinal, o assunto de que ora se trata não é novo, configurando-se, em verdade, desatendimento à recomendação expedida por esse e. Tribunal nas Contas do Governador de 2019: “Corrija o procedimento de contabilização das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público”.

Nesse cenário, por mais que a Origem argumente, em esclarecimentos já prestados sobre o tema, “que o procedimento adotado pelo Estado para a cobertura de insuficiência financeira, na modalidade intraorçamentária, não interfere na apuração das metas e limites da Lei de Responsabilidade Fiscal”, a verdade é que essa prática tem levado o Poder Executivo a produzir demonstrativos fiscais que não condizem, propriamente, com a realidade, representando grave afronta ao princípio contábil da fidedignidade e também ao princípio da transparência, tão caros à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Logo, a correção dessa metodologia é medida que se impõe, devendo ser alçada ao **campo das determinações (e não mais recomendação!)** ao Governo do Estado, no bojo do Parecer Prévio a ser exarado. (p.50)

Desta forma, referido montante não deve ser computado como despesa bruta e, por consequência, não se trata de recurso vinculado à previdência a ser deduzido. Se refere a transferência financeira, para custeio de déficit.

De forma mais abrangente, o MDF, 11^a. edição (p. 497) ressalta que:

Ressalta-se que os recursos aportados no regime de previdência somente poderão ser considerados recursos próprios do RPPS quando houver a instituição formal de algumas das formas de equilíbrio estabelecidas na Portaria MPS nº 403. Se não houver a instituição legal de um plano de amortização conforme as regras estabelecidas na citada portaria, qualquer aporte de recursos no RPPS será considerado aporte para cobertura de déficit financeiro ou constituição de reserva para essa mesma finalidade em outro exercício. Nesse caso, as despesas custeadas com esses aportes não poderão ser deduzidas para o cálculo da despesa total com pessoal.

¹⁵ TC-005866.989.20-5, Evento 434. **Arquivo:** Parecer. Ministério Público. Contas do Governador.5866.989.20.pdf.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Entretanto, a São Paulo Previdência em resposta¹⁶ a essa recomendação contida nas Contas de 2019, emitiu o seguinte posicionamento:

A SPPREV informa que essa recomendação implica promover grandes alterações na alocação de dotações aos órgãos e entidades que integram a Lei Orçamentária do Estado, com consequentes mudanças na execução de receitas e despesas. Por este motivo, ficou definido em reunião realizada entre integrantes da SFP e SPPREV, que a área técnica da Subsecretaria de Orçamento fará o levantamento e avaliação das alterações orçamentárias que envolverão os órgãos e entidades da administração direta e autárquica, inclusive a SPPREV.

Há que se mencionar, por oportuno, que o procedimento adotado pelo Estado para a cobertura de insuficiência financeira, na modalidade intraorçamentária, não interfere na apuração das metas e limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Referido procedimento, enquanto não ajustado, deixa a contabilidade paulista divergente dos padrões nacionais definidos pela STN através do MCASP e MDF; além de divergir do que está determinado pelos citados normativos do TCESP (Comunicado SDG nº 14/2019) e recomendações exaradas desde 2019 em parecer das contas do governador. Em 2020 a recomendação foi de que¹⁷:

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;

4.3 ANÁLISE DA DESPESA COM PESSOAL

À vista do disposto no §2º, artigo 59 da LC nº 101/2000, procedemos à verificação dos gastos com pessoal até o **3º Quadrimestre de 2021**, constatando o seguinte:

Preliminarmente, verificamos que a Secretaria da Fazenda e Planejamento informou em seus demonstrativos os seguintes valores:

			Em milhares
Gastos com Pessoal	=	76.151.422	= 38,69 %
RCLA		196.835.992	

A metodologia adotada pelo Governo do Estado de São Paulo desconsidera as despesas com indenizações por demissões e incentivos à demissão voluntária, decorrentes de decisão judicial, as despesas de exercícios

¹⁶ TC-005866.989.20-5. Evento 388. Arquivo: DOC. C_SPOG-SPPREV_Parte 2.pdf, pág.45.

¹⁷ TC-005866.989.20-5, Evento 509. Arquivo: TC-005866-989-20 - CONTAS DO GOVERNADOR 2020 - VOTO.pdf.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



anteriores de períodos anteriores ao período de apuração e a despesa com inativos assumida por recursos vinculados, além da despesa com compensação previdenciária.

As referidas deduções se justificam em face da norma instituída pela Lei Complementar nº 101/00, artigo 18, que prevê a inclusão de valores de caráter essencialmente remuneratório. Ainda, a exclusão da Compensação Previdenciária deu-se em função do artigo 19, inciso VI-b.

Também as despesas com o PASEP foram excluídas dos Gastos com Pessoal, restando incluída somente as despesas com PASEP incorridas pelas Fundações, em atendimento à Deliberação do Tribunal Pleno (TC-A-023996/026/15) de 09/12/2015.

A partir do exercício de 2019 não estão sendo incluídas na despesa com pessoal as pensões especiais¹⁸ (inclusive as de caráter indenizatório, concedidas por legislação específica, não vinculadas a cargos públicos) que deixaram de ser registradas no grupo 31 (pessoal e encargos) e passaram a ser registradas no grupo 33 (outras despesas correntes), como consta da Portaria Interministerial nº 163 de 04/05/2001 atualizada.

Não obstante as deduções retro mencionadas, outra exclusão considerada no cálculo das despesas com pessoal apuradas pela Contadoria Geral do Estado, qual seja o reembolso, mediante convênio, do pagamento de professores e demais funcionários do Governo Estadual que prestam serviços para os Municípios no setor da Educação¹⁹. Até o 3º quadrimestre/2021, somando-se os 12 meses anteriores, referido valor reembolsado foi de R\$ 70.063 mil.

Destaca-se que a partir do 4º bimestre de 2021 no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, a Contadoria, seguindo recomendações dessa fiscalização, passou a também não considerar esse valor no cálculo da RCL.

Em atendimento às determinações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e da Nota Técnica SDG nº 144 de 23/07/2018, na tabela a seguir, a coluna 1 considera a “exclusão, no cálculo da RCL, do valor da contribuição ao FUNDEB” (diferença entre o recolhimento e o retorno do FUNDEB).

Para fins informativos, até este exercício de 2021, e em atendimento à determinação da Nota Técnica SDG nº 150 de 16/09/2019 e da

¹⁸ A partir de 2019 não são computados como despesa com pessoal os itens de despesa: Pensionistas da Revolução de 1932; Pensão a Hanseniano; e Pensão Judicial de caráter indenizatório.

¹⁹ O reembolso das escolas municipalizadas refere-se a funcionários que continuam na folha de pagamento do Estado, mas trabalham em escolas municipalizadas, motivo pelo qual os municípios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Deliberação tomada nos autos do processo TC-A 007019/026/19²⁰, a coluna 2 da tabela a seguir apresenta a apuração da participação da despesa com pessoal na Receita Corrente Líquida Ajustada “com a inclusão dos recursos do FUNDEB”. O objetivo é verificar se eventual superação dos limites de gastos com pessoal decorreu desta única razão: exclusão do FUNDEB da RCL, conforme informações que foram disponibilizadas a esta fiscalização até o momento.

Tabela 24 - Cálculo da despesa líquida com pessoal/ RCLA 3º quadrimestre de 2021

DESCRIÇÃO	R\$ em milhares	
	COLUNA 1	COLUNA 2
	EXCLUINDO FUNDEB DA RCL	INCLUINDO FUNDEB NA RCL
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	103.753.305	103.753.305
Pessoal Ativo	52.237.679	52.237.679
Pessoal Inativo	47.802.506	47.802.506
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)	3.713.120	3.713.120
Despesas não computadas	27.601.883	27.601.883
Inativos e Pensionistas com rec vinculados	26.842.989	26.842.989
incentivo à demissão voluntária	183.167	183.167
Despesas Exerc. Anteriores ao período anterior	575.727	575.727
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	76.151.422	76.151.422
RCL	197.089.874	207.382.845
Transf. Obrigat. da União relativas às emendas individuais e de bancadas	253.882	253.882
RCLA	196.835.992	207.128.963
Percentual (Desp. Líquida com Pessoal/ RCLA)	38,69%	36,77%

(*1) Valor apresentado como despesa bruta já está líquido de: despesas de outros poderes, indenização por acidente de trabalho, contribuição intraorçamentária, ressarcimento de professores municipalizados; além de estar somado ao PASEP e Parcelamento do PASEP.

(*2) Até o período em análise a contribuição ao Fundeb é de R\$ 10.292.971 mil.

A tabela acima considera então a apuração da despesa com pessoal, incluindo, na despesa bruta, as “Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (§1º do art. 18 da LRF)”. Em atendimento ao que foi decidido pelo Pleno,

²⁰ 27ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno aprovada no dia 11/09/2019 (publicação DOE em 12/09/2019):

RESOLVE DELIBERAR QUE:

1º. Os entes públicos que tenham extrapolado os limites de gastos com pessoal por conta única e exclusiva da contabilização do FUNDEB retido, para fins de cálculo da Receita Corrente Líquida, deverão reduzir os excessos decorrentes aos limites previstos na lei, no prazo de 02 (dois) exercícios, a contar de 2020, na proporção de 50% por exercício;

2º. Esta Deliberação se aplica apenas às situações em que a superação dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LRF decorra, exclusivamente, da nova metodologia de cálculo da RCL adotada por esta Corte, nos termos da 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e da Nota Técnica SDG n.º 144/2018, não se aplicando se a superação ocorrer por quaisquer outros motivos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



conforme veiculada pela Nota Técnica SDG nº 176/2022 a seguir, a tabela será reapresentada, excluindo-se referido montante:

Tabela 25 - Cálculo da despesa líquida com pessoal/ RCLA 3º quadrimestre de 2021, em atendimento à decisão do Pleno, veiculada pela Nota Técnica SDG nº 176/2022

DESCRIÇÃO	R\$ em milhares	
	COLUNA 1	COLUNA 2
	EXCLUINDO FUNDEB DA RCL	INCLUINDO FUNDEB NA RCL
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	103.753.305	103.753.305
Pessoal Ativo	52.237.679	52.237.679
Pessoal Inativo	47.802.506	47.802.506
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)	3.713.120	3.713.120
Despesas não computadas	- 27.601.883	27.601.883
Inativos e Pensionistas com rec vinculados	- 26.842.989	- 26.842.989
incentivo à demissão voluntária	- 183.167	- 183.167
Despesas Exerc. Anteriores ao período anterior	- 575.727	- 575.727
(-) Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)	- 3.713.120	- 3.713.120
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	72.438.302	72.438.302
RCL	197.089.874	207.382.845
Transf. Obrigat. da União relativas às emendas individuais e de bancadas	253.882	253.882
RCLA	196.835.992	207.128.963
Percentual (Desp. Líquida com Pessoal/ RCLA)	36,80%	34,97%

(*1) Valor apresentado como despesa bruta já está líquido de: despesas de outros poderes, indenização por acidente de trabalho, contribuição intraorçamentária, ressarcimento de professores municipalizados; além de estar somado ao PASEP e Parcelamento do PASEP.

(*2) Até o período em análise a contribuição ao Fundeb é de R\$ 10.292.971 mil.

A seguir são discriminados os limites impostos pela LRF às Despesas com Pessoal do Poder Executivo Estadual:

Tabela 26 – Limites impostos pela LRF para as despesas com pessoal

Limites	Percentual
Limite de Alerta (inciso II do §1º do art.59 da LRF)	44,10%
Limite Prudencial (Parágrafo Único, art.22 da LRF)	46,55%
Limite Máximo (incisos I, II e III, art.20 da LRF)	49,00%

Fonte: LRF, art. 59, §1º, inciso II; art. 22, parágrafo único; art. 20, incisos I, II e III.

Desta forma, a despesa com pessoal do Poder Executivo do Governo do Estado de São Paulo, no período em análise, é de 38,69% da RCLA (conforme critérios do MDF) e de 36,80% (conforme critério aplicado após decisão do Pleno do TCE/SP de 27/04/2022), valor esse inferior ao limite de alerta de 44,10%. Referidos cálculos atendem às determinações da Nota Técnica SDG nº 144 de 23/07/2018.

Tratando-se das deduções (despesas não computadas), atenção especial deve ser dada à mudança de procedimento contábil de registro da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



insuficiência financeira, deixando de considerar como despesa orçamentária do Poder ou Órgão responsável e, conseqüentemente como receita orçamentária da SPPREV. Referido valor deve ser tratado como repasse extraorçamentário, tratando-se de transferência financeira²¹ e não deve compor o montante de recursos vinculados ao pagamento de inativos, deduzidos da despesa com pessoal.

5 DO ENDIVIDAMENTO

A Secretaria da Fazenda e Planejamento apresenta a seguinte posição no Relatório de Gestão Fiscal:

Tabela 27 – Limites de Endividamento - 3º quadrimestre de 2021

R\$ milhares

ITENS	2º QUADRIMESTRE			
	R\$ milhares	%	LIMITE DE ALERTA (*1)	LIMITE MÁXIMO
RCL	197.089.874			
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (*3)	90.609			
RCL-A	196.999.265			
Dívida Consolidada Líquida	249.588.127	126,69%	180,00%	200,00%
Concessão de Garantia	5.756.430	2,92%	19,80%	(*2) 22% / 32%
Operações de Crédito	1.149.947	0,58%	14,40%	16,00%

Fonte: RGF 3º Quadrimestre/2021 – Anexo 2,3 e 4 e BGE (2021, pág. 252/254).

(*1) O inciso III do §1º do art. 59 da LRF: Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: [...] que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

(*2) De acordo com o parágrafo único do art. 9º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o limite de 22% poderá ser elevado para 32% da RCL, desde que sejam observados pelo garantidor, cumulativamente:

I - não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas;

II - esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;

III - esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV - esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997.

(*3) valores de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme disciplina o § 1º, art. 166-A da CF. A receita corrente líquida ajustada será o parâmetro para a verificação do cumprimento do limite de endividamento.

²¹ MDF, 11ª. edição. 2020 (p. 367):

A partir de 2006, a **contribuição patronal ao RPPS**, passou a ser feita na forma de receita orçamentária, e não mais como repasse financeiro do ente à referida entidade. Os **repasses financeiros** continuam ocorrendo para cobertura de insuficiências financeiras de responsabilidade do ente, bem como para outros aportes espontâneos, incluindo repasses para amortização do déficit atuarial. Quando se tratar de **contribuição suplementar**, definida em lei, para cobertura do déficit atuarial, não haverá repasses financeiros, mas sim receita e despesa de natureza tributária.

A avaliação atuarial deverá ser realizada na constituição do RPPS e a cada exercício financeiro.

Os entes federados que tiveram feito a opção pela segregação da massa de segurados, elaborarão e publicarão duas tabelas, uma para o Plano Previdenciário e outro para o Plano Financeiro. Os entes da federação que não promoveram a segregação da massa deverão utilizar a tabela referente ao Plano Previdenciário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



6 DEMONSTRATIVO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Com relação às PPPs, elaboramos um demonstrativo contendo o prazo de contrato, data de assinatura, investimento previsto e despesa realizada até o 6º bimestre/2021, conforme segue:

Tabela 28 - Demonstrativo das PPPs no 6º bimestre de 2021

R\$ milhares

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	DATA DO CONTRATO	PRAZO TOTAL	VALOR DO CONTRATO DA PPP	VALOR REALIZADO EM 2021	VALOR TOTAL PREVISTO CONTRATAÇÃO + APORTES 2022 A 2030
DO ENTE FEDERADO			56.829.113	2.241.258	16.594.153
Linha 4 - Metrô patr.	29/11/2006	32	790.000 Data Base: 07/2006	223.428	979.000
Linha 8 CPTM adm.	19/03/2010	20	1.802.440 Data Base: 11/2009	431.296	3.052.087
IFAP - FURP adm.	22/08/2013	15	2.544.100 Data Base: 08/2013	3.788	0
Linha 6 - Metrô patr	18/12/2013	25	23.138.729 Data Base: 10/2013	296.542	7.373.894
Linha 18 - Metrô patr.	22/08/2014	25	13.186.611 Data base: 07/2014	0	0
Complexos Hospitalares - SES adm.	02/09/2014	20	4.021.725 Data Base: 09/2014	358.405	1.844.002
Rodovia dos Tamoios patr.	19/12/2014	30	3.906.335 Data Base: 07/2013	785.059	1.599.018
Habitação - Lote I - SH adm.	06/03/2015	20	1.857.709 Data Base: 12/2014	89.090	769.599
SIM da Baixada Santista patr.	23/06/2015	20	5.581.464 Data Base: 11/2014	53.650	976.553
DAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES			7.043.125	574.883	4.010.886
Sistema Alto Tietê - Sabesp adm.	18/06/2008	15	997.378 Data Base 18/07/2017	137.768	297.828
Sistema São Lourenço - Sabesp adm.	21/08/2013	25	6.045.747 Data Base 01/2013	437.115	3.713.058
SOMA			63.872.238	2.816.141	20.605.039

Fonte: RREO 6º bimestre de 2021 e <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Portfolio/>. Acesso em 28/04/2022.

Conforme a Lei nº 11.079, de 10/02/2004, redação dada pela Lei nº 12.766/2012, as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias contratadas pelo Estado não poderão exceder o limite de 5% da RCL – Receita Corrente Líquida.

Tabela 29 - Despesas previstas e despesas liquidadas das PPPs 6º bimestre de 2021

R\$ milhares

DESPESAS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	2021 - DESPESA PREVISTA	2021- DESPESA LIQUIDADADA
DO ENTE FEDERADO	2.227.537 (*2)	2.241.258
Linha 4 – STM	244.750	223.428
Linha 8 – CPTM	359.069	431.296



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



DESPESAS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	2021 - DESPESA PREVISTA	2021- DESPESA LIQUIDADADA
Ind. Farmacêutica de Americo Brasiliense - IFAB - FURP	10.033	3.788
Linha 6 – Metrô	483.000	296.542
Linha 18 – Metrô	0	0
Complexos Hospitalares de São Paulo - SES	257.939	358.405
Rodovia dos Tamoios – SLT	633.584	785.059
Habitação - Lote I – SH	85.511	89.090
Sist. Int. Metropolitano da Reg. Met. Baixada Santista - SIM RMBS - STM	153.651	53.650
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	197.089.874	197.089.874
DESPESA DO ENTE FEDERADO / RCL (*1)	1,13%	1,14%
DAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES	550.021	574.883
Sistema Produtor Alto Tietê – Sabesp	137.459	137.768
Sistema Produtor São Lourenço - Sabesp	412.562	437.115
SOMA	2.777.558	2.816.141

Fonte: RREO 6º bimestre/2021. BGE (2021, p. 249). Despesa prevista atualizada.

(*1) - Conforme Art. 28, "caput", da Lei nº 11.079 de 2004, a soma das despesas de caráter continuado, derivadas de parcelas já contratadas pelo ente, não poderão ultrapassar o limite de 5% da RCL, nem ao final do exercício anterior, nem na projeção dos 10 anos subsequentes, sob pena de não recebimento de garantia e/ou transferências voluntárias da União (após redação dada pela Lei nº 12.766 de 2012). O Art. 28, § 2º, da referida Lei, determina que na aplicação desse limite sejam computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta e indireta e demais entidades controladas pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes (Redação pela Lei nº 12.024, de 2009).

(*2) A despesa prevista no período superou a realizada. Segundo informado a essa diretoria por meio da Nota Técnica CAF/CGE Nº00001/2020, item 3, "é responsabilidade do gestor setorial fazer a gestão e fiscalização do seu respectivo contrato, prevendo em suas peças orçamentárias os pagamentos dos aportes e das contraprestações. Para controle desses gastos, a Subsecretaria de Parcerias, da Secretaria de Governo, recebe, mensalmente, relatórios de acompanhamento da execução de cada um dos contratos, para consolidação e monitoramento, e enviados à Contadoria Geral do Estado, para preenchimento do Anexo 13 do Relatório Resumo de Execução Orçamentária – RREO".

Até o 6º bimestre de 2021, as despesas liquidadas de contratos de PPP do Ente Federado totalizaram R\$ 2.241.258 mil, atingindo percentual de 1,14% da RCL, dentro do limite estabelecido pela citada lei. Houve também R\$ 574.883 mil de despesas de contratos das estatais não dependentes. No ente federado, foram liquidadas 100,61% das despesas previstas atualizadas, o que deve ser objeto de conferência e ajustes pela Contadoria Geral do Estado.

7 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA

7.1 RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO RPPS

O Demonstrativo referente ao 6º Bimestre/2021 das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores está dividido nos seguintes itens:

- a) Fundo em Repartição (Plano Financeiro),
- b) Administração do Regime Próprio de Previdência dos Servidores-RPPS,
- c) Benefícios Previdenciários mantidos pelo Tesouro e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



d) Receitas e Despesas associadas às pensões e aos Inativos Militares (Sistema de Proteção Social dos Militares).

As tabelas a seguir demonstrarão o resultado previdenciário do 6º bimestre de 2021:

Tabela 30 - Receitas previstas e receitas realizadas do RPPS até o 6º bimestre de 2021

R\$ milhares

Receitas RPPS	Previsão Atualizada (A)	Receitas Realizadas até o Bimestre (B)	AV %	Saldo a Realizar (A-B)
Fundos em Repartição (*1)	16.588.654	16.794.498	80,85%	-205.844
Administração RPPS (*2)	128.556	102.085	0,49%	26.471
Benefícios mantidos pelo Tesouro (*3)	3.582.975	2.253.621	10,85%	1.329.354
Contribuição dos Militares (*4)	1.793.424	1.622.770	7,81%	170.654
TOTAL DAS RECEITAS DO RPPS	22.093.609	20.772.974	100,00%	1.320.635

Fonte: Dados do RREO 6º bimestre de 2021 confirmados com dados do SIGEO. BGE (2021, p. 239)

(*1) Inclui receitas correntes (de contribuição dos servidores civis ativos, inativos e pensionistas; Patrimonial; de Serviços. Compensação Previdenciária e demais receitas correntes) e receitas de capital (alienação de bens, direitos e ativos).

(*2) Inclui receitas correntes (taxa de administração).

(*3) Contribuição dos servidores e demais receitas previdenciárias.

(*4) Contribuição dos servidores militares ativos, inativos e pensionistas.

Tabela 31 - Despesas previstas e despesas realizadas do RPPS até o 6º bimestre de 2021

R\$ milhares

DESPESAS RPPS	DOTAÇÃO ATUALIZADA A (C)	DESPESAS LIQUIDADAS Até o Bimestre (D)	DESPESAS PAGAS Até o Bimestre (E)	AV % (D)/Total de Despesas do RPPS
Fundos em Repartição (*1)	28.971.537	28.859.462	26.638.916	74,9%
Administração RPPS (*2)	128.556	95.973	88.752	0,2%
Benefícios mantidos pelo Tesouro (*3)	2.726.234	1.720.276	1.682.304	4,5%
Despesas com Inativos e Pensionistas Militares (*4)	10.371.072	7.864.823	7.145.789	20,4%
TOTAL DE DESPESAS DO RPPS	42.197.400	38.540.534	35.555.761	100,0%

Fonte: Dados do RREO 6º bimestre de 2021 confirmados com dados do SIGEO. BGE (2021, p. 239)

(*1) Benefícios de servidores civis (aposentadorias e pensões) e outras despesas previdenciárias (compensação previdenciária e demais despesas previdenciárias).

(*2) Despesas Correntes (pessoal e encargos sociais) e despesas de capital

(*3) Aposentadorias, pensões e outras despesas previdenciárias

(*4) Inativos e pensionistas militares

Tabela 32 - Resultado do RPPS no 6º bimestre de 2021

R\$ milhares

Resultado Previdenciário			
Quadro	Previsão (-) Dotação Atualizada (A-C)	Receitas Realizadas (-) Despesas Liquidadas (B-D)	Receitas Realizadas (-) Despesas Pagas (B-E)
Fundos em Repartição	-12.382.883	-12.064.963	-9.844.418
Administração RPPS	0	6.113	13.334
Benefícios mantidos pelo Tesouro	856.741	533.344	571.316



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Contribuição e benefícios dos Militares	-8.577.649	-6.242.054	-5.523.020
Resultado Geral	-20.103.791	-17.767.560	-14.782.787

Fonte: Dados do RREO 6º bimestre de 2021 confirmados com dados do SIGEO. BGE (2021, p. 239)

Tabela 33 - Aportes de recursos para o fundo em repartição do RPPS

	R\$ milhares
APORTES REALIZADOS (Recursos para cobertura de insuficiência financeira)	16.461.040

Fonte: Dados do RREO 6º bimestre de 2021 confirmados com dados do SIGEO. BGE (2021, p. 239)

Verifica-se que no exercício havia previsão de déficit previdenciário de R\$ 20,10 bilhões, se consideradas a previsão atualizada menos a dotação atualizada. Até dezembro/2021, considerando a despesa liquidada, o déficit apurado foi de R\$ 17,68 bilhões. Para cobrir essa insuficiência financeira, foram aportados R\$ 16,46 bilhões a título de “DEMAIS CONTRIBUICOES SOCIAIS – INSUFICIENCIA”. Tais recursos vêm sendo executados orçamentariamente, procedimento cuja revisão já foi recomendada, mas ainda não adotada pelo ente estatal. Recomendação que se reitera.

7.2 DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS E OBRIGAÇÕES DO RPPS

Conforme discriminado nas tabelas a seguir, as disponibilidades financeiras do RPPS considerando as UGs 20065 e 53057 apresentam saldo de R\$ 1,66 bilhões no final do bimestre em análise, tendo como obrigações de curto prazo o valor de R\$ 16.836 mil, representando 1,02% das disponibilidades financeiras totais do RPPS.

Tabela 34 – Disponibilidades financeiras do RPPS

	R\$ milhares		
Código Nome Sub Item	20065 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV	53057 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV	Saldo em 31/12/2021
Total de 111 - CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	49,54	1.657.887,34	1.657.936,87
111110202 - = CONTA UNICA-BB	49,54	4.227,64	4.277,18
111110302 - = CONTA C - BANCO DO BRASIL	0,00	2,00	2,00
111111901 - = CAIXA ECONOMICA FEDERAL		0,00	0,00
111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	0,00	172,23	172,23
111115003 - = FUNDO DE INVESTIMENTO	0,00	830.811,38	830.811,38
111115004 - = FUNDO DE INVESTIMENTO FINANCEIRO	0,00		0,00
111115007 - = APLICACOES - BANCO DO BRASIL	0,00	164.725,82	164.725,82
111115040 - = OUTRAS APLICACOES FIN. DE LIQUIDEZ IMEDIATA	0,00	657.948,27	657.948,27
111116001 - = DISPONIBILIDADE EM TRANSITO	0,00	0,00	0,00

Fonte: SIGEO - Saldos. Data de atualização em 18/04/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 35 – Disponibilidades e Obrigações financeiras do RPPS

R\$ milhares

	SALDO 6º BIMESTRE 2021	%
DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA	1.657.937	100,00%
Recursos Vinculados ao RPPS – Plano Financeiro (todas as fontes) (*)1	1.657.937	100,00%
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS SPPREV	-16.836	-1,02%
RP's Liquidados de exercício anteriores	-668	-0,04%
RP's Liquidados do exercício	0	0,00%
RP's empenhados e não liquidados de exercícios anteriores	-16157	-0,97%
Demais obrigações financeiras	-11	0,00%
RP's empenhados e não liquidados do exercício	0	0,00%
DISPONIBILIDADES DE CAIXA LÍQUIDA	1.641.101	98,98%

Fonte: RGF. Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar. 3º Quadrimestre/2021.

(*)1 O valor de R\$ 1.657.937 mil se refere a disponibilidade de caixa considerando as duas UGs 20065 e 53057, o saldo apresentado no RGF 3º quadrimestre foi apenas da UG 20065 no valor de R\$ 50mil.

8 RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Esta receita é proveniente da alienação de bens patrimoniais do Estado e respectivos rendimentos de aplicação financeira, conforme segue:

Tabela 36 – Receitas de alienações de bens e respectivos rendimentos

Em Milhares

Espécie Receita	12/2020		12/2021		
	Valor Arrecadado até o Mês	AV% 2020	Valor Arrecadado até o Mês	AV% 2021	AH% 2021/2020
Total Geral	129.042	100,00%	188.483	100,00%	46,06%
PODER EXECUTIVO	127.312	98,66%	187.730	99,60%	47,46%
13 - RECEITA PATRIMONIAL	1.038	0,80%	1.953	1,04%	88,19%
132 - VALORES MOBILIARIOS	1.038	0,80%	1.953	1,04%	88,19%
22 - ALIENACAO DE BENS	126.274	97,85%	185.776	98,56%	47,12%
221 - ALIENACAO DE BENS MOVEIS	19.217	14,89%	4.197	2,23%	-78,16%
222 - ALIENACAO DE BENS IMOVEIS	107.057	82,96%	181.579	96,34%	69,61%
223 - ALIENACAO DE BENS INTANGIVEIS	0	-	0	-	0
PODER LEGISLATIVO	0	-	0	-	0
22 - ALIENACAO DE BENS	0	-	0	-	0
221 - ALIENACAO DE BENS MOVEIS	0	-	0	-	0
PODER JUDICIARIO	1.730	1,34%	753	0,40%	-56,45%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Espécie Receita	12/2020		12/2021		
	Valor Arrecadado até o Mês	AV% 2020	Valor Arrecadado até o Mês	AV% 2021	AH% 2021/2020
13 - RECEITA PATRIMONIAL	0	0,00%	31,76233	0,02%	0
132 - VALORES MOBILIARIOS	0	0,00%	31,76233	0,02%	0
22 - ALIENACAO DE BENS	1.730	1,34%	722	0,38%	-58,28%
221 - ALIENACAO DE BENS MOVEIS	1.730	1,34%	722	0,38%	-58,28%

Fonte: RREO. Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos. 6º Bimestre/2021 e confirmada com dados do SIGEO-Receitas.

Houve um aumento de 46,06% na receita de alienação de bens, em comparação com o exercício anterior.

Além da Receita Arrecadada demonstrada na tabela anterior, em 31/12/2021 existe saldo de Valor Retorno de Diferimento de R\$ 459 mil:

Tabela 37 – Saldo de Valor Retorno de Diferimento das receitas de alienações de bens e respectivos rendimentos

Em Milhares

Receita de alienação de bens	dez/2021		
	Valor Arrecadado até o Mês	Valor Estoque Diferimento até o Mês	Valor Retorno Diferimento até o Mês
Total Geral	188.483	0	459
PODER EXECUTIVO	187.730	0	0
13 - RECEITA PATRIMONIAL	1.953	0	0
132 - VALORES MOBILIARIOS	1.953	0	0
22 - ALIENACAO DE BENS	185.776	0	0
221 - ALIENACAO DE BENS MOVEIS	4.197	0	0
222 - ALIENACAO DE BENS IMOVEIS	181.579	0	0
223 - ALIENACAO DE BENS INTANGIVEIS	0	0	0
PODER LEGISLATIVO	0	0	0
22 - ALIENACAO DE BENS	0	0	0
221 - ALIENACAO DE BENS MOVEIS	0	0	0
PODER JUDICIARIO	753	0	459
13 - RECEITA PATRIMONIAL	32	0	32
132 - VALORES MOBILIARIOS	32	0	32
22 - ALIENACAO DE BENS	722	0	427
221 - ALIENACAO DE BENS MOVEIS	722	0	427

Fonte: SIGEO – Receitas.

A seguir, demonstramos as despesas realizadas com recursos provenientes de alienação, no exercício, portanto, restando um superávit a ser aplicado em exercícios futuros:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 38 – Despesas provenientes da alienação de bens

		Em Milhares		
		Pago até o Mês	Pago de Restos até o Mês	Soma
Total de 3 - DESPESAS CORRENTES		85.191	13	85.203
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	004003003 - RECURSOS PROVENIENTES DE ALIENACAO DE BENS	85.191	13	85.203
Total de 4 - DESPESAS DE CAPITAL		96.686	2.578 (*1)	99.264
44 - INVESTIMENTOS	001003003 - RECURSOS PROVENIENTES DE ALIENACAO DE BENS	0	28	28
	003003003 - RECURSOS PROVENIENTES DE ALIENACAO DE BENS	94	0	94
	004003003 - RECURSOS PROVENIENTES DE ALIENACAO DE BENS	0	2.035	2.035
	041003003 - REC.PROVENIENTES DE ALIENACAO DE BENS-SUP FI	0	0	0
	043003003 - RECURSOS PROVENIENTES ALIENACAO BENS-SUPERAV	13	4	17
	044003003 - REC.PROVENIENTES ALIENACAO DE BENS-SUPERAVIT	458	511	969
45 - INVERSOES FINANCEIRAS	001003003 - RECURSOS PROVENIENTES DE ALIENACAO DE BENS	96.121	0	96.121
46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA		0	0	0
Total Geral		181.877	2.591	184.467

Fonte: SIGEO – Despesas Item.

Assim, foram registradas receitas de R\$ 188.483 mil e despesas pagas no valor de R\$ 184.467 mil, com o saldo positivo de de R\$ 4.016 mil como superávit.

9 RELAÇÃO ENTRE DESPESAS E RECEITAS CORRENTES – ARTIGO 167-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O artigo 167-A, da recente EC nº 109 de 15/03/2021, veio estabelecer que, se apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera **95%**, no âmbito dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, fica facultado aos Poderes e ao Tribunal de Contas e Defensoria Pública, aplicar mecanismos de ajuste fiscal, determinados pelos incisos I a X do referido artigo, como vedação de concessão de vantagens, aumentos ou reajustes, criação de cargos, e outras que impliquem em aumento de despesa ou redução de receita através da renúncia fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



O parágrafo 1º do mesmo artigo faculta a adoção de referidas medidas de ajuste fiscal se a relação mencionada superar a 85%, neste caso, após submissão, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo:

§ 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no caput deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 2º O ato de que trata o § 1º deste artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

A análise que se apresenta a seguir tem então o intuito de verificar e apurar os limites supramencionados, pertinente ao Governo do Estado de São Paulo.

Assim, realizamos a seguir levantamento dentre o sistema de informação orçamentária (Siafem/ Sigeo) extraindo os valores executados como despesas correntes e receitas correntes, no âmbito do Estado de São Paulo, portanto, incluídas receitas e despesas de todos os poderes, concluindo pela relação de **82,94%** entre despesas correntes e receitas correntes, **até o 6º bimestre de 2021**, conforme critérios detalhados a seguir.

Esta relação foi apurada considerando o montante de despesa corrente liquidada e receita corrente arrecadada, pertinentes aos 12 meses anteriores, ou seja, janeiro/2021 a dezembro/2022, demonstradas a seguir:

Tabela 39 – Apuração da Relação Despesas e Receitas Correntes - 12 meses até o 6º bimestre/2021

Categoria Econômica	Valor Arrecadado
	01/2021 até 12/2021
Receitas Correntes	298.480.214.728
(-) Receitas Intraorçamentárias	-25.625.658.438
(-) Receitas Correntes - Repartição aos municípios (*1)	-56.674.578.946
(-) Contribuição ao FUNDEB	-10.292.971.178
RECEITAS CORRENTES- Cálculo ajustado	205.887.006.166

(*1) Incluída a receita de Cota Parte Royalties (25% COTA MUNICÍPIOS) – 17212230.

Categoria Despesa	Despesa Liquidada (*2)
	01/2021 até 12/2021
Despesas Correntes	258.770.464.454
(-) intraorçamentárias	-25.327.117.095
(+) Despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em RPNP em dez/2020	4.845.841.653
(-) Cancelamento de RPNP até o bimestre	-536.211.677



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



(-) Despesas correntes, referente repartição dos municípios	-56.689.072.551
(-) Contribuição ao FUNDEB	-10.292.971.178
DESPESAS CORRENTES- Cálculo Ajustado	170.770.933.606

(*2) "Liquidado Balanço"

RELAÇÃO DESPESAS CORRENTES / RECEITAS CORRENTES	82,94%
--	---------------

O cálculo considera:

1. Todos os poderes do Estado de São Paulo (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública).

2. Receitas Arrecadadas e Despesas Liquidadas nos 12 meses antecedentes ao mês em análise.

Fonte: Sigeo. Dados atualizados até 26/04/2022.

10 CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

10.1 TERCEIRIZAÇÃO E DESPESA DE PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O trabalho realizado a seguir tem objetivo de dar continuidade à verificação se o Estado tem controles sobre a despesa de pessoal decorrente de contratos de terceirização de serviços 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.

Não compõe escopo do presente trabalho a avaliação quanto ao mérito jurídico e à legalidade dos contratos formalizados para contratação de serviços em atividades de substituição de mão-de-obra em atividades finalísticas do órgão público em questão.

O principal motivador e justificativa para a realização desta fiscalização é a necessidade de adoção e permanente acompanhamento de despesas que podem impactar no gasto público com pessoal.

Nos anos que antecederam à Pandemia do Novo Coronavírus a despesa total com pessoal do governo do Estado sobre a receita líquida vinha superando 42% e, na sequência, no período de dezembro/2019 a dezembro/2020 chegou a ultrapassar o limite de alerta do disposto no inciso II do §1º do art. 59 da LRF que é de 44,10%.

Como demonstrado a seguir, a partir do 1º quadrimestre de 2021 o percentual de gasto com pessoal foi reduzido em mais de 14,93% se comparado com o 3º quadrimestre de 2021, encerrando o ano com aplicação de 38,69%, afinal, o valor nominal da Despesa se manteve praticamente estável²², porém, o

²² Principalmente em razão dos efeitos das disposições da LC 173/2020 que paralisou temporariamente diversos fatores de crescimento vegetativo da despesa com pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



montante de Receita foi, nominalmente, superior em mais de R\$ 30 bilhões de reais.

Tabela 40 – Total de despesa com pessoal de 2018 a 2021

	R\$ Milhares			
	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (VII) = (IV - V - VI)	DESPESA TOTAL LÍQUIDA COM PESSOAL - DTP (VIII) = (IIIa + IIIb)	% SOBRE A RCL AJUSTADA
3º qua/2021	197.089.874	196.835.992	76.151.423	38,69%
2º qua/2021	184.815.784	184.648.885	72.176.062	39,09%
1º qua/2021	172.622.056	172.342.696	71.569.138	41,53%
3º qua/2020	165.229.897	164.892.618	74.992.612	45,48%
2º qua/2020	161.131.707	160.678.114	71.322.126	44,39%
1º qua/2020	160.562.403	160.344.250	71.784.623	44,77%
3º qua/2019	160.444.553	160.359.296	71.194.688	44,40%
2º qua/2019	155.910.091	155.860.218	70.942.235	45,52%
1º qua/2019	161.212.276	161.162.403	70.377.595	43,67%
3º qua/2018	159.210.706	159.155.348	69.016.943	43,36%
2º qua/2018	156.829.792	156.770.173	66.828.176	42,63%
1º qua/2018	155.828.872	155.776.707	65.991.484	42,36%

Fonte: RGF - ANEXO 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Estado de SP.

Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 49,00%, Limite Prudencial (parágrafo único do art. 22 da LRF) - 46,55%, Limite de Alerta (inciso II do §1º do art. 59 da LRF) - 44,10%.

Em valores nominais, a despesa líquida total com pessoal do Estado de 2018 a 2021 seguiu numa crescente, representando 10,34% de crescimento nominal. Porém, em valores reais, atualizado pelo IPCA, de 2018 (R\$ 69,02 bilhões) a 2021 (R\$ 76,15 bilhões), houve uma queda real na despesa com pessoal de 28,32%²³.

A queda real na despesa com pessoal, conjugada com o impressionante aumento da receita arrecadada em 2021, se comparada a 2019, garantiu o bom desempenho deste indicador fiscal.

²³ R\$ 69,02 bilhões em 31/12/2018, corrigido pelo IPCA até 31/12/2021 = R\$ 106,26 bilhões. IPCA acumulado no período corresponde a 53,948590%. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/comgirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. Dados informados (Data inicial = 12/2018; Data final = 12/2021; Valor nominal = R\$ 69,02 bilhões).



Gráfico 1 – Evolução da despesa com pessoal de 2018 a 2021



Em razão deste cenário e diante da importância de constantes controles sobre o indicador fiscal de despesa com pessoal este trabalho se preocupa em dar continuidade ao panorama traçado nos trabalhos de 2020²⁴ quanto aos controles existentes sobre os serviços terceirizados e quanto à situação financeira e fiscal da despesa de pessoal no âmbito do Governo Estadual, além de clarear os eventuais impactos nas finanças públicas.

Devido à abrangência e complexidade da mencionada questão e das particularidades que envolvem cada órgão estadual, com diferentes atividades finalísticas, são necessárias avaliações específicas e individualizadas para a perfeita identificação destas atividades, custos contratuais e despesas incorridas, fontes de recursos envolvidas, controles difusos existentes, entre outros aspectos que devem ser verificados em cada caso.

Diante do extenso e volumoso estoque de serviços terceirizados existente no Governo Estadual (em 31/10/2021 estavam vigentes 8.828 contratos de serviços com montante global de R\$ 33,37 bilhões), esta fiscalização selecionou para análise, por amostragem, contratos firmados pelo Detran-SP, cujos objetos envolvem prestação de serviços com utilização de mão de obra.

As coletas de informações realizadas se deram através de estudos da legislação pertinente, literatura especializada, normas e manuais contábeis e fiscais, consulta em sites e sistemas de interesse e requisições enviadas aos órgãos selecionados para a inspeção, a saber:

²⁴ TC-005866.989.20 - PANORAMA GERAL DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS E DAS PARCERIAS FIRMADAS COM O TERCEIRO SETOR. (pág. 641 A 819).



- a) Órgão: Corregedoria Geral de Administração; Requisição DCG-1 nº 52/2021 e 54/2021;
- b) DETRAN-SP; Requisição DCG-1 nº 64/2021.

Antecedentes

No Relatório das contas de 2020, o assunto terceirização foi retratado através do trabalho “Panorama Geral da Contratação de Serviços Terceirizados e das Parcerias Firmadas com o Terceiro Setor”.

Teve como objeto de análise as contratações efetuadas pelo Poder Executivo do Estado de São Paulo por meio (i) da análise dos contratos de serviços terceirizados prestados ao ente estatal para atendimento de suas necessidades internas; bem como (ii) os ajustes firmados com o terceiro setor.

Diante do seu pioneirismo e da relevância, complexidade e abrangência do tema, acabou trazendo esclarecimentos, definições conceituais, apresentação de conjunturas, premissas adotadas pela fiscalização, diversos aspectos legais e infralegais, além da opinião de especialistas jurídicos e técnicos, sobre o objeto.

As análises desta fiscalização, sob o âmbito das parcerias firmadas com o terceiro setor, a partir de 2021, se deu em item da análise de despesas com pessoal, em razão do reconhecimento contábil e inclusão dentre o demonstrativo fiscal de apuração do limite de gastos com pessoal..

As principais conclusões do trabalho citado, no **âmbito dos serviços terceirizados contratados** pelo Estado de São Paulo, foram:

- ✓ A CGA, órgão central do Sistema de Controle Interno do Estado, responsável pelas atividades relacionadas ao monitoramento e controle dos contratos de serviços terceirizados firmados pela administração direta e indireta, não detém o controle total e todas as informações necessárias ao monitoramento de referidos contratos. Além disso, não há garantias de que o sistema possui a íntegra dos contratos formalizados pela Administração Direta e Indireta do Estado de São Paulo; Ausência de controle de mão-de-obra pelas Secretarias, pois tais Órgãos sequer têm conhecimento do tamanho da mão-de-obra envolvida em cada um dos contratos por eles firmados, sob a alegação de que não há contratação de mão-de-obra, mas apenas de serviços. Mostrou-se que tal afirmativa não se sustenta, especialmente quando se leva em consideração o volume de responsabilizações que vêm sendo imputadas ao Estado, em processos trabalhistas e previdenciários o que implica em futuras responsabilizações que podem ser imputadas ao Governo Estadual (responsabilidade objetiva);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- ✓ Nem todas as Unidades Gestoras enviam as informações requeridas ao Sistema Audesp fase III²⁵, 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;
- ✓ Foram então identificados 482 contratos, distribuídos entre administração direta e indireta, cujos objetos contêm estrita relação com a atividade finalística dos Órgãos e Unidades Gestoras contratantes e que, portanto, após apuração, devem ser contabilizados em elemento de despesa próprio de outras despesas de pessoal. Referidos contratos somam R\$ 1,78 bilhão em valores globais;
- ✓ Demonstrou-se ainda que, dos contratos apontados, alguns representam mais de 300% da despesa liquidada com pessoal próprio do ente estatal contratante, outros em menor medida, mas também reforçam a percepção de que tais serviços podem estar substituindo mão-de-obra finalística e que, portanto, deveriam estar sendo exercidos por servidores ou empregados públicos, conforme ordenamento constitucional. E ainda, independentemente da forma de contratação, deveriam estar compondo a despesa com pessoal do Órgão em questão.

Como análise final, a fiscalização do exercício de 2020 empreendeu esforços para **identificação dos riscos e contingências envolvidos na contratação de serviços terceirizados e, de igual forma, nos relacionamentos formalizados junto ao terceiro setor**. Dentre as informações fornecidas foi possível então relatar que na data-base de novembro/2020 existiam 32.779 processos trabalhistas em andamento e decorrentes de responsabilidade subsidiária nos contratos de terceirização. Isto representa 45% dos processos de cunho trabalhista de todo o Estado de São Paulo. Deste montante de causas trabalhistas, 396 processos advêm de causas que envolvem o Terceiro Setor e somam aproximadamente R\$ 682 milhões. Ainda tratando do terceiro setor, existiam 427 processos decorrentes de demais causas apontadas pela PGE como oriundas da área ambiental, execução fiscal, fiscal/tributário, imobiliário, residual e servidor. Referidos processos possuem causas que totalizam em torno de R\$ 6,77 bilhões.

Assim, para atender exclusivamente ao escopo do presente trabalho, listamos a seguir as determinações e recomendações pertinentes ao trabalho realizado sob o âmbito da contratação de serviços terceirizados de forma direta:

²⁵ Sistema Audesp Fase III, conforme determinado por esta Corte de Contas no Calendário de Obrigações do Sistema Audesp, publicado anualmente, com publicação no Diário Oficial do Estado em 05/12/2020 e em 25/11/2021 .



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 41 – Síntese das recomendações e determinações ao governo do estado de São Paulo (*)

Recomendações/Determinações	Expectativa
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 Audeesp fase III;	Expectativas não atendidas
43.5. Estabeleça normatização adequada no sentido de definir as atividades-meio que podem ser terceirizadas;	Expectativas não atendidas
43.6. Estabeleça controles que evidenciem a quantidade e o custo da mão de obra vinculada aos serviços terceirizados;	Expectativas não atendidas
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 não atendidas
...	
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

Fonte: TC-005866-989-20, Evento 509.

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

São estas as recomendações objeto de nosso acompanhamento no decorrer do presente relatório.

10.2 VISÃO GERAL DA TERCEIRIZAÇÃO E DESPESA DE PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de terceirização no âmbito da Administração Pública é o mesmo do das relações privadas: ocorre a terceirização sempre que a Administração Pública contrata empresas (prestadoras de serviços) para exercer atividades que ela mesma poderia executar - note-se que há apenas transferência da execução da tarefa, mas não de sua titularidade. Como exemplo, podem-se citar os contratos de empreitada, os quais são embasados



no artigo 37, XXI, da Constituição Federal de 1988²⁶, mediante processo de licitação.

Com relação à possibilidade de terceirização de atividade-meio ou atividade-fim pelo poder público, primeiramente, cumpre esclarecer que o regime constitucional do servidor público é diferente do regime que rege as relações entre os trabalhadores da iniciativa privada: a regra é contratação por meio de concurso público (artigo 37, II, da CF), havendo duas exceções, quais sejam (i) cargos em comissão previstos no inciso II do artigo 37 da CF; e (ii) contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público prevista no inciso IX do mesmo artigo²⁷, sendo necessário, no último caso, que as situações excepcionais estejam previstas em lei²⁸, que a necessidade seja temporária e que o interesse público seja excepcional.

A terceirização apenas se torna possível nos casos de funções não pertinentes à atividade fim do órgão, abrangidas ou não por planos de cargos existentes na Administração Pública, pois estas apenas devem ser exercidas por servidores ocupantes de cargos ou empregos públicos, em razão de sua importância para o interesse público. Situação contrária a esta regra caracterizaria a terceirização de fornecimento de mão de obra para atividade fim ou permanente do ente público, vedada pelos normativos que regem o assunto. Neste sentido, leciona a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁹:

O que a Administração não pode fazer é contratar trabalhador com intermediação de empresa de prestação de serviços a terceiros, porque nesse caso o contrato assume a **forma de fornecimento de mão de obra**, com burla à exigência de concurso público.

O trabalhador, nesse caso, não pode ser considerado servidor público; ele se enquadra na figura conhecida como “**funcionário de fato**”, porque não investido licitamente em cargo, emprego ou função. Em consequência, ele não pode praticar atos administrativos e, se os praticar, tais atos são inválidos, não podendo produzir efeitos jurídicos. Nem mesmo se enquadram no artigo 37, IX, da Constituição, que prevê

²⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988)

²⁷ Ressalte-se que a Constituição do Estado de São Paulo também prevê hipótese de contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público, em seu artigo 115, inciso X.

²⁸ Em âmbito federal, a lei que disciplina a contratação por tempo determinado é a nº 8.745/93, enquanto em âmbito estadual é a Lei Complementar nº 1.093/2009.

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



a hipótese de contratação temporária, porque esse dispositivo permite seja contratado o servidor, pessoa física, e não a empresa.

(...)

Em caso de danos causados a terceiros pelos trabalhadores contratados de forma ilícita, incide a responsabilidade do Estado, que é objetiva e independe de quem seja o agente causador do dano, conforme artigo 37, § 6º, da Constituição. Vale dizer que, embora contratado ilicitamente, esse agente é considerado agente público para fins de responsabilidade civil do Estado.

Sobre este tema, cabe destacar trecho do voto do Ministro Marco Aurélio nos autos da ADI nº 5685³⁰, que enfatiza que a autorização à terceirização irrestrita na Administração Pública caracterizaria burla ao ordenamento jurídico vigente, o qual prevê o concurso público como única via de ingresso em cargo (Administração Direta, autárquica ou fundacional) ou emprego público (estatais):

No âmbito da Administração Pública, a matéria não é nova, considerada a jurisprudência do Supremo. Descabe interpretação a revelar autorização à terceirização irrestrita das atividades, presente o princípio da impessoalidade, no que previsto o concurso público como única via de ingresso em cargo ou emprego público. A contratação de serviços apenas se justifica em atividades auxiliares ou de apoio administrativo.

Qualquer forma de utilização, pela Administração, do serviço temporário ou terceirizado para burlar a regra constitucional do concurso público encontra óbice no ordenamento e na jurisprudência do Tribunal. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 890, relator ministro Maurício Corrêa, com acórdão veiculado no Diário de Justiça de 6 de fevereiro de 2004. (STF, 2020, on-line). (sublinhado nosso).

Ressaltamos, porém, que, dentre os objetivos deste trabalho não está a análise da legalidade, então conformidade, dos contratos celebrados entre a Administração Pública e as empresas terceirizadas. O que se buscou apresentar aqui é um panorama dos tipos de serviço que vêm sendo contratados pelo Estado de São Paulo; indícios de que se tratam de atividade meio ou atividade fim e, neste último caso, se confirmado, devem estar registrados no cálculo da despesa com pessoal do Estado nos termos da LRF.

O controle da despesa com pessoal nos termos do orçamento público é disciplinado pelos artigos 18 a 20 da LRF com fundamento no artigo 169 da Constituição Federal.

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5685 – Origem Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 16 de junho de 2020. Publicação do acórdão, DJE 21 de agosto de 2020. Trânsito em julgado em 15 de outubro de 2020. Processo nº 0003321-61.2017.1.00.0000. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5163507>. Acesso em: 09 nov. 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como **despesa total com pessoal**: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que se encontra em sua 11ª edição (aprovada pela Portaria nº 375 de 08 de julho de 2020) é a principal fonte para a padronização da apresentação das informações fiscais da União e dos entes subnacionais. Consolidou-se como publicação de referência na interpretação dos conceitos e regramentos da LRF, no que se refere aos processos de prestação de contas e responsabilização (*accountability*).

Buscando explicar o dispositivo acima, a norma contábil afirma que a despesa com pessoal **independe da natureza do vínculo empregatício e independe da legalidade ou não da contratação**³¹.

O conceito de despesa com pessoal **não depende da natureza do vínculo empregatício**. Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. Esse também é o caso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público ou não.

O conceito de despesa com pessoal também **não depende de avaliação** jurídica sobre a legalidade ou não da contratação. Assim, tanto as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público **como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público**, por exemplo, deverão ser registradas na despesa com pessoal, **independentemente da verificação da legalidade ou validade das contratações, bem como das eventuais cominações que possam advir**.

Ou seja, para o Manual não importa discutir se tais despesas respeitam ou não o instituto constitucional do concurso público, importa que se atendido aos requisitos (substituição de servidores e empregados públicos), elas

³¹ MDF, 11ª edição, página 485.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



componham a despesa com pessoal afim de que os entes da federação não tenham sua capacidade financeira reduzida para alocar mais recursos em outras despesas.

Para a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019)³², mesmo sendo ilegal, conforme sua análise, a despesa decorrente deste tipo de contrato deveria ser considerada como despesa de pessoal para os fins dos limites relacionados no artigo 169 da CF:

O dispositivo merece críticas porque praticamente está admitindo a possibilidade de contratos de terceirização de mão de obra. Para afastar esse entendimento, a norma deve ser interpretada no sentido de que, **mesmo sendo ilegal**, se celebrado esse tipo de contrato, a despesa a ele correspondente será considerada como despesa de pessoal para os fins do limite estabelecido pelo artigo 169 da Constituição.

Segundo a norma contábil, essas despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização.

Cabe ressaltar que, de acordo com o MDF, a LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à **substituição de servidor ou de empregado público**. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução **indireta** de atividades que, **simultaneamente**³³:

- a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;
- b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e
- c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.

Ou seja, interpretação que se faz é que se a atividade atender a um ou mais dos requisitos, quais sejam: não ser uma atividade acessória,

³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

³³ Manual de Demonstrativos Fiscais 11ª edição – Secretaria do Tesouro Nacional, pág. 491.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



instrumental ou complementar; ser inerente a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade; caracterizar relação direta de emprego, ela deve entrar no cômputo da despesa de pessoal.

É importante ressaltar que na visão acima do MDF sobre o artigo 18, §1º, da LRF, quanto à execução indireta de atividades, o Manual leva em consideração o Decreto nº 9.507/2018³⁴, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

No artigo 3º do referido normativo encontram-se os serviços que não serão objeto de execução indireta na Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional (não aplicável às estatais), dentre eles: os relacionados a tomadas de decisão, os considerados estratégicos para o órgão ou entidade, os referentes a poder de polícia, **os inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade**, dentre outros. Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios poderão ser objeto de execução indireta, desde que não reste caracterizada transferência de responsabilidade para a realização dos atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Importante esclarecer que, no âmbito do Estado de São Paulo, não há qualquer normativo correlato ao Decreto Federal ora analisado (este vinculado apenas à Administração Pública Federal), vigorando o entendimento de que a terceirização apenas é possível nos casos de funções não pertinentes à atividade fim do órgão estatal.

No voto do Relator das Contas do Governador de 2020, foi mencionada a importância desse normativo.

Nesse contexto, entendo como falha relevante a inexistência de diploma normativo que especifique, com a exatidão devida, as atividades-meio que poderiam ser terceirizadas à iniciativa privada. Tal diploma possibilitaria maior segurança jurídica, evitando-se casuísmos interpretativos que, eventualmente, poderiam incluir determinado gasto contratual como despesa de pessoal, tal como determina o artigo 18, §1º, da LRF e a Portaria STN nº 286/2019. (fl.104)

E também constou como recomendação ao Estado:

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

³⁴ O Decreto nº 9.507/2018 revogou expressamente o Decreto nº 2.271/97, que, por sua vez, estabelecia que as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações seriam, de preferência, objeto de execução indireta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Embora não haja ainda esse normativo, não é de hoje que o TCESP orienta os gestores públicos quanto à necessidade de contabilizar contratos da espécie dentre as rubricas de pagamentos de pessoal. Em 2010 com base na Portaria da STN que aprovou a 3ª. edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, houve a publicação do Comunicado SDG nº 32, de 2010³⁵

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, visando uniformização ao modelo de relatório de gestão fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, o cálculo da despesa de pessoal, a partir do exercício de 2.011, obedecerá ao contido na Portaria STN nº 249, de 2010:

DESPESA COM PESSOAL	DESPESA LIQUIDADADA NOS 12 ÚLTIMOS MESES (R\$)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	
Pessoal Ativo (remuneração + encargos sociais e contribuições patronais recolhidas à Previdência (INSS ou RPPS).	
Pessoal Inativo e Pensionistas	
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (art.18, §1º, LRF)	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (art. 19, § 1º, LRF) (II)	
Indenização por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	
Decorrentes de Decisão Judicial	
Despesas de Exercícios Anteriores	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados (*)	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I) - (II)	

(*) o valor lançado não pode nunca superar o das contribuições e o das receitas diretamente arrecadadas pelo fundo ou entidade que opera o sistema próprio de previdência.

Fonte: Comunicado SDG nº 32 de 01/10/2010.

Desse modo, apesar da LRF prever a inclusão das despesas com serviços terceirizados no cômputo da despesa com pessoal desde 2000, e o Manual de Demonstrativos Fiscais divulgar um padrão a ser adotado desse Demonstrativo desde 2010, não se tem conhecimento de nenhum registro feito nessa rubrica pelo Estado de São Paulo. Essa omissão vai de encontro ao recomendado nas contas de 2020:

43.6. Contabilize, nas despesas com pessoal (elemento dedespesa “34”), os valores contratuais pagos à mão de obra destinada à realização de atividade finalística dos órgãos públicos contratantes;

Nota-se apenas que o Ente passou a registrar no 3º quadrimestre de 2021, nessa linha do demonstrativo, apenas contratos referentes as despesas com pessoal das OSCs que atuam na atividade fim do ente da Federação e que

³⁵ Publicado no Diário Oficial em 01/10/2010, página 12.



recebam recursos financeiros da administração pública para esta finalidade. A terceirização de serviços de forma direta ainda não vem sendo reconhecida.

10.3 ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS PELO ESTADO

A Corregedoria Geral da Administração (CGA), órgão central do Sistema de Controle Interno do Estado de São Paulo, de acordo com o disposto no Decreto nº 57.500/2011³⁶, permanece como a atual responsável pelas atividades relacionadas ao monitoramento e controle dos contratos de serviços terceirizados firmados pela administração direta e indireta estadual, mais especificamente por meio de seu Departamento de Monitoramento e Apurações em Licitações, Contratações e Indenizações - CGA/DMALCI .

Em complemento ao disposto no citado Decreto, conforme disponível no site institucional da CGA, as responsabilidades do DMALCI são as seguintes³⁷:

- a) acompanhar a execução dos contratos de serviços terceirizados registrados no sítio www.terceirizados.sp.gov.br;
- b) monitorar o registro de empresas sancionadas no sítio www.esancoes.sp.gov.br;
- c) promover a conscientização dos agentes públicos a fim de que sejam observados, em suas contratações, os valores referenciais estabelecidos nos estudos de serviços terceirizados disponibilizados no sítio www.cadterc.sp.gov.br;
- d) fiscalizar a execução dos contratos, objetivando gerar economia de recursos financeiros pela promoção da redução de valores contratuais;
- e) orientar os diversos órgãos e unidades da Administração Direta e Indireta do Estado quanto à promoção da redução de valores contratuais, objetivando a geração e economia aos cofres públicos.

Conforme resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 23/2020, o Sistema de Contratos de Serviços Terceirizados (Sistema Terceirizados) foi implementado no Estado de São Paulo em 1995 e, até 2004, era de responsabilidade do Sistema Estratégico de Informações (SEI), da então Secretaria de Governo e Gestão Estratégica. Por meio de Comunicado do Governador, publicado no Caderno do Poder Executivo, Seção I, DOE de 21/10/2004, a gestão do Cadastro de Serviços Terceirizados passou a ser

³⁶ As atribuições da CGA estão definidas no Decreto nº 57.500/2011. Especificamente com relação aos contratos de serviços terceirizados, o artigo 6º, V, "a", de referido Decreto, dispõe que: "Artigo 6º - A Corregedoria Geral da Administração tem, por meio dos Grupos Correcionais, dos Centros de Assistência Técnica e dos Centros de Análise de Informações e Sistemas, além de outras que lhe forem conferidas pelo Chefe do Poder Executivo, as seguintes atribuições: (...) V - acompanhar a execução: a) das contratações e terceirizações, viabilizando e divulgando informações sobre o assunto, objetivando seu uso como instrumento de gestão" (grifou-se)

³⁷ Informação disponível em: <http://www.corregedoria.sp.gov.br/deptos.aspx>. Acesso em: 30 mar.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



realizada pela CGA, com o auxílio do Departamento de Controle e Avaliação, da então Secretaria da Fazenda. Ainda, a CGA informou que, a partir de 2003, por meio do Decreto Estadual nº 48.326, o registro de todos os contratos no Cadastro de Serviços Terceirizados, passou a ser obrigatório³⁸.

Por meio do Sistema Terceirizados³⁹, o qual apenas é acessado com a utilização de usuário e senha, é possível realizar pesquisas acerca dos contratos de serviços terceirizados, vigentes e encerrados, por Secretaria/Órgão⁴⁰. As informações disponibilizadas nos relatórios que podem ser extraídos do Sistema são as seguintes: número do contrato; objeto contratado; quantidade de contratos; valor anual contratado; data de início; data de término/prorrogação do contrato; e fornecedor. No caso da pesquisa de um contrato específico, é disponibilizada uma página com todas as informações relevantes sobre o contrato, tais como gestor, valor original, valor atual, planilha de preços, medições/gastos mensais, dentre outras.

Muito embora a consulta ao Sistema Terceirizados não possa ser realizada por qualquer cidadão (mas apenas aqueles que possuem usuário e senha), cumpre destacar que o Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo disponibiliza a relação de contratos de serviços terceirizados em vigor, registrados no sistema de monitoramento da CGA⁴¹. Conforme informado pela CGA, por meio da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 23/2020 – Complementar, os dados disponíveis no Portal da Transparência são idênticos aos dados que constam do site www.terceirizados.sp.gov.br com relação aos contratos ativos, com a ressalva de que os registros que constam como “em cadastramento” no sistema (os quais aguardam o preenchimento de informações pelos responsáveis para, posteriormente, serem liberados para “em andamento”) não estão na relação divulgada em referido Portal da Transparência.

No que diz respeito à abrangência e obrigatoriedade de cadastro dos contratos no Sistema Terceirizados, a CGA esclareceu o disposto a seguir⁴²:

(...) o cadastro compreende todos os órgãos do Poder Executivo, bem como os contratos de pessoas físicas e jurídicas.

³⁸ O artigo 7º do Decreto nº 48.326/2003 dispõe que: “Os contratos de serviços deverão ser registrados no Cadastro de Serviços Terceirizados e seus valores ajustados aos parâmetros referenciais divulgados pela Casa Civil”.

³⁹ Os relatórios gerados pelo Sistema terceirizados estão disponíveis por meio do site www.terceirizados.sp.gov.br e somente são acessados com *login* e senha.

⁴⁰ Destaca-se que referido Sistema não possui as informações referentes aos instrumentos jurídicos celebrados com o terceiro setor.

⁴¹ Disponível em: <http://www.transparencia.sp.gov.br/ContrST.html>. Acesso em: 30 mar.2022.

⁴² Informação obtida por meio da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 23/2020, item 14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Portanto, todos os órgãos do Poder Executivo da administração direta, autarquias, fundações, universidades e empresas públicas ao formalizarem contratos de serviços contínuos, com mais de 60 (sessenta) dias de vigência, independentemente da fonte de recursos utilizados, devem imediatamente registrá-los no Cadastro de Serviços Terceirizados com a inclusão de todas as informações consideradas essenciais, desde a sua assinatura até o encerramento, tais como: empresa contratada, vigência, valores unitários e totais, aditamentos, prorrogações, renegociações, pagamentos, etc. Não devem ser registradas compras, contratos referentes a obras de engenharia (investimento) e serviços de utilidade pública (energia elétrica, água e esgotos e gás encanado). (grifou-se)

Muito embora haja obrigatoriedade de todos os órgãos do Poder Executivo da administração direta, autarquias, fundações, universidades e empresas públicas, de cadastrarem no Sistema os contratos de serviços contínuos, com mais de 60 dias de vigência, há também o controle difuso de toda a Administração Pública, de acordo com o Decreto nº 57.500/2011:

Artigo 3º - O controle interno desenvolvido pela Corregedoria Geral da Administração e Departamento de Controle e Avaliação também deve ser realizado de modo difuso por toda a Administração Pública, nos diversos órgãos e entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional.

10.4 DIAGNÓSTICO ATUAL DOS CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS PELO ESTADO

Com relação aos contratos de serviços terceirizados vigentes, a CGA, em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 61/2021, enviou planilha com os registros dos contratos **vigentes em 31 de outubro de 2021** em todo o Poder Executivo do Estado de São Paulo (data do levantamento realizado pelo órgão) – dados extraídos do Sistema Terceirizados.

Com base em referida planilha, constatou-se que, nos dia 31 de outubro de 2021, haviam 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.

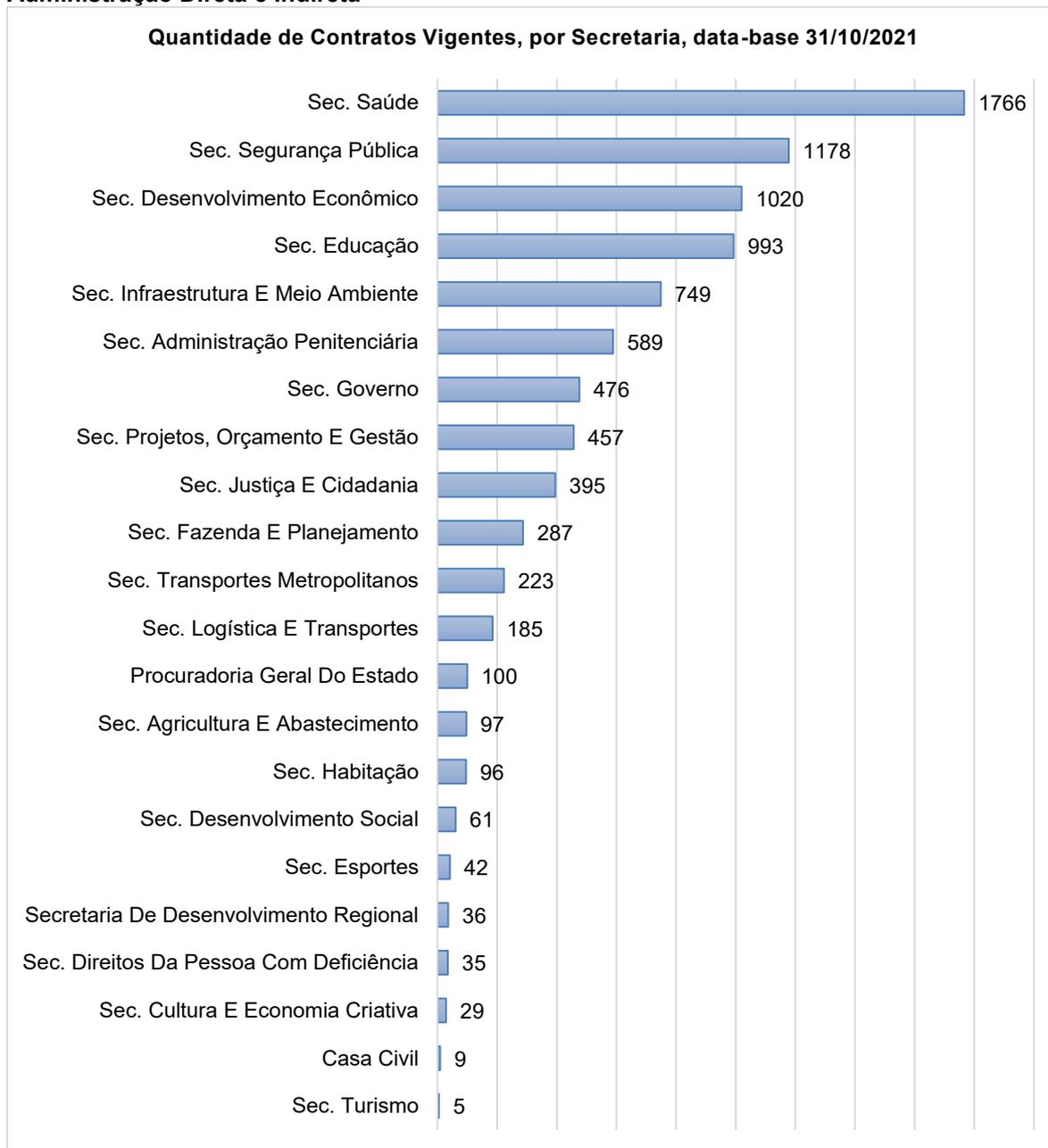
Os gráficos a seguir refletem a quantidade de contratos vigentes e os valores envolvidos, constantes da planilha extraída do Sistema Terceirizados em 31/10/2021, sob controle do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, a Corregedoria Geral de Administração (CGA):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Gráfico 2 - Quantidade - Contratos de Serviços Terceirizados vigentes, celebrados pelos Órgãos do Poder Executivo do Estado de São Paulo (data-base 31/10/2021) - Administração Direta e Indireta



Fonte: Elaborado por esta DCG a partir de informações obtidas através da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 61/2021 enviada a CGA em 22/11/2021.

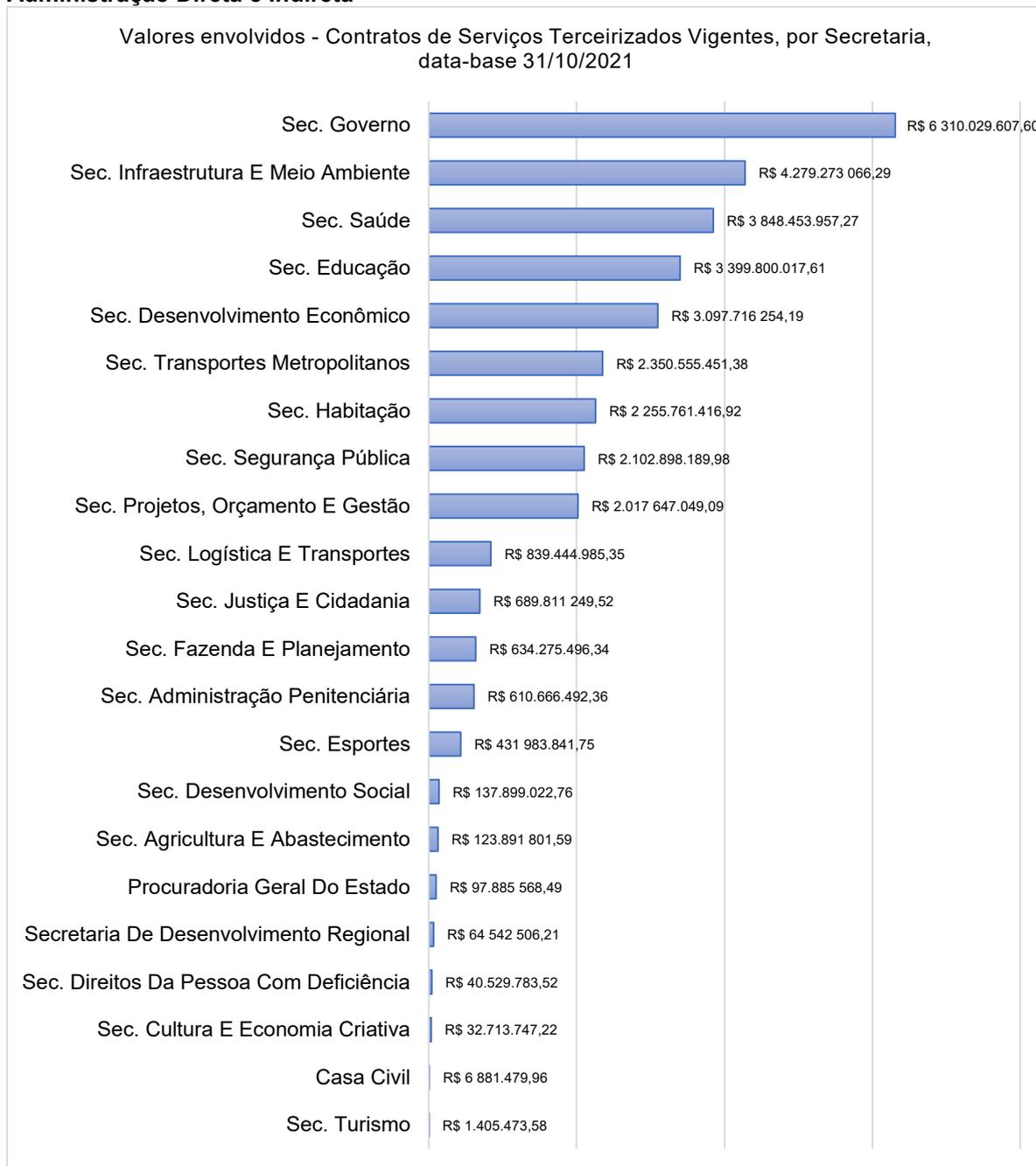
Nota 1: Conforme informado pela CGA, as informações foram extraídas do Sistema Terceirizados, em 31/10/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Gráfico 3 - Valores envolvidos - Contratos de Serviços Terceirizados vigentes, celebrados pelos Órgãos do Poder Executivo do Estado de São Paulo (data-base 31/10/2021) - Administração Direta e Indireta



Fonte: Elaborado por esta DCG a partir de informações obtidas através da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 61/2021 enviada a CGA em 22/11/2021.

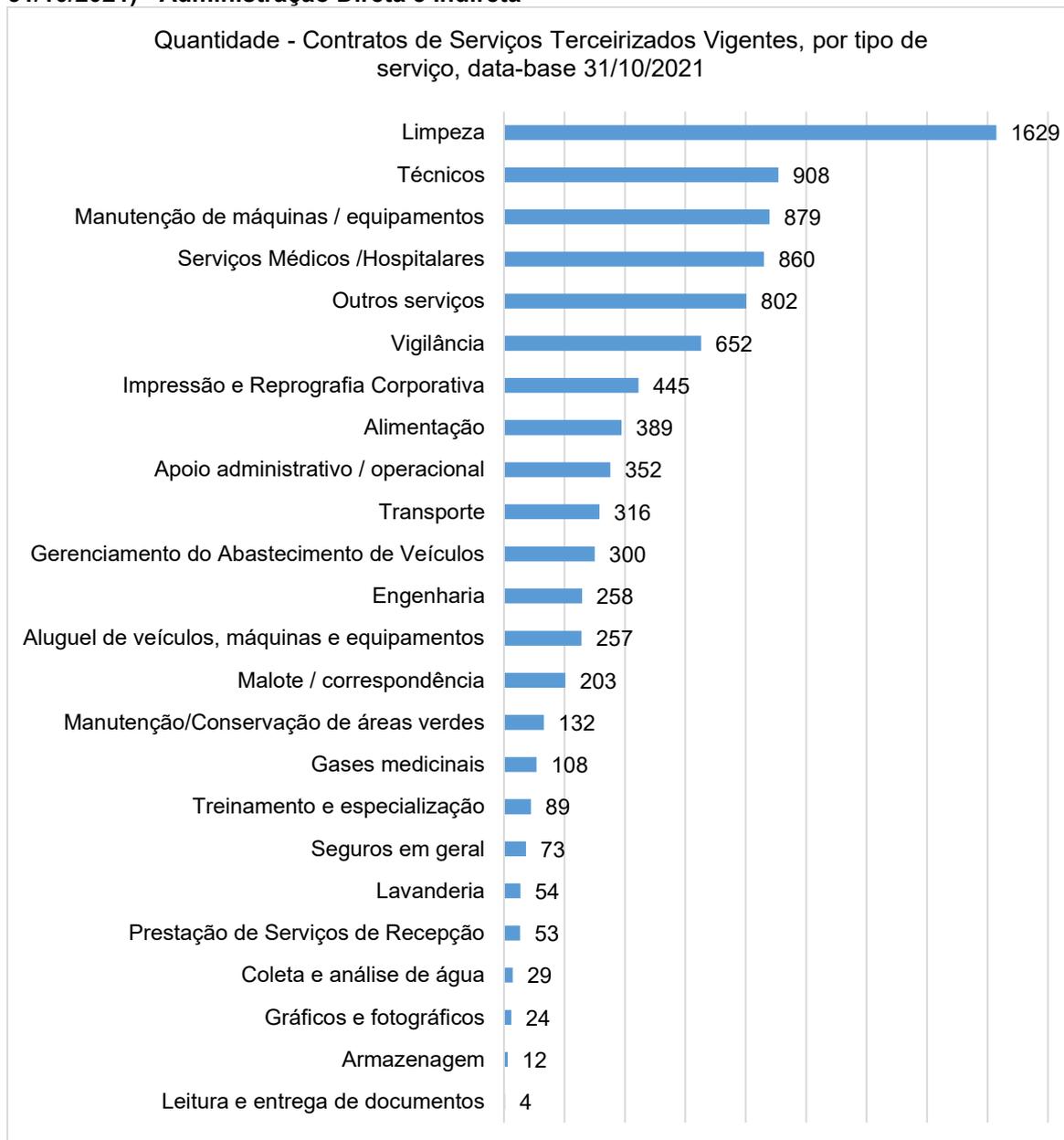
Nota 1: Conforme informado pela CGA, as informações foram extraídas do Sistema Terceirizados, em 31/10/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Gráfico 4 -Quantidade por tipo de serviço - Contratos de Serviços Terceirizados vigentes, celebrados pelos Órgãos do Poder Executivo do Estado de São Paulo (data-base 31/10/2021) - Administração Direta e Indireta



Fonte: Elaborado por esta DCG a partir de informações obtidas através da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 61/2021 enviada a CGA em 22/11/2021.

Nota 1: Conforme informado pela CGA, as informações foram extraídas do Sistema Terceirizados, em 31/10/2021.

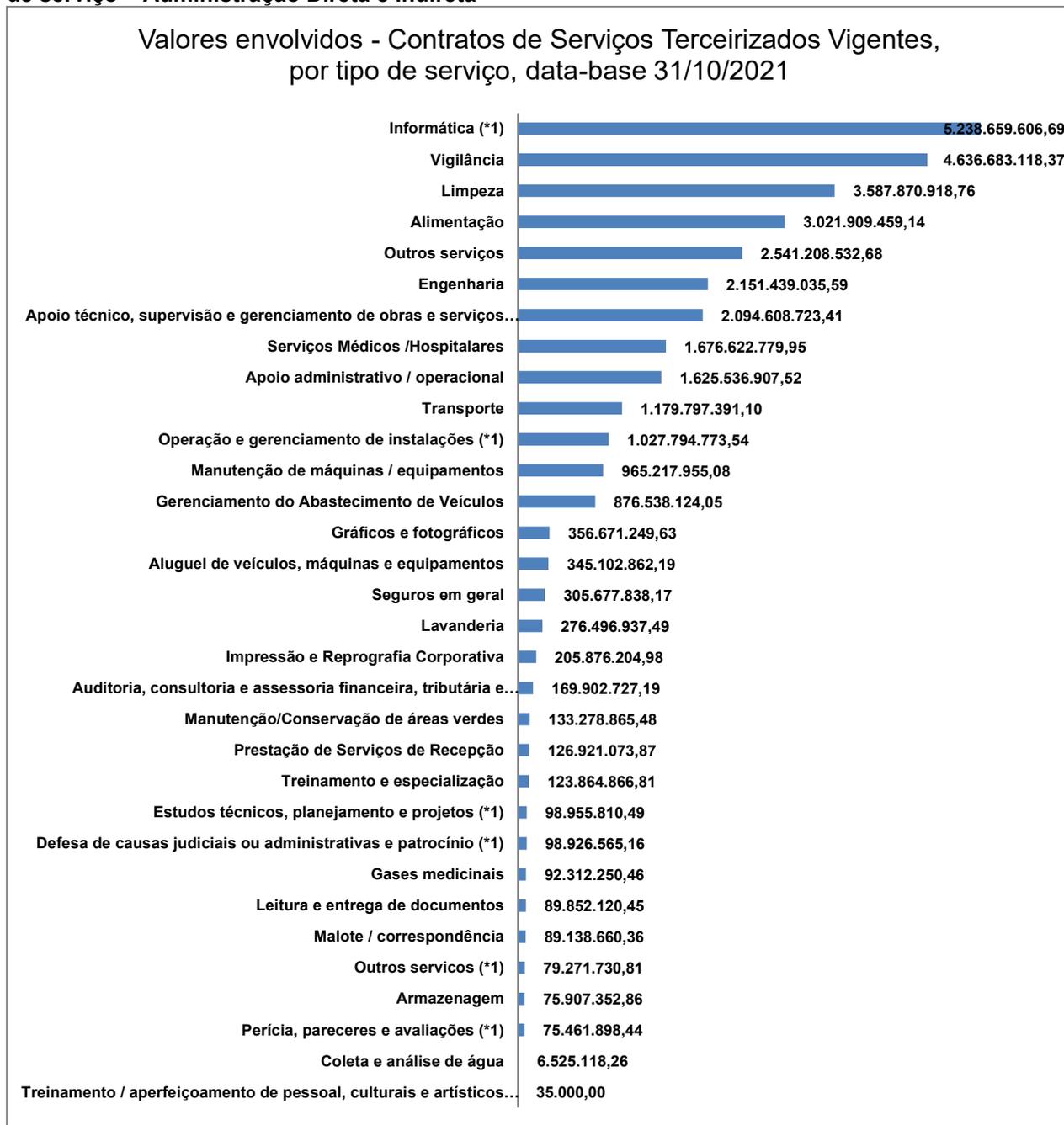
Com referência aos valores envolvidos dos contratos de serviços terceirizados vigentes, os serviços técnicos de informática, os serviços de vigilância e os serviços de limpeza são os que possuem maior representatividade. Juntos somam 40% (cerca de R\$ 13.462.214 mil) dos valores de todos os contratos vigentes em 31/10/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Gráfico 5 - Valores envolvidos - Contratos de Serviços Terceirizados vigentes, celebrados pelos Órgãos do Poder Executivo do Estado de São Paulo (data-base 31/10/2021), por tipo de serviço – Administração Direta e Indireta



Fonte: Elaborado por esta DCG a partir de informações obtidas através da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 61/2021 enviada a CGA em 22/11/2021.

Nota 1: Conforme informado pela CGA, as informações foram extraídas do Sistema Terceirizados, em 31/10/2021.

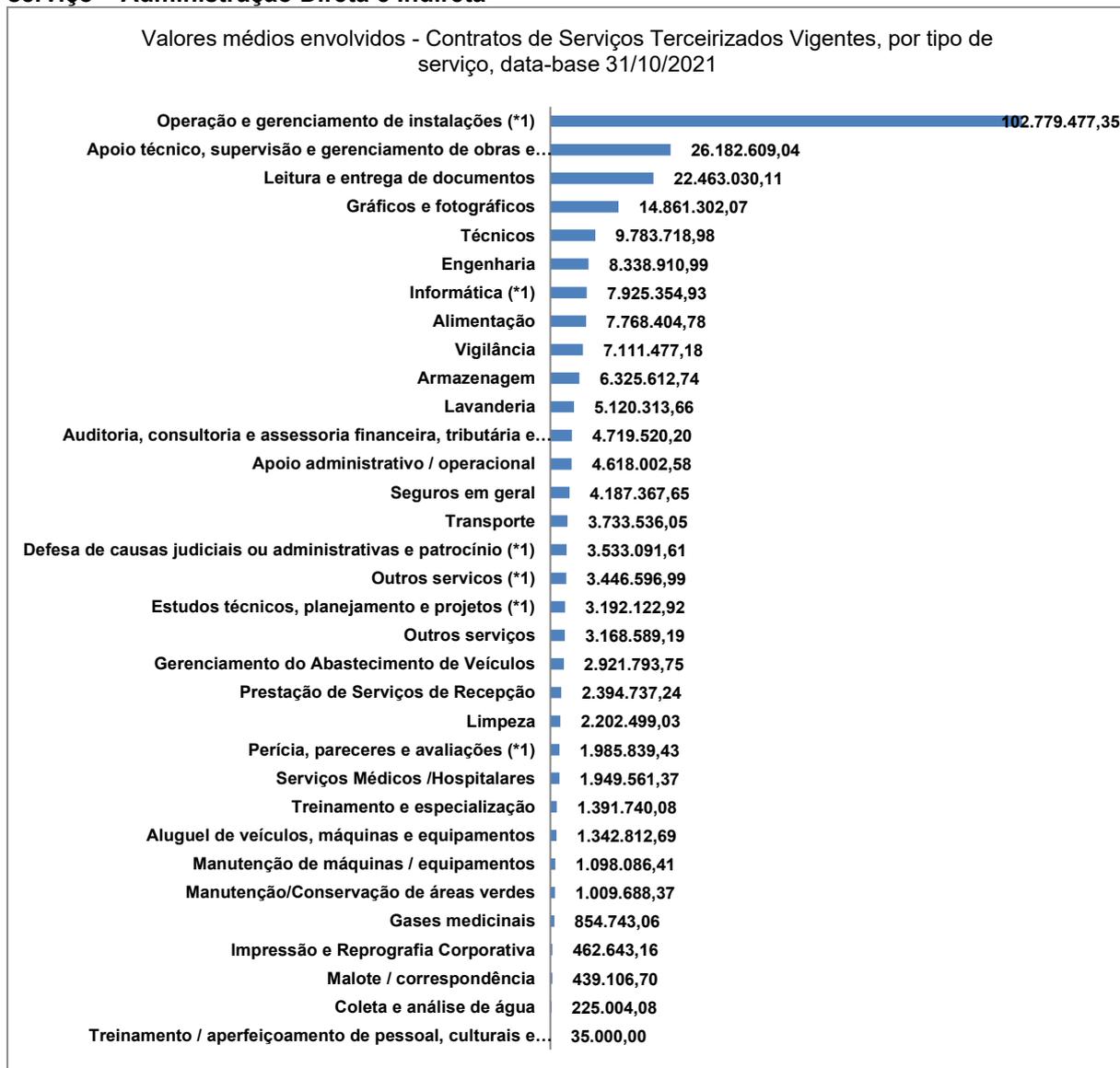
(*1) Classificados como serviços técnicos: Apoio técnico, supervisão e gerenciamento de obras e serviços; Auditoria, consultoria e assessoria financeira, tributária e jurídica; Defesa de causas judiciais ou administrativas e patrocínio; Estudos técnicos, planejamento e projetos; Informática; Operação e gerenciamento de instalações; Outros serviços; Perícia, pareceres e avaliações; Treinamento / aperfeiçoamento de pessoal, culturais e artísticos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Gráfico 6 - Valor médio - Contratos de Serviços Terceirizados vigentes, celebrados pelos Órgãos do Poder Executivo do Estado de São Paulo (data-base 31/10/2021), por tipo de serviço – Administração Direta e Indireta



Fonte: Elaborado por esta DCG a partir de informações obtidas através da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 61/2021 enviada a CGA em 22/11/2021.

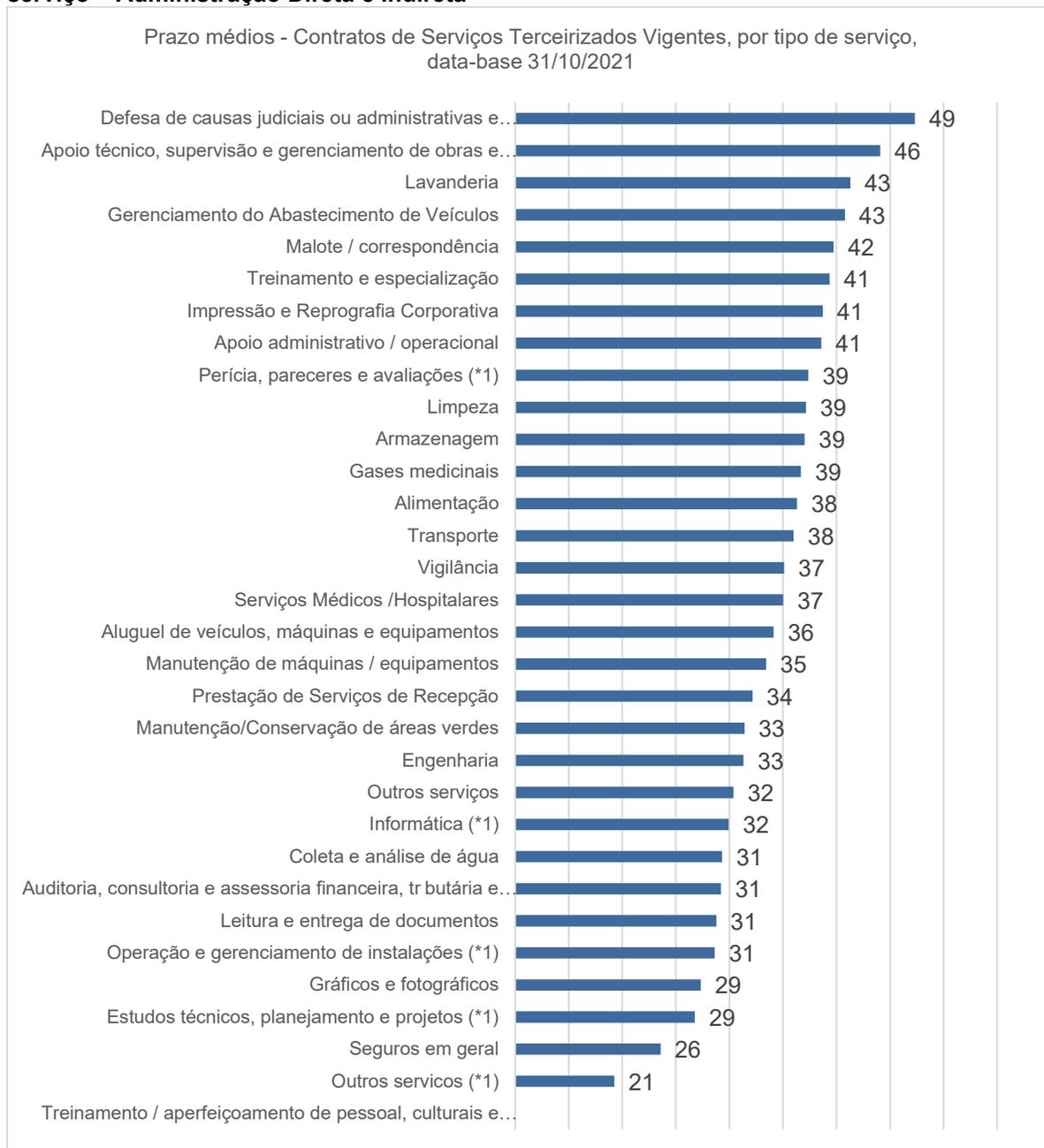
Nota 1: Conforme informado pela CGA, as informações foram extraídas do Sistema Terceirizados, em 31/10/2021(*1) Classificados como serviços técnicos: Apoio técnico, supervisão e gerenciamento de obras e serviços; Auditoria, consultoria e assessoria financeira, tributária e jurídica; Defesa de causas judiciais ou administrativas e patrocínio; Estudos técnicos, planejamento e projetos; Informática; Operação e gerenciamento de instalações; Outros serviços; Perícia, pareceres e avaliações; Treinamento / aperfeiçoamento de pessoal, culturais e artísticos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Gráfico 7 - Prazo médio - Contratos de Serviços Terceirizados vigentes, celebrados pelos Órgãos do Poder Executivo do Estado de São Paulo (data-base 31/11/2021), por tipo de serviço – Administração Direta e Indireta



Fonte: Elaborado por esta DCG a partir de informações obtidas através da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 61/2021 enviada a CGA em 22/11/2021.

Nota 1: Conforme informado pela CGA, as informações foram extraídas do Sistema Terceirizados, em 31/10/2021

Nota 2: Prazo levando em consideração a data de término/prorrogação menos a data de início no Sistema Terceirizados, dos contratos.

(*1) Classificados como serviços técnicos: Apoio técnico, supervisão e gerenciamento de obras e serviços; Auditoria, consultoria e assessoria financeira, tributária e jurídica; Defesa de causas judiciais ou administrativas e patrocínio; Estudos técnicos, planejamento e projetos; Informática; Operação e gerenciamento de instalações; Outros serviços; Perícia, pareceres e avaliações; Treinamento / aperfeiçoamento de pessoal, culturais e artísticos.



As informações tabuladas e demonstradas, como dito anteriormente, foram extraídas, do Sistema Terceirizados com data de corte em 31 de outubro de 2021. A informação do Sistema Terceirizados é tida como a informação oficial e, em tese, completa, afinal, fornecida pelo Órgão e Sistema oficialmente responsáveis pelo citado controle.

10.5 IDENTIFICAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE MÃO DE OBRA FINALÍSTICA ATRAVÉS DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

10.5.1. PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO ADOTADOS

Para atingir o objetivo de identificar a possível ocorrência de serviços finalísticos sendo contratados como serviços de terceiros, esta fiscalização tomou algumas decisões e definiu os procedimentos a serem seguidos, para fins exclusivos do presente trabalho, ou seja, não se tem a pretensão de afirmar de que estes critérios devam ser assumidos como os melhores para todo e qualquer órgão ou como exemplo a ser seguido, afinal, como já dito, existem particularidades e arranjos institucionais diversos e que devem ser respeitados:

1. Considerar o universo de contratos, informados através de requisição e pelo Sistema Terceirizados, como base para identificação dos contratos firmados por cada órgão, desconsiderando as diferenças informacionais evidenciadas por alguns órgãos no trabalho de 2020. Tal decisão se justifica em razão de ser este sistema o controle oficial instituído pelo Governo Estadual sobre esta questão;
2. Eleger, dentre este universo, os tipos de serviço passíveis de conter atividade fim dos órgãos contratantes, dentre aquelas Unidades Gestoras que apresentaram esse indicio no trabalho anterior, e selecionar os contratos de acordo com a classificação disponível no Sistema Terceirizados através do tipo de serviço e a descrição do objeto contratual;
3. Requisição nos órgãos selecionados das informações detalhadas sobre esses contratos e sobre as categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários;
4. Definir a atividade finalística dos órgãos selecionados como sendo aquela essencial ao atendimento da razão de existir do órgão, sua missão institucional;
5. Realizar análise e tabulação dos contratos com objetos pertinentes à atividade fim do órgão em questão, com base exclusivamente nas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



semelhanças existentes entre objetos contratuais e a missão institucional do órgão; e, na medida do possível, realizar estudos, por Órgão Estadual, do quadro de pessoal existente, os cargos e respectivas atribuições previstos em Planos de Cargos e Salários;

6. Apurar, dentre o montante despendido com estes contratos, a despesa liquidada com a respectiva mão-de-obra no exercício de 2021 e, na sequência, realizar simulação do impacto gerado em despesas com pessoal.

Para esta etapa, necessária se faz a segregação, dentre os contratos selecionados, do montante exato referente a custeio da mão-de-obra (salários e encargos). Como dito, o Estado de São Paulo não possui este controle, seja por meio da CGA (controle concentrado), seja em cada Órgão ou Unidade Gestora (controle difuso), em que pese legislação disponível que obriga a identificação, nos documentos fiscais, do quanto se refere a mão de obra.

Definidos os procedimentos a serem adotados, esta fiscalização partiu para a execução dos trabalhos, cujos resultados são apresentados a seguir:

10.5.2. SELEÇÃO AMOSTRAL DOS OBJETOS DA FISCALIZAÇÃO

Tendo como ponto de partida esses contratos, procuramos selecionar, através do tipo de serviço e a descrição do objeto contratual, contratos que pudessem ter mão de obra exercendo atividade fim do órgão ou em substituição a servidores ou empregados do quadro de pessoal do órgão.

Desta forma, dentre os 8.828 contratos vigentes no Estado de São Paulo em outubro/2021, os tipos de serviços selecionados implicaram em 3.496 contratos (40% do total), que totalizam em conjunto o valor global contratual de R\$ 18.058 milhões (54% do total).

Tabela 42 - Comparação 2020 x 2021 de Contratos Terceirizados Classificados por Tipo de Serviço

Tipo de Serviço (classificação do Sistema Terceirizados)	2020			2021		
	Valores envolvidos R\$	Quantidade de contratos	Valor médio (Valor total dividido por nº de contratos) - R\$	Valores envolvidos R\$	Quantidade de contratos	Valor médio (Valor total dividido por nº de contratos) - R\$
Total	15.932.416.772	3.661	4.351.930	18.058.221.483	3.496	5.165.395
Técnicos	7.567.960.514	1.097	6.898.779	8.883.616.836	908	9.783.719



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tipo de Serviço (classificação do Sistema Terceirizados)	2020			2021		
	Valores envolvidos R\$	Quantidade de contratos	Valor médio (Valor total dividido por nº de contratos) - R\$	Valores envolvidos R\$	Quantidade de contratos	Valor médio (Valor total dividido por nº de contratos) - R\$
Serviços Médicos /Hospitalares	1.654.936.890	838	1.974.865	1.676.622.780	860	1.949.561
Outros serviços	1.273.181.697	668	1.905.961	2.541.208.533	802	3.168.589
Apoio administrativo / operacional	1.981.429.321	402	4.928.929	1.625.536.908	352	4.618.003
Transporte	1.474.522.749	373	3.953.144	1.179.797.391	316	3.733.536
Engenharia	1.980.385.601	283	6.997.829	2.151.439.036	258	8.338.911

Fonte: Elaborado pela fiscalização. Contratos extraídos do Sistema Terceirizados em resposta a requisição DCG – 1 nº 61/2021 em 23/11/2021.

No trabalho antecedente, após a mesma verificação da tabela anterior dos contratos analisados naquele ano (totalizando 3.661 contratos de um Universo de 9.570, representando cerca de 38,25%), foi feita a seleção de possíveis objetos contratuais com serviços finalísticos prestados por terceiros nos Órgãos Estaduais, por amostragem aleatória, com critérios de materialidade, relevância e natureza do serviço prestado e analisado contrato a contrato.

Na tabela a seguir trazemos o resultado daquela etapa do trabalho juntamente com as quantidades e valores observados no ano de 2021, tendo como corte a data de 31/10/2021.

Tabela 43 - Quantidade de contratos, por Órgão, e que dentro do critério utilizado foram identificados como contendo mão-de-obra atuando em atividade fim do Órgão

Órgão/ Secretaria / UGO	UGE	Tipo de Serviço (classificação do Sistema Terceirizados)	Resumo dos Objetos contratuais	2020		2021	
				Qde de contratos	Valor global dos contratos - R\$	Qde de contratos	Valor global dos contratos - R\$
Ad. Direta				157	529.798.	614	576.277
Secretaria da Educação	Diretorias de Ensino (diversas)	Apoio Administrativo / Operacional	Serviços de apoio aos alunos com necessidades especiais/ deficiências;	129	142.396	109	109.665

R\$ milhares



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Órgão/ Secretaria / UGO	UGE	Tipo de Serviço (classificação do Sistema Terceirizados)	Resumo dos Objetos contratuais	2020		2021	
				Qde de contratos	Valor global dos contratos - R\$	Qde de contratos	Valor global dos contratos - R\$
Secretaria da Saúde	DRS's, hospitais, e outras	Serviços médicos / hospitalares	Serviços de fisioterapia, reabilitação, Serviços de atendimento domiciliar em saúde, serviços de telemedicina, Serviços médicos no pronto socorro, contratação de equipe de socorristas, anestesiologistas, neonatologista,	28	387.402	505	466.612
Ad. Indireta				325	1.249.264	333	1.187.371
Secretaria de Governos	IAMSPE	Serviços médicos/ hospitalares	Serviços Médicos/ Hospitalares	298	973.531	304	1.121.440
Secretaria de Governos	DETRAN - SP	Outros Serviços	Serviços de remoção, depósito e guarda de veículos apreendidos e/ou removidos.	7	168.363	2	292
Secretaria de Desenvolvime nto Econômico	INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS EST. DE SP. S/A. - IPT	Apoio Administrativo/ Operacional	Serviços de apoio e suporte às Coordenadorias do IPT	11	7.101	17	9.863
Secretaria da Educação	FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIM. DA EDUCAÇÃO- FDE-GFN	Apoio Administrativo/ Operacional	Apoio técnico em atividades voltadas às áreas financeira, operacional e administrativa	3	31.397	2	19.408
Secretaria da Infraestrutura e Meio Ambiente	FUNDAÇÃO PARQUE ZOOLOGICO DE SÃO PAULO	Apoio Administrativo/ Operacional	- Postos de trabalho na função de tratador de animais silvestres e - Apoio operacional em atividade de facilitador para funções laborais;	3	4.596	4	7.550
Secretaria de Logística e Transportes	DEPARTAMENT O AEROVIÁRIO DO EST.S.PAULO- DAESP	Apoio Administrativo/ Operacional	- Serviços Técnicos especializados na proteção da aviação civil, modalidade inspeção e controle de acesso nos aerportos e - Serviços auxiliares operacionais de transporte aéreo nos aeroportos	3	64.275	4	28.819
TOTAL SELEÇÃO - ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA				482	1.779.063	947	1.763.648

Fonte: Elaborado por esta DCG a partir de informações enviadas por e-mail pela CGA, em 10 e 11/nov/2020, em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 23/2020 – Complementar e Requisição 63-2021.

Para verificar de forma mais detalhada quais desses contratos deveriam estar compondo a despesa de pessoal do Estado, selecionamos algumas Unidades Gestoras para aprofundar o trabalho, levando em consideração os indícios do trabalho anterior e das observações feitas dentre os contratos classificados pelas UGs, através do tipo de serviço e a descrição do



objeto contratual. Dessa forma, selecionamos alguns contratos do DETRAN-SP para investigação da hipótese de que contêm mão de obra exercendo atividade fim do órgão ou em substituição a servidores do quadro de pessoal do órgão.

O objetivo foi de identificar os contratos firmados passíveis de conterem mão de obra empregada em atividade fim, e que então, deveriam estar compondo a despesa de pessoal do Poder Executivo Estadual.

Para isso, foram requisitadas informações diretamente ao órgão selecionado referentes ao quadro de pessoal, cópias dos contratos e aditivos dentre aqueles da Tabela 42 com maiores valores mensais, tendo em vista o seu valor global dividido pela quantidade de meses de duração do contrato. Também foram requisitadas informações sobre a atuação do controle interno na averiguação desses contratos.

10.5.3. CONTEXTUALIZAÇÃO E LIMITAÇÕES AO TRABALHO

Esta fiscalização ficou com a missão de identificar, dentre os contratos de terceirização de serviços dos órgãos elencados acima, a existência de mão-de-obra prestadora de serviços finalísticos dos órgãos estaduais contratantes ou em substituição a cargos contemplados pelo quadro de servidores efetivos do órgão. Em que pese a administração ainda não reconhecer esses contratos como despesa de pessoal, há também a precariedade dos controles existentes, discussões jurídicas sobre o tema e que representaram limitações ao trabalho.

Estas diversas limitações e situações precárias mencionadas podem ser resumidas por:

- a. As diversas nuances entre as normas legais e infralegais existentes;
- b. Ausência de informação completa e confiável quanto ao quadro de pessoal dos órgãos, com descrições claras e objetivas das atribuições de cada cargo;
- c. Identificação sintética dos objetos contratuais, sem identificação da mão-de-obra necessária para prestação dos serviços e respectivas obrigações contratuais impostas a esta mão de obra.

Outra forte limitação ao cumprimento desta missão, se mantém desde a fiscalização antecedente: a complexidade e o tamanho da estrutura administrativa do Estado de São Paulo. Em que pese tal complexidade, 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.



10.5.4. ESTUDO DE CASO – AMOSTRA DETRAN

O Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo (DETRAN-SP), previsto no inciso III, do artigo 7º, da Lei nº 9.503/97 que institui o Código de Trânsito Brasileiro – CTB, é o órgão executivo de trânsito do Estado de São Paulo que juntamente com outros órgãos de natureza normativa e consultiva, órgão e entidades executivos rodoviários, além da Polícia Rodoviária Federal, Polícias Militares e as juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARI, compõem o chamado Sistema Nacional de Trânsito.

O Detran-SP foi transformado em autarquia através da Lei Complementar Estadual nº 1.195/13 e teve seu regulamento aprovado pelo Decreto nº 59.055, de 09/04/2013. Em 2019, por meio do Decreto Estadual nº 64.059, desvinculou-se da Secretaria de Planejamento e Gestão para se vincular à Secretaria de Governo.

O artigo 22 do CTB atribui competências aos órgãos executivos de trânsito dentro do âmbito de suas circunscrições, entre elas estão a de realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, de aperfeiçoamento, de reciclagem e de suspensão de condutores e expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União; vistoriar, inspecionar as condições de segurança veicular, registrar, emplacar e licenciar veículos, com a expedição dos Certificados de Registro de Veículo e de Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União.

Essas funções são resumidas no site institucional da Autarquia como “promover a educação para o trânsito, planejar, coordenar, executar e controlar ações relacionadas à habilitação de condutores, documentação e serviços para veículos”.

Entende-se como atividade finalística de um órgão aquela que é a razão de existir daquela instituição, ou seja, para qual finalidade ela foi criada. Tendo isso em vista, consideramos para este trabalho, que a atividade fim do Detran-SP é o exercício do poder de polícia da administração pública quanto a diversos atos que envolvem o cumprimento da legislação e as normas de trânsito, entre elas a permissão de dirigir relacionado aos condutores e ao licenciamento relacionados aos veículos.

Para a consecução dessas competências, de acordo com o artigo 7º da sua Lei Orgânica (1.195/13), o DETRAN-SP é estruturado em 6 diretorias: Diretoria de Habilitação, Diretoria de Veículos, Diretoria de Administração, Diretoria de Atendimento ao Cidadão, Diretoria de Sistemas e Diretoria de Educação para o Trânsito e Fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Para isso, o órgão conta com unidades de atendimento em todos os municípios do Estado: 336 Circunscrições Regionais de Trânsito (Ciretrans), 309 Seções de Trânsito, além dos postos fixos de atendimento do Poupatempo. Possui, ainda, unidades regionais de acompanhamento e controle e uma estrutura de coordenação e normatização, localizada na capital do Estado.

10.5.4.1. Controle Interno do DETRAN-SP

Conclusão apresentada pela Diretoria de Fiscalização DF-5.2 no Balanço Geral de Contas do 1º semestre de 2021⁴³ é de que o Detran-SP, até o ano de 2021, ainda não havia instituído um sistema de Controle Interno, em desatendimento aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal; do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte e, ainda das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBC T 16.8, conforme.

Em resposta a essa Fiscalização, a unidade responsável do DETRAN-SP informou que até aquele momento, nos contratos analisados, não possuía atividade de controle interno ou auditoria interna capaz de analisar e emitir opiniões quanto aos processos de contratação e execução contratual.

Em 2022 através da Portaria PRE 9/2022⁴⁴ foi instituído e definido a composição da equipe de Controle Interno do DETRAN-SP . Desse modo, de acordo com o Manual de Controle Interno do TCE-SP⁴⁵, alguns desacertos elencados nesse Relatório poderiam ser evitados pelo Controle Interno, como por exemplo :

- Pessoal e Contratações temporárias sem processo seletivo ou sem a caracterização de situação de emergência ou excepcional interesse público.
- Contratações temporárias reiteradas para os mesmos cargos, funções ou atividades ao invés do provimento permanente por meio de concurso público.
- Cargos em comissão sem a descrição das atividades, sem a qualificação para o seu preenchimento e sem os requisitos constitucionais de chefia, direção e assessoramento.
- Excesso de cargos em comissão relativamente aos de natureza permanente.

⁴³ TC-002634.989.21, ev. 12.21, arquivo: TC-002634.989.21 - DETRAN - 1º Semestre 2021.pdf.

⁴⁴ Portaria PRE 9/2022 de 17 de janeiro de 2022, disponível em: <http://www.detran.sp.gov.br/wps/wcm/connect/3f7c755a-8c08-40bc-9e50-116cfdc36ae8/PRE+9.2022.pdf?MOD=AJPER>

⁴⁵ Manual de Controle Interno – TCE-SP, publicado em 09/01/2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/controle-interno> . Acesso em 01/04/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- Admissões em momento de superação do limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal (95% do teto de cada Poder).

Além de possibilitar um controle maior quanto aos riscos trabalhistas, previdenciários e por conseguinte financeiros, citados nesse trabalho em processos trabalhista⁴⁶ (como desvio de função tanto dos agentes efetivos quanto aos prestadores de serviços), também possibilitaria a segregação dentre os contratos terceirizados, daquelas 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.

Espera-se também que com a efetiva atuação do controle interno, o Detran-SP possa cumprir com as obrigações quanto ao envio das informações ao AUDESP fase III – Atos de Pessoal conforme determinado por esta Corte de Contas no Calendário de Obrigações do Sistema Audesp, publicado anualmente, estando o último no Diário Oficial do Estado em 25/11/2021.

10.5.4.2. Quadro de Pessoal

O DETRAN-SP não vem prestando informações ao sistema AUDESP fase III – Atos de Pessoal, referentes aos exercício de 2019 e 2020, como constou no Relatório da D.F. 5.2⁴⁷, bem como em 2021, segundo consulta ao sistema no dia 25/03/2022, em desatendimento ao previsto no artigo 69, inciso II das Instruções nº 01/2020 e aos prazos estipulados no Comunicado SDG nº 37/2019. A regular disponibilização no sistema permitiria, entre outras informações, saber a relação dos cargos oficiais da entidade, histórico de vagas e lotações dos agentes públicos.

Para verificar a quantidade de pessoal necessário para a realização de todas as atribuições previstas, por meio de requisição, solicitamos o quadro de pessoal do DETRAN-SP posicionado em 30/10/2021. Abaixo trazemos a tabela consolidada dividida entre cargos efetivos e comissionados, vagos e providos.

Tabela 44 - DETRAN – cargos efetivos e comissionados, vagos e providos

Denominação	Quantidade de cargos	Quantitativos				
		Nome do Cargo	Total	Providos	% Providos	Vagos
TOTAL	2627		1240	47,20%	1387	52,79%
EFETIVO	2200		850	38,64%	1350	61,36%

⁴⁶ DOE de 7 de dezembro de 2021 - Reclamação Trabalhista nº 0011451-07.2020.5.15.0025 - Tribunal Regional do Trabalho Da 15ª REGIÃO, Decisão - 10 de março de 2022. e Processo de ação trabalhista nº 33903, , disponível em TC-004147.989.20 , ev. 11, Arquivo: 11.1.3-Processo Trabalhista 0010894-90.2016.5.15.0144.pdf.

⁴⁷ TC-004147.989.20-6.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Denominação	Quantidade de cargos	Quantitativos			
		Nome do Cargo	Total	Providos	% Providos
AGENTE ESTADUAL DE TRÂNSITO	1400	554	39,57%	846	60,43%
OFICIAL ESTADUAL DE TRÂNSITO	800	296	37,00%	504	63,00%
COMISSIONADO	427	390	91,33%	37	8,67%
PRESIDENTE	1	1	100,00%	0	0,00%
VICE-PRESIDENTE	1	1	100,00%	0	0,00%
DIRETOR SETORIAL	6	6	100,00%	0	0,00%
ASSESSOR DE GABINETE	14	14	100,00%	0	0,00%
ASSISTENTE TÉCNICO DE TRÂNSITO	40	39	97,50%	1	2,50%
DIRETOR TÉCNICO III	21	20	95,24%	1	4,76%
SUPERINTENDENTE REGIONAL	20	19	95,00%	1	5,00%
DIRETOR TÉCNICO I	140	130	92,86%	10	7,14%
DIRETOR TÉCNICO II	123	112	91,06%	11	8,94%
GERENTE SETORIAL	19	17	89,47%	2	10,53%
SUPERVISOR	42	31	73,81%	11	26,19%

Fonte: Elaborado com base na resposta ao item 3 da Req. DCG-1 nº 64_2021.

Entre os cargos comissionados estão os assistentes técnicos de trânsito, supervisores, diretores, gerentes, assessores, superintendentes, vice presidente e presidente. Vale destacar a quantidade de cargos comissionados providos em comparação aos cargos efetivos providos, 91% contra apenas 38% dos cargos efetivos providos, respectivamente.

Um número expressivo de cargos em comissão decorre da previsão expressa na Lei Complementar 1.195/2013, que prevê em suas Disposições Transitórias, no artigo 3º, a criação de 326 (trezentos e vinte e seis) empregos públicos em confiança⁴⁸. Tais empregos, de acordo com o artigo 4º do mesmo dispositivo, seriam extintos após 4 anos da publicação do regulamento do Detran-SP, que ocorreu através do Decreto nº 59.055, de 09/04/2013, ficando então para a data de 09/04/2017, porém esse prazo já foi alterado duas vezes, para 30/06/2020 e agora, com a recente Lei Complementar 1.361/2021, ficou para 2023.

No DOE de 05 de agosto de 2021, destacamos um trecho da proposta de alteração da Lei Complementar citando a falta de cargos efetivos.

As vagas abertas, por determinação legal e sentido de perenidade, devem ser preenchidas por empregados públicos de carreira: de

⁴⁸ Artigo 3º - Ficam criados 326 (trezentos e vinte e seis) empregos públicos em confiança, correspondentes às funções de direção e supervisão de que trata o artigo 30 desta lei complementar, nas quantidades e salários fixados na conformidade do Anexo VI.

§ 1º - Os empregos públicos de que trata o "caput" deste artigo poderão ser preenchidos a partir da data da publicação do Regulamento do DETRAN-SP, observados os requisitos de escolaridade e experiência profissional fixados no Anexo V, a que se refere o artigo 20 desta lei complementar.

Artigo 4º - Os empregos públicos a que se refere o artigo 3º das Disposições Transitórias desta lei complementar ficam extintos, automaticamente, em 31 de dezembro de 2023. (LC 1361 de 21/10/2021).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



direção por Agentes Estaduais de Trânsito e de supervisão por Oficiais Estaduais de Trânsito. **No entanto, o atual quadro desses empregos públicos está muito aquém do necessário para que possa suprir as vagas de direção e supervisão, sem impactar no atendimento à população.** Mister se faz informar, em respeito ao princípio da transparência das ações de interesse público, que o DETRAN é um órgão ainda em transição no que se refere ao seu Quadro de Pessoal, motivo pelo qual desde a sua transformação em autarquia (2013) providência de igual teor a que ora apresentamos tem se repetido (LC 1.301/2017, LC 1.328/2018 e LC 1.356/2020). Isso não decorre da inércia da Administração, mas de fatores supervenientes e por vezes intransponíveis, que não permitem o avanço idealizado, mas se rendem aos limites orçamentários que se apresentam. E nesse período é fato que tivemos crises de cunho econômico de diferentes origens, como a em curso, provocada pela pandemia do novo coronavírus (covid-19).

A providência em questão decorre da especificidade das atribuições do DETRAN, onde, para o exercício de funções de comando faz-se necessário, além das qualificações, habilidades e competências inerentes, experiência profissional mínima em assuntos relacionados com as atividades a serem desempenhadas, o que se dá pelo exercício nos empregos públicos permanentes de Agente ou Oficial Estadual de Trânsito, conforme o caso.

Desse modo, o que se pretende é a manutenção da possibilidade de que servidores de outras classes e que já possuem tais experiências, adquiridas anteriormente à transformação do DETRAN em autarquia, possam continuar a exercê-las (Diretor Técnico I, II e III e Supervisor), nos limites quantitativos previstos na lei em comento (326 para as 750 posições de comando). Ademais, merece alusão à Lei Complementar federal nº 173/2020 que proíbe o aumento de despesas com pessoal e encargos sociais até 31-12-2021. Nesse contexto, uma vez que a medida não é geradora de aumento de gastos, pelos seus próprios termos, até que seja possível a apresentação de solução que melhor se conforme ao ora exposto, e por imperativo, **propomos a continuidade desses empregos públicos em confiança, temporários, até 31-12-2023, estimando que nesse espaço de tempo as condições para a contratação de servidores de carreira possam ser restabelecidas**, e, especialmente, para que não haja comprometimento no atendimento à população;

Entre os cargos efetivos do quadro de pessoal da Autarquia, há apenas dois: o cargo de Agente Estadual de Trânsito e o cargo de Oficial Estadual de Trânsito. De acordo com o artigo 19 da Lei Complementar 1.195/2013 de criação da autarquia, de forma bem ampla e genérica, entre suas incumbências estão:

I - Oficial Estadual de Trânsito: desempenhar atividades de apoio à gestão e à execução dos serviços relativos ao exercício das competências institucionais e legais do DETRAN-SP, em conformidade com a normatização do Sistema Nacional de Trânsito;
Requisitos: Ensino médio completo ou curso técnico de nível equivalente e conhecimentos de informática.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



II - Agente Estadual de Trânsito: desempenhar atividades técnicas, de gestão e de execução dos serviços relativos ao exercício das competências institucionais e legais do DETRAN-SP, em conformidade com a normatização do Sistema Nacional de Trânsito. Requisitos: Graduação em curso de nível superior. CNH no mínimo na categoria B e conhecimentos de informática.

Verificamos que o último concurso realizado pela Unidade foi em 2019 para preenchimento de 200 vagas para ambos os cargos efetivos, (totalizando 400), e embora tenha sido homologado em 18 de dezembro de 2019, nenhum aprovado no certame foi nomeado para exercer o cargo até a data desse Relatório. O concurso está válido até 2023⁴⁹.

No Anexo I do edital do referido concurso podemos encontrar a descrição mais detalhada das atribuições básicas dos cargos em questão:

ANEXO I - DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES BÁSICAS DOS EMPREGOS PÚBLICOS

Agente Estadual de Trânsito: desempenhar atividades técnicas, de gestão e de execução dos serviços relativos ao exercício das competências institucionais e legais do DETRAN-SP, em conformidade com a normatização do Sistema Nacional de Trânsito, entre elas: **executar as tarefas pertinentes aos processos de habilitação de condutores em geral, como, aplicar os exames teóricos e práticos, emitir e promover a entrega de documentos;** executar as tarefas pertinentes aos processos de pontuação, suspensão e cassação da Carteira Nacional de Habilitação; realizar procedimentos referentes ao processamento dos autos de infração; executar as tarefas pertinentes aos **processos de regularização de veículos;** fiscalizar as atividades dos parceiros e credenciados do DETRAN-SP, os exames dos processos de habilitação em geral; reparar, instruir e analisar os processos de credenciamento e descredenciamento de parceiros e credenciados, e os procedimentos administrativos para apurar irregularidades nos processos de habilitação de condutores; participar de Operação Direção Segura (ODS); elaborar apontamentos, estatísticas, relatórios das atividades desenvolvidas; fiscalizar e acompanhar a execução dos serviços, contratos e convênios firmados pelo DETRAN-SP, nas respectivas áreas de competência; assessorar os Diretores das Unidades de Atendimento; **suporte ao atendimento ao público: transação nas bases de dados e emissão de documentos; realizar atividades administrativas;** exercer outras atividades concernentes às suas áreas de atuação, determinadas pelo Diretor-Presidente do DETRAN-SP ou com sua anuência.

Oficial Estadual de Trânsito: desempenhar atividades de apoio à gestão e à execução dos serviços relativos ao exercício das competências institucionais e legais do DETRAN-SP, em conformidade com a normatização do Sistema Nacional de Trânsito, entre elas: **atendimento ao público; apoio administrativo; executar os serviços relativos à habilitação de condutores,** ao registro e licenciamento de veículos automotores e aos decorrentes da fiscalização de trânsito; **efetuar o cadastramento da Permissão para**

⁴⁹ Portaria Detran-SP Presidência – PRE 174/2021, de 20 de dezembro de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Dirigir, Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e da Permissão Internacional para Dirigir (PID); e os demais procedimentos para expedição, substituição ou renovação; expedir documentos de veículos; realizar os serviços de baixa de veículo, registro e alteração da numeração do motor, remarcação de chassi e outros da mesma natureza; registrar a comunicação de venda e a alteração de endereço; receber, registrar e manter em arquivo, os processos relativos a veículos; realizar vistoria de veículos; promover a expedição do laudo técnico referente à vistoria; apoiar nos exames práticos e teóricos e apoio nas fiscalizações.

Nota-se, portanto, que esses cargos são necessários para a realização da atividade finalística do DETRAN-SP, principalmente quanto ao poder de polícia da Autarquia, no que refere-se aos condutores: executar as tarefas pertinentes aos processos de habilitação de condutores e documentação necessária para dirigir, e quanto aos veículos: executar as tarefas pertinentes aos processos de regularização e documentação.

Possivelmente pela falta de pessoal efetivo no seu quadro funcional, tomamos conhecimento de um Processo Trabalhista⁵⁰ em que o Detran-SP foi condenado ao pagamento de uma indenização por danos materiais, decorrentes do desvio de função, consistente na diferença mensal entre o salário do autor, que era Oficial Estadual de Trânsito, e o de Agente Estadual de Trânsito, no período de 06/10/2015 a 03/12/2021 e que acabou gerando prejuízos financeiros para o órgão na ordem de R\$ 362 mil ⁵¹.

Entre as despesas liquidadas mais expressivas da Autarquia em 2021, a despesa com vencimentos (319011 Vantagens Fixas – Pessoal Civil) representou 27,49% do total, ficando abaixo apenas do elemento de despesa 339039 - Outros Serviços De Terceiros-Pessoa Juridica (27,89%), que somando aos serviços de TI e comunicação – PJ (22,64%), representaram 78,02% de todas as despesas liquidadas no ano de 2021.

Tabela 45 – Maiores despesas do DETRAN-SP em 2021

Código Nome Elemento	R\$ milhares	
	Liquidado em 2021 - R\$	AV %
TOTAL GERAL DE DESPESAS	442.379	100%
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	123.377	27,89%
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	121.613	27,49%
339040 - SERVICOS DE TI E COMUNICACAO - PJ	100.158	22,64%

Fonte: SIGEO – Despesas Item em 10 de março de 2022.

⁵⁰ DOE de 7 de dezembro de 2021.

⁵¹ Reclamação Trabalhista nº 0011451-07.2020.5.15.0025 - TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 15ª REGIÃO, Decisão - 10 de março de 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Comparando tais despesas com as receitas arrecadadas no mesmo período pelo DETRAN-SP, os valores referentes a Despesas de Vencimento e Vantagens Fixas- Pessoal Civil (R\$ 121.612.942) representaram cerca de 40,22% das receitas arrecadadas (R\$ 302.319.849) no mesmo período. Tendo em vista que a Autarquia trabalha com menos da metade do quadro de pessoal total (apenas 47,20% de vagas preenchidas), tal despesa representa um relevante valor.

Tabela 46 – Maiores receitas do DETRAN-SP em 2021

Código Nome Digito	Valor Arrecadado em 2021 – R\$	R\$ milhares
		AV %
TOTAL GERAL DE RECEITAS	302.320	100%
1748101101 - TRANSF.DE INST.PRIV.COM FINS LUCRAT.P/CONVEN.	158.404	52,40%
1910011102 - MULTAS POR INFRAÇÃO DO REGULAMENTO - DETRAN	116.003	38,37%

Fonte: SIGEO – Receitas em 10 de março de 2022.

10.5.4.3. Contratos Analisados

Através do Sistema Terceirizados do Estado de SP e também em requisição à CGA⁵², identificamos 88 contratos vigentes no DETRAN em 31 de outubro de 2021.

Tabela 47 – Contratos Vigentes no DETRAN-SP em 31/10/21

Classificação do Contrato	Quantidade de Contratos	R\$ milhares
		Soma do Valor Atual do Contrato – R\$
Total Geral	88	103.176
Limpeza	37	8.593
Vigilância	18	19.663
Manutenção de máquinas / equipamentos	9	3.833
Prestação de Serviços de Recepção	7	37.948
Apoio administrativo / operacional	5	8.156
Manutenção/Conservação de áreas verdes	4	334
Engenharia	2	4.050
Outros serviços	2	292
Aluguel de veículos, máquinas e equipamentos	1	216
Gerenciamento do Abastecimento de Veículos	1	11.957
Impressão e Reprografia Corporativa	1	5.640
Transporte	1	2.495

Fonte: Sistema Terceirizados contratos vigentes em 31-10-2021 - Requisição 61_2021 – CGA.

⁵² Requisição 61-2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Desse total, essa fiscalização identificou 9 contratos passíveis de conter mão de obra sendo utilizada em substituição de cargos efetivos dado que suas atividades apresentam correlações com a atividade fim da autarquia e são similares às desempenhadas pelo cargo de Oficial Estadual de Trânsito.

Tabela 48 – Contratos do DETRAN-SP passíveis de serem reclassificados

Nº	CLASSIFICAÇÃO	OBJETO	VALOR ATUAL CONTRATO – R\$	DATA INICIO	DATA TÉRMINO / PRORROGADO	Nº Pessoas / Empregos Diretos Gerado (*)
103/2016	Apoio administrativo / operacional	Prestação de serviços complementares e acessórios de recepção, compreendendo o desenvolvimento das atividades de orientação, informação e atendimento prévio para a unidade de Ribeirão Preto do Detran-SP.	4.879	14/06/2016	13/06/2021	21
103/2017	Prestação de Serviços de Recepção	Prestação de serviços complementares e acessórios de recepção, compreendendo o desenvolvimento das atividades de orientação, informação e atendimento prévio para a unidade de Santos do Detran-SP	3.693	30/03/2017	29/06/2021	15
127/2018	Prestação de Serviços de Recepção	Prestação de serviços complementares e acessórios de recepção, compreendendo o desenvolvimento das atividades de orientação, informação e atendimento prévio nas unidades de Bariri, Getulina, Igaracú do Tietê e Lençóis Paulista do Detran-SP.	326	15/10/2018	01/12/2022	7
146/2018	Prestação de Serviços de Recepção	Prestação de serviços complementares e acessórios de recepção compreendendo o desenvolvimento das atividades de orientação, informação e atendimento prévio na unidade de Vinhedo/SP	688	06/11/2018	27/12/2022	5
044/2019	Prestação de Serviços de Recepção	Prestação de serviços de atendimento, compreendendo as atividades de apoio operacional, orientação e informação na unidade de Várzea Paulista do Detran-SP.	660	25/07/2019	13/06/2022	5
117/2019	Apoio administrativo / operacional	Prestação de serviços de atendimento, compreendendo as atividades de apoio operacional, orientação e informação na unidade de Paulínia do Detran-SP	639	28/10/2019	16/09/2022	5
180/2019	Prestação de Serviços de Recepção	Prestação de serviços de atendimento, compreendendo as atividades de apoio operacional, orientação e informação na unidade de Cajamar do Detran-SP.	549	06/01/2020	23/11/2022	8
019/2020	Prestação de Serviços de Recepção	Prestação de serviços de atendimento, compreendendo as atividades de apoio operacional, orientação e informação na unidade de Armênia do Detran-SP	31.986	09/03/2020	08/09/2022	173
053/2020	Prestação de Serviços de Recepção	Prestação de serviços de atendimento, compreendendo as atividades de apoio operacional, orientação e informação na unidade de Itai do Detran-SP	47	01/09/2020	30/11/2021	3

Fonte: Requisição nº 61-2021 – DETRAN-SP.

(*) Em consulta ao Sistema Terceirizados em 21/02/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Analisando tais contratos, observamos que a unidade de medida adotada para mensuração de tal valor é a quantidade de postos de trabalho multiplicado pelo valor mensal estimado. Segundo o contrato, nos preços apresentados estão o lucro e todas as despesas e custos diretos e indiretos relacionados à prestação de tais serviços.

Nos editais⁵³ que fundamentam esses ajustes, em seus respectivos Anexos I – Termo de Referência, na caracterização dos serviços, encontramos os seguintes pontos relevantes:

As atividades a serem desenvolvidas pelos Postos de Trabalho alocados pela CONTRATADA envolvem, entre outras:

- Informar e orientar todo cidadão usuário sobre os serviços prestados pela Unidade do DETRAN-SP;
- Orientar o usuário quanto à previsão do tempo de espera;
- Recepcionar e triar os cidadãos por setor, para verificação de pré-requisito e documentação apresentada pelo cidadão, condição de conservação e validade dos documentos apresentados, observando a legibilidade, rasuras, manchas, partes faltantes e distribuir senhas para o atendimento;
- Auxiliar nas pesquisas de índice de satisfação dos usuários, realizadas periodicamente no DETRAN-SP e/ou outras pesquisas que se fizerem necessárias.
- Orientar filas e as chamadas das senhas;
- Cadastrar senhas e acionar as chamadas eletrônicas (ou manual);
- Orientar os usuários nas situações de contingência, quanto à previsão de tempo de espera e/ou marcação de retorno e entrega de senhas para o retorno;
- Orientar os cidadãos em eventuais situações de contingências que exijam a evacuação da Ciretran e/ou deslocamentos da população para outras dependências da Autarquia, considerando o Plano de Ação de Emergência definido pela Unidade do DETRAN-SP;
- Observar a condição do cidadão dando atendimento preferencial, tais como: idosos, gestantes, pessoas portadoras de necessidades especiais, que apresentem dificuldades de locomoção, conforme previsão legal, distribuindo senha específica para este fim;
- Identificar as situações de emergência médica, acionando a entidade competente para a prestação do devido socorro;
- Relatar todas as ocorrências e fatos apurados ao seu preposto, que deverá repassá-los ao Diretor/Gestor da Unidade do DETRAN-SP;

⁵³ Contratos e editais de pregão eletrônico respectivos - Contrato 103/2016 (032/2016), Contrato 103/2017 (053/2017), Contrato 127/2018 (064/2017), Contrato 146/2018 (040/2018), Contrato 044/2019 (046/2019), Contrato 117/2019 (073/2019), Contrato 180/2019 (092/2019), Contrato 019/2020 (004/2020), Contrato 053/2020 (017/2020). Disponíveis no site: https://www.imprensaoficial.com.br/ENegocios/BuscaENegocios_14_1.aspx#31/03/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- Orientar e auxiliar o cidadão no preenchimento de formulários, quando for o caso;
- Apoiar o cidadão em todas as áreas de atendimento da unidade identificando suas necessidades de encaminhamento, orientando-o corretamente;
- Informar o usuário sobre o acesso à Internet, monitorando-o e orientando-o sobre a sua utilização;
- Fazer uso do sistema informatizado, correspondente ao serviço solicitado;
- Conferir os documentos apresentados pelo cidadão;
- Realizar pesquisa de dados/informações nos sistemas informatizados;
- Preencher os dados cadastrais do cidadão, manualmente ou por meio eletrônico, necessários à emissão do documento e/ou serviço;
- Realizar a entrega, ao cidadão, do documento emitido;
- Solicitar ao cidadão a conferência dos dados cadastrados
- Emissão de documento para pagamento de taxas no posto bancário, quando for o caso, orientando o cidadão quanto as próximas etapas e localização dos atendimentos;
- Encaminhar, por meio do seu preposto, ao Supervisor/Orientador Técnico da Unidade do Detran/SP, os casos de maior complexidade ou inusitados, para a agilização da solução;
- Recolher documentos das mesas organizando-os por seqüência numérica e de senhas, encaminhando-os para a próxima etapa do processo de produção do documento;
- Auxiliar na ordenação e arquivamento de documentos, após a realização dos atendimentos, conforme orientação do seu Supervisor, visando a preparação de relatórios, ofícios, transporte de documentos e outros, quando for o caso;
- Auxiliar na sistematização de dados estatísticos;
- Separar, organizar, catalogar e arquivar processos, conforme orientação técnica;
- Zelar pelos equipamentos e objetos colocados à disposição, em especial, aqueles que utilizarem no desempenho e suas funções;
- Auxiliar na execução das demais atividades de apoio operacional, acessórias e complementares, inclusive as que são desenvolvidas com a operação de equipamentos de informática, para a realização do atendimento ao cidadão na Unidade do DETRAN- SP.

Ainda de acordo com o Termo de Referência do Anexo I desses editais, o Detran-SP estipulou que a disponibilização desses postos de trabalhos, que evidentemente referem-se a mão de obra, ocorressem diretamente nas dependências das Unidades do DETRAN-SP conforme o horário de funcionamento da unidade, de forma ininterrupta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



1.1.1.2 Os postos de trabalho são ininterruptos e obrigatoriamente devem ser mantidos em operação durante todo o horário de funcionamento da unidade, conforme horário acima estabelecido.

1.1.2. A disponibilização dos Postos de Trabalho deverá observar o início e término das atividades inerentes ao horário de funcionamento da Unidade. Para tanto, a contratada deverá atentar para o dimensionamento desde seu início (15 minutos antes do horário oficial de abertura ao público) e no encerramento (15 minutos após o fechamento oficial para o atendimento ao público), de forma a manter ininterrupta a prestação dos serviços durante todo o horário de funcionamento da Unidade.

Em consulta aos processos da Diretoria de Fiscalização desta Corte - DF 5.2, verificamos que o DETRAN sofreu um processo trabalhista⁵⁴ movido por funcionária de uma empresa contratada pela Autarquia. Na oportunidade, a 4ª Câmara (Segunda Turma) do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região constatou irregularidade na terceirização com base na súmula nº 331 do TST⁵⁵, especificamente no que se trata da característica da subordinação. No período de 02/03/1992 a 16/09/2014 a autora do processo relatou que era subordinada ao Delegado de Polícia do Detran-SP e os réus não negaram, constatando então a irregularidade.

No processo, a autora também narrou que atuou como oficial administrativo, nesse período de quase 22 anos, e descreveu as funções executadas: atendimento ao público em geral; análise, conferência e digitação de documentos relativa ao processo de registro e licenciamento de veículos automotores e outros tracionados; análise, conferência e digitação da documentação relativa ao processo de habilitação de condutores de veículos.

Para verificar se essa situação é de substituição de cargos efetivos por funcionários terceirizados, buscamos comparar na tabela abaixo, a quantidade de vagas preenchidas por empregados efetivos com a quantidade de postos de trabalho contratados. Consolidamos todos os dados de referidos contratos e aditivos, utilizando como base a unidade de medida “quantidade de postos de trabalhos”, com o valor e o quantitativo do último termo aditivo do contrato correspondente:

⁵⁴ TC-004147.989.20 (Arquivo 11.1.3), Processo de ação trabalhista nº 33903, cuja última movimentação ocorreu em 17/08/2020 solicitando expedição de ofício precatório e concedendo prazo para as partes se manifestarem.

⁵⁵ Súmula nº 331 do C. TST: "não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a personalidade e a subordinação direta" (grifos acrescidos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 49 – Relação de Contratos Analisados x Vagas providas nas Unidades do DETRAN-SP

R\$ milhares

Contrato	Último aditivo	Quantidade de mão de obra especificada no contrato (*1)	Valor Unitário/mês por posto de trabalho (R\$) (2)	Valor mensal Estimado (R\$) (3) = (1) x (2)	Unidade	Vagas Providas Agente (*)	Vagas Providas Oficial (*)
019/2020	3º Termo Aditivo	163/163	6,35	1.034,45	Armênia	29	4
103/2017	2º Termo Aditivo	20/15*	4,25	85,01	Santos	3	0
103/2016	6º Termo Aditivo	15/20*	3,61	54,22	Ribeirão Preto	4	1
044/2019	2º Termo Aditivo	5/5	4,50	22,48	Várzea Paulista	0	1
117/2019	2º Termo Aditivo	5/5	4,26	21,30	Paulínia	0	2
180/2019	2º Termo Aditivo	4/4	4,73	18,90	Cajamar	1	0
146/2018	3º Termo Aditivo	4/4	3,73	15,49	Vinhedo	1	0
127/2018	5º Termo Aditivo	1/1	2,81	2,81	Bariri	1	0
127/2018	5º Termo Aditivo	1/1	2,81	2,81	Getulina	0	0
127/2018	5º Termo Aditivo	1/1	2,81	2,81	Igaraçu do Tietê	0	0
053/2020	1º Termo Aditivo	1/1	3,30	3,30	Itai	0	0

Fonte: Requisição 64-2021, item 3.

(*1) Valor informado no contrato e aditivos versus informado em requisição.

(*2) Informado que houve desmobilização.

Podemos observar que nessas unidades a quantidade de efetivos é relevantemente menor do que a quantidade de postos de trabalhos utilizados pelos terceirizados e em algumas sequer há empregados efetivos providos na unidade, o que nos leva a concluir que quem é responsável pelas atribuições dos cargos efetivos na respectiva unidade são os trabalhadores terceirizados.

Depreende-se, portanto, outro indício que os ajustes em análise correspondem a contratos de mão de obra, que tem as mesmas funções de categorias do quadro de pessoal da Autarquia, que desenvolvem atos administrativos, típicos da atividade fim do órgão, não se revestindo de natureza complementar, e que estão substituindo tais categorias nas diversas Unidades do Detran-SP.

10.5.4.4. Estimativa do Impacto do Registro em Despesa de Pessoal

No que se refere às constatações feitas no quadro de pessoal da Autarquia, decorrentes da alta taxa de cargos efetivos vagos (61,36%) e as que dizem respeito aos contratos analisados nesse trabalho, podemos concluir que uma parcela dos valores mensais referente a mão de obra desses contratos deve ser registrada no elemento de despesa 3.1.90.34 – Outras Despesas de Pessoal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



decorrentes de Contratos de Terceirização, e desse modo, compor o montante para a apuração do limite de despesa de pessoal do Estado.

Interpretação da LRF em conjunto com o MDF ⁵⁶ permite entender que **para reconhecimento** nesse elemento de despesa, basta o enquadramento em um ou mais dos itens:

- i) não ser acessório instrumental ou complementar aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;
- ii) ser inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e
- iii) caracterizar relação direta de emprego.

Embora se possa discutir se tais atividades realizadas pelos terceirizados tratam-se de atividade fim ou não, por não termos em âmbito Estadual um regulamento que defina isso, é inegável que as atividades que foram descritas e são realizadas pelos terceirizados se encaixam nos requisitos do parágrafo acima e não se tratam simplesmente de recepção de usuários: não são acessórias ou instrumentais, apresentam similaridades com as atividades desempenhadas pelas categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da Autarquia e caracterizam relação direta de emprego (subordinação, carga horária, acesso a sistemas institucionais e relação direta com o usuário do serviço público).

Quanto a relação direta de emprego, vale mencionar aqui a Súmula nº 331 do C. TST: "não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do

⁵⁶ MDF 11ª edição, página 490 e 491. "A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, **não** são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, **simultaneamente**:

a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;

b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e

c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários." Grifos nossos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



tomador, **desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta**" (grifos acrescidos). Como detalhamos anteriormente, há histórico de subordinação por 22 anos ao Delegado de Polícia junto ao Detran-SP, relatada por empregada terceirizada.

Diante desses fatos, esses contratos devem ser considerados como de mão-de-obra em exercício de atividade fim do órgão, o que configura substituição de cargos efetivos e, por isso, a parcela de despesa deve ser identificada e contabilizada como "Outras Despesas de Pessoal", conforme previsão do art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Desse modo, o empenho dessa parcela de mão de obra deveria ter ocorrido em dotação classificada no elemento 3.1.90.34 e não no 3.3.90.39, como foi procedido.

Caso as despesas fossem contabilizadas no elemento 3.1.90.34, a mesma seria incluída no montante para a verificação do limite das despesas com pessoal. Portanto, é possível concluir que a opção, por parte da Autarquia Estadual, pela contratação de serviços terceirizados 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).

Fazendo uma estimativa dos valores a serem contabilizados no elemento de despesa 3.1.90.34, entre os contratos do Detran-SP analisados nesse trabalho, levando em consideração o valor total da despesa com os postos de trabalho e o valor e quantidade de vagas vigente nos respectivos contratos, verificamos que tal montante representaria um acréscimo nas despesas brutas com pessoal da Autarquia no valor de R\$ 13.492.164. Em requisição também pedimos o valor destacado nas notas fiscais correspondentes a esses contratos, porém a Unidade Responsável informou que não há esse destaque, entretanto nos informou em planilha a parte⁵⁷ o valor bruto mensal de mão de obra até o mês de outubro de 2021.

Tabela 50 – Detran-SP – Contratos selecionados, quantidade de mão de obra envolvida e valor mensal

R\$ Milhares

Contrato	Unidade	Vagas Providas Agente	Vagas Providas Oficial	Quantidade de mão de obra especificada no contrato	Valor Unitário/mês por posto de trabalho (R\$)	Valor mensal Estimado (R\$)	Valor Total Estimado em 2021 (4)= (3)x12	Informado em Requisição – item 6 a ("2)
				(1)	(2)	(3) = (1) x (2)		
019/2020	Armênia	29	4	163	6,35	1.034,45	12.413,44	10.944,82

⁵⁷ Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 64/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Contrato	Unidade	Vagas Providas Agente	Vagas Providas Oficial	Quantidade de mão de obra especificada no contrato	Valor Unitário/mês por posto de trabalho (R\$)	Valor mensal Estimado (R\$)	Valor Total Estimado em 2021 (4)= (3)x12	Informado em Requisição - item 6 a (*2)
				(1)	(2)	(3) = (1) x (2)		
044/2019	Várzea Paulista	0	1	5	4,50	22,48	269,80	293,13
117/2019	Paulínia	0	2	5	4,26	21,30	255,56	277,67
180/2019	Cajamar	1	0	4	4,73	18,90	226,82	225,30
146/2018	Vinhedo	1	0	4	3,73	15,49	185,92	184,83
127/2018	Bariri	1	0	1	2,81	2,81	33,67	33,67
127/2018	Getulina	0	0	1	2,81	2,81	33,67	33,67
127/2018	Igarapu do Tietê	0	0	1	2,81	2,81	33,67	33,67
053/2020	Itaí	0	0	1	3,30	3,30	39,61	39,08
103/2017 *	Santos	3	0	20	4,25	-	0,00	0,00
103/2016 *	Ribeirão Preto	4	1	15	3,62	-	0,00	0,00
Valor Total		39	8	220	43,14	1.124,35	13.492,16	12.065,84

Fonte: Sistema terceirizados e Requisição DCG-1 nº 64_2021 - Contratos requisitados e Requisição 64_2021, itens (6 a/ 6c).

(*) Contratos não vigentes segundo informado pela Unidade.

(*2) Na Requisição os valores foram informados mensalmente até o mês 10/2021, entretanto para facilitar a estimativa aqui considerada, foi feito o proporcional para abranger 12 meses.

Somando esse valor estimado em R\$ 13.492 mil à despesa de pessoal registrada pelo órgão oficialmente no SIGEO no elemento 319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL, tal valor seria a maior despesa do órgão, representaria 44,69% das suas receitas. Nas contas Estaduais, no Demonstrativo de Despesa de Pessoal do RGF – Anexo 1, somando esse valor ao total de despesa bruta com pessoal no 3º quadrimestre de 2021, chegaríamos ao montante de R\$ 76.164.915 mil, mantendo o índice de pessoal do Estado em 38,69%.

Tabela 51 - Despesas do Detran-SP 2021: Liquidado em 2021 reclassificando as despesas estimadas com os contratos de terceirização

R\$ Milhares

Código Nome Elemento	Liquidado em 2021 - Registrado no SIGEO	AV %	Liquidado em 2021 somando contratos de terceirização	AV %
TOTAL GERAL DE DESPESAS	345.148	100%	345.148	100%
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	123.377	35,75%	109.885	31,84%
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	121.613	35,24%	135.105	39,14%
339040 - SERVICOS DE TI E COMUNICACAO - PJ	100.158	29,02%	100.158	29,02%

Nota: Fizemos a reclassificação dos valores acima subtraindo o valor de R\$13.492 mil do elemento 339039 e somando esse mesmo valor ao elemento 319011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 52 - Cálculo dos limites com despesa de pessoal do Executivo em 2021 incluindo as despesas estimadas com os contratos de terceirização

R\$ milhares

	Registrado no RGF - 3º quadrimestre de 2021 (*1)	Resultado somando contratos de terceirização a despesa total com pessoal
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (VII) = (IV - V - VI)	196.835.992	196.835.992
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VIII) = (IIIa + IIIb)	76.151.423	76.164.915
% SOBRE A RCL AJUSTADA	38,69%	38,69%
LIMITE MÁXIMO (IX) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 49,00%	96.449.636	96.463.128
LIMITE PRUDENCIAL (X) = (0,95 x IX) (parágrafo único do art. 22 da LRF) - 46,55%	91.627.154	91.640.646
LIMITE DE ALERTA (XI) = (0,90 x IX) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF) - 44,10%	86.804.672	86.818.164

(*1) Dados conforme RGF 3º quadrimestre de 2021
Fonte: Elaborado por essa DCG.

Tabela 53 - Cálculo da relação de despesas com pessoal e receitas do Detran-SP em 2021 incluindo as despesas estimadas com os contratos de terceirização

	Registrado no SIGEO - 3º quadrimestre de 2021	Resultado somando contratos de terceirização a despesa total com pessoal
Código Nome Digito	Valor Arrecadado em 2021	%
TOTAL GERAL DE RECEITAS (*)	302.320	302.320
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	121.613	135.105
% SOBRE A RCL AJUSTADA	40,23%	44,69%

(*) Consulta SIGEO-Receitas, Código Nome Digito 1748101101 - TRANSF.DE INST.PRIV.COM FINS LUCRAT.P/CONVEN. E 1910011102 - MULTAS POR INFRAÇÃO DO REGULAMENTO - DETRAN.

C. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise dos Demonstrativos do RREO – 6º bimestre e do RGF 3º quadrimestre de 2021, entendemos não haver necessidade de emissão de alertas.

1. Despesa com Pessoal – Deduções da despesa bruta:

No relatório do 1º Quadrimestre de 2020, essa fiscalização emitiu recomendação de que, doravante, seja registrado em grupo de Natureza de Despesa “1” Pessoal e Encargos, o elemento de despesa “91”, para recebimento dos registros das sentenças judiciais com objeto trabalhista/ alimentar, afim de compor o montante da despesa bruta com pessoal e, caso refira-se a período de competência anterior ao de apuração, então, referido montante deve ser objeto de dedução em campo próprio do demonstrativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Em resposta a essa recomendação, a CGE apresentou manifestação de que, com a instituição do Regime Especial de Pagamentos de Precatórios, pela Emenda Constitucional nº 62/2009, o Estado transfere recursos, conforme critérios estabelecidos, ao Tribunal de Justiça, que promove os pagamentos das sentenças judiciais. Desta forma, a SFP não dispõe de detalhamento no nível necessário para a apuração dos valores que se enquadram ao artigo 19 da LRF, destacando-se, no entanto, que o estoque de precatórios é constituído ainda por débitos inscritos há mais de 10 anos.

A **recomendação** que se mantém é 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 que essas despesas são relativas ao período anterior aos 12 meses de apuração e, caso não seja e se refiram a causas trabalhistas, sejam computadas em despesas com pessoal do exercício em referência a fim de se atender o art. 19 da LRF.

Ademais, **recomenda-se** à Contadoria que apresente de forma completa, em Notas Explicativas do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal, as adições e deduções realizadas na despesa bruta com pessoal para o compute do limite demonstrado no referido Demonstrativo.

2.Despesa com Pessoal – Registro contábil da insuficiência financeira e não inclusão no Demonstrativo da apuração da despesa com pessoal:

Tratando-se das deduções (despesas não computadas), atenção especial deve ser dada à necessária mudança de procedimento contábil de registro da insuficiência financeira, deixando de considerar como despesa orçamentária do Poder ou Órgão responsável e, conseqüentemente como receita orçamentária da SPPREV. Referido valor deve ser tratado como repasse extraorçamentário, tratando-se de transferência financeira⁵⁸.

O procedimento contábil adotado pelo Estado de São Paulo registra como despesa a insuficiência financeira do RPPS e referido valor é computado na despesa bruta com pessoal. Reiterando, a **recomendação** é de que componha a despesa bruta com pessoal, especificamente a despesa previdenciária custeada por tal recurso, mas não o recurso em si. Assim como

⁵⁸ MDF, 11ª. edição. 2020 (p. 367):

A partir de 2006, a **contribuição patronal ao RPPS**, passou a ser feita na forma de receita orçamentária, e não mais como repasse financeiro do ente à referida entidade. Os **repasses financeiros** continuam ocorrendo para cobertura de insuficiências financeiras de responsabilidade do ente, bem como para outros aportes espontâneos, incluindo repasses para amortização do déficit atuarial. Quando se tratar de **contribuição suplementar**, definida em lei, para cobertura do déficit atuarial, não haverá repasses financeiros, mas sim receita e despesa de natureza tributária.

A avaliação atuarial deverá ser realizada na constituição do RPPS e a cada exercício financeiro.

Os entes federados que tiveram feito a opção pela segregação da massa de segurados, elaborarão e publicarão duas tabelas, uma para o Plano Previdenciário e outro para o Plano Financeiro. Os entes da federação que não promoveram a segregação da massa deverão utilizar a tabela referente ao Plano Previdenciário.



também não será considerado recurso vinculado à previdência para fins de identificação das despesas entendidas como “não computadas” na despesa com pessoal.

3.Despesa com Pessoal – Não demanda a emissão de Alerta:

Em atendimento às determinações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e da Nota Técnica SDG nº 144 de 23/07/2018, foi realizado cálculo da participação da despesa com pessoal na RCL-A, excluindo desta o valor da destinação ao FUNDEB.

Desta forma, a **despesa com pessoal** do Poder Executivo do Governo do Estado de São Paulo, no período em análise, é de 38,69% da RCLA (conforme critérios do MDF) e de 36,80% (conforme critério aplicado após decisão do Pleno do TCESP de 27/04/2022), valor esse inferior ao limite de alerta de 44,10%. Referidos cálculos atendem às determinações da Nota Técnica SDG nº 144 de 23/07/2018.

4.Contratos de Serviços Terceirizados:

Em 2020, para atendimento às determinações do Manual de Demonstrativos Fiscais iniciamos procedimento para identificação de contratação de serviços em substituição de mão de obra no serviço público, com sequência neste exercício de 2021.

O principal objetivo perseguido pelo presente trabalho foi o de verificar se o Estado tem 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.

Buscou-se apresentar referidas contratações de modo global e analisando mais profundamente as contratações em um dos órgãos da administração indireta, trazendo aspectos qualitativos e quantitativos, inclusive monetários; a forma como são geridas, controladas, avaliadas ou monitoradas pela estrutura estatal; impacto nas finanças públicas, principalmente na despesa com pessoal. Ressalta-se, porém, que, dentre os objetivos deste trabalho não estava a análise de legalidade e conformidade dos contratos e outros ajustes celebrados.

Dentre as análises empreendidas no âmbito dos serviços terceirizados pelo Estado de São Paulo, as conclusões possíveis são:

Há na estrutura do Estado relevante número de contratos terceirizados que devem ser acompanhados primordialmente pelo controle



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



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 refere-se 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.

É de extrema importância que cada órgão do Estado tenha o controle da mão de obra referente a essas parcelas, sendo possível consultar o quantitativo de mão de obra e o valor respectivo utilizado para cada serviço distinguindo aqueles que são de natureza finalística de cada órgão, a fim de possibilitar a consolidação de todas as informações para serem incluídas no demonstrativo e assim também demonstrar uma gestão fiscal responsável sobre as finanças do Estado.

Dentre as recomendações deste trabalho está a de que o controle contratual da existência ou não de mão de obra envolvida e o respectivo montante, deve ser efetivamente instituído para cumprimento das determinações legais.

A falta de normativo do Estado que defina as atividades que possam ser objeto de terceirização não impede que seja dado o tratamento contábil correto quanto às despesas de mão de obra terceirizada tendo em vista a presença dos outros requisitos citados anteriormente (em substituição a servidores ou empregados do quadro de pessoal do órgão e que caracterizem relação direta de emprego). Na falta do normativo, algumas jurisprudências emitidas por esse Tribunal podem auxiliar na verificação de atividade fim ou não para que se possa passar essa informação à Contadoria para inclusão no Anexo 1 do RGF.

O Detran-SP 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.

A Autarquia, através de empresas terceirizadas, contrata mão de obra para substituir cargos efetivos do seu quadro de pessoal, além também 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



tais despesas aos limites de gastos com pessoal do Executivo (alínea “b”, inciso III, artigo 20, da LRF).

Diante dos contratos e cálculos apresentados é necessário que a Administração Estadual realize sérios estudos nos contratos que vêm sendo celebrados por seus Órgãos Estaduais e respectivas Unidades Gestoras, apurando aqueles que constituem substituição de mão de obra em atividade finalística da entidade, ou aqueles que estão substituindo cargos efetivos ou que representem relação direta de emprego, e que, portanto, devem ser contabilizada em elemento de despesa 34 – Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização.

No mais, é de extrema importância a atuação ativa do Sistema Estadual de Controle Interno (central ou difuso) na efetiva apuração quanto às atividades desempenhadas pela mão-de-obra envolvida, tanto nos contratos ora identificados, quanto nos demais, a fim de que seja verificada a correta classificação contábil de referidos contratos e, conseqüentemente, o adequado atendimento às disposições legais e constitucionais para a contratação de pessoal pelos órgãos públicos, para o cumprimento de sua missão institucional.

Por fim, vale lembrar, que ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, a LRF definiu que uma parcela das receitas do Estado deve ser direcionada a outras ações, como saúde, educação, e, para evitar que com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, no §1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".



D. PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

Diante do relatado, os autos são submetidos à consideração superior, para s.m.j., recomendar/ determinar:

Determinações:

À Contadoria Geral do Estado:

1. Contabilize adequadamente as despesas decorrentes de contratos de gestão na modalidade de aplicação “50” de acordo com o que prevê a Portaria STN 377/2020.
2. Faça conferência, envolvendo a necessária colaboração da PGE – Procuradoria Geral do Estado e do TJSP – Tribunal de Justiça do Estado, de que as despesas de exercícios anteriores são relativas a período anterior aos 12 meses de apuração e, caso não seja e se refiram a causas trabalhistas, sejam computadas em despesas com pessoal do exercício em referência a fim de se atender o art. 19 da LRF.
3. Apresente de forma completa, em Notas Explicativas do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal, as adições e deduções realizadas na despesa bruta com pessoal para o computo do limite demonstrado no referido Demonstrativo.
4. 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.

À Corregedoria Geral da Administração:

5. Reiterando a recomendação de 2020 – Adote junto aos órgãos estaduais a adoção de metodologias fidedignas de controle, bem como realizem suas atividades de controle 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.

À Secretaria da Fazenda:

6. Reiterando a recomendação de 2020 – 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;



Ao Governo do Estado de São Paulo

7. Reiterando a recomendação de 2020 - Estabeleça normatização adequada no sentido de definir as atividades-meio que podem ser terceirizadas.
8. 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.

Ao Detran-SP

9. Encaminhe, tempestivamente, as informações pertinentes ao Sistema Audesp fase III.
10. Contabilize, nas despesas com pessoal (elemento de despesa "34"), os valores contratuais pagos à mão de obra destinada à realização de sua atividade finalística ou inerentes a categorias funcionais abrangidas por seu plano de cargos do quadro de pessoal.



IX.2 TRANSPARÊNCIA

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 48 e Parágrafo Único, traz determinações visando a transparência da gestão fiscal, conforme segue:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos podem ser encontrados no portal <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao>. Neste link também são encontradas as prestações de contas e respectivos direcionamentos aos pareceres e relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas⁵⁹.

Ademais, a lei de acesso à informação⁶⁰, no seu artigo 8º, dispõe que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Com o intuito de atender as exigências do artigo 8º da lei de acesso à informação, o Portal da Transparência Estadual é o site no qual o Governo do Estado disponibiliza, de forma concentrada, informações sobre sua atuação na gestão pública. Consultas, esclarecimentos e dúvidas sobre a Administração Pública podem ser solicitados pelos cidadãos no sistema fale conosco disponibilizado pelo portal⁶¹.

⁵⁹ https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais?qt-qt_contas_anuais=0#qt-qt_contas_anuais. Acesso em 08/04/2022.

⁶⁰ Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011.

⁶¹ <http://www.transparencia.sp.gov.br/>. Acesso em 08/04/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Figura 1 – Portal Transparência Estadual

A partir do portal da Transparência Estadual (<http://www.transparencia.sp.gov.br/>), os links levam aos endereços eletrônicos das respectivas áreas responsáveis pelos dados.

Com relação à realização de audiências públicas durante a elaboração das peças orçamentárias, as informações constam no endereço: <https://www.al.sp.gov.br/transparencia/audiencias-publicas>. Cabe mencionar que nesse endereço web é possível encontrar o Relatório Final de Audiências Públicas Orçamento 2022.

[...]

Este relatório final apresenta as propostas de emendas orçamentárias resultantes do material colhido, organizadas por audiência, bem como um resumo das sugestões apresentadas pela população. Dessa forma, é um instrumento de prestação de contas das audiências públicas regionais realizadas pela Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento. Além disso, configura uma ferramenta de trabalho para que os deputados verifiquem quais programas e ações orçamentárias



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



precisam de maior aporte de recursos, nas diferentes regiões do Estado.

[...]

O Governo do Estado de São Paulo, por meio do Decreto nº 57.500 de 8 de novembro de 2011, instituiu o Conselho de Transparência da Administração Pública. Este conselho tem natureza consultiva, cabendo-lhe propor diretrizes, metodologias, mecanismos e procedimentos voltados ao incremento da transparência institucional no âmbito da administração pública estadual, visando à prevenção da malversação dos recursos públicos, à eficiência da gestão e à garantia da moralidade administrativa⁶².

Em tese, este Conselho é composto por oito representantes do Poder Executivo e seis representantes da sociedade civil, sendo três integrantes de entidades não governamentais e três cidadãos com reputação ilibada e notório conhecimento sobre a temática. Devem participar ainda das reuniões, na condição de convidados, representantes do Judiciário, do Ministério Público, da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo, entre outros⁶³.

As sessões do Conselho, durante o exercício de 2021, foram realizadas por meio virtual, e se encontram disponíveis para visualização no canal da Ouvidoria Geral do Estado no Youtube no seguinte endereço eletrônico: <https://www.youtube.com/channel/UC8MkqH1BzhKxsKkU2WMYLpA>.

Cabe mencionar que, no ano de 2021, o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) publicou o *Ranking* da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal. O levantamento é realizado pelo Tesouro Nacional e tem como finalidade buscar a melhoria da qualidade e da consistência dos dados fiscais e contábeis enviados pelos entes da Federação ao Siconfi⁶⁴. A intenção é fomentar a melhoria da qualidade da informação contábil e fiscal que é utilizada tanto pelo Tesouro Nacional quanto pelos diversos usuários dessa informação.

Segundo o Sinconfi, a avaliação da qualidade da informação de 2021, que analisa os dados de 2020, foi dividida em quatro dimensões de avaliação:

⁶² Art. 14 do Decreto nº 61.175, de 18 de março de 2015.

⁶³ Art. 15 do Decreto nº 61.175, de 18 de março de 2015.

⁶⁴ Disponível em: <https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/estados>. Acesso em 29/04/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- Dimensão I – Gestão da Informação: verifica o comportamento dos entes no envio das informações. Ex: envio de todas as declarações, envios no prazo, quantidade de retificações etc.
- Dimensão II – Contábil: avalia os dados contábeis recebidos, adequação a regras do MCASP, consistência entre os demonstrativos etc.
- Dimensão III – Fiscal: avalia os dados fiscais recebidos, adequação a regras do MDF, consistência entre os demonstrativos etc.
- Dimensão IV – Contábil x Fiscal: efetua o cruzamento entre os dados contábeis e fiscais recebidos.

Nas primeiras publicações do *Ranking* (2019 - 2020) o cálculo da pontuação de cada ente representava o somatório das notas obtidas por dimensão observando a seguinte fórmula matemática: $ND = ((AE - M) / DP) * 10 + 50$. Onde ND = nota da dimensão, AE = acertos do ente, M = média de acertos da dimensão, DP = desvio padrão.

Para o *Ranking* de 2021, optou-se por alterar a metodologia⁶⁵ de ranqueamento para um modelo simplificado de percentual de acertos. Ou seja, quanto maior o percentual de acertos que o ente obtiver, melhor será a sua classificação no *Ranking*. Para ser possível a comparação, o *Ranking* de 2020 foi recalculado com base no percentual de acertos.

O período de avaliação do *Ranking* da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal Estadual de 2021 considerou as declarações homologadas no Siconfi até o dia 03/06/2021. 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)⁶⁶, ganhando somente de Maranhão, Roraima e Amapá.

Segue abaixo a lista do *Ranking* da Transparência:

Tabela 54 – Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal Estadual

Estado	Posição Ranking	Pontos	Percentual de acertos	DIM-I (1)	DIM-II (2)	DIM-III (3)	DIM-IV (4)	Nota ICF
Pernambuco	1	92,6	96,4%	18,6	40	15	19	A
Mato Grosso do Sul	2	91,47	95,2%	19,47	40	13	19	A
Rondônia	3	91,38	95,1%	19,38	40	13	19	A
Espírito Santo	4	90,55	94,3%	18,55	41	14	17	B
Paraná	5	90,32	94,0%	19,32	39	14	18	B
Paraíba	6	89,63	93,3%	19,63	42	12	16	B

⁶⁵ Disponível em: <https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/metodologia>. Acesso em 03/05/2022.

⁶⁶ Uma das inovações introduzidas no *Ranking* Siconfi 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Estado	Posição Ranking	Pontos	Percentual de acertos	DIM-I (1)	DIM-II (2)	DIM-III (3)	DIM-IV (4)	Nota ICF
Goiás	7	89,26	92,9%	18,26	40	14	17	B
Tocantins	8	88,99	92,6%	18,99	40	13	17	B
Amazonas	9	88,93	92,6%	18,93	39	14	17	B
Santa Catarina	10	88,4	92,0%	17,4	41	13	17	B
Rio Grande do Sul	11	87,07	90,6%	19,07	39	14	15	B
Sergipe	12	86,31	89,9%	19,31	40	11	16	B
Piauí	13	85,55	89,1%	19,55	36	13	17	B
Rio Grande do Norte	14	85,47	89,0%	17,47	39	14	15	B
Pará	15	84,38	87,8%	16,38	35	15	18	B
Bahia	16	83,8	87,2%	18,8	37	15	13	B
Acre	17	82,88	86,3%	18,88	34	13	17	B
Alagoas	18	82,5	85,9%	17,5	37	10	18	B
Rio de Janeiro	19	81,98	85,3%	17,98	37	13	14	B
Ceará	20	79,87	83,1%	17,87	36	13	13	C
Mato Grosso	21	79,11	82,4%	18,11	35	10	16	C
Distrito Federal	22	79	82,2%	18	36	13	12	C
Minas Gerais	23	74,05	77,1%	19,05	33	10	12	C
São Paulo	24	71,83	74,8%	16,83	34	8	13	D
Maranhão	25	71,45	74,4%	18,45	36	11	6	D
Roraima	26	66,91	69,6%	15,91	32	11	8	D
Amapá	27	66,77	69,5%	17,77	34	10	5	D

Disponível em: <https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/estados>. Acesso em 03/05/2022.

Notas:

Dimensão I – Gestão da Informação: verifica o comportamento dos entes no envio das informações. Ex: envio de todas as declarações, envios no prazo, quantidade de retificações etc.

Dimensão II – Contábil: avalia os dados contábeis recebidos, adequação a regras do MCASP, consistência entre os demonstrativos etc.

Dimensão III – Fiscal: avalia os dados fiscais recebidos, adequação a regras do MDF, consistência entre os demonstrativos etc.

Dimensão IV – Contábil x Fiscal: efetua o cruzamento entre os dados contábeis e fiscais recebidos.

Cabe consignar que um dos motivos da baixa colocação do Estado de São Paulo no Ranking de Qualidade da Informação Contábil, conforme visto no relatório técnico de instrução⁶⁷ da “aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)”, é o registro contábil equivocado quando do reconhecimento das retenções e retorno do Fundeb, tanto em nível do sistema orçamentário quanto do patrimonial.

Isso só foi possível, em razão do procedimento equivocado de, orçamentariamente, registrar a diferença entre o montante repassado ao Fundeb e o recebido de volta pelo Estado, no valor de R\$ 10.292.971, como despesa orçamentária no item de despesa 33904117 - CONTRIBUICOES AO FUNDEB.

Ocorre que, não é correta a interpretação de que referido montante se trata de execução de despesa orçamentária do Estado de São Paulo. Referido procedimento causa distorção, afinal, referido valor de R\$ 10,29 bilhões, entendido como “perda” do Estado de São Paulo é, na verdade, receita de municípios paulistas, efetivamente os responsáveis pela execução de referida despesa com tal recurso do Fundeb.

⁶⁷ TC-005044.989.21 – Acessório 2 – Acompanhamento da aplicação no ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A tabela a seguir demonstrará os itens verificados no *Ranking* da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal relativos ao FUNDEB, nos quais o Estado de São Paulo não obteve pontuação:

Tabela 55 – Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal Estadual

Estado	Dimensão	Código de Verificação	Descrição da Verificação	Pontuação
São Paulo	DII	D2_00001	Verifica se foi informada Variação Patrimonial Aumentativa com o FUNDEB.	0,000
São Paulo	DII	D2_00002	Verifica se foi informada Variação Patrimonial Diminutiva com o FUNDEB.	0,000
São Paulo	DII	D2_00003	Verifica se foi informado registro orçamentário de destinação ao FUNDEB.	0,000
São Paulo	DII	D2_00004	Verifica se foi informado registro orçamentário de entrada de recursos para o FUNDEB.	0,000

Notas: Dimensão II – Contábil: avalia os dados contábeis recebidos, adequação a regras do MCASP, consistência entre os demonstrativos etc.

Verifica-se na tabela acima, que o Tesouro Nacional não considerou, nem mesmo parcialmente, os dados enviados pelo Governo do Estado relativos às variações patrimoniais (aumentativa e Diminutiva) com o FUNDEB, como também os registros orçamentários de entrada e destinação dos recursos do Fundo, por estarem fora do padrão normatizado.

Por fim, para avaliação dos meios de transparência estadual, o manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE/TCESP)⁶⁸ define que:

a transparência deve ser a característica básica das informações orçamentárias e contábeis que têm como alvo o cidadão e todas aquelas pessoas que transacionam com o Poder Público. A transparência foi aprimorada pela LRF, utilizando a obrigatoriedade da divulgação, inclusive pela internet, de quatro novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar as receitas e despesas: Anexo de Metas Fiscais; Anexo de Riscos Fiscais; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Importante consignar que o Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEG-E/TCESP busca medir a qualidade dos gastos do Estado e avaliar as políticas e atividades públicas dos seus gestores. Além disso, se propõe a apresentar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos do Estado estão sendo alcançados de forma efetiva. Ele pode ser utilizado como mais um instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade.

⁶⁸ Manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEG-E/TCESP. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes>. Acesso em 29/04/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Segue abaixo os quesitos propostos para avaliação do indicador Transparência fiscal, que pode servir de referencial de boas práticas de transparência:

QUESITOS
Transparência
1. O acesso aos conteúdos de transparência é concentrado em um único Portal?
2. O Portal contém ferramenta própria de pesquisa de conteúdo que, efetivamente, permita o acesso à informação?
3. O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?
4. Há divulgação centralizada, de todos os órgãos do Poder Executivo, no Portal da Transparência, quanto à remuneração individualizada por nome do agente público, contendo dados sobre os vencimentos, descontos, indenizações e valor líquido?
5. Há divulgação centralizada, de todos os órgãos do Poder Executivo, no Portal da Transparência, quanto a diárias e passagens por nome de favorecido e constando data, destino, cargo e motivo de viagem?
6. O Portal disponibiliza as respostas a perguntas mais frequentes da sociedade?
7. Há relatórios estatísticos de atendimentos realizados pelo Serviço de Atendimento ao Cidadão (SIC) presencial e eletrônico contendo número de atendimentos e prazo médio de atendimento dos pedidos?
8. Há divulgação centralizada, de todos os órgãos do Poder Executivo, no Portal da Transparência, quanto aos resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior?
9. Assinale a existência de disponibilidade, em meio oficial de publicação, no prazo legal: <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Plano Plurianual (PPA) <input checked="" type="checkbox"/> Orçamento Anual (LOA) <input checked="" type="checkbox"/> Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) <input checked="" type="checkbox"/> Prestação de Contas Anual <input checked="" type="checkbox"/> Parecer Prévio <input checked="" type="checkbox"/> Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) <input checked="" type="checkbox"/> Relatório de Gestão Fiscal (RGF) <input checked="" type="checkbox"/> Atas de Realização de Audiências Públicas durante elaboração do PPA <input checked="" type="checkbox"/> Atas de Realização de Audiências Públicas durante elaboração da LDO <input checked="" type="checkbox"/> Atas de Realização de Audiências Públicas durante elaboração da LOA <input checked="" type="checkbox"/> Liberação em tempo real sobre a execução orçamentária e financeira em meio eletrônico, de acesso público <input checked="" type="checkbox"/> Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle <input checked="" type="checkbox"/> O balanço consolidado das contas do Estado, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários, do último exercício exigível <input checked="" type="checkbox"/> Demonstrações contábeis consolidadas das contas do Estado, suas autarquias e outras entidades de, pelo menos, um exercício anterior ao último exigível <input checked="" type="checkbox"/> Existência de Portal da transparência com informação quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado <input checked="" type="checkbox"/> Existência de Portal da transparência com informação quanto à Receita: os montantes de cada um dos tributos arrecadados pelo Estado, os recursos por ele recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio Acesso centralizado, via portal da transparência, para serviços de informação ao cidadão. Atendimento à Lei de Acesso à Informação

Fonte: IEGE TCE/SP, 2018.

Obs.: Respostas desejáveis são as positivas.



X – APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Tratam os presentes autos da aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), referentes ao exercício de 2021.

Para melhor elucidação da matéria dividiremos o assunto em sete itens, a saber:

- A.** Apresentação e contextualização;
- B.** Das receitas auferidas e apuração do mínimo obrigatório;
- C.** Da aplicação dos recursos em MDE;
- D.** Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista;
- E.** Da aplicação dos recursos do Fundeb;
- F.** Contabilização do Fundeb;
- G.** Apresentação do Demonstrativo de Aplicação de Recursos no Ensino;
- H.** Outras Informações: Fiscalização Ordenada e Censo Escolar
- I.** Síntese do apurado e considerações finais.

A – APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

O acompanhamento da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino é realizado para verificação de conformidade com a legislação aplicável, mediante planejamento desta fiscalização, consulta aos bancos de dados do sistema de administração financeira do Estado e análise técnica dos documentos e informações enviados pelo Poder Executivo, pertinentes ao 3º quadrimestre/2021, constantes do **evento nº 46** deste Processo Eletrônico (TC-005044.989.21-8), em atendimento ao que é requisitado pelo artigo 11 das Instruções nº 01/2020 desta Corte de Contas, a saber:

Artigo 11...

I - demonstrativo das receitas auferidas até o quadrimestre;

II - quadro demonstrativo das receitas alocadas ao Fundeb, até o quadrimestre, informando também os valores totais apropriados e efetivamente depositados, bem como eventuais depósitos referentes ao exercício anterior, de forma individualizada;

III - quadro demonstrativo dos demais recursos para aplicação direta no ensino;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



IV - quadro demonstrativo das despesas realizadas com recursos do Tesouro na educação básica, distinguindo as modalidades de educação: ensino infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA), além daquelas alocadas por rateio;

V - quadro demonstrativo das despesas da Educação desconsideradas para efeito de atendimento ao art. 255 da Constituição Estadual;

VI - publicação a que alude o art. 256 da Constituição Estadual, acompanhada de quadros demonstrativos da aplicação dos recursos mencionados no dispositivo legal citado;

VII - resumo das receitas e das despesas realizadas com recursos do FUNDEB para pagamento de professores, bem assim daquelas custeadas com o percentual remanescente, devidamente vistado pelo Conselho criado para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo;

VIII - pareceres do Conselho a que se refere o inciso anterior, sobre o acompanhamento e o controle social da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB; e

IX – demonstrativo detalhado dos pagamentos efetuados de restos a pagar do ensino no quadrimestre encerrado. *(redação dada pela Resolução nº 11/2021)*

O demonstrativo contendo informações sobre receitas arrecadadas e recursos destinados à educação, foi publicado no Diário Oficial do Estado em 29/01/2022, dentre o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em atendimento ao artigo 165, §3º da Constituição Federal. Conforme descrito no item VII deste relatório, o demonstrativo publicado pelo Estado não atende o modelo disposto pelo Manual de Demonstrativos Fiscais.

A Carta Magna Paulista determina que o Estado aplique, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências (artigo 255). Já o determinado pelo artigo 212 da Constituição Federal é de 25%. A seguir, transcrevemos os respectivos artigos:

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

Constituição Federal - Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.



A.1 – Cômputo da despesa com inativos dentre os recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino

Por oportuno, importante apresentar que a **Lei Complementar nº 1.333, de 17 de dezembro de 2018**, dispõe sobre o sistema de educação profissional e tecnológica do Estado, com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2018.

Transcrevemos, a seguir, os artigos 4º e 5º da referida Lei Complementar:

Artigo 4º - Anualmente, o Estado aplicará 30% (trinta por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, incluindo recursos de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.

Artigo 5º - Considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, as despesas abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aquelas destinadas a:

- I - gestão pedagógica da educação básica;
- II - manutenção e suporte da educação básica;
- III - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio; (g.n.)
- IV - programas de educação profissional e tecnológica.

Houve o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) - Processo nº 2077323-86.2019.8.26.0000, por parte do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), com pleito de concessão de liminar para suspender a eficácia do art. 5º e incisos da referida Lei Complementar Estadual, bem como a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade de tal dispositivo normativo.

Em 10/04/2019 foi concedida, de forma parcial, a tutela cautelar, com efeitos *'ex nunc'*, suspendendo a eficácia apenas do inciso III do artigo 5º da LC 1.333/2018 do Estado de São Paulo.

Na sequência, em 02/10/2019, Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por maioria dos votos, decidiu pela extinção da ADI⁶⁹, sem resolução do mérito, acordando que:

“ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, ACOLHERAM A PRELIMINAR E JULGARAM EXTINTO O PROCESSO, SEM

⁶⁹ Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=1&localPesquisa.cdLocal=-1&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigitoAnoUnificado=2077323-86.2019&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=2077323-86.2019.8.26.0000&dePesquisa=&uuidCaptcha=#> Acesso em 10/12/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



RESOLUÇÃO DO MÉRITO, REVOGADA A LIMINAR. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. PEREIRA CALÇAS. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. JACOB VALENTE (COM DECLARAÇÃO), RICARDO ANAFE, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ELCIO TRUJILLO E JAMES SIANO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.™™

A Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 está então vigente, o que implicaria dizer 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.

Existe, porém, a ADIn 6593 impetrada em 09/11/2020 junto ao STF, contra referida lei paulista⁷⁰, 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:

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.

...

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

§ 6º 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.

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

Paralelo a isso, a ADIn 5.719 do Supremo Tribunal Federal, de 17/08/2020, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 26, I e art. 27, parágrafo único da Lei Complementar paulista nº 1010/2007, cujos dispositivos determinavam a inclusão dos benefícios pagos pela SPPREV

⁷⁰ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6046974>. Acesso em 10/03/2022. Última movimentação em 15/09/2021 – Suspensão o julgamento por pedido de vista: **Decisão:** Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que convertia o julgamento da cautelar em definitivo de mérito e julgava procedente a presente ação direta para declarar, com eficácia *ex nunc* a contar da publicação da ata de julgamento, a inconstitucionalidade do inc. III do art. 5º da Lei Complementar n. 1.333/2018 de São Paulo, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falou, pelo interessado Governador do Estado de São Paulo, o Dr. Leonardo Cocchieri Leite Chaves, Procurador do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 3.9.2021 a 14.9.2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



dentre as vinculações legais e constitucionais⁷¹:

Artigo 26 - Os valores dos benefícios pagos pela SPPREV serão: ~~I - computados para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas;~~

- *Inciso I do artigo 26 foi declarado inconstitucional, em controle concentrado pelo STF, nos autos da ADIn n° 5.719, em sessão virtual de 07/08/2020 a 17/08/2020.*

- Inciso I declarado Inconstitucional.

II - deduzidos do repasse obrigatório de recursos a outras entidades, órgãos ou Poderes dos quais os inativos, ou respectivos beneficiários, forem originários.

Artigo 27 - O Estado de São Paulo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, observada a insuficiência apurada em cada um dos Poderes e órgãos autônomos.

- *Artigo 27 declarado inconstitucional, sem redução de texto, em controle concentrado pelo STF, nos autos da ADIn n° 5.719, em sessão virtual de 07/08/2020 a 17/08/2020.*

Parágrafo único - Entende-se por insuficiência financeira o valor resultante da diferença entre o valor total da folha de pagamento dos benefícios previdenciários e o valor total das contribuições previdenciárias dos servidores, dos Poderes, entidades autônomas e órgãos autônomos do Estado.

Referida decisão do STF, transitou em julgado em 22/09/2020⁷², e, considerou inconstitucional o cômputo dos benefícios pagos pela SPPREV dentre as vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas, como constava do inciso I do artigo 26 da LC 1010/2007.

Compilando o inteiro teor do Acórdão proferido pela Suprema Corte, consta alegação do Governo do Estado de São Paulo de que, se houver conclusão por não competência Estadual para definir qual despesa será computada no adicional de 5% à aplicação no ensino, então, referido dispositivo da Constituição Estadual que passou aplicação para 30%, também seria inconstitucional⁷³:

[...] acolhido o argumento de que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação não permite o cômputo das despesas com inativos como gasto com ensino, é possível conferir interpretação conforme a Constituição Federal para concluir que essas despesas se inserem no percentual adicional (a diferença entre o que previsto na CF – 25% e

⁷¹ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2007/lei.complementar-1010-01.06.2007.html>. Acesso em 22/01/2021.

⁷² Certidão de Trânsito em julgado. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344506045&ext=.pdf>.

⁷³ Inteiro Teor do Acórdão. ADI 5719/SP. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344330677&ext=.pdf>. Acesso em 22/01/2021. Pág. 07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



na Constituição Estadual – 30%) instituído pelo constituinte estadual. Prossegue aduzindo que se há norma estadual prevendo um percentual maior de gastos com ensino, é lícito ao legislador estadual, apenas com o fim de atingir esse percentual superior, definir outras despesas que não aquelas previstas na legislação federal.

Subsidiariamente, pede, no caso de se concluir pela impossibilidade de se conferir interpretação conforme à Constituição aos dispositivos questionados, que seja conferida interpretação conforme à CF ao art. 255 da Constituição do Estado de São Paulo, haja vista que vigorando o entendimento de que o acréscimo de 5% aos gastos com educação se sujeita às mesmas regras do art. 212 da Constituição Federal, sem possibilidade de disciplina legal própria, estaria configurada sua inconstitucionalidade “eis que a este se estaria dando, por conseguinte, o mesmo caráter da vinculação previsto no artigo 212 da Constituição da República” (eDOC 26, p. 19).

Neste ponto, de forma direta, constou do voto do Relator da ação, ministro Edson Fachin, que refutou⁷⁴:

Como visto no tópico acima, o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino é definido pela Lei nº 9394/1996, densificando o conceito exposto no artigo 212 da Carta Magna.

Portanto, não há coerência argumentativa em se atribuir significados distintos a um mesmo significante. O conceito de manutenção e desenvolvimento de ensino não pode representar parâmetros distintos para diferentes estados.

O percentual de vinculação de receita do art. 212 da CRFB representa o mínimo exigido em investimentos na educação. Por óbvio que está amplamente de acordo com a interpretação constitucional que um Estado economicamente desenvolvido como São Paulo faça a escolha constitucional de ampliar o percentual de destinação em investimentos na educação exigido em sua constituição estadual.

Assim, diante da existência de toda esta conjuntura legal, normativa e interpretativa do STF, esta fiscalização apresenta o relatório Acessório 2 – Acompanhamento e Avaliação da Aplicação de Recursos no Ensino, já considerando, nos cálculos, **o impedimento de inclusão das despesas com inativos.**

Desta forma, demonstraremos a seguir, em atendimento aos preceitos constitucionais, legais e regulamentares, a execução dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) pelo Governo do Estado de São Paulo, até o 3º quadrimestre do exercício de 2021.

⁷⁴ Inteiro Teor do Acórdão. ADI 5719/SP. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344330677&ext=.pdf>. Acesso em 22/01/2021. Pág. 19.



B – DAS RECEITAS AUFERIDAS E APURAÇÃO DO MÍNIMO OBRIGATÓRIO

a) Receita – Base de cálculo do gasto com ensino

No quadro a seguir, demonstramos as receitas de impostos e transferências, componentes do tesouro estadual, que compõem a base de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados em MDE:

Quadro 1 - Base de Cálculo dos Recursos Mínimos a serem aplicados em MDE

Estados – Receitas do Ensino	
Resultante de Impostos e Transferências	
Receita de Impostos (inclusive multas, juros de mora, dívida ativa e outros encargos)	- ICMS – Imposto s/ Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ITCD – Impostos s/ transmissão “causa mortis” e doação - IPVA – Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotores - IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte
Transferências constitucionais e legais	- Cota-Parte FPE – Fundo de Participação dos Estados e DF - Cota-parte IPI Exportação - Cota-Parte IOF Ouro
(-) Deduções de transferências constitucionais aos municípios	- Parcela do ICMS repassada aos municípios (25%) - Parcela do IPVA repassada aos municípios (50%) - Parcela da cota-parte do IPI exportação repassada aos municípios (25%).

Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 11ª. edição, p. 306, com adaptações.

A Tabela a seguir detalha a Receita base de cálculo da aplicação de recursos no ensino. Importante esclarecer que referida receita inclui as parcelas de receitas vinculadas ao Fundo de Combate à Pobreza (FECOEP) ou qualquer outra parcela de receita vinculada a fundo ou despesa e, exclui os valores transferidos aos municípios e os valores recebidos decorrentes de transferências voluntárias, mesmo que destinadas à aplicação em ações próprias de MDE.

Tabela 56 - Receita Base de Cálculo do gasto com MDE

	2020	2021
RECEITAS	3º Q 2020	3º Q 2021
11 - IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	133.276.940	163.853.903
111303 - IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE	8.907.896	8.732.576
1113031101 - IRRF-IMP. RENDA RET. FTE-TRABALHO-PRINCIPAL	8.696.247	8.525.731
1113034101 - IRRF-OUTROS RENDIMENTOS-PRINCIPAL	13.924	46.664
1113034102 - IRRF-OUTROS RENDIMENTOS-PRINCIPAL	197.725	160.181
111801 - IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÔNIO PARA ESTADOS/DF/	12.188.268	13.658.241
1118012101 - IPVA-PARTE DO ESTADO	6.894.980	6.999.396
1118012191 - IPVA-PARTE FUNDEB	1.723.745	1.749.849
1118012201 - MULTAS E JUROS DE MORA IPVA-ESTADO-COMP.	8	10
1118012291 - MULTAS E JUROS DE MORA DO IPVA - FUNDEB	2	3
1118012301 - IPVA EM ATRASO - PARTE DO ESTADO	186.653	410.436
1118012302 - IPVA-PPD-PARTE DO ESTADO	0	0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



	2020	2021
1118012391 - IPVA EM ATRASO - PARTE DO FUNDEB	46.663	102.609
1118012392 - IPVA-PPD-PARTE FUNDEB	0	0
1118012401 - JUROS DE MORA S/IPVA INSC.-PTE DO ESTADO	1	1
1118012402 - MULTAS E JUROS DE MORA DO IPVA-PPD-ESTADO		0
1118012491 - JUROS DE MORA S/IPVA INSC.-PTE DO FUNDEB	0	0
1118012492 - MULTAS E JUROS DE MORA DO IPVA-PPD-FUNDEB		0
1118013101 - ITCMD-PARTE DO ESTADO	2.487.451	3.256.293
1118013191 - ITCMD-PARTE DO FUNDEB	621.863	814.073
1118013201 - ACRESC.FINANC.DO PARCEL.-ITCMD-PTE DO ESTADO	1.804	1.356
1118013201 - MULTAS E JUROS DE MORA DO ITCMD-ESTADO	166.469	239.027
1118013291 - ACRESC.FINANC.DO PARCEL.-ITCMD-PTE DO FUNDEB	451	339
1118013291 - MULTAS E JUROS DE MORA DO ITCMD-FUNDEB	41.617	59.757
1118013301 - REC.DIV.ATIV.ITCMD -PARTE DO ESTADO	5.114	7.509
1118013302 - RECEITA DIVIDA ATIVA ITCMD-PPD-PARTE ESTADO	3	
1118013391 - REC.DIV.ATIV.ITCMD -PARTE DO FUNDEB	1.278	1.877
1118013392 - RECEITA DIVIDA ATIVA ITCMD-PPD-PARTE FUNDEB	1	
1118013401 - JUROS DE MORA S/ITCMD INSC.PTE.DO ESTADO	8.129	12.563
1118013402 - MULTAS/JRS MORA DA DIV.ATIVA ITCMD-PPD-ESTAD	2	
1118013491 - JUROS DE MORA S/ITCMD INSC.PTE.DO FUNDEB	2.032	3.141
1118013492 - MULTAS/JRS MORA DA DIV.ATIVA ITCMD-PPD-FUNDEB	1	
111802 - IMPOSTOS SOBRE A PRODUCAO, CIRCULACAO DE MER	112.180.777	141.463.085
1118021101 - ICMS-PARTE DO ESTADO	87.314.172	110.574.893
1118021191 - ICMS-PARTE FUNDEB	21.828.543	27.643.723
1118021201 - ICMS NAO INSCRITO-ACRESC.FINANC.:PARTE ESTADO	37.917	46.373
1118021201 - MULTAS E JUROS DE MORA DO ICMS - ESTADO	244.249	311.002
1118021201 - MULTAS P/INFR.REG.ICMS - PARTE DO ESTADO	65.262	93.396
1118021203 - MULTAS E JUROS S/PEP DO ICM/ICMS PTE ESTADO	25.229	17.369
1118021204 - MULTA/JR S/PEP ICM/ICMS-DEC 61.625/15-PTE EST	222.301	152.672
1118021291 - ICMS NAO INSCRITO-ACR.FIN.P.FUNDEB	9.479	11.593
1118021291 - MULTAS E JUROS DE MORA DO ICMS - FUNDEB	61.062	77.750
1118021291 - MULTAS P/INFR.REG.ICMS - PARTE DO FUNDEB	16.315	23.349
1118021293 - MULTAS E JUROS S/PEP DO ICM/ICMS PTE FUNDEB.	6.307	4.342
1118021294 - MULTA/JR S/PEP ICM/ICMS-DEC61.625/15-P.FUNDEB	55.575	38.168
1118021302 - PROG.PARC.INCENT.DO ICM/ICMS-PPI-PTE ESTADO	197	57
1118021303 - PROG.ESPECI.PARC.DO ICM/ICMS-PEP-PTE ESTADO	38.123	29.812
1118021304 - PROG.ESP.PAR.ICM/ICMS-PEP-DEC.61625/15-PTE ES	465.375	331.610
1118021305 - ICMS EM ATRASO - PARTE DO ESTADO	369.548	520.942
1118021392 - PROG.PARC.INCENT.DO ICM/ICMS-PPI-PTE FUNDEB	49	14
1118021393 - PROG.ESPECI.PARC.DO ICM/ICMS-PEP-PTE FUNDEB	9.531	7.453
1118021394 - PROG.ESP.PAR.ICM/ICMS-PEP-DEC61625/15-PFUNDEB	116.344	82.903
1118021395 - ICMS EM ATRASO - P.DO FUNDEB	92.387	130.236



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



	2020	2021
1118021401 - JUROS DE MORA SOBRE ICMS INSCRITO: PTE ESTADO	153.986	252.814
1118021402 - MULTAS E JUROS MORA S/PPI-ICM/ICMS-PTE ESTADO	159	94
1118021403 - ACRESC.FINANC.S/ PEP-ICM/ICMS- PTE DO ESTADO	76.434	66.418
1118021404 - ACRESC.FINAN.PEP-ICM/ICMS-DEC61625/15-PTE EST	156.395	156.757
1118021405 - ICMS INSCRITO-ACRESC.FINANC.: PARTE ESTADO	10.819	40
1118021406 - ACRESC.FINANC.S/ PPI-ICM/ICMS- PTE DO ESTADO	289	161
1118021491 - JUROS DE MORA S/ICMS INSC:FUNDEB	38.496	63.204
1118021492 - MULTAS/JUROS MORA S/PPI-ICM/ICMS-PTE FUNDEB	40	24
1118021493 - ACRESC.FINANC.S/ PEP-ICM/ICMS- PTE DO FUNDEB	19.109	16.604
1118021494 - ACRES.FIN.PEP-ICM/ICMS-DEC 61625/2015-FUNDEB	39.099	39.189
1118021495 - ICMS INSCRITO-ACRESC.FINANC.:P DO FUNDEB	2.705	10
1118021496 - ACRESC.FINANC.S/PPI ICM/ICMS-PPI-PTE FUNDEB	72	40
1118022101 - ADIC.ICMS-FDO EST COMBATE POBREZA - ESTADO	561.526	610.900
1118022191 - ADIC ICMS-FDO EST COMB POBREZA-FUNDEB	140.381	152.725
1118022201 - MULTAS/JRS ADIC ICMS-FECOEP-EST	2.589	4.866
1118022291 - MULTAS/JRS ADIC ICMS-FECOEP-FUNDEB	647	1.217
1118022301 - ADIC.ICMS-FDO.EST.DE COMB.A POBREZA-DV ATIVA	65	291
1118022302 - ADIC.ICMS-FDO.EST.DE COMB.A POBREZA-DV ATIVA		73
17 - TRANSFERENCIAS CORRENTES	1.727.811	2.285.571
171801 - PARTICIPACAO NA RECEITA DA UNIAO	1.727.811	2.285.571
1718011101 - FPE:COTA-PARTE FUNDO PARTICIPACAO DOS ESTADOS	724.924	973.105
1718011191 - COTA PTE DO FDO DE PARTIC DOS EST-PTE FUNDEB	181.231	243.276
1718016101 - COTA PARTE DO IPI - PARTE DO ESTADO	656.700	854.561
1718016191 - COTA PARTE DO IPI - PARTE DO FUNDEB	164.175	213.640
1718018101 - CTA-PTE IMP.OP.CRED.CAMB.SEG.TIT.VAL.MOB.OURO	781	989
Total Geral	135.004.751	166.139.474

Fonte: Sigeo. Data da atualização da consulta: 17/02/2022.

A Tabela a seguir apresenta, de forma sintética e comparativa, a receita arrecadada até o período em análise.

Tabela 57 - Receita base de cálculo do gasto com ensino – 2021 x 2020

RECEITAS	Valor Arrecadado até o Mês		Variação %
	3º Q/2020	3º Q/2021	
IMPOSTOS (*1)	133.276.940	163.853.903	22,94%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	1.727.811	2.285.571	32,28%
Total Geral	135.004.751	166.139.474	23,06%

Fonte: Sigeo. Data da atualização da consulta: 17/02/2022

(*1) Inclui, além dos impostos estaduais, o IRRF, a Dívida Ativa e encargos tributários de multas e juros e parcelamentos.



b) Apuração do valor mínimo obrigatório para aplicação em MDE

Apurado o montante das receitas vinculadas ao ensino, de acordo com as normas vigentes, calculamos o percentual de 30% (trinta por cento) para a educação conforme art. 255 da Constituição Estadual, e o percentual de 25% (vinte e cinco por cento), para efeito de cotejo, conforme o art. 212 da Constituição Federal:

Tabela 58 – Mínimo Obrigatório a ser Aplicado no Ensino – CE e CF

	R\$ milhares	% correspondente
Receita Total de Impostos e Transferências	166.139.474	100%
<i>Mínimo Obrigatório a ser Aplicado - Constituição Estadual</i>	49.841.842	30%
<i>Mínimo Obrigatório a ser Aplicado - Constituição Federal</i>	41.534.869	25%

Fonte: Sigeo, data de atualização da consulta: 17/02/2022.

O valor mínimo obrigatório definido é composto por recursos vinculados ao Fundeb e recursos próprios de aplicação direta do ente, de forma a cumprir a obrigatoriedade da aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal, o que será detalhado a seguir.

c) Mínimo obrigatório para aplicação em MDE - Parcela vinculada ao Fundeb

Em vista do contido nos incisos I a IX do artigo 3º, da Lei Federal nº 14.113/2020, bem como seus reflexos, alocamos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb os seguintes recursos, correspondentes a 20% dos impostos estaduais e das transferências correntes (portanto, excetuando o IRRF de R\$ 8.732.576 mil e a cota parte do IOF ouro de R\$ 989 mil):

Tabela 59 - Mínimo obrigatório para aplicação em MDE - Parcela vinculada ao Fundeb

RECEITA DO ENSINO - RECURSOS FUNDEB	R\$ milhares
IMPOSTOS – Exceto IRRF	155.121.327
(A) MÍNIMO OBRIGATÓRIO FUNDEB - IMPOSTOS (20%)	31.024.265
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES – Exceto IOF ouro	2.284.583
(B) MÍNIMO OBRIGATÓRIO FUNDEB – TRANSF. CORRENTES (20%)	456.917
TOTAL (A) + (B)	31.481.182

Fonte: Sigeo, data da atualização da consulta: 17/02/2022.

Resumidamente, apresentamos comparativo das receitas do Fundeb apropriadas e das efetivamente depositadas, relativas ao período em exame:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 60 – Receitas apropriadas ao Fundeb x Depósitos efetivos

	R\$ (milhares)
Depositado no Fundeb até dezembro/2021 (conta 894710102 - ug200002)	31.392.779
(-) Depósitos realizados em jan/2021 ref. a dez/2020	- 365.405
(+) Depósitos realizados em jan/2022 ref. a dez/2021	467.211
Subtotal	31.494.586
20% s/ Receitas (PARTE ESTADUAL)	31.481.182
RESULTADO	13.404

Fonte: Sigeo, data da atualização da consulta: 17/02/2022.

Dessa forma, se considerada exclusivamente a quota-parte Estado, houve um depósito a maior ao Fundeb no valor de R\$ 13.404 mil, equivalente a 0,04% do montante devido.

d) Mínimo obrigatório para aplicação em MDE - Parcela para aplicação direta no ensino – Recursos Próprios

A tabela a seguir reflete o valor a ser aplicado diretamente na educação, destacando que dele já foram excluídos os recursos vinculados ao Fundeb de R\$ 31.481.182 mil.

Tabela 61 – Recursos para Aplicação Direta

RECURSOS PARA APLICAÇÃO DIRETA	R\$ milhares	
	C.E. (30%)	C.F. (25%)
IMPOSTOS	18.131.906	9.939.210
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	228.755	114.476
TOTAL	18.360.660	10.053.687

Fonte: Sigeo, data da atualização da consulta: 17/02/2022.

Considerando a Constituição Estadual, o valor a ser aplicado com recursos próprios equivale a R\$ 18.360.660 mil, e considerando a Constituição Federal corresponde a R\$ 10.053.687 mil.

C - DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM MDE

a) Despesas totais realizadas

A tabela a seguir demonstra a despesa total na função educação, fonte tesouro (inclusive Fundeb), liquidada e paga até 31/12/2021, antes de qualquer exclusão ou dedução pelo governo estadual ou glosa por esta fiscalização:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 62 – Despesa Total Liquidada e Paga na Função Educação – Fonte Tesouro, por tipo de administração

Em milhares

Código Nome UO	dez/21			
	Liquidado (A)	AV	Pago (B)	Liquidado a pagar (A - B)
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	37.651.295	72,25%	32.700.444	4.950.851
FONTE 001 - TESOIRO-DOT.INICIAL E CRED. SUPLEMENTAR	37.551.244	72,06%	32.602.642	4.948.601
08001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	23.617.969	45,32%	20.502.926	3.115.043
08002 - CONSELHO ESTADUAL DE EDUCACAO-CEE	1.773	0,00%	1640,2691	133
08009 - COORDENADORIA DE GESTAO DE RECURSOS HUMANOS	500.106	0,96%	441.599	58.506
08010 - ESCOLA FORM. APERF. PROF. E.S. P. PAULO R.C. SOUZA	31.847	0,06%	26.369	5.478
08011 - COORDENADORIA DE GESTAO DA EDUCACAO BASICA	498.079	0,96%	307.801	190.277
08012 - COORD.INF.MONITORAMENTO AVALIACAO EDUCACIONA	369.656	0,71%	200.829	168.827
08013 - COORD.DE INFRAESTRUTURA E SERVICOS ESCOLARES	2.010.526	3,86%	665.804	1.344.722
08014 - COORDENADORIA DE ORCAMENTO E FINANÇAS	10.296.779	19,76%	10.296.526	253
10001 - SEC.DESENV. ECONOMICO, CIENCIA, TECN. INOVACA	128.103	0,25%	71.492	56.612
37001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR DA SEC. E DA SEDE	96.405	0,19%	87.655	8.750
FONTE 041 - TESOIRO - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO	100.051	0,19%	97.801	2.250
08011 - COORDENADORIA DE GESTAO DA EDUCACAO BASICA	100.051	0,19%	97.801	2.250
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	14.457.875	27,75%	10.423.902	4.033.973
FONTE 001 - TESOIRO-DOT. INICIAL E CRED. SUPLEMENTAR	14.431.301	27,69%	10.408.665	4.022.635
10058 - UNIVERSIDADE DE SAO PAULO - USP	6.092.316	11,69%	4.388.685	1.703.631
10059 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP	2.299.660	4,41%	1.813.461	486.200
10061 - UNIVERSIDADE EST PAUL.JULIO MESQ.FILHO- UNES	3.225.977	6,19%	2.056.622	1.169.354
10063 - CENTRO EST. EDUC. TECNOLOG. PAULA SOUZA- CEETEPS	2.377.347	4,56%	1.753.615	623.732
10065 - FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	53.182	0,10%	48.627	4.555
10066 - FACULDADE DE MEDICINA DE SAO JOSE DO R. PRET	59.377	0,11%	57.268	2.109
08046 - FUNDACAO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO	113.585	0,22%	102.377	11.208
10046 - FUNDACAO UNIV.VIRTUAL DO EST.DE S.P.-UNIVESP	72.090	0,14%	62.036	10.054
17048 - FUND. CTO. AT. SOCIOEDUC. ADOLESC.- FUND.CASA S.P	137.766	0,26%	125.973	11.792
FONTE 041 - TESOIRO - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO	1.851	0,00%	297	1.554



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Código Nome UO	dez/21			
	Liquidado (A)	AV	Pago	Liquidado a pagar
			(B)	(A - B)
10061 - UNIVERSIDADE EST PAUL.JULIO MESQ.FILHO- UNES	793	0,00%	282	511
10065 - FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	1.059	0,00%	15	1.043
FONTE 081 - TESOUREO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR-INTRA	24.723	0,05%	14.940	9.783
08046 - FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	24.723	0,05%	14.940	9.783
Total Geral	52.109.169	100,00%	43.124.346	8.984.824

Fonte: Sigeo, data da atualização da consulta: 17/03/2022.

Como demonstrado, 72,25% da despesa bruta na função educação foi executada pela Administração Direta e 27,75% pela Administração Indireta, que inclui as Universidades, o Centro Educacional Paula Souza e a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), além da Fundação Casa.

b) Apuração da aplicação realizada

A tabela a seguir apresenta os cálculos da aplicação no ensino. As despesas apresentadas na tabela 8 estão líquidas das exclusões que já são realizadas diretamente pela Secretaria da Fazenda e Planejamento e das glosas realizadas por esta fiscalização, conforme será demonstrado em itens próprios deste relatório (tabelas 9 a 12), na sequência.

Para fins comparativos são apresentados cálculos considerando a aplicação de 25% (art. 212 da CF) e 30% (art. 255 da CE) da Receita de Impostos e Transferências, além de demonstrar os impactos da exclusão da despesa com inativos na aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Os valores apresentados referem-se à despesa liquidada e são demonstrados de forma segregada, para fins de análise:

Tabela 63 – Despesas Realizadas com MDE e com Inativos – 3º Quadrimestre/2021

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%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



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	%
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), sem a insuficiência financeira (R\$ 8.217.559 mil).

O montante aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em 2021 foi de 25,50%. Além disso, houve a aplicação de 4,95% das receitas de impostos e transferências em despesas para a Cobertura de Insuficiência Financeira da SPPREV de inativos vinculados à função educação.

Conforme demonstrado, o percentual aplicado atingiu o mínimo de 25% definido pelo art. 212 da Constituição Federal, **mas não atingiu** o mínimo de 30% definido pelo art. 255 da Constituição Estadual, se desconsideradas as despesas com servidores inativos, correspondente à insuficiência financeira da SPPREV, custeada com recursos do Tesouro Estadual e do Fundeb, como se verá adiante. A parcela correspondente à insuficiência financeira, atingiu o montante de R\$ 8,2 bilhões que, se somado às despesas efetivamente realizadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, eleva o percentual de aplicação para 30,45%.

c) Exclusões de Despesas

A soma das exclusões atinge R\$ 632.990 mil (seiscentos e trinta e dois milhões, novecentos e noventa mil reais), conforme tabela a seguir:

Tabela 64 – Exclusões de Despesas

EXCLUSÕES	R\$ milhares		
	BÁSICO	SUPERIOR	SOMA
Exclusão de Despesas com inativos, auxílio funeral, restaurantes universitários, PASEP e gratuidade de transporte de alunos:	42.740	381.297	424.037
31900124 - COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA	4.085	14.377	18.461
31900325 - COMPLEMENTAÇÃO DE PENSÃO	304	2.355	2.659
31911302 - CONTRIB. ESTADO P/COBERTURA INSUF. FIN-SPPREV (*1)	0	0	0
31919224 - DESPESAS DE PESSOAL DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (*1)	0	0	0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



	R\$ milhares		
33900842 - AUXILIO FUNERAL - PODER EXECUTIVO	9.808	2.017	11.825
33900845 - AUXILIO FUNERAL - PODER EXECUTIVO - INATIVOS	0	3.474	3.474
5312 - RESTAURANTES UNIVERSITARIOS	0	20.803	20.803
33904710 - CONTRIBUICOES P/FORMACAO DO PASEP/PIS	0	162.826	162.826
33904716 - PARCELAMENTO PASEP	3.700	0	3.700
33909312 - RESSARCIM. DE GRATUIDADES DE TRANSPORTE	24.687	37.466	62.153
5297 - ATIVIDADES EM MUSEUS (*2)	0	58.526	58.526
339091 - SENTENCAS JUDICIAIS (*2)	157	79.453	79.609
Exclusão de Despesas Intraorçamentárias:	51.920	8.691	60.611
33913996 - TAXA DE ADMINISTRACAO A SAO PAULO PREV-SPPRE	27.197	8.691	35.888
33913990 - OUTROS SERV. DE TERC. PESSOA JURIDICA	4.302	0	4.302
33919301 - INDENIZACOES E RESTITUICOES DIVERSAS	11.128	0	11.128
33914090 - SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	2.293	0	2.293
33913981 - REFORMAS DE IMÓVEIS, INCLUS. INSTAL. HIDR. E ELE	7.000	0	7.000
Exclusão de Restos a Pagar Cancelados (Exceto Universidades):	70.650	7.629	78.279
Restos a Pagar Cancelados - Ensino Básico	70.650	0	70.650
Restos a Pagar Cancelados - Ensino Superior	0	7.629	7.629
Exclusão do Reembolso de despesas com professores:	70.063	0	70.063
Reembolso Professores e Servidores Escolas Municipalizadas	70.063	0	70.063
SOMA	235.373	397.617	632.990
TOTAL GERAL		632.990	

Fonte: Sigeo. Data da atualização: 29/04/2022.

Valores considerados referem-se à despesa liquidada no exercício.

(*1) Os valores correspondentes foram objeto de dedução diretamente no cálculo apresentado na Tabela 8.

(*2) As despesas com "Atividades em Museus" e "Sentenças Judiciais" foram excluídas pelo Governo Estadual a partir do 3º quadrimestre de 2021. Nos relatórios do 1º e 2º quadrimestres estas despesas constaram como glosas apontadas pela fiscalização.

Na sequência, são detalhadas as exclusões totais de R\$ 632.990 mil:

- Complementação de Aposentadoria (R\$ 18.461 mil) e de Pensões⁷⁵ (R\$ 2.659 mil);

⁷⁵ Obs.: Lei nº 200/74 e decisões judiciais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- Auxílio Funeral no valor de R\$ 11.825 mil (servidores ativos) + R\$ 3.474 mil (servidores inativos), por entender que este gasto não se enquadra nas despesas com Ensino;
- Valores relativos a despesas com restaurantes universitários com recursos do Tesouro (R\$ 20.803 mil);
- Despesas com o recolhimento do PASEP no montante de R\$ 162.826 mil, bem como o parcelamento do PASEP no valor de R\$ 3.700 mil, exceto o PASEP referente à Fundações⁷⁶;
- Parte⁷⁷ dos gastos com gratuidade do transporte escolar (Metrô, CPTM e ônibus intermunicipal), não relativos à rede pública de ensino (R\$ 62.153 mil);
- Despesas classificadas como “Atividades em Museus” (R\$ 58.526 mil), por se tratar de gastos em museus abertos ao público em geral e não são privativos da rede de ensino, portanto, estão em desacordo com o Manual de Aplicação no Ensino do TCESP⁷⁸;
- Despesas com precatórios (R\$ 79.609 mil), pois ferem o princípio orçamentário da anualidade;
- Valores intraorçamentários, correspondentes a R\$ 35.888 mil referente à Taxa de Administração SPPREV e R\$ 24.723 mil referente a repasses intraorçamentários à FDE, sendo R\$ 4.302 mil através de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, R\$ 2.293 mil através de Serviços de Tecnologia da Informação, R\$ 7.000 mil através de Reformas de Imóveis e R\$ 11.128 mil a título de indenizações e restituições diversas⁷⁹;

⁷⁶ Deliberação TCA-023996/026/15 de 09/12/2015.

⁷⁷ Conforme o perfil de estudantes usuários do transporte metroferroviário, fornecido pela SPTrans, no período de janeiro à julho de 2021, 35,5% dos estudantes são da rede pública estadual (ensino básico e superior) e 64,5% da rede particular ou pública municipal e federal. Os gastos correspondentes às redes particular e pública municipal e federal são excluídos do total da despesa com MDE.

⁷⁸ TCESP. Manual de Aplicação no Ensino. 2019/2020. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Aplicacao%20no%20ensino%20pdf-RETIFICA%C3%87%C3%83O%20DA%20PAGINA%202020.pdf>. Acesso em 14/07/2021. Pág. 31.

⁷⁹ Conforme informado pela Secretaria da Fazenda, trata-se de transferência para a Fundação de Desenvolvimento da Educação – FDE, para execução de despesas do Programa Bolsa Universidade. Como a despesa da FDE, realizada sob modalidade de aplicação direta já compõe o gasto com aplicação no ensino, esse valor transferido é excluído para evitar a dupla contagem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- Valores provenientes dos cancelamentos de restos a pagar do ensino básico (R\$ 70.650 mil)⁸⁰ e do ensino superior, exceto universidades (R\$ 7.629 mil);
- Despesas com salários de professores e servidores da educação de escolas municipalizadas, cujos municípios realizam o reembolso aos cofres estaduais (R\$ 70.063 mil).

d) Glosa - Despesas com o Programa Bolsa do Povo

Após análises dos itens de despesa e consultas de documentos individuais no SIGEO, foram identificados gastos, referentes ao programa assistencial Bolsa do Povo, que foram computados dentre as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

O Programa Bolsa do Povo foi criado pela lei nº 17.372, de 26 de maio de 2021 com o objetivo de unificar e gerir diversos programas e ações de auxílio a pessoas em situação de vulnerabilidade social. O instrumento que regulamenta o Programa é o Decreto nº 65.812, de 23 de junho de 2021.

O Bolsa do Povo está organizado nos seguintes eixos programáticos:

- I – assistência social;
- II – trabalho;
- III – qualificação profissional;
- IV – educação;
- V – saúde;
- VI – habitação; e
- VII – esporte.

Em Decretos posteriores, foram incluídas ações integrantes do Programa Bolsa do Povo (art. 4º do Decreto 65.812/2021 e alterações), a saber: Ação Bolsa do Povo Educação⁸¹, Ação Bolsa Estudante⁸², Bolsa do Povo Educação Centro Paula Souza (CPS)⁸³ e Ação Bolsa Estudante Centro Paula Souza (CPS)⁸⁴.

⁸⁰ No 1º quadrimestre de 2021, o valor registrado de cancelamentos de restos a pagar do ensino básico foi de R\$ 130.223 mil, porém este valor foi retificado no 2º quadrimestre por conter o total de ressarcimentos de gratuidade do transporte (R\$ 126.056 mil) e não apenas a parcela referente aos estudantes da rede pública estadual.

⁸¹ Decreto nº 65.868 de 16/07/2021 (inclui o inciso X ao art. 4º do Decreto 65812/2021).

⁸² Decreto nº 65.945 de 23/08/2021 (inclui o inciso XII ao art. 4º do Decreto 65812/2021).

⁸³ Decreto nº 65.945 de 23/08/2021 (inclui o inciso XI ao art. 4º do Decreto 65812/2021).

⁸⁴ Decreto nº 66.247 de 19/11/2021 (inclui o inciso XV ao art. 4º do Decreto 65812/2021).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Além desses, também foi identificado o Bolsa-Auxílio do Programa de Qualificação Profissional e de Transferência de Renda “Via Rápida” (Bolsa do Povo Via Rápida – 18)⁸⁵, entre as despesas da Educação.

A tabela 10 demonstra os valores liquidados e pagos em 2021 ou em 2022, na função 12 - Educação, referentes ao Programa Bolsa do Povo:

Tabela 65 - Despesas – Programa Bolsa do Povo

R\$ milhares

PROGRAMA BOLSA DO POVO	Valor Liquidado	Valor Pago em 2021	Pago em Restos a pagar em 2022	Saldo
Bolsa do Povo Estudantes	100.051	97.801	0	2.250
Bolsa do Povo Educação	51.590	51.022	210	358
Bolsa do Povo Estudantes - Centro Paula Souza (CPS)	2.078	2.078	0	0
Bolsa do Povo Educação - Centro Paula Souza (CPS)	2.459	2.459	0	0
Bolsa do Povo - Via Rápida 18	13.500	13.500	0	0
SOMA	169.678	166.860	210	2.608

Fonte: Sigeo. Data da atualização: 29/04/2022.

As ações **Bolsa do Povo Educação e Bolsa do Povo Educação CPS** são destinadas aos responsáveis legais dos estudantes da rede estadual de ensino. Incluídos pelos Decretos 65.868/2021 e 65.945/2021, respectivamente, beneficiam preferencialmente famílias com renda mensal “per capita” de até R\$ 178,00. Os beneficiários selecionados recebem um auxílio no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por mês mediante desenvolvimento de atividades junto às unidades escolares. Essas atividades consistem preferencialmente no auxílio ao cumprimento de protocolos sanitários para prevenção da COVID-19, durante quatro horas diárias⁸⁶.

Conforme Resolução Seduc nº 62, de 20/07/2021, que regulamenta a Ação Bolsa do Povo Educação, as atividades possuem caráter assistencial, o beneficiário deve estar desempregado há, pelo menos, três meses e as atividades serão desempenhadas em caráter eventual, sem vínculo de subordinação:

Artigo 6º

[...]

§1º A participação na Ação Bolsa do Povo Educação não representa, em hipótese alguma, vínculo empregatício ou estatutário, eis que de caráter assistencial, não se revestindo das características que configuram tais vínculos.

⁸⁵ Decreto nº 65.812 de 23/06/2021 (art. 4º, VII).

⁸⁶ Conforme Decreto nº 65.868/2021 e Decreto nº 65.945/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



§2º As atividades serão desempenhadas em caráter eventual, sem vínculo de subordinação;

§3º As tarefas não podem constituir atribuições dos servidores lotados nas unidades escolares, nem objeto de contratação;

As **ações Bolsa do Povo Estudantes e Bolsa do Povo Estudantes CPS** instituídos, respectivamente pelos Decretos nº 65.945/2021 e 66.247/2021 têm como beneficiário estudantes integrantes de família com renda mensal “per capita” de até R\$ 178,00. O valor do benefício é de R\$ 100,00 mensal, limitado a dez meses⁸⁷. São destinadas aos alunos matriculados no Ensino Médio e as condições para pagamento são⁸⁸:

I – cumprimento de frequência escolar acima de 80%;

II – realização de atividades complementares no âmbito do ensino híbrido, durante 2 a 3 horas diárias;

III – participação em avaliações de aprendizagem.

Conforme Resolução Seduc nº 75, de 27/08/2021, que regulamenta a Ação Estudante do Programa Bolsa do Povo Educação, o benefício se destina, preferencialmente, a estudantes em situação de pobreza ou extrema pobreza (art. 2º).

Trata-se, portanto, de benefício concedido a estudantes de público específico e de caráter assistencial, com objetivo de combate à pobreza.

O Programa Via Rápida 18 é um programa de qualificação profissional e de transferência de renda, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, que faz parte do Programa Via Rápida, criado pela Lei nº 16.079, de 22 de dezembro de 2015. O Programa Via Rápida 18 consiste na “oferta de cursos de qualificação profissional e de formação cidadã com ênfase no ensino dos direitos fundamentais, visando a participação na vida estatal e comunitária, mediante concessão de bolsa, com prestação de atividades sociais e comunitárias, que consistem em assistência aos equipamentos públicos”⁸⁹. O valor da bolsa-auxílio deste programa é de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por mês.

O Decreto nº 62.033/2016 ainda dispõe, no art. 6º, que são condições para inscrição na modalidade Via Rápida 18, e, não inclui como condição ser aluno de escolas públicas estaduais:

Artigo 6º - São condições para inscrição na modalidade Via Rápida 18:

⁸⁷ Art. 9º da Resolução Seduc 75/2021.

⁸⁸ Decreto nº 65.945, de 23 de agosto de 2021.

⁸⁹ Decreto nº 62.033, de 17 de junho de 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- I - ter idade máxima de 18 (dezoito) anos no ato da matrícula;
- II - ser do sexo masculino;
- III - estar em situação de vulnerabilidade social;
- IV - ter sido dispensado do serviço militar;
- V - atender as condições previstas nos incisos II, III e IV do artigo 5º deste decreto.

Do exposto, conclusão é de que referidos benefícios concedidos a alunos e pais ou responsáveis de alunos, possuem caráter assistencial, para públicos específicos e não se enquadram como aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

As glosas propostas estão embasadas no artigo 71, inciso IV da LDB, Lei nº 9.394/1996, que elenca as despesas não admitidas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, **e outras formas de assistência social**;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (*grifos nossos*)

e) Glosa – Despesa com o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo (PAINSP)

A Lei nº 17.414 de 23/09/2021 instituiu o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP. A ementa esclarece que o objetivo é de promover assistência técnica e financeira, por intermédio da Secretaria da Educação, aos municípios paulistas para a execução, em regime de colaboração, de programas e ações voltados à melhoria da qualidade da educação básica pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Os eixos a que se destinam os recursos do PAINSP são⁹⁰:

- I - materiais didáticos, pedagógicos, tecnologias educacionais e educação inclusiva;
- II - transporte escolar;
- III - alimentação escolar;
- IV - formação e valorização de profissionais;
- V - infraestrutura física;
- VI – equipamentos;
- VII - gestão pedagógica, avaliação educacional e estratégia de aprendizagem para alunos com altas habilidades, superdotados e com necessidades especiais.

Foi esclarecido que os municípios que desejam participar do Plano precisam manifestar interesse junto à Secretaria da Educação e firmar termo de compromisso indicando as metas e ações para as quais pretendem receber assistência. Quanto ao Termo de Compromisso a ser firmado, a Lei 17.414/2021 estabelece que:

Art. 5º - As obrigações de cada partícipe constarão de Termo de Compromisso, que poderá ser formalizado via sistema informatizado.

§ 1º - O Termo de Compromisso contemplará o Plano de Ação, que indicará, ao menos, os seguintes dados:

1. o **objeto** de cada eixo;
2. o **plano de desembolso e de aplicação financeira**, quando couber;
3. o **cronograma de execução** compatível com o início e fim da data de vigência do Termo de Compromisso;
4. a **obrigação relativa à prestação de contas** da aplicação dos recursos recebidos.

§ 2º - Os **Municípios deverão comprovar que estão assegurados recursos próprios para a complementação da execução de objeto inserido no eixo de infraestrutura**, salvo se a obra ou serviço de engenharia ocorrer em escolas da rede estadual de ensino.

O PAINSP foi regulamentado pelo Decreto nº 66.177 de 27/10/2021 que, dentre outras disposições regulamenta que:

Artigo 4º - ...

§ 2º - As ações solicitadas pelos Municípios no âmbito do PAINSP poderão ser financiadas, total ou parcialmente, por recursos originados de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária.

Artigo 5º - ...

⁹⁰ Art. 2º da Lei nº 17.414/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



§ 1º - O processo pertinente à celebração do Termo de Compromisso de que trata este decreto será instruído, ao menos, com os seguintes elementos:

1. Plano de Ação, que observará o disposto no artigo 6º deste decreto;
2. comprovação da existência de recursos orçamentários necessários à execução do objeto do Termo de Compromisso, no exercício de sua celebração, mediante a emissão da respectiva nota de reserva;
3. se o Termo de Compromisso compreender execução de objeto inserido no eixo infraestrutura física, comprovação de que o Município participe assegurou recursos próprios para a complementar a execução do objeto, exceto na hipótese de obra ou serviço de engenharia a ser realizado em escolas da rede estadual de ensino;
4. certificado de Regularidade do Município para celebrar convênios, de que trata o Decreto nº 52.479 de 14 de Dezembro de 2007;
5. parecer da Consultoria Jurídica da Secretaria da Educação.

...

Artigo 7º - O Termo de Compromisso e o Plano de Ação poderão contemplar execução de ações destinadas:

- I - à rede estadual de ensino;
- II - à rede municipal de ensino;
- III - às redes estadual e municipal de ensino.

Conforme informado pela Secretaria da Educação⁹¹, a implantação dos eixos tem sido feita de forma gradativa, iniciando-se com o eixo de infraestrutura física. Assim, em 2021 foi empenhado o montante de R\$ 835,4 milhões, que se refere basicamente ao eixo de infraestrutura. Deste montante, R\$ 723 milhões são de fonte de recursos 01 – Tesouro (fonte detalhada 001001001 - TESOURO-GERAL) e, portanto, na apuração da Secretaria da Fazenda e Planejamento, está compondo o mínimo de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Tabela 66 - Valores do PAINSP 2021

		2021				
Fonte Detalhada	Item	Cred Emp até o Mês	Liquidado Balanco até o Mês	Pago até o Mês	Inscritos RPNP Ano até o Mês	Restos a Pagar Total até o Mês
Total Geral		835.415.676	0	0	835.415.676	835.415.676
Total de 12 - EDUCACAO		835.415.676	0	0	835.415.676	835.415.676
Total de 001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR		722.996.682	0	0	722.996.682	722.996.682
001001001 - TESOURO-GERAL	33403910 - SERV.DE TERCEIROS-EST.SP-PAINSP-LEI 17414/21	1.086.000	0	0	1.086.000	1.086.000
	44405102 - OBRAS-PLANO ACOES	721.910.682	0	0	721.910.682	721.910.682

⁹¹ Conforme resposta à Requisição de Informações DCG-1 nº 13/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



	INTEG.SP-PAINSP- L.17414/21					
	44405202 - EQUIP.MAT.PERM.- PLANO ACAO INTEG.SP- PAINSP					
Total de 005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS		112.418.994	0	0	112.418.994	112.418.994
005003002 - SALARIO EDUCACAO-CTA-PTE CONTRIB.2/3	33403910 - SERV.DE TERCEIROS-EST.SP-PAINSP-LEI 17414/21	16.114.500	0	0	16.114.500	16.114.500
	44405102 - OBRAS-PLANO ACOES INTEG.SP-PAINSP-L.17414/21	96.304.494	0	0	96.304.494	96.304.494

Fonte: SIGEO, data da atualização da consulta: 25/04/2022.

Tabela 67 - Valores do PAINSP 2022 (até 25/04/2022)

		2022 (Até 25/04/2022)				
Fonte Detalhada	Item	Cred Emp até o Mês	Liquidado Balanco até o Mês	Pago de Restos até o Mês	Cancelamento RP até o Mês	Restos a Pagar Total até o Mês
Total Geral		47.186.654	0	0	274.929	835.140.747
Total de 12 - EDUCACAO		47.186.654	0	0	274.929	835.140.747
Total de 001 - TESOIRO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR		47.186.654	0	0	30.375	722.966.307
001001001 - TESOIRO-GERAL	33403910 - SERV.DE TERCEIROS-EST.SP-PAINSP-LEI 17414/21	650.947	0	0	0	1.086.000
	44405102 - OBRAS-PLANO ACOES INTEG.SP-PAINSP-L.17414/21	46.097.628	0	0	30.375	721.880.307
	44405202 - EQUIP.MAT.PERM.-PLANO ACAO INTEG.SP-PAINSP	438.079	0	0	0	0
Total de 005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS		0	0	0	244.554	112.174.440
005003002 - SALARIO EDUCACAO-CTA-PTE CONTRIB.2/3	33403910 - SERV.DE TERCEIROS-EST.SP-PAINSP-LEI 17414/21	0	0	0	0	16.114.500
	44405102 - OBRAS-PLANO ACOES INTEG.SP-PAINSP-L.17414/21	0	0	0	244.554	96.059.940

Fonte: SIGEO, data da atualização da consulta: 25/04/2022.

Como evidenciado, em dezembro/2021 os valores foram empenhados, mas não liquidados. Não houve pagamento aos municípios, sendo integralmente inscritos em Restos a Pagar Não Processados. Além disso, neste ano corrente, até 25/04/2022 o montante total permanece sem liquidação e sem pagamento e foram cancelados Restos a Pagar no montante de R\$ 274.929.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A previsão da Seduc é de que a efetiva transferência de valores aos municípios (liquidação e pagamento) deve seguir o percentual de execução dos ajustes, conforme definido no Plano de Desembolso Padrão, estabelecido pela Resolução Seduc nº 141/2021, o que pode abranger, no mínimo até 2024, conforme prazo de vigência padrão dos Termos de Compromisso.

Tabela 68 - Plano de Desembolso do PAINSP

Percentual de execução física a ser comprovado pela Prefeitura Municipal	Percentual máximo de repasse da SEDUC-SP (acumulado), proporcional à evolução da obra
Emissão da ordem de início de execução	20%
Até 15%	até 35%
Até 30%	até 55%
Até 50%	até 75%
Até 70%	até 90%
Até 100%	Até 100%

Fonte: Anexo III da Resolução Seduc nº 141/2021.

Através da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 13 de 05/04/2022, com prazo de resposta até 12/04/2022 e pedido de prorrogação para 18/04/2022, a Seduc demonstrou que em 2021 não houve Termos de Compromisso assinados, o que foi iniciado somente em abril/2022, e, até 19/04/2022, foram assinados 60 Termos de Compromisso, dentre os 1.036 que foram objeto de empenho em dezembro/2021, conforme evidenciado pela Seduc (**Anexo A** do relatório de instrução juntado ao Acessório 2 – TC-5072.989.21 – 3º Quadrimestre).

Além disso, os extratos de termo de compromisso publicados no Diário Oficial de 20/04/2022 (portanto, após a nossa Requisição), apontam que a vigência dos termos de compromisso é de 24 meses a contar da data da assinatura. Isso significa dizer que um valor empenhado ao findar do ano de 2021, pode ser efetivamente aplicado até 2024, sujeito ainda a todo o processo de cancelamentos e análises de prestações de contas. Em nossa opinião, tal contexto torna temerária a decisão de considerar tais valores como despesa de MDE do exercício de 2021.

Como será demonstrado a seguir, existe toda uma normatização estadual que permite a formalização por termos de compromisso, com algumas liberações de formalidades até então necessárias aos convênios, e diversas exceções que foram criadas de modo a permitir o empenho⁹² da despesa ainda

⁹² Empenho da despesa: Art. 58 da Lei 4.320/64 - O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

O empenho da despesa é um ato administrativo. Significa dizer que o empenho em si não cria obrigação de pagamento, ou seja, não gera um passivo em termos patrimoniais. A obrigação de pagamento só surge após a etapa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



no ano de 2021, antes da necessária formalização do Convênio e cumprimento de requisitos pelo município partícipe. O ato administrativo de empenhar uma despesa não é, isoladamente, implemento de condição que gera obrigação ao ente estatal. Referido ato fica pendente da efetiva liquidação, fase da despesa que, s.m.j., se realizada corretamente, permite o entendimento de efetiva aplicação dos recursos. Como será demonstrado, o Manual de Aplicação do TCESP permite considerar o valor empenhado inscrito em Restos a Pagar como aplicação, desde que o pagamento ocorra até 31 de janeiro do ano seguinte⁹³.

Em suma, nossa opinião é de que, a legislação pertinente ao PAINSP e CONVÊNIOS, editada pelo Estado de São Paulo de setembro a dezembro/2021 permitiu a idealização do PAINSP com diversas flexibilizações e, forçosamente, a realização do empenho das despesas. Porém, não há evidências possíveis que permitem a inclusão de referidos montantes dentre a despesa aplicada em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para o exercício em referência, pois ainda pendente do necessário implemento de condição.

Neste contexto, sintetizamos a seguir algumas análises sobre o PAINSP, os aspectos orçamentários envolvidos, as citadas legislações e normativos editados no ano de 2021 e, concomitante, elencamos três pontos principais que questionam a legalidade e afetação de referidas despesas:

1. Valor empenhado em dezembro/2021, mas não liquidado e pago até abril/2022, data de encerramento de nossos trabalhos;
2. Empenho realizado sem atendimento à formalização exigida pela LRF, LDO e normativo estadual disciplinador dos Convênios;
3. Destinação de recursos para aplicação em educação infantil/ creches, portanto, fora das prioridades elencadas pela Constituição Federal para atuação do governo estadual e, outra parcela, delega aos municípios a tarefa de manutenção de imóveis próprios estaduais, atribuição já de competência de órgãos estaduais.

da liquidação, que compreende a entrega do material ou da prestação do serviço. Em outras palavras a liquidação da despesa é o implemento de condição por parte do credor para que exista a obrigação de pagamento.

Em suma, podemos entender o empenho da despesa como uma espécie de reserva orçamentária, formalizada por ato de uma autoridade competente, para a realização de uma determinada despesa.

⁹³ TCESP. Manual de Aplicação no Ensino. 2019/2020. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Aplicacao%20no%20ensino%20pdf-RETIFICA%C3%87%C3%83O%20DA%20PAGINA%202020.pdf>. Acesso em 14/07/2021. Pág. 31



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Todos estes pontos justificam a necessidade de glosa destes valores quando do cômputo da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) com detalhamento a seguir:

Valor empenhado em dezembro/2021, mas não liquidado e pago até abril/2022, data de encerramento de nossos trabalhos:

Valores foram empenhados ao findar do exercício de 2021 apenas com base em possíveis demandas inseridas diretamente pelos municípios no Sistema “SP Sem Papel – demandas”, provavelmente sem tempo hábil para análises de viabilidade e outras exigências quanto à documentação a ser apresentada, além da não concretização das fases orçamentárias de liquidação e pagamento.

À época do empenho não havia Termos de Compromisso formalizados. Como visto, somente a partir de abril/2022 foram iniciadas algumas assinaturas. Isso nos leva a acreditar que não existiam elementos jurídicos, econômicos, contábeis ou orçamentários, suficientemente formalizados e que autorizavam a realização do empenho da despesa ainda em dezembro/2021, o que já seria motivo para a glosa.

Além disso em que pese a autorização do Manual de Demonstrativos Fiscais⁹⁴ para, no último bimestre, considerar como despesa do exercício, os Restos a Pagar não Processados que possuam disponibilidade financeira⁹⁵, o Manual de Aplicação no Ensino do TCESP⁹⁶ dá um passo adiante

⁹⁴ **Manual de Demonstrativos Fiscais, 11ª. Edição**, versão 3, pág. 318. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576. Acesso em 27/04/2022.

⁹⁵ **30- (-) RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS**

Registra, como valor a ser deduzido, somente no RREO do último bimestre do exercício, parcela dos Restos a Pagar Não Processados, inscritos no exercício, que exceder o valor da disponibilidade financeira de recursos de impostos.

Em notas apresentadas no demonstrativo, explica ainda que:

Nota 4- os valores referentes à parcela de Restos a Pagar inscritos sem disponibilidade financeira vinculada à educação deverão ser informados somente no RREO do último bimestre do exercício.

Nota 5- Nos cinco primeiros bimestres do exercício o acompanhamento será feito com base na despesa liquidada. No último bimestre do exercício, o valor deverá corresponder ao total da despesa empenhada.

Nota 7- Valor inscrito em RPNP sem disponibilidade de caixa, que não deve ser considerado na apuração dos indicadores e limites.

No caso de não haver disponibilidade financeira de recursos Impostos para custear os restos a pagar não processados inscritos, o valor desses empenhos deverá ser informado nessa linha, pois esses empenhos não poderão ser considerados como aplicados em MDE.

Ressalta-se que a inscrição em Restos a Pagar no exercício deve observar a suficiência de caixa, que representa a diferença positiva entre Disponibilidade Financeira e Obrigações Financeiras a fim de garantir o equilíbrio fiscal no ente. Além de observar o princípio do equilíbrio fiscal, o ente deve também obedecer ao princípio da transparência das informações. Assim sendo, caso o ente inscreva Restos a Pagar além do que lhe é permitido, este fato deve ser demonstrado nessa linha com o intuito de garantir transparência e fidedignidade às informações prestadas.

⁹⁶ TCESP. Manual de Aplicação no Ensino. 2019/2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Aplicacao%20no%20ensino%20pdf-RETIFICA%C3%87%C3%83O%20DA%20PAGINA%202020.pdf>. Acesso em 14/07/2021. Pág. 31.



e, aceitos os RPNP, recomenda que estes devem ser quitados até 31 de janeiro do ano seguinte, sob pena de glosa:

24. Glosas mais comuns das despesas obrigatórias

[...]

• Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte.

Tal impugnação é para evitar a não liquidação e posteriores cancelamentos de empenhos contabilizados na Educação, assegurando que estes, no ano examinado, revertam em bens e serviços para o ensino público municipal.

De todo modo, a despesa glosada pode ser incluída no ano em que ocorre o efetivo pagamento.

No caso em tela, até a data de nossa análise, 25/04/2022, referidos RPNP não foram liquidados e pagos, representando justificativa para glosa.

Empenho realizado sem atendimento à formalização exigida pela LRF, LDO e normativo estadual disciplinador dos Convênios:

O Decreto nº 66.173/2021 ao disciplinar a celebração de convênios, reforça a necessidade de autorização governamental para sua formalização e dispensa a realização deste ajuste “Convênio” apenas nos casos em que o instrumento: I - seja subscrito pelo Chefe do Poder Executivo; II - não estipule transferência de recursos por parte do Estado; III - estipule transferência de recursos decorrentes de emendas impositivas ao projeto de lei orçamentária.

Os Termos de Compromisso pactuados não se enquadram em nenhuma destas exceções, afinal, referidos ajustes não estão subscritos pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, estipulam transferência de recursos e não estipulam transferências decorrentes de emendas impositivas. Assim, nos filiamos à conclusão de que **“Embora a minuta em exame denomine esse instrumento jurídico de “Termo de Compromisso”, é inegável que se trata de ajuste que contém as características do denominado “convênio” ... Mais importante que o rótulo, porém, é o seu conteúdo, caracterizado pelo intuito dos pactuantes de recíproca cooperação, ... a ser alcançado determinado fim de seu interesse comum”**, apresentada pelo Parecer CJ/SE nº 1086/2021 da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Educação, Processo SEDUC-PRC-2021/50306 (Anexo B, pág.8 do relatório de instrução juntado ao Acessório 2 – TC-5072.989.21 – 3º Quadrimestre).⁹⁷:

⁹⁷ Ao citar o entendimento da Assessoria Técnico-Legislativa (Parecer ATL nº 7/2021):

“Parto da premissa de que o projeto de lei que se pretende encaminhar à Assembleia Legislativa **não trata de autorizar a transferência direta de recursos financeiros do Estado aos Municípios, como poder-se-ia concluir a partir de justificativas e pareceres que instruem os autos, mas disciplina a transferência de recursos mediante a celebração de instrumento jurídico em que as partes assumem obrigações voltadas para um objetivo comum, qual seja, a melhoria da qualidade da educação básica pública nos diversos eixos abrangidos pela proposta. Embora a**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



8.1. No entanto, considerando o entendimento da Assessoria Técnico-Legislativa de que o Termo de Compromisso possui natureza jurídica de convênio e não sendo o caso de transferência direta de recursos, recomendo que seja avaliada pela Pasta a adoção da minuta em anexo, elaborada com base nas regras da Lei estadual nº 17.414/2021, do Decreto estadual nº 66.177/2021 e da Resolução SEDUC nº 121, de 12-11-2021.

Assim, o entendimento firmado é de que 'Termo de Compromisso' é uma espécie do gênero 'Convênio' e, assim sendo, deve obediência à legislação regulamentadora deste instrumento jurídico, em especial: art. 25 da LRF, Lei 12.799/2008, LDO do exercício e Decreto 66.173/2021.

A LDO 2021⁹⁸, artigo 38, determina que, no ato de formalização de transferências voluntárias a municípios, o município deve comprovar atendimento ao art. 25 da LRF, à Lei nº 12.799/2008 (Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de órgãos e entidades estaduais - CADIN estadual)⁹⁹ e ao Decreto nº 59.215/2013 (que disciplina a celebração de convênios, alterado pelo Decreto nº 66.173 de 27/10/2021)¹⁰⁰.

Em especial quanto à obrigação de comprovar regularidade tributária, financeira e de prestações de contas de recursos recebidos anteriormente, como pré-requisito para a celebração de Convênios, a LRF trata que:

Art. 25 da LRF:

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

- I - existência de dotação específica;
- II - (VETADO)
- III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;
- IV - **comprovação**, por parte do beneficiário, de:

minuta em exame denomine esse instrumento jurídico de "Termo de Compromisso", é inegável que se trata de ajuste que contém as características do denominado "convênio". Como bem leciona JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO ao tratar da formalização dos convênios administrativos, "são eles normalmente consubstanciados através de 'termos', 'termos de cooperação', ou mesmo com a própria denominação de 'convênio'. Mais importante que o rótulo, porém, é o seu conteúdo, caracterizado pelo intuito dos pactuantes de recíproca cooperação, em ordem a ser alcançado determinado fim de seu interesse comum" (Parecer ATL nº 7/2021; g.n.).

⁹⁸ Lei estadual nº 17.286 de 20/08/2020.

⁹⁹ LEI Nº 12.799, DE 11 DE JANEIRO DE 2008 (Atualizada até a Lei nº 13.027, de 28 de maio de 2008). Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de órgãos e entidades estaduais - CADIN ESTADUAL. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2008/lei-12799-11.01.2008.html>. Acesso em 27/04/2022.

¹⁰⁰ Artigo 38 - As transferências voluntárias de recursos do Estado para os Municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, dependerão da comprovação, por parte da unidade beneficiada, no ato da assinatura do instrumento original, de que se encontra em conformidade com o disposto no artigo 25 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei nº 12.799, de 11 de janeiro de 2008, e no Decreto nº 59.215, de 21 de maio de 2013, com alterações posteriores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- a) que se acha **em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;**
- b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
- d) previsão orçamentária de contrapartida. (negritos nossos)

Os Decretos 66.173/2021 (disciplinador dos Convênios Estaduais) e 66.177/2021 (regulamentador do PAINSP), respectivamente em art. 4º, IV e art. 5º, item 4, exigem referidas comprovações de regularidade. Referidos dispositivos atendem à exigência do art. 25, IV, a da LRF, assim como a Lei Estadual 12.799/2008 que dispõe sobre o CADIN Estadual.

Em que pese todos estes normativos estaduais e legislação federal e estadual vigentes, de forma unilateral, através do Decreto nº 66.307 de 08/12/2021, foi aberta exceção:

Artigo 1º - Fica dispensada, até 31 de dezembro de 2021, em caráter excepcional, a exigência de prévia apresentação dos documentos a que aludem os incisos IV do artigo 4º e V do artigo 7º, ambos do Decreto nº 66.173, de 26 de outubro de 2021, para a celebração de convênios com Municípios paulistas fundada em instrumento-padrão aprovada nos termos do artigo 13 do referido ato regulamentar.

Parágrafo único - A apresentação dos documentos a que se refere o "caput" deste artigo deverá ocorrer no prazo de até 90 (noventa) dias, a partir da data de assinatura do convênio, e constituirá requisito para o repasse inicial de recursos previstos no respectivo ajuste.

Artigo 2º - Para os fins do disposto no artigo 1º deste decreto, os órgãos da Administração direta e as autarquias farão constar dos correspondentes instrumentos de convênio cláusula suspensiva, com a seguinte redação:

"CLÁUSULA SUSPENSIVA

Do Requisito para o Repasse de Recursos

O repasse inicial de recursos para o MUNICÍPIO fica condicionado à apresentação da documentação a que se referem os artigos 4º e 7º do Decreto nº 66.173, de 26 de outubro de 2021."

Ou seja, por Decreto Estadual, a administração paulista dispensou a exigência de documentos, até 31/12/2021, que consta do art. 25, §1º, IV, 'a' da LRF, da Lei 12.799/2008 para emissão do CADIN, da LDO 2021 e dos Decretos Estaduais 66.173/2021 e 66.177/2021.

Ao dispensar a exigência dos documentos exigidos pelo art. 4º, IV do Decreto 66.173/2021, o Decreto nº 66.307/2021 dispensou:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Decreto 66.173/2021

Art. 4º...

IV - prova de inexistência de débito para com o sistema de seguridade social, o fundo de garantia por tempo de serviço e a Fazenda do Estado de São Paulo, observado, quanto a esta, o disposto na Lei nº 12.799, de 11 de janeiro de 2008)

Assim, como se viu, o referido Decreto 66.307 de 08/12/2021, posterior ao Decreto regulamentador do PAINSP (Decreto 66.177 de 27/10/2021), a fim de viabilizar a formalização das Demandas no Sistema SP Sem Papel, dispensou a exigência do inciso IV do art. 4º do Decreto 66.173/2021, cujo conteúdo é exigência que consta do art. 25 da LRF e do art. 38 da LDO/2021 e, s.m.j., não poderia ser dispensada por Decreto do Poder Executivo Estadual. Por este procedimento, ficou viabilizada uma pré-formalização do PAINSP, com a qual foi realizada o empenho da despesa, sem o necessário cumprimento de determinações da LRF e da LDO/2021.

Portanto, pelo exposto, existe insegurança em aceitar Termos de Compromissos, formalizados tardiamente, por adesão eletrônica, como ajustes legais para formalização de relevante transferência voluntária de recursos aos municípios com obrigações a serem cumpridas e, como visto, **à margem de alguns conceitos e regras vigentes para formalização de Convênios que buscam salvaguardar o patrimônio público estadual.**

Destinação de parcela dos recursos para aplicação em educação infantil/creches, portanto, fora das prioridades elencadas pela Constituição Federal para atuação do governo estadual e, outra parcela, delega aos municípios a tarefa de manutenção de imóveis próprios estaduais, atribuição já de competência de órgãos estaduais:

Existe parcela dos repasses de recursos formalizados que se destinam à construção de escolas municipais, sem definição, em 2021, das respectivas contrapartidas e, portanto, sem a necessária comprovação da reserva orçamentária pelo município beneficiado. Além disso, é questionável a destinação de recursos estaduais para financiamento de imóveis e manutenção da rede escolar municipal destinada à educação infantil (creches). A Constituição Federal impõe aos governos estaduais prioridade de aplicação de recursos no ensino fundamental e médio.

Assim, além dos apontamentos já realizados, é também questionável a inclusão de despesas da educação infantil em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino público do Estado, conforme diretrizes da Constituição Federal de 1988:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

[...]

Paralelo a isso, outra parcela dos recursos destinadas ao PAINSP foi empenhada a favor de municípios, para construção ou reformas de escolas estaduais. Verifica-se que o Estado de São Paulo possui unidades administrativas cuja atividade finalística é exatamente prover estas construções e reformas. Necessário pois a apresentação de justificativas para a delegação destas responsabilidades às Prefeituras Municipais:

- Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares (CISE), Decreto nº 64.187, de 17 de abril de 2019:

Artigo 57 - A Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares tem as seguintes atribuições:

I - implementar o plano de obras da Secretaria e os programas de manutenção da rede escolar;

II - consolidar as necessidades, planejar e especificar o fornecimento de mobiliário, bens e equipamentos para as unidades da Secretaria;

III - acompanhar a execução dos contratos de obras, serviços e fornecimentos escolares;

IV - estabelecer padrões:

a) para aquisição, manutenção e reposição de mobiliário, bens e equipamentos escolares;

b) de consumo de serviços de utilidades públicas e acompanhar o cumprimento de metas pelas unidades da Secretaria;

V - desenvolver e operacionalizar programas de atendimento aos alunos, como merenda escolar, transporte, saúde e acessibilidade, em articulação com as demais áreas de governo.

- Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), Decreto nº 51.925, de 22 de junho de 2007:

Artigo 4º - A Fundação tem como objetivo desenvolver metodologia em educação, capacitar profissionais, produzir, adquirir e distribuir material instrucional, inclusive multimídia, voltado ao processo de ensino e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



aprendizagem de alunos e profissionais e de formação da educação, bem como fornecer recursos físicos para a educação, em especial em cumprimento ou como complementação às políticas definidas pela Secretaria da Educação ou por seus órgãos.

No Portal institucional, de forma mais esclarecedora, a FDE elenca suas principais atribuições: construir escolas, reformar, adequar e manter os prédios, salas de aula e outras instalações; oferecer materiais e equipamentos necessários à Educação; gerenciar os sistemas de avaliação de rendimento escolar; e viabilizar meios e estruturas para a capacitação de dirigentes, professores e outros agentes educacionais e administrativos, visando sempre à melhor qualidade do ensino e à aplicação apropriada das políticas educativas definidas pelo Estado.

Portanto, diante de todo o exposto e pelas razões retro expostas, propomos a glosa de R\$ 722.997 mil referente aos recursos totais destinados ao PAINSP, pois, em nossa opinião, o valor não foi aplicado no exercício de 2021 e, portanto, não contribuiu para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do estado, naquele exercício.

D – PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PAULISTA – PDDE Paulista

a) Visão geral do PDDE Paulista

No último trimestre de 2019 ocorreu mudança na forma dos repasses às Associações de Pais e Mestres (APMs) com a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista). Em 13 de setembro de 2019 foi publicada a Lei Estadual nº 17.149 que instituiu o PDDE Paulista com o objetivo previsto no art. 1º, “de prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas da educação básica da rede estadual paulista, a fim de promover melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, com vistas a fortalecer a participação da comunidade e a autogestão escolar”, regulamentada pelo Decreto nº 64.644 de 05/12/2019.

Com essa lei, alterou-se a estrutura anterior de repasse às APMs, que ocorria via Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) e envolvia uma destinação mais específica de recursos com um prazo mais curto para aplicação. As prestações de contas, que também eram feitas via FDE, estão sendo feitas diretamente para a Secretaria de Educação, através das Diretorias de Ensino/Centros de Administração, Finanças e Infraestrutura (DE/CAF).

O objeto da aplicação dos recursos do PDDE Paulista vai além dos reparos e manutenção do prédio. Esses recursos podem ser utilizados para contratação de produtos e serviços de tecnologia da informação, itens de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



segurança e de monitoramento remoto e aquisição de materiais e serviços pedagógicos, respeitando as categorias de despesa: custeio e capital.

Como será apresentado na sequência, 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 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.

b) Histórico dos repasses efetuados

Em dezembro de 2019, o Estado repassou recursos às Associações de Pais e Mestres (APMs) no montante de R\$ 651,23 milhões a título do então recente Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista, sendo R\$ 568,39 milhões oriundos do Fundeb. Referida despesa foi empenhada e liquidada em dezembro do exercício¹⁰¹.

Em 2020, o valor dos repasses às APMs foi de R\$ 881,00 milhões. Deste montante, R\$ 852,70 milhões foram recursos de fonte 01-tesouro, sendo R\$ 646,82 milhões oriundos do Fundeb. A maior parte dessa despesa foi empenhada e liquidada em dezembro do exercício (R\$ 846 milhões, 96%)¹⁰².

Referidos montantes, de forma contrária à opinião emitida por esta fiscalização, foram somados às despesas totais que compuseram o mínimo de aplicação no ensino.

Em 2021 o Estado repassou R\$ 1,29 bilhão, sendo R\$ 879,00 milhões oriundos de fonte tesouro-Fundeb. Nos últimos 3 meses do ano foram empenhados e liquidados R\$ 376,86 milhões, conforme observa-se na tabela 15.

A tabela a seguir demonstra os valores liquidados, por fontes de recursos desde 2019:

Tabela 69 - Repasses para as APMs via PDDE Paulista

Repasses para as APMs via PDDE Paulista	Despesa - R\$ milhares								
	2019			2020			2021		
	Liquidada	Paga no exercício	Paga em 2020	Liquidada	Paga no exercício	Paga em 2021	Liquidada	Paga no exercício	Paga em 2022 (*)
Recursos do Fundeb	568.393	567.848	545	646.817	592.082	54.735	878.998	878.998	-

¹⁰¹ TC-009609.989.19 (evento 73.1, p.22) – Acessório 2 – Aplicação no Ensino - Contas Anuais do Governador do Estado de São Paulo – exercício 2019.

¹⁰² TC-10094.989.20 (evento 79.2, p. 26) – Acessório 2 – Aplicação no Ensino - Contas Anuais do Governador do Estado de São Paulo – exercício 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Recursos Tesouro	82.839	62.405	20.435	205.886	2.645	203.241	4.282	250	1.032
Recursos Vinculados Federais	-	-	-	28.297	28.073	224	383.335	94.640	2.079
Recursos Vinculados Fundo Especial de Despesa	-	-	-	-	-	-	6.053	89	160
Fundo Especial de Despesa Superávit Financeiro	-	-	-	-	-	-	21.583	20.984	599
TOTAL	651.232	630.253	20.979	881.000	622.800	258.200	1.294.251	994.962	3.870
Variação em relação à despesa liquidada no exercício anterior				+ 35,28%			+ 46,91%		

Fonte: Sigeo. Data da atualização 25/04/2022.

(*) – Até 25/04/2022

Como demonstrado na tabela acima, os recursos repassados a cada ano são crescentes. Em 2021 foram repassados recursos superiores aos de 2020 em 46,91%.

c) Principais apontamentos realizados pela fiscalização no exercício de 2020

Devido à relevância dos montantes repassados tanto em 2019 quanto em 2020, esta fiscalização analisou alguns aspectos referentes à execução do Programa e, de modo geral, detalhou ocorrências pertinentes às prestações de contas. **O objetivo foi estabelecer um nível de confiança nos controles e a possibilidade de opinar quanto à efetiva aplicação do dinheiro na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, instruindo o processo de fiscalização das Contas do Governador do exercício de 2020.

Os procedimentos de auditoria efetuados para esta fiscalização foram detalhados no processo de acompanhamento de aplicação no ensino de 2020 (TC-010094.989.20-9). As técnicas de fiscalização utilizadas foram a análise e observação do sistema de prestação de contas SED (Secretaria Escolar Digital¹⁰³), exame documental dos dados extraídos do sistema e questionário enviado a todas as APMs do Estado.

Resumidamente, os apontamentos feitos pela fiscalização nas contas de 2020 foram os seguintes:

¹⁰³ Disponível em: <https://sed.educacao.sp.gov.br/>, com acesso restrito mediante uso de usuário e senha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- Número reduzido (30,76%¹⁰⁴) de prestações de contas apresentadas no prazo determinado (janeiro/2021), tendo como principal razão a não disponibilidade do *software* específico, conforme justificado por diversas APMs em resposta ao questionário que foi aplicado;
- Diversos repasses de recursos às APMs antes da aprovação e até mesmo antes da apresentação das prestações de contas relativas ao recurso anterior;
- Dificuldade, declarada por mais de 900 APMs, na realização da prestação de contas devido a problemas de acesso ou falhas no sistema, deficiência no manual de orientação ou mesmo falta de técnica, com diversos pleitos para contratação de contadores com recursos do PDDE;
- Dificuldades de relacionamento com o Banco do Brasil relatado por relevante número de APMs, além das diversas intempéries enfrentadas pela administração que vêm dificultando a implementação do sistema “Gestão Ágil”;
- Fragilidade das funcionalidades e informações inseridas no sistema, como: a) pesquisas de preços em PDF, que dificultam a realização de análises comparativas pelo pessoal responsável por avaliar e aprovar referidas prestações de contas; b) ausência de funcionalidade que permita comparar as previsões do PAF e as execuções financeiras e respectiva compatibilidade; e c) a ausência de boa parte dos Planos de Aplicação Financeira;
- Ausência de controle confiável que identifique o real saldo em disponibilidades financeiras das APMs referente aos recursos repassados.

Além disso, 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 de 2020, 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 2019¹⁰⁵:

Caso destine, nos próximos exercícios, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola, recursos às Associações de Pais e Mestres,

¹⁰⁴ Conforme o SED. Informações prestadas pela Secretaria da Educação. Anexo 1. (Evento 79.3 do TC-010094.989.20).

¹⁰⁵ TC-002347.989.19 – Parecer Prévio Contas do Governador do exercício de 2019. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/31%20-%20SEI_TCESP%20-%2000225110%20-%20Parecer_0.pdf.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



deve fazê-lo com tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio ano em que repassados, em ações coerentes com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Com relação às Contas de 2020¹⁰⁶, tais repasses às APMs passaram a constar como ressalva, figurando a seguinte determinação ao Governador, dentre o Parecer Prévio:

DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

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

Caso destine recursos públicos às Associações de Pais e Mestres por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, organize-se para que os repasses sejam aplicados tempestivamente no mesmo exercício em que forem repassados, em ações coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

O cenário relatado em 2019 e 2020, com repasse de recursos realizados em dezembro, sem boa parte dos planos de aplicação financeira, sem as devidas prestações de contas do recurso anterior recebido, sem relatos de qualquer urgência caracterizada nas últimas semanas do ano e cuja possível aplicação somente ocorreria a partir de janeiro seguinte, permitiram imaginar que o PDDE Paulista representou, s.m.j., somado às evidências coletadas por esta fiscalização naqueles exercícios, 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.

Tal fato remete ainda a situação similar na essência, ocorrida em exercícios pretéritos, relacionada a repasse de recursos à Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), sem efetiva aplicação dentro do exercício e que redundou em recomendação no sentido de os recursos serem efetivamente aplicados no próprio exercício de competência, sob pena de glosa (TC-001466/026/13, TC-003564/026/12, TC -000143/026/11).

d) Dados da fiscalização do PDDE Paulista no exercício de 2021 e análises do Sistema SED

No ano de 2021, do total de R\$ 883.280 mil de recursos do tesouro e Fundeb repassados, R\$ 879.178 mil (99,54%) foram liquidados no 3º quadrimestre, conforme tabela abaixo:

¹⁰⁶ TC-005866.989.20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 70 - Repasses para as APMs via PDDE Paulista por quadrimestre – Despesa Liquidada

Repasses PDDE Paulista - até nov/ 2021	Despesas em R\$ milhares						
	1º Q 2021	2º Q 2021	Setembro 2021	Outubro 2021	Novembro 2021	Dezembro 2021	Total
Recursos do Fundeb	808	3.294	498.040	376.728	127	0	878.998
Recursos Tesouro	-	-	-	-	200	4.082	4.282
TOTAL	808	3.294	498.040	376.729	327	4.082	883.280
%	0,09%	0,37%	56,39%	42,65%	0,04%	0,46%	100%

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

Com relação às prestações de contas analisadas no sistema SED, a tabela a seguir demonstra que até o dia 08/04/2022 ainda havia prestações não concluídas do PDDE de 2020, reforçando o que foi apontado na fiscalização das contas de 2020. Conforme a Resolução Seduc nº 134, de 30/11/2021, o prazo para decisão do Dirigente Regional de Ensino sobre a prestação de contas foi prorrogado, em caráter excepcional, até o dia 31 de dezembro de 2021. O prazo original era de até 30 dias contados do recebimento do parecer elaborado pelos Diretores dos Centros de Administração, conforme Resolução Seduc 49/2020:

Artigo 2º - As prestações de contas dos recursos do PDDE Paulista deverão ser encaminhadas pelas unidades executoras até o último dia útil de janeiro do ano subsequente à efetivação do crédito para análise do Centro de Administração, Finanças e Infraestrutura da Diretoria de Ensino da circunscrição da unidade escolar, instruídas com:

[...]

Artigo 7º - A análise da prestação de contas dos recursos do PDDE Paulista será realizada pelas Diretorias de Ensino, por intermédio dos Centros de Administração, Finanças e Infraestrutura - CAFs.

[...]

§2º - Os Diretores dos Centros de Administração, Finanças e Infraestrutura emitirão parecer sobre a prestação de contas no prazo de até 60 dias.

§3º - Constatadas pendências na prestação de contas, o Diretor do Centro de Administração, Finanças e Infraestrutura notificará o gestor da unidade executora para regularização no prazo de até 15 dias.

Artigo 8º - Compete ao Dirigente Regional de Ensino, no prazo de até 30 dias contados do recebimento do parecer de que trata o §2º, do artigo 7º, desta Resolução, decidir sobre a prestação de contas.

A Resolução Seduc nº 6/2022 substituiu e revogou a Resolução Seduc nº 49/2020, alterando a data de envio das prestações de contas pelas APMs para o 15º dia de março do ano subsequente à efetivação do crédito. Essa resolução já vale para o PDDE de 2021. Por esta razão, na data de 08/04/2022 ainda há 88% das prestações de contas de 2021 com o status “Em andamento”, ou seja, ainda não concluídas. Neste montante de 43.412 Prestações de contas em andamento, podem estar contidos recursos de outros anos, 2019 ou 2020,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



ainda sem prestação de contas, e que foram reprogramados para 2021. Outro agravante é que o sistema não permite diferenciar de que exercício é a Prestação de contas ainda “em andamento”.

Tabela 71 – Prestações de Contas do Sistema SED

Valores em R\$ mil

Status	2019			2020			2021		
	Qtd.	%	Valor	Qtd.	%	Valor	Qtd.	%	Valor
APROVADA	-	0%	-	7.201	35%	638.995	1.020	2%	22.653
EM ANDAMENTO	-	0%	-	443	2%	59.170	43.412	88%	1.715.672
NÃO ENTREGUE ATÉ O MOMENTO	-	0%	-	-	0%	-	3.794	8%	230.344
REPROGRAMADA	5.063	100%	653.297	12.655	62%	815.903	731	2%	12.145
REPROVADA	-	0%	-	98	1%	14.026	-	0%	-
REPROVADA POR ATRASO	-	0%	-	99	1%	13.352	160	0%	4.872
TOTAIS	5.063	100%	653.297	20.496	100%	1.541.446	49.117	100%	1.985.685

Fonte: Sistema SED, data de referência 08/04/2022.

Como demonstrado na tabela a seguir, a Secretaria da Educação (Seduc) apurou um saldo de R\$ 875,9 milhões em 29/12/2021 nas contas das APMs. Com isso, o percentual de execução dos recursos do PDDE em 2021 foi de apenas 56%. Os valores informados na tabela foram verificados no SED por essa fiscalização, sem diferenças materiais quanto ao total reprogramado e total repassado, porém, o sistema não possui funcionalidades suficientes que permitam extrair a informação do “Saldo em conta”. Por amostragem, visitamos as prestações de contas de algumas APMs e, os extratos bancários apresentados são em formato “PDF”, o que dificulta e até inviabiliza qualquer consolidação ou integração de dados para conferência (lembrando que são mais de 5.000 escolas envolvidas). O sistema até possui campo para consulta do saldo bancário de cada APM, mas, nos casos consultados, o valor apresentado não confere com o constante no extrato bancário de 31/12/2021 apresentado pela APM.

Observa-se ainda que a própria Seduc, diante da falta de controles adequados, apura o montante total gasto (% de execução) pela diferença entre o que foi “repassado/ reprogramado” e o “saldo em conta” que, como informado, não foi possível validar:

Tabela 72 – Execução dos recursos repassados às APMs

	Valores em R\$ mil
(A) Total Reprogramado de 2020 para 2021	975.153
(B) Total repassado em 2021 (exercício 2021)*	1.004.863
(C) Saldo em conta (29/12/2021)	875.931
(D) Percentual de execução dos recursos (29/12/2021) (D) = 1-((C)/(A + B))	56%

Fonte: Resposta à Requisição de Informações e Documentos DCG-1 nº 11/2022 e Informações complementares fornecidas pela Seduc.

*Do valor repassado em 2021, R\$ 118.421 mil (11,8%) são da fonte QESE, que não é considerada para fins do cumprimento dos mínimos constitucionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Segundo informação da Seduc, não é possível identificar se o saldo em conta de R\$ 875,9 milhões se refere aos recursos repassados em 2020 ou em 2021. Também não é possível identificar a quais subprogramas do PDDE pertencem e quais são as fontes de recursos (Tesouro ou QESE), pois não há essa funcionalidade no sistema SED e os valores são depositados em duas contas bancárias por APM.

Ainda segundo a Seduc, está em desenvolvimento uma funcionalidade de categorização dos créditos dentro do sistema Gestão Ágil do Banco do Brasil, que deverá ser implementada em 2022 e possibilitará a consulta dos saldos pelas APMs e pela Seduc e irá sanar essa deficiência. Esclarecemos, porém, que esta e outras funcionalidades do Sistema Gestão Ágil vêm sendo prometidas desde o PDDE Paulista de 2019.

Para 2021, permanecem diversas fragilidades que vêm sendo apontadas por esta fiscalização em relatórios anteriores e que impedem qualquer conclusão quanto à efetiva aplicação dos recursos do PDDE. Além disso, os valores repassados em 2021 ainda poderão sofrer alterações, visto que as prestações de contas estão em curso e podem ser alteradas no sistema SED.

De forma conclusiva, os controles disponíveis atualmente não permitem concluir pela ocorrência de efetiva aplicação dos recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. O que se pode afirmar é que há um saldo de pelo menos R\$ 875.931 mil nas contas das APMs que não foi aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no ano de 2021, conforme declarado pela Secretaria da Educação, mas referido montante não é possível de ser validado, diante das deficiências de controle apontadas e fragilidades do Sistema SED que não fornece as informações de repasses e prestações de contas por exercício e não possui funcionalidade de categorização dos créditos por APM e respectivas aplicações e saldos remanescentes.

Com fins informativos, a seguir são apresentados os cálculos da aplicação no ensino, que, se desconsiderado o valor de R\$ 875.931 mil do PDDE Paulista, totalizaria 24,97% no exercício de 2021, abaixo do mínimo constitucional de 25%.

Tabela 73 – Aplicação no Ensino sem o PDDE

	dez/21 R\$ milhares	% de aplicação
Receitas - Educação	166.139.474	
Despesas Líquidas (com PDDE) (*1)	42.365.945	25,50%
Recursos Repassados via PDDE Paulista	-875.931	0,53%
Despesas Líquidas (sem PDDE)	41.490.014	24,97%

Fonte: Sigeo. Data da atualização 18/02/2022 e SED.

(*1) considerando as glosas de Bolsa do Povo e PAINSP.



Concluindo, o cenário relatado em 2019 e 2020 permanece quase integralmente. 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 imaginar que o PDDE Paulista representa, s.m.j., somado às evidências coletadas por esta 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.

E - DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB

a) Apuração das Despesas realizadas com recursos Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundeb) é um fundo especial de âmbito estadual (sendo um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 e, a partir de 26/08/2020, também o artigo 212-A da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 108/2020, com efeitos a partir do exercício de 2021. A União contribui de forma complementar, nos casos em que o valor por aluno não atinja o mínimo definido nacionalmente.

A distribuição dos recursos (retorno para o ente estatal) leva em consideração o número de matrículas apuradas em censo escolar. O Governo do Estado de São Paulo mais contribui do que recebe do Fundeb, representando um decréscimo em seu Fundo, apesar de não representar uma perda, conforme explicação fornecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), afinal, o valor transferido a maior que o recebimento é considerado aplicação no ensino para fins de apuração do limite constitucional do Estado, apesar de ter sido efetivamente aplicado pelos municípios paulistas que receberam mais transferências do que contribuíram para o Fundeb, em razão da quantidade de alunos:

A sistemática de acréscimo e decréscimo do Fundeb é necessária para ajustar o total das despesas aplicadas em MDE porque o decréscimo, causado quando um município recebe menos do que suas transferências para o FUNDEB, será aplicado na educação básica em outro município que obteve acréscimo (recebeu mais do que suas transferências para o FUNDEB). Portanto, o valor do decréscimo deve ser somado para fins de limite, pois são recursos do município que estão sendo aplicados na educação básica, mesmo que em outro município. Entretanto, o acréscimo deve ser desconsiderado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



(subtraído) para fins de limite, como despesa no ensino básico do Município que foi beneficiado, pois são recursos de outros municípios ou do Estado que estão sendo aplicados no município beneficiado. (MDF, 11ª. edição, p. 307)

Preliminarmente, apresentamos na Tabela 19 um resumo dos recursos de retorno (valor recebido) do Fundeb e respectiva aplicação que, posteriormente, serão detalhados, na Tabela 20:

Tabela 74 – Aplicação do retorno do Fundeb - Resumo

APLICAÇÃO DO RETORNO DO FUNDEB – RESUMO	R\$ milhares
TOTAL DE RECURSOS	21.228.913
(-) DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB	21.223.839
SALDO A APLICAR	5.074

Fonte: Sigeo. Data de atualização: 21/02/2022.

O Governo do Estado contabilizou em 2021 uma contribuição ao Fundeb¹⁰⁷ de R\$ 10.292.971 mil, valor este que está incluso no montante de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mas não está incluso na tabela a seguir, que busca detalhar valores dos retornos (recebimentos) e respectivas despesas realizadas com estes recursos do Fundeb:

Tabela 75 – Aplicação do retorno do Fundeb

APLICAÇÃO DO RETORNO DO FUNDEB	R\$ milhares
RETORNO DO FUNDEB (UG 080040/ CONTA 794720101) SIAFEM	21.099.808
(+) Juros de Depósitos Bancários - FUNDEB (445110104) SIAFEM	129.105
(-) Repasses aos Municípios - FUNDEB (794722101) SIAFEM	0
TOTAL DE RECURSOS FUNDEB	21.228.913
(-) DESPESA BRUTA COM RECURSOS DE FONTE FUNDEB	21.299.482
Total de 12 – EDUCACAO	21.299.482
Total de 122 - ADMINISTRACAO GERAL	644.546
Total de 0815 - MANUTENCAO E SUPORTE DA EDUCACAO BASICA	261.239
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	58.006
319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	6.047
319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	8.546
339030 - MATERIAL DE CONSUMO	978
339037 - SERVICOS DE LIMPEZA,VIGIL.E OUTROS-PES.JURID	12.675
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	21.749
339040 - SERVICOS DE TI E COMUNICACAO – PJ	39.553
339048 - OUTROS AUXILIOS FINANCEIROS A PES.FISICAS	101.194
339049 - AUXILIO TRANSPORTE	870
339050 - SERVICOS DE UTILIDADE PUBLICA	6.425

¹⁰⁷ O Estado de São Paulo contabiliza como despesa orçamentária (item de despesa 33904117 – Contribuições ao FUNDEB).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



APLICAÇÃO DO RETORNO DO FUNDEB	R\$ milhares
449052 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	5.196
Total de 1039 - PROGRAMA ESTADUAL DE EDUCACAO PROFISSIONAL E TECNO	383.307
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	297.801
319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	85.506
Total de 126 - TECNOLOGIA DA INFORMACAO	10.043
Total de 0800 - APRENDIZAGEM DE EXCELENCIA E EQUIDADE	10.043
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	10.043
Total de 128 - FORMACAO DE RECURSOS HUMANOS	24.808
Total de 0800 - GESTAO PEDAGOGICA DA EDUCACAO BASICA	24.808
339014 - DIARIAS-CIVIL	2.482
339040 - SERVICOS DE TI E COMUNICACAO - PJ	22.326
Total de 362 - ENSINO MEDIO	5.998.778
Total de 0800 - GESTAO PEDAGOGICA DA EDUCACAO BASICA	5.998.778
319007 - CONTRIBUICAO ENTIDADES FECHADAS PREVIDENCIA	0
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	4.902.171
319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	163.875
319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	730.307,71
335041 - CONTRIBUICOES (*1)	83.534
339008 - OUTROS BENEFICIOS ASSISTENCIAIS	942
339049 - AUXILIO TRANSPORTE	68.038
445042 - AUXILIOS (*1)	49.912
Total de 363 - ENSINO PROFISSIONAL	108.722
Total de 1039 - PROGRAMA ESTADUAL DE EDUCACAO PROFISSIONAL E TECNO	108.722
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	85.427
319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	23.295
Total de 367 - EDUCACAO ESPECIAL	16.699
Total de 0800 - APRENDIZAGEM DE EXCELENCIA E EQUIDADE	16.699
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	16.699
Total de 368 - EDUCACAO BASICA	12.440.761
Total de 0800 - GESTAO PEDAGOGICA DA EDUCACAO BASICA	10.128.145
319007 - CONTRIBUICAO ENTIDADES FECHADAS PREVIDENCIA	0
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	8.253.086
319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	353.898
319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	1.223.620
335041 - CONTRIBUICOES (*1)	54.203
339008 - OUTROS BENEFICIOS ASSISTENCIAIS	1.426
339030 - MATERIAL DE CONSUMO	67.037
339033 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	26
339036 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA FISICA	10
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	19.911
339049 - AUXILIO TRANSPORTE	120.754



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



APLICAÇÃO DO RETORNO DO FUNDEB	R\$ milhares
445042 – AUXÍLIOS (*1)	34.173
Total de 0815 - MANUTENÇÃO E SUPORTE DA EDUCAÇÃO BÁSICA	2.312.617
334033 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	373.818
335041 - CONTRIBUIÇÕES (*1)	526.294
339030 - MATERIAL DE CONSUMO	126.211
339033 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	256.753
339037 - SERVIÇOS DE LIMPEZA, VIGIL. E OUTROS-PES. JURID	253.180
339039 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	19.961
339040 - SERVIÇOS DE TI E COMUNICAÇÃO – PJ	236.903
339050 - SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	247.429
445042 - AUXÍLIOS (*1)	130.882
449052 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	141.188
Total de 665 - NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE	5.941
Total de 0800 - GESTÃO PEDAGÓGICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA	5.941
339039 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	5.941
Total de 846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	2.049.184
Total de 0815 - MANUTENÇÃO E SUPORTE DA EDUCAÇÃO BÁSICA	2.049.184
319113 - OBRIGAÇÕES PATRONAIS	2.049.184
(-) VALORES GLOSADOS E/OU PENDENTES DE APLICAÇÃO DE EXERC. ANTERIOR – FONTE FUNDEB	75.643
(-) Aplicação da Glosa do Fundeb de 2019 (*2)	506
(-) Reembolso Pessoal Escolas Municipalizadas (contas 1928029110/1928029111) (*3)	70.063
(-) Restos a Pagar Cancelados de Recursos Fundeb (*4)	5.074
(-) DESPESA LÍQUIDA COM RECURSOS DE FONTE FUNDEB	21.223.839
SALDO FUNDEB A APLICAR	5.074

Fonte: Sigeo. Data da atualização: 21/02/2022.

(*1) – Inclui valores repassados às APMs (R\$ 878.998 mil).

(*2) – Refere-se a valor não aplicado em 2019 e que, o Parecer Prévio das Contas daquele Exercício (TC-002347.989.19-6) determinou a aplicação em 2021.

(*3) – Refere-se a valores reembolsados pelos municípios - Pessoal das Escolas Municipalizadas.

(*4) – Refere-se a restos a pagar inscritos em 2020 e cancelados em 2021.

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:

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996”.

(...)

§ 3º. Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do §2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Conforme verificado na tabela 20 acima, 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 a glosa, o Estado não cumpriu a obrigação de aplicar 100% do valor do Fundeb no exercício, restando o montante de R\$ 5.074 mil (0,02% do saldo disponível), que deve ser objeto de nova aplicação no exercício do cancelamento.

Apresentamos, a seguir, um resumo dos gastos com os recursos do Fundeb, por tipo de despesas:

Tabela 76 – Aplicação dos Recursos do Fundeb

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R\$ milhares	%
.PAGAMENTOS COM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	14.880.791	70,10%
.OUTROS SERVIDORES	1.243.099	5,86%
<i>SUBTOTAL</i>	16.123.890	75,95%
.INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA (INATIVOS)	2.049.184	9,65%
.OUTRAS DESPESAS DO ENSINO	3.050.765	14,37%
<i>SUBTOTAL</i>	21.223.839	99,98%
.SALDO A APLICAR	5.074	0,02%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	21.228.913	100,00%

Fonte: Sigeo. Data de atualização: 21/02/2022.

As despesas que vêm sendo consideradas no gasto com profissionais da Educação são, em resumo, contribuição patronal, salário família, pessoal civil (vencimentos, 1/3 de férias e 13º salário), licença prêmio, abono de permanência e abono salarial Fundeb¹⁰⁸, com análise específica a seguir.

As despesas com auxílio transporte foram somadas às outras despesas do ensino por não se enquadrarem no conceito de remuneração, conforme jurisprudência vigente até o momento.

Quanto ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, a EC nº 108, de 2020, ampliou a vinculação remuneratória, de 60% para 70% do Fundeb.

Em 2021 o Estado atingiu a marca de 70,1% ao incluir o Abono-Fundeb pago a profissionais da educação no montante liquidado de R\$ 2,38 bilhões detalhado a seguir. A título demonstrativo, a exclusão desse valor implicaria em aplicação de 58,9% com profissionais da educação.

¹⁰⁸ Concedido em 2021 através da Lei Complementar Estadual 1.363/2021 e Decreto 66.351/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Isso demonstra a falta de gestão e planejamento dos recursos destinados à valorização dos profissionais da educação, o que se recomenda para os próximos exercícios, com revisão das políticas de gestão de recursos humanos, cumprindo assim o objetivo da Constituição Federal ao designar um percentual do Fundeb aos profissionais da educação básica.

Referido Abono-Fundeb foi aprovado por meio da Lei Complementar nº 1.363, de 13 de dezembro de 2021, em caráter excepcional. Os servidores aptos a receber o abono foram definidos pelo Decreto nº 66.351, de 17 de dezembro de 2021:

Artigo 2º - Poderão receber o abono previsto no artigo 1º deste decreto os seguintes servidores, desde que em efetivo exercício:

I - integrantes do Quadro do Magistério, da Secretaria da Educação, titulares de cargos ou funções-atividades previstas na Lei complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997;

II - docentes com classes e aulas atribuídas de forma subsidiária à Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985, em especial nos termos da Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009.

§ 1º - Não fazem jus ao abono:

1. os estagiários da rede oficial de ensino;
2. os servidores que tenham frequência individual inferior a 2/3 (dois terços) dos dias de efetivo exercício em cada período de apuração previsto no artigo 3º deste decreto.

O valor total do abono liquidado em 2021 foi R\$ 2.380.372 mil, conforme informado pela Secretaria da Educação. Este valor representa 11,2% do total de recursos do Fundeb.

Tabela 77 – Abono-Fundeb 2021

Parcela	Quantidade de Profissionais que receberam o abono	Valores totais em R\$ mil		
		Liquidado	Pago	Saldo a pagar
1ª parcela	190.523	761.869,64	761.869,64	-
2ª parcela	193.836	1.618.502,07	819.287,61	799.214,47
Total	384.359	2.380.371,71	1.581.157,25	799.214,47

Fonte: Secretaria da Educação em resposta à Requisição DCG-1 nº 06/2022.

Conforme informado pela Secretaria da Educação, o saldo remanescente será pago em 3ª parcela, conforme definido pelo Decreto nº 66.624/2022, porém, ainda sem data prevista para pagamento.

A legislação instituidora e regulamentadora do Fundeb determina que tais recursos devem ser aplicados no exercício e existe permissibilidade para aplicação de percentual de 10% **até o 1º quadrimestre** do exercício seguinte. S.M.J, opinamos por irregular o montante de R\$ 799.214 mil (3,76% do total de recursos do Fundeb) que não foram pagos até referido limite.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Desconsiderando esse valor (R\$ 799.214 mil), o percentual aplicado para pagamento de profissionais da educação passa a ser 66,33%, abaixo portanto do mínimo de 70% definido pelo art. 212A da CF.

Por fim, este procedimento de concessão de abono salarial, adotado ao final do exercício como forma de fazer cumprir a obrigatoriedade de aplicação dos 70% reflete falta de planejamento e ausência da real valorização do magistério no decorrer de todo o exercício. Além disso, expõe o governo estadual a riscos e contingências de questionamentos futuros, por profissionais que tenham sido excluídos da metodologia de rateio adotada, a exemplo da ação civil pública em andamento - ACP nº 1076824-86.2021.8.26.0053¹⁰⁹, interposta pelo Centro Paula Souza, pleiteando o pagamento do Abono Fundeb a seus servidores. Segundo a Secretaria da Educação, foi apresentada a contestação e o juiz facultou o prazo de réplica ao sindicato. Sobre a decisão liminar houve recurso, mas não foi concedido efeito suspensivo, ou seja, a decisão ainda produz efeitos e o recurso aguarda pauta para marcar julgamento.

b) Inclusão de despesas com inativos nas despesas com MDE

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-006453.989.18-8¹¹⁰, cujo Parecer Prévio orientou que, a partir do exercício de 2020 e nos quatro seguintes, o Governo do Estado reduziria anualmente 1/5 do valor de R\$ 3.415.306 mil:

No exercício de 2020, e nos quatro seguintes, **caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação**, o Governo do Estado reduzirá anualmente 1/5 (um quinto) do valor de R\$3.415.306 mil dos recursos do Fundo utilizados em 2018 para o custeio de despesas com inativos da Educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, devendo o montante de cada quinto (R\$683.061 mil, com a correção ora determinada) ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em sentido estrito (artigo 70 da LDB), vencida a Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes.

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.

¹⁰⁹ Informada por Seduc através da Requisição de Documentos DCG-1 nº 11/2022 – complementar.

¹¹⁰ TC-006453.989.18-8.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



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 autorizavam 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, conflitando, portanto, com a modulação inserta no Parecer das contas do exercício de 2018, TC-006453.989.18.

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.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, Lei nº 17.309, de 29 de dezembro de 2020, fixou para o exercício um total de R\$ 7.259.882.512 (Sete bilhões, duzentos e cinquenta e nove milhões e oitocentos e oitenta e dois mil e quinhentos e doze reais) para a cobertura de insuficiência financeira. Este é o valor total da despesa prevista dentre a função 12-Educação e fonte de recurso 01- Tesouro do Estado, que pode incluir tanto o Tesouro Geral como recursos do Fundeb.

Neste aspecto, julgamos importante apresentar as manifestações que foram firmadas no âmbito da análise das contas do governador do exercício de 2020 e que servirão de orientação para o andamento dos trabalhos desta fiscalização no exercício de 2021.

SDG (TC-005866.989.20, evento 427, fl. 61) ponderou que:

Sem embargo, tendo em conta as retromencionadas alterações legais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e pela Lei Federal nº 14.113/2020, com efeitos a contar de 2021, **creio restar prejudicada a adoção da modulação de efeitos determinada no TC-06453.989.18-8 a partir de referido exercício, devendo o Governo do Estado, doravante, adequar-se aos preceitos contidos em aludidos regimentos, deixando de utilizar recursos do FUNDEB para pagamentos de inativos da Educação.** (negrito nosso).

O douto MPC, em parecer apresentado (TC-005866.989.20, evento 434, fls. 159) firmou sua posição de que:

Em acréscimo, mencione-se que a EC nº 108/2020 explicitou que os **recursos do ensino não podem ser destinados para o pagamento de aposentadorias e pensões (artigo 212, §7º, da CR/1988) desde 1º de janeiro de 2021**¹¹¹. Como bem apontado na manifestação do

¹¹¹ EC nº 108/2020. art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Departamento de Supervisão da Fiscalização I, referida regra está “conflitando com a modulação inserta no Parecer das contas do exercício de 2018, TC-006453.989.18” (evento 413.1, fl. 10).

Assim, pertinente que o E. Tribunal Pleno do TCE/SP alerte o Governo Estadual que, a partir das Contas do exercício 2021, a modulação proferida no Parecer referente ao eTC-6453.989.18-8 será interrompida em virtude dos efeitos da EC nº 108/2020, de modo que o Estado não mais poderá se valer do prazo de cinco anos conferido pela Corte de Contas para redução gradual na destinação dos recursos do Fundo ao pagamento de inativos. (negrito nosso)

Isso implica na necessidade de reapresentação da apuração da aplicação dos recursos do Fundeb, portanto, desconsiderando a parcela destinada ao pagamento de inativos, em afronta ao mandamento constitucional (art. 212, §7º).

O cálculo apresentado a seguir desconsidera também o valor referente à 3ª parcela do abono-Fundeb, não paga até 30/04/2022. Portanto, dos recursos destinados ao Fundeb, resta saldo a aplicar no montante de R\$ 2.853.472 mil (13,44% dos recursos do Fundeb):

Tabela 78 – Aplicação dos Recursos do Fundeb

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R\$ milhares	%
.PAGAMENTOS COM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	14.081.576	66,33%
.OUTROS SERVIDORES	1.243.099	5,86%
<i>SUBTOTAL</i>	15.324.675	72,19%
.INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA (INATIVOS)	0	0%
.OUTRAS DESPESAS DO ENSINO	3.050.765	14,37%
<i>SUBTOTAL</i>	18.375.441	86,56%
.SALDO A APLICAR (*1)	2.853.472	13,44%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	21.228.913	100,00%

Fonte: Sigeo. Data de atualização: 06/05/2022.

(*1) Inativos (R\$ 2.049.184 mil); 3ª. parcela do abono-Fundeb não paga até 30/04/2022 (R\$ 799.214 mil) e cancelamento de restos a pagar do Fundeb (R\$ 5.074 mil).

F – CONTABILIZAÇÃO DO FUNDEB

Conforme instruções do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª Edição, as receitas que compõem a base de cálculo do Fundeb deverão ser registradas contabilmente pelos seus valores brutos (não líquidos dos valores destinados ao Fundeb).

Além disso, as transferências ao Fundeb deverão ser registradas patrimonialmente como uma variação patrimonial diminutiva (VPD) e orçamentariamente como uma dedução de receita realizada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Os recursos recebidos do Fundo, por sua vez, representam variação patrimonial aumentativa (VPA), e orçamentariamente devem ser apresentadas como receita realizada.

Atualmente, o Estado de São Paulo não adota estes conceitos e não faz as devidas contabilizações.

A tabela a seguir demonstra resumidamente o cálculo da Receita Corrente Líquida do Estado, de janeiro a dezembro de 2021 e a tabela 25 demonstra o cálculo ajustado, apresentando os valores do Fundeb.

Tabela 79 – Receita Corrente Líquida de 2021

Valores em R\$ mil

ESPECIFICAÇÃO	TOTAL ÚLTIMOS 12 MESES
RECEITAS CORRENTES (I)	272.784.493
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	228.842.080
Contribuições	8.764.939
Receita Patrimonial	9.832.203
Receita Agropecuária	48.460
Receita Industrial	96.116
Receita de Serviços	5.120.377
Transferências Correntes	15.997.777
Cota-Parte do FPE	1.216.381
Transferências da LC 61/1989	1.424.269
Transferências do FUNDEB (*)	0
Outras Transferências Correntes	13.357.127
Outras Receitas Correntes	4.082.541
DEDUÇÕES (II)	75.694.619
Transferências Constitucionais e Legais	56.674.579
Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência	8.584.946
Compensação Financ. entre Regimes Previdência	142.123
Dedução de Receita para Formação do FUNDEB (*)	10.292.971
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	197.089.874

Fonte: RREO – 6º bimestre de 2021. Formatado pela DCG-1.

(*) Não foi informado o valor da receita recebida do Fundeb. Apenas a diferença entre o valor transferido ao Fundo e o valor recebido é apresentada como Deduções da Receita.

Tabela 80 – Reapresentação da apuração da Receita Corrente Líquida com informações do Fundeb

ESPECIFICAÇÃO	TOTAL ÚLTIMOS 12 MESES
RECEITAS CORRENTES (I)	262.491.522
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	228.842.080
Contribuições	8.764.939
Receita Patrimonial	9.832.203
Receita Agropecuária	48.460
Receita Industrial	96.116
Receita de Serviços	5.120.377
Transferências Correntes	37.097.585



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



ESPECIFICAÇÃO	TOTAL ÚLTIMOS 12 MESES
Cota-Parte do FPE	1.216.381
Transferências da LC 61/1989	1.424.269
Transferências do FUNDEB (*1)	21.099.808
Outras Transferências Correntes	13.357.127
Outras Receitas Correntes	4.082.541
Conta Redutora de Receita para Formação do FUNDEB (*2)	(31.392.779)
DEDUÇÕES (II)	(65.401.648)
Transferências Constitucionais e Legais	(56.674.579)
Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência	(8.584.946)
Compensação Financ. entre Regimes Previdência	(142.123)
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	197.089.874

Fonte: RREO – 6º bimestre de 2021 com dados do Fundeb, reapresentado pela DCG, com dados extraídos do SIGEO.

(*1) – Informação extraída da conta de controle 794720101.

(*2) – Informação extraída da conta de controle 894710102-referente ao valor depositado em conta do Fundeb.

Conforme demonstrado na tabela 25, o valor da Receita Corrente Líquida permanece inalterado quando o demonstrativo é reapresentado conforme registros contábeis determinados pelo MCASP, considerando o registro orçamentário da receita de retorno do Fundeb e o lançamento em conta redutora, dos montantes retidos das receitas tributárias e de transferências.

Isso só foi possível, em razão do procedimento equivocado de, orçamentariamente, registrar a diferença entre o montante repassado ao Fundeb e o recebido de volta pelo Estado, no valor de R\$ 10.292.971, como despesa orçamentária no item de despesa 33904117 - CONTRIBUICOES AO FUNDEB.

Ocorre que, não é correta a interpretação de que referido montante se trata de execução de despesa orçamentária do Estado de São Paulo. Referido procedimento causa distorção, afinal, referido valor de R\$ 10,29 bilhões, entendido como “perda” do Estado de São Paulo é, na verdade, receita de municípios paulistas, efetivamente os responsáveis pela execução de referida despesa com tal recurso do Fundeb.

Em uma situação de consolidação das contas estaduais e municipais, e, na sequência, a consolidação das contas nacionais, esta demonstração equivocada está provocando uma duplicidade de despesas.

O registro das transações de retenção e retorno do Fundeb implica em perda de transparência e fidedignidade nas demonstrações, tanto para os órgãos de fiscalização e controle quanto para o público em geral.

Em novembro de 2021 foi publicado o *Ranking* Estadual de Qualidade da Informação Contábil e Fiscal, do Tesouro Nacional, Edição de 2021 (dados de 2020). Este *Ranking* avalia e compara as informações que o Tesouro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



recebe por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi.

A avaliação do Tesouro Nacional abrange diferentes dimensões e verificações. Especificamente há 4 verificações relacionadas ao Fundeb, as quais o Estado de São Paulo não obteve pontuação. São elas:

D2_00001 - Verificação da VPA do Fundeb;

D2_00002 - Verificação da VPD do Fundeb;

D2_00003 - Dedução de receitas para formação do Fundeb;

D2_00004 - Receitas orçamentárias do Fundeb.

O Estado de São Paulo figurou na 24ª posição do *Ranking* estadual, à frente apenas do Maranhão, Roraima e Amapá e, como demonstrado, a responsabilidade por posição baixa decorre dos registros contábeis equivocados quando do reconhecimento das retenções e retorno do Fundeb, tanto em nível do sistema orçamentário quanto do patrimonial.

O *Ranking* completo encontra-se no seguinte endereço eletrônico:
<https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/estados>.

G – APRESENTAÇÃO DO DEMONSTRATIVO DE APLICAÇÃO NO ENSINO PUBLICADO NO RREO

A Constituição do Estado de São Paulo determina em seu art. 256 a publicação das informações completas sobre receitas arrecadadas e transferências de recursos destinados à educação, por nível de ensino, até trinta dias após o encerramento de cada trimestre.

Por outro lado, conforme o art. 72 da LDB, as receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público e no Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, até trinta dias após o encerramento do bimestre.

O Manual de Demonstrativos Fiscais – 11ª. edição (MDF) fixou as regras e modelos a serem seguidos na elaboração dos demonstrativos do ano de 2021.

A tabela a seguir é a cópia do demonstrativo anexo ao RREO do 6º bimestre de 2021, publicado no Diário Oficial do Estado em 29/01/2022 e republicado em 05/05/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 81 – Demonstrativo de aplicação do Ensino publicado pelo Estado

Valores em R\$ 1,00

DISCRIMINAÇÃO	ACUMULADO ATÉ 6º BIMESTRE
(A) = TOTAL DA RECEITA = (B) + (C) + (D)	222.655.517.897
(B) = RECEITAS DE IMPOSTOS	215.356.546.624
(C) = OUTRAS RECEITAS PROVENIENTES DE IMPOSTOS	4.657.332.537
(D) = TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS	2.641.638.735
(E) = TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	56.516.043.682
RECEITA LÍQUIDA = (A) - (E)	166.139.474.215
(F) = DESPESA BRUTA = (G1) + (G2)	52.109.169.309
(G1) = DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA NA FUNÇÃO 12	37.651.294.581
Secretaria da Educação	37.426.786.134
Outras da Administração Direta	224.508.446
(G2) = DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA NA FUNÇÃO 12	14.457.874.729
(H) = EXCLUSÕES DA DESPESA	632.981.624
Auxílio Funeral	15.298.739
Ressarcimento de Subsídio a Usuários de Transp Estudantes - Metrô 78,7%	62.181.328
Despesas Intraorçamentárias	60.611.244
Complementação de Aposentadorias e Pensões	21.120.766
PASEP/PIS - Adm. Direta e Indireta - Exceto Fundações	166.525.825
Reembolso de Salário de Servidores em Exercício nos Municípios	70.063.162
Restaurantes Universitários	20.803.350
USP - Atividades em Museus	58.525.837
Sentenças Judiciais	79.609.485
Cancelamento de Restos a Pagar	78.241.888
(I) DESPESA LÍQUIDA INCLUINDO A INSUFIC. FINANC. DA SPPREV = (F) - (H)	51.476.187.685
DESPESA LÍQUIDA / RECEITA LÍQUIDA (%)	30,98%
(J) GASTOS COM INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DA SPPREV - FUNÇÃO 12	8.217.559.443
DESPESA LÍQUIDA = (I) - (J)	43.258.628.242
DESPESA LÍQUIDA / RECEITA LÍQUIDA (%)	26,04%

Fonte: Siafem - SP - Dados Definitivos - CGE/SEFAZ - 27/04/2022 - 10h.

Nota: Em observância ao art. 5º, III, da Lei Complementar nº 1.333 de 17 de dezembro de 2018, os gastos com a Insuficiência Financeira da SPPREV na Função 12 - Educação são incluídos na parcela excedente ao limite mínimo de aplicação em Ensino previsto no art. 212 da Constituição Federal.

O Demonstrativo publicado pelo Estado não está de acordo com o modelo regulado pelo MDF – 11ª edição, nos seguintes aspectos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- Não há detalhamento das receitas de impostos e transferências. O MDF separa as receitas em ICMS, ITCD, IPVA, Cota-parte FPE etc.
- Não há informação sobre o total destinado ao Fundeb (20% das receitas de impostos e transferências), conforme modelo do MDF.
- Não há quadro detalhado do Fundeb, contendo os valores recebidos do Fundo, a diferença entre o valor destinado ao Fundeb e o recebido no exercício e as despesas realizadas com recursos do Fundeb, conforme modelo do MDF.
- Não há quadro de indicadores do Fundeb contendo regras e limites para a utilização de recursos do Fundeb no exercício, o indicador do mínimo de 70% para remuneração de profissionais da Educação Básica, indicador do total da receita recebida e não aplicada, e o indicador das despesas custeadas com o Superávit do Fundeb.
- Os quadros das despesas não separam as despesas por nível de ensino (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Superior).

Recomenda-se que, doravante, de forma suplementar¹¹², o Estado de São Paulo passe a apresentar e dar publicidade a demonstrativo que obedeça às diretrizes do MDF, contendo todas as informações listada acima, de grande importância para a efetiva transparência da gestão dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

H – OUTRAS INFORMAÇÕES

a) Dados da IV Fiscalização Ordenada 2021

Nos dias 8 e 9 de novembro de 2021 foi realizada a IV Fiscalização Ordenada de 2021 – Unidades Escolares – Retorno Presencial.

O escopo da fiscalização foi verificar as condições gerais dos mais variados aspectos referentes às redes públicas de ensino do Interior e da Capital em relação a:

- a) Estrutura e condições físicas de prédios;
- b) Cuidados com as recomendações sanitárias;
- c) Distribuição e eventual estoque de material didático;

¹¹² O atual demonstrativo produzido pela Secretaria da Fazenda e Planejamento deve permanecer, ainda que gerencialmente, pois contém detalhamento das “Exclusões da Despesa” e, no demonstrativo concebido pelo MDF, RREO, as despesas já são apresentadas líquidas destas exclusões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- d) Uniformes;
- e) Transporte, frota e correspondente lotação;
- f) Condições do mobiliário e equipamentos;
- g) Alimentação: fornecimento e critérios;
- h) Quantidade de alunos matriculados e percentual de frequência;
- i) Quantidade de professores em cursos de aperfeiçoamento.

Ao todo foram fiscalizadas 346 escolas municipais e 141 escolas estaduais. A seguir, são destacados resultados pertinentes às escolas estaduais.

Como resultado, em diversas escolas estaduais visitadas, a fiscalização apontou deficiências como por exemplo: transporte escolar inadequado (33,88% das escolas), 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%).

Estas deficiências sugerem que os recursos recebidos pelas escolas não estão sendo bem aplicados, ou ainda, que os recursos do PDDE Paulista não estão sendo bem distribuídos entre as APMs do Estado.

No relatório apensado ao Acessório 2 e, consta o Apêndice B, estão demonstrados os resultados apurados, no âmbito do Governo do Estado de São Paulo.

O relatório consolidado da Fiscalização Ordenada encontra-se disponível no endereço eletrônico <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AFiscaOrde%3AFiscaOrde.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>.

b) Dados do Censo Escolar 2020

Em 08 de junho de 2021, o Sr. Conselheiro Cezar Miola, Presidente do Comitê Técnico da Educação do IRB, encaminhou à presidência deste Tribunal de Contas do Estado de São Paulo o Informe CTE/IRB nº 015/2021 contendo informações atinentes à infraestrutura das escolas públicas de educação básica desse Estado, extraídos do Censo Escolar 2020 (INEP/MEC).

O referido Informe CTE/IRB nº 015/2021 foi então compartilhado pela DSF a todas as DFs, URs, DCG e Audesp, através do processo SEI nº 7047/2021-37, a fim de subsidiar as fiscalizações de cada área.

Estas informações do Censo Escolar 2020 ajudam a compreender a situação atual das escolas estaduais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Demonstramos abaixo a tabela com os dados estaduais consolidados, onde está evidenciado 1.782 escolas estaduais sem internet banda larga e 214 sem qualquer internet, além de 407 escolas sem pátio ou quadra coberta, 38 escolas sem banheiro, 7 escolas sem água potável, 2 escolas sem esgoto e 1 sem água.

Tabela 82 – Dados do Censo Escolar 2020

Escolas Estaduais	Alunos na Rede Estadual	Escolas Estaduais sem Internet	Escolas Estaduais sem Internet Banda Larga	Escolas Estaduais sem Banheiro
5.667	3.632.884	214 (3,78%)	1.782 (31,45%)	38 (0,67%)
Escolas Estaduais sem Esgoto	Escolas Estaduais sem Água	Escolas Estaduais sem Água Potável	Escolas Estaduais sem Energia	Escolas Estaduais sem Pátio ou Quadra Coberta
2 (0,04%)	1 (0,02%)	7 (0,12%)	0 (0,00%)	407 (7,18%)

Fonte: Censo Escolar 2020 - INEP/MEC; tabelas elaboradas pelo Comitê Técnico da Educação do IRB.

I – SÍNTESE DO APURADO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto, observamos o que segue:

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 – PAINSP, além das demais exclusões listadas em item próprio. Somando-se o montante utilizado com o custeio de inativos o percentual passa a ser de 30,45%.

Destaca-se que a promulgação da EC nº 108/2020, que incluiu o §7º no art. 212 da Constituição Federal, 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.

Paralelo a isso, existe decisão do Supremo Tribunal Federal de 17/08/2020 que julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 26, I e 27, parágrafo único da Lei Complementar paulista nº 1010/2007, cujos dispositivos determinavam a inclusão dos benefícios pagos pela SPPREV dentre as vinculações legais e constitucionais¹¹³:

¹¹³ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2007/lei.complementar-1010-01.06.2007.html>. Acesso em 22/01/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Referida decisão do STF, transitou em julgado em 22/09/2020¹¹⁴, e, considerou inconstitucional o cômputo dos benefícios pagos pela SPPREV dentre as vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas, como constava do inciso I do artigo 26 da LC 1010/2007.

Desta forma, demonstraremos a seguir, em atendimento aos preceitos constitucionais, legais e regulamentares, a execução dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) pelo Governo do Estado de São Paulo.

A tabela a seguir demonstra a apuração dos montantes aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e os valores destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões de servidores inativos:

Tabela 83 – 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	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	%
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), sem a insuficiência financeira (R\$ 8.217.559 mil).

Das despesas consideradas na tabela acima como de MDE, no valor de R\$ 50.583.505 mil, estão excluídas despesas de R\$ 632.990 mil, além

¹¹⁴ Certidão de Trânsito em julgado. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344506045&ext=.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



das glosas de R\$ 892.675 mil referentes às despesas relacionadas ao Programa Bolsa do Povo e Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo - PAINSP:

Tabela 84 – Exclusões e Glosas

EXCLUSÕES E GLOSAS	R\$ milhares		
	BÁSICO	SUPERIOR	SOMA
Exclusão de Despesas com inativos, auxílio funeral, restaurantes universitários, PASEP, gratuidade de transporte de alunos, museus e precatórios	42.740	381.297	424.037
Exclusão de Despesas Intraorçamentárias	51.920	8.691	60.611
Exclusão de Restos a Pagar Cancelados	70.650	7.629	78.279
Exclusão do Reembolso de despesas com professores municipalizados	70.063	0	70.063
Glosa do Programa Bolsa do Povo	169.678	0	169.678
Glosa do PAINSP	722.997	0	722.997
SOMA	1.128.048	397.617	1.525.665

Fonte: Sigeo. Data de atualização: 29/04/2022.

As despesas relacionadas ao **Programa Bolsa do Povo** (R\$ 169.678 mil) foram glosadas, pois se enquadram como Programas de caráter assistencial e, portanto, contrariam o artigo 71, inciso IV da LDB, Lei nº 9.394/1996.

As despesas do **PAINSP** (R\$ 722.997 mil), foram glosadas pois não ficou comprovada a aplicação dos recursos em 2021 e até a data de 25/04/2022 nenhum valor foi pago aos municípios. Assim, estão em desacordo com o Manual de Aplicação no Ensino do TCESP, que determina a glosa de restos a pagar não pagos até 31 de janeiro do ano subsequente.

Além disso, a glosa de justifica também por razões como:

- Os empenhos do PAINSP realizados em 2021 não atenderam à formalização exigida pela LRF, LDO e normativo estadual disciplinador dos Convênios, em razão de Decreto publicado em 08/12/2021 que dispensou a exigência de documentação comprobatória de quitação com a seguridade social, fundo de garantia e com a Fazenda do Estado de São Paulo;

- Parte dos recursos do Plano são destinados à aplicação em educação infantil/ creches, portanto, fora das prioridades elencadas pela Constituição Federal para atuação do governo estadual e, outra parcela, delega aos municípios a tarefa de manutenção de imóveis próprios estaduais, atribuição já de competência de órgãos estaduais.

Em relação aos recursos do Fundeb e a sua utilização 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 Fundo por ano para pagamento destas despesas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Em 2020 o Estado reduziu 1/5 deste valor e desembolsou a quantia de R\$ 2.732.245 mil de recursos do Fundeb com inativos, atendendo assim a modulação de efeitos introduzida no exame das Contas Anuais de 2018, TC-006453.989.18-8.

O Fundeb foi tornado permanente em 2020, mas, premissa importante também foi alterada com a promulgação da EC nº 108/2020, que 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, conflitando, portanto, com a modulação inserida no Parecer das contas do exercício de 2018, TC-006453.989.18.

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

Isso implica na necessidade de reapresentação da apuração da aplicação dos recursos do Fundeb, portanto, desconsiderando a parcela destinada ao pagamento de inativos, em afronta ao mandamento constitucional (art. 212, §7º).

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:**

Tabela 85 – Aplicação dos Recursos do Fundeb

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R\$ milhares	%
.PAGAMENTOS COM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	14.081.576	66,33%
.OUTROS SERVIDORES	1.243.099	5,86%
<i>SUBTOTAL</i>	15.324.675	72,19%
.INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA (INATIVOS)	0	0%
.OUTRAS DESPESAS DO ENSINO	3.050.765	14,37%
<i>SUBTOTAL</i>	18.375.441	86,56%
.SALDO A APLICAR	2.853.472	13,44%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	21.228.913	100,00%

Fonte: Sigeo. Data de atualização: 02/05/2022.

O pagamento total do Abono-Fundeb será realizado em três parcelas. Duas parcelas já foram pagas e resta um saldo de R\$ 799.214 mil que será paga em terceira parcela, cuja data ainda não está definida. A legislação instituidora e regulamentadora do Fundeb determina que tais recursos devem ser aplicados no exercício e existe permissibilidade para aplicação de percentual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



de 10% até o 1º quadrimestre do exercício seguinte. S.M.J, opinamos por irregular o montante de R\$ 799.214 mil que não foi pago até 30/04/2022.

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.

Anteriormente à glosa, o percentual de aplicação até então apurado era de 70,1%.

O valor total liquidado do Abono-Fundeb foi de R\$ 2,38 bilhões no mês de dezembro de 2021. Esse valor representa 11,2% do total de recursos do Fundeb.

Este procedimento de concessão de abono salarial, adotado ao final do exercício como forma de fazer cumprir a obrigatoriedade de aplicação dos 70% reflete falta de planejamento e ausência da real valorização do magistério no decorrer de todo o exercício. Além disso, expõe o governo estadual a riscos e contingências de questionamentos futuros, por profissionais que tenham sido excluídos da metodologia de rateio adotada, a exemplo da ação civil pública em andamento - ACP nº 1076824-86.2021.8.26.0053, interposta pelo Centro Paula Souza, pleiteando o pagamento do Abono Fundeb a seus servidores.

Por fim, com relação aos repasses de **recursos às APMs via PDDE Paulista**, a tabela a seguir demonstra os valores pagos em 2021, comparativamente aos valores totais pagos nos exercícios de 2019 e 2020.

Tabela 86 - Repasses para as APMs: PDDE Paulista, FDE e Recursos vinculados federais

Repasses 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.

Os repasses às APMs passaram a constar como ressalva no Parecer Prévio das Contas do Governador de 2020, que apresentou a seguinte determinação ao Governador¹¹⁵:

¹¹⁵ TC-005866.989.20. Evento 513. Parecer Prévio 2020. Contas Anuais do Governador do Estado de São Paulo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Caso destine recursos públicos às Associações de Pais e Mestres por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, organize-se para que os repasses sejam aplicados tempestivamente no mesmo exercício em que forem repassados, em ações coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Em 2021 verificou-se repasses de R\$ 1.294.251 mil ao PDDE Paulista, sendo R\$ 883.280 mil de recursos do tesouro e Fundeb. Desse valor, R\$ 879.178 mil (99,54%) foram liquidados no 3º quadrimestre e, como demonstrado, não há evidências de que foram integralmente aplicados dentro do exercício, conforme constou em determinação do Parecer Prévio das Contas do Exercício de 2020.

Com base em análises do sistema SED e Requisições de Informações enviadas à Seduc, a Seduc informou saldos do PDDE não utilizados nas contas das APMs no total de R\$ 875.931 mil. A tabela a seguir apresenta o cálculo realizado pela Seduc, para apuração do montante correspondente à aplicação dos recursos repassados às APMs em 2021. Observa-se que a própria Seduc, diante da falta de controles adequados, apura o montante gasto (% de execução) pela diferença entre o que foi “repassado/ reprogramado” e o “saldo em conta” que, como informado, não foi possível de ser validado por esta fiscalização:

Tabela 87 – Execução dos recursos repassados às APMs

	Valores em R\$ mil
(A) Total Reprogramado de 2020 para 2021	975.153
(B) Total repassado em 2021 (exercício 2021)*	1.004.863
(C) Saldo em conta (29/12/2021)	875.931
(D) Percentual de execução dos recursos (29/12/2021) (D) = 1-((C)/(A + B))	56%

Fonte: Resposta à Requisição de Informações e Documentos DCG-1 nº 11/2022 e Informações complementares fornecidas pela Seduc.

*Do valor repassado em 2021, R\$ 118.421 mil (11,8%) são da fonte QESE, que não é considerada para fins do cumprimento dos mínimos constitucionais.

De forma conclusiva, os controles disponíveis atualmente não permitem concluir pela ocorrência de efetiva aplicação dos recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da integralidade dos recursos destinados ao PDDE Paulista.

Foram apresentados ainda alguns dados que refletem as carências e a falta de qualidade do gasto público.

A IV Fiscalização Ordenada - de 2021 – Unidades Escolares – Retorno Presencial apresentou que, após visita a 141 escolas estaduais, foram detectadas diversas inadequações, como: transporte escolar inadequado (33,88% das escolas), inadequações nos banheiros (58,87%), inadequações nas salas de aula (29,79%) e escolas sem Auto de Vistoria dos Corpos de Bombeiros – AVCB no prazo de validade (88,65%).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Além disso, foi disponibilizado a esta fiscalização os dados do Censo Escolar 2020 (INEP/MEC) que permitem algumas compreensões quanto à situação atual das escolas estaduais: ficou evidenciado que 1.782 escolas estaduais sem internet banda larga e 214 sem qualquer internet, além de 407 escolas sem pátio ou quadra coberta, 38 escolas sem banheiro, 7 escolas sem água potável, 2 escolas sem esgoto e 1 sem água.



XI - APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

O presente trabalho de fiscalização tem como objeto a gestão estadual de saúde em 2021 e objetivo de examinar o cumprimento do disposto no art. 198 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 141/2012 na prestação de contas de recursos públicos prevista no art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos termos exigidos pela Lei Complementar nº 141/2012.

O escopo da fiscalização abrange os temas exigidos pelo art. 38 da Lei Complementar nº 141/2012, a transparência e visibilidade da gestão e a atuação de órgãos estaduais de auditoria e controle interno sobre essa gestão.

Sem abranger o que está no escopo do processo específico sobre Covid-19¹¹⁶, o conteúdo do presente relatório foi dividido em itens, a saber:

1. Elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;
2. Cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
3. Aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde;
4. Transferências dos recursos aos fundos de saúde;
5. Aplicação dos recursos vinculados ao SUS;
6. Destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde;
7. Transparência e visibilidade da gestão da saúde;
8. Fiscalização do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Avaliação e Auditoria do SUS sobre a gestão de saúde;
9. Síntese do apurado e considerações finais;
10. Propostas de determinações e recomendações.

1 ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO PLANO DE SAÚDE PLURIANUAL

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

¹¹⁶ TC-005076.989.21 – Acompanhamento Especial Covid-19 – Exercício de 2021.



cíclico de planejamento para operacionalização integrada, solidária e sistêmica do SUS¹¹⁷.

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 esfera¹¹⁸.

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 executados¹¹⁹.

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 Saúde¹²⁰.

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 Federação¹²¹.

1.1 ELABORAÇÃO DO PES

É atribuição do Estado¹²² a elaboração da proposta orçamentária do Sistema Único de Saúde (SUS), de conformidade com o Plano de Saúde¹²³.

Para viabilizar essa conformidade: (i) a elaboração do Plano Estadual de Saúde (PES) deve observar o prazo do PPA, conforme previsto na Constituição Estadual¹²⁴, de envio até 15 de agosto do primeiro ano do mandato

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

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

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

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

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

122 Esta e demais citações de "Estado" dizem respeito a estado-membro e ao Estado de São Paulo.

123 Art.15, X, da Lei 8.080/1990

124 Art. 96, §2º, da Portaria de Consolidação nº 1/2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



do Governador eleito¹²⁵; (ii) a programação anual do Plano de Saúde (PAS) deve ser elaborada e enviada para aprovação pelo Conselho Estadual de Saúde antes da data de encaminhamento da LDO do exercício correspondente, ou seja, 30 de abril¹²⁶; para execução no ano subsequente¹²⁷; e (iii) o plano de saúde e respectivas programações anuais devem orientar a elaboração do PPA, da LDO e da LOA¹²⁸, de modo a dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012, ao art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990 e ao art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95.

Sob esse contexto normativo, a Figura 1 sintetiza, de forma cronológica, o ciclo do planejamento em saúde (PES, PAS e RAG) e o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA) relacionados a gestão estadual de saúde do Estado de São Paulo, em 2021.

Figura 1 – Cronologia do Planejamento SUS na gestão estadual de saúde



Fonte: Trâmite do PPA 2020-2023, LDO 2021 e 2022 e LOA 2021 obtido no site www.al.sp.gov.br; Pareceres do CES sobre o PES 2020-2023; a PAS 2021, a PAS 2022 e o RAG 2020 obtidos no site <https://www.saude.sp.gov.br/ses/perfil/gestor/documentos-de-planejamento-em-saude/>; Respostas aos itens 2 e 3 da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 35/2021.

¹²⁵ Art. 174, §9º, 1, da Constituição Estadual

¹²⁶ Art. 174, §9º, 2, da Constituição Estadual

¹²⁷ Art. 36 da Lei Complementar 141/2012 c/c Art. 98, II, da Portaria de Consolidação nº 1/2017

¹²⁸ Art. 15, X, da Lei nº 8.080/1990; Art. 95, §2º, da Portaria de Consolidação nº 1/2017; Art. 36, §2o, da Lei Complementar nº 141/2012



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



As análises realizadas sobre o PPA 2020-2023, a LDO 2021 e a LOA 2021, bem como sobre o PES 2020-2023; a PAS 2021, os RDQAs de 2021 e o RAG 2021¹²⁹, sopesadas as manifestações da SES/SP¹³⁰, 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 30/04/2020¹³¹ e da PAS 2022 em 28/04/2021¹³² 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 28/04/2021¹³³ (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 (quadro a seguir) 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);

Quadro 2 - Metas orçamentárias não vinculadas a diretrizes, objetivos, metas e indicadores dos instrumentos de planejamento em saúde

PROGRAMA	AÇÃO	PRODUTO	INDICADOR DE PRODUTO (UNIDADE DE MEDIDA)
0933 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE	4856 - PROJETOS DE PESQUISAS CIENTÍFICAS EM SAÚDE	PESQUISAS CIENTÍFICAS EM SAÚDE DESENVOLVIDAS PELA SUCEN, FOSP E CCD.	NÚMERO DE PROJETOS DE PESQUISAS CIENTÍFICAS EM SAÚDE APROVADAS PELO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DA SUCEN-SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLES E ENDEMIAS, FOSP-FUNDAÇÃO ONCOCENTRO DE SÃO PAULO E CCD (unidade)
0933 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE	8327 - PRODUZIR PARECERES TÉCNICOS CIENTÍFICOS E SÍNTESES DE EVIDÊNCIAS (NÃO ORÇAMENTÁRIA)	PARECERES TÉCNICO-CIENTÍFICOS E SÍNTESES DE EVIDÊNCIAS PRODUZIDAS	NÚMERO DE PARECERES TÉCNICO-CIENTÍFICOS E SÍNTESES DE EVIDÊNCIAS PRODUZIDAS (unidade)

¹²⁹ 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

¹³⁰ Evento 60.2 do TC-005074.989.21-1

¹³¹ Resposta ao item 3 da Requisição DCG-1 nº 35/2021

¹³² Ofício GPS nº 025-2021

¹³³ Datas de envio das LDOs 2020 e 2021 extraídas do trâmite dos projetos no site da ALESP (pesquisa da legislação)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



PROGRAMA	AÇÃO	PRODUTO	INDICADOR DE PRODUTO (UNIDADE DE MEDIDA)
0935 - PRODUÇÃO E FORNECIMENTO DE VACINAS, SOROS, MEDICAMENTOS, SANGUE E HEMODERIVADOS	6353 - CÉLULAS MESENQUIMAIS PRODUZIDAS	CÉLULAS MESENQUIMAIS PRODUZIDAS	NÚMERO DE PACIENTES PARTICIPANTES DE PESQUISA ATENDIDOS COM TERAPIA CELULAR (unidade)
0940 - FORTALECIMENTO DA GESTÃO ESTADUAL DO SUS	2472 - SAÚDE EM AÇÃO- PROJETO APOIADO PELO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO- BID	MODELO DE GESTÃO DE SAÚDE INTEGRADA DO SUS IMPLANTADO EM 5 REGIÕES PRIORIZADAS	NÚMERO DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE (UBS) E CENTROS DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL (CAPS) CONSTRUÍDOS E/OU REFORMADOS (unidade)
0941 - EXPANSÃO E MODERNIZAÇÃO NA SAÚDE	2529 - CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES DE SAÚDE	NOVAS UNIDADES DE SAÚDE CONSTRUÍDAS	QUANTIDADE DE METROS QUADRADOS CONSTRUÍDOS EM OBRAS NOVAS (m²)
0942 - CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NA ÁREA DA SAÚDE	5805 - DIFUSÃO DO CONHECIMENTO	PROFISSIONAIS ATUALIZADOS EM CONHECIMENTO TÉCNICO-CIENTÍFICOS EM SAÚDE	NÚMERO DE PROFISSIONAIS CAPACITADOS EM CONHECIMENTOS TÉCNICO-CIENTÍFICOS EM SAÚDE POR MEIO DE CAPACITAÇÃO OFERECIDA PELO INSTITUTO DE SAÚDE (unidade)

Fonte: PES 2020-2023; PAS 2021; RDQAs de 2021; RAG 2021; PPA 2020-2023; LDO 2021 e LOA 2021

- houve ações orçamentárias, produtos e indicadores de produtos da LOA 2021 (quadro a seguir) 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);

Quadro 3 - Ações e indicadores da LOA 2021 não previstos no PPA 2020-2023 e na LDO 2021 e não vinculados a instrumentos de planejamento de saúde

PROGRAMA	AÇÃO	PRODUTO	INDICADOR DE PRODUTO (UNIDADE DE MEDIDA)
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO	6381 - ATENDIMENTOS POR MEIO DOS MUTIRÕES DE SAÚDE	ATENDIMENTOS POR MEIO DOS MUTIRÕES DE SAÚDE	NÚMERO DE ATENDIMENTOS, EXAMES E CIRURGIAS EM MUTIRÕES PRODUZIDOS (UNIDADE)
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO; 0940 - FORTALECIMENTO DA GESTÃO ESTADUAL DO SUS	9001 - CONTRIBUIÇÃO DO ESTADO PARA O REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES	-	-
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO	9002 - ASSISTÊNCIA MÉDICA, HOSPITALAR E AMBULATORIAL NOS HOSPITAIS DA USP	-	-
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO	9004 - ASSISTÊNCIA MÉDICA, HOSPITALAR E AMBULATORIAL PELA FAMERP	-	-
0941 - EXPANSÃO E MODERNIZAÇÃO NA SAÚDE	2634 - CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES DE SAÚDE - HOSPITAL DE BEBEDOURO	HOSPITAL DE BEBEDOURO	PERCENTUAL DE AVANÇO DA 3ª. FASE DA OBRA DO HOSPITAL DE BEBEDOURO (%)

Fonte: PES 2020-2023; PAS 2021; RDQAs de 2021; RAG 2021; PPA 2020-2023; LDO 2021 e LOA 2021



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 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 consequentemente o seu financiamento (por meio da LOA 2021).

- 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 (Tabela a seguir);

Tabela 88 – Metas distintas para indicadores em comum dos instrumentos PES 2020-2023, PPA 2020-2023, LDO 2021 e PAS 2021

Pro-grama	Ação	Pro-duto	Indicador de Produto(U nidade de Medida)	Meta PPA 2020-2023	Meta LDO 2021	Descrição da Meta	Indicador para moni-toramento e avaliação da Meta	Meta PES 2020-2023	Meta PAS 2021
0933 - CIÊNCIA, TECNO-LOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE	2602 – Agenda-mento de consul-tas médicas, e xames e procedi-mentos clínicos - Hora Marcada	1475 – Hora Mar-cada	NÚMERO DE TRAN-SAÇÕES REALI-ZADAS NO APLICA-TIVO HORA MARCA-DA(unidad e)	3.600.000	600.000	D5.4.4- Viabilizar agenda-mento de consultas médicas, exames e procedi-mentos clínicos por meio do aplicativo Hora Marcada	Transa-ções realizadas no aplicativo Hora Marcada.	1.455.000	200.000
0933 - CIÊNCIA, TECNO-LOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE	2603 – Atendi-mento médico virtual - telemedi-cina	1478 – Multi-saúde	QUANTI-DADE DE PACIEN-TES ATENDI-DOS ATRAVÉS DO MULTI-SAÚDE(unidade)	768.000	92.000	D5.4.5- Realizar interconsul-tas de especiali-dades, por meio do Programa Multisaúde.	Pacientes atendidos pelo Programa Multisaúde.	274.000	50.000
0933 - CIÊNCIA, TECNO-LOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE	2604 - História Clínica Digital	1482 – Histó-ria Clínica Digital	NÚMERO DE CIDA-DÃOS COM HISTÓ-RICO CLÍNICO DIGITAL (unidade)	3.500.000	600.000	D5.4.6- Estruturar o prontuário resumido do paciente, organizados por evento clínico.	Cidadãos com histórico clínico digital.	3.200.000	700.000

Fonte: PES 2020-2023; PPA 2020-2023; LDO 2021 e PAS 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 (quadro a seguir).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Quadro 4 – Casos de indicadores e metas distintos para ações, produtos e metas vinculados do PES 2020-2023 e do PPA 2020-2023

PPA 2020-2023				PES 2020-2023	
Programa	Ação	Produto	Indicador de Produto (Unidade de Medida)	Descrição da Meta	Indicador para monitoramento e avaliação da Meta
0930 – ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO	6276 - Suporte à operacionalização da gestão dos hospitais em parceria público privada	1403 - Provimento de infraestrutura para funcionamento de hospitais construídos por PPP	COEF. DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO DA INFRAESTRUTURA P/ FUNCIONAMENTO DOS HOSPITAIS CONSTRUÍDOS POR PPP (unidade)	D1.1.1-Otimizar a utilização dos leitos hospitalares gerenciados por Organizações Sociais de Saúde (OSS) D3.4.1- Executar ações do Plano de Contingência contra a COVID-19	D1.1.1 - Percentual de hospitais gerenciados por Organizações Sociais de Saúde (OSS) com taxa de ocupação acima de 80%. D3.4.1 - Número de Plano de Contingência contra a COVID-19 elaborado, revisado e em execução.
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO	6276 - Suporte à operacionalização da gestão dos hospitais em parceria público privada	1403 - Provimento de infraestrutura para funcionamento de hospitais construídos por PPP	ÍNDICE DE SATISFAÇÃO DO USUÁRIO (%)	D1.1.1-Otimizar a utilização dos leitos hospitalares gerenciados por Organizações Sociais de Saúde (OSS) D3.4.1- Executar ações do Plano de Contingência contra a COVID-19	D1.1.1 - Percentual de hospitais gerenciados por Organizações Sociais de Saúde (OSS) com taxa de ocupação acima de 80%. D3.4.1 - Número de Plano de Contingência contra a COVID-19 elaborado, revisado e em execução.
0930 – ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO	6214 - Rede de reabilitação Lucy Montoro	1095 - Atendimentos de reabilitação realizados pela Rede Lucy Montoro	NÚMERO DE ATENDIMENTOS REALIZADOS PELA REDE LUCY MONTORO (unidade)	D2.6.3 - Aumentar o acesso das pessoas com Deficiência aos serviços de reabilitação por meio da ampliação de novas Unidades da Rede de Reabilitação Lucy Montoro no Estado de São Paulo	D2.6.3 - Novas Unidades da Rede de Reabilitação Lucy Montoro.
0930 – ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO	6214 - Rede de reabilitação Lucy Montoro	1095 - Atendimentos de reabilitação realizados pela Rede Lucy Montoro	PERCENTUAL DE UNIDADES COM ATENDIMENTO DE MAIS DE UMA MODALIDADE DE DEFICIÊNCIA (%)	D2.6.3 - Aumentar o acesso das pessoas com Deficiência aos serviços de reabilitação por meio da ampliação de novas Unidades da Rede de Reabilitação Lucy Montoro no Estado de São Paulo	Novas Unidades da Rede de Reabilitação Lucy Montoro.

Fonte: PES 2020-2023; PPA 2020-2023



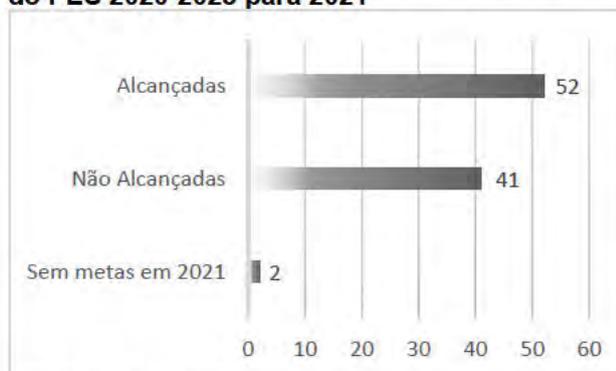
1.2 EXECUÇÃO DO PES

A execução do Plano de Saúde Plurianual ou Plano Estadual de Saúde (PES) é acompanhada por meio de instrumentos de monitoramento e acompanhamento da execução da PAS: o RGA (Relatório de Gestão Anual), a ser apresentado até o dia 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira ao Conselho de Saúde; e o RDQA (Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior), a 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 Federação.

As análises realizadas sobre o PPA 2020-2023, a LDO 2021 e a LOA 2021, bem como sobre o PES 2020-2023; a PAS 2021, os RDQAs de 2021 e o RAG 2021, sopesadas as manifestações da SES/SP¹³⁴, autorizam a concluir que:

- 55,91% das 93 metas do PES 2020-2023 estipuladas para 2021 foram alcançadas¹³⁵ (gráfico a seguir);

Gráfico 8 - Posição quanto ao alcance de metas do PES 2020-2023 para 2021



Fonte: RAG 2021

- 23 de 41 metas não alcançadas no exercício de 2021 tiveram como justificativa da SES/SP o impacto da pandemia (tabela a seguir).

Tabela 89 – Metas da PAS 2021 não cumpridas em razão da pandemia segundo a SES/SP

Descrição da Meta	Indicador para monitoramento e avaliação da Meta	Meta 2021	Resultado 2021
D1.1.1-Otimizar a utilização dos leitos hospitalares gerenciados por Organizações Sociais de Saúde (OSS)	Percentual de hospitais gerenciados por Organizações Sociais de Saúde (OSS) com taxa de ocupação acima de 80%.	73,50%	49,30%

134 Evento 60.2 do TC-005074.989.21-1

¹³⁵ As metas "D4.6.3 Desenvolver estudo para avaliar a viabilidade técnica, jurídica, estrutural, organizacional, orçamentária e financeira de um projeto para a instalação de Conselhos Locais nas unidades sob gestão estadual" e "D4.6.4 Assegurar a realização da Conferência Estadual de Saúde" são quadrienais. Na análise, para as duas metas inseridas relacionadas a pandemia de Covid 19, foi considerada a periodicidade (de apuração) anual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Descrição da Meta	Indicador para monitoramento e avaliação da Meta	Meta 2021	Resultado 2021
D1.1.2-Otimizar a utilização dos leitos dos Hospitais Gerais da Administração Direta.	Percentual de Hospitais gerais da Administração Direta com taxa de ocupação igual ou acima de 80%.	70%	69,30%
D1.2.1-Ampliar a pontuação das Unidades da Administração Direta nas avaliações do Contrato Programa.	Média da pontuação (0 a 100) alcançada pelas Unidades da Administração Direta tradicional nas avaliações trimestrais do Contrato Programa.	70	0
D.1.2.3- Monitorar as instituições participantes das Santas Casas SUSstável	Percentual de instituições participantes do programa "Santa Casa SUSstável" monitoradas.	100%	0%
D1.6.1-Suprir a necessidade de sangue e hemocomponentes nos serviços de saúde.	Percentual de disponibilidade de bolsas de sangue nas agências transfusionais.	100%	96%
D1.9.1-Identificar e implementar Centros de Referência para confirmação diagnóstica de crianças com má-formação congênita e erros inatos do metabolismo.	Centros de Referência para confirmação diagnóstica de crianças com má-formação congênita e erros inatos do metabolismo identificados e implementados.	2	0
D1.12.1- Reduzir em todos os DRS o tempo de regulação de urgência/emergência Inter hospitalar	Percentual de DRS com redução de 5% da mediana do tempo (em minutos) de regulação de urgência/emergência inter hospitalar.	80%	13%
D2.1.1-Reduzir a mortalidade materna no Estado de São Paulo.	Razão de mortalidade materna	42,34	49,95
D2.2.1-Melhorar a cobertura do Rastreamento de câncer de colo de útero na população feminina na faixa etária de 25 a 64 anos com cobertura SUS.	Cobertura do Rastreamento de câncer de colo de útero na população feminina na faixa etária de 25 a 64 anos com cobertura SUS.	0,73	0,5
D2.6.1 Ampliar o número de cursos de capacitação para trabalhadores da saúde na temática Saúde da População Negra.	Capacitação para trabalhadores da saúde na temática Saúde da População Negra.	4	0
D2.6.2 Organizar e pactuar formalmente o acesso da População Indígena as Redes de Atenção à Saúde do SUS (média e alta complexidade) nas regiões de abrangência dos 8 Departamentos Regionais de Saúde com circunscrição indígena no Estado de São Paulo (DRS 1,2,6,9,12,4,16 e 17)	Pactuação regional do acesso da população indígena aos serviços de saúde.	4	0
D3.1.2 - Ampliar o diagnóstico de Hepatite C na população de 15 a 69 anos.	Percentual de notificações de hepatite C com carga viral reagente na população de 15 a 69 anos residente no Estado de São Paulo	70%	57%
D3.1.5 - Ampliar a proporção de vacinas com cobertura vacinal preconizada no Estado de São Paulo.	Proporção de vacinas selecionadas do calendário nacional de vacinação para crianças menores de 2 anos de idade com cobertura vacinal preconizada.	25%	0
D3.1.6 - Ampliar o número de municípios que utilizam o Tratamento Diretamente Observado – TDO para Tuberculose.	Municípios com pelo menos 70% de cobertura de Tratamento Diretamente Observado (TDO) para Tuberculose.	95	57%
D3.1.8 - Elaborar e aprovar o Plano Regional da Rede de Cuidados em IST/AIDS e Hepatites Virais nas Regiões de Saúde.	Regiões de saúde com o Plano Regional da Rede de Cuidados elaborado e aprovado	10	0
D3.1.11- Assessorar tecnicamente os	Municípios tecnicamente assessorados	12.000	5.424



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



<i>Descrição da Meta</i>	<i>Indicador para monitoramento e avaliação da Meta</i>	<i>Meta 2021</i>	<i>Resultado 2021</i>
municípios no enfrentamento das epidemias de arboviroses e nas ações de vigilância e controle.	no enfrentamento das epidemias de arboviroses e nas ações de vigilância e controle.		
D3.2.3- Inspeccionar os locais de trabalho com ocorrência de casos prioritários de agravos à saúde do trabalhador, notificados no Sistema de Informações de Agravos de Notificação – Sinan	Percentual de locais de trabalho com ocorrência de casos prioritários de agravos à saúde do trabalhador inspeccionados.	100%	14,02%
D3.2.4 – Ampliar as ações para controle de risco e dos agravos à saúde da população associados ao agrotóxico.	Ações de controle de risco de exposição e intoxicação da população por agrotóxicos	9	7
D5.1.2- Especializar profissionais da área da saúde, exceto Médicos, para as instituições de saúde.	Profissionais especializados.	600	358
D5.1.3- Formar profissionais de nível médio para as instituições de saúde.	Profissionais de nível médio formados.	1.100	141
D5.1.4- Capacitar profissionais na área da saúde com recursos de Educação Permanente, em parceria com o Ministério da Saúde, em conformidade com o Plano Estadual de Educação Permanente em Saúde de São Paulo 2020-2023.	Profissionais capacitados com recursos de Educação Permanente.	2.200	0
D5.2.2-Realizar ações de segurança e saúde do trabalhador e de qualidade de vida aos servidores das unidades da administração direta da SES/SP	Ações de segurança e saúde do trabalhador e de qualidade de vida desenvolvidas.	5	3
D5.4.8- Implantar o sistema de informática (S4SP) para a gestão hospitalar	Hospitais com sistema S4SP implantado.	5	0

Fonte: RAG 2021

- relacionado a meta “D3.1.5 - Ampliar a proporção de vacinas com cobertura vacinal preconizada no Estado de São Paulo” (tabela anterior), a fiscalização operacional¹³⁶sobre a ação 4124 – imunização da população humana, inserida no programa 0932 – vigilância em saúde, concluiu que, desde 2019, o Estado de São Paulo não atinge a meta de cobertura vacinal dos imunobiológicos destinados a crianças menores de um ano de idade. Referida conclusão contempla três vacinas (Pentavalente, Pneumocócica e Poliomielite) dentre as quatro consideradas na meta;

- 18 de 41 metas não alcançadas no exercício de 2021 não tiveram menção a pandemia na justificativa (tabela a seguir);

¹³⁶ TC-022694.989.21-1 - Fiscalização de natureza operacional sobre a Ação 4124 – Imunização da População Humana, inserida no Programa 0932 – Vigilância em Saúde



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 90 – Metas da PAS 2021 não cumpridas e sem menção de impacto da pandemia na justificativa pela SES/SP

<i>Descrição da Meta</i>	<i>Indicador para monitoramento e avaliação da Meta</i>	<i>Meta 2021</i>	<i>Resultado 2021</i>
D.1.2.6-Melhorar a satisfação dos usuários atendidos nas unidades conveniadas (convênios assistenciais)	Taxa de satisfação dos usuários atendidos nas unidades conveniadas (convênios assistenciais).	85%	0%
D.1.3.1- Ampliar o acesso aos medicamentos padronizados no SUS pela população.	Taxa de acesso aos medicamentos padronizados pela população.	87,50%	86,80%
D1.5.1-Disponibilizar medicamentos demandados pela Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo – SES/SP, de produção FURP.	Percentual de atendimento pela FURP da demanda de produção de medicamentos para a Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES/SP).	98,50%	64,04%
D1.8.1-Apoiar financeiramente os municípios com maiores vulnerabilidades econômicas sociais para auxiliar no custeio da Saúde Bucal por meio do Programa “Sorria São Paulo”.	Municípios com maiores vulnerabilidades econômicas sociais apoiados financeiramente para custeio da Saúde Bucal por meio do Programa “Sorria São Paulo”.	411	346
D2.2.2-Melhorar a cobertura do rastreamento para o câncer de mama na população feminina na faixa etária de 50 a 69 anos com cobertura SUS.	Cobertura do rastreamento para o câncer de mama na população feminina na faixa etária de 50 a 69 anos com cobertura SUS.	0,6	0,39
D2.4.1-Ampliar o número de hospitais paulistas com o selo inicial do Programa “Hospital Amigo do Idoso”.	Hospitais paulistas com o selo inicial do Programa “Hospital Amigo do Idoso”.	70	64
D2.6.4 Ampliar a oferta de hormonização para pessoas transexuais.	RRAS com serviços oferecendo hormonização para pessoas transexuais	11	9
D3.1.9- Ampliar e organizar as sub redes e/ou laboratórios de referência por agravos/programas prioritários da Vigilância em Saúde.	Sub redes e/ou laboratórios de referência por agravos/programas prioritários da Vigilância em Saúde organizados.	2	1
D3.1.13- Notificar e investigar casos de Paralisias Flácidas Agudas (PFA) em menores de 15 anos de idade para monitoramento da erradicação da poliomielite selvagem.	Taxa de notificação de casos de PFA em menores de 15 anos.	1	0,58
D3.2.1- Auditar os municípios das regiões metropolitanas, com mais de 100 mil habitantes, em relação à implantação da gestão de qualidade nos serviços de vigilância sanitária.	Percentual de Serviços Municipais de Vigilância Sanitária com Sistema de Gestão de Qualidade auditados	14%	0%
D4.1.1-Construir nova estrutura para funcionamento do Centro de Referência da Saúde da Mulher.	Percentual de construção do novo Centro de Referência da Saúde da Mulher.	90%	88%
D4.1.3-Realizar reformas e adaptações nas unidades hospitalares e ambulatoriais para torná-las acessíveis à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.	Percentual de unidades reformadas e adaptadas para acessibilidade.	15%	14,90%
D5.1.1-Formar Médicos por meio do Programa de Residência Médica para as instituições de saúde.	Médicos residentes formados.	6.720	2.575
D5.3.2- Revisar as estruturas organizacionais e readequar os	Percentual de estruturas organizacionais da SES/SP revisadas	5%	0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



<i>Descrição da Meta</i>	<i>Indicador para monitoramento e avaliação da Meta</i>	<i>Meta 2021</i>	<i>Resultado 2021</i>
cargos da SES/SP, conforme solicitação do Gabinete do Secretário (GS).	por solicitação do Gabinete do Secretário (GS).		
D5.4.4- Viabilizar agendamento de consultas médicas, exames e procedimentos clínicos por meio do aplicativo Hora Marcada	Transações realizadas no aplicativo Hora Marcada.	200.000	0
D5.4.5- Realizar interconsultas de especialidades, por meio do Programa Multisaúde.	Pacientes atendidos pelo Programa Multisaúde.	50.000	0
D5.4.6- Estruturar o prontuário resumido do paciente, organizados por evento clínico.	Cidadãos com histórico clínico digital.	700.000	0
D5.4.7- Realizar análise com formulação de proposta de plano de intervenção em processos estratégicos.	Casos de análise com formulação de proposta de plano de intervenção em processos estratégicos.	1	0

Fonte: RAG 2021

- 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 2021¹³⁷.

2 CUMPRIMENTO DAS METAS PARA A SAÚDE ESTABELECIDAS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A avaliação quanto ao alcance das metas para a saúde estabelecidas na LDO integra uma das ênfases exigidas na fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012 (conforme dispõe o art. 38, II).

É de se esperar, tendo como parâmetro o art. 31 da Lei nº 8.080/1990, que o orçamento estadual destinará e aplicará os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) 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 sobre a LDO 2021 e a LOA 2021, bem como sobre o documento “PPA 2020 - 2023 AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO PROGRAMA ACUMULADO ATÉ 2021”¹³⁸, autorizam a concluir que:

¹³⁷ Na justificativa para a meta na RAG 2021 constou: “O Projeto Hora Marcada foi descontinuado, já solicitado a exclusão do PPA”.

¹³⁸ Evento 61.8 a 16 do TC 5075.989.21-0 - Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira - Contas do Governador



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 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 (tabela a seguir);

Tabela 91 – Metas da LDO 2021 não presentes na LOA 2021

<i>Órgão</i>	<i>Programa</i>	<i>Ação</i>	<i>INDICADOR</i>	<i>META LDO 2021</i>
09000 - SECRETARIA DA SAÚDE	0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO	5532 - ATENDIMENTO AMBULATORIAL E HOSPITALAR EM UNIDADES CONTRATADAS/CONVENIADAS	ÍNDICE DE SATISFAÇÃO DO USUÁRIO (%)	70
09000 - SECRETARIA DA SAÚDE	0933 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE	8327 - PRODUIR PARECERES TÉCNICOS CIENTÍFICOS E SÍNTESES DE EVIDÊNCIAS	NÚMERO DE PARECERES TÉCNICO-CIENTÍFICOS E SÍNTESES DE EVIDÊNCIAS PRODUZIDAS (unidade)	6
		2602 - AGENDAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS CLÍNICOS - HORA MARCADA	NÚMERO DE ACESSOS ATRAVÉS DO LOGIN AO APLICATIVO HORA MARCADA (unidade)	300.000
		2603 - ATENDIMENTO MÉDICO VIRTUAL - TELEMEDICINA	QUANTIDADE DE PACIENTES ATENDIDOS ATRAVÉS DO MULTISAÚDE (unidade)	192.000
		2604 - HISTÓRIA CLÍNICA DIGITAL	NÚMERO DE ACESSOS AO VISUALIZADOR CLÍNICO (unidade)	20.000
09000 - SECRETARIA DA SAÚDE	0935 - PRODUÇÃO E FORNECIMENTO DE VACINAS, SOROS, MEDICAMENTOS, SANGUE E HEMODERIVADOS	6265 - UNIDADES FARMACOTECNICAS ENTREGUES PELA IF AMERICA BRASILIENSE.	NÚMERO DE UNIDADES FARMACOTÉCNICAS ENTREGUES EM ATENDIMENTO A DEMANDA DA SES/SP (unidade)	330.000.000
09000 - SECRETARIA DA SAÚDE	0940 - FORTALECIMENTO DA GESTÃO ESTADUAL DO SUS	2605 - FERRAMENTA DIGITAL PARA NEGÓCIOS EM SAÚDE - BIG DATA SAÚDE	NÚMERO DE CASOS DE ANÁLISE COM FORMULAÇÃO DE PROPOSTA DE PLANO DE INTERVENÇÃO EM PROCESSOS ESTRATÉGICOS (unidade)	3
09000 - SECRETARIA DA SAÚDE	0942 - CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NA ÁREA DA SAÚDE	8341 - CAPACITAÇÃO DE TÉCNICOS MUNICIPAIS PARA O DESENVOLVIMENTO INFANTIL	ATUALIZAÇÃO DO ÍNDICE PAULISTA PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA - IPPI (anos)	1
			NÚMERO DE MUNICÍPIOS CAPACITADOS NO PROGRAMA SÃO PAULO PELA PRIMEIRÍSSIMA INFÂNCIA (unidade)	76
09000 - SECRETARIA DA SAÚDE	0944 - RECOMEÇO: UMA VIDA SEM DROGAS	6184 - PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE DE ENFRENTAMENTO AO CRACK - "RECOMEÇO"	NÚMERO DE ATENDIMENTOS AMBULATORIAIS DECORRENTES DAS NECESSIDADES DE SAÚDE DEVIDO AO USO ABUSIVO OU	1.862.226



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Órgão	Programa	Ação	INDICADOR	META LDO 2021
			DEPENDÊNCIA DE SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS (unidade)	

Fonte: LDO 2021 e LOA 2021

- houve metas de indicadores de produto para saúde estabelecidas na LDO 2021 com valores inferiores na LOA 2021 (tabela a seguir).

Tabela 92 – Metas da LDO 2021 com valores inferiores na LOA 2021

Programa	Ação	INDICADOR	META LDO 2021	Meta LOA 2021
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO	6213 - APOIO À ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE - MUNICÍPIOS E ENTIDADES FILANTRÓPICAS; 6221 - SANTAS CASAS SUSTENTÁVEIS; 6273 - DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DE SAÚDE DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES	NÚMERO DE ENTIDADES FILANTRÓPICAS BENEFICIADAS (unidade)	2.090	470
0933 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE	2602 - AGENDAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS CLÍNICOS - HORA MARCADA	NÚMERO DE TRANSAÇÕES REALIZADAS NO APLICATIVO HORA MARCADA (unidade)	600.000	200.000
0933 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE	2603 - ATENDIMENTO MÉDICO VIRTUAL - TELEMEDICINA	NÚMERO DE INTERCONSULTAS REALIZADAS (unidade)	3.456.000	60.000
0935 - PRODUÇÃO E FORNECIMENTO DE VACINAS, SOROS, MEDICAMENTOS, SANGUE E HEMODERIVADOS	4192 - ATENDIMENTO HEMOTERÁPICO	NÚMERO DE BOLSAS DE CONCENTRADOS DE HEMÁCIAS PROCESSADAS (unidade)	239.500	210.400
0941 - EXPANSÃO E MODERNIZAÇÃO NA SAÚDE	2529 - CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES DE SAÚDE	QUANTIDADE DE METROS QUADRADOS CONSTRUÍDOS EM OBRAS NOVAS (m²)	32.881	18.042
0942 - CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NA ÁREA DA SAÚDE	4863 - RESIDÊNCIA MÉDICA	NÚMERO DE BOLSAS DE RESIDÊNCIA MÉDICA FINANCIADAS PELO ESTADO POR ANO (unidade)	6.720	6.315
0942 - CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NA ÁREA DA SAÚDE	6121 - CAPACITAÇÕES TÉCNICAS E ADMINISTRATIVAS	NÚMERO DE TRABALHADORES DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) CAPACITADOS (unidade)	45.124	38.424

Fonte: LDO 2021 e LOA 2021

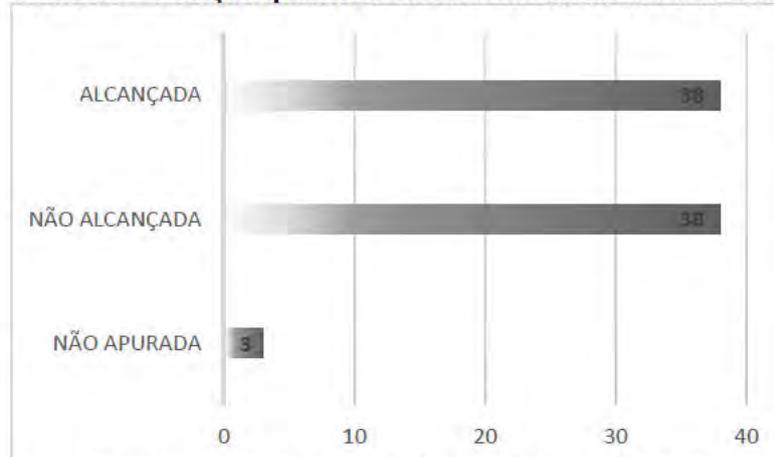
- 48% das 79 metas da LDO 2021 foram alcançadas (gráfico a seguir);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Gráfico 9 – Posição quanto ao alcance de metas da LDO 2021



Fonte: LDO 2021; Evento 61.8 a 61.16 do TC-005075.989.21-0

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

Tabela 93 – Metas da LDO 2021 não cumpridas em razão da pandemia segundo a SES/SP

INDICADOR	Meta	Resultado
CONSULTAS MÉDICAS DE ESPECIALIDADES POR HABITANTE POR ANO (unidade)	1,97	1,56
NÚMERO DE ATENDIMENTOS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES REALIZADOS PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA (unidade)	11.097.934	7.867.134
NÚMERO DE ATENDIMENTOS REALIZADOS PELA REDE LUCY MONTORO (unidade)	533.380	435.322
PERCENTUAL DE UNIDADES COM ATENDIMENTO DE MAIS DE UMA MODALIDADE DE DEFICIÊNCIA (%)	30	5,26
NÚMERO DE ATENDIMENTOS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES REALIZADOS PELAS UNIDADES GERENCIADAS PELAS OSS (unidade)	13.285.938	9.179.489
NÚMERO DE ATENDIMENTOS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES REALIZADOS POR SERVIÇOS CONTRATADOS /CONVENIADOS SOB GESTÃO ESTADUAL (unidade)	8.304.735	7.232.163
NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS (unidade)	600	27
NÚMERO DE ATENDIMENTOS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES REALIZADOS PELOS OUTROS HOSPITAIS DA ADM INDIR (unidade)	2.243.029	1.562.176
COBERTURA VACINAL DE TRÍPLICE VIRAL (SARAMPO, RUBÉOLA E CAXUMBA) EM CRIANÇAS DE 1 ANO (%)	95	62,62
PERCENTUAL DE INVESTIGAÇÃO DE CASOS DE ACIDENTES E VIOLÊNCIAS RELACIONADAS AO TRABALHO (%)	100	14,03
NÚMERO DE ASSESSORIAS FORNECIDAS AOS MUNICÍPIOS PARA VIGILÂNCIA E CONTROLE DE VETORES E HOSPEDEIROS INTERMEDIÁRIOS (unidade)	12.000	6.069
PERCENTUAL DE ENTREGA DE UNIDADES FARMACOTÉCNICAS EM RELAÇÃO ÀS UNIDADES PLANEJADAS PARA VENDA (%)	85	62,1
NÚMERO DE UNIDADES FARMACOTÉCNICAS ENTREGUES PELA FURP (unidade)	920.000.000	182.219.400
NÚMERO DE PACIENTES PARTICIPANTES DE PESQUISA ATENDIDOS COM TERAPIA CELULAR (unidade)	10	0
PERCENTUAL DE CONCLUÍNTES NO PROGRAMA DE BOLSAS PARA CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO DO CENTRO DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O SUS/SP "DR. ANTONIO GUILHERME DE SOUZA" (%)	85	38,87



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



INDICADOR	Meta	Resultado
NÚMERO DE ATENDIMENTOS AMBULATORIAIS DECORRENTES DAS NECESSIDADES DE SAÚDE DEVIDO AO USO ABUSIVO OU DEPENDÊNCIA DE SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS (unidade)	1.862.226	1.300.148

Fonte: LDO 2021; Evento 61.8 a 61.16 do TC-005075.989.21-0

- 22 de 38 metas não alcançadas da LDO 2021 não tiveram menção a pandemia na justificativa (tabela a seguir).

Tabela 94 – Metas da LDO 2021 não cumpridas e sem menção de impacto da pandemia na justificativa pela SES/SP

INDICADOR	Meta	Resultado
PARTICIPAÇÃO DAS INTERNAÇÕES EM UNIDADES HOSPITALARES SOB GESTÃO ESTADUAL NO TOTAL DE INTERNAÇÕES NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO (%)	48	44,03
TAXA DE ACESSO AOS MEDICAMENTOS PELA POPULAÇÃO CADASTRADA (%)	87,5	86,79
NÚMERO DE ENTIDADES FILANTRÓPICAS BENEFICIADAS (unidade)	2.090	206
PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS COM PLANO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O ENFRENTAMENTO DAS DOENÇAS CRÔNICAS NÃO TRANSMISSÍVEIS (%)	12	11,94
PERCENTUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO SUS/SP (%)	25	2,1
NÚMERO DE ACESSOS ATRAVÉS DO LOGIN AO APLICATIVO HORA MARCADA (unidade)	300.000	0
NÚMERO DE TRANSAÇÕES REALIZADAS NO APLICATIVO HORA MARCADA (unidade)	600.000	0
NÚMERO DE INTERCONSULTAS REALIZADAS (unidade)	3.456.000	1.618
QUANTIDADE DE PACIENTES ATENDIDOS ATRAVÉS DO MULTISAÚDE (unidade)	192.000	0
NÚMERO DE ACESSOS AO VISUALIZADOR CLÍNICO (unidade)	20.000	0
NÚMERO DE CIDADÃOS COM HISTÓRICO CLÍNICO DIGITAL (unidade)	500.000	0
PERCENTUAL DE ATENDIMENTO DA DEMANDA DE SOROS SOLICITADA AO INSTITUTO BUTANTAN PELO PROGRAMA NACIONAL DE IMUNIZAÇÃO (%)	85	59,39
NÚMERO DE FRASCOS AMPOLAS DE SOROS ENTREGUES (unidade)	550.000	326.639
NÚMERO DE UNIDADES FARMACOTÉCNICAS ENTREGUES EM ATENDIMENTO A DEMANDA DA SES/SP (unidade)	330.000.000	8.060.970
NÚMERO DE CASOS DE ANÁLISE COM FORMULAÇÃO DE PROPOSTA DE PLANO DE INTERVENÇÃO EM PROCESSOS ESTRATÉGICOS (unidade)	3	0
ÁREA CONSTRUÍDA EM OBRAS DE REFORMA, AMPLIAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES DE SAÚDE (m²)	151.520	58.790,69
QUANTIDADE DE METROS QUADRADOS CONSTRUÍDOS EM OBRAS NOVAS (metro quadrado)	32.881	0,67
QUANTIDADE DE METROS QUADRADOS REFORMADOS OU AMPLIADOS (metro quadrado)	111.602	58.686,19
NÚMERO DE BOLSAS DE RESIDÊNCIA MÉDICA FINANCIADAS PELO ESTADO POR ANO (unidade)	6.720	6.610
NÚMERO DE BOLSAS PARA CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO "LATO SENSU" OFERTADAS AO ANO (unidade)	1.176	831
PERCENTUAL DE BOLSAS PREENCHIDAS PARA CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO "LATO SENSU" AO ANO (%)	75	71,84
DIÁRIAS PAGAS PARA AÇÕES DE REINserÇÃO SOCIAL VINCULADAS À SECRETARIA ESTADUAL DA SAÚDE (unidade)	200.000	197.460

Fonte: LDO 2021; Evento 61.8 a 61.16 do TC-005075.989.21-0



3 APLICAÇÃO DOS RECURSOS MÍNIMOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

A gestão estadual declarou, no “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde”¹³⁹ e no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Anexo 12) do RREO¹⁴⁰, o **percentual de aplicação** da receita de impostos e transferências constitucionais e legais em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) **de 12,73%** para o exercício de 2021.

A síntese da apuração realizada pela gestão estadual está materializada na Tabela a seguir

Tabela 95 – 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.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais 2021¹⁴¹, o “fato de determinada despesa integrar as atribuições do SUS conforme estabelece o art. 200 da CF e a Lei nº 8.080, de 1990, não **garante**, por si só, que possa ser contabilizada no rol das ações e serviços públicos de saúde, para fins de aplicação da LC nº 141/2012”¹⁴².

A Lei Complementar nº 141/2012, define explicitamente que, **para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos**, considerar-se-ão como despesas em ações e serviços públicos de saúde aquelas que, simultaneamente:

a) **sejam voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080/1990;**

¹³⁹ Evento 48.3 do TC-005074.989.21-1

¹⁴⁰ TC 5072.989.21-3, Evento 99.30 do TC 5072.989.21-3

¹⁴¹ Aprovado pelo STN no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no § 2º do art. 50 da LRF.

¹⁴² 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. 381.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



b) sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;

c) estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde;

d) sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população;

e) sejam financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo de Saúde;

f) observem as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080/1990 e dos art. 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/2012.¹⁴³

3.1 RESPONSABILIDADE ESPECÍFICA DO SETOR DA SAÚDE

A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente¹⁴⁴.

No governo estadual paulista, a Direção do SUS é exercida pela Secretaria de Estado da Saúde (SES/SP), sob a qual está vinculado o Fundo Estadual de Saúde (FUNDES)¹⁴⁵.

As análises realizadas sobre a prestação de contas da gestão estadual, execução orçamentária, financeira e contábil obtida mediante o SIGEO e documentos e informações requisitados autorizam a concluir que:

- na apuração da aplicação dos recursos mínimos no exercício de 2021 declarada pela gestão estadual no “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” e no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Anexo 12) do RREO foram considerados R\$ 1.404.443.506,06 de despesas de outras Secretarias (21000 -

¹⁴³O Manual “Financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde” do TCE/SP sintetizou o assunto da seguinte forma: “são consideradas as despesas quando destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito, estando em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação. E, sendo de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população; bem como sendo financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.”

¹⁴⁴ Art. 9º, II, da Lei 8.080/1990

¹⁴⁵ Art. 1º, §4º, da Lei Complementar nº 204/1978



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO, 38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA, 10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO e 17000 - SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA);

Tabela 96 – Despesas de outras Secretarias na apuração da aplicação dos recursos mínimos

<i>Código Nome Tipo Administração</i>	<i>Código Nome Órgão</i>	<i>Despesa Liquidada</i>
01 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	09000 - SECRETARIA DA SAUDE	R\$ 16.786.213.807,58
01 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	R\$ 160.091.103,92
01 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	R\$ 194.670.435,90
03 - AUTARQUIA	09000 - SECRETARIA DA SAUDE	R\$ 2.771.299.797,93
03 - AUTARQUIA	10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	R\$ 862.642.034,94
03 - AUTARQUIA	18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	R\$ 600.000,00
04 - FUNDAÇÃO	09000 - SECRETARIA DA SAUDE	R\$ 188.821.934,34
04 - FUNDAÇÃO	17000 - SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA	R\$ 186.439.931,30
Total		R\$ 21.150.779.045,91

Fonte: SIGEO

- houve despesas atribuídas ao FUNDES e não realizadas diretamente pela SES/SP que não foram objeto de convênios e/ou ajustes celebrado(s) com **entidades públicas da administração indireta vinculadas a SES/SP e com órgãos e entidades públicas de outras Secretarias estaduais**, de modo a delinear a coordenação exigida no art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 e a atender (o entendimento quanto) 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/SP¹⁴⁶.

3.2 FUNDOS DE SAÚDE

As despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pelo Estado devem ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde¹⁴⁷.

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 Saúde¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Na resposta ao item 1 da Requisição DCG-1 nº 23/2022, considerando a informação na coluna "Tipo", somente houve convênios com entidades filantrópicas e prefeituras, ou seja, não contemplou convênios com entidades públicas da administração indireta vinculadas a SES/SP ou com órgãos e entidades públicas de outras Secretarias estaduais. Por sua vez, a partir da informação constante na coluna "Interessado", identificou-se convênios com entidades públicas da administração indireta vinculadas a SES/SP e com órgãos e entidades públicas de outras Secretarias estaduais que totalizaram R\$ 245.385.878,23, sendo R\$ 16.346.000,00 para órgãos e entidades públicas de outras Secretarias estaduais.

¹⁴⁷ Art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141/2012.

¹⁴⁸ 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



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.

Apesar de não mencionar expressamente “em conta especial”, a Lei Complementar Estadual nº 791/1995, em seu art. 49, alinha-se ao dispor que os recursos financeiros do SUS devem ser depositados no fundo de saúde.

Anterior a essas leis, a Lei Estadual nº 7.001/1990, que ratificou o Fundo Estadual de Saúde (FUNDES) para fins do art. 37¹⁴⁹ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado, preconizava que somente os saldos dos Fundos não ratificados deveriam ser transferidos para o Tesouro do Estado e administrados pela Secretaria da Fazenda.

A importância da segregação dos recursos de saúde da conta única do Tesouro também encontra respaldo na doutrina (excertos adiante) e visa conferir autonomia ao gestor de saúde e o não embaraço do controle social e técnico (externo e interno).

Importa acrescentar que os fundos de saúde serão movimentados através de contas especiais abertas nos bancos oficiais, sob a fiscalização dos Conselhos de Saúde, **sendo oportuno ressaltar que as autoridades das três esferas governamentais encarregada da distribuição da receita arrecadada depositarão os recursos de saúde nas referidas contas dos fundos de saúde**, pela cristalina redação do art. 34 da Lei nº 8.080/1990.

Assinale-se que o Fundo Estadual e o Fundo Municipal de Saúde devem ter CNPJ próprio (...) para que fiquem separados dos recursos da Secretaria da Fazenda, dos quais frequentemente ficam dependentes os Secretários de Saúde.

(...)

Assim, o Ministério Público deve zelar para que os Fundos de Saúde estejam em contas especiais e separadas, bem como, pelo acesso destas pelos Conselhos de Saúde¹⁵⁰ (g.n.)

Se os recursos do SUS não estiverem unificados em um só caixa, a sua dispersão embaraçará a ação fiscalizadora do conselho de saúde.¹⁵¹

Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2021. p. 391/392.

¹⁴⁹ Artigo 37 -Os fundos existentes na data da promulgação desta Constituição extinguir-se-ão, se não forem ratificados pela Assembleia Legislativa no prazo de um ano.

¹⁵⁰ Mapelli Júnior, Reynaldo. Direito Sanitário/Reynaldo Mapelli Júnior, Mário Coimbra, Yolanda Alves Pinto Serrano de Matos. – São Paulo: Ministério Público, Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cível e de Tutela Coletiva, 2012. p. 88

¹⁵¹ Santos, Lenir. SUS e a Lei Complementar 141 comentada / Lenir Santos. – Campinas, SP: Saberes Editora, 2012. p. 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



O fundo deverá trabalhar internamente com contas específicas conforme disciplina a LC 141. Nesse sentido pode-se entender que as contas específicas são para as origens dos recursos e repasses obrigatórios e voluntários (convênios): municipal, estadual e federal, uma vez que **no fundo de saúde devem estar todos os recursos destinados às ações e serviços de saúde e essa especificação persiste na nossa legislação e doutrina(...)**(g.n.)¹⁵²

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**¹⁵³ 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 101/2001¹⁵⁴.

¹⁵² Santos, Lenir. SUS e a Lei Complementar 141 comentada / Lenir Santos. – Campinas, SP: Saberes Editora, 2012. p. 85

¹⁵³ Art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012

¹⁵⁴ 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 459



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



As análises realizadas sobre a prestação de contas da gestão estadual, execução orçamentária, financeira e contábil obtida mediante o SIGEO e documentos e informações requisitados autorizam a concluir que:

- a cota atribuída ao FUNDES pela programação orçamentária inicialmente ditada pelo Decreto estadual nº 65.488, de 22 de janeiro de 2021, e atualizada pela execução orçamentária evidenciou diferenças de R\$ 1.081.955.325,00 para os 12% calculados sobre a receita proveniente de impostos e transferências (constitucionais e legais) líquida e de R\$ 2.295.997.467,91 para a despesa líquida declarada pela SES/SP no “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” e no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Anexo 12 do RREO). Ou seja: com base na cota atualizada (R\$ 18.854.781.578,00) do FUNDES (UO "09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES"), infere-se que R\$ 1.081.955.325,00 que pertenceria ao Fundo Estadual de Saúde fora para outra(s) unidade(s) orçamentária(s) e que R\$ 2.295.997.467,91 que compuseram a despesa líquida declarada pela SES/SP (de R\$ 21.150.779.045,91) utilizaram recursos de outra(s) unidade(s) orçamentária(s);

Tabela 97 – Cotas do Fundo Estadual de Saúde Inicial e Atualizada em relação aos 12% da Receita Líquida para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos em Saúde

Ano/Mês	RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA(em R\$)	12% sobre o Valor Arrecadado (em R\$)	Cota Inicial (Decreto Estadual 65.488/2021) - (em R\$)	Cota Atualizada (em R\$)
202101	15.546.437.982,00	1.865.572.558,00	1.245.877.300,00	4.451.115.578,00
202102	13.161.134.571,00	1.579.336.148,00	1.245.877.300,00	973.427.040,00
202103	13.605.840.026,00	1.632.700.803,00	1.245.877.300,00	1.017.387.268,00
202104	11.835.165.632,00	1.420.219.876,00	1.245.877.300,00	933.575.991,00
202105	12.394.435.157,00	1.487.332.219,00	1.245.877.300,00	1.753.500.605,00
202106	12.761.286.811,00	1.531.354.417,00	1.245.877.300,00	1.097.673.361,00
202107	13.507.099.043,00	1.620.851.885,00	1.245.877.300,00	1.683.696.854,00
202108	13.735.544.508,00	1.648.265.341,00	1.245.877.300,00	1.384.959.902,00
202109	13.863.123.790,00	1.663.574.855,00	1.245.877.300,00	1.268.992.286,00
202110	14.014.258.237,00	1.681.710.988,00	1.245.877.300,00	1.951.226.801,00
202111	14.751.292.478,00	1.770.155.097,00	1.245.877.300,00	955.555.159,00
202112	16.963.855.970,00	2.035.662.716,00	1.426.567.624,00	1.383.670.733,00
Total	166.139.474.205,00	19.936.736.903,00	15.131.217.924,00	18.854.781.578,00

Fonte:SIGEO

- houve incompatibilidade entre as fontes utilizadas que compuseram as receitas líquidas e as despesas líquidas declaradas no “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” e no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Anexo 12 do RREO). Pelas Tabelas 13 e 14, é possível identificar o consolidado das despesas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



em valor superior ao consolidado das receitas (destacadas em vermelho e verde) sob uma mesma fonte, bem como a utilização de fontes entre as despesas inexistentes entre as receitas (destacadas em azul);

Tabela 98 – Composição por fonte detalhada da receita líquida de 2021

<i>Código Nome Fonte Detalhada</i>	<i>Valor Arrecadado</i>
001001001 - TESOIRO-GERAL	R\$ 134.042.253.735,34
001001141 - TESOIRO - FUNDES	R\$ 0,00
001001173 - AUX.FINANC.COVID 19-SAUDE/ASS.SOC-LC 173/202	R\$ 0,00
001002007 - FUNDO DESENV.EDUCACAO BASICA-FUNDEB ⁽¹⁾	R\$ 31.481.181.868,59
001016006 - ADICIONAL ICMS-FDO EST DE COMBATE A POBREZA	R\$ 616.038.600,26
006006093 - RECURSOS DREM - EC 93/2016	R\$ 0,00
007003007 - TERMO COOP.BID-SIMA-DOACAO-ATN/MA-16719-BR	R\$ 0,00
007512062 - PROG. VARZEAS DO TIETE/BID2500-RESSARCIMENTO	R\$ 0,00
041001001 - TESOIRO SUPERAVIT-GERAL	R\$ 0,00
041001141 - TESOIRO - FUNDES - SUPERAVIT	R\$ 0,00
047512062 - PROG.VARZEAS TIETE/BID2500-RESSARCIMENTO-SUP	R\$ 0,00
081001141 - TESOIRO - FUNDES	R\$ 0,00
Total	R\$ 166.139.474.204,19

Tabela 99 – Composição por fonte detalhada da despesa líquida de 2021

<i>Código Nome Fonte Detalhada</i>	<i>Despesa Líquida</i>
001001001 - TESOIRO-GERAL	R\$ 599.999,97
001001133 - REC.TESOIRO-COVID19	R\$ 619.377.109,74
001001141 - TESOIRO - FUNDES	R\$ 17.037.284.493,25
001001173 - AUX.FINANC.COVID 19-SAUDE/ASS.SOC-LC 173/202	-R\$ 3.670,29
001001922 - RECURSOS RESOLUCAO ALESP 922/2020	R\$ 0,00
041001133 - SUPERAVIT-TESOIRO-COVID19	R\$ 392.172.192,59
041001141 - TESOIRO - FUNDES - SUPERAVIT	R\$ 1.155.429.564,66
041001173 - SUPER.AUX.FIN.COV.19-SAUDE/ASSOC.-LC173/2020	R\$ 326.824.526,39
041001922 - RECURSOS RESOLUCAO ALESP 922/2020-SUPERAV.FI	R\$ 52.208.807,55
041016006 - FDO EST DE COMBATE A POBREZA-SUPERAVIT	R\$ 0,00
041065051 - RECURSOS TESOIRO SUPERAVIT-DECRETO 65.051/20	R\$ 162.954.376,14
081001133 - INTRA-TESOIRO-COVID19	R\$ 2.358.808,28
081001141 - TESOIRO - FUNDES	R\$ 1.401.572.837,60
Total	R\$ 21.150.779.045,88

Fonte:SIGEO

⁽¹⁾ O governo estadual registrou o valor retido de ICMS para o FUNDEB nesta fonte detalhada em vez de "001001001 - TESOIRO-GERAL"

- entre as fontes de recursos utilizadas nas despesas realizadas, encontram-se as decorrentes de superávit financeiro (a exemplo de "SUPER.AUX.FIN.COV.19-SAUDE/ASSOC.-LC173/2020"¹⁵⁵, "RESOLUCAO ALESP 922/2020" e "RECURSOS TESOIRO SUPERÁVIT-DECRETO 65.051/20"), ou seja, R\$ 541.987.710,08 de recursos não integrantes da base de cálculo para fins de aplicação mínima em ações e serviços de saúde estabelecida pelo art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012;

- considerando o valor arrecadado acumulado até o 2º Quadrimestre de 2021 (de R\$ 166.524.392,49) atribuído a unidade orçamentária "09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES", fração significativa dos recursos da base de cálculo para fins de aplicação mínima em ações e serviços de saúde estabelecida pelo art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012 não

¹⁵⁵ Estes recursos não integram a base de cálculo para apuração da Saúde (item 31 da Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



transitou pela unidade orçamentária do FUNDES para dar cobertura à despesa líquida de R\$ 21.150.779.045,91 declarada pela gestão estadual no “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” e no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Anexo 12 do RREO).

Tabela 100 – Valor arrecadado em 2021 atribuído a unidade orçamentária “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES”

<i>Código Nome SubAlínea</i>	<i>Valor Arrecadado</i>
1113031 - IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE - TR	R\$ 165.671.927,76
1310011 - ALUGUEIS E ARRENDAMENTOS	R\$ 19.264,03
1321001 - REMUNERAÇÃO DE DEPOSITOS BANCARIOS	R\$ 15.917,64
1718035 - TRANSFERENCIA DE RECURSOS DO SUS - GESTAO DO	R\$ 0,00
1928029 - OUTRAS RESTITUICOES - ESPECIFICAS PARA ESTAD	R\$ 0,00
1990121 - ENCARGOS LEGAIS PELA INSCRICAO EM DIVIDA ATI	R\$ 41.871,98
1990991 - OUTRAS RECEITAS - PRIMARIAS	R\$ 775.411,08
Total	R\$ 166.524.392,49

Fonte: SIGEO

- não houve utilização da unidade orçamentária “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES” nos registros de “Código Nome UO Documento” da execução orçamentária que compõem a despesa líquida. Além disso, de acordo com a SES/SP, o FUNDES não é unidade gestora executora¹⁵⁶, apesar do estabelecido no art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012;

- não houve utilização de contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro)¹⁵⁷;

- o extrato bancário da conta bancária utilizada para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) do FUNDES não demonstra as ordens bancárias individualizadas (com identificação dos credores nos termos exigidos pelo art. 13, §4º, da Lei Complementar nº 141/2012), apenas os valores de crédito e débito¹⁵⁸;

- os Demonstrativos das “Receitas vinculadas referentes às ações e serviços de saúde por fontes de recursos de 2021” do 1º, 2º e 3º

¹⁵⁶ Evento 60.9 do TC-005074.989.21-1

¹⁵⁷ A resposta ao item 4 da Requisição DCG-1 35/2021 somente indicou conta bancária do FUNDES para recursos de origem federal: contas 19046-2 (CUSTEIO) e conta 19055-1 (INVESTIMENTO), fonte de recursos “005.500.005” e 005.600.005”; Não houve resposta ao item 5 da Requisição DCG-1 35/2021 indicando o montante de recursos do tesouro depositado nas contas bancárias do Fundo Estadual de Saúde. Nos eventos 33.10, 40.10 e 40.11 (TC 5074.989.21-1) e 56.93 (TC 4345.989.21-4) foram juntados extratos bancários das contas 19046-2 (CUSTEIO) e conta 19055-1 (INVESTIMENTO) em que são movimentados recursos de origem federal. Na prestação de contas do 3º Quadrimestre de 2021, não houve remessa da relação das contas bancárias do Fundo Estadual de Saúde, incluindo as contas com saldo zero ao final do quadrimestre, segregada em recursos próprios, recursos transferidos ao Fundo Estadual de Saúde pelo governo federal e demais recursos, acompanhada de documento emitido pela instituição financeira, do último dia do quadrimestre encerrado, comprobatório dos saldos bancários das contas do fundo, incluindo aplicações financeiras e sua composição contábil nos termos exigido pelo art. 14, IV, das Instruções Nº 01/2020 do TCESP atualizada pela Resolução Nº 11/2021

¹⁵⁸ Evento 60.9 do TC-005074.989.21-1



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Quadrimestres¹⁵⁹ consideraram a fonte detalhada “004001001” de R\$ 12.205.834.244,96 (envolvendo recursos de contribuições previdenciárias, contribuições a serviços de assistência a saúde, etc.) entre as receitas vinculadas de R\$ 21.870.224.589,28 (do inciso II, § 2º, do art. 198 da Constituição Federal), ou seja, que custearam R\$ 21.150.779.045,91 de despesas com as ações e serviços de saúde declarados pela gestão estadual, o que para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos é prática vedada nos termos do inciso X do art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012.

Tabela 101 – Recursos de contribuições previdenciárias, contribuições a serviços de assistência a saúde em “Demonstrativo das Receitas vinculadas referentes às ações e serviços de saúde por fontes de recursos de 2021”

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS VINCULADAS REFERENTES ÀS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE POR FONTE DE RECURSOS
EXERCÍCIO 2021

Complementar ao Inciso I, art. 14º das Instruções TCESP 01/2020

ESPECIFICAÇÃO	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	1º QUADRIMESTRE
Total Geral	1.748.241.378,96	1.564.629.977,80	1.753.377.924,25	1.660.585.524,71	6.726.834.805,72
Total de 1 - RECEITAS CORRENTES	1.683.358.204,81	1.427.870.574,83	1.616.885.454,39	1.504.395.457,41	6.232.509.691,44
001001133 - REC. TESOURO-COVID19	260,96	1.040,63	3.564,22	3.295.308,60	3.300.174,41
001001141 - TESOURO - FUNDES	12.220.512,30	6.470.503,99	21.770.002,65	21.108.716,87	61.569.735,81
001001173 - AUX.FINANC.COVID 19-SAUDE/ASS.SOC-IC 173/202	14.953.838,51		-14.888.951,87		64.886,64
002002516 - CONTRIB.DE SOLIDAR.AS STAS CASAS DE MISERICORDIA	1.274.727,40	1.489.641,50	1.954.119,55	1.365.096,13	6.083.584,58
003001005 - FED-INSTITUTO INFECTOLOGIA EMILIO RIBAS	207,51	164,86	287,67	320,13	980,17
003001028 - FED-INST.DANTE PAZZANESE DE CARDIOLOGIA	64.049,47	30.321,09	97.824,10	64.722,16	256.916,82
003001029 - FED-INSTITUTO ADOLFO LUTZ	147.371,88	73.210,36	128.671,61	90.062,23	439.316,08
003001030 - FED-INSTITUTO PASTEUR	861,82	694,63	1.201,02	39.520,44	42.277,91
003001031 - FED-INSTITUTO DE SAUDE	89,25	75,71	120,60	125,80	411,36
003001033 - FED-INSTITUTO BUTANTA	904,39	1.193,51	1.150,57	4.022,30	7.270,77
003001053 - FED-CENTRO REABILITACAO CASA BRANCA	14.406,04	9.399,42	811,08	652,24	25.268,78
003001054 - FED-COMPLEXO HOSPITALAR JUQUERY-FCO.ROCHA	34,38	27,31	47,66	53,03	162,38
003001058 - FED-HOSP.CUST.TRAT.PSIQ.PROF.A.T.L.-FCO.ROCH	5,72	1,59	2,76	3,07	13,14
003001099 - FDO.PENITENCIARIO DO E.S.PAULO-FUNPESP	442.790,13	553.794,31	427.359,08	1.007.696,99	2.431.640,51
003001126 - INST.ADOLFO LUTZ/NUCLEO INOV.TECN.-NIT-SS	184,03	146,18	248,67	276,73	855,61
003001133 - FUNDO ESP.DESPESA-COVID19	65.388,66	66.030,35	110.086,30	12.146.251,90	12.387.757,21
004001001 - GERAL	922.314.918,28	905.885.463,59	966.979.319,26	915.216.370,44	3.710.396.071,57
004001133 - REC.PROP.ADM.IND.-COVID19	779.590,00	588.050,44	5.030.539,97	5.179.359,56	11.577.539,97
004002414 - UEC/SUS/SP	17.699.769,28	15.162.842,17	22.115.162,17	20.589.148,89	75.566.922,51
004010059 - OUTROS SERV SAUDE - UNICAMP	26.017.910,32	21.953.541,51	19.640.304,17	19.849.649,06	87.461.405,06



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS
COORDENADORIA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA
CONTADORIA GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ANÁLISE CONTÁBIL E INFORMAÇÕES

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS VINCULADAS REFERENTES ÀS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE POR FONTE DE RECURSOS
EXERCÍCIO 2021

Complementar à Instrução TCESP nº 01/2008.

ESPECIFICAÇÃO	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	2º QUADRIMESTRE
Total Geral	1.750.999.519,32	1.730.703.825,57	1.801.963.226,79	1.950.000.198,84	7.243.666.769,51
Total de 1 - RECEITAS CORRENTES	1.648.890.297,89	1.628.436.820,85	1.656.787.744,46	1.825.622.029,87	6.759.736.893,04
001001141 - TESOURO - FUNDES	21.235.055,33	21.686.955,30	18.877.155,80	21.903.508,99	83.702.675,36
002002516 - CONTRIB.DE SOLIDAR.AS STAS CASAS DE MISERICORDIA	5.169.515,80	2.028.329,08	1.736.498,42	2.193.621,85	11.127.966,15
003001005 - FED-INSTITUTO INFECTOLOGIA EMILIO RIBAS	274,09	5,60	85.775,50	29.153,68	115.206,87
003001028 - FED-INST.DANTE PAZZANESE DE CARDIOLOGIA	64.899,04	62.801,20	63.299,20	2.451,01	193.450,45
003001029 - FED-INSTITUTO ADOLFO LUTZ	-115.005,38	90.481,94	77.963,80	143.955,89	197.396,25
003001030 - FED-INSTITUTO PASTEUR	2.394,00	2.511,35	9.487,72	1.000,58	15.403,65
003001031 - FED-INSTITUTO DE SAUDE	130,67	143,45	170,62	204,95	649,89
003001033 - FED-INSTITUTO BUTANTA	2.506,96	1.666,77	1.024,31	503,95	5.701,99
003001038 - FED-CONJUNTO HOSPITALAR DE SOROCABA			0,01		0,01
003001053 - FED-CENTRO REABILITACAO CASA BRANCA	584,41	704,92	926,50	93,91	2.309,74
003001054 - FED-COMPLEXO HOSPITALAR JUQUERY-FCO.ROCHA	152,66	0,61	-132,66	0,67	51,46
003001058 - FED-HOSP.CUST.TRAT.PSIQ.PROF.A.T.L.-FCO.ROCH	3,04	0,04	0,05	0,06	3,19
003001099 - FDO.PENITENCIARIO DO E.S.PAULO-FUNPESP	583.442,70	793.573,51	869.877,08	969.691,76	3.236.785,05
003001126 - INST.ADOLFO LUTZ/NUCLEO INOV.TECN.-NIT-SS	365,87	401,05	476,99	572,90	1.816,89
003001133 - FUNDO ESP.DESPESA-COVID19	126.284,54	324.720,79	6.033.238,49	192.818,07	6.677.061,89
004001001 - GERAL	981.295.532,68	966.593.983,59	1.003.167.276,31	967.825.648,81	3.918.882.441,57
004001133 - REC.PROP.ADM.IND.-COVID19	8.237.055,75	6.708.511,58	6.252.593,75	10.353.223,06	31.551.384,14

¹⁵⁹ Evento 9.4 (1º Quadrimestre); Evento 40.4 (2º Quadrimestre) e Evento 48.3 (3º Quadrimestre) do TC-005074.989.21-1



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS VINCULADAS REFERENTES ÀS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE POR FONTE DE RECURSOS
EXERCÍCIO 2021

Complementar à Instrução TCESP nº 01/2020.

Valores em R\$

ESPECIFICAÇÃO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	3º QUADRIMESTRE
Total Geral	1.870.967.265,86	1.948.892.225,39	1.861.192.105,57	2.218.671.417,29	7.899.723.014,09
Total de 1 - RECEITAS CORRENTES	1.735.476.142,63	1.798.973.645,55	1.713.336.347,78	2.007.040.163,88	7.254.826.299,84
001001141 - TESOURO - FUNDES	21.187.499,93	20.674.493,08	18.764.687,79	-189.906.398,59	-129.278.717,79
001001173 - AUX.FINANÇ.COVID 19-SAUDE/ASS.SOC-IC 173/202				-64.886,64	-64.886,64
002002516 - CONTRIB.DE SOLIDAR.AS STAS CASAS DE MISERICORDIA	1.712.192,78	1.711.453,40	2.100.536,48	1.875.545,38	7.399.728,04
003001005 - FED-INSTITUTO INFECTOLOGIA EMILIO RIBAS	28.065,48	21.238,22	980,39	42.837,75	93.101,84
003001028 - FED-INST.DANTE PAZZANESE DE CARDIOLOGIA	125.095,13	33.658,29	83.855,70	104.817,94	347.427,06
003001029 - FED-INSTITUTO ADOLFO LUTZ	105.660,58	101.885,56	96.037,92	120.647,78	424.231,84
003001030 - FED-INSTITUTO PASTEUR	2.723,22	641,54	2.289,31	3.249,38	8.903,45
003001031 - FED-INSTITUTO DE SAUDE	217,10	234,55	950,80	2.048,86	3.441,31
003001033 - FED-INSTITUTO BUTANTA	3.034,02	2.293,19	7.988,24	4.499,90	17.815,35
003001053 - FED-CENTRO REABILITACAO CASA BRANCA	489,19	536,84	734,05	21,43	1.781,51
003001054 - FED-COMPLEXO HOSPITALAR JIUQUERY-FCO.RDCHA	0,92	0,95	1,28	1,61	4,76
003001058 - FED-HOSP.CUST.TRAT.PSIQ.PROF.A.T.L-FCO.RDCH	0,07	0,07	0,09	0,12	0,35
003001099 - FDO.PENITENCIARIO DO E.S.PAULO-FUNPESP	821.005,99	761.968,88	929.913,59	754.319,50	3.267.207,96
003001105 - FDO.ESTADUAL DE SAUDE-FUNDES		38.500,00	61,79	-19.106,44	19.455,35
003001126 - INST.ADOLFO LUTZ/NUCLEO INOV.TECN.-NIT-SS	606,90	627,75	843,37	1.063,76	3.141,78
003001133 - FUNDO ESP.DESPESA-COVID19	473.237,04	125.177,09	379.034,39	388.305,83	1.365.754,35
004001001 - GERAL	978.249.853,44	982.206.658,72	1.061.490.295,90	1.554.606.473,67	4.576.553.281,73
004001133 - REC.PROP.ADM.IND-COVID19	10.600.637,21	29.936.625,81	1.456.628,76	2.084.626,76	36.996.007,50



Código	Nome	Código Nome Alínea	Valor Arrecadado Em R\$
004001001 - GERAL	121801 - CONTRIBUICAO DO SERVIDOR CIVIL PARA O PLANO		6.932.691.652,66
004001001 - GERAL	163002 - SERVICOS DE ASSISTENCIA A SAUDE DE SERVIDORE		1.759.027.838,85
004001001 - GERAL	121805 - CONTRIBUICAO DOS MILITARES E PENSIONISTAS PA		1.622.582.596,97
004001001 - GERAL	132100 - REMUNERACAO DE DEPOSITOS BANCARIOS		368.318.546,74
004001001 - GERAL	169099 - OUTROS SERVICOS		298.277.166,40
004001001 - GERAL	199099 - OUTRAS RECEITAS		295.794.300,35
004001001 - GERAL	192802 - RESTITUICOES - ESPECIFICAS PARA ESTADOS/DF/M		282.658.489,60
004001001 - GERAL	133201 - DELEGAÇÃO P.EXPLOR.INFRAEST.TRANSP.RODOVIARI		145.962.979,09
004001001 - GERAL	150000 - RECEITA INDUSTRIAL		81.232.099,36
004001001 - GERAL	161001 - SERVICOS ADMINISTRATIVOS E COMERCIAIS GERAIS		79.731.392,72
004001001 - GERAL	136001 - CESSAO DO DIREITO DE OPERACIONALIZACAO DE PA		66.089.229,33
004001001 - GERAL	191001 - MULTAS PREVISTAS EM LEGISLACAO ESPECIFICA		65.889.054,16
004001001 - GERAL	131001 - ALUGUEIS, ARRENDAMENTOS, FOROS, LAUDEMIOS, T		42.617.078,71
004001001 - GERAL	140000 - RECEITA AGROPECUARIA		39.533.575,14
004001001 - GERAL	112801 - TAXAS DE INSPECAO, CONTROLE E FISCALIZACAO		35.120.307,55
004001001 - GERAL	162002 - SERVICOS DE TRANSPORTE		33.116.877,45
004001001 - GERAL	133204 - DELEGACAO PARA EXPLORACAO DA INFRAESTRUTURA		16.931.262,37
004001001 - GERAL	192299 - OUTRAS RESTITUICOES		15.346.802,32
004001001 - GERAL	172810 - TRANSFERENCIA DE CONVENIOS DOS ESTADOS E DO		4.578.794,62
004001001 - GERAL	163801 - SERVICOS DE SAUDE - ESPECIFICO PARA ESTADOS/		3.814.658,05
004001001 - GERAL	174810 - OUTRAS TRANSFERENCIA DE INSTITUICOES PRIVADA		3.650.568,73
004001001 - GERAL	134501 - OUTORGA DE DIREITOS DE USO DE RECURSOS HIDRI		3.552.408,72
004001001 - GERAL	176000 - TRANSFERENCIAS DO EXTERIOR		2.348.089,23
004001001 - GERAL	192801 - INDENIZACOES- ESPECIFICAS PARA ESTADOS/DF/MU		1.476.100,35
004001001 - GERAL	112201 - TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS		1.217.951,72
004001001 - GERAL	161003 - SERVICOS DE REGISTRO, CERTIFICACAO E FISCALI		1.114.660,10
004001001 - GERAL	172899 - OUTRAS TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS		926.319,74
004001001 - GERAL	132200 - DIVIDENDOS		757.580,68
004001001 - GERAL	135001 - OUTORGA DE DIREITO DE USO OU DE EXPLORACAO D		635.817,91
004001001 - GERAL	199012 - ENCARGOS LEGAIS PELA INSCRICAO EM DIVIDA ATI		349.726,82
004001001 - GERAL	191009 - MULTAS E JUROS PREVISTOS EM CONTRATOS		155.873,46
004001001 - GERAL	192101 - INDENIZACOES POR DANOS CAUSADOS AO PATRIMONI		136.831,88
004001001 - GERAL	173899 - OUTRAS TRANSFERENCIAS DOS MUNICIPIOS		80.424,92
004001001 - GERAL	161002 - INSCRICAO EM CONCURSOS E PROCESSOS SELETIVOS		54.816,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



004001001 - GERAL	177810 - OUTRAS TRANSFERENCIA DE CONVENIOS DO EXTERIO	51.868,51
004001001 - GERAL	171803 - TRANSFERENCIA DE RECURSOS DO SISTEMA UNICO D	5.010,00
004001001 - GERAL	131099 - OUTRAS RECEITAS IMOBILIARIAS	3.043,75
004001001 - GERAL	242810 - TRANSFERENCIAS DE CONVENIOS DOS ESTADOS E DO	2.450,00
Total		12.205.834.244,96

Fonte: Evento 9.4 (1º Quadrimestre), Evento 40.4 (2º Quadrimestre); Evento 48.3 (3º Quadrimestre); SIGEO do TC-005074.989.21-1

- em 2021 não houve reuniões (sessões) e deliberações do Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES¹⁶⁰, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 204/1978. Referido Conselho, que não se confunde com o Conselho Estadual de Saúde, é responsável, segundo o Art. 4º do Decreto Estadual nº 59.455/2013, pelo gerenciamento e controle orçamentário e financeiro do FUNDES, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS/SP, inclusive pela transferência de recursos orçamentários, provenientes do Tesouro Estadual e de outras fontes de financiamento, às Unidades Orçamentárias da Administração Direta da Secretaria da Saúde; e pela descentralização de créditos orçamentários, provenientes do Tesouro Estadual, às Unidades Orçamentárias da Administração Direta e Indireta, não vinculadas institucionalmente à Secretaria da Saúde, que realizem ações e serviços de saúde no âmbito do SUS/SP;

- não houve a elaboração de Demonstrações contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Balanço Patrimonial e/ou Demonstração do Fluxo de Caixa) segregadas do Fundo Estadual de Saúde, visando atender às regras estabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001¹⁶¹.

3.3 EXCLUSÕES

Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos em saúde, a gestão estadual excluiu R\$ 1.616.945.644,41 das despesas sob a função Saúde de R\$ 22.767.724.690,32 para chegar ao montante de R\$ 21.150.779.045,91 de despesa líquida (tabela a seguir).

Considerando as análises e conclusões acima realizadas e ainda somando-se R\$ 7.113.795,00 referente a “33904816 - BOLSA DO POVO ACOLHE SAUDE (LEIS 10321E 17372)” no valor calculado pela gestão estadual

¹⁶⁰ Respostas ao item 2 da Requisição DCG-1 nº 56/2021 e da Requisição DCG-1 nº 23/2022. Levou-se em conta, para entendimento da resposta ao item 2 da Requisição DCG-1 nº 23/2022, o disposto no art. 8º B do Decreto nº 52.875, de 07/04/2008: “O Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde - FUNDES conta com uma Secretaria Executiva, dirigida pelo Coordenador de Gestão Orçamentária e Financeira, na qualidade de Secretário Executivo”.

¹⁶¹ Resposta ao item 3 da Requisição DCG-1 nº 23/2022



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



nas “Demais deduções”, por envolver transferência de renda a pessoa física e constituir-se assim em ação assistencial aludida no art. 4º, VIII, da Lei Complementar nº 141/2012, a síntese da apuração realizada pela DCG está materializada na tabela a seguir.

Tabela 102 – Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde apurado pela DCG

	Em R\$ 2021
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA	166.139.474.204,19
DESPESA BRUTA - FUNÇÃO SAÚDE ⁽¹⁾	22.767.724.690,32



EXCLUSÕES, BASES LEGAIS E JUSTIFICATIVAS	22.767.724.690,32
<p>Despesas não financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, uma vez que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - não houve utilização de contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) de acordo com o art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar 141/2012; do art. 33 da Lei nº 8.080/90; do art. 49 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995; da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 c/c Lei Estadual nº 7.001/1990; e do Manual de Demonstrativos Fiscais 2021; - houve utilização de conta bancária que não demonstra as ordens bancárias individualizadas (ou seja, com identificação dos credores nos termos exigidos pelo art. 13, §4º, da Lei Complementar nº 141/2012); - não houve utilização da unidade orçamentária “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES” (apesar de prevista na LDO e LOA 2021) nos registros de “Código Nome UO” da execução orçamentária que compõem a despesa líquida; - o valor arrecadado de R\$ 166.524.392,49 atribuído a unidade orçamentária “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE – FUNDES foi inferior a despesa líquida; - o FUNDO ESTADUAL DE SAUDE – FUNDES não é uma unidade gestora (apesar de exigido pelo art.14 da Lei Complementar 141/2012); - houve insuficiência de R\$ 2.295.997.467,91 para cota de programação orçamentária da UO “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES” em relação a despesa líquida; - houve incompatibilidade entre as fontes utilizadas que compuseram as receitas líquidas e as despesas líquidas, com despesas em valor superior ao consolidado das receitas sob uma mesma fonte, bem como a utilização de fontes entre as despesas inexistentes entre as receitas; - entre as fontes de recursos utilizadas nas despesas realizadas, encontravam-se as decorrentes de superávit financeiro (a exemplo de “SUPER.AUX.FIN.COV.19-SAUDE/ASSOC.-LC173/2020”, “RESOLUCAO ALESP 922/2020” e “RECURSOS TESOURO SUPERÁVIT-DECRETO 65.051/20”), ou seja, R\$ 541.987.710,08 de recursos não integrantes da base de cálculo para fins de aplicação mínima em ações e serviços de saúde estabelecida pelo art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012; - nos Demonstrativos das “Receitas vinculadas referentes às ações e serviços de saúde por fontes de recursos de 2021” do 1º, 2º e 3º Quadrimestres de 2021 consideraram a fonte detalhada “004001001” de R\$ 12.205.834.244,96 (envolvendo recursos de contribuições previdenciárias, contribuições a serviços de assistência a saúde, etc.) entre as receitas vinculadas de R\$ 21.870.224.589,28 (do inciso II, § 2º, do art. 198 da Constituição Federal), ou seja, que custearam R\$ 21.150.779.045,91 de despesas com as ações e serviços de saúde, o que para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos é prática vedada nos termos do inciso X do art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012; - em 2021 não houve reuniões (sessões) e deliberações do Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 204/1978. Referido Conselho, que não se confunde com o Conselho Estadual de Saúde, é responsável, segundo o Art. 4º do Decreto Estadual nº 59.455/2013, pelo gerenciamento e controle orçamentário e financeiro 	22.767.724.690,32



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



do FUNDES; – não houve a elaboração de Demonstrações contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Balanço Patrimonial e/ou Demonstração do Fluxo de Caixa) segregadas do Fundo Estadual de Saúde, visando atender às regras estabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001.	
DESPESA LÍQUIDA	0,00
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	0,0%

OU

EXCLUSÕES	3.012.156.945,47
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)	1.388.097.506,06
Cancelamento de Restos a Pagar	13.659.421,05
Insuficiência financeira	9.930.596,55
Aposentadorias e pensões	11.394.062,90
Despesa intraorçamentária	1.410.680.284,40
Contribuição para a formação do PIS/PASEP	0,00
Demais deduções ⁽²⁾	178.395.074,51
DESPESA LÍQUIDA	19.755.567.744,85
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	11,89%

OU

EXCLUSÕES	1.624.059.439,44
Cancelamento de Restos a Pagar	13.659.421,05
Insuficiência financeira	9.930.596,55
Aposentadorias e pensões	11.394.062,90
Despesa intraorçamentária	1.410.680.284,40
Contribuição para a formação do PIS/PASEP	0,00
Demais deduções ⁽²⁾	178.395.074,51
DESPESA LÍQUIDA	21.150.779.045,91
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	12,726%

Fonte: Evento 48.3 do TC-005074.989.21-1; dados extraídos do SIGEO e Resposta ao item 1 da Requisição DCG-1 nº 23/2022

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

(2) Demais deduções = Despesas relacionadas à assistência social (Programa Recomeço, Cestas Básicas, Auxílio Funeral, Bolsa do Povo, entre outras) ou de caráter não universal (IAMSPE)

Dando contornos finais, outra síntese: 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 embarçar 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).

4 TRANSFERÊNCIAS DOS RECURSOS AOS FUNDOS DE SAÚDE

O rateio dos recursos do Estado transferidos aos Municípios para ações e serviços públicos de saúde deve ser realizado segundo o critério de necessidades de saúde da população e levar em consideração as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, observada a necessidade de reduzir as desigualdades regionais, nos termos do inciso II do §3º do art. 198 da Constituição Federal¹⁶².

O documento eleito pela Lei Complementar nº 141/2012 para explicitar a metodologia de alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estadual e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, foi o Plano Estadual de Saúde¹⁶³.

Além de fazer constar no Plano Estadual de Saúde, a referida lei incumbiu ao Secretário Estadual de Saúde de manter o Conselho Estadual de Saúde e o TCESP informados sobre **o montante de recursos previsto** para transferência do Estado para os Municípios previsto neste plano¹⁶⁴.

Os recursos previstos aos municípios no Plano Estadual de Saúde devem ser objeto de transferências diretamente aos Fundos Municipais de Saúde, de forma regular e automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho de Saúde¹⁶⁵.

Somente em situações específicas, os recursos estaduais poderão ser repassados aos Fundos de Saúde por meio de transferência voluntária realizada entre o Estado e seus Municípios, todavia precedido de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres e observadas as normas de financiamento¹⁶⁶.

¹⁶² Caput do art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012

¹⁶³ § 1º do art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012

¹⁶⁴ § 2º do art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012

¹⁶⁵ art. 20 da Lei Complementar nº 141/2012

¹⁶⁶ art. 20 da Lei Complementar nº 141/2012



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Por derradeiro, o art. 43 da Lei Complementar nº 141/2012¹⁶⁷ é indicativo, uma vez que dirigida a União, de que os recursos estaduais transferidos fundo a fundo ou voluntariamente ou mediante entrega de medicamentos do Programa Dose Certa (por exemplo) aos municípios integram a cooperação financeira aludida no art. 30, VII, da Constituição Federal, e de que os repasses financeiros por meio da entrega de serviços (como a assistência dada pelos hospitais estaduais e ambulatórios aos municípios, por exemplo) não integram.

Sob esse contexto, dos R\$ 31.542.654.851,4 (custeados com recursos financeiros do SUS – recursos estaduais, federais e outros) aplicados em Ações e Serviços de Saúde em 2021, o governo estadual declarou que repassou fundo a fundo R\$ 1.577.141.920.

Tabela 103 – Recursos financeiros do SUS do Estado transferidos aos Municípios

<i>Programas</i>	<i>Nº de municípios</i>	<i>Recursos transferidos em 2021</i>	<i>Percentual em relação ao Total</i>
EMENDA / DEMANDA	645	R\$ 1.117.924.250,24	70,88%
COVID-19	245	R\$ 228.717.503,14	14,50%
ATENCAO BASICA	643	R\$ 101.680.647,00	6,45%
QUALIS MAIS	423	R\$ 40.782.312,18	2,59%
DOSE CERTA	638	R\$ 35.410.139,72	2,25%
SISTEMA PRISIONAL	44	R\$ 25.387.200,00	1,61%
GLICEMIA	644	R\$ 22.962.867,25	1,46%
SORRIA SAO PAULO	132	R\$ 2.376.000,00	0,15%
CASAS DE APOIO	8	R\$ 1.404.000,00	0,09%
RESIDENCIA TERAPEUTICA	7	R\$ 497.000,00	0,03%
Total		R\$ 1.577.141.919,53	100,00%

Fonte:Evento 56.90 do TC 4345.989.21-4

As análises realizadas sobre o PES 2020-2023 e a prestação de contas da gestão estadual autorizam a concluir que:

- não foram explicitadas a metodologia e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estadual e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, no Plano Estadual de Saúde 2020-2023, nos termos exigidos pelo art. 19, § 2º, da Lei Complementar nº 141/2012;

-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

¹⁶⁷ art. 20 da Lei Complementar nº 141/2012, § 2º: A cooperação financeira consiste na entrega de bens ou valores e no financiamento por intermédio de instituições financeiras federais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



de negociação e pactuação entre gestores (Comissões Intergestores Bipartite e Regionais) e ao Conselho Estadual de Saúde.

5 APLICAÇÃO DOS RECURSOS VINCULADOS AO SUS

A fiscalização da aplicação dos recursos vinculados ao SUS integra uma das ênfases exigidas na fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012 (conforme dispõe o art. 38, V).

O montante de despesa liquidada sob recursos financeiros do SUS (R\$ 31.542.654.851,4) em 2021, alvo deste item, considerada a função Saúde e incluindo recursos intraorçamentários, abrangem fontes de recursos estaduais, federais (oriundos de repasses obrigatórios e voluntários), operações de crédito, entre outros, que não necessariamente são movimentados pelo Fundo Estadual de Saúde.

Tabela 104 - Despesa liquidada sob recursos financeiros do SUS em 2021 por Fonte de Recurso

<i>Código Nome Fonte de Recurso</i>	<i>Despesa Liquidada</i>
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	R\$ 19.140.149.811,72
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	R\$ 19.571.981,16
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	R\$ 1.269.066,26
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	R\$ 2.469.508.593,49
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	R\$ 5.866.958.948,80
007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU	R\$ 124.658.056,44
041 - TESOURO - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO	R\$ 2.197.589.268,29
043 - F.E.D - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO	R\$ 54.305.624,88
044 - REC.PROP.ADM.IND-CRED.P/SUPERAVIT FINANCEIRO	R\$ 28.613.416,84
045 - REC.VINC.TRANSF.FEDERAL/SUPERAVIT FINANC.	R\$ 205.967.196,84
047 - REC.OPERAC. DE CREDITO-P/SUPERAVIT FINANCEIRO	R\$ 4.077.276,37
081 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR-INTRA	R\$ 1.429.985.610,31
Total	R\$ 31.542.654.851,40

Fonte: Sigeo

Desse montante, parte (2,41%) envolveu fornecimento de medicamentos, materiais de consumo e serviços em decorrência de decisão judicial no âmbito da SES/SP.

Tabela 105 – 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.CONS.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

De outra ordem, é digno de nota que, no SIGEO (Fluxo de Documentos), por volta de 21% do montante não possui identificação do credor (Tabela 19), ou seja, vem sendo viabilizado por código de inscrição genérica, como “- -” (ou nome do órgão/entidade/UO/UG devedor, se utilizado o campo “Código Credor Favorecido”) ou “PF(...)”. De acordo com a Contadoria Geral do Estado, “a utilização do código de inscrição genérica na emissão de empenhos conforme orientação da Contadoria Geral do Estado é de uso limitado a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



empenhos de folha de pagamento, de credores internacionais e em situações excepcionais condicionadas a avaliação interna da Contadoria.”¹⁶⁸

Tabela 106 - Despesa liquidada sob recursos financeiros do SUS em 2021 sem identificação de credor

<i>Código Nome Credor</i>	<i>Despesa liquidada em R\$</i>
--	5.489.647.421,88
PF8809057 - FOLHA DE FUNCIONARIOS/SERVIDORES/INATIVOS DOHOSP. DAS CLINICAS DA FAC. MED. DA USP	573.769.184,57
PF7000006 - FOLHA DE PAGAMENTO DO PESSOAL ATIVO, INATIVO E PENSIONISTAS PAGO PELA UNIDADE, COM EXCEÇÃO DAS FOLHAS PROCESSADAS PELO DDPE(DEPARTAMENTO DE DESPESA DE PESSOAL DO ESTADO).	294.561.265,44
PF7000106 - BID - BANCO INTERAMERICANO PAGTO. SERV.DIVIDA, JUROS ENC.E PRINCIPAL REF. CONTR. EXTERNOS:DV2004,2013 2030,2031,2036, 2038,2040,2041,2042,2047,2048,2049,2051,2057 E 2061.CRIADA EM 10/06/11 CONF.SOLICIT.GSGC.	92.691.531,17
PF7000071 - ACOES DE VIGILANCIA SANITARIA P/ATENDER DESPESAS C/ FISCALIZACAO/DIVULGACAO/NORMATIZACAO EOUTRAS ACOES NECESSARIAS AO CUMPRIM/ DAS LEISE NORMAS SANITARIAS.ND 339093-21 ETAPAS PAGASA SERVIDORES. USO FESIMA: OF 42/2009	13.498.499,00
PF7000028 - DESPESA C/ IMPORTACAO DE MATERIA-PRIMA, PECASDE REPOSICAO, AQUISICAO DE MAQUINAS, EQUIPAMENTOS DE RADIOCOMUNICACAO (IG CRIADA EM 11/06/2003 - ALTERADA 16/11/07)	12.633.759,20
PF7000072 - ACOES DE VIGILANCIA EPIDEMIOLOGICA PARA ATEN-DESPESAS C/ DIVULGACAO/NORMATIZACAO, CAMPANHAS DE VACINACAO E OUTRAS ACOES NECESSARIAS AO ATENDIMENTO DO PNI E SUS/SP. ND 339093-21 ETAPAS PAGAS A SERVIDORES. USO: FESIMA.	9.842.467,74
PF7000012 - PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS TAIS COMO:AUXÍLIO DOENÇA, AUXÍLIO TRANSPORTE, AUXÍLIO FUNERAL, ALIMENTACAO.	5.297.624,31
PF8090196 - UGE A NOMEAR DA SECRETARIA DA SAUDE	2.812.832,97
PF7000002 - PAGAMENTO DE DIARIAS, AJUDA DE CUSTO, REGIME DEQUILOMETRAGEM E REEMBOLSO DE CONDUÇÃO.	2.761.787,20
PF2700002 - PAGAMENTO DE BOLSA MENSAL AOS ESTAGIARIOS.	1.053.328,15
PF7000136 - TRADE INC., CALLE 53, URBANIZACION OBARRIO - EDIFICIO P.H.MMG. PISO 6, PANAMA	510.000,00
PF7000003 - PRESTACAO DE SERVICOS DE ESTAGIO OU MONITORIA POR ESTUDANTES. IG ALTERADA EM 01/08/2007 POR SOLICITACAO DA UNICAMP.	476.699,12
PF7000005 - PAGAMENTO DE TRANSPORTE COM REQUISICAO	469.242,64
PF7000010 - REMUNERACAO DE SERVIÇO EVENTUAL.	361.992,16
PF7000050 - PAGAMENTO DE PENSÃO AOS HENSENIANOS POR LISTA (OF. 51/06-DDFC, DA DIR XVII DE REGISTRO)	313.500,00
PF7000008 - PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E SENTENÇAS JUDICI- AIS DE NATUREZA ALIMENTAR,Não ALIMENTAR, TRABALHISTA E DESAPROPRIACÕES.	104.216,45
PF6000008 - PAGAMENTO DE PESSOAL - HORAS -AULA CRIADA EM 18/06/01 POR SOL. SECR. SAUDE)	86.466,40
PF8091101 - U.G.E. - FUNDACAO PARA O REMEDIO POPULAR-FURP	54.736,76
PF7000133 - 2530 MERIDIAN PARKWAY 3RD FLOOR, DURHAM, NC 27713, ESTADOS UNIDOS	33.666,15
PF7000020 - REEMBOLSO DE DESPESAS EVENTUAIS.	888,97
PF7000056 - INDENIZACAO:DEMISSAO DE SERVIDOR OU EMPREGADOIG CRIADA EM 01/08/2007 - SOLICITACAO UNICAMP	575,15
PF7000007 - REEMBOLSO DE DILIGÊNCIAS E/OU GRATIFICAÇÕES PARA OFICIAIS DE JUSTIÇA.	255,98
Total	6.500.981.941,41

Fonte: Sigeo (Fluxo de Documentos)

(1) A totalização das despesas liquidadas, até 31/12/2022, na área de assunto “Sigeo Fluxo de Documentos” foi de R\$ 31.332.503.995

¹⁶⁸ Resposta ao item “d” da REQUISICÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES nº 13/2021 – DCG-1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



De outro lado, entre os credores identificados, 49 foram destinatários de mais de 50% dos recursos aplicados vinculados ao SUS em 2021, majoritariamente composta de entidades do terceiro setor (tabela a seguir).

Tabela 107 - Montante de despesa liquidada sob recursos financeiros do SUS no acumulado até o 2º Quadrimestre de 2021 por credor

CNPJ_RAIZ	CREDOR	MONTANTE R\$	PERCENTUAL	PERCENTUAL ACUMULADO
61699567	ASSOC.PAULISTA DESENV. MEDICINA -SPDM	1.732.145.242,83	5,53%	5,53%
56577059	FUNDAÇÃO FACULDADE DE MEDICINA	1.125.744.538,75	3,59%	9,12%
61687356	SECONCI- HOSPITAL ESTADUAL DE VILA ALPINA	934.584.101,31	2,98%	12,10%
60742616	CASA DE SAÚDE SANTA MARCELINA	640.193.955,15	2,04%	14,15%
29979036	INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL	562.306.880,55	1,79%	15,94%
46230439	FUNDAÇÃO P/O DESENVOLV. MEDICO E HOSPITALAR	547.309.789,19	1,75%	17,69%
46068425	UNICAMP - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS	533.091.841,26	1,70%	19,39%
49150352	FUNDAÇÃO PIO XII	521.235.994,47	1,66%	21,05%
66518267	CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA "DR.JOAO AMORIM"	498.013.895,52	1,59%	22,64%
60003761	FUNDAÇÃO FAC.REG.MED.SJ.RIO PRETO-FUNFARME	477.782.529,74	1,52%	24,17%
57571275	FUNDAÇÃO DO ABC	471.015.810,14	1,50%	25,67%
53221255	LAR S.FRANCISCO ASSIS NA PROVIDENCIA DEUS	468.806.477,12	1,50%	27,17%
46374500	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE	467.003.718,58	1,49%	28,66%
913443	RENAULT DO BRASIL S/A	433.148.460,00	1,38%	30,04%
62779145	IRMANDADE STA CASA MISERICORDIA SAO PAULO	416.506.067,15	1,33%	31,37%
49607336	FUNDAÇÃO DE DESENVOLV. DA UNICAMP - FUNCAMP	376.556.417,34	1,20%	32,57%
57722118	FUND APOIO ENS PESQ E ASSIST-FAC.MED.R.PTO.	366.773.373,07	1,17%	33,74%
3969808	INST. SOCRATES GUANAES - HOSP. ITANHAEM	361.601.014,18	1,15%	34,90%
60747318	IAMSPE - INSTITUTO DE ASSISTENCIA MEDICA	302.251.752,90	0,96%	35,86%
13864377	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE FMS	261.863.799,10	0,84%	36,70%
20815862	INOVA SAÚDE SÃO PAULO SPE S.A.	260.575.719,74	0,83%	37,53%
9538688	INSTITUTO SIRIO LIBANES - HOSP. DO GRAJAU	229.573.673,26	0,73%	38,26%
50644053	FUNDAÇÃO ZERBINI	224.527.414,62	0,72%	38,98%
62106505	HOSPITAL CRUZ AZUL DE SAO PAULO	223.707.795,21	0,71%	39,69%
47969134	FUNDAÇÃO SANTA CASA MISERICORDIA FRANCA	222.582.822,51	0,71%	40,40%
360305	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	187.445.641,85	0,60%	41,00%
4307650	ONCO PROD. DISTRIB. DE PROD. HOSP ONCO. LTDA	184.493.943,14	0,59%	41,59%
55401178	FUNDAÇÃO INST.PESQ. EST.DE DIAG.P/IMAGEM-FIDI	162.859.093,84	0,52%	42,11%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



CNPJ_RAIZ	CREDOR	MONTANTE R\$	PERCENTUAL	PERCENTUAL ACUMULADO
61603387	CENTRO SANEAMENTO E SERVICOS AVANCADOS LTDA.	160.299.750,13	0,51%	42,62%
69034668	SODEXO PASS DO BRASIL SERVICOS E COMERCIO SA	152.628.190,33	0,49%	43,11%
60975737	SOC.BENEF.SAO CAMILO-HOSP.LEONOR M. BARROS	142.973.412,58	0,46%	43,56%
9161265	FAMAR-FUND.APOIO A FAC.MED.DE MARILIA	140.573.937,68	0,45%	44,01%
62577929	CIA PROC DADOS ESTADO SAO PAULO PRODESP	137.964.965,99	0,44%	44,45%
53725560	FUNDACAO ADIB JATENE	134.878.217,29	0,43%	44,88%
60598448	CRUZADA BAND. S. CAMILO - HOSP. ITAPEVI	126.141.358,00	0,40%	45,29%
50753755	FUNDACAO DR.AMARAL CARVALHO	124.083.666,50	0,40%	45,68%
57740490	CONSAUDE	117.977.734,81	0,38%	46,06%
47074851	FUNDACAO PADRE ALBINO - HOSP. PADRE ALBINO	117.034.710,67	0,37%	46,43%
61695227	ELETROPAULO M. ELETRICIDADE DE SAO PAULO S.A.	115.740.001,21	0,37%	46,80%
46523015	PREF. MUNICIPAL DE BARUERI	115.000.000,00	0,37%	47,17%
20815868	INOVA SAUDE SOROCABA SPE S.A.	114.107.449,20	0,36%	47,53%
47673793	ASSOC.FUNDO INCENTIVO A PESQUISA	113.472.108,07	0,36%	47,89%
43776517	CIA. SANEAMENTO BAS. DO EST. SAO PAULO SABESP	112.439.530,07	0,36%	48,25%
43535210	IRMANDADE SANTA CASA DE ANDRADINA	111.247.093,38	0,36%	48,61%
60831658	BOEHRINGER INGELHEIM DO BRASIL QUIMICA E FARM	110.356.163,54	0,35%	48,96%
43751502	SANTA CASA DE MISERICORDIA DE ARACATUBA	105.422.861,74	0,34%	49,30%
72957814	IRM.STA.CASA MIS.VOTUPORANGA	104.314.213,66	0,33%	49,63%
45349461	ASSOCIAÇÃO HOSPITALAR BENEFICENTE DO BRASIL	93.396.025,43	0,30%	49,93%
46523239	PREF. MUN. SAO BERNARDO DO CAMPO	88.167.322,03	0,28%	50,21%

Fonte: Sigeo (Fluxo de Documentos)

⁽¹⁾ A totalização das despesas liquidadas, até 31/12/2022, na área de assunto "Sigeo Fluxo de Documentos" foi de R\$ 31.332.503.995

As análises realizadas sobre a prestação de contas da gestão estadual, execução orçamentária, financeira e contábil obtida mediante o SIGEO e documentos e informações requisitados autorizam a concluir que:

- inexistente normativo regulando a dispensa de individualização dos credores na execução orçamentária ou o uso de código de inscrição genérica¹⁶⁹.

- relacionado ao uso de inscrição genérica (lista) e ainda não justificadas ou explicadas¹⁷⁰, foram reportadas diferenças entre o relatório extraído do SIAFEM (SIGEO) com as listas de credores da folha de pagamento

¹⁶⁹ Resposta ao item "d" da REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES nº 13/2021 – DCG-1; Item 10 da Requisição DCG-1 nº 35/2021 não atendido.

¹⁷⁰ Não houve resposta ao item 5 da Requisição DCG-1 nº 22/2022 com as justificativas ou explicações para as diferenças



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



do mês de junho de 2021 (tabelas a seguir), bem como identificadas inconsistências de CPFs integrantes destas listas com a base da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Sistema de Óbitos (SISOBI)¹⁷¹;

Tabela 108 – Diferenças reportadas entre o SIAFEM e Folha de pagamento referente a SES/SP - competência: JUN/2021

Apuração de diferenças encontradas com o relatório extraído do SIAFEM (SIGEO)				
Fonte 001.001.141	RS	SIGEO	Dif.	
001	2.728.184,72	2.816.146,87	-87.962,15	Essa diferença refere-se a lançamento avulso efetuado pela UG: 090196
002	17.934.780,88	17.934.780,88	0,00	ok
006	108.321.498,32	108.321.498,33	-0,01	lançamento duplicado no siafem, este lançamento não pegou o cancelamento da despesa, somente sua reemissão de lançamento!
007	14.062.246,28	14.062.246,28	0,00	ok
009	4.207.736,14	4.207.736,14	0,00	ok
010	186.796,61	186.796,61	0,00	ok
013	164.694,27	164.694,27	0,00	
Totais	147.605.937,22	147.693.899,38	-87.962,16	

Fonte 005.500.005	RS	SIGEO	Dif.	
001	79.503,88	33.860.484,33	-33.780.980,45	Valor Avulso efetuado pela Sec. da Saúde.
002	1.416.698,72	1.416.698,72	-0,00	
006	19.087.498,94	19.087.498,94	-0,00	
007	1.014.440,44	1.014.440,44	-0,00	
009	60.443,32	60.443,32	0,00	
010	6.067,67	6.067,67	0,00	
Totais	21.664.652,97	55.445.633,42	-33.780.980,45	

Fonte: Resposta ao item 1 da Requisição DCG-1 nº 3/2022

Tabela 109 – Diferenças entre SIAFEM e Folha de pagamento referente a Secretaria de Administração Penitenciária - competência: JUN/2021

Apuração de diferenças encontradas com o relatório extraído do SIAFEM (SIGEO)				
	RS	SIGEO	DIFERENÇA	Observação
38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA				
38003 - COORD UNID PRISIONAIS REG METROPOLITANA S.P	1.332.258,35	1.332.258,35	0,00	
38004 - COORD UNID PRISIONAIS REG V PARAIBA E LITORA	700.143,96	700.143,96	0,00	
38005 - COORD UNID PRISIONAIS REG CENTRAL DO ESTADO	1.092.655,89	1.092.655,89	0,00	
38006 - COORD UNID PRISIONAIS REG NORDESTE DO ESTADO	1.430.807,76	1.431.199,62	-391,86	Lançamento duplicado no siafem, não pegou a informação do cancelamento da despesa, somente sua reemissão de lançamento!
38007 - COORD UNID PRISIONAIS DA REG OESTE DO ESTADO	1.935.982,27	1.935.982,27	0,00	
38008 - COORDENADORIA DE SAUDE DO SIST PENITENCIARIO	3.885.739,80	3.957.458,62	-71.718,82	
61390000 - GESTAO HUMANA E SEGURA DA CUSTODIA				
61390000 - GESTAO HUMANA E SEGURA DA CUSTODIA	2.755.517,78	2.827.236,90	-71.719,12	
61420000 - PROVISAO DE SERVICOS ATENCAO A SAUDE	890.721,19	890.721,19	0,00	
61460000 - SUPORTE ADMINISTRATIVO EM APLIC CUST REINTEG.	229.500,83	229.500,83	0,00	

	RS	SIGEO	DIFERENÇA	Observação
61390000 - GESTAO HUMANA E SEGURA DA CUSTODIA				
61390111 - PESSOAL CIVIL PAGO PELO DOPE	2.482.753,77	2.548.818,42	-66.064,65	Valores contabilizados diferentes do credor de folha de pagamento (PF8838000)
61390128 - PESSOAL CIVIL PAGO PELO DOPE-13 SALARIO	97.850,38	100.629,12	-2.778,74	Valores contabilizados diferentes do credor de folha de pagamento (PF8838000)
61390130 - PESSOAL CIVIL PAGO PELO DOPE-1/3 FERIAS	53.340,50	56.433,93	-3.093,43	Valores contabilizados diferentes do credor de folha de pagamento (PF8838000)
61390138 - ABONO DE PERMANENCIA	106.480,99	106.480,99	0,00	
61390226 - VENC. E VANTAGENS FIXAS DE EXERC. ANTERIORES	14.872,14	14.872,14	0,00	

Fonte: Resposta ao item 1 da Requisição DCG-1 nº 3/2022

- de autoria ainda desconhecida e pendentes de justificativa ou explicação¹⁷², foram identificados 19.665 registros no SIAFEM/SIGEO sob CPF "555.555.555-55" (não associado a servidor), relacionados a rotina de apropriação da folha de pagamento e de baixa por pagamento centralizado da folha nas unidades da administração direta;

- unidades gestoras da SES/SP registraram indevidamente despesas orçamentárias tendo como credor a SES/SP "46374500000194 - SECRETARIA DE ESTADO DA SAUDE", ou seja, sem a individualização do real credor e/ou utilização do código de inscrição genérica.

¹⁷¹ Cruzamento de dados feito no Labcontas (TCU) por meio da Audesp-1

¹⁷² Não houve recebimento da resposta ao item 1 da Requisição DCG-1 nº 22/2022 indicando a autoria dos registros no SIAFEM.



6 DESTINAÇÃO DOS RECURSOS OBTIDOS COM A ALIENAÇÃO DE ATIVOS ADQUIRIDOS COM RECURSOS VINCULADOS À SAÚDE

A fiscalização da destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde integra uma das ênfases exigidas na fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012 (conforme dispõe o art. 38, VI).

Os recursos que são movimentados pelo Fundo de Saúde se enquadram no conceito de recursos legalmente vinculados à finalidade específica citado do parágrafo único do art. 8º da LRF, que deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Além de se manterem vinculados, quando os recursos de alienação de ativos constituírem a receita de capital, estão sujeitos a vedação da aplicação no financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos (art. 44 da LRF).

Sob esse contexto legal é de se supor que a fiscalização sob a ênfase exigida deve ter o objetivo de verificar a manutenção da vinculação dos recursos de saúde anteriormente ativados para a realização de despesas de saúde.

A partir das análises realizadas sobre a execução orçamentária, financeira e contábil obtida mediante o SIGEO¹⁷³, não foram identificadas receitas de capital oriundas de alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde para o órgão “Secretaria de Saúde” e entidades vinculadas em 2021.

7 TRANSPARÊNCIA E VISIBILIDADE DA GESTÃO DA SAÚDE

O art. 31 da Lei Complementar nº 141/2012 preconiza que o órgão gestor de saúde do Estado deve dar ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade.

¹⁷³ Na prestação de contas do 3º Quadrimestre de 2021 não houve a apresentação do “demonstrativo detalhado dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde no quadrimestre encerrado” exigido pelo Art. 14, VII, das Instruções Nº 01/2020 do TCESP atualizada pela Resolução Nº 11/2021



7.1 RELATÓRIO DE GESTÃO DO SUS E AVALIAÇÃO DO CONSELHO DE SAÚDE SOBRE A GESTÃO DO SUS

A ampla divulgação a ser realizada pelo gestor de saúde deverá destacar:

- I – a comprovação do cumprimento do disposto na Lei Complementar nº 141/2012;
- II – o Relatório de Gestão do SUS;
- III – a avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS.

As análises realizadas autorizam a concluir que houve divulgação dos instrumentos de Planejamento da Saúde (PES, PAS, RAG e RDQAs) referentes ao quadriênio em curso (2020-2023), bem como dos Pareceres com avaliação do Conselho Estadual de Saúde¹⁷⁴ e das Atas das reuniões em que se deram as avaliações¹⁷⁵.

7.2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Uma das formas de assegurar a transparência e a visibilidade, além do incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão do plano de saúde (art. 31, parágrafo único), está na audiência pública na ALESP para apresentação do RDQA pelo gestor do SUS¹⁷⁶.

Sobre o tema audiência pública, o Ministério Público de Contas, assim se posicionou:

Com efeito, a prestação de contas que vem sendo realizada pelo Secretário Estadual de Saúde à Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa não se confunde com a audiência pública requerida pela LC nº 141/2012, tendo em vista que, naquele evento, o incentivo à participação popular não vem sendo assegurado (eTC-10100.989.20-1, evento 74.2, fls. 37/39). Neste viés, o mero envio de cópias das atas de tais reuniões entre Secretário Estadual e Comissão da Alesp revela-se insuficiente para fins de comprovação de observância ao mandamento legal¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Disponível em <<https://www.saude.sp.gov.br/ses/perfil/gestor/documentos-de-planejamento-em-saude/instrumentos-de-planejamento-do-sus-quadrienio-2020-a-2023/>>. Acesso em mai/2022

¹⁷⁵ Disponível em <<https://www.saude.sp.gov.br/conselho-estadual-de-saude/homepage/acesso-rapido/atas-e-pautas-do-ces/>>. Acesso em mai/2022

¹⁷⁶ Art. 36, §5º, da Lei Complementar nº 141/2012

¹⁷⁷ TC-005866.989.20, Evento 434, Parecer do Ministério Público de Contas. Contas do Governador 2020, p.120



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



De forma conclusiva, o parecer prévio deste Tribunal, sobre as contas do exercício de 2020, neste aspecto apresenta determinação ao Governador do Estado para que¹⁷⁸:

DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

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

...

5. Promova as audiências públicas na área da saúde, consoante previsto na Lei Complementar nº 141/12;

As análises realizadas autorizam a concluir que houve apresentação dos RDQAs do 1º, 2º e 3º Quadrimestres de 2021 pelo Secretário Estadual de Saúde para a Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), transmitidas pelo Canal da Alesp no Youtube¹⁷⁹, mas sem garantias de que a ALESP, organizadora da audiência¹⁸⁰, o fez sob a forma de audiência pública (com participação popular).

7.3 SIOPS

O Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (Siops) é um sistema de registro eletrônico centralizado de informações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que garante o acesso público a essas informações¹⁸¹.

Tal sistema é de alimentação e atualização permanente e obrigatória pelo Estado¹⁸², nos prazos estipulados pelo Ministério da Saúde, conforme pactuado entre os gestores do SUS, observado o disposto no art. 52 da Lei Complementar nº 101/2000¹⁸³.

Atribui-se ao gestor de saúde a responsabilidade pelo registro dos dados no Siops nos prazos definidos, assim como pela fidedignidade dos dados

¹⁷⁸ TC-005866.989.20, Evento 513, Parecer favorável à aprovação das contas, com ressalvas, determinações e recomendações.

¹⁷⁹ 1º Quadrimestre (25/05/2021): a audiência não está mais disponível (<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=422931>); 2º Quadrimestre (09/11/2021): Disponível em < <https://www.youtube.com/watch?v=ghwYJzj6t9U>> Acesso em mai/2022; 3º Quadrimestre (08/03/2022): Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=hGMqSSpzrXM>> Acesso em mai/2022.

¹⁸⁰ No evento 33.2 do TC-005074.989.21-1 consta que "A SES solicita periodicamente a ALESP, por meio de Ofício, a realização de audiência pública para a prestação de contas dos relatórios quadrimestrais de gestão, de acordo com o preconizado pela Lei Complementar nº 141/2021. Em relação à prestação de contas do 1º quadrimestre de 2021, a SES encaminhou o Ofício GS nº 239 em 05 de fevereiro de 2021. No entanto, a organização deste evento é realizada pela Comissão de Saúde da ALESP"

¹⁸¹ Art. 39 da Lei Complementar nº 141/12

¹⁸² Art. 39, § 1, I, da Lei Complementar nº 141/12

¹⁸³ Art. 39, §3º, da Lei Complementar nº 141/12



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



homologados, aos quais se conferirá fé pública para todos os fins previstos na legislação concernente¹⁸⁴.

As análises realizadas autorizam a concluir que a gestão estadual transmitiu os dados das receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde referentes a 2021 para o SIOPS.

Figura 2 - Situação de Entrega de dados de receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde ao SIOPS pelo Estado de São Paulo
SITUAÇÃO DE ENTREGA POR UF E ANO

UF: ▼
Ano: ▼

Situação de entrega por uf e ano

UF: / SP

Estado	1º Bimestre	2º Bimestre	3º Bimestre	4º Bimestre	5º Bimestre	6º Bimestre
São Paulo	X	X	X	X	X	X

Legenda:

X - Estados que informaram o SIOPS.

AJ - Estados que informaram o SIOPS (Ação Judicial).

NI - Estados que não informaram o SIOPS.

NE - Estado não existe no ano assinalado.

SB - Estado está sem balanço no ano assinalado, com processo judicial aberto.

TC - O Estado assinou o Termo de Compromisso no respectivo ano.

Fonte: Disponível em < http://siops.datasus.gov.br/hist_sitentrega_est.php>. Acesso mai/2022; Evento 60.3 do TC-005074.989.21-1

7.4 RELATÓRIOS DE AUDITORIA

O Sistema Estadual de Controladoria, a Controladoria da Secretaria da Fazenda e Planejamento, bem como a recém-criada Controladoria Geral do Estado, possuem atribuição (finalidade) de promover o incremento da transparência pública (art.49, VIII, do Decreto Estadual 57.500/2011; art. 36 do Decreto Estadual 64.152/2019; art. 14 da Lei Complementar Estadual nº 1.361/2021).

À luz da legislação vigente (art. 7º, VI, c/c art. 8º, § 2º, da Lei Federal 12.527/2011; art. 4º, II; 10, VII; art. 23, § 2º, do Decreto Estadual 58.052/2012), essa transparência compreende, entre outras, as informações relativas ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. Para essas informações, é dever a

¹⁸⁴ Art. 39, §2º, da Lei Complementar nº 141/12



transparência denominada ativa, ou seja, independentemente de requerimentos, utilizando todos os meios e instrumentos legítimos disponíveis, sendo obrigatória a divulgação em sítios (sites) oficiais da rede mundial de computadores (internet).

As análises realizadas sobre os registros administrativos requisitados e portais dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Avaliação e Auditoria do SUS autorizam a concluir que:

- não houve divulgação das auditorias concluídas (encerradas) pelo Sistema Estadual de Avaliação e Auditoria do SUS¹⁸⁵, seja pelo espaço existente no site da SES/SP¹⁸⁶ ou do DENASUS¹⁸⁷, e dos relatórios de auditoria envolvendo a gestão estadual de saúde pelo Departamento de Controle e Avaliação¹⁸⁸;

- não houve divulgação de relatórios correcionais concluídos em 2021¹⁸⁹ pela CGA¹⁹⁰.

8 FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE CONTROLADORIA E DO SISTEMA ESTADUAL DE AVALIAÇÃO E AUDITORIA DO SUS SOBRE A GESTÃO DE SAÚDE

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual encontra-se organizado pelos arts. 46 a 49 do Decreto Estadual nº 57.500/2011, sob a denominação de Sistema Estadual de Controladoria, e é exercido em especial pela Corregedoria Geral de Administração (CGA)¹⁹¹ da Secretaria de Governo e pelo Departamento de Controle e Avaliação (DCA) da Secretaria da Fazenda.

¹⁸⁵ Evento 33.12 do TC-005074.989.21-1; Resposta ao item 9 da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 40/2021.

¹⁸⁶ Site da SES/SP: <<https://www.saude.sp.gov.br/ses/perfil/gestor/homepage/acesso-rapido/auditoria/relatorios-de-auditoria/>>

¹⁸⁷ Site do Denasus: <<https://consultaauditoria.saude.gov.br/visao/pages/principal.html;jsessionid=FB53E27F853CD929790566C6BB0A5087.server-consultaauditoria-srvjpdf218?0>>

¹⁸⁸ Resposta ao item 4 da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 41/2021.

¹⁸⁹ Relatórios de atividades da CGA disponíveis em <<http://www.corregedoria.sp.gov.br/publica.aspx>>. Acesso em mai/2022.

¹⁹⁰ Relatórios correcionais da CGA disponíveis em <<http://www.corregedoria.sp.gov.br/relatorios.html>> Acesso em mai/2022.

¹⁹¹ A Controladoria Geral do Estado sucederá a Corregedoria Geral da Administração a partir da data da publicação do decreto de que trata o § 1º do artigo 16 da Lei Complementar Estadual nº 1.361/2021



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Compete ao Sistema Estadual de Controladoria executar as fiscalizações previstas no art. 70 da CF/88 e art. 32 da CE/SP, atingir as finalidades previstas no art. 74 da CF/88 e art. 35 da CE/SP e exercer, entre outras, as atribuições previstas nos art. 54 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos art. 75 e 77 da Lei 4.320/64, no art. 38 da Lei Complementar Estadual nº 709/93, no art. 113 da Lei 8.666/1993 e nos art. 37 e 38 da Lei Complementar nº 141/2012.

Embora não integre o Sistema Estadual de Controladoria, o controle técnico (concentrado) conta ainda com a atuação do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação (das ações e dos serviços de saúde)¹⁹², instituído pelo Código de Saúde do Estado (art. 45 e 46 da Lei Complementar nº 791/1995) para exercer as atribuições previstas nos art. 37, 38 e 42 da Lei Complementar nº 141/2012 e no Decreto Federal nº 1.651/95, por intermédio do Grupo Normativo de Auditoria e Controle de Saúde (GNACS) e das Comissões Técnicas de Auditoria Regional (CTAR), consoante Decreto Estadual nº 60.817/2014 c/c Resolução SS nº 9/2007.

Mediante a atuação desses Sistemas, espera-se que o controle interno (difuso e concentrado) constituído auxilie na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações, que comprometam a resolução de problemas ou o atendimento das necessidades do cidadão.

Sob essa expectativa, esta fiscalização desenvolveu avaliação do nível de controle sobre a gestão de saúde, considerando os riscos envolvidos e buscando verificar se: (i) foram orientadas a avaliar resultados (em termos de cumprimento de metas e realização de prestação de serviços); (ii) deram ênfase na fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, em especial aos temas arrolados no art. 38; (iii) ocorreram mediante integração (conjugação de esforços); e (iv) foram evidenciadas adequadamente nos RDQAs.

8.1 AÇÕES DE CONTROLE E FOCO EM RESULTADOS

A CF/88 (art. 74) e a CE/SP (art. 35) preconizam que o sistema de controle interno tem a finalidade de “comprovar a legalidade e **avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração (...), bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (g.n.)

¹⁹² Outras denominações: órgão do sistema de auditoria, controle e avaliação do SUS (Lei Complementar nº 141/2012) e componente do Sistema Nacional de Auditoria (Decreto Federal nº 1.651/1995)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A partir do art. 70 da CF/88, segundo Di Pietro citando José Afonso da Silva¹⁹³, é possível inferir que entre os aspectos a serem controlados está o **“controle de resultados de cumprimento de programas de trabalho e de metas, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços”** (g.n.)

Assim, de acordo com a legislação e a doutrina, o controle a ser praticado pelo Sistema Estadual de Controladoria deve ir além do controle jurídico e contábil-financeiro, devendo também avaliar os resultados, ou seja, avaliar o cumprimento de metas e do objetivo da ação governamental (no caso previsto nas metas anualizadas do PES e do PPA), em termos não somente monetários, mas também em termos de realização de prestação de serviços.

Por sua vez, a exigência de avaliação dos resultados se estende ao Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação. O art. 42 da Lei Complementar nº 141/2012 dispõe que os **“órgãos do sistema de auditoria, controle e avaliação do SUS (...) deverão verificar**, pelo sistema de amostragem, o cumprimento do disposto nesta Lei Complementar, além de verificar a veracidade das informações constantes do Relatório de Gestão, **com ênfase na verificação presencial dos resultados alcançados no relatório de saúde”**. Verificação a ser complementada, de acordo com art. 46 da Lei Complementar Estadual nº 791/95, pela **“avaliação do desempenho, da qualidade e da resolutividade das ações e dos serviços de saúde.”** (g.n.).

As análises realizadas na prestação de contas e nos documentos e informações requisitados autorizam a concluir que:

- o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação apresentou relatório preliminar¹⁹⁴ tendo objeto a verificação das informações constantes dos RAG 2020 e 2021 visando dar cumprimento ao art. 42 na Lei Complementar nº 141/2012, na área assistencial e financeira, baseado em roteiro do Protocolo nº 25 do DENASUS/MS, contudo sem a ênfase na verificação presencial dos resultados alcançados exigida em lei (mormente analítica). As informações de 4 metas (dentre 93) foram avaliadas pelo sistema, merecendo destaque a manifestação sobre a justificativa apresentada pela SES/SP para não alcance da meta do indicador “Ampliar a razão de exames de mamografia em mulheres de 50 a 69 anos de idade” em 2021, que foi parcialmente acatada;

¹⁹³ Di Pietro, Maria Sylvania Zanella Direito administrativo / Maria Sylvania Zanella Di Pietro. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, capítulo 17.4.3

¹⁹⁴ Eventos 56.93 e 94 do TC 4345.989.21-4



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Quadro 5 – Fases da auditoria do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS para fins do art. 42 na Lei Complementar nº 141/2012

Fase(s):

Tipo	Início	Término
Analítica	16/08/2021	22/02/2022
Execução - In loco	24/02/2022	24/02/2022
Relatório Preliminar	25/02/2022	24/03/2022
Relatório Final		

Fonte: Evento 56.93 do TC 4345.989.21-4

- o Sistema Estadual de Controladoria, por meio da CGA e DCA, não realizou quaisquer fiscalizações em 2021 de modo a averiguar os resultados alcançados pela gestão estadual de saúde¹⁹⁵.

8.2 AÇÕES DE CONTROLE EM SAÚDE E LEI COMPLEMENTAR Nº 141/2012

Segundo SANTOS¹⁹⁶,

“o Controle Externo, o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, o sistema de auditoria do SUS, o órgão de controle interno, como a Controladoria Geral da União, e o conselho de saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe a LC 141 fiscalizarão o cumprimento de suas normas, com ênfase no que diz respeito:

- à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;
- ao cumprimento das metas para saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- à aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, observadas as regras previstas nesta lei complementar;
- às transferências dos recursos aos Fundos de Saúde;
- à aplicação dos recursos vinculados ao SUS;
- à destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde.”

As análises realizadas sobre os documentos e informações requisitados autorizam a concluir que o Sistema Estadual de Controladoria, por meio da CGA e DCA, não realizou quaisquer fiscalizações em 2021 de modo a verificar o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Resposta ao item 2 da Requisição DCG-1 40/2021; Respostas ao item 1 das Requisições DCG-1 41, 42, 57, 58 e 59/2021 e 21/2022; Resposta ao item 2 da Requisição DCG-1 03/2022

¹⁹⁶ Santos, Lenir. SUS e a Lei Complementar 141 comentada / Lenir Santos. – Campinas, SP: Saberes Editora, 2012. p. 150/151

¹⁹⁷ Resposta ao item 2 da Requisição DCG-1 40/2021; Respostas ao item 1 das Requisições DCG-1 41, 42, 57, 58 e 59/2021 e 21/2022; Resposta aos itens 2 da Requisição DCG-1 03 e 21/2022



8.3 INTEGRAÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE CONTROLADORIA E SISTEMA ESTADUAL DE AUDITORIA E AVALIAÇÃO (DAS AÇÕES E DOS SERVIÇOS DE SAÚDE)

O Sistema Estadual de Controladoria tem entre as suas atribuições “**coordenar as ações que exijam integração dos órgãos e das unidades que desempenhem atividades de auditoria e correição**” (art. 49, VI, do Decreto Estadual nº 57.500/2011, g.n.). É de se supor que a coordenação pretendida promova a eficiência mediante a organização das atividades de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos ou de modo a aproveitar o ganho de escala proveniente da conjugação de esforços.

Embora o Sistema de Auditoria e Avaliação não faça parte do Sistema Estadual de Controladoria (art. 48 do Decreto Estadual nº 57.500/2011), a exigência de integração (e conseqüente coordenação) dos sistemas se faz necessária em razão das competências em comum, tais como: (i) a fiscalização da gestão da saúde (art. 37 e 38 da Lei Complementar nº 141/2012); e (ii) a avaliação técnico-científica, contábil, financeira e patrimonial do Sistema Único de Saúde (presentes no art. 6º da Lei Federal nº 8.689/1993 e art. 46 da Lei Complementar Estadual nº 791/95), por guardarem certa correspondência com o caput do art. 70 da CF/88 e do art. 32 da CE/SP.

Nesse sentido, o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação conta com a previsão de auditoria por demandas de órgãos de controle interno em manuais¹⁹⁸.

As análises realizadas sobre os RDQAs e o RAG de 2021 autorizam a concluir que não houve qualquer auditoria realizada pelo Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação em 2021 motivada por demanda de integrantes do Sistema Estadual de Controladoria.

8.4 EVIDENCIAÇÃO DAS AUDITORIAS NO RDQA

Nos termos do art. 36 da Lei Complementar nº 141/2012, o gestor do SUS deve elaborar o Relatório Detalhado referente ao quadrimestre anterior contendo, no mínimo: (i) montante e fonte dos recursos aplicados no período; (ii) **auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações**; e (iii) oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

¹⁹⁸ Princípios, diretrizes e regras da auditoria do SUS no âmbito do Ministério da Saúde (2017) e AUDITORIA DO SUS NO CONTEXTO DO SNA (2015): Disponíveis em <<https://www.saude.sp.gov.br/ses/perfil/gestor/homepage/acesso-rapido/auditoria/manuais>> Acesso em 27/02/2021.



As análises realizadas autorizam a concluir que os RDQAs do 1º, 2º e 3º Quadrimestres de 2021 não divulgaram as recomendações e determinações das auditorias realizadas ou em fase de execução.

9 SÍNTESE DO APURADO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises desenvolvidas durante a fiscalização autorizam a concluir que:

Elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual

9.1 - 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;

9.2 - o envio da PAS 2021 em 30/04/2020 e da PAS 2022 em 28/04/2021 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 28/04/2021 (respectivamente), nos termos exigidos pelo art. 36, §2º, da Lei Complementar nº 141/2012;

9.3 - houve ações orçamentárias, produtos e indicadores de produtos do PPA 2020-2023 e/ou da LDO 2021 e/ou da LOA 2021 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);

9.4 - houve ações orçamentárias, produtos e indicadores de produtos da LOA 2021 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);

9.5 - 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);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



9.6 - 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.

9.7– 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;

9.8 - 55,91% das 93 metas do PES 2020-2023 estipuladas para 2021 foram alcançadas e 23 de 41 metas não alcançadas tiveram como justificativa da SES/SP o impacto da pandemia;

9.9 - 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 2021.

Cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias

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

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

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

9.13 - 48% das 79 metas da LDO2021 foram alcançadas e 16 de 38 metas não alcançadas tiveram como justificativa da SES/SP o impacto da pandemia.

Aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde

9.14 – na apuração da aplicação dos recursos mínimos no exercício de 2021 declarada pela gestão estadual no “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” e no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Anexo 12 do RREO) foram considerados R\$ 1.404.443.506,06 de despesas de outras Secretarias (21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO, 38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA, 10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO e 17000 - SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



9.15 - houve despesas atribuídas ao FUNDES e não realizadas diretamente pela SES/SP que não foram objeto de convênios e/ou ajustes celebrado(s) com **entidades públicas da administração indireta vinculadas a SES/SP e com órgãos e entidades públicas de outras Secretarias estaduais**, de modo a delinear a coordenação exigida no art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 e a atender (o entendimento quanto) 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;

9.16 – a cota atribuída ao FUNDES pela programação orçamentária inicialmente ditada pelo Decreto estadual nº 65.488, de 22 de janeiro de 2021, e atualizada pela execução orçamentária evidenciou diferenças de R\$ 1.081.955.325,00 para os 12% calculados sobre a receita proveniente de impostos e transferências (constitucionais e legais) líquida e de R\$ 2.295.997.467,91 para a despesa líquida declarada pela SES/SP no “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” e no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Anexo 12 do RREO). Ou seja: com base na cota atualizada (R\$ 18.854.781.578,00) do FUNDES (UO "09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES"), infere-se que R\$ 1.081.955.325,00 que pertenceria ao Fundo Estadual de Saúde fora para outra(s) unidade(s) orçamentária(s) e que R\$ 2.295.997.467,91 que compuseram a despesa líquida declarada pela SES/SP (de R\$ 21.150.779.045,91) utilizaram recursos de outra(s) unidade(s) orçamentária(s)

9.17 – houve incompatibilidade entre as fontes (detalhadas) utilizadas que compõem as receitas líquidas e as despesas líquidas declaradas no “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” e no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Anexo 12 do RREO);

9.18 - entre as fontes de recursos utilizadas nas despesas realizadas, encontram-se as decorrentes de superávit financeiro (a exemplo de “SUPER.AUX.FIN.COV.19-SAUDE/ASSOC.-LC173/2020”, “RESOLUCAO ALESP 922/2020” e “RECURSOS TESOIRO SUPERÁVIT-DECRETO 65.051/20”), ou seja, R\$ 541.987.710,08 de recursos não integrantes da base de cálculo para fins de aplicação mínima em ações e serviços de saúde estabelecida pelo art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012;

9.19 - considerando o valor arrecadado acumulado em 2021 (de R\$ 166.524.392,49) atribuído a unidade orçamentária “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES”, fração significativa dos recursos da base de cálculo para fins de aplicação mínima em ações e serviços de saúde estabelecida pelo art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012 não transitou pela unidade orçamentária do FUNDES para dar cobertura à despesa líquida de R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



21.150.779.045,91 declarada pela gestão estadual no “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” e no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Anexo 12 do RREO).

9.20 - não houve utilização da unidade orçamentária “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES” nos registros de “Código Nome UO Documento” da execução orçamentária que compõem a despesa líquida. Além disso, de acordo com a SES/SP, o FUNDES não é unidade gestora executora, apesar do estabelecido no art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012;

9.21 - não houve utilização de contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro);

9.22 - o extrato bancário da conta bancária utilizada para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) do FUNDES não demonstra as ordens bancárias individualizadas (com identificação dos credores nos termos exigidos pelo art. 13, §4º, da Lei Complementar nº 141/2012), apenas os valores de crédito e débito;

9.23 - os Demonstrativos das “Receitas vinculadas referentes às ações e serviços de saúde por fontes de recursos de 2021” do 1º, 2º e 3º Quadrimestres consideraram a fonte detalhada “004001001” de R\$ 12.205.834.244.96 (envolvendo recursos de contribuições previdenciárias, contribuições a serviços de assistência a saúde, etc.) entre as receitas vinculadas de R\$ 21.870.224.589.28 (do inciso II, § 2º, do art. 198 da Constituição Federal), ou seja, que custearam R\$ 21.150.779.045,91 de despesas com as ações e serviços de saúde declarados pela gestão estadual, o que para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos é prática vedada nos termos do inciso X do art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012.

9.24 - em 2021 não houve reuniões (sessões) e deliberações do Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 204/1978. Referido Conselho, que não se confunde com o Conselho Estadual de Saúde, é responsável, segundo o Art. 4º do Decreto Estadual nº 59.455/2013, pelo gerenciamento e controle orçamentário e financeiro do FUNDES, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS/SP, inclusive pela transferência de recursos orçamentários, provenientes do Tesouro Estadual e de outras fontes de financiamento, às Unidades Orçamentárias da Administração Direta da Secretaria da Saúde; e pela descentralização de créditos orçamentários, provenientes do Tesouro Estadual, às Unidades Orçamentárias da Administração Direta e Indireta, não vinculadas institucionalmente à Secretaria da Saúde, que realizem ações e serviços de saúde no âmbito do SUS/SP;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



9.25 - não houve a elaboração de Demonstrações contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Balanço Patrimonial e/ou Demonstração do Fluxo de Caixa) segregadas do Fundo Estadual de Saúde, visando atender às regras estabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001;

9.26 – Em apertada síntese, o cálculo das despesas de saúde para fins da apuração da aplicação dos recursos mínimos pela gestão estadual (Figura a seguir) 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 embarçar 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)

	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, BASES LEGAIS E JUSTIFICATIVAS	22.767.724.690,32
<p>Despesas não financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, uma vez que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - não houve utilização de contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) de acordo com o art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar 141/2012; do art. 33 da Lei nº 8.080/90; do art. 49 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995; da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 c/c Lei Estadual nº 7.001/1990; e do Manual de Demonstrativos Fiscais 2021; - houve utilização de conta bancária que não demonstra as ordens bancárias individualizadas (ou seja, com identificação dos credores nos termos exigidos pelo art. 13, §4º, da Lei Complementar nº 141/2012); - não houve utilização da unidade orçamentária "09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES" (apesar de prevista na LDO e LOA 2021) nos registros de "Código Nome UO" da execução orçamentária que compõem a despesa líquida; - o valor arrecadado de R\$ 166.524.392,49 atribuído a unidade orçamentária "09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES" foi inferior a despesa líquida; - o FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES não é uma unidade gestora (apesar de exigido pelo art.14 da Lei Complementar 141/2012); 	22.767.724.690,32



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



<p>- houve insuficiência de R\$ 2.295.997.467,91 para cota de programação orçamentária da UO "09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES" em relação a despesa líquida;</p> <p>- houve incompatibilidade entre as fontes utilizadas que compuseram as receitas líquidas e as despesas líquidas, com despesas em valor superior ao consolidado das receitas sob uma mesma fonte, bem como a utilização de fontes entre as despesas inexistentes entre as receitas;</p> <p>- entre as fontes de recursos utilizadas nas despesas realizadas, encontravam-se as decorrentes de superávit financeiro (a exemplo de "SUPER.AUX.FIN.COV.19-SAUDE/ASSOC.-LC173/2020", "RESOLUCAO ALESP 922/2020" e "RECURSOS TESOIRO SUPERÁVIT-DECRETO 65.051/20"), ou seja, R\$ 541.987.710,08 de recursos não integrantes da base de cálculo para fins de aplicação mínima em ações e serviços de saúde estabelecida pelo art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012;</p> <p>- nos Demonstrativos das "Receitas vinculadas referentes às ações e serviços de saúde por fontes de recursos de 2021" do 1º, 2º e 3º Quadrimestres de 2021 consideraram a fonte detalhada "004001001" de R\$ 12.205.834.244,96 (envolvendo recursos de contribuições previdenciárias, contribuições a serviços de assistência a saúde, etc.) entre as receitas vinculadas de R\$ 21.870.224.589,28 (do inciso II, § 2º, do art. 198 da Constituição Federal), ou seja, que custearam R\$ 21.150.779.045,91 de despesas com as ações e serviços de saúde, o que para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos é prática vedada nos termos do inciso X do art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012;</p> <p>- em 2021 não houve reuniões (sessões) e deliberações do Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 204/1978. Referido Conselho, que não se confunde com o Conselho Estadual de Saúde, é responsável, segundo o Art. 4º do Decreto Estadual nº 59.455/2013, pelo gerenciamento e controle orçamentário e financeiro do FUNDES;</p> <p>- não houve a elaboração de Demonstrações contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Balanço Patrimonial e/ou Demonstração do Fluxo de Caixa) segregadas do Fundo Estadual de Saúde, visando atender às regras restabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001.</p>	
DESPESA LÍQUIDA	0,00
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	0,0%

OU

EXCLUSÕES	3.012.156.945,47
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)	1.388.097.506,06
Cancelamento de Restos a Pagar	13.659.421,05
Insuficiência financeira	9.930.596,55
Aposentadorias e pensões	11.394.062,90
Despesa intraorçamentária	1.410.680.284,40
Contribuição para a formação do PIS/PASEP	0,00
Demais deduções	178.395.074,51
DESPESA LÍQUIDA	19.755.567.744,85
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	11,89%

OU



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



OU

EXCLUSÕES	1.624.059.439,44
Cancelamento de Restos a Pagar	13.659.421,05
Insuficiência financeira	9.930.596,55
Aposentadorias e pensões	11.394.062,90
Despesa intraorçamentária	1.410.680.284,40
Contribuição para a formação do PIS/PASEP	0,00
Demais deduções	178.395.074,51
DESPESA LÍQUIDA	21.150.779.045,91
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	12,73%

Transferências dos recursos aos fundos de saúde

9.27 – não foram explicitadas a metodologia e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estadual e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, no Plano Estadual de Saúde 2020-2023, nos termos exigidos pelo art. 19, § 2º, da Lei Complementar nº 141/2012;

9.28 - 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.

Aplicação dos recursos vinculados ao SUS

9.29 - inexistente normativo regulando a dispensa de individualização dos credores na execução orçamentária ou o uso de código de inscrição genérica;

9.30 - relacionado ao uso de inscrição genérica (lista) e ainda não justificadas ou explicadas, foram reportadas diferenças entre o relatório extraído do SIAFEM (SIGEO) com as listas de credores da folha de pagamento do mês de junho de 2021, bem como identificadas inconsistências de CPFs integrantes destas listas com a base da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Sistema de Óbitos (SISOBI);

9.31 - de autoria ainda desconhecida e pendentes de justificativa ou explicação, foram identificados 19.665 registros no SIAFEM/SIGEO sob CPF "555.555.555-55" (não associado a servidor), relacionados a rotina de apropriação da folha de pagamento e de baixa por pagamento centralizado da folha nas unidades da administração direta;



9.32 - unidades gestoras da SES/SP registraram indevidamente despesas orçamentárias tendo como credor a SES/SP "46374500000194 - SECRETARIA DE ESTADO DA SAUDE", ou seja, sem a individualização do real credor e/ou utilização do código de inscrição genérica.

Destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde

9.33- não foram identificadas receitas de capital oriundas de alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde para o órgão "Secretaria de Saúde" e entidades vinculadas em 2021;

Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde

9.34 - houve divulgação dos instrumentos de Planejamento da Saúde (PES, PAS, RAG e RDQAs) referentes ao quadriênio em curso (2020-2023), bem como dos Pareceres com avaliação do Conselho Estadual de Saúde e das Atas das reuniões em que se deram as avaliações;

9.35 - houve apresentação dos RDQAs do 1º, 2º e 3º Quadrimestres de 2021 pelo Secretário Estadual de Saúde para a Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), transmitidas pelo Canal da Alesp no Youtube, mas sem garantias de que a ALESP, organizadora da audiência, o fez sob a forma de audiência pública (com participação popular);

9.36 - a gestão estadual transmitiu os dados das receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde referentes a 2021 para o SIOPS;

9.37 - não houve divulgação das auditorias concluídas (encerradas) pelo Sistema Estadual de Avaliação e Auditoria do SUS, seja pelo espaço existente no site da SES/SP ou do DENASUS, e dos relatórios de auditoria envolvendo a gestão estadual de saúde pelo Departamento de Controle e Avaliação;

9.38 - não houve divulgação de relatórios correccionais concluídos em 2021 pela CGA.

Fiscalização do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Avaliação e Auditoria do SUS sobre a gestão de saúde

9.39- o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação apresentou relatório preliminar tendo objeto a verificação das informações constantes dos RAG 2020 e 2021 visando dar cumprimento ao art. 42 na Lei Complementar nº 141/2012, na área assistencial e financeira, baseado em roteiro do Protocolo nº



25 do DENASUS/MS, contudo sem a ênfase na verificação presencial dos resultados alcançados exigida em lei (mormente analítica). As informações de 4 metas (dentre 93) foram avaliadas pelo sistema, merecendo destaque a manifestação sobre a justificativa apresentada pela SES/SP para não alcance da meta do indicador “Ampliar a razão de exames de mamografia em mulheres de 50 a 69 anos de idade” em 2021, que foi parcialmente acatada.

9.40- o Sistema Estadual de Controladoria, por meio da CGA e DCA, não realizou quaisquer fiscalizações em 2021 de modo a averiguar os resultados alcançados pela gestão estadual de saúde ou a verificar o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012;

9.41- os RDQAs do 1º, 2º e 3º Quadrimestres de 2021 não divulgaram as recomendações e determinações das auditorias realizadas ou em fase de execução;

9.42- não houve qualquer auditoria realizada pelo Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação em 2021 motivada por demanda de integrantes do Sistema Estadual de Controladoria.

10 PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, os autos são submetidos à consideração superior, s.m.j., com as seguintes propostas de determinações e recomendações ao governo estadual:

a) Elaborar e enviar o Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027 ao Conselho Estadual de Saúde até 15/08/2023;

b) Enviar a Programação Anual de Saúde ao Conselho Estadual de Saúde em tempo hábil para que ocorra a avaliação e aprovação antes da data de encaminhamento da LDO correspondente, nos termos exigidos pelo art. 36, §2º, da Lei Complementar nº 141/2012;

c) Utilizar o RAG para relacionar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em saúde (PES e PAS) e seu financiamento (LDO e LOA);

d) Contemplar integralmente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA;

e) Constituir contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro), nos termos exigido pelo art. 33 da Lei nº 8.080/90 e art. 49 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- f) Constituir o FUNDES em unidade gestora dos recursos, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012;
- g) Explicitar a metodologia e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estadual e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027, nos termos exigidos pelo art. 19, § 2º, da Lei Complementar nº 141/2012;
- h) Limitar o uso de código de inscrição genérica a empenhos de credores internacionais e situações excepcionais, devendo ser previstas em norma;
- i) Desenvolver funcionalidade para que as listas de CPFs e valores que compõem uma folha de pagamento sejam alimentadas no SIAFEM e conseqüentemente disponibilizadas no SIGEO;
- j) Determinar o uso no SIAFEM de CPF associado a servidor nas rotinas de apropriação da folha de pagamento e de baixa por pagamento centralizado da folha nas unidades da administração direta;
- k) Apurar as inconsistências de CPFs identificadas por esta DCG nas listas de folhas de pagamento de junho de 2021 em relação a base da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Sistema de Óbitos (SISOBI);
- l) Fiscalizar, por intermédio do Sistema Estadual de Controladoria e o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, com a ênfase exigida no seu art. 38;
- m) Divulgar, por meio da internet, os relatórios de fiscalização e auditoria oriundos do DCA (ou outro que vier a substituí-lo) e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS;
- n) Divulgar, por meio dos RDQAs, as recomendações e determinações das auditorias realizadas ou em fase de execução, conforme dispõe o Art. 36, II, da Lei Complementar nº 141/2012.

É o que submetemos à elevada consideração de Vossa Senhoria.



LISTA DE ANEXOS DO TC-5074.989.21-1

ANEXO A – Requisição DCG-1 nº 13_21(Resposta ao item 1); Requisição DCG-1 nº 35_21 (Resposta ao Item 2 e 3); Requisição DCG-1 nº 35_21 (Resposta ao Item 4); Requisição DCG-1 nº 40_22 (Resposta ao Item 2 e 9); Requisição DCG-1 nº 41_21 (Resposta ao Item 1 e 4); Requisição DCG-1 nº 42_21 (Resposta ao Item 2)

ANEXO B –Requisição DCG-1 nº _56_21 (Resposta ao Item 2 e 3)

ANEXO C- Requisição DCG-1 nº 57_21 (Resposta ao Item 1); Requisição DCG-1 nº 58_21 (Resposta ao Item 1); Requisição DCG-1 nº 59_21 (Resposta ao Item 1)

ANEXO D –Requisição DCG-1 nº 03_22 (Resposta ao Item 1)

ANEXO E –Requisição DCG-1 nº 03_22 (Resposta ao Item 1)

ANEXO F –Requisição DCG-1 nº 03_22 (Resposta ao Item 2); Requisição DCG-1 nº 21_22 (Resposta ao Item 1);Requisição DCG-1 nº 23_22 (Resposta ao Item 1);Requisição DCG-1 nº 23_22 (Resposta ao Item 2)

ANEXO G – Requisição DCG-1 nº 22_22 (Resposta)

ANEXO H– Registros do SIAFEM(Sigeo) sob CPFs (não associados a servidores) "555.555.555-55"

ANEXO I – Lista de inconsistências de CPFs identificadas por esta DCG nas listas de folhas de pagamento de junho de 2021 em relação a base da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Sistema de Óbitos (SISOBI)



XII – ACOMPANHAMENTO ESPECIAL COVID-19

Trata-se de síntese do relatório final do processo autuado especificamente com o objetivo de instruir fatos relacionados ao acompanhamento da gestão estadual das medidas de enfrentamento à pandemia decorrente do novo coronavírus (Covid-19)¹⁹⁹ e mitigação de seus efeitos, sem prejuízo de eventuais análises abrigadas em autos próprios/específicos, o que, se for o caso, será anotado no decorrer do presente. As análises se dão em continuidade às iniciadas em processo específico do exercício de 2020²⁰⁰.

Este relato objetiva informar fatos relacionados à gestão estadual das medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, em especial quanto aos aspectos de transparência, procedimentos contábeis de registro de receitas e despesas, evolução da receita tributária, realização de despesas específicas para o enfrentamento à pandemia, renúncia de receitas instituídas e/ou vigentes nesse período para essa finalidade específica, doações recebidas e avaliação das eventuais alterações orçamentárias ocorridas em decorrência das despesas não previstas na Lei Orçamentária, destinadas ao enfrentamento da crise da Covid-19.

Além disso, foram incluídas análises realizadas em 2020 e cuja reavaliação se iniciou no 2º semestre de 2021, quanto à necessária atuação do Sistema Estadual de Controle Interno sobre as ações e medidas especificamente adotadas para o enfrentamento da pandemia e análises quanto aos valores transferidos a municípios para esta mesma finalidade e sua publicização.

Esta fiscalização planejou a execução de seus trabalhos, que estão sendo efetivados remotamente, por meio de todas as ferramentas e sistemas disponíveis, de modo a permitir análises e conclusões apresentadas na presente instrução, considerando as seguintes fontes e procedimentos:

- a. Avaliação da atuação do sistema de controle interno estadual e da auditoria do SUS (por intermédio do Grupo Normativo de Auditoria e Controle de Saúde – GNACS, e das Comissões Técnicas de Auditoria Regional - CTARs, específico em ações de enfrentamento da pandemia e mitigação de seus efeitos, e conclusão quanto ao nível de confiança desta fiscalização;
- b. Realização de diversas reuniões e entrevistas com os órgãos envolvidos em cada tema objeto de fiscalização orçamentária/financeira e

¹⁹⁹ TC-005076.989.21 – Acompanhamento especial Covid-19 – exercício de 2021.

²⁰⁰ TC-015493.989.20 – Acompanhamento especial Covid-19 – exercício de 2020.



- operacional;
- c. Emissão e análise de Requisições de documentos e informações dirigidas aos órgãos e unidades do Estado;
 - d. Normas expedidas no âmbito federal e estadual regulamentando as ações de combate à pandemia citada;
 - e. Comunicados, Notas Técnicas e demais orientações exaradas por esta e. Corte de Contas;
 - f. Análise documental e de dados carreados nos sistemas disponíveis à fiscalização, tais como Sigeo, SIAFEM, Power BI, SAO entre outros;
 - g. Pesquisas aos sítios de transparência do Governo do Estado de São Paulo: Portal de divulgação “SP contra o Novo Coronavírus”²⁰¹ e portal da transparência estadual²⁰²;
 - h. Avaliação do Portal da Transparência e de páginas na internet de órgãos transferidores de recursos;
 - i. Revisão analítica dos empenhos emitidos sob a identificação “Covid” e testagem paralela em empenhos “Não Covid”;
 - j. Cruzamento de dados da execução orçamentária apurada por meio do SIAFEM/SIGEO frente às publicações no Portal da Transparência específico da Covid-19 e identificação de omissões e inconsistências; e
 - k. Outras fontes da rede mundial de computadores.

O relatório completo, consta do TC-005076.989.21 e visa apresentar as análises efetuadas pela fiscalização até o período em questão, considerando a relevância do tema, sob a ótica dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A. INFORMAÇÕES PRELIMINARES

A.1. SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA E ESTADO DE CALAMIDADE

O ano de 2020 foi marcado, mundialmente, pela pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020.

No Brasil, a situação de emergência em saúde pública foi identificada e reconhecida como de importância internacional pela Lei Federal nº

²⁰¹ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/>. Acesso em 22/02/2021.

²⁰² Disponível em: <http://www.transparencia.sp.gov.br/coronavirus.html>. Acesso em 22/02/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



13.979 de 06/02/2020. Esta lei definiu as medidas que poderiam ser adotadas pelos Estados para enfrentamento de referida emergência. Na sequência, o estado de calamidade pública foi reconhecido, nacionalmente, por meio do Decreto Legislativo nº 6 de 20/03/2020, do Congresso Nacional.

No Estado de São Paulo o Estado de Calamidade Pública foi reconhecido pelo Decreto nº 64.879 de 20/03/2020²⁰³, reconhecido pela ALESP, para efeito do artigo 65 da LC nº 101/2000 (LRF), através do Decreto Legislativo nº 2.493 de 30/03/2020, com efeitos até 31/12/2020, sem renovação até a data de encerramento deste relatório, 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.

Referido Decreto Legislativo ainda ressaltou a competência desta corte de contas em seu artigo 2º:

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

O Decreto nº 64.881 de 22/03/2020 – decretou quarentena no Estado de São Paulo consistente em restrição de atividades de maneira a evitar a possível contaminação ou propagação do coronavírus.

Por fim, o Decreto 64.994 de 28/05/2020 instituiu o Plano São Paulo e dispôs sobre a medida de quarentena, cuja vigência está estendida até 15/07/2021, conforme última alteração, até esta oportunidade²⁰⁴.

²⁰³ Decreto nº 64.879 de 20/03/2020 ainda em vigor e posteriores alterações podem ser acessadas pelo link: <https://www.al.sp.gov.br/norma/193347>.

²⁰⁴ Decreto 65.839 de 30/06/2021. Estende a medida de quarentena de que trata o Decreto nº 64.881 de 22/03/2020 e as medidas transitórias instituídas pelo Decreto nº 65.635, de 16/04/2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/quarentena/>. Acesso em 15/02/2022.



O Plano São Paulo é divulgado pelo sítio eletrônico www.saopaulo.sp.gov.br, link “Plano São Paulo”²⁰⁵.

A.2. MEDIDAS ADOTADAS PELO ESTADO

A.2.1. Formação e atuação de equipes multidisciplinares, técnicas e administrativas

Dentre as medidas adotadas pelo Governo do Estado de São Paulo (GESP) para o enfrentamento da pandemia está a formação de equipes multidisciplinares para avaliações, deliberações e acompanhamento do planejamento e das ações de enfrentamento à Covid-19:

i. Resolução SS (Secretaria da Saúde) nº 13, de 29/01/2020 – Institui o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública Estadual (COE-SP) da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo: Objetivo de assessorar a Secretaria de Estado da Saúde na organização e normatização de ações de prevenção, vigilância e controle referentes à infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV);

ii. Em 26/02/2020 institui o Centro de Contingência do Coronavírus²⁰⁶:

iii. Resolução SS (Secretaria da Saúde) nº 27 de 13/03/2020 – Dispõe sobre o Centro de Operações do Coronavírus: Atribui ao Centro de Contingência do Coronavírus, instituído pelo Governo do Estado, em 26/02/2020, a responsabilidade de auxílio no monitoramento e planejamento das ações contra a propagação do novo coronavírus, junto à Secretaria de Estado da Saúde, a quem compete a organização e normatização de ações de prevenção, vigilância e controle referentes à infecção humana pelo Coronavírus.

iv. Decreto 64.864 de 16/03/2020 – dispõe sobre a adoção de medidas de prevenção de contágio e institui o Comitê Administrativo Extraordinário Covid-19 com atribuição de assessorar o Governador do Estado em assuntos de natureza administrativa relacionados à pandemia de que trata o decreto, sendo composto por Secretário de Governo, que o presidirá; Secretário da Saúde; Secretário da Fazenda e Planejamento; Secretário de Desenvolvimento Econômico; e Procurador Geral do Estado.

²⁰⁵ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/planosp/>. Acesso em 15/02/2022.

²⁰⁶ Governo de SP cria Centro de Contingência do Coronavírus. Fonte: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sp-cria-centro-de-contingencia-do-coronavirus/>. Portal do Governo. 26/02/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Ao Comitê se atribui ainda (art. 3º, § único):

Parágrafo único - O Comitê de que trata este artigo:

1. terá como atribuições precípuas submeter ao Governador do Estado, quando caracterizada a competência privativa deste, propostas de decreto tendo por objeto a pandemia do Covid19, bem como determinar aos Secretários de Estado e dirigentes máximos das entidades da Administração indireta a adoção de medidas em seus respectivos âmbitos;
2. convidará para participar de suas reuniões agentes públicos e demais pessoas que, por seu conhecimento, possam contribuir para a consecução do objeto do colegiado;
3. funcionará, em caráter permanente, na sede do Governo (Palácio dos Bandeirantes), e terá suporte administrativo da Secretaria de Governo;
4. contará em sua composição com membros suplentes indicados pelo Titular correspondente.

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

Artigo 1º - Fica instituído Comitê Científico, subordinado ao Gabinete do Secretário de Estado da Saúde de São Paulo, órgão colegiado de caráter consultivo, técnico-científico e de assessoramento, com o objetivo de acompanhar, avaliar, propor ou aprimorar ações estratégicas relacionadas ao enfrentamento à pandemia de COVID-19.

[...]

Artigo 3º - O Comitê Gestor do SIMI terá as seguintes atribuições:

- I - **solicitar, receber e consolidar os dados e as informações públicos, coligidos por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, relacionados à disseminação da Covid-19** e à capacidade estrutural do sistema de saúde;
- II - zelar para que apenas dados e informações públicos integrem o SIMI;
- III - interpretar as informações disponibilizadas no SIMI, inclusive mediante inferências estatísticas, quando for o caso;
- IV - elaborar relatórios técnicos e científicos destinados a subsidiar o Comitê Administrativo Extraordinário Covid-19, a que se refere o artigo 3º do [Decreto nº 64.864, de 16 de março de 2020](#), e o Governador;
- V - analisar modelos de cenários da evolução da Covid-19 no Estado, elaborados pela Administração Pública ou disponibilizados por órgãos ou entidades externos;
- VI - propor a celebração de parcerias que contribuam para a geração e análise de informações relevantes para formulação e avaliação das ações de enfrentamento à Covid-19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Parágrafo único - Os relatórios a que alude o inciso IV deste artigo serão divulgados, pelo Comitê Administrativo Extraordinário Covid-19, com vistas a contribuir para o enfrentamento da pandemia, observadas as disposições da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e do [Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012](#).

[...]

vi. Resolução SS (Secretaria da Saúde) nº 131 de 19/08/2021 – Institui o Comitê Científico, junto ao Gabinete do Secretário, para apoio ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 e suas consequências, e dá providências correlatas.

Artigo 3º - O Comitê Científico tem as seguintes atribuições:

I - auxiliar no monitoramento e planejamento de ações com vistas à redução da propagação do novo coronavírus e respectivas variantes;

II - articular e coordenar a integração de diferentes fontes de conhecimento relacionadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19;

III – prestar assessoramento técnico na formulação e implementação de diretrizes e ações a serem desenvolvidas pela Secretaria da Saúde, relacionadas à COVID-19;

IV– propor a edição de normas relativas à regulamentação de procedimentos ou ações voltados ao enfrentamento da COVID-19 e suas consequências.

Quanto à participação do Conselho Estadual de Saúde nas citadas equipes e comitês multidisciplinares, a Coordenadoria de Controle e Doenças, informou, por meio do Despacho CCD/CGA nº 3170/2021, que o Comitê de apoio científico passou a atuar como Órgão colegiado de caráter consultivo, técnico-científico e de assessoramento, com o objetivo de avaliar, propor ou aprimorar ações estratégicas relacionadas ao enfrentamento à pandemia de COVID-19.

Nota-se a relevância e a importância das atribuições do Comitê Científico. Entretanto, somente a instituição do Comitê não atende o objeto da recomendação que é a participação do Conselho Estadual de Saúde nas equipes e comitês multidisciplinares, conforme descrito no Relatório de Acompanhamento Especial Covid-19 do 2º bimestre de 2021.

Relatório de Acompanhamento Especial Covid-19 (2º bimestre/2021)

[...]

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

[...]



A.2.2. Mitigação dos impactos orçamentários e Controle do Gasto

Paralelo a essas medidas, o Governo do Estado de São Paulo (GESP) providenciou normatizações com medidas econômicas cujos atos instituidores declaram o objetivo de controle do gasto público e mitigação dos efeitos negativos nas finanças públicas decorrentes do enfrentamento à pandemia.

Referidas medidas são listadas a seguir:

i. Decreto nº 64.898 de 31/03/2020 – Dispõe sobre a gestão de contratos de prestação de serviços contínuos durante a vigência da Pandemia, determinando que: Durante a vigência do estado de calamidade pública da pandemia do Covid-19, os órgãos e entidades da Administração Pública direta e autárquica deverão enviar, consolidadas por cada unidade gestora orçamentária, as informações de todas **as unidades gestoras executoras**, acerca dos contratos de prestação de serviços contínuos, em **relatório a ser apresentado ao Comitê Gestor do Gasto Público**, instituído pelo Decreto 64.065 de 02/01/2019;

ii. Decreto nº 64.936 de 13/04/2020 – Dispõe sobre medidas de redução de despesas no contexto da pandemia da Covid-19 (Novo Coronavírus), observado o Anexo que contém novos valores para dotações contingenciadas;

iii. Decreto nº 64.937 de 13/04/2020 – Dispõe sobre medidas de redução de despesas com pessoal e encargos sociais, durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da Emergência em Saúde Pública Internacional, no contexto da pandemia da Covid-19 (Novo Coronavírus).

iv. Deliberação nº 10 de 23/04/2020 do Comitê Administrativo Extraordinário Covid-19 delibera que “os órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Estado de São Paulo deverão encaminhar ao Comitê Gestor do Gasto Público, de que trata o Decreto 64.065/2019, informações relativas às contratações para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, conforme formulário disponível no sítio eletrônico da Secretaria de Governo”.

v. Lei nº 17.263 de 30/04/2020 – Autoriza a transferência à Conta Única do Tesouro Estadual de saldos positivos de fundos especiais de despesa apurados no balanço de encerramento do exercício financeiro de 2019. A Lei foi regulamentada pelo Decreto 65.051 de 07/07/2020 e a aplicação dos saldos remanescentes vem sendo acompanhada durante o exercício de 2021.



O relatório apresentado abordou e detalhou análises específicas quanto a:

B. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, CONTÁBIL E FISCAL

B.1. DAS RECEITAS DESTINADAS AO FINANCIAMENTO DO COMBATE À PANDEMIA

B.1.1. Receita – previsão, realização e controles contábeis

B.3. DAS DESPESAS EFETUADAS NO COMBATE À COVID-19

B.3.1. Diagnóstico e contextualização

B.3.2. Análise das despesas realizadas em 2021

B.3.3. Análise da evolução das Despesas e Receitas no período da pandemia

B.4. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E RESERVA DE CONTINGÊNCIA

B.5. RENÚNCIA DE RECEITAS PARA MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA PANDEMIA

B.6. DOAÇÕES RECEBIDAS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

B.6.1. Doações Informadas pela Secretaria de Governo

B.6.2. Contabilização das doações no SIGEO e SIAFEM

C. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA ESPECÍFICA RELACIONADA À PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19

C.1. Fidedignidade dos dados informados

C.2. Transparência pública específica relacionada à pandemia causada pela Covid-19

D. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO - ATUAÇÃO SOBRE AS AÇÕES E MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA COVID-19 E DE SEUS EFEITOS

E. CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19

E.1. Procedimento de fiscalização de licitações, contratos e atos jurídicos análogo pelo TCESP

E.2. Segregação de funções da fiscalização nas contas estaduais

E.3. Representação parlamentar para apuração de supostas irregularidades nas ações de enfrentamento da Covid-19

E.4. Apuração de supostas irregularidades nas ações de enfrentamento da



Covid-19

E.5. Acompanhamentos realizados pelo Ministério Público

Do exposto, as conclusões e sínteses são apresentadas na sequência.

O ano de 2020 foi marcado, mundialmente, pela pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020.

No Estado de São Paulo o Estado de Calamidade Pública foi reconhecido pelo Decreto nº 64.879 de 20/03/2020, reconhecido pela ALESP, para efeito do artigo 65 da LC nº 101/2000 (LRF), através do Decreto Legislativo nº 2.493 de 30/03/2020, com efeitos até 31/12/2020. Até a data de encerramento deste relatório não houve renovação, 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 mais aplicação do artigo 65 da LRF para o exercício de 2021. A aplicação se deu até o exercício de 2020 e a permissão foi de que, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pela Assembleia Legislativa, enquanto perdurar a situação, 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.

Com relação aos demais assuntos tratados neste relatório, destacam-se as seguintes conclusões e apurados:

Formação de equipes multidisciplinares, técnicas e administrativas

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

Mitigação dos impactos orçamentários e Controle do Gasto

O Governo do Estado de São Paulo (GESP) editou norma com o objetivo de impor às diversas unidades orçamentárias a tarefa de consolidar as



informações de prestação de serviços contínuos das unidades gestoras executoras e envio ao Comitê Gestor do Gasto Público.

A deliberação 10 de 23/04/2020 do Comitê Administrativo Extraordinário Covid-19 também deliberou quanto à necessidade de centralizar no Comitê Gestor do Gasto Público, informações relativas às contratações de serviços e aquisições de bens e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia, disponibilizando formulário eletrônico para tal.

Apesar destas medidas, há evidências de que não há uma efetiva centralização de tais informações, além da dificuldade de gerar informações conciliadas com as informações contábeis pertinentes ao gasto público realizado para o combate à pandemia, como ficou caracterizado em diversas partes deste relatório.

Das Despesas efetuadas no combate à Covid-19

Os trabalhos realizados por esta fiscalização objetivaram averiguar a correta segregação das despesas, além da técnica contábil que vem sendo adotada para escrituração destas e a efetiva vinculação às ações de enfrentamento à pandemia e/ou mitigação de seus efeitos. Além disso, busca-se averiguar se tais despesas estão devidamente informadas no portal e se referidos valores podem ser devidamente conciliados com a informação originária do sistema de informação contábil.

Sem justificativas muito claras e sem apresentar alternativa melhor ou mais confiável, o Estado de São Paulo não adotou os procedimentos previstos nas Notas Técnicas SEI nº 12774/2020/ME de 06/04/2020 e nº 21231/2020/ME de 02/06/2020 emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), através da Gerência de Normas e Procedimentos Contábeis e Gerência de Normas e Procedimentos de Gestão Fiscal que, em síntese, recomendam a criação de programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas à Covid-19.

Essa medida permitiria que, através da classificação funcional-programática e, dentro da técnica recomendada, a Contabilidade fosse o principal sistema de informação e de controle dos recursos que estariam centralizados em uma ação ou programa, favorecendo uma futura prestação de contas transparente; além de permitir que as despesas orçamentárias já previstas no orçamento estadual não se misturassem às despesas extraordinárias a que o Estado se viu obrigado a assumir.

A metodologia adotada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, em conjunto com a Secretaria de Governo e PRODESP foi a de incluir um campo codificado 'Covid' nas notas de empenho com esta finalidade,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



independente da fonte de recursos pertinente. A identificação de quais empenhos recebem esta identificação decorre de uma busca textual por palavras-chaves eleitas pela Secretaria de Governo e outros critérios não contábeis.

A conclusão, de forma sintetizada, é que esta sistemática adotada pelo governo paulista não é a ideal e mais adequada para o controle de despesas orçamentárias, cujo objetivo é segregar da execução orçamentária que já estava prevista na LOA 2020, aquelas despesas especificamente associadas ao enfrentamento da pandemia.

Em que pese todas as inadequações na metodologia adotada, é a única existente, e esta fiscalização extraiu relatórios para análise e, os montantes de despesa empenhada, liquidada e paga não são coincidentes com os que estão disponíveis no Portal da Transparência.

Conclusão possível é que a contabilidade não está sendo o principal sistema de informação para identificação das despesas específicas para o combate à pandemia de Covid-19, disponibilizadas pelo Portal da Transparência. O que vem ocorrendo é exatamente o contrário. Uma pesquisa, de critérios questionáveis, embasada em busca textual e outros critérios não contábeis é a base oficial para categorizar e alimentar a informação contábil em momento posterior à realização da despesa.

Doações Recebidas

Do exposto, observamos que até o 6º bimestre do exercício de 2020, o Governo Estadual recebeu, através da Secretaria de Governo, um total de R\$ 391.762.502 em doações de valores em espécie, serviços, materiais de consumo e bens permanentes. Em 2021, foram recebidos mais R\$ 28.027.238, o que totaliza R\$ 419.789.740 em doações.

Além disso, o Fundo Estadual deverá destinar o saldo remanescente em dezembro/2021, dos valores arrecadados em espécie no montante de R\$ 11.389.372 (R\$ 202.197 do exercício de 2020 e R\$ 11.187.175 relativos ao exercício de 2021).

Apesar das justificativas e esforços apresentados pelo Governo do Estado no evento 51²⁰⁷, no bimestre em análise, o registro na contabilidade de referidos valores permanece divergente do informado pela Secretaria de Governo.

²⁰⁷ TC-005076.989.21 – Acompanhamento Especial Covid



Então, pelo verificado, reitera-se à Secretaria de Governo e à Contadoria Geral do Estado que envide esforços para que os registros contábeis das informações de doações recebidas sejam realizados de forma tempestiva e objeto de conciliação. Da mesma forma, a planilha sob controle da Secretaria de Governo deve manter-se atualizada e conciliada com os registros contábeis.

Transparência relacionada à pandemia causada pela Covid-19

É dever dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual promover, independentemente de requerimentos (solicitações), a divulgação, no âmbito de suas competências, de documentos, dados e informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, em site oficial da rede mundial de computadores (internet).

O site utilizado para tanto deverá garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso e as manter atualizadas. Uma das acepções do requisito de autenticidade seria a certeza de que os dados provêm das fontes anunciadas (execução orçamentária) e que não foram alvo de mutações. Por sua vez, para o requisito da integridade espera-se que a totalidade dos dados (por exemplo, de receitas e despesas, valores de repasses ou transferências a municípios e ao terceiro setor, dentre outras) estejam disponibilizadas, sem partes omitidas.

Da análise empreendida por esta fiscalização ficou demonstrada a ocorrência de divergência entre os dados informados pela origem em seu portal da transparência e aqueles verificados via sistema de informação contábil.

O Portal também é omissivo em relação à publicização das receitas especificamente destinadas ao enfrentamento da pandemia e mitigação de seus efeitos e demais recursos que foram desviados de sua destinação original e redirecionados para esta mesma finalidade, o que se recomenda.

O Portal da Transparência permanece também sem fornecer informação adequada quanto ao andamento dos programas: Merenda em Casa, Ensino a Distância, e Kit de Higiene e Limpeza Solidária. Recomenda-se a divulgação de informações quanto à público-alvo e alcançado, valores envolvidos, demandas previstas e atendidas além de orientações ao público-alvo de como tais benefícios podem ser acessados.

Sistema de Controle Interno

Evidencia-se, através das manifestações dos Órgãos de Controle do Estado, o baixo nível de cobertura sobre as ações programadas e idealizadas para o enfrentamento da pandemia Covid-19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Dentre os responsáveis pelo Controle Interno e auditoria do Estado, verificou-se que apenas a CGA realizou auditorias e ações de Controle sobre as ações e serviços de saúde.

No tocante ao DCA, órgão responsável por realizar auditoria de risco e monitorar os riscos identificados dentro do Estado, demonstrou-se a ausência de atuação em Programas de Governo voltados à pandemia da Covid-19. Espera-se que com as novas medidas de restrições e circulação dentro do Estado, o DCA volte a aplicar procedimentos e técnicas de auditoria sobre as ações e serviços de saúde no enfrentamento da pandemia, mesmo que não presencialmente.

Quanto ao GNACS, ficou demonstrado o baixo nível de cobertura das ações de controle concentrado fundamentadas pela Programação Anual de Saúde de 2020 e 2021 (PAS 2020 e PAS 2021) e respectivos RDQAs, como também interpretação equivocada da Resolução SS-27, de 13/03/2020 que não restringe ou impede o desenvolvimento de suas atribuições ou o seu dever de agir.

Por fim, quanto às contratações relacionadas ao enfrentamento do Covid-19 a maioria dos processos em análise pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo estão em tramitação, sendo concluída como irregular as contratações realizadas entre a Coordenadoria Geral de Administração (CGA) da Secretaria da Saúde (SES) e a Ortomedical – Comércio Atacadista de Materiais Médicos e Hospitalares (TC-027579.989.20), a Comercial Cirúrgica Ipero Ltda (TC-001357.989.21).

