

Despacho GP

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Tenho a honra de disponibilizar a Vossa Excelência, para o fim previsto no inciso VI do artigo 20 da Constituição Estadual, link de acesso à cópia integral dos autos do TC-4345.989.21-4, que cuidam das contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2021, apreciadas na 1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 29 de junho p.p., com trânsito em julgado em 27 de setembro último:

https://documentos.tce.sp.gov.br/arquivos/35DBF41C119CC6C8F33F73D7061C4954/sftp/00004345989214_e_outros_0014939202275.

As instruções para download e visualização da cópia digital podem ser obtidas em:

https://documentos.tce.sp.gov.br/arquivos/A8EE4869276DB800585F20C9DCE94FE2/sftp/instrucoes_copia_digital.pdf

Para fins de comprovação de recebimento, solicito a subscrição eletrônica do presente documento, por Vossa Excelência ou por servidor designado para tanto.

Na oportunidade, reafirmo votos de distinta consideração.

(Assinado Digitalmente)

DIMAS RAMALHO
PRESIDENTE

A Sua Excelência o Senhor
Deputado **CARLOS EDUARDO PIGNATARI**
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
São Paulo - SP



Documento assinado eletronicamente por **DIMAS RAMALHO, Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, em 29/09/2022, às 17:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 2º, inciso V, alínea "b", e no art. 6º do [Ato GP 01/2019, de 15 de janeiro de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Del Nero, Secretário Geral Parlamentar**, em 29/09/2022, às 19:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 2º, inciso V, alínea "b", e no art. 6º do [Ato GP 01/2019, de 15 de janeiro de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tce.sp.gov.br/validar/>, informando o código verificador **0610812** e o código CRC **3F5A11BC**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL – SDG-1 - TAQUIGRAFIA
1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno, realizada no
Auditório "PROF. JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO"



TC-004345.989.21-4
Estadual

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

DATA DA SESSÃO – 29-06-2022

Pelo voto dos Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Antonio Roque Citadini, Edgard Camargo Rodrigues, Renato Martins Costa, Robson Marinho e Cristiana de Castro Moraes, o E. Plenário, após as respectivas sustentações orais do Procurador-Geral do Estado Adjunto Juan Francisco Carpenter e do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Thiago Pinheiro Lima, à vista do que consta do processo e das peças acessórias, na conformidade do voto do Relator e das correspondentes notas taquigráficas, inseridos aos autos, tendo presentes as conclusões, discussão e votação da matéria, decidiu emitir parecer prévio favorável à aprovação das contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2021, com as ressalvas, recomendações e alertas constantes do mencionado voto, lembrando, ainda, que a análise técnica antecedente tanto quanto a emissão de parecer prévio propriamente dito não interferem no exame posterior das prestações de contas dos administradores públicos estaduais e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública direta e indireta, sob a guarda de qualquer dos Poderes do Estado, bem como daqueles que deram causa a perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte prejuízo ao erário, conforme dispõe o inciso III do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993.

As manifestações exaradas na oportunidade constarão na íntegra das correspondentes **notas taquigráficas**, após revisão dos Senhores Oradores.

PRESIDENTE – CONSELHEIRO DIMAS RAMALHO
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS THIAGO
PINHEIRO LIMA
PROCURADOR-CHEFE DA FAZENDA DO ESTADO LUIZ MENEZES NETO

➤ Nota de decisão, Notas taquigráficas e Relatório e voto juntados aos autos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL – SDG-1 - TAQUIGRAFIA
1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno, realizada no
Auditório "PROF. JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO"



- Ao Cartório do Conselheiro Relator para publicar o parecer, juntando-o ao processo, na forma do artigo 191 do Regimento Interno, e o que mais determinar, aguardando-se o trânsito em julgado;
- Certificado o trânsito em julgado, ao Gabinete da Presidência, para encaminhamento dos autos, em mídia digital, à Assembleia Legislativa do Estado, para o fim previsto no inciso VI do artigo 20 da Constituição do Estado.

SDG-1, em 11 de julho de 2022

SÉRGIO CIQUERA ROSSI
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

SDG-1/ESBP



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



29-06-22

SEB

=====

PROCESSO: TC-004345.989.21-4

ÓRGÃO: Governo do Estado de São Paulo

INTERESSADO: João Agripino da Costa Doria Junior

MATÉRIA EM EXAME: Balanço Geral Anual

ASSUNTO: Contas Anuais do Governador

EXERCÍCIO: 2021

RELATOR: Conselheiro Dr. Sidney Estanislau Beraldo

INSTRUÇÃO: DCG/DSF-I

EXPEDIENTES: TC-005076.989.21, TC-005722.989.21, TC-005733.989.21, TC-008312.989.21, TC-012618.989.21, TC-011118.989.21, TC-014464.989.21, TC-017348.989.21, TC-018757.989.21, TC-020817.989.21, TC-023429.989.21, TC-001010.989.22, TC-001351.989.22, TC-017722.989.21, TC-017464.989.21, TC-023231.989.21, TC-016946.989.21, TC-005174.989.22 e TC-005983.989.22

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

PROCURADOR GERAL DE CONTAS: Dr. Thiago Pinheiro Lima

=====



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



SUMÁRIO

1	RELATÓRIO	8
2	PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO	16
2.1	Plano Plurianual	16
2.2	Acompanhamento de Determinação Relacionada às Peças Orçamentárias	16
2.3	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	25
2.4	Lei Orçamentária Anual – LOA	25
3	SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	27
4	DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS	32
4.1	Balanço Patrimonial	32
4.1.1	Introdução	32
4.1.2	Caixa e Equivalente de Caixa	34
4.1.3	Créditos a Receber – Curto e Longo Prazos	37
4.1.4	Investimentos e Aplicações Temporárias – Curto e Longo Prazos	38
4.1.5	Estoques	39
4.1.6	Investimentos – Ativo Não Circulante	40
4.1.7	Participações Societárias: Empresas estatais não dependentes e avaliação por equivalência patrimonial	42
4.1.8	Empresas estatais dependentes e consolidação das Demonstrações Contábeis	44
4.1.9	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – AFAC	47
4.1.10	Propriedades para Investimento	48
4.1.11	Imobilizado	48
4.1.12	Provisões – Curto e Longo Prazos	50
4.2	Balanço Financeiro	51
4.3	Demonstrações das Variações Patrimoniais (DVP)	54
4.4	Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL	56
4.5	Balanço Orçamentário	59



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



4.6	Receitas	62
4.7	Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios – DREM	65
4.8	Receita Diferida – Retorno no Exercício e Saldo em Estoque	67
4.9	Receitas Arrecadadas	68
4.10	Receitas Correntes	68
4.10.1	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	70
4.10.2	Transferências Correntes	72
4.10.3	Receitas de Transferências de Royalties do Petróleo	74
4.10.4	Outras Receitas Correntes	75
4.10.5	Multas de Trânsito	76
4.11	Receitas de Capital	77
4.12	Fiscalização das Receitas Estaduais	78
4.12.1	Despesas	83
4.12.2	Despesas por Função	86
4.12.3	Cancelamento de Restos a Pagar	89
4.12.4	Criação, Alteração e Extinção de Órgãos	90
4.12.5	Despesas Correntes	92
4.12.6	Pessoal e Encargos Sociais	93
4.12.7	Juros e Encargos da Dívida	94
4.12.8	Outras Despesas Correntes	95
4.12.9	Despesas de Capital	96
4.12.10	Investimentos	98
4.12.11	Inversões Financeiras	99
4.12.12	Despesas por Órgão e Unidade Orçamentária	99
4.12.13	Despesas com Propaganda e Publicidade	103
4.13	Alterações Orçamentárias no Exercício de 2021	105
5	Acordo de Renegociação da Dívida: Lei nº 9.496/1997 e Alterações Trazidas pela LC nº 148/2014 e pela LC 156/2016	110
6	DÍVIDA ATIVA	114
6.1.1	Segmentação do Estoque	115



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



6.1.2	Inscrições e Baixas em Dívida Ativa	121
6.1.2.1	Das Inscrições	121
6.1.2.2	Das Baixas em Dívida Ativa	124
6.1.3	Reconhecimento da perda por irrecuperabilidade de ativo	127
6.2	ACOMPANHAMENTO DA DÍVIDA FLUTUANTE E DA DÍVIDA FUNDADA OU CONSOLIDADA.....	130
6.2.1	Dívida Flutuante e Fundada	130
6.2.2	Recursos de Empréstimos e Financiamentos	131
6.3	Precatórios, obrigações de pequeno valor e depósitos judiciais.....	134
7	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO	140
8	GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES.....	146
8.1	Resultado Previdenciário	148
8.2	Receitas Previdenciárias	149
8.3	Despesas Previdenciárias	150
8.4	Patrimônio da SPPREV.....	153
8.5	Passivos contingentes e provisões matemáticas	155
8.6	Precatórios depois da LRF	157
8.7	Migração de Servidores para a Previdência Complementar	158
8.8	Avaliação Atuarial	159
8.9	Déficit Atuarial Apurado e Regime de Repartição Simples	162
9	ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	165
9.1	Análise dos Relatórios e Demonstrativos – RREO e RGF.....	165
9.2	Receita Corrente Líquida – RCL.....	165
9.3	Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL-A.....	167
9.4	Do Resultado Primário.....	168
9.5	Do Resultado Nominal	169
9.6	Dos Restos a Pagar.....	170
9.7	Despesas com Pessoal.....	173
9.7.1	Despesa Bruta com Pessoal	173



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



9.7.2	Despesas Líquidas com Pessoal.....	177
9.7.3	Terceirização de Mão-de-Obra em Atividades-fim da Administração	187
9.8	Transparência.....	189
10	APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE	196
10.1	Introdução.....	196
10.2	Receitas Vinculadas à Aplicação em MDE.....	210
10.3	Aplicação dos Recursos em MDE.....	212
10.4	Despesas com o Programa Bolsa do Povo	216
10.5	Despesas com o Plano de Ações Integradas ao Estado de São Paulo – PAINSP	223
10.6	Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista.....	235
10.7	Aplicação do FUNDEB	249
10.8	Custo Aluno Qualidade – CAQ.....	265
11	APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	270
11.1	Planejamento em Saúde	270
11.2	Aplicação na Saúde	276
11.3	ACOMPANHAMENTO ESPECIAL COVID	297
12	FISCALIZAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITAS.....	301
12.1	Antecedentes Gerais e Sonegação de Informações com Fundamento no art. 198 do Código Tributário Nacional.....	309
12.2	Monitoramento dos Processos de Renúncia de Receitas e avaliação do desenvolvimento do Plano de Ação elaborado pelo Governo do Estado	313
12.3	Diagnóstico e Planejamento para a Concessão de Renúncia de Receitas.....	327
12.4	Legalidade dos Atos Concessivos e Atendimento ao Princípio da Reserva Legal	330
12.5	Conclusão.....	333



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



13 Emendas Parlamentares.....	336
13.1 Emendas Impositivas.....	337
13.2 Demandas Parlamentares ou Emendas Voluntárias.....	341
14 FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS.....	350
14.1 Fiscalização operacional sobre eficácia escolar e equidade na rede estadual de ensino – tc-022692.989.21	350
14.2 Fiscalização operacional sobre a ação 4124 – imunização da população humana, inserida no programa 0932 – vigilância em saúde – tc-022694.989.21	360
14.3 Fiscalização operacional sobre a oferta de leitos estaduais de unidades de terapia intensiva voltados ao sus e as condições de funcionamento das unidades da rede própria estadual com foco nos serviços que são prestados ao paciente usuário do sus – tc-022697.989.21	366
14.4 Fiscalização operacional sobre as medidas de enfrentamento à crise econômica e ao desemprego, contempladas no programa “1046 – qualificação, trabalho e empreendedorismo” – tc-022698.989.21	369
14.5 Fiscalização operacional sobre as medidas para enfrentamento da pandemia em relação à população de alta vulnerabilidade no âmbito do programa 3500 – combate à pobreza e redução das desigualdades – tc-022699.989.21	378
14.6 Fiscalização operacional sobre avaliação de indicadores e metas de ações orçamentárias relacionadas ao meio ambiente (tc-022723.989.21):	393
14.7 Fiscalização operacional sobre as medidas emergenciais adotadas pela secretaria da educação em decorrência da pandemia da covid19, com ênfase nas ações de recuperação de aprendizagem (tc-022726.989.21):	427
14.8 Fiscalização operacional sobre a capacidade de atendimento e população carcerária, expansão da oferta de vagas, cumprimento das metas, aparato tecnológico, quadro de pessoal, bem como ações ligadas	



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



a ressocialização dos presos, egressos e seus familiares, além de efeitos decorrentes da pandemia – tc-023432.989.21	441
14.9 Fiscalização operacional sobre a efetividade da implementação das recomendações proferidas no relatório das contas de 2016 à secretaria de infraestrutura e meio ambiente, ao daee e à fundação florestal – tc-024392.989.21:	448
15 CONCLUSÃO – PARECER.....	453
15.1 Ressalvas.....	454
15.2 RECOMENDAÇÕES:	457
15.3 Criação de Grupos de Trabalho	494



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



1 RELATÓRIO

1.1 Em exame as **CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**, relativas ao exercício financeiro de 2021, apresentadas para os fins do artigo 33, inciso I, da Constituição do Estado, dos artigos 2º, inciso I, e 23, ambos da Lei Complementar Paulista nº 709/93, bem como do artigo 178 e seguintes, do Regimento Interno desta Corte.

O Balanço Geral contempla a integralidade do exercício financeiro em referência e a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, alcançando as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, da Defensoria Pública e deste Tribunal de Contas, nos termos do artigo 23, § 1º, da referenciada Lei Complementar.

1.2 Os trabalhos técnicos desenvolvidos pela **Diretoria de Contas do Governador – DCG** contemplaram o Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira (TC-005075.989.21); os Acessórios 2, 3 e 4, sobre a Aplicação na Saúde, os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e a aplicação no Ensino (TC's 005074.989.21, 005072.989.21 e 005044.989.21, respectivamente); além de 09 fiscalizações operacionais (TC's 024392.989.21, 023432.989.21, 022726.989.21, 022723.989.21, 022699.989.21, 022698.989.21, 022697.989.21, 022694.989.21 e 022692.989.21) e o acompanhamento especial da Covid-19 (TC's 005076.989.21 e 005722.989.21), todos com processos próprios e dependentes do principal.

Também subsidiaram o exame das contas os expedientes TC-005733.989.21, TC-008312.989.21, TC-012618.989.21, TC-011118.989.21, TC-014464.989.21, TC-017348.989.21, TC-018757.989.21, TC-020817.989.21, TC-023429.989.21, TC-001010.989.22 e TC-001351.989.22 relativos ao acompanhamento da execução contábil, financeira e operacional dos precatórios judiciais e obrigações de pequeno valor do Estado; TC-017722.989.21 sobre repasses de verbas federais; TC-017464.989.21 comunicando a extinção de entidades estatais na forma do Decreto nº 64.418, de 28 de agosto de 2019; TC-023231.989.21 encaminhando declarações em



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



atendimento às exigências legais; TC-016946.989.21 informando eventuais irregularidades quanto ao orçamento público do Estado; TC-005174.989.22 solicitando informações acerca do Fato SIS nº 43.0699.0000169/2021 (SEI nº 29.0001.0167415.2021-91); e TC-005983.989.22 solicitando informações acerca da execução orçamentária estadual voltada ao combate das enchentes.

1.3 O relatório da **Fiscalização** (evento 59), acerca dos indicadores de natureza contábil, orçamentária, patrimonial, legal e fiscal apurou os seguintes resultados mais relevantes:

SÍNTESE DO APURADO	
Execução Orçamentária	Superávit de 2,13%
Resultado Financeiro (R\$ 32,27 bilhões)	Superávit
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro/2021 – Executivo (máximo 49%)	36,80%
ENSINO - Aplicação na Educação - artigo 255, da CE/SP (mínimo 30%)	30,45%
ENSINO - Aplicação na Educação - artigo 212, da CF/1988 (mínimo 25%)	25,50%
ENSINO - FUNDEB aplicado no magistério (mínimo 70%)	66,33%
SAÚDE - Aplicação na Saúde (mínimo 12%)	0%

Por outro lado, apontou como principais ocorrências:

- a) A avaliação das peças orçamentárias indicou a falta de coerência entre resultados de indicadores programas e respectivas metas de produtos ou ações; além de desequilíbrio entre a execução física e a orçamentária;
- b) Relevante atraso na adoção de normas contábeis regidas pelo MCASP;
- c) Glosas na aplicação de recursos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino: PAINSP e Bolsa do Povo;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



d) O saldo do FUNDEB não foi aplicado no exercício de 2021 em decorrência de três situações: utilização de recursos para pagamento de inativos (R\$ 2,05 bilhões); empenho de abono-FUNDEB aos profissionais do magistério não pago até 30-04-22 (R\$ 799 milhões) e cancelamento de Restos a Pagar (R\$ 5,07 milhões);

e) A gestão estadual de saúde, dentre outras, apresentou conclusões de que as despesas para fins da apuração da aplicação dos recursos mínimos foram movimentadas sob a conta única do Estado e não do FUNDES, em detrimento da autonomia pretendida pela legislação à Secretaria de Estado da Saúde; também ocorreram despesas movimentadas por outras Secretarias, sem convênio estipulando a coordenação da SES/SP;

f) O procedimento contábil para registro dos recursos de depósitos judiciais utilizados no pagamento de precatórios estava em desacordo com o determinado pelo Comunicado SDG nº 29/2021 e pela IPC 15;

g) A Metodologia adotada para apuração da perda por irreuperabilidade da Dívida Ativa não reflete o histórico de efetiva recuperabilidade;

h) O monitoramento acerca do tópico renúncia de receitas apontou que as providências tomadas pelo Governo Estadual quanto às ressalvas, recomendações e determinações desta Corte nos últimos cinco anos estão em baixo nível de atendimento;

i) Recomendações e propostas de encaminhamento decorrentes das fiscalizações operacionais realizadas no exercício.

1.4 O Diretor do **Departamento de Supervisão da Fiscalização I** (evento 61) concluiu pela emissão de parecer prévio desfavorável às contas em análise, notadamente, em virtude de falhas verificadas nos itens sobre remanejamentos, transferências e transposições; renúncias de receitas;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



manutenção e desenvolvimento do ensino; utilização dos recursos do FUNDEB; situação das unidades escolares; e planejamento, execução e gerenciamento dos recursos destinados à saúde.

1.5 A **Assessoria Técnico-Jurídica** (evento 73), por sua área de **Economia**, pronunciou-se pela emissão de parecer favorável, com ressalvas e recomendações, enquanto as **áreas de Cálculo e Jurídica** se manifestaram pela emissão de parecer desfavorável, principalmente pela incidência das glosas que resultaram na aplicação de apenas 28,20% das receitas resultantes de impostos nas despesas com Manutenção e Desenvolvimento no Ensino, em descumprimento do limite estabelecido na Constituição Estadual, e na utilização de 82,43% dos recursos do FUNDEB, sendo que, desses, apenas 66,33% foram aplicados na remuneração de profissionais da Educação Básica, além das reiteradas violações às determinações deste Tribunal no que toca à Renúncia de Receitas.

A **Chefia** do órgão, igualmente deliberando pela reprovação das Contas, apenas divergiu no que concerne à despesa total aplicada no Ensino, considerando correto o patamar de 24,49% por não reputar devida a inclusão de gastos com inativos para o atingimento da aplicação mínima estabelecida na Constituição Estadual. Além disso, propôs a aplicação de multa ao responsável, nos termos do art. 104, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, em virtude da reincidência no descumprimento de determinações desta Corte.

1.6 A **Secretaria-Diretoria Geral** (evento 76) entendeu que as contas não se encontram em condição de aprovação notadamente pelo descumprimento do patamar mínimo de aplicação no Ensino, quanto à não utilização da integralidade dos recursos do FUNDEB em despesas elegíveis e falta de aplicação de 70% desse montante em despesas com profissionais da Educação Básica.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Salientou, ademais, que as deficiências verificadas nas análises de planejamento e alterações orçamentários, assim como as encontradas nos exames das matérias Saúde, Previdência e Fiscalizações Operacionais, demandam adoção de mecanismos que garantam a adequada comprovação da boa qualidade da previsão e utilização dos recursos do erário, sobretudo no momento em que esta Corte dedica total atenção à eficácia, efetividade e eficiência dos gastos públicos e na transparência da prestação de contas à sociedade e ao pleno atendimento do interesse público.

1.7 A **Procuradoria da Fazenda do Estado** (eventos 79 e 81) opinou pela emissão de parecer favorável, com recomendações, aduzindo, em síntese, que o Decreto Legislativo nº 2.492, de 17 de dezembro de 2019, (incorporando a modulação de efeitos estabelecida em parecer prévio acerca das Contas do Governador referentes ao exercício 2018), está imune à retroatividade da Emenda Constitucional nº 108/2020, não cabendo expurgos de valores destinados a aposentadorias e pensões para apuração da aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB.

Alegou serem desproporcionais as glosas referentes ao repasse de verbas para as Associações de Pais e Mestres (APMs), rogando aplicação do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por entender que a ausência de certeza quanto à aplicação e liquidação dos recursos repassados por terceiros beneficiários não é motivo bastante para impugnar por completo a execução de política pública imposta por lei.

Quanto às renúncias fiscais, sustentou que, na medida do possível, a Secretaria da Fazenda e Planejamento tem se esforçado para franquear o acesso aos dados necessários à avaliação da amplitude das desonerações tributárias e seu respectivo impacto na arrecadação, sendo que a política de fomento econômico ocasiona diversos efeitos diretos e indiretos sobre as atividades correlatas, causando externalidades positivas que podem convergir para o aumento global da arrecadação ou bem-estar social.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



1.8 O **Ministério Público de Contas** (evento 94) concluiu pela emissão de parecer prévio desfavorável, com propostas de determinações e recomendações, notadamente pelos aspectos observados nos itens Alterações Orçamentárias (realização de suplementações equivalentes a 20,9% da despesa inicialmente fixada na LOA, em desrespeito ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal e orientações contidas nos Comunicados SDG 29/2010 e 32/2015); Dívida Ativa (ineficiente gestão da dívida, caracterizada pela inadequação de procedimentos e controles para inscrição e cobrança de créditos do Estado); Renúncia de receitas (ausência de divulgação dos dados fruídos pelos beneficiários de renúncias prejudicando a avaliação da matéria; manutenção de benefícios fiscais sem critérios objetivos e por prazo indeterminado; falhas sob o aspecto do controle, agravadas pela persistente inexistência de controle interno quanto às renúncias; estagnação do Plano de Ação proposto em 2017; e reiterado descumprimento das determinações e recomendações do TCESP); Utilização do FUNDEB (destinação de apenas 66,33% dos recursos do FUNDEB aos profissionais de educação, em ofensa ao artigo 212-A, inciso XI, da CF/1988 e ao artigo 26, caput, da Lei no 14.113/2020; aplicação de apenas 82,43% dos recursos do FUNDEB, em ofensa ao artigo 25 da Lei no 14.113/2020 e à jurisprudência deste Tribunal); e Descumprimento de Recomendações e Determinações do parecer prévio das contas de 2020.

Adicionalmente, considerando a existência de espaço para aperfeiçoamento no controle sobre as contas públicas estaduais propôs a este Tribunal que:

- a) avance na regulamentação das auditorias operacionais realizadas no âmbito das Contas do Governador, no que se refere ao monitoramento das recomendações expedidas por ocasião dos respectivos Pareceres Prévios;
- b) deixe de proceder ao arquivamento dos processos acessórios de auditoria operacional enquanto não concluída a fase de monitoramento das recomendações expedidas a respeito, por ocasião dos respectivos Pareceres Prévios;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



c) avalie a possibilidade de se conceber uma solução tecnológica de monitoramento e acompanhamento contínuo das recomendações de natureza operacional, a fim de garantir a devida efetividade dos trabalhos realizados nesse contexto e, sendo o caso, assinale um prazo às unidades competentes da Fiscalização para que se desenvolva ferramenta específica com tal objetivo, que certamente auxiliará a Diretoria de Contas do Governador na execução dessa tarefa;

d) averigue a possibilidade de se criar um Painel, nos moldes de outros atualmente já disponibilizados para consulta pública no endereço eletrônico do TCESP, trazendo informações detalhadas sobre as recomendações expedidas ao Governo do Estado ao longo dos anos em sede de auditorias operacionais, assim como as providências eventualmente adotadas pela Origem, grau de implementação, resultados decorrentes da auditoria e outros dados pertinentes;

e) considere a criação de novo indicador específico sobre a transparência pública estadual, que incorpore a integralidade das diretrizes contidas na Resolução ATRICON nº 05/2016 e seja aferido periodicamente para fins de incorporação nos relatórios anuais da DCG;

f) avalie a possibilidade de criar Portal Eletrônico para divulgação do indicador de transparência estadual proposto, inclusive com disponibilização de funcionalidade para que a população possa relatar ocorrências sobre o assunto, nos moldes do que ocorre com o aplicativo “De Olho na Escola”;

g) considere incorporar a abordagem e conclusões fornecidas pela d. Defensoria Pública do Estado de São Paulo acerca do sistema prisional – no que for cabível – na matriz de planejamento de futuros processos de acompanhamento deflagrados pelo controle externo, de forma a agregar outros aspectos e novas perspectivas ao paradigmático trabalho desenvolvido no âmbito da Fiscalização do TCESP.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



1.9 Oficiado e notificado o Governo do Estado de São Paulo (eventos 87, 98 e 130) foram carreadas aos autos as justificativas reputadas pertinentes acerca dos questionamentos apurados na instrução processual (eventos 102 e 103).

1.10 Em vista da informação apresentada pela Secretaria de Estado da Educação, segundo a qual as despesas decorrentes da contratação de pessoa jurídica para a elaboração das provas do SARESP, ocorrida em 2019, foram integralmente pagas apenas em julho de 2020, a despeito de sustentadas por recursos do FUNDEB, determinei à Diretoria de Contas do Governador que procedesse aos levantamentos necessários à confirmação dos fatos reportados, assim como a ocorrência de circunstâncias de efeitos equivalentes (o efetivo dispêndio de verbas do Fundo após o encerramento do período estabelecido pelo art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007) nos últimos três exercícios (2018 a 2020), cuja nova manifestação foi inserida no evento 115.

1.11 Sobre o relatório e justificativas acrescidas, a **Assessoria Técnico-Jurídica** (eventos 124 e 142), a **SDG** (eventos 126 e 144), a **PFE** (eventos 147 e 149) e o **MPC** (evento 153), reiteraram suas conclusões.

1.12 O Estado de São Paulo, por sua Procuradora Geral, ofertou memoriais reforçando argumentos já esgrimidos nos autos, devidamente considerados para a elaboração do voto.

1.13 Pareceres anteriores:

Exercício	Parecer	Processo	Relator(a)	Publicação DOE
2018	Favorável	TC-006453.989.18	Conselheira Cristiana de Castro Moraes	03-07-19
2019	Favorável	TC-002347.989.19	Conselheiro Renato Martins Costa	03-07-20
2020	Favorável	TC-005866.989.20	Conselheiro Dimas Ramalho	26-06-21

É o relatório.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



VOTO

2 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

2.1 PLANO PLURIANUAL

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

2.2 ACOMPANHAMENTO DE DETERMINAÇÃO RELACIONADA ÀS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS

Dentre as determinações decorrentes de ressalvas veiculadas pelo Parecer das Contas do exercício anterior, figurou o aprimoramento da elaboração das peças orçamentárias do governo do Estado, no que concerne, especificamente, à definição dos indicadores e metas dos programas e ações previstos no PPA e nas LDOs e LOAs, de modo que as informações fornecidas por esses instrumentos, além de congruentes com os objetos almejados, evidenciem, de fato, os resultados alcançados pela gestão estadual. A fixação das metas deve traduzir o produto de exames acurados a respeito da capacidade operacional das unidades administrativas incumbidas da execução das atividades correspondentes, à luz dos recursos reservados para o custeio de suas operações e de outras circunstâncias que repercutam, direta ou indiretamente, em sua performance institucional, de maneira que as respectivas expressões quantitativas sejam a tradução, a um só tempo, de produtos factíveis e desafiadores, situando-se, tanto quanto possível, no limiar do desempenho que, legítima e fundamentadamente, deve-se exigir dos órgãos e entidades envolvidos.

Para análise do cumprimento pelo Governo do Estado desta injunção, a Diretoria de Contas do Governador, com base em informações fornecidas pela própria Secretaria da Fazenda e Planejamento e coletadas



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



diretamente no Sistema de Monitoramento do PPA (SIMPPA), selecionou cinco programas orçamentários, dentre os 115 que integram a Lei Orçamentária de 2021, a partir da aplicação da metodologia adotada pelo Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEG-E para a identificação de inconsistências nos instrumentos de mensuração de resultados e de avaliação de desempenho definidos pelos próprios programas. São eles: 0932 – Vigilância em Saúde; 1015 – Ciência, Tecnologia, Inovação, Produtividade e Competitividade; 1214 – Museus em Conexão; 3520 – Qualificação do Apoio à Gestão Municipal; e 0815 – Gestão Institucional da Secretaria da Educação.

0932 – Vigilância em Saúde						
Ação	Produto	Indicador de Produto	Meta LOA 2021 (A)	Resultado (B)	Taxa de Atingimento (A/B)	% de Execução Orçamentária
4839 - Controle de doenças transmitidas por vetores e hospedeiros intermediários	Ações de controle dos vetores e hospedeiros intermediários de doenças	Nº de assessorias fornecidas aos municípios para vigilância e controle de vetores e hospedeiros intermediários	12.000	6.069	50,65	86,20%
6350 - Análise de dados - doenças crônicas não transmissíveis	Morbimortalidade por doenças crônicas não transmissíveis	Proporção de municípios com plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis	12	11,93	99,50%	30,20%
4127 - Controle e vigilância sanitária	Vigilância sanitária de prod., serv. meio amb. e saúde do trabalhador	Percentual de estabelecimentos de maior potencial de risco sanitário monitorados pelos serviços de vigilância sanitária estadual	44	47,17	107,20%	68,70%
6244 – Vigilância ambiental	Vigilância ambiental da qualidade da água, áreas contaminadas e fatores de risco	Percentual de análises para vigilância da água para consumo humano dentro dos padrões de potabilidade	90	97,33	108,10%	0%
4865 - Análise de dados – epidemiologia e informação em câncer	Mapeamento do perfil epidemiológico do câncer na rede de oncologia do estado	Número de casos novos de câncer registrados no RHC/SP	48.540	72.035	148,40%	94,40%
4138 - Exames de laboratório de interesse à saúde pública	Exames laboratoriais de interesse em saúde pública realizados	Percentual de exames laboratoriais de média e alta complexidade para ações de vigilância em saúde	40	62,73	156,80%	73,10%
4124 - Imunização da população humana	Imunização contra doenças imunopreveníveis	Número de doses de vacinas aplicadas	32.000.000	110.179.102	344,30%	88,20%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



4722 – Vigilância epidemiológica	Ações de vigilância epidemiológica de doenças/agravos transmissíveis	Número de casos de doenças de notificação compulsória imediata notificados	8.550	13.958.229	163254,10%	68,40%
1015 – Ciência, Tecnologia, Inovação, Produtividade e Competitividade						
1929 - Concessão de recursos financeiros para ciência, tecnologia e inovação - FUNCET	Financiamento de projetos de ciência, tecnologia e inovação pelo FUNCET	Projetos de inovação selecionados para receber recursos do FUNCET	100	0	0%	0%
2639 - Concessão de recursos financeiros a negócios de impacto social e ambiental		Atividades de apoio realizadas nos ecossistemas de inovação paulistas	100	0	0%	0%
5204 - Promoção do sistema paulista de ambientes promotores de inovação - SPAI	Apoio aos ecossistemas de inovação do estado de SP	Atividades de apoio realizadas nos ecossistemas de inovação paulistas	510	13	2,50%	49,40%
6336 - Fomento à geração e ao crescimento de startups nos ambientes de inovação		Atividades de apoio realizadas nos ecossistemas de inovação paulistas	510	13	2,50%	49,40%
4225 - Banco do Povo Paulista	Fomento ao microcrédito produtivo - Banco do Povo Paulista	Número de créditos concedidos pelo banco do povo paulista	50.000	19.016	38,00%	3,20%
2638 - Apoio ao desenvolvimento e adoção de tecnologias estratégicas	Apoio ao desenvolvimento e adoção de tecnologias estratégicas	Número de atividades de apoio a inovação desenvolvidas	225	160	71,10%	70,80%
6340 - Apoio a setores estratégicos de ciência, tecnologia e inovação	Atração de investimentos e aumento de competitividade	Número de atividades de apoio a inovação desenvolvidas	225	160	71,10%	70,80%
5848 - Assistência e apoio ao investidor	Atração de investimentos e aumento de competitividade	Número de termos de confidencialidade assinados que indicam intenção de investimento	135	112	83%	100%
2600 - Estruturação do planejamento e implementação do distrito de inovação "CITI"	Planejamento do CITI centro internacional de tecnologia e inovação	Fases do CITI com projeto estruturado entregue	1	1	100%	-
6337 - Aprimoramento da política estadual de trabalho artesanal nas comunidades SUTACO	Política estadual de artesanato - SUTACO	Número de artesãos cadastrados atendidos	3.494	4.484	128,30%	66%
6339 - Promoção, adoção de soluções inovadoras para governo e apoiar negócios de impacto	Viabilização de soluções inovadoras para governo e apoio a negócios de impacto	Número de startups de impacto apoiadas pelo programa	40	57	142,50%	87,20%
5992 - Formulação do plano de desenvolvimento econ./fomento de	Política para aumento da produtividade e desenvolvimento	Construção e implementação do plano de desenvolvimento econômico	18	28	155,60%	57,80%

polos de desenvolvimento	econômico sustentável					
6338 - Fortalecimento e aprimoramento da política de arranjos produtivos		Construção e implementação do plano de desenvolvimento econômico	18	28	155,60%	57,80%
6341 - Facilitação do comércio exterior	Implantação da agenda de melhorias da competitividade do comércio exterior	Número de empresas participantes das ações informativas de sensibilização	480	908	189,20%	-
5285 - Apoio ao empreendedor - Empreenda SP	Fomento à atividade empreendedora	Empresas capacitadas para o empreendedorismo	400	393.834	98458,50%	0,11%
1214 – Museus em Conexão						
5732 - Gestão de patrimônio museológico	Gestão dos museus do Estado de São Paulo	Número de visitantes nos museus da SECEC	3.800.847	1.330.483	35,00%	100,00%
3520 – Qualificação do Apoio à Gestão Municipal						
1825 - Revitalização da rede executora	Qualificação do apoio ao município	Número de situações inadequadas apontadas no sistema estadual (SIGSUAS)	0	0	100%	55,30%
6362 - Capacitação de gestores e atores sociais	Capacitação em desenvolvimento social	Carga horária de capacitação efetuada	183.368	2.414	1,30%	0,00%
0815 – Gestão Institucional da Secretaria da Educação						
6172 - Fornecimento de alimentação escolar aos alunos da educação básica	Alimentação escolar oferecida aos alunos da rede estadual	Número de alunos atendidos pelo serviço de alimentação escolar	2.419.400	2.033.726,00	84,06%	329,62%
5740 - Transporte de alunos da educação básica	Transporte escolar regular e especializado garantido	Percentual de alunos da rede estadual transportados	10	8,83	111,72%	409,74%
2494 - Melhorias, manutenção e ampliação da rede física escolar	Rede física escolar adequada para a aprendizagem a partir do currículo paulista	Número de intervenções de infraestrutura física nos prédios da rede estadual de ensino	1.000	225	22,50%	298,29%
2494 - Melhorias, manutenção e ampliação da rede física escolar		Percentual de serviços de manutenção atendidos no total dos serviços solicitados no ano*	100	100	100%	
6174 - Operação da rede de ensino básico	Equipamentos, mobiliário, suprimento, serviços e kit escolar para o novo currículo	Percentual de escolas atendidas com reposição de material permanente e para consumo para apoio à aprendizagem	74	207,63	280,59%	190,08%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



6383 - INOVA - implementação de recursos tecnológicos e oferta de material escolar	Equipamentos, mobiliário, suprimento, serviços e kit escolar para o novo currículo	Percentual de escolas atendidas com reposição de material permanente e para consumo para apoio à aprendizagem					-101,56%
6290 - Seleção, promoção, progressão e evolução dos profissionais/servidores da educação	Profissionalização e gestão de pessoas com foco na aprendizagem	Percentual de professores que cumprem toda a sua jornada em uma mesma escola estadual	30	35,52	118,41%		0%
6290 - Seleção, promoção, progressão e evolução dos profissionais/servidores da educação	Profissionalização e gestão de pessoas com foco na aprendizagem	Percentual de absenteísmo dos profissionais da educação*	11,34	7,14	137,04%		
5810 - Ação cooperativa estado-município para construções ou ampliações escolares	Parcerias Estado-Municípios para construções escolares	Número de obras conveniadas em andamento	400	883	208,25%		93,05%
		Número de creches construídas*	300	40	13,33%		
6291 - Implementação de conformidade na gestão da secretaria da educação	Inovação e melhoria nos processos de gestão da Secretaria de Educação	Percentual de processos prioritizados e mapeados (%)	66	100	151,55%		-185,71%
4087 - Gestão administrativa e financeira	Suporte administrativo e tecnológico as unidades de gestão						45749,40%
6178 - Gestão e modernização da secretaria da educação							502,96%
5426 - Gerenciamento do benefício-educação	Auxílio-alimentação ao servidor						669,83%

As análises procedidas revelaram que as metas estipuladas para a maioria das ações que integram os cinco programas analisados foram alcançadas, ou superadas em níveis superlativos, a despeito do dispêndio de apenas uma fração das respectivas dotações, ou, em alguns casos, sem o desembolso (em tese) de qualquer importância. No caso, por exemplo, da ação 5285 – Apoio ao Empreendedor, do programa 1015, com meta fixada em 400 empresas capacitadas, o número de pessoas jurídicas efetivamente beneficiadas no período, 393.834 (resultado), suplantou o patamar inicialmente estipulado em aproximadamente 100.000% (taxa de atingimento), embora as despesas liquidadas que concorreram para tal resultado correspondam a não



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



mais de 0,11% da dotação atualizada correspondente. Dito de outro modo, malgrado as estimativas iniciais elaboradas pelo Governo do Estado indicarem o desembolso de pouco menos de R\$ 21.150,50 por participante, a Administração logrou capacitá-los a um custo unitário de aproximadamente dois centavos de real. A justificativa apresentada pela Pasta responsável, segundo a qual a distorção decorre do recurso a plataformas digitais remotas para a ministração dos cursos, em substituição aos eventos presenciais inicialmente idealizados, não afasta, sequer minimiza, as falhas de estimativa de custos e de programação orçamentária que caracterizaram a execução do programa ao longo do exercício de 2021, tendo em vista que a abertura de créditos adicionais elevou, de maneira aparentemente injustificada, a dotação da ação em questão para R\$ 7.400.757,00, dos quais apenas R\$ 8.194,76 (0,11% do total) foram liquidados até o encerramento do período analisado.

Da mesma forma, as quase quatorze milhões de notificações de doenças cujo diagnóstico deve ser compulsória e imediatamente reportado ao Ministério da Saúde, corresponderam a mais de 1.600 vezes a meta fixada na Lei Orçamentária de 2021 (8.550) para a ação 4722 – Vigilância Epidemiológica, do programa 0932 – Vigilância em Saúde, desempenho que, entretanto, não demandou a aplicação de mais de 68,4% do montante consignado pela LOA para executá-la. Os casos de COVID respondem, em grande medida, pela discrepância identificada, já que as estimativas de incidência da doença no Estado não subsidiaram, em nenhum momento, os esforços de planejamento do programa/ação em questão. Entretanto, a despeito das dificuldades inerentes à tarefa, em função das incertezas que, naquele momento, envolviam a gravidade e a dimensão da pandemia, a Administração não poderia tê-la ignorado totalmente, porquanto a Portaria do Ministério da Saúde que determinou a notificação obrigatória das infecções causadas pelo vírus foi publicada no Diário Oficial da União em julho de 2020, anteriormente, portanto, à conclusão do projeto de lei da LOA de 2021 e de seu envio para apreciação do Poder Legislativo.




GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Anote-se que, em ambos os casos, assim como nos demais analisados, o Executivo não promoveu, até o término dos levantamentos procedidos pela Fiscalização, qualquer atualização das informações constantes do Sistema de Acompanhamento do PPA, sinalizando que as distorções identificadas no exercício em exame tendem a se repetir nas peças de planejamento dos seguintes.

Além disso, ressalto que os números finais dos indicadores de produto destas, assim como das ações 5732 – Gestão de Patrimônio Museológico e 6362 – Capacitação de Gestores e Atores Sociais, não são coerentes com os resultados dos indicadores que lhes correspondem nos respectivos programas, já que o desempenho evidenciado pelos primeiros aponta na direção oposta ao do sugerido pelos últimos, isto é: enquanto as metas atribuídas às ações foram superadas algumas centenas de vezes, os indicadores de programa correlatos situaram-se aquém (no caso do programa 1214 – Museus em Conexão, em patamar negativo) ou apenas ligeiramente acima do resultado projetado – e vice-versa.



Programa	Indicador de Resultado	Meta	Resultado	% Taxa	Ação	Indicador de Produto	Meta 2021	Resultado	% Taxa
Vigilância em Saúde	Proporção de casos de doenças de notificação compulsória imediata encerradas oportunamente	73	75,97	104,1%	Vigilância Epidemiológica	Número de casos de doenças de notificação compulsória imediata notificados	8.550	13.958.229	163.254,1%
Ciência, Tecnologia, Inovação, Produtividade e Competitividade	Nº de investimentos privados anunciados	40	26	65,0%	Apoio ao Empreendedor - Empreenda SP	Empresas capacitadas para o empreendedorismo	400	393.834	98.458,5%
	Nº de negócios apoiados	300	125	41,7%					
	Nº de novos empregos diretos anunciados por empresas	40.500	25.065	61,9%					
Museus em Conexão	% de crescimento de público-alvo aos museus da secretaria de cultura e economia criativa em relação ao ano de 2019	14	-59,01	-421,5%	Gestão de patrimônio museológico	Número de visitantes nos Museus da SECEC	3.800.847	1.330.483	35,0%
Qualificação do Apoio à Gestão Municipal	Nº de técnicos e lideranças municipais capacitadas	3.115	14.103	452,7%	Capacitação de gestores e atores sociais	Carga horária de Capacitação efetuada (h)	183.368	2.414	1,3%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Por outro lado, para algumas ações, a aplicação de frações expressivas, em certos casos várias vezes superiores ao montante das dotações inicialmente fixadas, implicou o cumprimento de uma proporção significativamente reduzida das correspondentes metas de desempenho. Nesse aspecto, a título ilustrativo, vale destacar que, a despeito do desembolso de pouco menos da metade dos recursos consignados às ações 5204 – Promoção do Sistema Paulista de Ambientes Promotores de Inovação – SPAI e 6336 – Fomento à Geração e ao Crescimento de Startups nos Ambientes de Inovação do Estado, as treze atividades de apoio realizadas em 2021 correspondem a apenas 2,50% do total previsto na Lei Orçamentária. Da mesma forma, na ação 2494 – Melhorias, Manutenção e Ampliação da Rede Física Escolar, as 225 intervenções na infraestrutura física dos estabelecimentos escolares da rede estadual, que perfizeram o equivalente a 22,50% da meta inicialmente estipulada, reclamaram o dispêndio do triplo do valor estimado para a execução de 1.000 empreendimentos da espécie. É importante observar, ainda, que o SIMPPA registra, dentre as ações que integram os programas analisados, duas (6362 – Capacitação de Gestores e Atores Sociais e 6290 – Seleção, Promoção, Progressão e Evolução dos Profissionais/Servidores da Educação) cujas metas foram integral ou parcialmente alcançadas apesar da total ausência de aplicação das respectivas dotações; além de duas outras (6383 – INOVA – Implantação de Recursos Tecnológicos e Oferta de Material Escolar e 6291 – Implantação de Conformidade na Gestão da Secretaria da Educação) que apresentaram, paradoxalmente, ao final do exercício em exame, percentual de execução orçamentária negativo, situação que vulnera a confiabilidade das informações disponibilizadas pelo sistema e, por conseguinte, compromete sensivelmente a satisfação dos objetivos que motivaram o desenvolvimento da ferramenta, tais como: a elevação da eficiência gerencial da Administração estadual; a orientação dos esforços voltados à definição das metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício subsequente; a qualificação dos



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



processos de prestação de contas anuais; e a elevação dos níveis de transparência conferidos às realizações governamentais.

Ressalto que peças de planejamento irrealistas, elaboradas sem o suporte de estudos minuciosos e tecnicamente abalizados, embaraçam a avaliação da performance de qualquer organização. Com efeito, caso não resultem de um planejamento lastreado em análises criteriosas das capacidades operacionais dos órgãos e entidades envolvidos, informado, ainda, por projeções fundamentadas sobre o comportamento dos diversos fatores, internos e externos, que podem influenciá-las, a superação das metas, ou a satisfação de apenas uma fração delas, não reveste qualquer significado. Dessa forma, resultados superiores aos previamente fixados podem dissimular performances amplamente insatisfatórias, ocultando ou minimizando práticas perdulárias; procedimentos inconsistentes, redundantes ou inúteis; distribuição incongruente, intempestiva ou desigual de recursos entre as diversas etapas em que se subdivide o processo de prestação dos serviços, entre outros gargalos que redundam em desperdício dos recursos públicos investidos e, por conseguinte, em restrição do alcance dos benefícios produzidos. Da igual forma, mesmo que os bens efetivamente disponibilizados não correspondam sequer à metade das metas estabelecidas, os órgãos e entidades envolvidos podem, ainda assim, distinguirem-se pela eficiência e pela eficácia com que se desincumbem de suas responsabilidades, alcançando, a partir dos recursos disponíveis e à luz de padrões tecnicamente reconhecidos, patamares de desempenho amplamente satisfatórios.

Tanto num caso como no outro, a desconexão entre as metas estipuladas, os indicadores adotados para mensurá-las e a análise dos recursos manejados para satisfazê-las pode implicar desestímulo às equipes de trabalho envolvidas, seja porque a satisfação dos objetivos previamente traçados prescinde da mobilização de toda sua capacidade operacional, seja porque, ainda que o façam, jamais conseguirão lográ-los. Além disso, a



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



negligência de esforços de planejamento sistemáticos, tecnicamente fundamentados e alinhados com a programação orçamentária, além de prejudicar a identificação dos obstáculos enfrentados pelos diversos setores que concorrem para a disponibilização dos serviços e, por conseguinte, embaraçar a proposição de soluções efetivas para suprimi-los ou, ao menos, mitigá-los, compromete sensivelmente a transparência conferida à atuação estatal, já que os resultados identificados transmitem, nessas condições, informações distorcidas sobre o significado das realizações dos órgãos e entidades que integram a Administração. Destarte, associo-me integralmente às conclusões e às recomendações propostas pela Diretoria de Contas do Governador em sua acurada análise da questão.

2.3 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

A Lei nº 17.286, de 20 de agosto de 2020, dispôs sobre as diretrizes orçamentárias relativas ao exercício de 2021, estabelecendo os requisitos obrigatórios previstos no § 2º, artigo 174 da Constituição do Estado.

2.4 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

Por meio da mensagem A-nº 31/2020, datada de 30 de setembro de 2020, o Chefe do Poder Executivo, Excelentíssimo Senhor Governador Dr. João Doria, enviou à Augusta Assembleia Legislativa do Estado o projeto de lei que veiculou a Proposta Orçamentária para o exercício de 2021, cujo conteúdo observou as injunções pertinentes consignadas no artigo 174 da Constituição Estadual e na Lei Federal nº 4.320/64, assim como as orientações traçadas pela LDO concernente a esse mesmo exercício. Após regular tramitação, referido projeto deu origem à Lei nº 17.309, de 29 de dezembro de 2020, publicada no "Diário Oficial do Estado" no dia seguinte (30-12-2020), na qual foram estimadas as receitas (art. 2º) e fixadas as despesas (art. 4º) para o período em exame, ambas no montante total de R\$ 246.330.596.108,00



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



(duzentos e quarenta e seis bilhões, trezentos e trinta milhões, quinhentos e noventa e seis mil e cento e oito reais).

O art. 5º da LOA 2021 apresenta os dispêndios totais autorizados, especificando-os por órgão orçamentário, além de subdividi-los entre os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Este último abrange as verbas destinadas às Pastas da Saúde, da Justiça e Cidadania, da Segurança Pública, de Desenvolvimento Social, de Projetos e Orçamento e Gestão. Já o Orçamento Fiscal, compreende as dotações consignadas aos demais órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, assim como o montante destacado a título de Reserva de Contingência.

Fixado em R\$ 8.361.555.045,00 (oito bilhões, trezentos e sessenta e um milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil e quarenta e cinco reais) pelo art. 8º, o orçamento de investimentos das empresas que contam com participação do Estado encontra-se detalhado na tabela abaixo, segundo a fonte dos recursos previstos:

Tabela 1 – Fontes de recursos para financiamento do Orçamento de Investimentos

Origem do Financiamento	R\$1,00	%
Subscrição de Ações	2.469.228.305	29,53%
Próprios	3.566.120.555	42,65%
Outras Fontes	108.356.773	1,30%
Operações de Crédito	2.217.849.412	26,52%
TOTAL	8.361.555.045	100,00%

Fonte: LOA 2021.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



3 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

No exercício em exame, o Controle Interno continuou organizado pelos artigos 46 a 49 do Decreto nº 57.500/11¹, sob a denominação de Sistema Estadual de Controladoria, exercido, especialmente, pelo Departamento de Controle e Avaliação – DCA (ligado à Secretaria da Fazenda e Planejamento) e pela Corregedoria Geral da Administração – CGA (ligada à Secretaria de Governo).

As atividades desenvolvidas pelo DCA resultaram no total de 338 relatórios decorrentes das auditorias regulares realizadas nas entidades públicas paulistas, na seguinte conformidade:

Tipo de Auditoria	Quantidade de Relatórios
Auditoria de Conformidade e Gestão	154
Auditoria de Transferências Voluntárias	106
Visita Técnica	28
Avaliação de Contratualização de Resultados	24
Auditoria de Controles Internos e Análise de Balanço	19
Auditoria Interna Baseada em Riscos	4
Avaliação de Programa	3
Total	338

Entidades Auditadas pelo DCA	Quantidade
Secretaria da Saúde	72
Secretaria da Educação	41
Secretaria da Administração Penitenciária	40
Secretaria da Justiça	29
Secretaria do Turismo	29
Secretaria de Desenvolvimento Regional	27
Secretaria da Segurança Pública	23
Secretaria da Agricultura e Abastecimento	13
Secretaria de Governo	11
Secretaria de Logística e Transportes	11
Secretaria de Desenvolvimento Social	10
Secretaria da Fazenda e Planejamento	10
Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente	6
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	4
Secretaria dos Transportes Metropolitanos	4
Secretaria da Cultura e Economia Criativa	2
Secretaria da Habitação	2
Procuradoria Geral do Estado	2
Secretaria de Energia e Mineração	1

¹ Reorganiza a Corregedoria Geral da Administração, institui o Sistema Estadual de Controladoria e dá providências correlatas.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos	1
Total	338

O comparativo entre as metas previstas no PPA e as atividades desenvolvidas em 2021 assim resultou:

Ação 5599 – Auditoria nas Unidades da Administração Direta e Indireta			
Produto – Fortalecimento do sistema de controle interno		Realizado	PPA
1209	número de recomendações implantadas pelos dirigentes da administração pública estadual dividido pelo número de recomendações exaradas nos relatórios emitidos pelo DCA no ano base da avaliação.	46,51%	65%
3272	número de trabalhos realizados pelo número de trabalhos programados pelo DCA	120%	95%

Consoante apurado pela Fiscalização, o não atingimento da primeira meta ocorreu pela inadequação do indicador ao buscar expressar o desempenho da Pasta através do desempenho das unidades auditadas, além de outras justificativas concentradas nas dificuldades encontradas pela Administração frente à pandemia. Já a superação das expectativas do segundo indicador foi justificada pelo Departamento pela realização de novas atividades não programadas inicialmente, num prazo médio inferior ao previsto para as auditorias.

Relativamente ao CGA, em 2021 foram desenvolvidas as seguintes atividades:

Processos correccionais da CGA	Quantidade
Portarias emitidas (exceto administrativas)	127
Procedimentos Instaurados	133
Expedientes autuados	536
Processos de Responsabilização Administrativa (PAR) autuados	6
Procedimentos correccionais instaurados - Corregedoria Extraordinária COVID-19	20
Procedimentos e Expedientes correccionais concluídos	315

Recomendações correccionais e disciplinares	Quantidade
Recomendações para instauração de processos disciplinares em desfavor de agentes públicos; e demais outras advertências aos órgãos públicos	89
Recomendações de ressarcimento ao erário	11 milhões (27,5 milhões)



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



	estimados)
Recomendações punitivas - PAD	70
Recomendação de responsabilização de empresas nos termos da Lei Anticorrupção – PAR	2
Recomendações preventivas para os órgãos públicos	173

No que tange ao desempenho na realização do programa 5103 – Controle e Transparência da Administração Estadual, cujo objetivo estabelecido no PPA é o fortalecimento dos instrumentos de Controle Interno e Social, por meio da fiscalização, apuração, rede paulista de ouvidorias e transparência, visando a eficiência da gestão e melhoria na prestação dos serviços públicos, os relatórios gerenciais produzidos pela CGA indicaram as subseqüentes realizações:

Produto 1522 Transparência Ativa	<ul style="list-style-type: none"> • Atualização constante do Portal da Transparência; • Inclusão das informações relacionadas à Covid-19 com links direcionando as publicações no site oficial do Governo do Estado de São Paulo; • Contato entre os órgãos e a Subsecretaria de Serviços ao Cidadão, Tecnologia e Inovação para atualizar suas informações e melhorar a acessibilidade; • Alteração/correção na forma de contagem dos acessos ao Portal, com um crescimento entre 2020 e 2021 de 11,7%.
Produto 1523 Coordenação da Rede Paulista de Ouvidorias	<ul style="list-style-type: none"> • Estudos para aperfeiçoamento do sistema e inclusão de novos órgãos ao sistema informatizado; • Orientações aos integrantes da rede paulista de ouvidorias, em especial no seu funcionamento no regime de teletrabalho; • Realização de pesquisa de satisfação do usuário; • Constante acompanhamento e orientações aos ouvidores e usuários sobre o estado de pandemia; • Alterações no sistema informatizado para colaborar com os relatórios, em especial relacionados com o COVID 19.

A respeito do comportamento Estatal acerca do atendimento das recomendações e determinações desta Corte, relembro que os dois últimos exercícios analisados assim consignaram:

Exercício de 2019
TC-002347.989.19 – Relator Conselheiro Renato Martins Costa



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



RECOMENDAÇÃO à Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

22. Aprimore o Sistema de Controle Interno, de modo a dar efetividade ao quanto disposto nos artigos 70 da Constituição Federal e 32 da Constituição Estadual, adotando medidas para garantir o regular funcionamento dos órgãos que integram o sistema, promovendo a estruturação, a regulamentação para solução de conflito de atribuições com maior autonomia e independência, incluindo a participação nos processos de renúncia fiscal e sem prejuízo da transparência ativa dos resultados obtidos com as atuações da CGA e do DCA.

Exercício de 2020

TC-005866.989.20 – Relator Conselheiro Dimas Ramalho

DETERMINAÇÃO ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

9. Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam apreciados nas atividades de Auditoria Geral a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, levando em consideração as recomendações da Corte de Contas referentes à estruturação adequada desse Sistema, com vinculação direta ao Governador e quadro próprio de servidores.

RECOMENDAÇÃO ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

42. Aprimore o Sistema de Controle Interno visando eliminar possíveis conflitos de atividades que possam impactar a autonomia/independência dos órgãos que o compõem, bem como amplie a atuação para atingir os processos de renúncia de receitas, a situação patrimonial e financeira do RPPS e as medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19.

Quanto a tais aspectos, os trabalhos efetivados pela Fiscalização evidenciaram a recente edição da Lei Complementar nº 1.361, de 21-10-21, que, pelos artigos 14 a 21, criou a Controladoria Geral do Estado – CGE, órgão vinculado diretamente ao Governador do Estado, tendo por finalidades a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, a correição, a prevenção e combate à corrupção, as atividades de ouvidoria, a promoção da ética no serviço público e o incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública direta e indireta.

Tal medida, *a priori*, indica o esforço estatal no atendimento do recomendado quanto à reestruturação organizacional de vinculação hierárquica dos integrantes do Sistema de Controle Interno, de modo a adequar a articulação de seus integrantes e garantir maiores autonomia e independência do órgão. Contudo, a organização e o funcionamento da CGE pendem de regulamentação a ser implementada por Decreto (consoante § 1º do artigo 16 da



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



mencionada Lei), que se encontra em fase de conclusão, segundo apurado pela Fiscalização em reunião realizada em 19-04-22 com a CGA e o DCA.

As análises também evidenciaram que o DCA não fez a entrega dos relatórios previstos nos incisos XXI e XXII do artigo 5º das Instruções 01/2020 desta Corte², relativos às avaliações da Renúncia de Receitas e da situação patrimonial e financeira do sistema previdenciário do Estado, impossibilitando a verificação de eventuais melhorias em relação à atuação do Controle Interno na avaliação dos temas. De acordo com informações do próprio órgão, tais auditorias não foram incluídas na programação de 2021, sendo que a questão da Renúncia de Receitas será avaliada pela nova estrutura da Secretaria da Fazenda, enquanto a Situação Patrimonial do Sistema Previdenciário pende de capacitação especial dos técnicos envolvidos, em face da complexidade da matéria, demandas estas que espera serem solvidas a partir da regulamentação Controladoria Geral do Estado.

Outrossim, a verificação do cumprimento das recomendações relacionadas às auditorias operacionais realizadas no exercício de 2020 demonstrou que – do total de 100 recomendações – 26 foram implementadas; 46 estavam em implementação; 14 itens não foram implementados; e 06 considerados “não mais aplicáveis”. Ainda, 08 recomendações relacionadas ao FECOEP não foram avaliadas pelo DCA sob a justificativa do não encaminhamento das manifestações específicas pela unidade envolvida (Conselho de Orientação e Acompanhamento do FECOEP da Secretaria da Fazenda e Planejamento).

Destarte, na esteira das manifestações dos órgãos técnicos e opinativos desta Casa, em vista da evidenciação do atendimento parcial das determinações e recomendações emanadas por esta Corte, além de sua reiteração, necessário maior empenho governamental no sentido da célere

² XXI - relatório de avaliação, pelo sistema de controle interno, da Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade;

XXII - relatório de avaliação, pelo sistema de controle interno, quanto à situação patrimonial e financeira do sistema previdenciário do Estado;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



regulamentação e do novo órgão central de Controle Interno objetivando, além de sua autonomia e independência, o auxílio no aprimoramento da gestão estadual, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a eficácia e eficiência dos resultados econômico-financeiros analisados e a indicação de providências voltadas ao saneamento das irregularidades verificadas.

4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

4.1 BALANÇO PATRIMONIAL

4.1.1 Introdução

O Balanço Orçamentário apresenta, de maneira sintética, as receitas e as despesas previstas, confrontadas com as efetivamente realizadas, visando à apuração do resultado orçamentário do período considerado (artigo 102 da Lei nº 4.320/1964). A peça consolidada do exercício em exame encontra-se reproduzida a seguir:

BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO	R\$ milhares	R\$ milhares
	<u>31/12/2021</u>	<u>31/12/2020</u>
<u>ATIVO</u>		
<u>Ativo Circulante</u>		
Caixa e Equivalentes de Caixa	69.767.023	44.236.976
Créditos a Receber de Curto Prazo	49.132.734	41.602.723
Investimentos e Aplicações Temporárias	344.729	173.578
Estoques	6.911.463	4.871.655
Outros Ativos (VPD Pagas Antecipadamente)	1.558.271	1.402.165
Total do Ativo Circulante	127.714.220	92.287.098
<u>Ativo Não Circulante</u>		
Realizável a Longo Prazo	181.658.388	175.702.380



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Créditos a Receber de Longo Prazo	181.086.230	175.574.384
Investimentos Temporários	572.158	127.995
Investimentos	73.326.571	62.981.201
Imobilizado	154.069.478	150.776.758
Intangível	146.743	299.809
Total do Ativo Não Circulante	409.201.180	389.760.147
TOTAL DO ATIVO	536.915.400	482.047.245
<u>PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO</u>		
<u>Passivo Circulante</u>		
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	17.876.389	18.478.607
Empréstimos e Financiamentos	33.417.340	19.133.769
Fornecedores e Contas a Pagar	18.210.939	9.810.739
Obrigações Fiscais	317.399	309.397
Obrigações de Repartições a Outros Entes	71.088	46.781
Provisões	6.714.348	6.167.769
Demais Obrigações	17.423.699	13.646.927
Total do Passivo Circulante	94.031.202	67.593.988
<u>Passivo Não Circulante</u>		
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	560.104	757.442
Empréstimos e Financiamentos	261.171.786	282.028.417
Fornecedores e Contas a Pagar	20.492.827	24.468.633
Obrigações Fiscais	2.058.411	31.717
Provisões	815.534.142	955.664.904
Demais Obrigações	12.687.953	10.070.498
Resultado Diferido	71.313	28.601
Total do Passivo Não Circulante	1.112.576.536	1.273.050.211
<u>Patrimônio Líquido</u>		



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Patrimônio Social e Capital Social	68.867.534	67.466.390
Adiantamento p/ Futuro Aumento de Capital	1.456.292	563.732
Reservas de Capital	78.930	79.738
Ajustes de Avaliação Patrimonial	246.929	134.580
Reservas de Lucros	264	264
Demais Reservas	492.647	492.883
Resultados Acumulados	-740.834.932	-927.334.540
(-) Ações/ Cotas em tesouraria	0	0
Total do Patrimônio Líquido	-669.692.338	-858.596.953
TOTAL DO PASSIVO E PL	536.915.400	482.047.245

Fonte: BGE (2021, p.141).

As práticas contábeis utilizadas para o reconhecimento e a mensuração de ativos e passivos encontram-se especificadas, em geral, nas notas explicativas que acompanham o Balanço. A seguir são apresentadas algumas situações relevantes, assim como as respectivas análises procedidas pela Fiscalização.

4.1.2 Caixa e Equivalente de Caixa

O saldo em caixa e equivalentes de caixa em 31-12-2021 alcançou a marca de R\$ 69.767.023 mil. O Balanço Geral do Estado (BGE) apresenta em Notas Explicativas o detalhamento deste montante:

Em R\$ milhares

Caixa e equivalentes de caixa	31/12/2021	31/12/2020
Caixa e conta única	1.981.863	4.107.862
Bancos conta movimento	12.683.708	6.833.437
Aplicações Financeiras	55.101.452	33.295.678
Total	69.767.023	44.236.976

Fonte: fls.148 do BGE.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Com base em informações extraídas do SIGEO, encontram-se detalhados na tabela seguinte os saldos apresentados pelo Executivo estadual em 2021, segregados em Administração Direta (81,83%) e Indireta (18,17%). Desta última, foram excluídos os valores relativos às empresas de economia mista não dependentes, cujos resultados não são objeto de consolidação nas demonstrações contábeis do Estado.

Em R\$ milhares

Conta	Saldo Atual		Saldo Atual
	Ad. Direta	Ad. Indireta	
Caixa e conta única	1.895.137	86.726	1.981.863
1111101 - CAIXA	255	234	489
111110101 - = CAIXA	255	234	489
1111102 - CONTA UNICA	1.824.183	67.923	1.892.106
111110202 - = CONTA UNICA-BB	1.824.183	22.471	1.846.654
111110222 - = BB - PGTO POR OFICIO		45.453	45.453
1111103 - CONTA C	70.699	18.568	89.267
111110302 - = CONTA C - BANCO DO BRASIL	70.699	18.568	89.267
Bancos conta movimento	8.877.379	3.806.329	12.683.708
1111119 - BANCOS CONTA MOVIMENTO - DEMAIS CONTAS	8.837.472	3.779.651	12.617.123
111111901 - = CAIXA ECONOMICA FEDERAL	85.895	101	85.996
111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	8.750.997	3.775.272	12.526.268
111111904 - = BANCO ITAU S/A	0	0	0
111111905 - = CREDIREAL - BANCO DE CREDITO REAL	300	3	303
111111906 - = BANCO REAL S/A	281	0,48	281
111111907 - = BANCO SANTANDER	0	522	522
111111908 - = BANCO BRADESCO	0	3.752	3.752
111111909 - = BANCO BTG_PACTUAL S.A.	0		0



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Conta	Saldo Atual		Saldo Atual
	Ad. Direta	Ad. Indireta	
1111160 - DISPONIBILIDADE EM TRANSITO	39.545	26.197	65.742
111116001 - = DISPONIBILIDADE A REGULARIZAR	39.545	26.197	65.742
1111181 - OP. ESPECIF. BANCO CONTA MOVIMENTO	0	0	0
111118101 - = BANCO DO BRASIL S/A.	0	0	0
1112160 - DISPONIBILIDADE EM TRANSITO	361	482	843
111216001 - = DISPONIBILIDADE EM TRANSITO NO EXTERIOR	361	482	843
Aplicações Financeiras	46.314.720	8.786.731	55.101.452
1111150 - APLICACOES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	46.314.720	8.786.731	55.101.452
111115002 - = POUPANCA	123.611	23.172	146.783
111115003 - = FUNDO DE INVESTIMENTO		2.221.779	2.221.779
111115004 - = FUNDO DE INVESTIMENTO FINANCEIRO	5.647.138	2.635.061	8.282.199
111115006 - = APLICACOES - BANCO SANTANDER		94.569	94.569
111115007 - = APLICACOES - BANCO DO BRASIL	5.449.927	2.998.423	8.448.350
111115008 - = APLICACOES - CAIXA ECONOMICA FEDERAL	0	10.878	10.878
111115011 - = TITULOS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	34.576.808	0	34.576.808
111115012 - = FDO.BB CURTO PRAZO DIFERENCIADO SETOR PUBLI	4	0	4
111115014 - = APLICACAO FINANCEIRA-FUNDO SPII	517.233	144.748	661.980
111115040 - = OUTRAS APLICACOES FIN. DE LIQUIDEZ IMEDIATA	0	658.101	658.101
Total Geral	57.087.236	12.679.786	69.767.023
% de participação	81,83%	18,17%	100,00%

Fonte: SIGEO.

Destaco que, no final do exercício em apreço, as unidades orçamentárias que concentravam a maior fração dos montantes disponíveis em caixa ou equivalente de caixa foram, na Administração Direta, a Coordenadoria de Administração Financeira – CAF e, na Indireta, a Universidade de São Paulo



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



– USP, responsáveis por 61,18% (R\$ 34.923.565 mil) e 28,74% (R\$ 3.644.304 mil) dos respectivos saldos.

4.1.3 Créditos a Receber – Curto e Longo Prazos

As contas desta categoria abrangem os créditos tributários e não tributários, os empréstimos concedidos e as dívidas ativas tributária e não tributária, além de compreenderem os ajustes para perdas dos haveres inscritos no ativo circulante. Os respectivos saldos, reunidos segundo o prazo para recebimento dos créditos, encontram-se especificados nas duas tabelas seguintes. As apurações realizadas pela Diretoria de Contas do Governador não identificaram divergências entre os valores indicados no BGE e os registrados no Sistema de Informações Contábeis da Administração.

Créditos a Receber - Circulante	31/12/2021	31/12/2020
Créditos não tributários a Receber	22.310.192.114	17.075.566.941
Créditos Tributários a Receber	20.860.842.719	17.791.290.061
Clientes	127.656.886	184.974.329
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	0	45.253
Dívida Ativa Tributária	5.748.027.303	6.491.961.026
Dívida Ativa não Tributária	85.411.769	57.997.902
Créditos Decorrentes de Transferências de Convênios	1.996.332	2.601.096
Créditos por Dano ao Patrimônio	2.109	2.109
(-) Ajuste de perdas de Cred. A curto prazo	-1.394.915	-1.715.544
Total	49.132.734.317	41.602.723.173

Fonte: Sigeo.

Créditos a Receber - Não Circulante	31/12/2021	31/12/2020
Créditos não tributários a Receber	-	-
Créditos Tributários a Receber	5.128.378.880	5.506.153.950
Clientes	-	-



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Empréstimos e Financiamentos Concedidos	-	-
Dívida Ativa Tributária	330.142.899.033	320.241.962.670
Dívida Ativa não Tributária	11.539.016.425	10.015.035.886
Outros ³	10.485.223.749	7.840.543.888
(-) Ajuste de perdas de Cred. A curto prazo	-	-
(-) Ajuste de perdas s/ Dívida Ativa	-176.209.288.407	- 168.029.312.280
Total	181.086.229.680	175.574.384.114

Fonte: Sigeo.

Outras análises sobre a composição da Dívida Ativa, os controles pertinentes e a metodologia de apuração do ajuste para perdas serão objeto de análise específica em item próprio deste voto.

4.1.4 Investimentos e Aplicações Temporárias – Curto e Longo Prazos

Os investimentos e aplicações temporárias de curto prazo totalizam, no encerramento de 2021, R\$ 344.729 mil, compostos, sobretudo, por aplicações financeiras realizadas pelo Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado – FAPESP e por títulos do Departamento de Estrada de Rodagem – DER, emitidos em decorrência da celebração de contratos de concessão de estradas à iniciativa privada. Já os computados no ativo não circulante alcançaram a marca de R\$ 572.158 mil, montante aproximadamente 4,5 vezes superior ao observado no exercício precedente (R\$ 127.995 mil) – diferença que decorre do registro, pela FAPESP, de títulos de longo prazo com valor global de R\$ 444.244 mil.

A tabela a seguir demonstra a movimentação das contas correspondentes durante o exercício de 2021:

³ Conforme detalhado em notas explicativas do BGE, a conta “Outros” é constituída, sobretudo, por créditos a receber da Administração Indireta, com destaque para os concernentes às concessões de estradas de rodagem, aos créditos a receber da extinta Companhia de Ativos (CPA), aos empréstimos concedidos e aos créditos de Dívida Ativa de entidades descentralizadas.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Tabela 2 - Detalhamento da conta “Investimentos e Aplicações Temporárias” – 2021

	2020	Débito	Crédito	2021
INVESTIMENTOS E APLIC. TEMPORARIAS A CP	173.578	171.151	-	344.729
TITULOS E VALORES MOBILIARIOS	173.578	171.151	-	344.729
ACOES	-	171.151	-	171.151
DIREITOS SOBRE CONCESSOES	173.573	-	-	173.573
LINHAS TELEFONICAS (1)	5	-	-	5
INVESTIMENTOS E APLIC. TEMPORARIAS A LP	127.995	484.637	40.474	572.158
ACOES	1.256	-	81	1.174
DEBENTURES SUBORDINADAS A RECEBER - PEP (2)	40.393	-	40.393	0
* PPI CEDIDO - CPSEC	-	-	-	-
* PEP CEDIDO - CPSEC	- 40.393	40.393	-	- 0
OUTROS TITULOS A RECEBER	207	-	-	207
OUTROS TITULOS E VALORES MOBILIARIOS	126.533	444.244	-	570.777
* = (-)AJ.DE PERDAS C/ TIT. E VALORES MOBILIA	-	-	-	-
Total Geral	301.573	655.788	40.474	916.887

Fonte: BGE (p. 151)

(1) – Consta observação de que as linhas foram arrematadas e adjudicadas.

4.1.5 Estoques

O montante total da conta de Estoques em 31-12-2021, 6,9 bilhões, superou em 42% o registrado ao final do exercício anterior, R\$ 4,8 bilhões, conforme indicado na tabela seguinte. As variações apresentadas nos saldos refletem, fundamentalmente, as movimentações em curso nos diversos órgãos e entidades que integram a Administração, em virtude do processo de integração entre os Sistemas de Almoxarifado e Materiais – SAM e o de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM, com destaque para a elevação do saldo de “Ajustes de Perdas de Estoques” em quase



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



25.000%, que passou de - R\$ 1.255 mil para - R\$ 6.911.463 em apenas doze meses.

Em R\$ milhares

Estoques	31/12/2021	31/12/2020	Variação %
Almoxarifado	7.024.045	4.386.212	60%
Importações em Andamento	115.151	401.467	-71%
Mercadorias para Revenda	25.595	26.604	-4%
Bens Adjudicados/Arrematados	20.024	19.556	2%
Materiais em Trânsito	4.314	4.351	-1%
Matérias-primas	15.307	13.426	14%
Produtos e Serviços em Elaboração	11.987	14.164	-15%
Estoques Inservíveis	4.973	4.973	0%
Material de Produção-Atividade Agropecuária	2.229	1.966	13%
Adiantamento a Fornecedores	18	191	-91%
(-) Ajuste de Perdas de Estoques	-312.182	-1.255	24767%
Total	6.911.463	4.871.655	42%

BGE, 2021, p.159, e Sigeo.

4.1.6 Investimentos – Ativo Não Circulante

As empresas públicas podem ser classificadas em dependentes e independentes. De acordo com o at. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, as primeiras se distinguem por receberem dos respectivos entes controladores os recursos necessários para pagamento de suas despesas de pessoal ou de custeio em geral ou, ainda, de capital – excluídos, neste último caso, os provenientes de aumento de participação acionária. Enquanto estas empresas fazem parte do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, as independentes integram o Orçamento de Investimentos.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Os investimentos permanentes do Estado concentram-se, majoritariamente, em participações societárias em Empresas Estatais Não Dependentes, cujos valores, de acordo com as informações disponíveis do SIGEO, representam pouco mais de 12% do Ativo Total do Estado, que alcançou a marca de R\$ 536 bilhões no período em apreço. A significativa elevação do montante aplicado nessa categoria de investimentos, que passou de R\$ 62,98 bilhões para R\$ 73,33 bilhões, decorre, sobretudo, dos aportes que beneficiaram a Desenvolve SP – Agência de Fomento do Estado, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, a Companhia Paulista de Parcerias – CPP e a Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ.

Tabela 3 - Investimentos Permanentes do Estado de São Paulo

R\$ milhares

Código Nome Sub Item	Saldo	2020	Saldo Atual	2021	AH % 2020/2021
	31/12/2020	AV%	31/12/2021	AV%	
	R\$	Ativo Total	R\$	Ativo Total	
Investimentos Permanentes	62.981.201	13,07%	73.326.571	13,66%	16,43%
1221101 - PART AVALIADAS PELO METODO DE EQ. PAT	60.696.839	12,59%	65.802.425	12,26%	8,41%
122110101 - = PARTICIPACOES EM SOCIEDADES CONTROLADAS	59.637.431	12,37%	63.398.062	11,81%	6,3%
122110106 - = ADIANTAMENTO PARA FUTURO AUMENTO DE CAPITAL	1.059.408	0,22%	2.404.363	0,45%	127,0%
Outros (*)	2.262.728	0	7.503.561	1,40%	231,62%
1222101 - BENS IMOVEIS PARA FUTURA UTILIZACAO	16.161	0,00%	16.161	0,00%	0,00%
1222102 - BENS IMOVEIS NAO DESTINADOS A USO	2.997	0,00%	2.997	0,00%	0,00%
1221102 - PARTICIPACOES AVALIADAS PELO METODO DE CUSTO	2.476	0,00%	1.427	0,00%	-42,36%

Fonte: BGE, 2021, p. 162 conferido com SIGEO – Saldos.

(*) Soma das contas: 1223101 - TITULOS E VALORES MOBILIARIOS - RPPS; 1227101 - OBRAS DE ARTE E OUTROS BENS SINGULARES; 1227103 - BENS MOVEIS NAO DESTINADOS A USO; 1227105 - RECOLHIDAS NA CAIXA DE VALORES; 1227106 - CAUCIONADAS EM GARANTIA DE EMPRESTIMOS; 1227107 - ENTIDADES DEPOSITARIAS DE ACOES; 1227108 - EM PODER DAS ENTIDADES; 1227151 - NAO RECOLHIDAS NA CAIXA DE



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



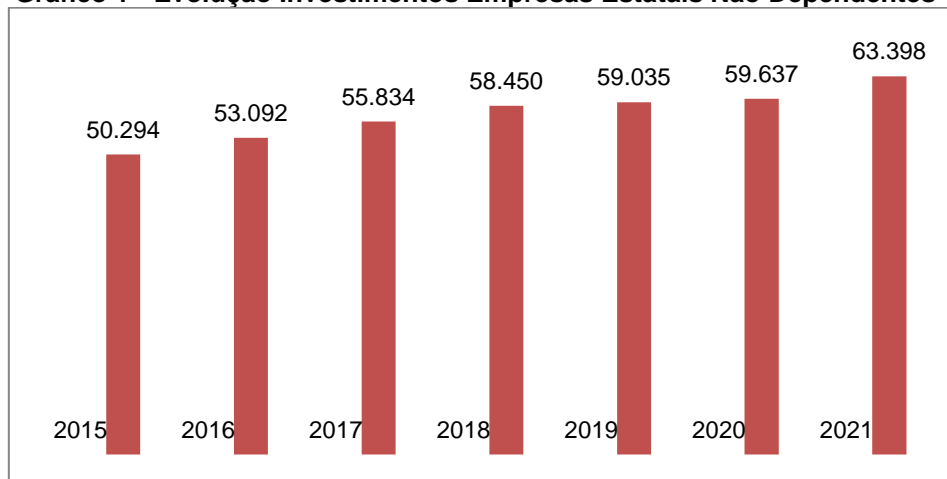
VALORES; 1227152 - (-) DESINCORPORACAO DE ACOES A CLASSIFICAR; 1227199 - DEMAIS INVESTIMENTOS PERMANENTES; 1229103 - (-)RED AO VLR RECUP DE INV.S DO RPPS.

4.1.7 Participações Societárias: Empresas estatais não dependentes e avaliação por equivalência patrimonial

A participação em Empresas Estatais não Dependentes, em cuja administração o Estado exerce influência significativa, são avaliadas pelo Método de Equivalência Patrimonial – MEP, segundo o qual o investimento é inicialmente registrado a preço de custo e o respectivo valor contábil oscila em consonância com as evoluções do Patrimônio Líquido das empresas. Como já mencionado anteriormente, as demonstrações contábeis dessas entidades não integram as do Estado, permanecendo registradas na conta contábil “122110101 - Participações em Sociedades Controladas”.

Constata-se que ao longo dos anos esse tipo de investimento apresentou-se praticamente constante:

Gráfico 1 - Evolução Investimentos Empresas Estatais Não Dependentes



Fonte: SIGEO – Saldos.

De acordo com os números apurados pelo MEP em 2021, três empresas não dependentes respondem, juntas, por 87,51% dos investimentos



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



do Estado nesse tipo de entidade (R\$ 63.398.061.915): Metrô (R\$ 33.131.356.820), SABESP (R\$ 12.326.402.093) e CDHU (R\$ 10.021.803.2280)⁴.

A Fiscalização contrastou os números indicados no Patrimônio Líquido informado no BGE-2021 com os constantes das demonstrações contábeis publicadas pelas empresas estatais elencadas no Caderno Empresarial do Diário Oficial do Estado ou divulgadas em seus sites institucionais, constatando divergências em quatro delas: METRÔ, SABESP, CDHU e EMAE.

Tabela 4 - Empresas Estatais não dependentes - Patrimônio Líquido BGE X Publicado no DOE referente a 2021

R\$ Milhares						
Empresas	Patrimônio Líquido conf. BGE em 31/12/2021	Patrimônio Líquido conf. Publicação no DOE (*1)	Diferença	Data da Publicação no DOE (*2)	Tipo do Documento de suporte para valor do BGE	Emissão do Documento
METRÔ (*2)	34.015.920	34.015.922	-2		Balancete	10/02/2022
SABESP (*2)	24.505.770	24.931.859	-426.089		Balancete	02/02/2022
CDHU	11.014.368	11.042.718	-28.350	21/04/2022	Balanco Patrimonial	10/02/2022
DESENVOLVE SP (*2)	2.303.851	2.303.852	-1		Balanco Patrimonial	09/02/2022
COSESP	126.249	126.249	0	11/02/2022	Balancete	02/02/2022
CPP (*3)	1.830.906	-	-		Balancete	08/02/2022
CPSEC (*3)	422.957	-	-		Balancete	11/02/2022
EMAE	818.260	737.734	80.526	26/03/2022	Balancete	08/02/2022
EMTU (*2)	1.957.586	1.957.586	0		Balanco Patrimonial	04/02/2022
PRODESP	657.961	657.960	1	13/04/2022	Ofício	11/02/2022
Total	77.653.828	75.773.880	1.879.948			

Fonte: Publicação do Balanço Patrimonial no Caderno Empresarial DOE de 2022: CDHU, COSESP, EMAE e PRODESP.

⁴ As demais são: DESENVOLVE SP (2.303.805.399), CPP (1.830.906.408), EMTU (1.784.527.560), COSESP, EMAE (800.586.003), PRODESP (656.245.546), CPSEC (422.832.075), (119.596.784).



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



(*2) Demonstrações contábeis não localizadas no DOE-SP, utilizou-se como suporte, as publicações e relatórios divulgados em seus próprios sites institucionais

(*3) Demonstrações não localizadas.

A redução das divergências apuradas ao longo dos últimos anos decorre, segundo a Fiscalização, dos efeitos de diversas iniciativas introduzidas pela Controladoria do Estado em 2020 e 2021, visando ao alinhamento temporal dos processos de elaboração das demonstrações contábeis dessas entidades, tais como a edição das Instruções CGE-G 007/2020 e CGE-G 001/2021, que estabeleceram procedimentos para envio dos documentos necessários e fixaram prazos para o encerramento dos respectivos registros contábeis no SIAFEM/SP; a realização de reuniões virtuais para orientar e prestar esclarecimentos acerca do conteúdo desses normativos; e a publicação do Decreto nº 66.288, de 02 de dezembro de 2021, que instituiu nova metodologia para consolidação contábil da conta de Investimentos do acionista majoritário.

Assim, tendo em vista os resultados colhidos até o momento, recomenda-se que a Controladoria persista na introdução de medidas dessa natureza, a fim de conferir, nos próximos exercícios, ainda mais confiabilidade aos registros contábeis do Estado.

4.1.8 Empresas estatais dependentes e consolidação das Demonstrações Contábeis

Diferentemente do tratamento dispensado às empresas estatais independentes, as demonstrações contábeis consolidadas das dependentes são integradas às do Executivo estadual.

Ressalto que, ao contrário do observado no exercício anterior, quando constatada estrita correspondência entre as informações veiculadas pelas peças analisadas, em 2021, a comparação entre os valores dos Patrimônios Líquidos indicados nas demonstrações publicadas no DOE e os constantes do BGE revelou divergências nos números de duas das cinco



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



estatais dependentes do Estado, que, somadas, totalizaram R\$ 29.116 mil, conforme indicado na tabela abaixo. Nessas condições, entendo indispensável a reedição da recomendação que constou do voto relativo às contas de 2019, (quando a diferença apurada foi de R\$ 9,4 milhões), para que a Administração “Aprimore as técnicas para estimar o resultado das Empresas Estatais Dependentes consolidado no Balanço Geral do Estado, garantindo a consistência nos seus dados e indicando a data a que se referem os resultados”

Tabela 5 - Empresas Estatais dependentes - Patrimônio Líquido BGE X Publicado no DOE referente a 2021

R\$ Milhares

Empresas dependentes	Patrimônio Líquido 2021 conf. BGE (*1) A	Patrimônio Líquido 2021 conf. Demonstrações Publicadas no DOE (*2) B	Participação conf. BGE (%)	Diferença A - B	Emissão do documento	Tipo do documento
Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM	9.640.819	9.640.819	99,99904000	-	16/02/2022	Balancete
Companhia DOCAS de São Sebastião - DOCAS	227.322	214.176	99,00000000	13.147	16/02/2022	Balancete
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB	289.234	273.265	99,99894300	15.969	03/02/2022	Ofício
Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT	108.112	(*3)	99,99967527	-	02/02/2022	Balancete
DERSA	- 610.227	- 610.226	99,99999948	-	11/02/2022	Balancete
Subtotal	9.655.260.567	9.923.571	-	29.116		



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Fonte: (*1) BGE, 2021, item 5.1.6.1.1 Consolidação das Empresas Dependentes, p.164.
Publicação do Balanço Patrimonial no Caderno Empresarial DOE de 2022: CPTM 12/04/2022; DOCAS 26/03/2022;
DERSA 05-04-2022
(*3) Publicação não localizada no DOE-SP

As empresas dependentes – que, portanto, reclamam o aporte de recursos do Tesouro para custeio da maior parte de suas operações – registraram prejuízos totais de R\$ 11.984.650 mil, dos quais R\$ 607.322 mil originaram-se unicamente dos resultados apurados em 2021, montante que, embora expressivo, representa uma redução de quase 50% em relação ao observado em 2020. Ainda assim, o prejuízo do exercício analisado corresponde a quase duas vezes o patamar constatado em 2019.

Conforme demonstrado na tabela seguinte, do total acumulado, a CPTM responde por quase 80% (R\$ 9.402.035 mil). À luz das considerações apresentadas pelo Conselho de Defesa dos Capitais do Estado – CODEC, a respeito especificamente da Companhia, conclui-se que os resultados colhidos pela empresa decorrem, sobretudo, da racionalidade subjacente à definição das tarifas cobradas pelo serviço sob sua responsabilidade. Ainda que considerações de natureza econômica influenciem, naturalmente, a decisão, o valor unitário do bilhete não deflui, apenas, da contraposição entre os custos envolvidos na disponibilização do serviço e a quantidade de usuários transportados, estimados com base em séries históricas e em projeções acerca do comportamento de outros fatores que influenciam ambos os componentes da equação. Ou seja, as tarifas do transporte ferroviário de passageiros não são definidas com vista à arrecadação da receita necessária para recobrir integralmente os custos incorridos para prestá-lo, de modo a afastar – ou ao menos minimizar – os riscos de prejuízos operacionais e, por conseguinte, assegurar a sustentabilidade financeira da Companhia. As decisões que envolvem a questão são informadas, ainda que não exclusivamente, por considerações de natureza política.

Na prática, o Estado, além de estabelecer a gratuidade para determinadas categorias de usuários, opta por subsidiar parte da tarifa paga



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



pelos demais, a fim de tornar o serviço acessível – ou atraente – a um público mais amplo. Entretanto, observo que a inexorabilidade dos resultados operacionais negativos, deliberadamente provocados pela política tarifária do Governo Estadual, não dispensa a empresa de envidar esforços para reduzir custos e ampliar receitas, imprimindo níveis crescentes de eficiência e efetividade às atividades sob sua responsabilidade.

Tabela 6 - Resultados das Empresas Públicas Dependentes em 2021

R\$ (Milhares)

Empresa	Resultado do Exercício de 2019	Resultado do Exercício de 2020	Resultado do Exercício de 2021	Resultado acumulado conf. Demonstrações Publicadas ATÉ 31/12/2021
CPTM	-237.287	-963.983	-469.383	-9.402.035
DOCAS	8.077	-15.387	-13.486	-90.198
CETESB	-24.553	-4.440	67.239	-
IPT	1.170	-6.806	*	*
DERSA	-125.711	-1.786.970	-191.692	-2.492.417
SOMA Prejuízos	-308.632	-1.153.915	-607.322	-11.984.650

Fonte: Conforme publicado no DOE SP em 2022 - Publicação do Balanço Patrimonial no Caderno Empresarial DOE de 2021: CPTM 12/04/2022; DOCAS 26/03/2022; DERSA 05-04-2022.

4.1.9 Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – AFAC

Os AFACs consistem nos recursos transferidos pelo acionista majoritário às empresas estatais, mas ainda não incorporados ao capital social das destinatárias. Tais operações totalizaram, em 2021, R\$ 2,40 bilhões, montante mais de duas vezes superior ao consignado no exercício precedente (R\$ 1,05 bilhão). As estatais não dependentes foram beneficiadas por R\$ 1,16 (48%) bilhão dos AFACs e as dependentes, R\$ 1,24 bilhão (52%).

Além disso, os aumentos de capital por subscrição de ações pelo Estado alcançaram a marca de R\$ 7,14 bilhões, conforme indicado em demonstrativo específico do BGE.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



4.1.10 Propriedades para Investimento

As propriedades para investimento correspondem aos bens destinados a gerar receitas de aluguel, valorização de capital ou ambos, e não para uso em atividades operacionais ou administrativas do Estado. O incremento observado no exercício analisado, que elevou de R\$ 2.996.885 para R\$ 19.157.897 o total representado por esse tipo de propriedade, resultou, quase integralmente, da reclassificação dos imóveis remanescentes da extinta CODASP, que totalizavam R\$ 16.161 mil.

4.1.11 Imobilizado

As contas do Ativo Imobilizado evidenciam a expressão financeira dos ativos corpóreos empregados na produção dos bens ou na prestação dos serviços sob responsabilidade dos órgãos e entidades que compõem a Administração, incluindo os ativos cuja propriedade não integra o patrimônio estatal, mas sobre os quais o Poder Público exerce controle, assumindo os riscos e benefícios de sua utilização.

Contabilizá-los adequadamente pressupõe, evidentemente, o reconhecimento inicial desses bens, processo que envolve, pelo menos, a determinação dos valores de mercado correspondentes e sua classificação contábil (os bens imóveis subdividem-se, segundo o Manual de Contabilidade Pública Aplicado ao Setor Público – MCASP, em dominiais/dominicais, de uso comum do povo e imóveis em andamento). As condições de uso de todos os itens do Ativo Imobilizado devem ser objeto de análises periódicas, para efeito da assimilação dos respectivos processos de depreciação, de modo que, ao concluí-lo, a expressão contábil de cada bem corresponda precisamente a seu valor residual.

Os procedimentos para reconhecimento (e posterior depreciação) dos bens imóveis do Estado iniciaram-se em 2016, à luz das diretrizes traçadas pelo Decreto nº 61.163/15, porém, foram descontinuados logo no exercício seguinte. Nesse intervalo, de acordo com a Secretaria da Fazenda, os esforços



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



de mensuração de valor alcançaram 4.121 imóveis, dos quais apenas 2.948 foram reconhecidos contabilmente, quantidade que corresponde a pouco mais de 8% do total catalogado no Sistema de Gerenciamento de Imóveis, cuja alimentação é realizada de maneira descentralizada por todos os órgãos e entidades da Administração estadual. Em consequência disso, o saldo das contas do Ativo Imobilizado indicado no BGE de 2021 não reflete, seguramente, a expressão financeira dos bens que integram o patrimônio do Estado.

De acordo com os levantamentos efetuados pela Diretoria de Contas do Governador, os trabalhos de reconhecimento inicial de imóveis permanecem paralisados desde 2018, embora o prazo estabelecido pela Portaria STN nº 548/2015 para concluí-los tenha se esgotado em 2019 – com exceção dos concernentes aos ativos de infraestrutura, cuja mensuração e assimilação contábil deve ocorrer, em todos os entes federados, até 2022. Vale observar que ao menos parte dos atrasos observados decorre dos processos de extinção das pessoas jurídicas incumbidas da tarefa. Originalmente abrangidos pelo conjunto de atribuições confiadas à Companhia Paulista de Obras e Serviços – CPOS, os encargos correspondentes foram transferidos em 06 de dezembro de 2019 (Decreto nº 64.646/19) à Companhia do Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, em razão da promulgação da Lei nº 17.056, de 05 de junho de 2019, que autorizou o Executivo estadual a promover o encerramento daquela entidade. Entretanto, cerca de dez meses depois, sem que, nesse período, tenha introduzido qualquer iniciativa do gênero, a própria CDHU teve sua extinção aprovada por meio da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020. Finalmente, pouco menos de um ano mais tarde, por meio do Decreto nº 66.017, de 15 de setembro de 2021, a responsabilidade pelo Sistema de Gestão do Patrimônio estadual foi confiada ao Conselho do Patrimônio Imobiliário e à Coordenadoria de Patrimônio do Estado, órgãos que integram a estrutura administrativa da Secretaria de Orçamento e Gestão, embora, como ressaltado pela Fiscalização, o normativo não tenha definido



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



explicitamente a quem compete a execução das avaliações e descrições dos imóveis, o atendimento das exigências cartoriais para registrá-los e os serviços de engenharia correlatos.

O tortuoso trajeto descrito desvela falhas no planejamento dos processos de dissolução das referidas Companhias, na medida em que não obstaram a descontinuidade de ao menos parte serviços que lhes competiam, inclusive daqueles insuscetíveis de paralisação. De qualquer maneira, reitero a imprescindibilidade da retomada dos processos de reconhecimento dos bens que integram o Ativo Imobilizado do Estado – que envolvem, segundo estimativas da Fiscalização, fundadas em informações transmitidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, a análise de mais de trinta mil imóveis – a fim de imprimir consistência e confiabilidade à posição patrimonial indicada pelo BGE.

4.1.12 Provisões – Curto e Longo Prazos

As provisões compreendem os passivos em que a probabilidade de concretização das respectivas exigibilidades, a despeito das incertezas que a cercam, supera as expectativas em sentido contrário. Tais obrigações são classificadas em circulante e não circulante: a primeira categoria reúne as que – presume-se – deverão ser reclamadas em até um ano; a segunda, as exigidas em períodos superiores a esse intervalo. Como indicado no quadro seguinte, em 2021, enquanto as provisões de curto prazo cresceram 8,86%, as do passivo não circulante declinaram aproximadamente 15%.

Em R\$ milhares

Provisões	31/12/2021	31/12/2020	Varição
Circulante	6.714.348	6.167.769	546.579
Não Circulante	815.534.142	955.664.904	-140.130.762
Total	822.248.490	961.832.673	-139.584.183
Provisões - Circulante	31/12/2021	31/12/2020	Varição



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Provisão - Repartição de Créditos	5.907.947	5.631.894	276.053
Provisão - Restituição de Nota Fiscal Paulista	220.939	174.723	46.217
Provisão para Riscos Trabalhistas	152.361	206.294	-53.933
Provisão para Riscos Cíveis	25.394	25.392	2
Outras	407.707	129.467	278.241
Total	6.714.348	6.167.769	546.579

Provisões - Não Circulante	31/12/2021	31/12/2020	Variação
Provisão Matemática Previdenciária	812.160.132	953.684.296	-141.524.165
Provisão - Restituição de Nota Fiscal Paulista	664.172	1.171.927	-507.755
Provisão para Riscos Trabalhistas	833.640	272.746	560.894
Provisão para Riscos Cíveis	165.247	145.093	20.154
Provisão para Riscos Fiscais	90.648	64.714	25.935
Outras	1.620.302	326.127	1.294.176
Total	815.534.142	955.664.904	-140.130.762

Fonte: BGE, 2021, p. 177 e Sigeo.

A exemplo do observado nos exercícios anteriores, as principais alterações registradas no período ocorreram nas provisões matemáticas previdenciárias, com variação negativa de R\$ 140.130.762 mil.

4.2 BALANÇO FINANCEIRO

Disciplinado pelo MCASP e a Instrução de Procedimentos Contábeis IPC 06, assim como pelo artigo 103 da Lei nº 4.320/64, o Balanço Financeiro demonstra os ingressos e os dispêndios realizados no período, inclusive os extraorçamentários, cujo produto (subtração dos primeiros pelos segundos), conjugado ao saldo em caixa proveniente do anterior, evidencia o resultado financeiro do exercício examinado – o qual não se confunde com o indicado pelo BP, na medida em que se restringe à apuração do numerário em



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



poder da Administração, sem traduzir as obrigações decorrentes do endividamento público e de outros componentes patrimoniais. Como destacam OLIVEIRA e TEIXEIRA⁵, “comparativamente, o BF seria o Livro Caixa de uma empresa, em que, caso o movimento no ano tenha sido positivo, não implicaria que a empresa apurou lucro ou prejuízo no exercício”. Os números do Balanço Consolidado de 2021, contrastados com os apurados em 2020, encontram-se indicados nos quadros abaixo:

CONSOLIDADO	2021	2020
INGRESSOS (a)	R\$ milhares	R\$ milhares
Receita Orçamentária	305.164.395	266.182.355
Transferências Financeiras Recebidas	12.807.726	9.347.459
Recebimentos Extraorçamentários	41.696.841	22.716.456
Saldo do Exercício Anterior	53.861.306	40.197.990
TOTAL	413.530.268	338.444.260

	2021	2020
DISPÊNDIOS (b)	R\$ milhares	R\$ milhares
Despesa Orçamentária	299.233.949	258.458.104
Transferências Financeiras Concedidas	6.458.659	0
Pagamentos Extraorçamentários	21.709.490	26.142.070
Saldo para o Exercício Seguinte	86.128.171	53.844.085
TOTAL	413.530.268	338.444.259

Fonte: BGE (2021, p. 128)

(*) Valores estão líquidos das transferências intraorçamentárias.

As receitas orçamentárias superaram as despesas de mesma natureza em quase seis bilhões de reais. Da mesma forma, o confronto entre as transferências de recursos recebidas e as concedidas pelo Estado a outros entes resulta em um saldo positivo de R\$ 6,35 bilhões. Ademais, os ingressos

⁵ OLIVEIRA, Antonio Benedito Silva & TEIXEIRA, Marília Cássia. *Contabilidade Governamental: uma abordagem sobre as tomadas de decisões, a eficácia na gestão e a governança no setor público*. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 440.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



extraorçamentários, que abrangem, predominantemente, as importâncias associadas aos restos a pagar inscritos em 2021 (processados e não processados), excederam às desembolsadas para saldar esse mesmo tipo de obrigação em quase vinte bilhões. Destarte, o superávit acumulado no período foi de R\$ 32.266.865 mil, resultado 136% superior ao registrado no exercício precedente, confirmando a disponibilidade de numerário em caixa do Estado para saldar suas dívidas de curto prazo.

Variações (c)	R\$ milhares	
	2021	2020
	c = a - b	c = a - b
Receita Orçamentária (-) Despesa Orçamentária	5.930.446	7.724.251
Transferências Financ Recebidas (-) concedidas	6.349.067	9.347.459
Recebimentos extraorçamentários (-) Pagamentos Extraorçamentários	19.987.351	-3.425.614
TOTAL	32.266.865	13.646.096

É importante destacar, entretanto, que tal montante constitui-se, ainda, por depósitos restituíveis e valores vinculados – que compreendem retenções de impostos, cauções, depósitos judiciais etc. –, cujo saldo, ao final do período, situou-se em R\$ 6.754.039 mil. Como não integram o patrimônio do Estado, em poder de quem permanecem, em regra, apenas temporariamente, deve-se deduzi-los para fins de apuração do resultado do exercício, reduzindo-o para R\$ 25,51 bilhões: ainda assim significativamente superior ao registrado em 2020. Esta variação positiva associa-se estreitamente à suspensão do pagamento das dívidas com a União determinada pela LC nº 173/20 e às transferências recebidas pelo Estado para custeio das medidas de enfrentamento à pandemia causada pelo novo coronavírus, conforme esclarecido por BGE 2021 (p. 137):

As medidas do programa federativo da Lei Complementar Federal nº 173/2020, dentre elas a transferência de recursos na forma de auxílio financeiro para ações de enfrentamento à pandemia COVID-19, para mitigação de seus efeitos financeiros, bem como a suspensão do



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



pagamento das dívidas e medidas de ajuste fiscal e equilíbrio das contas públicas estabelecidas pela Lei Estadual nº 17.293/2020, fizeram com que houvesse, em 2020, um grande incremento no saldo financeiro, transportado para o exercício de 2021 na forma de superávit financeiro e, assim, contribuindo para um maior desempenho das despesas de 2021, acarretando numa elevação nas inscrições em Restos a Pagar. Aliado a esse aumento nas despesas decorrentes da maior disponibilidade financeira, está a ausência da suspensão de pagamento de dívidas decorrentes da LC 173/2020 no exercício de 2021.

4.3 DEMONSTRAÇÕES DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (DVP)

Conforme o art. 104 da Lei nº 4.320/64, “a Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.” A DVP referente ao exercício de 2021, na modalidade sintética, encontra-se assim constituída:

	Em R\$ milhares		
	2021	2020	Varição (2021 - 2020)
<u>Variações Patrimoniais Aumentativas</u>			
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	264.698.106	222.886.678	41.811.428
Contribuições	10.561.904	7.870.700	2.691.204
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	20.641.254	8.329.818	12.311.437
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	27.511.150	21.298.422	6.212.728
Transferências e Delegações Recebidas	51.870.474	59.517.643	-7.647.169
Valoriz. e Ganhos c/ Ativos e Desincorp. de Passivos	510.731	1.846.028	-1.335.297
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	160.167.240	182.480.476	-22.313.236
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)	535.960.859	504.229.764	31.731.095
<u>Variações Patrimoniais Diminutivas</u>			
Pessoal e Encargos	81.398.567	86.527.773	-5.129.206



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Benefícios Previdenciários e Assistenciais	40.599.222	46.215.154	-5.615.932
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	38.965.165	35.682.247	3.282.918
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	20.968.243	28.599.005	-7.630.762
Transferências e Delegações Concedidas	99.773.755	73.649.497	26.124.259
Desvaloriz. e Perdas de Ativos e Incorp. de Passivos	47.353.812	32.659.777	14.694.035
Custo das Mercadorias e Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	184.942	144.683	40.259
Tributárias	2.057.964	1.708.514	349.450
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	15.800.027	85.666.986	-69.866.959
Total das Variações Patrimoniais Diminutivas (II)	347.101.697	390.853.636	-43.751.939
RES. PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I – II)	188.859.162	113.376.128	75.483.034

Fonte: BGE (2021, p. 197).

Conforme indicado acima, o Resultado Patrimonial de 2021 alcançou a marca de R\$ 188,86 bilhões, montante 66% superior ao apurado no exercício precedente (R\$113,38 bilhões). Isto significa que, à luz do regime de competência, que reconhece as mutações patrimoniais a partir da constituição dos direitos ou das obrigações correspondentes, e não da ocorrência das respectivas operações financeiras, as receitas arrecadadas suplantaram em 54,41% as despesas efetivadas no mesmo período.

As Variações Patrimoniais Aumentativas de Impostos, Taxas e Contribuições de melhorias são as principais receitas do Estado e são assim compostas:

Em R\$ milhares

Variações Patrimoniais Aumentativas de Impostos	31/12/2021	31/12/2020
ICMS	212.018.024	170.620.064



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



IPVA	19.992.071	21.362.534
ITCMD	4.070.366	3.109.314
IR	8.753.211	8.907.896
Taxas	19.864.432	18.886.870
Contribuições de Melhoria	1	1
Total	264.698.106	222.886.678

Fonte: BGE 2021 (p. 205).

Em Notas Explicativas, o BGE 2021 apresentou esclarecimentos para Outras Variações Patrimoniais Diminutivas:

A significativa redução de 81,56% em relação ao ano anterior foi amparada no item “Resultado Negativo de Participações”, o qual alcançou o valor de R\$ 2.056.787.169 (R\$ 68.976.898.870 em 2020). Grande parte em função da transferência da DERSA de empresa não dependente para empresa dependente.

A rubrica Constituição de Provisões contempla despesas com provisões de diversas naturezas, relacionadas a riscos trabalhistas, a benefícios previdenciários (provisão matemática previdenciária), a riscos fiscais, a riscos cíveis, a repartição de créditos, a riscos decorrentes de contratos, dentre outros.

Ressalto ainda que, de acordo com os levantamentos efetuados pela Fiscalização, o Estado de São Paulo ainda não realiza, de forma plena, os procedimentos de reconhecimento dos passivos contingentes e outras obrigações trabalhistas e com fornecedores por regime de competência, o que indica que o resultado patrimonial apresentado (R\$ 188,86 bilhões) pode estar superavaliado.

4.4 DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO – DMPL

A DMPL objetiva apresentar, de maneira sintética, as alterações ocorridas no patrimônio líquido (diferença entre ativo e passivo) do Estado,



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



evidenciado os eventos e operações responsáveis pelas oscilações registradas no período examinado. A peça de 2021 é apresentada abaixo:

Em R\$ milhares

Especificação	Patrimônio Social / Capital Social	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	Reserva de Capital	Ajustes de Avaliação Patrimonial	Reserva de Lucro	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações / Cotas em tesouro	TOTAL
Saldos Iniciais	67.466.390	563.732	79.738	134.580	264	492.883	-927.334.540	-0	-858.596.953
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	-	-	-	-	-	138.884	-	138.884
Aumento de Capital	1.401.143	892.560	-808	-	-	-	-2.498.437	-	-205.542
Resgate/ Reemissão de ações e cotas	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Juros Sobre Capital Próprio	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Resultado do Exercício	-	-	-	-	-	-	188.859.162	-	188.859.162
Ajustes de Avaliação Patrimonial	-	-	-	112.349	-	-237	-	-	112.112
Constituição / Reversão de Reservas	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Dividendos a distribuir (por Ação)	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Saldos Finais	68.867.534	1.456.292	78.930	246.929	264	492.647	-740.834.932	0	-669.692.338

Fonte: BGE, 2021, p. 226.

O Patrimônio Líquido encerrou o exercício em R\$ 669,69 bilhões negativos, resultado significativamente superior aos apurados em 2020 (R\$ 858,60 bilhões) e em 2019 (R\$ 959,73 bilhões), como indicado na tabela seguinte. O



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Passivo Atuarial, que em 2021 totalizou R\$ 812 bilhões (R\$ 141 bilhões a menos que em 2020), responde quase integralmente por esse saldo a descoberto.

Em milhares

Patrimônio Líquido	Saldo final 2021	Saldo final 2020	Diferença
Patrimônio Social/Capital Social	68.867.534	67.466.390	1.401.143
Adiant. p/ futuro aumento de capital	1.456.292	563.732	892.560
Reservas de Capital	78.930	79.738	-808
Ajustes de Avaliação Patrimonial	246.929	134.580	112.349
Reservas de Lucros	264	263,67	0
Demais Reservas	492.647	492.883	-236,974
Resultados Acumulados	-740.834.932	-927.334.540	186.499.608
(-) Ações/Cotas em Tesouraria	0	-0,288	-0,155
Total	-669.692.338	-858.596.953	188.904.615

Outras variações relevantes se deram devido a ajustes de saldos nas empresas Estatais Dependentes, conforme explicação contida em Nota Explicativa:

No exercício de 2021 as movimentações das contas que integram o Patrimônio do Estado e que compõem a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL, sofreram registros de ajustes em saldos relacionados às Empresas Estatais Dependentes (IPT, CETESB, DOCAS e CPTM), sendo que no orçamento corrente de 2021 a empresa Departamento de Estradas de Rodagem S.A. – DERSA passou a figurar como empresa Estatal Dependente, incorrendo-se assim na incorporação dos saldos patrimoniais no sistema SIAFEM, bem como registrada a execução orçamentária. Essa movimentação de ajustes de valores refletiu-se em vários itens do Demonstrativo de Mutações do Patrimônio Líquido, que passamos a relatar:

- Patrimônio Social/Capital Social aumento relativo à incorporação de saldo da empresa DERSA que tornou-se empresa estatal dependente a partir de 2021;
- Adiantamento para Futuro Aumento de Capital: aumento decorrente de aportes complementares realizados durante o exercício de 2021 para a CPTM;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- Reserva de Capital: redução relativa à finalização de baixa de saldo pendente da empresa CODASP;
- Ajuste da Avaliação Patrimonial: redução relativa aos ajustes de saldos da empresa CPTM;
- Demais Reservas: redução relativa a ajuste de valores na CETESB;
- Ações/Cotas em Tesouraria – inclusão do registro de valor de cotas em tesouraria da CETESB.

4.5 BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

Conforme estabelece o artigo 102 da Lei nº 4.320/1964, o Balanço Orçamentário demonstra as Receitas e as Despesas previstas, comparando-as com as efetivamente realizadas, com o intuito de apurar o Resultado Orçamentário do exercício.

O quadro a seguir revela a execução orçamentária consolidada de 2021, incluindo receitas e despesas intraorçamentárias:

Tabela 7 - Execução Orçamentária – Receitas realizadas x Despesas liquidadas

R\$ milhares

R\$ milhares

RECEITAS CONSOLIDADAS	2021	DESPESAS CONSOLIDADAS	2021
TOTAL DAS RECEITAS (exceto INTRA)	278.608.955	TOTAL DAS DESPESAS (exceto INTRA)	272.678.509
RECEITAS CORRENTES	272.854.556	DESPESAS CORRENTES	238.289.189
CONTRIBUICOES	8.764.939	JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	11.000.919
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	228.842.080	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	131.385.087
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	4.152.604	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	95.903.183
RECEITA AGROPECUARIA	48.460	DESPESAS DE CAPITAL	34.389.320
RECEITA DE SERVICOS	5.120.377	AMORTIZACAO DE DIVIDA	8.897.765
RECEITA INDUSTRIAL	96.116	INVERSOES FINANCEIRAS	7.543.485
RECEITA PATRIMONIAL	9.832.203	INVESTIMENTOS	17.948.070
TRANSFERENCIAS CORRENTES	15.997.777	TOTAL DAS DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	26.555.440
RECEITAS DE CAPITAL	5.754.398	DESPESAS CORRENTES	25.622.172



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



ALIENACAO DE BENS	186.498	JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	46.063
OPERACOES DE CREDITO	1.149.947	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.005.611
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	4.218.507	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	24.570.498
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	199.446	DESPESAS DE CAPITAL	933.268
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	26.555.440	AMORTIZACAO DE DIVIDA	114.028
RECEITAS CORRENTES - INTRA	25.625.658	INVERSOES FINANCEIRAS	762.739
CONTRIBUICOES	23.554.223	INVESTIMENTOS	56.500
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	109.537	TOTAL DAS DESPESAS (incluindo INTRA)	299.233.949
RECEITA AGROPECUARIA	1.531		
RECEITA DE SERVICOS	1.957.893		
TRANSFERENCIAS CORRENTES	2.475		
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	929.782		
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	929.782		
TOTAL DAS RECEITAS (incluindo INTRA)	305.164.395	SUPERÁVIT	5.930.446
TOTAL	305.164.395	TOTAL	305.164.395

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

Inclui receitas intraorçamentárias, que apresentam-se simultaneamente em duas unidades dentro do Governo Estadual.

O confronto entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas (exceto intraorçamentárias) indica um superávit orçamentário de R\$ 5.930.446 mil, equivalente a 2,13%, patamar inferior em 1,24% ao registrado em 2020 (3,37%).

Tabela 8 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA CONSOLIDADA - Valores atualizados pelo IPCA
R\$ milhares

Superávit/Déficit Orçamentário	2018	2019	2020	2021
Despesa Realizada	254.674.648	260.140.307	244.078.681	272.678.509
Receita Arrecadada	255.759.959	259.503.037	252.580.076	278.608.955



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Superávit / Déficit Orçamentário	1.085.310	-637.269	8.501.395	5.930.446
% sobre Rec. Arrecadada	0,42%	-0,25%	3,37%	2,13%

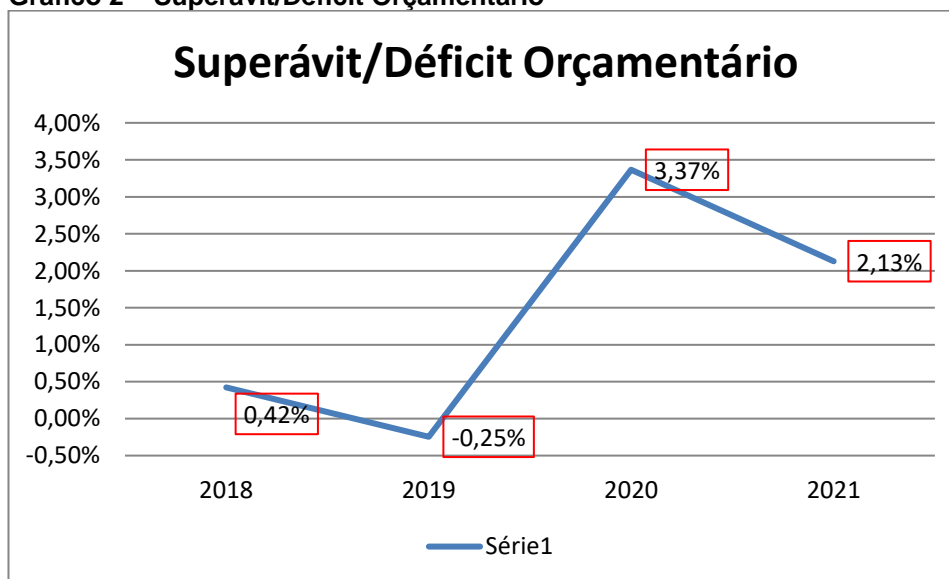
Economia Orçamentária	2018	2019	2020	2021
Despesa Autorizada	268.124.838	275.238.259	274.071.914	286.897.133
Despesa Realizada	254.674.648	260.140.307	244.078.681	272.678.509
Economia Orçamentária	13.450.190	15.097.952	29.993.234	14.218.624
% s/ Desp Autorizada	5,02%	5,49%	10,94%	4,96%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

Obs.: Valores exceto intraorçamentários. Atualização em percentual: 2018 =1,199863; 2019=1,150329; 2020=1,100611; 2021=1,00.

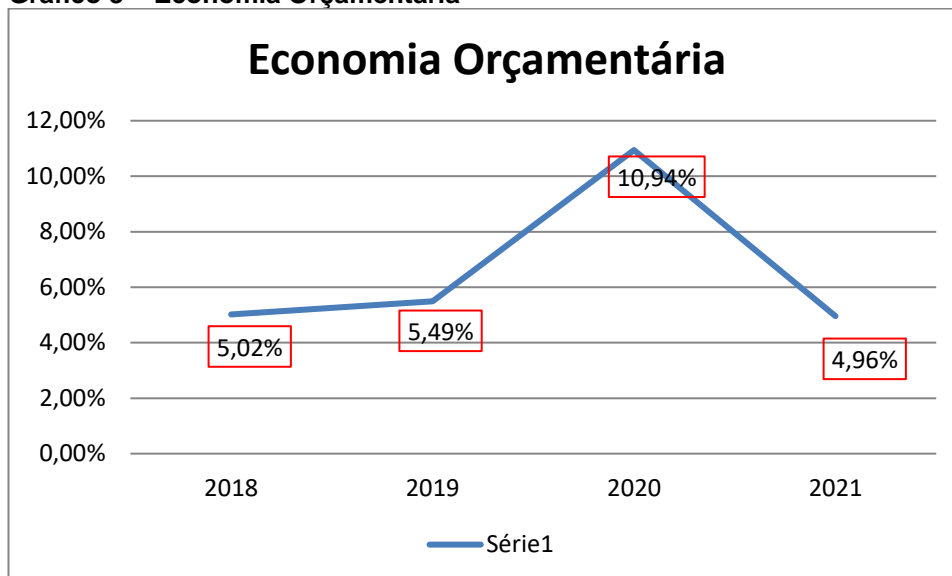
Já a economia orçamentária registrada no período, de 4,96%, corresponde a pouco menos da metade do índice observado no exercício anterior, 10,94%. Os gráficos abaixo revelam a evolução dos resultados registrados no último quadriênio:

Gráfico 2 – Superávit/Déficit Orçamentário



Fonte: Sigeo e BGE 2021.

Gráfico 3 – Economia Orçamentária



Fonte: Sigeo e BGE 2021.

4.6 RECEITAS

As receitas auferidas no período (excluídas as intraorçamentárias) alcançaram a marca de R\$ 278.608.955 mil, importância 21,40% superior à observada no exercício anterior, perfazendo um crescimento real de 11,34%. Já as intraorçamentárias experimentaram queda de aproximadamente R\$ 10 bilhões, redução de pouco mais de um quarto em relação ao total apurado em 2020. Conforme indicado na tabela seguinte, somados todos os ingressos de 2021, independentemente das respectivas origens, o montante arrecadado eleva-se para R\$ 305.164.395 mil: crescimento nominal de 14,64%.

Tabela 9 – Receitas Consolidadas

R\$ milhares

RECEITAS CONSOLIDADAS	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
RECEITAS (exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS)	229.490.779	86,22%	278.608.955	91,30%	21,40%
RECEITAS CORRENTES	226.608.219	85,13%	272.854.556	89,41%	20,41%
RECEITAS DE CAPITAL	2.882.560	1,08%	5.754.398	1,89%	99,63%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	36.691.576	13,78%	26.555.440	8,70%	-27,63%
RECEITAS CORRENTES - INTRA	35.979.769	13,52%	25.625.658	8,40%	-28,78%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	711.807	0,27%	929.782	0,30%	30,62%
Total Geral	266.182.355	100,00%	305.164.395	100,00%	14,64%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

Obs.: inclui receitas intraorçamentárias, que apresentem-se simultaneamente em duas unidades dentro do Governo Estadual.

AH%=análise horizontal, compara valores na mesma linha.

AV%=análise vertical, compara um valor em relação a um total na mesma coluna.

A tabela seguinte apresenta as receitas correntes e de capital arrecadadas, discriminando-as segundo as respectivas origens. Dentre as que integram o primeiro grupo, que representam pouco menos de 90% dos valores registrados no período (excetuadas as intraorçamentárias), 84% provieram de impostos, taxas ou contribuições de melhoria. Das que compõem o segundo, aproximadamente três quartos correspondem a “outras receitas de capital”, ou seja, ingressos de natureza eventual não abarcados pelo plano de contas do Estado.

Tabela 10 – Receitas Consolidadas-por origem

R\$ milhares

RECEITAS CONSOLIDADAS	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
RECEITAS (exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS)	229.490.779	86,22%	278.608.955	91,30%	21,40%
RECEITAS CORRENTES	226.608.219	85,13%	272.854.556	89,41%	20,41%
CONTRIBUICOES	6.651.679	2,50%	8.764.939	2,87%	31,77%
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	186.240.374	69,97%	228.842.080	74,99%	22,87%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	3.776.180	1,42%	4.152.604	1,36%	9,97%
RECEITA AGROPECUARIA	20.200	0,01%	48.460	0,02%	139,90%
RECEITA DE SERVICOS	4.019.824	1,51%	5.120.377	1,68%	27,38%
RECEITA INDUSTRIAL	87.837	0,03%	96.116	0,03%	9,43%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



RECEITA PATRIMONIAL	3.011.280	1,13%	9.832.203	3,22%	226,51%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	22.800.844	8,57%	15.997.777	5,24%	-29,84%
RECEITAS DE CAPITAL	2.882.560	1,08%	5.754.398	1,89%	99,63%
ALIENACAO DE BENS	128.004	0,05%	186.498	0,06%	45,70%
AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	1.330	0,00%	0	0,00%	-100,00%
OPERACOES DE CREDITO	1.363.560	0,51%	1.149.947	0,38%	-15,67%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	1.094.288	0,41%	4.218.507	1,38%	285,50%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	295.377	0,11%	199.446	0,07%	-32,48%
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	36.691.576	13,78%	26.555.440	8,70%	-27,63%
RECEITAS CORRENTES - INTRA	35.979.769	13,52%	25.625.658	8,40%	-28,78%
CONTRIBUICOES	34.098.408	12,81%	23.554.223	7,72%	-30,92%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	139.366	0,05%	109.537	0,04%	-21,40%
RECEITA AGROPECUARIA	3.762	0,00%	1.531	0,00%	-59,30%
RECEITA DE SERVICOS	1.628.085	0,61%	1.957.893	0,64%	20,26%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	110.148	0,04%	2.475	0,00%	-97,75%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	711.807	0,27%	929.782	0,30%	30,62%
ALIENACAO DE BENS	0	0,00%	0	0,00%	-
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	711.807	0,27%	929.782	0,30%	30,62%
Total Geral	266.182.355	100,00%	305.164.395	100,00%	14,64%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

Obs.: inclui receitas intraorçamentárias, que apresentem-se simultaneamente em duas unidades dentro do Governo Estadual.

AH%=análise horizontal, compara valores na mesma linha.

AV% = análise vertical, compara um valor em relação a um total na mesma coluna.

Atualizando as receitas arrecadadas nos últimos três exercícios pelo IPCA, observa-se que as de 2021 (excluídas as intra) alcançaram o maior patamar do quadriênio, registrando crescimento de 20,31% em relação às apuradas em 2020. Vale observar, porém, que as de capital, embora cerca de 80% superiores às apuradas no período imediatamente anterior,



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



permaneceram cerca de 20% abaixo dos montantes auferidos em 2018 e 2019. No geral, isto é, somando-se as intra e extraorçamentárias, as receitas de 2021 superaram em torno de 4% às registradas no trimestre precedente, conforme segue:

Tabela 11 – Receitas Consolidadas-atualizadas pelo IPCA

R\$ milhares

RECEITAS (atualizadas pelo IPCA)	2018	2019	2020	2021	AH% 2021/2020
RECEITAS (exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS)	255.759.959	259.503.037	252.580.076	278.608.955	10,31%
RECEITAS CORRENTES	248.858.661	252.672.072	249.407.499	272.854.556	9,40%
RECEITAS DE CAPITAL	6.901.298	6.830.965	3.172.577	5.754.398	81,38%
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	35.736.945	36.641.921	40.383.152	26.555.440	-34,24%
RECEITAS CORRENTES - INTRA	34.657.788	36.016.772	39.599.729	25.625.658	-35,29%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	1.079.157	625.149	783.423	929.782	18,68%
Total Geral	291.496.904	296.144.958	292.963.228	305.164.395	4,16%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

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

4.7 DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS – DREM

A Emenda Constitucional nº 93 de 08/09/2016 promoveu a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios até 2023, autorizando a livre utilização de até 30% dos ingressos provenientes de impostos, taxas e multas, excetuados os destinados às aplicações em saúde e em educação, dentre outros. A emenda produziu efeitos retroativos a 01-01-2016, dando a seguinte redação ao artigo 76-A da Constituição Federal:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

De acordo com o BGE de 2021, as receitas apropriadas em razão da observância desse dispositivo, que totalizaram pouco menos de um bilhão de reais (montante 20% superior ao registrado no exercício anterior), são identificadas em fonte de recurso específica (006.006.93), conforme demonstrado a seguir:

Tabela 12 – Receitas com recursos DREM

R\$ milhares

RECEITAS DREM	2020	2021
006006093 - RECURSOS DREM - EC 93/2016	808.387	969.707
11130311 - IRRF-IMP. RENDA RET. FTE-TRABALHO-PRINCIPAL	13	0
19909911 - OUTRAS RECEITAS - PRIMARIAS - PRINCIPAL	808.374	969.707

Fonte: Sigeo.

As receitas decorrentes da DREM foram utilizadas quase exclusivamente para o pagamento de benefícios previdenciários, que respondem por 99% do total liquidado no período:

Tabela 13 – Despesas com recurso DREM

R\$ milhares

DESPESAS COM RECURSOS DREM	2021
21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	874.473
APOSEN.DO RPPS,RESER.RENUM.E REF.DO MILITAR	863.583
OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	10.890



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Total Geral	874.473
--------------------	----------------

Fonte: Sigeo.

4.8 RECEITA DIFERIDA – RETORNO NO EXERCÍCIO E SALDO EM ESTOQUE

O Governo do Estado vinha realizando o diferimento de parte dos valores arrecadados, isto é: transferindo receitas não compromissadas no exercício corrente para o seguinte. Na apreciação dos demonstrativos anteriores, esta Corte entendeu indevida a adoção do procedimento, porquanto não previsto pelo MCASP, recomendando que os saldos remanescentes retornassem à alínea da receita originária, objeto de sua vinculação. Em atendimento, a Administração estadual abandonou a prática do diferimento a partir de 2019. No exercício examinado, o saldo desse tipo de receita decaiu para R\$ 694.288 mil, cifra que corresponde a 50,14% do total observado em 2020. Conforme consta do BGE, a baixa foi efetivada por meio de lançamento em contas de controle da execução do orçamento, em contrapartida à dedução do passivo correspondente.

Tabela 14 – Valor do Estoque Diferimento

Valor Estoque Diferimento	R\$ milhares	
	2020	2021
Código Nome Fonte Recurso		
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	56.844	51.854
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	378.910	320.767
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	775.685	235.698
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	181.048	85.969
Total Geral	1.392.487	694.288

Fonte: Sigeo e BGE 2021.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



4.9 RECEITAS ARRECADADAS

Após três anos consecutivos de frustração das receitas consignadas nas respectivas leis orçamentárias, o montante arrecadado em 2021 superou em pouco mais de R\$ 32 bilhões o total inicialmente estimado: diferença de 13,10%, resultado estreitamente associado, entre outros fatores, à retomada das atividades econômicas paralisadas em razão das medidas de distanciamento social exigidas pela pandemia do novo coronavírus e da aceleração da inflação.

Tabela 15 – Evolução da Receita – atualizado pelo IPCA

R\$ milhares

Receita	2018	2019	2020	2021
Estimada - LOA	260.263.948	265.912.100	263.208.331	246.330.596
Arrecadada	255.759.959	259.503.037	252.580.076	278.608.955
Diferença	-4.503.989	-6.409.063	-10.628.255	32.278.359
% sobre Estimada	-1,73%	-2,41%	-4,04%	13,10%

Fonte: LOA 2018, 2019, 2020 e 2021. SIGEO e BGE: 2018 a 2021.

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

Obs.: Valor exceto intraorçamentária.

4.10 RECEITAS CORRENTES

Desconsideradas as intraorçamentárias, que experimentaram uma retração de 28,78%, as receitas correntes registraram um crescimento de 20,41% no período. No geral, a variação positiva situou-se em 13,67%.

Tabela 16 – Receitas Correntes Consolidado-por origem

R\$ milhares

RECEITAS CORRENTES - CONSOLIDADO	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
RECEITAS CORRENTES	226.608.219	86,30%	272.854.556	91,41%	20,41%
CONTRIBUICOES	6.651.679	2,53%	8.764.939	2,94%	31,77%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	186.240.374	70,92%	228.842.080	76,67%	22,87%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	3.776.180	1,44%	4.152.604	1,39%	9,97%
RECEITA AGROPECUARIA	20.200	0,01%	48.460	0,02%	139,90%
RECEITA DE SERVICOS	4.019.824	1,53%	5.120.377	1,72%	27,38%
RECEITA INDUSTRIAL	87.837	0,03%	96.116	0,03%	9,43%
RECEITA PATRIMONIAL	3.011.280	1,15%	9.832.203	3,29%	226,51%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	22.800.844	8,68%	15.997.777	5,36%	-29,84%
RECEITAS CORRENTES - INTRA	35.979.769	13,70%	25.625.658	8,59%	-28,78%
CONTRIBUICOES	34.098.408	12,99%	23.554.223	7,89%	-30,92%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	139.366	0,05%	109.537	0,04%	-21,40%
RECEITA AGROPECUARIA	3.762	0,00%	1.531	0,00%	-59,30%
RECEITA DE SERVICOS	1.628.085	0,62%	1.957.893	0,66%	20,26%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	110.148	0,04%	2.475	0,00%	-97,75%
Total Geral	262.587.988	100,00%	298.480.215	100,00%	13,67%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

Em relação às origens dos recursos que compõem as receitas correntes, as derivadas da fruição do patrimônio pertencente ao Estado (receitas patrimoniais) experimentam a maior variação positiva do período (226,51%), passando de R\$ 3.011.280 mil para R\$ 9.832.203 mil em apenas doze meses. Na sequência, figuram as auferidas por meio do desenvolvimento de atividades agropecuárias, cujo crescimento alcançou a marca de 108,63%. No sentido oposto, os montantes oriundos de transferências correntes e de contribuições declinaram 30,16 e 20,69%, respectivamente.

Tabela 17 – Variação das Receitas Correntes em relação ao ano anterior

R\$ milhares

RECEITAS CORRENTES - CONSOLIDADO	2020	2021	VARIAÇÃO	AH% 2021/2020
CONTRIBUICOES	40.750.087	32.319.162	-8.430.925	-20,69%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



RECEITAS CORRENTES - CONSOLIDADO	2020	2021	VARIAÇÃO	AH% 2021/2020
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	186.240.374	228.842.080	42.601.706	22,87%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	3.915.546	4.262.141	346.595	8,85%
RECEITA AGROPECUARIA	23.962	49.991	26.029	108,63%
RECEITA DE SERVICOS	5.647.909	7.078.269	1.430.360	25,33%
RECEITA INDUSTRIAL	87.837	96.116	8.279	9,43%
RECEITA PATRIMONIAL	3.011.280	9.832.203	6.820.923	226,51%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	22.910.992	16.000.251	-6.910.740	-30,16%
Total Geral	262.587.988	298.480.215	35.892.227	13,67%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

4.10.1 Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria

Como já indicado anteriormente, as receitas correntes são compostas, majoritariamente, por recursos originários da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhorias, que respondem por mais de três quartos do total auferido em 2021, incluindo os valores de procedência intraorçamentária.

Tabela 18 – Receitas Correntes: Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria
R\$ Milhares

IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	2021	AV%
CONTRIBUICAO DE MELHORIA	1	0,00%
CONTRIBUICAO DE MELHORIA - ESPECIFICA DE EST	1	0,00%
OUTRAS CONTRIBUICOES DE MELHORIA	1	0,00%
OUTRAS CONTRIBUICOES DE MELHORIA	1	0,00%
IMPOSTOS	220.013.879	96,14%
IMPOSTOS ESPECIFICOS DE ESTADOS, DF E MUNICI	211.281.303	92,33%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



IMPOSTOS SOBRE A PRODUCAO, CIRCULACAO DE MER	188.360.756	82,31%
ADICIONAL ICMS - FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A	770.072	0,34%
IMPOSTO SOBRE OPERACOES RELATIVAS A CIRCULAC	187.590.685	81,97%
IMPOSTOS SOBRE O PATRIMONIO PARA ESTADOS/DF/	22.920.547	10,02%
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEICULOS AUTO	18.524.610	8,09%
IMPOSTO SOBRE TRANSMISSAO "CAUSA MORTIS" E D	4.395.936	1,92%
IMPOSTOS SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQU	8.732.576	3,82%
IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE	8.732.576	3,82%
IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE - OU	206.845	0,09%
IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE - TR	8.525.731	3,73%
TAXAS	8.828.200	3,86%
TAXAS - ESPECIFICAS DE ESTADOS, DF E MUNICIP	4.231.717	1,85%
TAXAS DE INSPECAO, CONTROLE E FISCALIZACAO	95.447	0,04%
TAXA DE FISCALIZACAO DE VIGILANCIA SANITARIA	4.014	0,00%
TAXAS DE INSPECAO, CONTROLE E FISCALIZACAO -	91.433	0,04%
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVIÇOS	4.136.270	1,81%
TAXAS EXTRAJUDICIAIS	2.715.662	1,19%
TAXAS JUDICIAIS	1.420.609	0,62%
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS	4.529.781	1,98%
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS	4.529.781	1,98%
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS	4.529.781	1,98%
TAXAS PELO EXERCICIO DO PODER DE POLICIA	66.702	0,03%
TAXA DE CONTROLE E FISCALIZACAO AMBIENTAL	66.702	0,03%
TAXA DE CONTROLE E FISCALIZACAO AMBIENTAL	66.702	0,03%
Total Geral	228.842.080	100,00%

Fonte: SIGEO e BGE 2021.

Como a tabela acima demonstra, a soma das receitas proporcionadas pelo IPVA e pelo ICMS totalizou R\$ 206.115.295 mil, pouco



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



mais de 90% do total proveniente do agregado “Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria”. Em relação ao apurado no exercício anterior, o produto da arrecadação desses tributos registrou crescimento nominal de 4,63% e 26,21%, respectivamente. Atualizado pelo IPCA, o total derivado do IPVA declinou 4,93%, enquanto o do ICMS registrou crescimento real de 14,67%. Com efeito, o incremento da arrecadação deste imposto, que alcançou a marca de quase R\$ 39 bilhões, sustentou, em ampla medida, a evolução das receitas registradas em 2021.

Tabela 19 – IPVA e ICMS-atualizado pelo IPCA

R\$ Milhares

IMPOSTOS - Atualizado pelo IPCA	2020	2021	VARIAÇÃO	AH% 2021/2020
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEICULOS AUTO	19.485.336	18.524.610	-960.725	-4,93%
IPVA - DIVIDA ATIVA	513.582	1.026.091	512.509	99,79%
IPVA - IMP. PROPR. VEIC. AUTOM - PRINCIPAL	18.971.728	17.498.491	-1.473.237	-7,77%
IPVA - MULTA E JUROS-DIVIDA ATIVA	3	3	0	9,73%
IPVA - MULTAS E JUROS	23	25	3	12,22%
IMPOSTO SOBRE OPERACOES RELATIVAS A CIRCULAC	163.588.315	187.590.685	24.002.370	14,67%
ICMS - DIVIDA ATIVA	1.601.835	1.470.702	-131.133	-8,19%
ICMS - DIVIDA ATIVA - MULTAS E JUROS	730.223	793.806	63.584	8,71%
ICMS - MULTAS E JUROS	1.091.361	1.034.688	-56.673	-5,19%
ICMS - PRINCIPAL	160.164.896	184.291.489	24.126.593	15,06%
Total Geral	183.073.651	206.115.295	23.041.644	12,59%

Fonte: Sigeo.

Obs.: atualização pelo IPCA. Índices: 2020=1,100611; 2021=1,00.

4.10.2 Transferências Correntes

Oriundas quase exclusivamente da União e de suas entidades, cujos repasses representam 98% do total, as transferências correntes do



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



exercício analisado, R\$ 16.000.251 mil, correspondem a apenas 5,24% da receita total consolidada, incluindo as intraorçamentárias.

Tabela 20 – Transferências Correntes Consolidado

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES - CONSOLIDADO	R\$ milhares	AV%
	2021	
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	15.997.777	99,98%
TRANSFERÊNCIAS DA UNIAO E DE SUAS ENTIDADES	15.679.827	98,00%
TRANSFERÊNCIAS DA UNIAO - ESPECIFICAS DE EST	15.679.827	98,00%
TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS	284.243	1,78%
TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS - ES	284.243	1,78%
TRANSFERÊNCIAS DE OUTRAS INSTITUICOES PUBLIC		0,00%
TRANSFERÊNCIAS DE OUTRAS INSTITUICOES PUBLIC		0,00%
TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS FISICAS	16.559	0,10%
TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS FISICAS - ESPECIFI	16.559	0,10%
TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR	3.200	0,02%
TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR	2.348	0,01%
TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR-ESPEC.EST.DF E MU	852	0,01%
TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FED	10.572	0,07%
TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS - ESPECIFICAS DE	10.572	0,07%
TRANSFERÊNCIAS DOS MUNICIPIOS E DE SUAS ENTI	3.376	0,02%
TRANSFERÊNCIAS DOS MUNICIPIOS -ESPECIFICAS D	3.376	0,02%
RECEITAS CORRENTES - INTRA	2.475	0,02%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	2.475	0,02%
TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FED	2.475	0,02%
TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS - ESPECIFICAS DE	2.475	0,02%
Total Geral	16.000.251	100,00%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Considerando a inflação apurada no período, medida pelo IPCA, o montante proveniente de transferências correntes regrediu 36,55% em relação ao contabilizado em 2020, conforme indicado na tabela seguinte.

Tabela 21 – Transferência Correntes Consolidado-atualizado pelo IPCA
 R\$ milhares

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES - Atualizado pelo IPCA	2020	2021	VARIAÇÃO	AH% 2021/2020
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	25.094.860	15.997.777	-9.097.083	-36,25%
TRANSFERENCIAS DA UNIAO E DE SUAS ENTIDADES	24.132.217	15.679.827	-8.452.390	-35,03%
TRANSFERENCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS	326.357	284.243	-42.114	-12,90%
TRANSFERENCIAS DE OUTRAS INSTITUICOES PUBLIC	537.762		-537.762	-100,00%
TRANSFERENCIAS DE PESSOAS FISICAS	25.311	16.559	-8.751	-34,58%
TRANSFERENCIAS DO EXTERIOR	3.875	3.200	-675	-17,43%
TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FED	68.300	10.572	-57.728	-84,52%
TRANSFERENCIAS DOS MUNICIPIOS E DE SUAS ENTI	1.038	3.376	2.338	225,19%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES - INTRA	121.230	2.475	-118.755	-97,96%
TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FED	121.230	2.475	-118.755	-97,96%
Total Geral	25.216.089	16.000.251	-9.215.838	-36,55%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

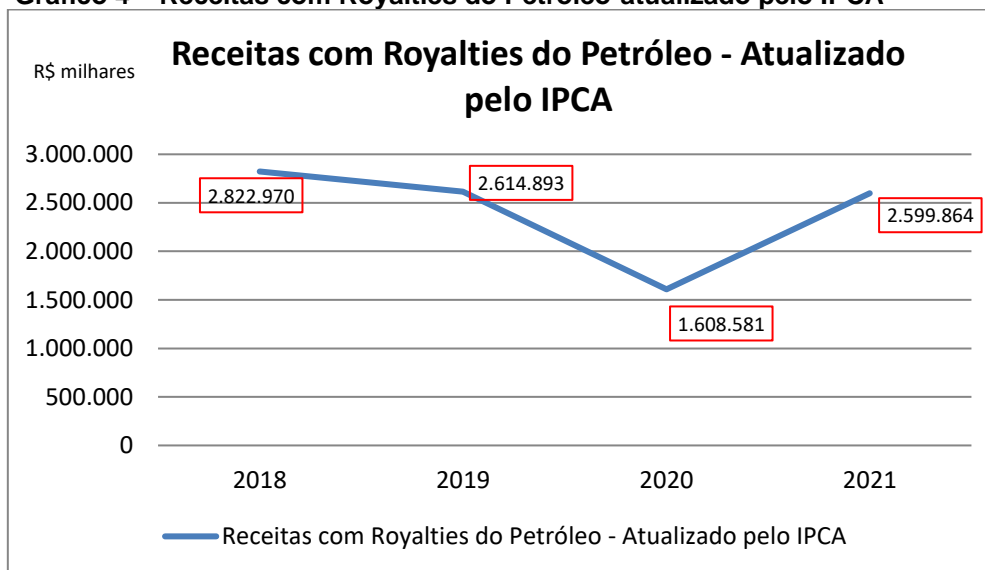
4.10.3 Receitas de Transferências de Royalties do Petróleo

As receitas da cota-parte dos royalties destinada ao Estado de São Paulo, a título de compensação financeira pela produção de petróleo e derivados, totalizaram R\$ 2.599.864 mil, importância 77,89% superior à apurada em 2020 – resultado que decorre, em ampla medida, da elevação do preço internacional da commodity: 49% apenas em 2021⁶.

⁶ <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2022/01/03/petroleo-sobe-49-em-2021-e-aponta-tendencia-de-alta.ghtml>

O gráfico seguinte apresenta os valores arrecadados nos quatro últimos exercícios, atualizados pelo IPCA:

Gráfico 4 – Receitas com Royalties do Petróleo-atualizado pelo IPCA



Fonte: Sigeo e BGE 2021, com atualização pela fiscalização.

4.10.4 Outras Receitas Correntes

Os ingressos classificados em “Outras Receitas Correntes”, que abrangem o produto da arrecadação de fontes distintas das indicadas nos itens anteriores, somaram R\$ 4.262.141 mil, representando apenas 1,40% da receita total consolidada (correntes e de capital).

Tabela 22 – Variação das Outras Receitas Correntes em relação ao ano anterior

R\$ milhares

OUTRAS RECEITAS CORRENTES	2020	2021	VARIAÇÃO	AH% 2021/2020
RECEITAS CORRENTES: OUTRAS RECEITAS CORRENTES	3.776.180	4.152.604	376.424	9,97%
DEMAIS RECEITAS CORRENTES	1.845.733	2.237.496	391.763	21,23%
INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	799.526	685.322	-114.204	-14,28%
MULTAS ADMINISTRATIVAS, CONTRATUAIS E JUDICI	1.130.921	1.229.786	98.865	8,74%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



RECEITAS CORRENTES - INTRA: OUTRAS RECEITAS CORRENTES	139.366	109.537	-29.829	-21,40%
INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	139.366	109.537	-29.829	-21,40%
Total Geral	3.915.546	4.262.141	346.595	8,85%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

O acréscimo de R\$ 346.595 mil e, portanto, o crescimento nominal de 8,85%, corresponde, quando corrigido o total registrado em 2020 pelo IPCA, a uma retração de 1,10%, com destaque para o decréscimo das importâncias decorrentes de indenizações, restituições e ressarcimentos, tanto das intra (22,12%) como das extraorçamentárias (28,59%).

Tabela 23 – Outras Receitas Correntes Consolidado-atualizado pelo IPCA
R\$ milhares

OUTRAS RECEITAS CORRENTES - Atualizado pelo IPCA	2020	2021	VARIAÇÃO	AH% 2021/2020
RECEITAS CORRENTES: OUTRAS RECEITAS CORRENTES	4.156.106	4.152.604	-3.501	-0,08%
DEMAIS RECEITAS CORRENTES	2.031.434	2.237.496	206.062	10,14%
INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	879.967	685.322	-194.645	-22,12%
MULTAS ADMINISTRATIVAS, CONTRATUAIS E JUDICI	1.244.705	1.229.786	-14.919	-1,20%
RECEITAS CORRENTES - INTRA: OUTRAS RECEITAS CORRENTES	153.388	109.537	-43.850	-28,59%
INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	153.388	109.537	-43.850	-28,59%
Total Geral	4.309.493	4.262.141	-47.352	-1,10%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

4.10.5 Multas de Trânsito

Os objetos custeados com os valores oriundos de multas de trânsito restringem-se aos especificados pelo art. 320 da Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro): sinalização, engenharia de tráfego e de campo, policiamento, fiscalização, renovação de frota circulante, educação de trânsito,



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



melhoria das condições de trabalho dos profissionais do segmento de transporte rodoviário e segurança e desempenho ambiental da frota circulante.

Os ingressos totais registrados na fonte 002002542 – Multas de Trânsito, em 2021, foram de R\$ 139.560 mil, conforme indicado a seguir:

Tabela 24 – Receita Arrecadada: Fonte 002002542-MULTAS DE TRÂNSITO

VALOR ARRECADADO	R\$ milhares	
	2021	AV%
002002542 - MULTAS DE TRANSITO	139.560	100,00%
18001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	4.182	3,00%
20003 - COORDENADORIA DA ADMIN.FINANCEIRA-CAF	585	0,42%
21002 - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	17.334	12,42%
51057 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	117.459	84,16%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

4.11 RECEITAS DE CAPITAL

As Receitas de Capital apresentaram a seguinte composição detalhada:

R\$ milhares

RECEITAS DE CAPITAL - CONSOLIDADO	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
RECEITAS DE CAPITAL	2.882.560	80,20%	5.754.398	86,09%	99,63%
ALIENAÇÃO DE BENS	128.004	3,56%	186.498	2,79%	45,70%
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	1.330	0,04%	0	0,00%	-100,00%
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	1.363.560	37,94%	1.149.947	17,20%	-15,67%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	1.094.288	30,44%	4.218.507	63,11%	285,50%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	295.377	8,22%	199.446	2,98%	-32,48%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRAORÇAMENTÁRIA	711.807	19,80%	929.782	13,91%	30,62%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	711.807	19,80%	929.782	13,91%	30,62%
Total Geral	3.594.367	100,00%	6.684.180	100,00%	85,96%

Constata-se da tabela que, em valores globais, houve uma variação positiva de 85,96% em comparação com o exercício anterior.

Já as receitas derivadas de operações de crédito sofreram diminuição de 15,67% em relação a 2020 e, considerando a atualização pelo IPCA, tal redução atinge 23,38%:

R\$ milhares

Operações de Crédito Consolidado atualizado pelo IPCA	2018	2019	2020	2021	Varição 2021/2020	AH% 2021/2020
OPERACOES DE CRÉDITO	3.477.523	2.594.563	1.500.749	1.149.947	-350.802	-23,38%
OPERACOES DE CRÉDITO MERCADO EXTERNO	2.737.640	1.774.390	1.142.693	901.307	-241.386	-21,12%
OPERACOES DE CRÉDITO MERCADO INTERNO	739.883	820.173	358.057	248.640	-109.417	-30,56%

4.12 FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS ESTADUAIS

Objetivando o acompanhamento das diferenças entre os valores arrecadados e os contabilizados, de forma a diminuir os riscos de um descontrole administrativo entre tais montantes, a DCG verificou a consistência dos registros relativos ao ICMS e ao IPVA (UG-200122 e UG-200001 – valores arrecadados e contabilizados, respectivamente), apurando as seguintes divergências:

Valores ICMS arrecadados x Receita tributária reconhecida



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



ano	mês	arrecadado	contab. em receita	diferença
2016	11	11.079.770.862,30	11.079.770.863,72	-1,42
2017	2	9.021.755.239,26	9.021.755.381,19	-141,93
2017	7	10.574.817.520,98	10.574.816.605,35	915,63
2017	8	11.992.900.156,04	11.992.898.480,18	1.675,86
2017	9	11.166.788.147,56	11.166.787.334,76	812,80
2017	10	11.289.766.399,04	11.289.764.743,14	1.655,90
2018	1	12.099.894.953,95	12.099.889.289,81	5.664,14
2018	2	10.858.892.583,00	10.858.894.506,70	-1.923,70
2018	3	10.790.091.797,15	10.790.090.789,00	1.008,15
2018	4	11.768.061.536,80	11.768.074.107,56	-12.570,76
2018	5	11.369.021.450,85	11.369.021.944,72	-493,87
2018	6	10.992.483.306,41	10.992.481.153,75	2.152,66
2018	7	11.708.390.345,03	11.708.390.046,62	298,41
2018	8	11.805.995.065,75	11.805.994.781,76	283,99
2018	9	11.796.732.115,61	11.796.732.113,09	2,52
2018	11	11.739.516.481,01	11.739.516.274,96	206,05
2018	12	12.180.596.839,04	12.180.588.748,85	8.090,19
2019	1	12.545.081.538,77	12.545.081.333,34	205,43
2019	2	11.478.170.944,99	11.478.176.229,18	-5.284,19
2019	3	11.477.777.120,77	11.477.777.020,46	100,31
2019	4	12.202.903.131,38	12.202.902.202,06	929,32
2019	5	11.903.133.614,84	11.903.128.961,48	4.653,36
2019	6	11.577.853.493,86	11.577.851.546,42	1.947,44
2019	7	11.934.366.675,04	11.934.366.663,15	11,89
2019	8	11.968.061.798,70	11.968.061.255,12	543,58
2019	9	12.335.009.610,65	12.335.007.942,60	1.668,05
2019	10	12.714.510.166,01	12.714.509.811,32	354,69



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



ano	mês	arrecadado	contab. em receita	diferença
2019	12	15.943.899.169,35	15.943.875.680,63	23.488,72
2020	1	13.172.504.035,88	13.172.484.382,64	19.653,24
2020	2	11.996.954.064,51	11.996.950.700,91	3.363,60
2020	3	12.271.927.857,88	12.271.925.001,57	2.856,31
2020	4	10.576.038.490,68	10.576.024.310,06	14.180,62
2020	5	9.160.866.080,99	9.160.876.778,12	-10.697,13
2020	6	10.139.354.386,91	10.139.348.168,68	6.218,23
2020	7	11.547.432.715,63	11.547.428.924,67	3.790,96
2020	8	12.408.315.004,87	12.258.634.655,66	149.680.349,21
2020	9	13.256.527.090,92	13.256.524.100,19	2.990,73
2020	10	14.038.017.354,11	14.038.017.248,88	105,23
2020	11	14.896.051.378,59	14.896.047.233,05	4.145,54
2021	1	14.162.676.671,39	14.162.676.604,94	66,45
2021	2	13.744.776.975,58	13.744.773.920,49	3.055,09
2021	3	14.861.281.161,42	14.861.282.845,59	-1.684,17
2021	4	13.712.565.617,96	13.712.563.586,01	2.031,95
2021	5	14.219.239.485,32	14.219.234.218,65	5.266,67
2021	8	15.958.205.375,79	15.958.223.291,40	-17.915,61
2021	9	16.212.304.195,19	16.212.307.368,60	-3.173,41
2021	10	16.621.986.874,03	16.621.986.677,42	196,61
2021	11	17.338.026.540,47	17.344.199.348,85	-6.172.808,38
2021	12	18.446.192.693,13	18.440.019.216,37	6.173.476,76

Valores IPVA arrecadados x Receita tributária reconhecida

ano	mês	arrecadado	contab. em receita	diferença
2017	1	5.767.520.388,39	5.767.513.379,90	7.008,49



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



ano	mês	arrecadado	contab. em receita	diferença
2017	2	2.692.731.364,99	2.692.731.358,99	6,00
2017	4	553.345.331,40	553.345.331,39	0,01
2017	6	556.676.347,01	556.682.798,65	-6.451,64
2017	7	474.729.778,23	474.729.486,20	292,03
2017	8	680.398.615,42	680.399.151,87	-536,45
2017	12	552.898.517,27	552.899.117,48	-600,21
2018	1	6.082.022.620,15	6.082.020.064,23	2.555,92
2018	2	2.763.965.936,43	2.763.960.491,70	5.444,73
2018	3	2.061.777.339,43	2.061.772.451,27	4.888,16
2018	4	673.445.910,24	673.445.274,88	635,36
2018	5	561.660.257,19	561.660.256,83	0,36
2018	6	560.685.614,96	560.685.379,93	235,03
2018	7	542.605.463,82	542.604.523,92	939,90
2018	8	570.867.532,74	570.867.532,82	-0,08
2018	9	546.882.967,66	546.880.278,80	2.688,86
2018	10	475.050.518,73	475.049.666,64	852,09
2018	11	380.779.075,89	380.778.629,46	446,43
2018	12	659.084.663,85	659.085.259,56	-595,71
2019	1	6.527.247.529,58	6.527.242.261,93	5.267,65
2019	2	2.989.651.208,87	2.989.648.974,61	2.234,26
2019	3	2.090.066.466,45	2.090.066.299,25	167,20
2019	5	631.484.784,05	631.482.917,00	1.867,05
2019	6	555.769.797,43	555.769.591,79	205,64
2019	8	555.792.798,19	555.793.039,74	-241,55
2019	9	609.437.758,54	609.437.605,75	152,79
2019	10	532.217.432,60	532.217.407,60	25,00
2019	11	413.603.815,35	413.603.815,34	0,01



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



ano	mês	arrecadado	contab. em receita	diferença
2019	12	688.141.964,31	688.141.781,77	182,54
2020	1	6.969.148.108,98	6.969.139.567,83	8.541,15
2020	2	3.020.479.732,60	3.020.479.376,69	355,91
2020	6	658.769.380,82	658.768.362,33	1.018,49
2020	7	656.566.631,57	656.574.089,28	-7.457,71
2020	8	642.030.253,99	642.030.160,62	93,37
2020	9	778.220.294,76	778.220.292,76	2,00
2020	10	660.163.426,08	660.177.153,37	-13.727,29
2020	11	589.074.741,04	589.100.258,95	-25.517,91
2020	12	916.831.368,15	917.090.206,60	-258.838,45
2021	1	7.496.530.779,86	7.497.186.513,57	-655.733,71
2021	2	3.111.324.829,58	3.111.373.625,17	-48.795,59
2021	3	2.253.442.350,41	2.253.441.247,14	1.103,27
2021	4	723.019.798,31	723.020.586,86	-788,55
2021	5	669.815.493,00	669.811.313,59	4.179,41
2021	6	726.038.618,68	726.038.269,31	349,37
2021	7	636.354.133,30	636.360.125,01	-5.991,71
2021	8	656.690.716,62	656.690.172,72	543,90
2021	9	659.703.124,33	659.700.145,35	2.978,98
2021	10	502.510.910,66	502.509.510,24	1.400,42
2021	11	487.662.649,79	487.137.084,97	525.564,82
2021	12	607.136.737,51	607.659.828,11	-523.090,60

Acerca das divergências a Secretaria da Fazenda e Planejamento informou que eventuais diferenças podem acontecer entre a informação do valor efetivamente arrecadado e o registro da receita orçamentária, sendo que a informação contábil da receita já contém todos os ajustes necessários: estornos, valores



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



ressarcidos/restituídos, incorreções de lançamentos bancários etc., cuja tendência é que os montantes totais se ajustem durante o exercício.

Por fim, observou a Fiscalização que a maioria das diferenças relevantes foi acertada, contudo, especial atenção deve ser direcionada à diferença pendente do ICMS referente ao mês 08/2020, onde a receita arrecadada foi maior que a contabilizada em R\$ 149,68 milhões.

4.12.1 Despesas

As despesas (exceto intraorçamentárias) atingiram R\$ 272,6 bilhões, apresentando, em valores nominais, um crescimento de 22,96% relativamente ao ano anterior. Considerados os valores intraorçamentários, somaram R\$ 299,2 bilhões, conforme abaixo demonstrado:

R\$ milhares

CONSOLIDADO	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
TOTAL DAS DESPESAS (exceto INTRA)	221.766.528	85,80%	272.678.509	91,13%	22,96%
DESPESAS CORRENTES	206.690.927	79,97%	238.289.189	79,63%	15,29%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	2.928.090	1,13%	11.000.919	3,68%	275,70%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	107.220.611	41,48%	131.385.087	43,91%	22,54%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	96.542.225	37,35%	95.903.183	32,05%	-0,66%
DESPESAS DE CAPITAL	15.075.602	5,83%	34.389.320	11,49%	128,11%
AMORTIZACAO DE DÍVIDA	3.846.845	1,49%	8.897.765	2,97%	131,30%
INVERSOES FINANCEIRAS	3.003.521	1,16%	7.543.485	2,52%	151,15%
INVESTIMENTOS	8.225.235	3,18%	17.948.070	6,00%	118,21%
TOTAL DAS DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	36.691.576	14,20%	26.555.440	8,87%	-27,63%
DESPESAS CORRENTES	35.965.675	13,92%	25.622.172	8,56%	-28,76%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	33.901	0,01%	46.063	0,02%	35,88%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	867.508	0,34%	1.005.611	0,34%	15,92%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	35.064.266	13,57%	24.570.498	8,21%	-29,93%
DESPESAS DE CAPITAL	725.901	0,28%	933.268	0,31%	28,57%
AMORTIZACAO DE DÍVIDA	73.840	0,03%	114.028	0,04%	54,43%
INVERSOES FINANCEIRAS	605.636	0,23%	762.739	0,25%	25,94%
INVESTIMENTOS	46.425	0,02%	56.500	0,02%	21,70%
TOTAL GERAL	258.458.104	100,00%	299.233.949	100,00%	15,78%

Levando-se em consideração as despesas corrigidas pelo IPCA para os 04 últimos exercícios a variação real, comparativamente ao exercício anterior, atingiu um aumento de 11,72% (exceto intra):

CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2018	2019	2020	2021	AH% 2021/2020
TOTAL DAS DESPESAS (exceto INTRA)	254.674.648	260.140.307	244.078.681	272.678.509	11,72%
DESPESAS CORRENTES	233.378.005	239.445.136	227.486.308	238.289.189	4,75%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	13.490.220	13.859.238	3.222.688	11.000.919	241,36%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	113.579.444	120.294.792	118.008.184	131.385.087	11,34%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	106.308.340	105.291.106	106.255.435	95.903.183	-9,74%
DESPESAS DE CAPITAL	21.296.643	20.695.171	16.592.373	34.389.320	107,26%
AMORTIZACAO DE DÍVIDA	7.466.840	8.865.345	4.233.880	8.897.765	110,16%
INVERSOES FINANCEIRAS	3.065.016	2.426.090	3.305.709	7.543.485	128,20%
INVESTIMENTOS	10.764.788	9.403.735	9.052.784	17.948.070	98,26%
TOTAL DAS DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	35.736.945	36.641.921	40.383.152	26.555.440	-34,24%
DESPESAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS	34.657.788	36.016.772	39.584.217	25.622.172	-35,27%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	21.965	64.186	37.312	46.063	23,45%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



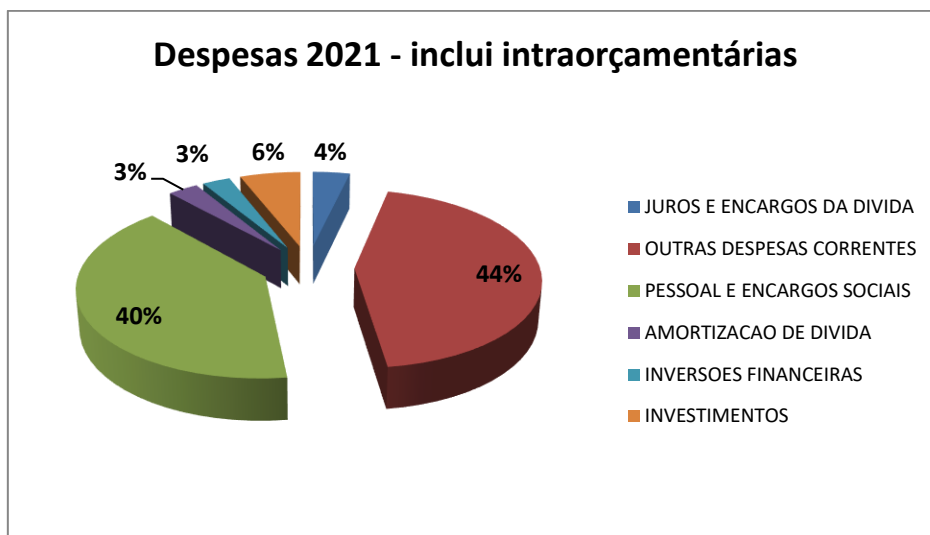
CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2018	2019	2020	2021	AH% 2021/2020
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.008.187	1.102.330	954.788	1.005.611	5,32%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	33.627.636	34.850.256	38.592.117	24.570.498	-36,33%
DESPESAS DE CAPITAL INTRAORÇAMENTÁRIAS	1.079.157	625.149	798.935	933.268	16,81%
AMORTIZACAO DE DÍVIDA	5.323	32.997	81.269	114.028	40,31%
INVERSOES FINANCEIRAS	1.021.915	564.461	666.570	762.739	14,43%
INVESTIMENTOS	51.919	27.691	51.096	56.500	10,58%
TOTAL GERAL	290.411.593	296.782.228	284.461.833	299.233.949	5,19%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

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

A tabela e o gráfico a seguir demonstram o somatório de cada grupo de despesa, incluindo a intraorçamentária, e seu percentual em relação ao total geral:

DESPESA TOTAL (inclui intraorçamentária)	R\$ milhares	AV%
	2021	
DESPESAS CORRENTES	263.911.361	88,20%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	11.046.982	3,69%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	132.390.698	44,24%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	120.473.681	40,26%
DESPESAS DE CAPITAL	35.322.588	11,80%
AMORTIZACAO DE DÍVIDA	9.011.793	3,01%
INVERSOES FINANCEIRAS	8.306.224	2,78%
INVESTIMENTOS	18.004.570	6,02%
Total Geral	299.233.949	100,00%



Verifica-se que as despesas mais representativas do Estado se referem aos grupos Outras Despesas Correntes, que correspondeu a 44,24% do total geral, e Pessoal e Encargos Sociais representando 40,26%.

4.12.2 Despesas por Função

Discriminados por função (Portaria MOG nº 42/1999), os recursos públicos foram alocados na seguinte conformidade:

R\$ milhares

DESPESAS POR FUNÇÃO (classificado em ordem decrescente de valor)	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
ENCARGOS ESPECIAIS	59.880.720	23,17%	88.869.996	29,70%	48,41%
EDUCAÇÃO	47.355.849	18,32%	56.142.053	18,76%	18,55%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	44.392.461	17,18%	38.511.808	12,87%	-13,25%
SAÚDE	30.678.019	11,87%	31.542.655	10,54%	2,82%
SEGURANÇA PUBLICA	25.210.050	9,75%	20.845.444	6,97%	-17,31%
TRANSPORTE	11.123.202	4,30%	14.709.958	4,92%	32,25%
JUDICIARIA	12.603.755	4,88%	12.907.661	4,31%	2,41%
DIREITOS DA CIDADANIA	5.781.543	2,24%	5.987.911	2,00%	3,57%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



DESPESAS POR FUNÇÃO (classificado em ordem decrescente de valor)	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
ADMINISTRAÇÃO	5.136.872	1,99%	5.572.909	1,86%	8,49%
ESSENCIAL A JUSTIÇA	5.724.464	2,21%	5.486.393	1,83%	-4,16%
COMERCIO E SERVIÇOS	424.630	0,16%	4.349.461	1,45%	924,29%
GESTÃO AMBIENTAL	1.523.102	0,59%	2.396.701	0,80%	57,36%
HABITAÇÃO	796.011	0,31%	2.220.459	0,74%	178,95%
LEGISLATIVA	2.118.400	0,82%	2.141.910	0,72%	1,11%
AGRICULTURA	954.740	0,37%	1.971.452	0,66%	106,49%
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.683.507	0,65%	1.782.558	0,60%	5,88%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	1.055.473	0,41%	1.187.335	0,40%	12,49%
CULTURA	1.008.459	0,39%	1.153.040	0,39%	14,34%
SANEAMENTO	566.989	0,22%	565.351	0,19%	-0,29%
DESPORTO E LAZER	142.923	0,06%	321.527	0,11%	124,96%
TRABALHO	62.321	0,02%	223.213	0,07%	258,17%
COMUNICAÇÕES	92.511	0,04%	150.304	0,05%	62,47%
ENERGIA	59.285	0,02%	82.800	0,03%	39,66%
ORGANIZAÇÃO AGRARIA	67.100	0,03%	71.058	0,02%	5,90%
INDÚSTRIA	15.717	0,01%	39.992	0,01%	154,45%
Total Geral	258.458.104	100,00%	299.233.949	100,00%	15,78%

Fontes: Sigeo e BGE 2021.

Obs.: Nas despesas por função foi considerada a despesa intraorçamentária. Desta forma, e principalmente, os gastos com cobertura de insuficiência financeira e contribuição patronal ficam corretamente alocadas em cada função.

Conforme ressaltado pela DCG, no quadro também foram consideradas as despesas de caráter intraorçamentário, de forma a evidenciar de maneira adequada os gastos com cobertura de insuficiência financeira e contribuições patronais alocadas em cada uma das funções.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Também observou, que a função Encargos Especiais, que representou 29,70% dessas despesas, apresentou uma relevante variação de 48,41% em comparação com o exercício anterior, isso em razão do serviço da dívida interna (juros, encargos e principal), com destaque para a rubrica Outras Transferências que contemplou a Distribuição de Receitas a Municípios equivalente a 63,77%, do total, consoante se detalha:

R\$ milhares

DETALHAMENTO DA FUNÇÃO ENCARGOS ESPECIAIS	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
ENCARGOS ESPECIAIS	59.880.720	100,00%	88.869.996	100,00%	48,41%
843 - SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA	3.499.876	5,84%	17.024.507	19,16%	386,43%
JUROS SOBRE A DÍVIDA POR CONTRATO	2.133.156	3,56%	10.450.799	11,76%	389,92%
OUTROS ENCARGOS SOBRE A DÍVIDA POR CONTRATO	52.716	0,09%	92.025	0,10%	74,57%
PRINCIPAL DA DÍVIDA CONTRATUAL RESGATADA	1.314.004	2,19%	6.481.682	7,29%	393,28%
844 - SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA	3.167.319	5,29%	2.714.086	3,05%	-14,31%
JUROS SOBRE A DÍVIDA POR CONTRATO	688.990	1,15%	394.109	0,44%	-42,80%
OUTROS ENCARGOS SOBRE A DÍVIDA POR CONTRATO	19.327	0,03%	17.922	0,02%	-7,27%
PRINCIPAL DA DÍVIDA CONTRATUAL RESGATADA	2.459.001	4,11%	2.302.055	2,59%	-6,38%
845 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	46.414.743	77,51%	56.683.955	63,78%	22,12%
CONTRIBUIÇÕES	16.467	0,03%	10.538	0,01%	-36,01%
DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS	46.398.276	77,48%	56.673.417	63,77%	22,15%
846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	6.798.782	11,35%	12.447.448	14,01%	83,08%
AUXÍLIO TRANSPORTE	2	0,00%	2	0,00%	14,02%
CONTRIBUIÇÃO ENTIDADES FECHADAS PREVIDÊNCIA	6	0,00%	8	0,00%	18,68%
DESPESAS DE EXERCÍCIOS	1	0,00%	5	0,00%	533,18%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



DETALHAMENTO DA FUNÇÃO ENCARGOS ESPECIAIS	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
ANTERIORES					
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	951.202	1,59%	1.549.300	1,74%	62,88%
OBRIGAÇÕES PATRONAIS	6.798	0,01%	7.166	0,01%	5,42%
OBRIGAÇÕES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	1.253.013	2,09%	1.518.121	1,71%	21,16%
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS-PESSOA FÍSICA	1.275	0,00%	1.332	0,00%	4,43%
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS-PESSOA JURÍDICA	139.488	0,23%	229.128	0,26%	64,26%
PENSÕES ESPECIAIS	946.115	1,58%	1.035.979	1,17%	9,50%
SENTENÇAS JUDICIAIS	3.499.566	5,84%	8.103.160	9,12%	131,55%
SERVIÇOS DE CONSULTORIA		0,00%	1.936	0,00%	-
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	1.317	0,00%	1.312	0,00%	-0,36%

4.12.3 Cancelamento de Restos a Pagar

O comportamento dos Restos a Pagar durante a execução orçamentária aconteceu da seguinte forma:

Data	31/12/2021	31/12/2020
Saldo Inicial do Exercício	26.524.600.191	21.897.997.563
(+)Ajuste de Saldo Inicial	64.923	
(-) Pagamentos no Exercício	20.634.568.478	17.248.286.054
(-) Cancelamentos no Exercício	1.326.415.572	841.566.934
Saldo Final do Exercício	4.563.681.064	3.808.144.574
(+) Inscrição no Exercício	41.696.840.881	22.716.455.617
Saldo para o Exercício Seguinte	46.260.521.944	26.524.600.191

Observa-se que o valor de cancelamentos em 2020, de R\$ 841.567 mil, aumentou para R\$ 1.326.416 mil em 2021, equivalendo a um crescimento de 57,61%.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Analisando o Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da LRF, 6º Bimestre/21, verificou-se os seguintes valores:

ANO	CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR R\$ MILHARES
2021	1.326.416
2020	841.567
2019	1.061.895
2018	2.332.199

4.12.4 Criação, Alteração e Extinção de Órgãos

Na execução orçamentária de 2021, ocorreram as seguintes alterações institucionais, resumidas pelo BGE (BGE, 2021, p. 69-70):

a) Decreto nº 65.474, de 15-01-21, que dispôs sobre a classificação institucional da Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão, transferiu a vinculação do Instituto de Pagamentos Especiais de São Paulo - IPESP para a Secretaria da Fazenda e Planejamento;

b) Decreto nº 65.570, de 15-03-21, que vinculou a Escola de Governo ao Gabinete do Secretário da Secretaria da Fazenda e Planejamento;

c) Decreto nº 65.636, de 16-04-21, que alterou o Decreto nº 64.462, de 11-09-19, que reorganizou a Casa Civil: criando a Subsecretaria de Gestão Legislativa e alterando a denominação da Subsecretaria de Relações Institucionais e da Subsecretaria de Assuntos Parlamentares para, respectivamente, Subsecretaria de Assuntos Estratégicos e Subsecretaria de Articulação Política;

d) Assembleias Gerais Ordinária e Extraordinária da Companhia Paulista de Obras e Serviços - CPOS, de 16-04-21 tratando sobre o encerramento da liquidação e extinção da companhia, nos termos dos artigos



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



216, § 1º e 219, inciso I, da Lei federal nº 6.404/1976 e do Decreto estadual nº 64.418/2019;

e) Lei nº 17.366, de 10-05-21, que alterou a Lei nº 16.954/19, que instituiu o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS/FUNDEB, compatibilizando-a com a Lei federal nº 14.113, de 25-12-20;

f) Decreto nº 65.689, de 13-05-21, que criou na Secretaria de Governo a Subsecretaria de Ações Estratégicas;

g) Decreto nº 65.724, de 25-05-21, que deu nova redação a dispositivos que especifica do Decreto nº 56.638/11, que organizou a Secretaria de Turismo, alterando a denominação para Secretaria de Turismo e Viagens;

h) Lei nº 17.372, de 26-05-21, criou o Programa Bolsa do Povo, regulamentado pelo Decreto nº 65.812, de 23-06-21, com alterações posteriores;

i) Decreto nº 65.796, de 16-06-21, que reorganizou, sob a denominação de Instituto de Pesquisas Ambientais, os Institutos Geológico e de Botânica da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente;

j) Assembleia Geral Extraordinária da Imprensa Oficial do Estado S/A - IMESP, de 02 de agosto de 2021: incorporação da IMESP pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo – PRODESP, nos termos da Lei federal nº 6.404/1976 e da Lei estadual nº 17.056/2019;

k) Decreto nº 65.936, de 19-08-21, que dispôs sobre alterações de denominação de Secretarias de Estado e transferências: i) Alterou denominação de Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos para Secretaria de Projetos e Ações Estratégicas, e de Secretaria de Projetos,



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Orçamento e Gestão para Secretaria de Orçamento e Gestão; ii) Transferiu da Secretaria de Orçamento e Gestão para a Secretaria de Projetos e Ações Estratégicas, a Subsecretaria de Parcerias e a Subsecretaria de Planejamento e Projetos Estratégicos, que passou a denominar-se Subsecretaria de Projetos Estratégicos.

l) Decreto nº 66.016, de 15-09-21, que reorganizou a Secretaria de Governo;

m) Decreto nº 66.017, de 15-09-21, que organizou a Secretaria de Orçamento e Gestão;

n) Decreto nº 66.018, de 15-09-21, que organizou a Secretaria de Projetos e Ações Estratégicas;

o) Decreto nº 66.417, de 30-12-21, que reorganizou a Secretaria de Agricultura de e Abastecimento.

4.12.5 Despesas Correntes

A seguir demonstrada a totalidade das despesas correntes de 2021, em comparação ao exercício anterior:

R\$ milhares

DESPESAS	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
DESPESAS CORRENTES - exceto intra	206.690.927	85,18%	238.289.189	90,29%	15,29%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	2.928.090	1,21%	11.000.919	4,17%	275,70%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	107.220.611	44,19%	131.385.087	49,78%	22,54%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	96.542.225	39,79%	95.903.183	36,34%	-0,66%
DESPESAS CORRENTES - INTRA	35.965.675	14,82%	25.622.172	9,71%	-28,76%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	33.901	0,01%	46.063	0,02%	35,88%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	867.508	0,36%	1.005.611	0,38%	15,92%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	35.064.266	14,45%	24.570.498	9,31%	-29,93%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Total Geral	242.656.602	100,00%	263.911.361	100,00%	8,76%
--------------------	--------------------	----------------	--------------------	----------------	--------------

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

Tais despesas apresentaram variação nominal de 8,76%, considerando as intraorçamentárias.

4.12.6 Pessoal e Encargos Sociais

O montante das despesas com Pessoal e Encargos, incluindo intraorçamentária, totalizou R\$ 120.473.681 mil, que corresponderam a 40,26% da despesa consolidada do Estado:

R\$ milhares

DESPESAS	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - exceto intra	96.542.225	73,36%	95.903.183	79,61%	-0,66%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - intra	35.064.266	26,64%	24.570.498	20,39%	-29,93%
Total Geral	131.606.492	100,00%	120.473.681	100,00%	-8,46%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

Verificou-se que os maiores valores foram despendidos pela Secretaria de Orçamento e Gestão; Secretaria da Educação; Secretaria da Segurança Pública; Secretaria do Desenvolvimento Econômico; e Tribunal de Justiça. Ademais, a Unidade Orçamentária 53057 – São Paulo Previdência – SPPREV pertencente à Secretaria de Orçamento e Gestão, foi responsável pela maior parte do gasto, em razão do pagamento de benefícios previdenciários a aposentados e pensionistas:

R\$ milhares

DESPESAS COM PESSOAL	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	131.606.492	100,00%	120.473.681	100,00%	-8,46%
53000 - SECRETARIA DE		0,00%	37.300.957	30,96%	-



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



ORÇAMENTO E GESTÃO					
53057 - SÃO PAULO PREVIDÊNCIA - SPPREV		0,00%	36.762.722	30,52%	-
08000 - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	20.068.135	15,25%	22.303.498	18,51%	11,14%
18000 - SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA	22.421.879	17,04%	16.539.220	13,73%	-26,24%
10000 - SECR. DESENV. ECONÔMICO	11.405.102	8,67%	12.364.987	10,26%	8,42%
03000 - TRIBUNAL DE JUSTIÇA	10.253.873	7,79%	10.068.959	8,36%	-1,80%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

4.12.7 Juros e Encargos da Dívida

Os juros e encargos da dívida aumentaram 272,96% em comparação com o exercício de 2020, conforme demonstrado na tabela abaixo:

R\$ milhares

DESPESAS	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	2.928.090	98,86%	11.000.919	99,58%	275,70%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA - INTRA	33.901	1,14%	46.063	0,42%	35,88%
Total Geral	2.961.991	100,00%	11.046.982	100,00%	272,96%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

Com a atualização dos valores pelo IPCA referido índice passa a 238,86%:



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



R\$ milhares

CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2018	2019	2020	2021	AH% 2021/2020
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	13.490.220	13.859.238	3.222.688	11.000.919	241,36%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA - INTRA	21.965	64.186	37.312	46.063	23,45%
Total Geral	13.512.185	13.923.425	3.260.000	11.046.982	238,86%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

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

4.12.8 Outras Despesas Correntes

Outras Despesas Correntes representaram R\$ 132.390.698 mil, equivalentes a 44,24% das despesas totais consolidadas e um aumento de 22,48%, comparativamente a 2020, conforme quadro a seguir:

R\$ milhares

DESPESAS	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	107.220.611	99,20%	131.385.087	99,24%	22,54%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES - INTRA	867.508	0,80%	1.005.611	0,76%	15,92%
Total Geral	108.088.119	100,00%	132.390.698	100,00%	22,48%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

Comparando com os montantes atualizados pelo IPCA dos exercícios anteriores, os valores reais indicam um aumento de 11,29%:

R\$ milhares

CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2018	2019	2020	2021	AH% 2021/2020
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	113.579.444	120.294.792	118.008.184	131.385.087	11,34%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES - INTRA	1.008.187	1.102.330	954.788	1.005.611	5,32%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Total Geral	114.587.631	121.397.122	118.962.973	132.390.698	11,29%
--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	---------------

Fonte: Sigeo.

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

Conforme tabela a seguir, os maiores gastos, por modalidade de despesa, se referiram às Aplicações Diretas (47,28%) e às Transferências a Municípios (43,84%), cujos montantes em relação ao exercício anterior tiveram variação de 24,86% e 23,68% respectivamente:

OUTRAS DESPESAS CORRENTES - CONSOLIDADO	R\$ milhares				
	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	108.088.119	100,00%	132.390.698	100,00%	22,48%
APLICAÇÕES DIRETAS	50.131.832	46,38%	62.594.812	47,28%	24,86%
APLICAÇÕES DIRETAS-INTRA ORÇAMENTÁRIAS	867.508	0,80%	1.005.611	0,76%	15,92%
EXECUÇÃO DE CONTRATO DE PPP	281.683	0,26%	346.641	0,26%	23,06%
TRANSF. A INST. PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	8.400.915	7,77%	8.725.173	6,59%	3,86%
TRANSF. A INSTIT. MULTIGOVERN. NACIONAIS	137.690	0,13%	140.939	0,11%	2,36%
TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	46.931.872	43,42%	58.045.434	43,84%	23,68%
TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS - FUNDO A FUNDO	1.290.597	1,19%	1.489.444	1,13%	15,41%
TRANSFERÊNCIAS A UNIÃO	46.023	0,04%	42.645	0,03%	-7,34%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

4.12.9 Despesas de Capital

Comparativamente ao exercício anterior verificou-se uma variação de 123,54% nas despesas de capital:

DESPESA DE CAPITAL -	R\$ milhares				
	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



CONSOLIDADO					2021/2020
DESPESAS DE CAPITAL - EXCETO INTRA	15.075.602	95,41%	34.389.320	97,36%	128,11%
AMORTIZAÇÃO DE DÍVIDA	3.846.845	24,34%	8.897.765	25,19%	131,30%
INVERSÕES FINANCEIRAS	3.003.521	19,01%	7.543.485	21,36%	151,15%
INVESTIMENTOS	8.225.235	52,05%	17.948.070	50,81%	118,21%
DESPESAS DE CAPITAL - INTRAORÇAMENTÁRIA	725.901	4,59%	933.268	2,64%	28,57%
AMORTIZAÇÃO DE DÍVIDA	73.840	0,47%	114.028	0,32%	54,43%
INVERSÕES FINANCEIRAS	605.636	3,83%	762.739	2,16%	25,94%
INVESTIMENTOS	46.425	0,29%	56.500	0,16%	21,70%
Total Geral	15.801.503	100,00%	35.322.588	100,00%	123,54%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

R\$ milhares

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

Em valores atualizados pelo IPCA, tal variação foi de 103,10% entre 2020 e 2021:

R\$ milhares

DESPESAS DE CAPITAL - CONSOLIDADO - Atualizado pelo IPCA	2018	2019	2020	2021	AH% 2021/2020
DESPESAS DE CAPITAL - EXCETO INTRA	21.296.643	20.695.171	16.592.373	34.389.320	107,26%
amortização de dívida	7.466.840	8.865.345	4.233.880	8.897.765	110,16%

inversões financeiras	3.065.016	2.426.090	3.305.709	7.543.485	128,20%
investimentos	10.764.788	9.403.735	9.052.784	17.948.070	98,26%
despesas de capital - intraorçamentária	1.079.157	625.149	798.935	933.268	16,81%
amortização de dívida	5.323	32.997	81.269	114.028	40,31%
inversões financeiras	1.021.915	564.461	666.570	762.739	14,43%
INVESTIMENTOS	51.919	27.691	51.096	56.500	10,58%
Total Geral	22.375.800	21.320.319	17.391.308	35.322.588	103,10%

Fonte: Sigeo.

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

4.12.10 Investimentos

Com relação aos Investimentos, que atingiram R\$ 18.004.570 mil, seguem os 10 programas que receberam maiores valores em 2021:

R\$ milhares

INVESTIMENTO - POR PROGAMA	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
1606 - MELHORIAS DA MALHA RODOVIÁRIA	1.650.869	19,96%	3.383.495	18,79%	104,95%
0815 - GESTÃO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	1.474.915	17,83%	1.984.404	11,02%	34,54%
0000 - ENCARGOS GERAIS	853.432	10,32%	1.468.700	8,16%	72,09%
1818 - MODERNIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA	335.843	4,06%	1.428.269	7,93%	325,28%
1317 - AGRO-SP SUSTENTÁVEL	57.192	0,69%	1.159.171	6,44%	1926,82%
0941 - EXPANSÃO E MODERNIZAÇÃO NA SAÚDE	458.284	5,54%	1.111.433	6,17%	142,52%
2928 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO - CIDADES INTELIGENTES	220.103	2,66%	1.010.025	5,61%	358,89%
3707 - EXPANSÃO, MODERNIZAÇÃO E OPERAÇÃO DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS - PITU EM MARCHA	662.815	8,01%	754.074	4,19%	13,77%

INVESTIMENTO - POR PROGAMA	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
2622 - INFRAESTRUTURA HÍDRICA E COMBATE A ENCHENTES	138.914	1,68%	523.894	2,91%	277,14%
5002 - ESTRUTURAÇÃO E PROMOÇÃO TURÍSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	118.852	1,44%	506.591	2,81%	326,24%

Fonte: Sigeo.

4.12.11 Inversões Financeiras

Com relação às Inversões Financeiras, apurou-se uma variação nominal de 130,14% entre 2020 e 2021, sendo que o programa com maior relevância foi o Participação Societária, com 95,10%:

R\$ milhares

INVERSÕES FINANCEIRAS	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
0001 - PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA	3.590.732	99,49%	7.899.003	95,10%	119,98%
0200 - CONTROLE EXTERNO	4.125	0,11%		0,00%	-100,00%
2621 - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, PESQUISA E INOVAÇÃO EM MEIO AMBIENTE	-	-	781	0,01%	-
3711 - GESTÃO DE CONCESSÕES E PARCERIAS - REGIÕES METROPOLITANAS/SP - PITU PARCERIAS	14.300	0,40%	294.253	3,54%	1957,71%
5100 - PLANEJAMENTO, COORDENAÇÃO E GESTÃO EFICIENTE DO GOVERNO	-	-	112.187	1,35%	-
Total Geral	3.609.157	100,00%	8.306.224	100,00%	130,14%

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

4.12.12 Despesas por Órgão e Unidade Orçamentária

As despesas totais da Administração Direta por Órgão e da Administração Indireta por Unidade Orçamentária foram assim discriminadas:



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



R\$ milhares

DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL - Adm. Direta por Órgão e Adm. Indireta por Unidade Orçamentária	D/I	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL	Soma
01000 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	D	1.138.314	97	1.138.411
02000 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	D	993.979	9.520	1.003.499
03000 - TRIBUNAL DE JUSTIÇA	D	12.767.776	67.738	12.835.515
06000 - TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR	D	71.937	210	72.146
08000 - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	D	38.356.850	2.046.823	40.403.672
09000 - SECRETARIA DA SAÚDE	D	22.633.061	1.597.682	24.230.743
10000 - SECR. DESENV. ECONÔMICO	D	441.155	5.284	446.439
12000 - SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	D	901.968	36.571	938.539
13000 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	D	770.902	1.203.039	1.973.940
16000 - SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES	D	185.084	51.812	236.896
17000 - SEC.DA JUSTIÇA E CIDADANIA	D	47.759	40.108	87.866
18000 - SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA	D	19.148.213	1.579.616	20.727.829
20000 - SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	D	3.234.003	3.719.010	6.953.013
21000 - ADMINISTRAÇÃO GERAL DO ESTADO	D	79.265.413	10.365.065	89.630.478
25000 - SECRETARIA DA HABITAÇÃO	D	215.218	2.005.341	2.220.559
26000 - SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	D	626.899	641.540	1.268.439
27000 - MINISTÉRIO PÚBLICO	D	2.784.620	35.222	2.819.843
28000 - CASA CIVIL	D	36.491	153	36.644
29000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	D	119.309	1.191.145	1.310.454
35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	D	962.496	93.162	1.055.658
37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	D	1.860.036	3.693.186	5.553.221
38000 - SECRETARIA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA	D	4.148.832	102.600	4.251.432



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL - Adm. Direta por Órgão e Adm. Indireta por Unidade Orçamentária	D/I	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL	Soma
40000 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	D	1.833.369	2.995	1.836.365
41000 - SECRETARIA DE ESPORTES	D	172.723	157.690	330.413
42000 - DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO	D	829.355	831	830.186
47000 - SECR. EST. DIREITOS PESSOA COM DEFICIÊNCIA	D	44.485	219.704	264.189
50000 - SECRETARIA DE TURISMO E VIAGENS	D	132.171	506.591	638.762
51000 - SECRETARIA DE GOVERNO	D	1.202.870	226.554	1.429.424
52000 - SECR. ESPECIAL DE REL. INTERNACIONAIS	D	189	0	189
53000 - SECRETARIA DE ORÇAMENTO E GESTÃO	D	334.882	115.693	450.575
ADMINISTRAÇÃO DIRETA (1)		195.260.359	29.714.978	224.975.337
AG. REGUL. SANEAMENTO E ENERGIA EST. SP	I	74.917	90	75.008
AG. METROP. VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE	I	4.164	0	4.164
AG. METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA	I	2.295	13	2.308
AG. METROPOLITANA DE CAMPINAS	I	2.101	20.324	22.425
AG. METROPOLITANA DE SOROCABA	I	1.183	0	1.183
AG. REG. SERV. PUBL. DELEG. TRANSP. EST. SP	I	191.982	0	191.982
CAIXA BENEFICENTE DA POLÍCIA MILITAR	I	233.017	56	233.073
CENTRO EST. EDUC. TECNOLOG. PAULA SOUZA-CEETEPS	I	2.265.832	170.842	2.436.673
CETESB-COMPANHIA AMBIENTAL DO EST. SP	I	477.154	61.931	539.085
CIA. PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS-CPTM	I	2.927.949	754.074	3.682.023
COMPANHIA DOCAS DE SÃO SEBASTIÃO	I	27.292	70	27.362
DEPARTAMENTO AEROVIÁRIO DO ESTADO DE SP-DAES	I	79.014	9.122	88.136
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM-DER	I	1.458.358	3.404.705	4.863.063
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO-DETRAN-SP	I	420.988	21.391	442.379



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL - Adm. Direta por Órgão e Adm. Indireta por Unidade Orçamentária	D/I	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL	Soma
DEPTO.DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA-DAEE	I	399.276	522.830	922.106
DERSA-DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO S.A.	I	153.130	0	153.130
FACULDADE DE MEDICINA DE MARÍLIA	I	54.690	862	55.552
FACULDADE DE MEDICINA DE SÃO JOSÉ RIO PRETO	I	83.575	667	84.242
FUND. CTO. AT. SOCIOEDUC. ADOLESCENTE - FUND.CASA SP	I	1.608.919	24.209	1.633.129
FUND. INST. TERRAS JOSÉ GOMES DA SILVA-ITESP	I	71.058	0	71.058
FUND. PADRE ANCHIETA-CENTRO PAUL.RADIO-TV EDU	I	194.337	4.269	198.606
FUND. PARA O REM. POPULAR CHOPIN T. LIMA-FURP	I	211.734	1.281	213.015
FUND. PROF. DR. MANOEL PEDRO PIMENTEL-FUNAP	I	61.204	1.197	62.401
FUND. SISTEMA ESTADUAL DE ANAL. DADOS-SEADE	I	47.333	221	47.553
FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	I	573.073	39.079	612.152
FUNDAÇÃO AMPARO PESQUISA EST. SÃO PAULO-FAPES	I	1.267.594	254.604	1.522.198
FUNDAÇÃO DE PROT. E DEF. DO CONSUMIDOR-PROCON	I	104.572	6.218	110.790
FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA	I	15.127	162	15.289
FUNDAÇÃO ONCOCENTRO DE SÃO PAULO	I	10.156	7	10.162
FUNDAÇÃO P/CONSERV. E PRODUÇÃO FLORESTAL SP	I	122.588	15.562	138.150
FUNDAÇÃO PARQUE ZOOLOGICO DE SÃO PAULO	I	41.346	14	41.359
FUNDAÇÃO PRÓ-SANGUE HEMOCENTRO DE SÃO PAULO	I	79.915	1.989	81.903
FUNDAÇÃO UNIV. VIRTUAL DO EST.DE S.P.-UNIVESP	I	74.412	0	74.412
HOSP. CLÍNICAS FAC. MED. MARÍLIA - HCFAMEMA	I	61.079	5.766	66.845
HOSP. CLÍNICAS FAC. MEDICINA DE BOTUCATU-HCFMB	I	292.757	1.602	294.359



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL - Adm. Direta por Órgão e Adm. Indireta por Unidade Orçamentária	D/I	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL	Soma
HOSPITAL DAS CLÍNICAS FAC. DE MEDICINA DA USP	I	1.995.681	60.950	2.056.632
HOSPITAL DAS CLÍNICAS FAC. MEDICINA RIB PRET	I	581.695	11.794	593.489
INST. ASSIST. MÉDICA SERV. PUBLICO ESTADUAL	I	1.750.855	9.250	1.760.105
INST.DE PESOS E MEDIDAS EST. SP - IPEM	I	102.943	752	103.695
INST. MED. SOCIAL CRIMINOLOGIA DE SP-IMESC	I	19.593		19.593
INST. PESQUISAS TECN. EST.DE SP S/A-IPT	I	158.552	8.783	167.335
JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO-JUCES	I	100.412	154	100.566
SÃO PAULO PREVIDÊNCIA - SPPREV	I	36.830.367	858	36.831.225
SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE ENDEMIAS-SUCEN	I	75.444	52	75.496
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP	I	6.525.641	129.548	6.655.189
UNIVERSIDADE EST PAUL. JÚLIO MESQ. FILHO- UNES	I	3.570.970	31.276	3.602.246
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP	I	3.244.727	31.037	3.275.764
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (2)		68.651.002	5.607.610	74.258.612
Total Geral (1+2)		263.911.361	35.322.588	299.233.949

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

Obs.: D=Adm. Direta; I=Adm. Indireta. Inclui valores intraorçamentários.

4.12.13 Despesas com Propaganda e Publicidade

Com relação à Publicidade Legal, os valores dispendidos, comparativamente ao exercício anterior, denotaram um incremento de 19,13%:

R\$ milhares

PUBLICIDADE LEGAL	2020	AV% 2020	2021	AV% 2021	AH% 2021/2020
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	145	7,48%	197	8,52%	35,83%
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	1.797	92,52%	2.116	91,48%	17,78%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Total Geral	1.942	100,00%	2.314	100,00%	19,13%
--------------------	--------------	----------------	--------------	----------------	---------------

Fonte: Sigeo.

No que tange à propaganda/publicidade, publicidade institucional e publicidade de utilidade pública, verificou-se uma variação de 47,90% entre mencionados exercícios:

R\$ milhares

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

Fonte: Sigeo.

Em valores atualizados pelo IPCA, a variação atingiu 34,38%:

R\$ milhares

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

Fonte: Sigeo.

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



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



4.13 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NO EXERCÍCIO DE 2021

No exercício em exame as alterações orçamentárias foram amparadas pelo artigo 9º da LOA⁷ e artigos 12 a 15 da LDO⁸.

De acordo com o apurado pela Fiscalização, o Executivo, pela via do decreto, suplementou R\$ 51,1 bilhões, o que representa aproximadamente 20,9% da despesa inicial fixada (R\$ 244,05 bilhões). Sobre esse aspecto, observou que embora o limite definido no art. 9º da LOA tenha sido de 17% daquela despesa, o parágrafo único do art. 12 da LDO excetuou do cálculo do referido patamar percentual, os créditos destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias relativas a transferências constitucionais e gastos com inativos e pensionistas, honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores, emendas parlamentares impositivas e despesas à conta de recursos vinculados.

⁷ Artigo 9º - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - em cumprimento ao disposto no artigo 12 da Lei nº 17.286, de 20 de agosto de 2020, abrir, durante o exercício, créditos adicionais suplementares, até o limite de 17% (dezesete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observadas as disposições constantes no parágrafo único do artigo citado e no artigo 43 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência.

⁸ Artigo 12 - Com fundamento nos §§ 8º dos artigos 165 da Constituição Federal e 174 da Constituição Estadual e nos artigos 7º e 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, a Lei Orçamentária de 2021 conterà autorização para o Poder Executivo proceder à abertura de créditos adicionais suplementares e estabelecerá as condições e os limites percentuais a serem observados para tanto.

Parágrafo único - Não onerarão os limites estabelecidos no caput deste artigo os créditos destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias relativas a transferências constitucionais previstas no artigo 158 da Constituição federal, inativos e pensionistas, honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores, emendas parlamentares impositivas e despesas à conta de recursos vinculados.

Artigo 13 - O Poder Executivo, para atender necessidades devidamente justificadas, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares por decreto, poderá transpor, remanejar ou transferir recursos de um programa para outro, de um órgão para outro, de uma categoria econômica para outra, total ou parcialmente, até o limite de 15% (quinze por cento) da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício.

Artigo 14 - Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, autorizado por ato próprio e devidamente justificado de autoridade competente, a reprogramar recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada para o exercício e obedecida a distribuição por grupo de despesa.

Artigo 15 - O Poder Executivo, observado o disposto no inciso XIX, alínea "a", do artigo 47 da Constituição Estadual, poderá, mediante decreto, transferir ou remanejar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2021, em decorrência da transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Desta forma, mediante informações extraídas do Sistema de Alterações Orçamentárias – SAO, a DCG verificou as margens orçamentárias em 2021, conforme segue:

Valores em R\$ 1,00

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

LEGISLAÇÃO	MARGENS	VALOR UTILIZADO	SALDO ATUAL
Art. 9º, inciso I (17% da Despesa)	41.488.941.338	24.664.088.605	16.824.852.733
Art. 9º, inciso II (res. contingência)	51.000.000	28.776.170	22.223.830
TOTAIS	41.539.941.338	24.692.864.775	16.847.076.563

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

LEGISLAÇÃO	MARGENS	VALOR UTILIZADO	SALDO ATUAL
Art. 13 (15% da Despesa)	36.607.889.416	19.989.852.941	16.618.036.475
Art. 14 (10% da Despesa)	24.405.259.610	9.723.716.887	14.681.542.723
Art. 15 (reformas administrativas)	-	192.469.414	-
TOTAIS	61.013.149.026	29.906.039.242	31.299.579.198

No que tange às transposições, remanejamentos e transferências de recursos observou que, em atendimento às recomendações exaradas nos Pareceres das Contas de 2019 e 2020, a LDO/2021 passou a contar com autorização genérica para a realização de tais realocações – de um programa para outro, de um órgão para outro ou de uma categoria econômica para outra –, que foram limitadas a 15% da despesa fixada (art. 13). Outrossim, também foram autorizadas transposições de até 10% nos casos de realocações entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão (art. 14), além de transferências ou remanejamentos de dotações, totais ou parciais, nos casos de reforma administrativa (art. 15). Em 2021, os valores registrados



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



para tais institutos somaram R\$ 19,9 bilhões, representando 8,1% da despesa fixada.

Sobre tal aspecto, importa frisar que, ainda que as margens estabelecidas na LDO não tenham sido superadas, consultas realizadas pela DCG junto ao SIGEO acerca das dotações iniciais e atuais de programas de governo após as suplementações e reduções, demonstraram que o patamar médio dos programas que sofreram maiores reduções de recursos foi de 25,75%, tendo o programa com maior supressão atingido 98% (Programa 1611 – Transposição Rodoferroviária da RMSP), enquanto entre os programas que sofreram maiores suplementações de recursos a média foi de 91,68%, tendo os maiores deles atingido os patamares de 479% e 314% (Programa 4700 – São Paulo + Inclusão e Programa 3703 – Planejamento, Gestão Estratégica e Modernização do Transp. Metrop. - Pitu Vivo, respectivamente), a seguir demonstrados:

Programas que sofreram maiores reduções de recursos

Código Nome Programa	Dotação Inicial	Dotação Atual	Redução de Recursos	%
	(A)	(B)	(C)	(C/A)
1611 - TRANSPOSICAO RODO-FERROVIARIA DA RMSP	1.000.003.028	21.003.030	978.999.998	98%
2620 - GESTAO E GERENCIAMENTO DE RESIDUOS SOLIDOS NO ESTADO DE SAO PAULO	12.295.569	4.979.558	7.316.011	60%
0933 - CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO EM SAUDE	57.085.603	24.471.535	32.614.068	57%
2029 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E ORCAMENTO	12.751.389	5.627.626	7.123.763	56%
3706 - EXPANSAO, MODERNIZACAO E GESTAO DO TRANSP. BAIXA/MEDIA CAPACID.-	100.226.046	50.226.046	50.000.000	50%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



PITU EM MARCHA				
1730 - DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	173.824.530	120.133.701	53.690.829	31%
0102 - OBRIGACOES PREVIDENCIARIAS EM COMPLEMENTACAO	2.918.772.703	2.043.489.605	875.283.098	30%
1015 - CIENCIA, TECNOLOGIA, INOVACAO, PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE	114.993.247	82.526.428	32.466.819	28%
5122 - UM NOVO DETRAN PARA SAO PAULO	873.687.949	634.946.761	238.741.188	27%
0940 - FORTALECIMENTO DA GESTAO ESTADUAL DO SUS	1.339.995.982	1.077.182.124	262.813.858	20%
3519 - MELHORIA DA GESTAO DA SEDS	73.137.544	61.189.284	11.948.260	16%
2990 - DESENVOLVIMENTO DE ACOES DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES	254.596.941	229.133.492	25.463.449	10%
1605 - OPERACAO, CONSERVACAO E SEGURANCA DA MALHA RODOVIARIA ADMINISTRADA PELO DER	1.965.174.544	1.774.095.568	191.078.976	10%
2028 - GESTAO INOVADORA E ORIENTADA PARA RESULTADOS	124.725.056	113.113.496	11.611.560	9%
1201 - ECONOMIA CRIATIVA	453.911.226	431.952.424	21.958.802	5%
1801 - APRIMORAMENTO DA POLÍCIA JUDICIARIA	4.159.819.648	4.053.297.681	106.521.967	3%
1819 - PROTECAO E DEFESA AO CIDADAO	15.290.833.662	14.903.946.170	386.887.492	3%
2021 - GESTAO DOS REGIMES PROPRIOS DE PREVIDENCIA ESTADUAL	40.230.883.421	39.471.415.556	759.467.865	2%
1814 - POLÍCIA CIENTIFICA: CIENCIA E TECNOLOGIA ESCLARECENDO CRIMES	712.230.603	701.442.406	10.788.197	2%
3813 - GESTAO DA CUSTODIA DA POPULACAO PENAL	4.550.576.938	4.548.750.853	1.826.085	0%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Somatória/Média	74.419.525.629	70.352.923.344	4.066.602.285	25,75%
-----------------	----------------	----------------	---------------	--------

Programas que sofreram maiores suplementações de recursos

Código Nome Programa	Dotação Inicial	Dotação Atual	Aumento de Recursos	%
	(A)	(B)	(C)	(C/A)
4700 - SAO PAULO + INCLUSAO	46.209.507	267.565.623	221.356.116	479%
3703 - PLANEJAMENTO, GESTAO ESTRATEGICA E MODERNIZACAO DO TRANSP. METROP. - PITU VIVO	353.428.771	1.461.865.458	1.108.436.687	314%
1317 - AGRO-SP SUSTENTAVEL	546.196.452	1.768.099.445	1.221.902.993	224%
0001 - PARTICIPACAO SOCIETARIA	3.101.285.336	8.785.356.354	5.684.071.018	183%
0932 - VIGILANCIA EM SAUDE	186.006.967	500.104.962	314.097.995	169%
2928 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO - CIDADES INTELIGENTES	569.175.805	1.146.395.391	577.219.586	101%
0941 - EXPANSAO E MODERNIZACAO NA SAUDE	757.739.846	1.264.383.068	506.643.222	67%
1044 - DESENVOLVIMENTO DA CIENCIA E DA TECNOLOGIA	1.175.641.722	1.876.728.261	701.086.539	60%
2622 - INFRAESTRUTURA HIDRICA E COMBATE A ENCHENTES	1.166.767.435	1.606.856.859	440.089.424	38%
1606 - MELHORIAS DA MALHA RODOVIARIA	2.872.806.744	3.715.289.672	842.482.928	29%
1043 - ENSINO PUBLICO SUPERIOR	10.243.329.219	13.011.767.718	2.768.438.499	27%
3707 - EXPANSAO, MODERNIZACAO E OPERACAO DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS - PITU EM MARCHA	3.522.995.864	4.399.968.879	876.973.015	25%
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SAO PAULO	22.091.859.896	27.134.532.232	5.042.672.336	23%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



0800 - APRENDIZAGEM DE EXCELENCIA E EQUIDADE	14.125.929.252	17.307.498.579	3.181.569.327	23%
1818 - MODERNIZACAO DA SEGURANCA PUBLICA	1.541.968.151	1.863.245.622	321.277.471	21%
2101 - TRANSFERENCIAS FINANCEIRAS	50.035.376.344	57.397.876.344	7.362.500.000	15%
0815 - GESTAO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCACAO	21.401.179.672	24.212.049.285	2.810.869.613	13%
0000 - ENCARGOS GERAIS	31.734.306.598	34.689.784.424	2.955.477.826	9%
2701 - DEFESA DOS INTERESSES SOCIAIS E INDIVIDUAIS E DA ORDEM JURIDICA	2.625.870.095	2.850.817.308	224.947.213	9%
0303 - PROCESSO JUDICIARIO NO TRIBUNAL DE JUSTICA	12.358.848.788	13.129.490.455	770.641.667	6%
Somatória/Média	180.456.922.464	218.389.675.939	37.932.753.475	91,68%

Destarte, mesmo que legalmente permitidas, entendo, assim como os órgãos técnicos e opinativos desta Casa, que o Poder Executivo deve atentar que tais alterações, efetuadas em patamares elevados, podem acarretar desconfigurações na estrutura do orçamento inicialmente aprovado, retirando do mesmo sua característica central de planejamento da ação estatal, impactando na execução das políticas públicas da forma como foram traçadas e referendadas no Orçamento Anual.

5 ACORDO DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA: LEI Nº 9.496/1997 E ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LC Nº 148/2014 E PELA LC 156/2016

Traçando um histórico sobre o tema, a DCG lembrou que, com a edição da L.C. nº 148, de 25-11-14, os encargos contratuais estabelecidos pela Lei nº 9.496/97 foram alterados, correspondendo, até 31-12-12, ao IGP-DI + juros de 6% a.a. (cláusula décima do Contrato de Refinanciamento) e, após essa data, ao IPCA (IBGE) + juros de 4% a.a., limitados à taxa SELIC.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Tais encargos contratuais embasaram Termo de Convalidação, com o saldo apurado na posição de 01-03-16, assim como Acordo Federativo, celebrado em 20-06-16, com o novo saldo apurado na posição de 01-07-16.

A L.C. nº 156/16, por sua vez, concedeu prazo de pagamento adicional de 240 meses no refinanciamento das dívidas sujeitas à Lei nº 9.496/97, e as prestações passaram a ser calculadas pela Tabela Price, com base nos encargos estabelecidos pela L.C. 148/2014. Ademais, também instituiu uma redução extraordinária de até 100% da parcela mensal devida para os meses de julho a dezembro de 2016, limitada a R\$500 milhões/mês. Para os meses de janeiro de 2017 a junho de 2018, a redução teve declínio gradativo de 94,73% no primeiro mês, para 5,26% no último. Cada redutor mensal foi acumulado, durante 24 meses e atualizado pelos encargos financeiros vigentes, e ao final desse prazo o montante do redutor foi adicionado ao saldo contábil do Refinanciamento.

Além disso, restou fixada a devolução das parcelas de dívidas vencidas e não pagas em decorrência de mandados de segurança providos pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito das discussões quanto à capitalização composta da taxa SELIC para efeito do disposto no artigo 3º da L.C. 148/14.

A União também concedeu descontos sobre os saldos devedores dos contratos existentes em 1º de janeiro de 2013, ao reconhecer os efeitos financeiros decorrentes das condições previstas na referida lei. Neste caso, a devolução das parcelas de dívida foi processada em 24 prestações mensais e consecutivas, atualizadas pelos encargos de adimplência contratuais vigentes, vencendo a primeira em julho de 2016.

Em 2020, em razão da pandemia da Covid-19, somente as parcelas previstas para janeiro e fevereiro foram quitadas, tendo ocorrido a suspensão dos pagamentos a partir de março, em razão de liminar concedida nos autos da Ação Cautelar de Urgência em Caráter Antecedente de Ação Civil



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Originária (ACO 3363) proposta pelo Governo do Estado de São Paulo. Entretanto, o e. Relator, Ministro Alexandre de Moraes, ao deferir tal medida liminar, suspendeu a obrigação somente por 180 dias, prazo em que o Estado de São Paulo deveria, obrigatoriamente, comprovar que os valores respectivos estariam sendo integralmente aplicados na Secretaria da Saúde para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do coronavírus. Assim, as parcelas referentes a março, abril e maio de 2020 deixaram de ser pagas, sendo transferidas para a reserva de contingência.

Posteriormente, com a promulgação da LC 173/2020⁹, o Governo do Estado desistiu da ação, uma vez que esta era uma das condições para o enquadramento nos seus benefícios.

Desta forma, o valor não pago da dívida entre março e dezembro de 2020 será atualizado e incorporado ao saldo devedor a partir de janeiro/22, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos.

Neste contexto, o saldo devedor do Acordo da Dívida (LC nº 9.496/97, alterada pelas LCs 148/14 e 156/16) atingiu o valor de R\$ 244.950 bilhões no encerramento do exercício, variação de -2,55% em relação ao exercício anterior (R\$ 251.373 bilhões).

Por outro lado, observou a DCG que, a partir de 2017, as revisões do PAF - Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal passaram a vigorar com as alterações da Lei Complementar nº 156/2016, que alterou as seis metas fiscais e estabeleceu que os conceitos e definições neles utilizados deveriam ser os mesmos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com a alteração, a Lei Complementar nº 9.496/1997 estabeleceu, em seu art. 2º, que o PAF, além dos objetivos específicos para cada unidade federativa, conteria, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto a: (I) dívida consolidada; (II) resultado primário; (III) despesa com pessoal; (IV)

⁹ Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



receitas de arrecadação própria; (V) gestão pública; e (VI) disponibilidade de caixa.

Desta feita, as informações enviadas pelo Governo do Estado podem ser assim resumidas:

Item	Meta	Informado	Apurado
DC-Dívida Consolidada	Menor ou igual a 167,42%	163,13%	163,13%
Resultado Primário a	No mínimo R\$ 14,29 bilhões	R\$ 41.890 bilhões	R\$ 41.890 bilhões
Despesa Total com Pessoal	No máximo 55,70%	45,77%	45,77%
Receitas de arrecadação própria	No mínimo R\$ 231,33 bilhões	R\$ 237.17 bilhões	R\$ 237.17 bilhões
Gestão Pública	Menor que 95%	89,59%	92,52%
Disponibilidade de Caixa (recursos não vinculados)	>0	R\$ 8,58 bilhões	R\$ 8,58 bilhões

Por fim, a Fiscalização mencionou que as pontuações atingidas pelo Governo de São Paulo na análise de Capacidade de Pagamento (CAPAG) dos entes Federativos realizada pelo Ministério da Fazenda, o capacitavam para a assunção de eventuais novos empréstimos com garantia da União, conforme inciso I do art.12 da Portaria MF nº 501 de 23-11-17.

CAPAG 2021	Índice	Nível
Endividamento (DC)	198,3	B
Poupança Corrente (PC)	92,5	C
Índice de Liquidez (IL)	41,7	A

Em vista dos resultados apurados concluiu a DCG que as metas foram cumpridas.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



6 DÍVIDA ATIVA

Constitui dívida ativa da Fazenda Pública o conjunto de créditos líquidos e certos reconhecidos e não pagos pelos devedores.

No exercício de 2021, o saldo de créditos inscritos em Dívida Ativa atingiu 347 bilhões contra uma Receita Corrente Líquida de R\$ 197 bilhões (índice de 1,76).

A predominante incerteza quanto à existência de benefícios econômicos futuros desses créditos, aliada à normatização preconizada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), provocou o reconhecimento, pelo Estado, de ajustes para perdas em conta redutora do ativo e contrapartida em Variação Patrimonial Diminutiva.

Conforme apurado pela Diretoria de Contas do Governador, o montante da Dívida Ativa aumentou 3,18% em relação ao exercício de 2020, sendo 98,32% correspondente à dívida ativa de longo prazo e 1,68% de curto prazo.

Dívida Ativa de curto e longo prazos

	2021	AV	2020	AV	AH %
Dívida Ativa – CP	5.833.439.072	1,68%	6.549.958.927	1,94%	-10,94%
Dívida Ativa – LP	341.645.304.282	98,32%	330.225.331.833	98,06%	3,46%
Total	347.478.743.354	100,00%	336.775.290.760	100,00%	3,18%

O constante crescimento da Dívida Ativa se deve, principalmente, ao reconhecimento mensal dos juros, da variação monetária, das multas e de outros encargos incidentes sobre os créditos inscritos em Dívida Ativa e Programas de Investimentos, previstos em contratos ou em atos normativos, além dos novos saldos devedores. Tais valores foram incorporados mensalmente ao valor original e reconhecidos como uma variação patrimonial



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



umentativa, representando uma Receita na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Vale consignar que a atualização de valores também influencia significativamente no montante da Dívida Ativa. Em 2021, ela representou 27,50% do total de entradas, de R\$ 30,313 bilhões, sendo recebidos a esse título R\$ 8,337 bilhões, acima do valor de R\$ 3,863 bilhões registrado em 2020 (115,81%).

6.1.1 Segmentação do Estoque

Sob a ótica da estratificação por natureza do evento¹⁰, no exercício examinado a Dívida Ativa Tributária aumentou R\$ 9,16 bilhões em relação ao último ano, representando uma variação de 2,80% no período. Já a Dívida Ativa não Tributária registrou uma variação de 15,40% em comparação a 2020, ocasionando acúmulo de R\$ 1,55 bilhão no total líquido de créditos inscritos.

Nos últimos 5 anos, a dívida ativa evoluiu da seguinte forma:

	2017	2018	2019	2020	2021
Dívida Ativa Tributária	362.061.987.927	387.934.682.566	319.829.338.924	326.733.923.696	335.890.926.335
Dívida Ativa não Tributária	7.781.765.443	8.381.708.603	9.476.753.836	10.041.367.065	11.587.817.019
Total da Dívida ativa	369.843.753.370	396.316.391.170	329.306.092.760	336.775.290.761	347.478.743.354
(-ajustes) para perdas	-201.750.909.206	-220.471.474.032	-157.349.124.594	-168.029.312.280	-176.209.288.407
Total líquido	168.092.844.164	175.844.917.138	171.956.968.166	168.745.978.481	171.269.454.947

Quanto à composição da Dívida Ativa Tributária, o ICMS desponta como a maior fonte de recursos a receber, sendo responsável por 97,32%, ou R\$ 326,9 bilhões, do estoque observado ao final do exercício em apreço.

¹⁰ Dívida ativa tributária e não tributária.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Somado ao IPVA, que totaliza R\$ 7,06 bilhões, os créditos tributários inscritos alcançam 99,42% do total.

Tribunal	2020	%	2021	%
ICMS	319.432.854.113	97,77%	326.905.349.854	97,32%
IPVA	5.582.126.331	1,71%	7.063.503.521	2,10%
Outros Créditos	1.718.943.252	0,53%	1.922.072.960	0,57%
Total da Dívida Tributária	326.733.923.696	100,00%	335.890.926.335	100,00%

No tocante à segmentação do estoque por situação cadastral, a maior quantidade de créditos inscritos pertencia aos contribuintes pessoa física (5.310.911), embora com menor participação financeira (3,51%). Já com relação às pessoas jurídicas, os contribuintes com CNPJ ativo, inapto e baixado contaram com maior materialidade financeira (90,51%), porém com menos créditos inscritos (2.457.565). Do total inscrito em Dívida Ativa, 43,73% estavam na situação de CPFs e CNPJs ativos, cujo montante corresponde a R\$ 151,9 bilhões, fatia que representa a maior probabilidade de recebimento.

Segmentação do Estoque por situação cadastral

Total	Quantidade de CNPJ	Quantidade de Débitos	Valor sem verba honorária	%
Pessoa Física	2.332.426	5.310.911	12.205.752.354,22	3,51%
CNPJ Ativo	175.822	1.381.652	139.763.632.462,29	40,22%
CNPJ Suspenso	11.647	108.617	12.010.067.398,26	3,46%
CNPJ Inapto	90.530	634.507	102.904.338.822,15	29,61%
CNPJ Baixado	64.115	441.406	71.844.296.170,43	20,68%
CNPJ Nulo	23.051	167.410	8.437.839.660,22	2,43%
CNPJs não encontrados	25.082	29.482	312.816.486,06	0,09%
TOTAL GLOBAL (*)	2.722.673	8.073.985	347.478.743.353,63	100,00%

* Inclui a dívida ativa tributária e não tributária.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Com base nos dados do quadro anterior, apresentou a Diretoria de Contas do Governador a seguinte análise de representatividade:

Total	Quantidade de CNPJ (Sem repetição entre clientes PGE)	Quantidade de Débitos	Valor sem verba honorária
a) Pessoa Física	85,67%	65,78%	3,51%
b) CNPJ Ativo	6,46%	17,11%	40,22%
c) CNPJ Suspensa	0,43%	1,35%	3,46%
d) CNPJ Inapto	3,33%	7,86%	29,61%
e) CNPJ Baixado	2,35%	5,47%	20,68%
f) CNPJ Nulo	0,85%	2,07%	2,43%
g) CNPJs não encontrados	0,92%	0,37%	0,09%
TOTAL GLOBAL (*)	100%	100%	100%

* Inclui a dívida ativa tributária e não tributária.

Como se observa, os débitos das empresas cujo CNPJ apresenta algum tipo de restrição (suspensão, inapto, baixado, nulo e não encontrado) somam R\$ 195,5 bilhões, o que representa 56,27% do total de créditos. Referido volume tem sido considerado pela Procuradoria Geral do Estado e pela Secretaria da Fazenda e Planejamento como de baixa probabilidade de recebimento e vem embasando a metodologia de mensuração da perda por irrecuperabilidade desse ativo.

A respeito da composição por vencimento, verifica-se que 47,09% (2020) e 64,94% (2021) dos créditos estão vencidos há mais de cinco anos, representando uma expansão de 42,30%, enquanto aqueles com vencimento até 5 anos sofreram redução frente a 2021.

Composição por faixa de atraso

Composição faixa de atraso	31-12-2021	%	31-12-2020	%	AH 2021/2020



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Vencidas até 1 ano	20.949.412.007	6,03%	22.529.652.712	6,69%	-7,01%
Vencidas de 1 até 3 anos	49.729.616.319	14,31%	81.898.201.722	24,32%	-39,28%
Vencidas de 3 até 5 anos	51.142.957.090	14,72%	73.773.844.842	21,91%	-30,68%
Vencidas acima de 5 anos	225.656.757.939	64,94%	158.573.591.484	47,09%	42,30%
Total	347.478.743.354	100,00%	336.775.290.761	100,00%	3,18%

Quanto à concentração de devedores, o Estado de São Paulo, em 2021, registrava 2.722.673 CPFs e CNPJs¹¹ inadimplentes perante o fisco estadual. A seguir, demonstra-se o montante da dívida ativa entre os maiores devedores:

Concentração	31-12-2021	AV%	31-12-2020	AV%	AH-2021/2020
Principal devedor	3.557.573.404	1,02%	3.584.340.932	1,06%	-0,75%
10 maiores devedores	24.775.016.402	7,13%	25.615.768.972	7,61%	-3,28%
20 maiores devedores	37.238.532.381	10,72%	37.993.722.742	11,28%	-1,99%
50 maiores devedores	61.242.657.931	17,62%	60.967.467.166	18,10%	0,45%
100 maiores devedores	85.669.693.951	24,65%	84.790.277.673	25,18%	1,04%
200 maiores devedores	116.188.382.108	33,44%	114.654.380.381	34,04%	1,34%
Outros	231.290.361.246	66,56%	222.120.910.380	65,96%	4,13%
Total	347.478.743.354	100,00%	336.775.290.761	100,00%	3,18%

Constata-se da tabela acima que os 200 maiores devedores concentram 33,44% do total da dívida em 2021, representando uma média de R\$ 580.941.911 por inadimplente. Os demais contribuintes são responsáveis por 66,56%, o que equivale a uma média de R\$ 84.956 por inadimplente.

¹¹ Conforme indicado no quadro "Segmentação do Estoque por situação cadastral", são 2.332.426 CPFs ativos, 175.822 CNPJs ativos, 11.647 CNPJs suspensos, 90.530 CNPJs inaptos, 64.115 CNPJs baixados, 23.051 CNPJs nulos e 25.082 CNPJs não encontrados.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Também é possível observar uma redução de 0,75% na concentração dos principais devedores em relação a 2020 e um aumento de 1,34% na concentração dos 200 maiores devedores no mesmo período.

Cabe salientar que, dos 200 maiores devedores, 54% dos CNPJs estão ativos perante o Fisco Federal (incluindo ativos falidos ou em recuperação judicial), representando a quantia de R\$ 68.198.177.865, e o percentual dos CNPJs baixados, inaptos e suspensos são, respectivamente, 24%, 20,5% e 1,50%, alcançando, juntos, a cifra de R\$ 47.990.204.244.

Situação cadastral dos 200 maiores devedores da Dívida Ativa

Situação	Motivo da Situação Cadastral	QTD	%	Valor	%
Ativo		108	54%	68.198.177.865	58,70%
Ativo	-	95	47,50%	62.618.957.059	53,89%
Ativo	Recuperação Judicial	10	5,00%	4.229.983.970	3,64%
Ativo	Falido	3	1,50%	1.349.236.835	1,16%
Inapta		41	20,50%	22.999.804.353	19,80%
Inapta	Omissão de Declaração	33	16,50%	19.139.391.327	16,47%
Inapta	Localização Desconhecida	5	2,50%	2.686.909.874	2,31%
Inapta	Prática IRR. Operação Comext	2	1,00%	534.010.916	0,46%
Inapta	Inexistente de Fato	1	0,50%	639.492.236	0,55%
Baixada		48	24%	23.729.735.838	20,42%
Baixada	Inaptidão	20	10,00%	8.198.994.672	7,06%
Baixada	Extinção P/ Enc Liq voluntária	10	5,00%	4.091.458.319	3,52%
Baixada	Incorporação	10	5,00%	8.181.105.971	7,04%
Baixada	Inexistente de Fato	5	2,50%	2.283.947.264	1,97%
Baixada	Omissão Contumaz	3	1,50%	974.229.612	0,84%
Suspensa		3	1,50%	1.260.664.053	1,09%
Suspensa	Solicitação de baixa indeferida	1	0,50%	549.234.544	0,47%
Suspensa	Inexistente de Fato	1	0,50%	310.656.841	0,27%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Suspensa	Interrupção Temp. Atividades	1	0,50%	400.772.668	0,34%
Total		200	100,00%	116.188.382.108	100,00%

Fonte: elaborado pela Fiscalização a partir de informações da Consulta da Emissão de Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral.

A seguir, listam-se os 20 maiores devedores do Governo Estadual em Dívida Ativa, os quais acumulam 10,72% do total de débitos inscritos:

Posição	CNPJ Base	Razão Social	Quantidade de Débitos	Valor sem verba honorária	%
1	55992358	DROGAVIDA COMERCIAL DE DROGAS LTDA	48	R\$ 3.557.573.404	1,02%
2	47508411	COMPANHIA BRASILEIRA DE DISTRIBUIÇÃO - IE 633.191.282.119	1505	R\$ 3.483.683.338	1,00%
3	33412081	REFINARIA DE PETROLEOS DE MANGUINHOS S/A	90	R\$ 3.213.836.119	0,92%
4	2558157	Telefônica Brasil S/A - Vivo	56	R\$ 3.094.332.565	0,89%
5	4206050	TIM CELULAR S.A.	44	R\$ 2.648.877.879	0,76%
6	33000167	PETROLEO BRASILEIRO SA PETROBRAS	73	R\$ 1.886.838.079	0,54%
7	45253739	TEC TRANSPORTE ENCOMENDAS E CARGAS LTDA	196	R\$ 1.854.360.135	0,53%
8	2286974	ECOSERV PRESTACAO DE SERVICOS DE MAO DE OBRA LTDA.	101	R\$ 1.853.395.993	0,53%
9	60637238	INDÚSTRIAS J B DUARTE S/A	43	R\$ 1.691.217.974	0,49%
10	60894730	USINAS SIDERURGICAS DE MINAS GERAIS S/A - USIMINAS	19	R\$ 1.490.900.915	0,43%
11	66822982	LOUSANO COM DE MAT ELETR LTDA	2	R\$ 1.439.607.747	0,41%
12	1597168	BERTIN LTDA	153	R\$ 1.406.252.884	0,40%
13	6894472	REDIMPEX ARMAZENS EM GERAL LTDA	4	R\$ 1.405.281.304	0,40%

Posição	CNPJ Base	Razão Social	Quantidade de Débitos	Valor sem verba honorária	%
14	20730099	Sadia SA	23	R\$ 1.382.965.294	0,40%
15	45543915	CARREFOUR COMERCIO E INDUSTRIA LTDA	43	R\$ 1.186.083.388	0,34%
16	61035267	BOUTIQUE DASLU LTDA	35	R\$ 1.179.186.067	0,34%
17	2696867	SUPER MIX COMERCIO DE PRODUTOS DE PERFUMARIA LTDA	19	R\$ 1.166.687.727	0,34%
18	4136996	RUBI S.A COMERCIO INDUSTRIA E AGRICULTURA	9	R\$ 1.117.709.691	0,32%
19	3763623	IPCE FIOS E CABOS ELETRICOS EIRELI	259	R\$ 1.099.469.760	0,32%
20	4138529	MONTE CABRAL DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA	134	R\$ 1.080.272.116	0,31%
		Demais Devedores	8.071.129	R\$ 310.240.210.975	89,28%
		Total	8.073.985	R\$ 347.478.743.354	100%

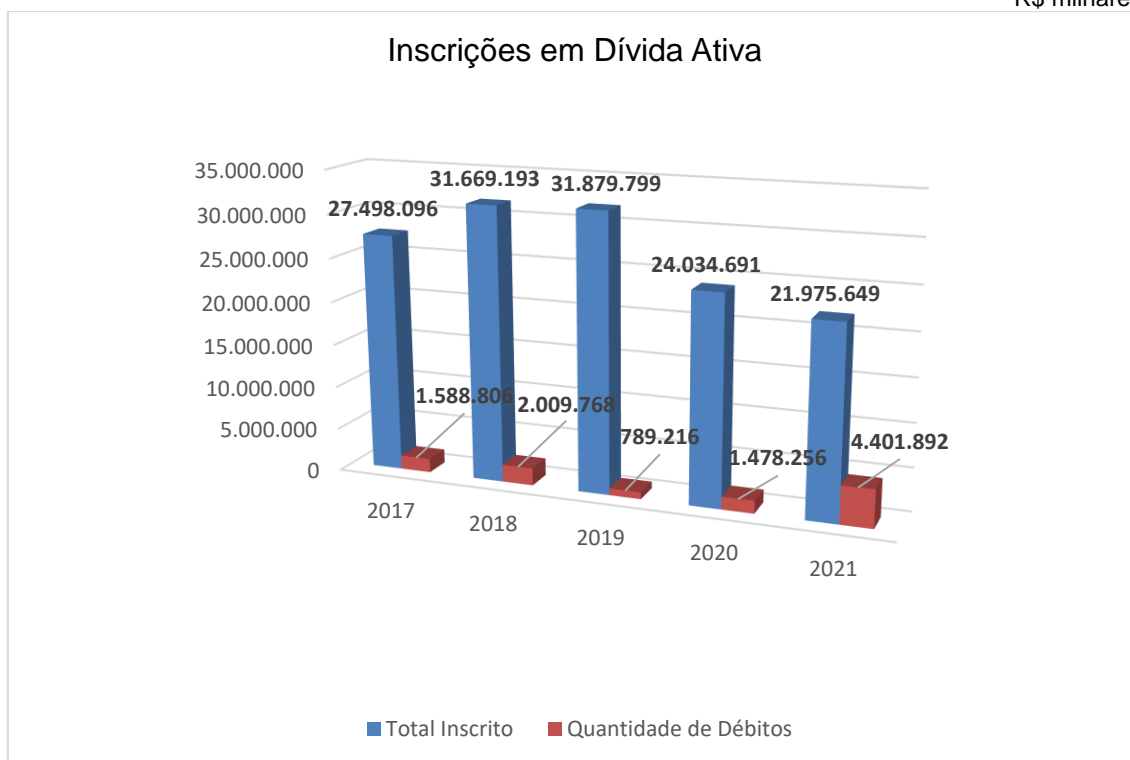
6.1.2 Inscrições e Baixas em Dívida Ativa

6.1.2.1 Das Inscrições

As inscrições realizadas no exercício em exame somaram R\$ 21,975 bilhões, apresentando decréscimo de 20,09% e 8,57% em relação aos exercícios de 2017 (R\$ 27,498 bilhões) e 2020 (R\$ 24,034 bilhões), respectivamente. No entanto, a quantidade de créditos em 2021 (4.401.892) foi, nesta ordem, 177% e 197,78% superior à registrada em 2017 (1.588.806) e 2020 (1.478.256).

Inscrições em Dívida Ativa no período de 2017 a 2021

R\$ milhares



No tocante à faixa de valor, consigne-se que, do total de inscrições, 62,79% estão concentradas nos créditos acima de R\$ 1 milhão, enquanto a participação, para valores de até R\$ 10 mil, é de 17,47% do total.

Inscrições em Dívida Ativa

R\$ milhares

Faixa de Valor	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
até 10.000,00	2.072.327	7,54%	2.117.510	6,69%	945.399	2,97%	1.824.318	7,59%	3.838.455	17,47%
10.000,01 a 100.000,00	2.196.460	7,99%	1.929.810	6,09%	2.498.002	7,84%	2.433.180	10,12%	1.748.471	7,96%
100.000,01 a 1.000.000,00	3.134.409	11,40%	2.658.113	8,39%	3.281.998	10,29%	3.603.204	14,99%	2.591.233	11,79%
1.000.000,01 a 30.000.000,00	9.360.686	34,04%	9.797.419	30,94%	9.691.750	30,40%	8.454.009	35,17%	6.391.912	29,09%
acima de 30.000.000,00	10.734.213	39,04%	15.166.340	47,89%	15.462.650	48,50%	7.719.979	32,12%	7.405.579	33,70%
TOTAL	27.498.096	100%	31.669.193	100%	31.879.799	100%	24.034.691	100%	21.975.649	100%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Examinando o processo de inscrição dos créditos fiscais, a diligente DCG identificou fragilidades, tendo em vista a inobservância, pelos Órgãos do Governo de Estado, do prazo previsto no art. 2º, § 1º, do Decreto nº 61.141/15¹², o que foi confirmado inclusive pela Procuradoria Geral do Estado.

O tema merece peculiar atenção, pois afeta diretamente a performance de recuperação do crédito fiscal.

Em seu relatório, a Fiscalização apontou que apenas 53,31% (R\$ 11,72 bilhões) do montante das inscrições ocorridas em 2021 decorreram de créditos cujos fatos geradores se originaram no referido ano.

Além disso, informou que, em 2021, as inscrições em Dívida Ativa, referentes ao IPVA, deram-se com até 2.626 dias de atraso em relação à data de vencimento; quanto ao ICMS declarado, até 1.152 dias de atraso e, relativamente ao ICMS autuação, até 532 dias.

A situação retratada indica fragilidades operacionais e de monitoramento do órgão de origem em apurar ou constituir o respectivo crédito fiscal no sistema eletrônico da Procuradoria Geral do Estado.

Memoro que este Tribunal, ao apreciar as contas relativas ao exercício anterior, emitiu recomendação à Secretaria da Fazenda e Planejamento para que aprimorasse a gestão da dívida ativa.

Em Nota Técnica (evento 130.5), a Subprocuradoria Geral do Contencioso Tributário-Fiscal noticiou que o tempo médio de inscrição dos

¹² “Artigo 2º - Os órgãos da Administração Direta e das Autarquias, exceto as Universidades Públicas, deverão cadastrar no sistema eletrônico da Procuradoria Geral do Estado os dados relativos aos créditos fiscais, não pagos no devido vencimento, para fins de inscrição na Dívida Ativa. § 1º - O cadastramento será realizado pelo órgão de origem que apurar ou constituir o respectivo crédito fiscal, em até 90 (noventa) dias contados a partir do momento em que o crédito tornar-se exigível.”



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



débitos em dívida ativa, em 2021, era de 457 dias e, atualmente, esse tempo médio foi reduzido para 337 dias.

De fato, a justificava não afasta a falha anotada, conforme pontuou a Chefia de ATJ e o Ministério Público de Contas. No entanto, referido lapso não se afigura com gravidade suficiente para comprometer a matéria.

Cabe ter presente que a Secretaria da Fazenda e Planejamento vem promovendo contínuo aperfeiçoamento, inclusive com interação da PGE, no processo de inscrição de débitos em dívida ativa, com a implantação de diversas medidas sistêmicas e procedimentos, a exemplo da notificação, via Diário Oficial, nos casos exigidos pela legislação (pagamento parcial), evitando as devoluções decorrentes de erros apontados pelos Correios quando das notificações por correspondência (implantado em novembro de 2021) e da retirada, no sistema, da obrigatoriedade do aviso de débito (nos casos de inadimplência integral), mantendo alinhamento com a legislação que desobrigou o documento nestes casos (implantado em outubro de 2021), conforme informado no evento 130.7.

Dessa forma, acolho posicionamento externado pela Diretoria de Contas do Governador, corroborado pela Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica e pela Secretaria Diretoria-Geral, expedindo-se **recomendação** à Secretaria da Fazenda e Planejamento, Órgão responsável pela maioria das inscrições de créditos em Dívida Ativa, e à Procuradoria Geral do Estado, Órgão responsável pela gestão, controle e cobrança da Dívida Ativa estadual, para que tomem providências em conjunto visando aprimorar a gestão da Dívida Ativa, estabelecendo procedimentos e controles mais céleres e efetivos para inscrição e cobrança dos créditos a receber.

6.1.2.2 Das Baixas em Dívida Ativa

Em 2021, os valores mais significativos na saída da Dívida Ativa foram as baixas no montante de R\$ 9,90 bilhões por cancelamentos, R\$ 3,44



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



bilhões por correções de saldo por decisão judicial e R\$ 2,57 bilhões por pagamentos de GAREs normais.

Movimentação do Estoque da Dívida Ativa

R\$ milhares

DÍVIDA ATIVA	2021	AV	2020	AV	AH % 2021/2020
I – Estoque em 31-12 do ano anterior	336.775.291	96,92%	329.306.093	97,78%	2,27%
(+) Entradas no Estoque da Dívida Ativa	21.975.649	6,32%	24.034.691	7,14%	-8,57%
(+) Atualização	8.337.202	2,40%	3.863.205	1,15%	115,81%
II – Total de Entradas	30.312.851	8,72%	27.897.896	8,28%	8,66%
(-) Débitos Cancelados	9.903.076	2,85%	9.369.450	2,78%	5,70%
(-) Débitos Remitidos	137.790	0,04%	113.766	0,03%	21,12%
(-) Débitos Prescritos	2.250.555	0,65%	3.211.281	0,95%	-29,92%
(-) Pgto GARE's Normais	2.568.368	0,74%	1.560.236	0,46%	64,61%
(-) Pgto GARE's PPI	271	0,00%	606	0,00%	-55,28%
(-) Pgto GARE's PEP	744.358	0,21%	985.256	0,29%	-24,45%
(-) Pgto GARE's PPD	0	0,00%	7	0,00%	-100%
(-) Correções de Saldo por Decisão Judicial	3.444.742	0,99%	3.733.864	1,11%	-7,74%
(-) Desconto do PPI	25.157	0,01%	23.590	0,01%	6,64%
(-) Desconto do PEP	535.050	0,15%	1.429.898	0,42%	-62,58%
(-) Desconto do PPD	31	0,00%	745	0,00%	-95,86%
III – Total de Saídas	19.609.399	5,64%	20.428.698	6,07%	-4,01%
Estoque em 31-12 do exercício atual (I+II+III)	347.478.743	100,00%	336.775.291	100,00%	3,18%

Da tabela acima, constata-se que, no exercício analisado, o aumento do saldo é resultante do acréscimo ocorrido nas entradas, no valor de



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



R\$ 30,3 bilhões, representando um aumento de 8,66% em relação a 2020, quando foi de R\$ 27,8 bilhões.

Cumprir destacar também a atualização ocorrida nos valores, no total de R\$ 8,3 bilhões, sendo 115,81% superior à registrada em 2020, de R\$ 3,8 bilhões. Já as saídas totalizaram R\$ 19,6 bilhões, correspondendo a uma redução de 4,01% em relação ao período anterior.

Conforme assinalou a ATJ-Economia, as inscrições no exercício somaram R\$ 21,9 bilhões, representando uma diminuição de 8,57% frente a 2020, ao passo que os recebimentos importaram em R\$ 3,3 bilhões, o que representa um aumento de 30,12% quando comparado ao último ano (R\$ 2,5 bilhões).

De sinalar que a Fiscalização, em análise temporal, apontou que, do total de baixas realizadas nos últimos cinco anos (R\$ 169,17 bilhões), o correspondente a pagamentos (R\$ 16.296.845) representa menos de 10%, enquanto o total de baixas originadas por débitos cancelados, prescritos e remidos atingiu R\$ 137.589.382 mil, o que equivale a 81,33% do total de baixas no período (R\$ 169.171.269) e 80,34% do estoque da dívida ativa após o ajuste por perdas por irrecuperabilidade (R\$ 171.269.454.947).

Quantidade e total de créditos baixados nos últimos cinco anos

Faixa de Valor	R\$ milhares					Total
	2017	2018	2019	2020	2021	
Pagamentos GAREs + PPI + PPD + PEP	3.912.408	2.659.235	3.866.099	2.546.104	3.312.998	16.296.845
Descontos PPI + PPD + PEP	1.940.516	679.547	1.084.491	1.454.233	560.238	5.719.024
Baixas por Prescrição, Remissão e Cancelamento	4.520.380	7.492.566	100.590.517	12.694.498	12.291.421	137.589.382
Correções de Saldo por Decisão Judicial	-	1.177.406	1.210.006	3.733.864	3.444.742	9.566.018
TOTAL	10.373.304	12.008.754	106.751.113	20.428.699	19.609.399	169.171.269



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Como se observa, há um desequilíbrio entre as entradas e as saídas dos créditos de dívida ativa, movimento que vem se repetindo por diversos exercícios.

Salienta a ATJ-Economia que o cenário chama atenção, notadamente em virtude da necessidade permanente de medidas visando à continuidade do quadro de equilíbrio fiscal e garantia de criação/continuidade de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades dos cidadãos.

De sua manifestação, reproduzo o seguinte trecho:

A título de exemplo, para efeito comparativo, destacamos que o valor do estoque de dívida ativa atual, considerando o saldo recuperável (R\$ 171,26 bilhões), representa 69,53% do montante total de receitas fixado para o exercício de 2021 (R\$ 246,33 bilhões), alcançando 86,95% quando comparada a RCL (197 bilhões). De outra ótica, a grandeza deste saldo a receber ganha contornos ainda mais evidentes, quando se observa que o valor total de investimentos no exercício, de R\$ 17,94 bilhões, representa tão somente 10,48% do saldo de dívida ativa do Estadual.

Dessa forma, considerando a magnitude do saldo devido, com potencial para incrementar a arrecadação estadual, mesmo quando desconsiderados os ajustes para perdas, é salutar que a Administração adote providências para recuperação mais eficiente dos valores, o que se **recomenda**, em atenção à proposta da ATJ-Economia.

6.1.3 Reconhecimento da perda por irrecuperabilidade de ativo

De acordo com a DCG, desde 2012 o Governo do Estado iniciou os procedimentos de Ajuste ao Valor Recuperável dos débitos inscritos em Dívida Ativa.

No exercício em exame, o valor reconhecido como irrecuperável (R\$ 176,2 bilhões) representa 50,71% do total do estoque registrado como Dívida Ativa (R\$ 347 bilhões). O estoque líquido, uma vez ajustado, é de R\$ 171,3 bilhões, equivalente a 86,95% da Receita Corrente Líquida do exercício (R\$ 197 bilhões).



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



A seguir, apresentam-se a quantidade e o total de créditos nos últimos cinco anos:

Dívida Ativa	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
Dívida Ativa Tributária	362.061.988	97,90%	387.934.683	97,89%	319.829.339	97,12%	326.733.924	97,02%	335.890.926	96,67%
Dívida Ativa não Tributária	7.781.765	2,10%	8.381.709	2,11%	9.476.754	2,88%	10.041.367	2,98%	11.587.817	3,33%
Total da Dívida ativa	369.843.753	100,00%	396.316.391	100,00%	329.306.093	100,00%	336.775.291	100,00%	347.478.743	100,00%
(-ajustes) para perdas	201.750.909	55,72%	220.471.474	55,63%	157.349.125	47,78%	168.029.312	49,89%	176.209.288	50,71%
Total Líquido	168.092.844	45,45%	175.844.917	44,37%	171.956.968	52,22%	168.745.9788	50,11%	171.269.455	49,29%

A responsabilidade pelo cálculo do ajuste para perdas é do órgão ou entidade competente para a gestão da dívida ativa.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) não especifica uma metodologia para o cálculo do ajuste para perdas, mas determina que cada ente deve escolher a metodologia que melhor retrate a expectativa de recebimentos dos créditos inscritos.

As Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC 02) dispõem sobre o reconhecimento dos créditos tributários pelo Regime de Competência, sugerindo, em seu item 95, que, para fins de cálculo do ajuste para perdas, seja adotado o método baseado no histórico de recebimento.

Relatou a Fiscalização, porém, que a revisão da metodologia de apuração das perdas na dívida ativa, prometida desde 2016, ainda não ocorreu efetivamente, mostrando-se pertinente, assim, a **recomendação** da DCG, endossada pela ATJ-Economia e pela SDG, para conclusão e estudo do



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



histórico de recebimentos, de maneira a justificar a metodologia adotada diante do que determinam as normas contábeis.

Além disso, verificou a Equipe Técnica que a classificação por sistema de *rating* ou histórico de recebimentos não foi implementada para mensuração do estoque da dívida ativa e para ajuste de recuperabilidade, sugerindo, assim, reiterar recomendação exarada em exercício anterior para aplicação do aludido sistema.

Para demonstrar a importância da recomendação proposta, a DCG apurou que, aplicando o entendimento da Procuradoria Geral do Estado, 64,94% dos créditos inscritos em Dívida Ativa deveriam ser considerados como componentes da provisão para perda por irrecuperabilidade no Balanço Geral do Exercício de 2021, por estarem com mais de 5 anos de vencimentos. Porém, o índice apresentado foi de apenas 50,71%.

De acordo com os testes efetuados, concluiu que a não inclusão do histórico de recebimentos e do tempo de vencimento das dívidas de CNPJs ativos na metodologia de cálculo do teste de recuperabilidade gerou distorção relevante no BGE/2021, ocasionando superavaliação no saldo patrimonial dessa conta, não tendo os créditos registrados em dívida ativa refletido com exatidão e fidedignidade a real situação contábil dos ativos.

O tema merece atenção, por isso entendo cabível, na linha da ATJ-Economia, reiterar **recomendação** para revisão da metodologia adotada, com consequente ajuste contábil no valor do ativo correspondente, e aplicação do sistema de *rating* para a mensuração e classificação do estoque da dívida ativa.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



6.2 ACOMPANHAMENTO DA DÍVIDA FLUTUANTE E DA DÍVIDA FUNDADA OU CONSOLIDADA

6.2.1 Dívida Flutuante e Fundada

No Estado de São Paulo, os empréstimos e financiamentos que compõem parte da dívida fluante (Passivo Circulante) e fundada (Passivo não Circulante) apresentam a seguinte posição em 2021:

EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS - CURTO E LONGO PRAZO	2021	2020	DIFERENÇA 2021-2020	%
21 - PASSIVO CIRCULANTE	-33.417.340.394	-19.133.768.778	-14.283.571.616	74,65%
2121 - EMPRÉSTIMOS A CURTO PRAZO - INTERNO	-30.993.377.770	-16.716.781.082	-14.276.596.688	85,40%
2122 - EMPRÉSTIMOS A CURTO PRAZO - EXTERNO	-2.331.704.086	-2.324.729.159	-6.974.927	0,30%
2123 - FINANCIAMENTOS A CURTO PRAZO - INTERNO	-83.266.528	-83.266.528	0	0,00%
2125 - JUROS E ENC. A PAGAR DE EMP. E FIN. CP - INTERNO	-8.992.009	-8.992.009	0	0,00%
2126 - JUROS E ENC. A PAGAR DE EMP. E FIN. CP - EXTERNO	-	-	-	-
22 - PASSIVO NÃO-CIRCULANTE	-261.171.785.601	-282.028.416.518	20.856.630.918	-7,40%
2221 - EMPRÉSTIMOS A LONGO PRAZO - INTERNO	-232.725.524.294	-254.010.775.287	21.285.250.993	-8,38%
2222 - EMPRÉSTIMOS A LONGO PRAZO - EXTERNO	-28.446.261.306	-28.017.641.231	-428.620.075	1,53%
	-294.589.125.994	-301.162.185.296	6.573.059.302	-2,18%

A dívida fluante, que compreende os compromissos exigíveis em prazo inferior a 12 meses, aumentou em 74,65% no exercício de 2021, atingindo o valor de R\$ 33 bilhões. Já a dívida fundada, de longo prazo, diminuiu 7,40%, encerrando o exercício em R\$ 261 bilhões.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



A dívida é ainda segregada em interna e externa, como será demonstrado a seguir:

Empréstimos e Financiamentos	2021	2020	%
Internos	-263.811.160.602	-270.819.814.906	-2,59%
Externos	-30.777.965.393	-30.342.370.390	1,44%
Total	-294.589.125.994	-301.162.185.296	-2,18%

Nota-se que a dívida interna apresentou redução de 2,59% em relação ao exercício de 2020, enquanto a dívida externa subiu 1,44%. Somadas, a variação foi negativa em 2,18% em valores nominais.

As movimentações das dívidas interna e externa podem ser demonstradas da seguinte forma:

Empréstimos e Financiamentos	Dívida Interna	Dívida Externa	Total
31-12-2020	270.819.814.906	30.342.370.390	301.162.185.296
Liberações	260.712.244	1.064.451.783	1.325.164.027
Atualização Monetária	8.682.154.094	1.938.725.216	10.620.879.310
Amortizações	-15.950.255.509	-2.378.009.313	-18.328.264.822
Outras	-1.265.133	-189.572.683	-190.837.816
31-12-2021	263.811.160.602	30.777.965.393	294.589.125.995

As amortizações da dívida interna em 2021 (R\$ 15,95 bilhões) representaram 5,89% do estoque inicial da dívida (R\$ 301,16 bilhões).

6.2.2 Recursos de Empréstimos e Financiamentos

As receitas arrecadadas de operações de créditos nos exercícios de 2020 e 2021 foram indicadas da seguinte forma pela DCG:



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Receitas	Valor Arrecadado em 2020	AV	Valor Arrecadado em 2021	AV	AH
Total de 1 - RECEITAS CORRENTES	74.252.292	5,09%	58.969.720	4,66%	-20,58%
007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU	74.252.292	5,09%	58.804.528	4,65%	-20,80%
047 - REC.OPERAC. DE CREDITO-P/SUPERAVIT FINANCEIR	-	-	-	-	-
087 - OP.CRED.CONTR.EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SUP-INTRA	0	0,00%	165.192	0,01%	100,00%
Total de 2 - RECEITAS DE CAPITAL	1.383.945.063	94,91%	1.206.748.124	95,34%	-12,80%
007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU	1.363.945.063	93,54%	1.149.946.992	90,85%	-15,69%
087 - OP.CRED.CONTR.EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SUP-INTRA	20.000.000	1,37%	56.801.132	4,49%	184,01%
Total Geral	1.458.197.355	100,00%	1.265.717.845	100,00%	-13,20%

Fonte: SIGEO – Filtro: Receitas Arrecadadas com Fonte de Recursos 007 (OP. CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU), 047 (REC.OPERAC. DE CREDITO-P/SUPERAVIT FINANCEIR) e 087(087 - OP.CRED.CONTR.EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SUP-INTRA). Acesso em 05/05/2022.

Conforme exposto na tabela acima, o saldo das Receitas arrecadadas oriundas de operações de créditos sofreu decréscimo na comparação entre os exercícios de 2020 e 2021. Além disso, observa-se que a arrecadação ficou concentrada na fonte “007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU” com 95,50% do total.

Por fim, descreve-se a dinâmica entre Receitas e Despesas com recursos de empréstimos e financiamentos pelo período de três anos:

Mês	Receitas	Despesas	07/2020	130.756.586	125.012.483
01/2019	141.392.221	135.423.783	08/2020	6.634.051	114.300.627
02/2019	23.198.769	110.970.324	09/2020	71.953.636	96.930.084
03/2019	97.542.809	130.321.382	10/2020	81.922.413	134.981.677
04/2019	77.628.531	46.119.561	11/2020	279.734.688	322.385.694

05/2019	347.224.252	286.690.357	12/2020	453.447.103	405.426.860
06/2019	235.297.913	135.357.061	01/2021	61.771.502	7.698.478
07/2019	93.743.916	150.472.676	02/2021	3.094.710	4.189.321
08/2019	237.966.291	302.753.704	03/2021	10.890.383	238.917.896
09/2019	18.816.704	142.722.801	04/2021	12.911.194	32.433.473
10/2019	228.852.467	153.399.609	05/2021	59.247.794	84.205.479
11/2019	642.013.285	436.428.176	06/2021	41.100.162	45.520.611
12/2019	332.948.834	328.365.683	07/2021	46.992.051	55.361.556
01/2020	220.251.995	209.706.242	08/2021	69.104.393	26.194.866
02/2020	93.343.918	126.420.553	09/2021	33.546.467	68.494.715
03/2020	14.103.169	101.851.464	10/2021	121.358.617	150.161.213
04/2020	19.514.530	98.084.509	11/2021	71.096.162	70.122.209
05/2020	4.617.761	94.884.777	12/2021	734.604.409	879.457.734
06/2020	81.917.505	316.892.732	SOMA	5.200.541.193	6.168.660.369

continua ao lado



Fonte: SIGEO – exceto Receitas e Despesas intraorçamentárias. Receitas Arrecadadas e Despesas Liquidadas com Fonte de Recursos 007 (OP. CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU), 047 (REC.OPERAC. DE CREDITO-P/SUPERAVIT FINANCEIR) e 087 (087-OP.CRED.CONTR.EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SUP-INTRA).





GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



6.3 PRECATÓRIOS, OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR E DEPÓSITOS JUDICIAIS

Conforme consignado no Parecer das contas do exercício anterior, as alterações introduzidas ao texto do artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, ampliaram o prazo para quitação desses passivos até 31-12-2029, na seguinte conformidade:

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

Outrossim, em atendimento ao ofício nº 021126/2021, de 25 de março de 2021, da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do TJSP – DEPRE, a Procuradoria Geral do Estado e a Secretaria da Fazenda apresentaram nova versão do Plano de Pagamento de Precatórios, adequado aos termos da EC 109/21, para vigorar entre 2021 e 2029, que em síntese, segue a determinação de repasse de 1,5% da RCL mensal, adicionada a outros meios de amortização¹³ permitidos pela Emenda Constitucional para

¹³ Nos termos do § 2º do artigo 101 do ADCT (com redação dada pela Emenda constitucional nº 99/2017): além dos recursos orçamentários próprios (provenientes da RCL), os débitos, adicionalmente, também podem ser pagos com recursos dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado seja parte; recursos de depósitos judiciais e o cancelamento dos depósitos em precatórios e requisições de pequeno valor, efetuados até 31-12-09 ainda não levantados; além de empréstimos que serão destinados exclusivamente ao pagamento de precatórios por acordo direto com credores por meio de ato do Poder Executivo.

realizar, anualmente, a quitação do estoque de precatórios, inclusive juros e correções monetárias, além das novas obrigações incidentes até 2029:

Valores expressos em milhões de Reais

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Estoque + Acréscimos (I)	30.610	26.400	23.574	20.814	18.058	15.306	12.557	9.813	7.073
Estoque inicial (1)	24.847	22.086	19.326	16.565	13.804	11.043	8.282	5.522	2.761
Novos precatórios (2)	4.100	3.200	3.313	3.421	3.532	3.647	3.765	3.887	4.014
Acréscimo financeiro (correção + juros) (3)	1.662	1.113	935	829	722	616	510	404	298
Capacidade de Pagamento (II)	8.523	7.074	7.009	7.010	7.015	7.023	7.036	7.052	7.073
Repassse 1,5% da RCL (4)	2.515	2.663	2.816	2.978	3.149	3.330	3.521	3.724	3.938
Repasses complementares	3.997	2.887	2.862	2.882	2.896	2.904	2.905	2.899	2.887
Depósitos Judiciais (Públicos) (5)	372	372	372	372	372	372	372	372	372
Depósitos Judiciais (Privados) (6)	3.626	2.516	1.932	763	497	497	497	497	497
Necess. Complementação Tesouro	0	0	559	1.748	2.028	2.036	2.037	2.031	2.019
Outras amortizações	2.011	1.524	1.331	1.150	970	790	609	429	248
Amortizações por acordos de deságio (7)	1.705	1.260	1.095	942	789	636	484	331	177
Compensação com a Dívida Ativa (8)	306	264	236	208	181	153	126	98	71
Estoque Final de Precatórios (III)=(I)-(II)	22.086	19.326	16.565	13.804	11.043	8.282	5.522	2.761	0

Variáveis									
Porcentagem do pagto. anual em relação à RCL (9)	3,9%	3,1%	3,0%	3,0%	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%	2,6%
Porc. de recursos próprios mínimos relativos à RCL (10)	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Desconto Acordos (11)	40%	36%	31%	27%	23%	18%	14%	9%	5%
Percentual de recursos destinado a acordos	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
Perc. de compensações com a D.A. s/ estoque	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Juros e Correção Monetária									
IPCA (12)	4,85%	3,53%	3,25%	3,25%	3,25%	3,25%	3,25%	3,25%	3,25%
Juros (13)	1,92%	1,92%	1,92%	1,92%	1,92%	1,92%	1,92%	1,92%	1,92%

Notas:

1. Estoque Inicial = Estoque de R\$ 26.565 milhões em dezembro/2020, deduzido saldo retido em contas dos Tribunais de R\$ 1.718 milhões.
2. Valor total de novos precatórios tomando por base os valores de 2021 (R\$ 3,9 bilhões) corrigidos até dez/20, conforme valores passados pela PGE. Para 2022, valores da média de 2012 a 2020, com as devidas correções, conforme valores passados pela PGE. De 2023 em diante, ano anterior atualizado pelo IPCA.
3. Atualização da base de precatórios pelo IPCA mais juros simples de 1,92% ao ano (correspondente aos juros de poupança, equivalentes a 70% de uma taxa SELIC estimada em 2,75% ao ano), tomando por base de cálculo um principal estimado em 40% do acervo e 70% dos novos precatórios.
4. Recurso do tesouro decorrente de 1,5% da RCL. RCL 2021 = LOA/21, e 2022 em diante = ano anterior + PIB + IPCA.
5. Estimativa de ingresso anual devido a novos depósitos judiciais, com base em 80% da média de ingressos de 2020.
6. Valor total estimado de ingressos de depósitos privados de R\$ 6,8 bilhões, com uso em 2021 a 2024, com ingresso de R\$ 1,9 bilhões relativos à base identificada (dispon. imediata com aumento da % de 7,7% para 15%) e restante pendentes de identif. (considerada a totalidade dos depósitos não identificados como particulares a serem acessados após identificação pelo TJSP junto ao BB em ritmo necessário para quitação anual linear do estoque de 2021 + juros e correções + novos precatórios). Ainda, estimativa de ingresso anual devido a novos depósitos judiciais, com base em 80% da média de ingressos de 2020.
7. Estimativa de amortização em função de acordos de pagamento mediante deságio, calculada com o % de desconto definido pela PGE no ano sobre a metade do total a ser amortizado no ano.
8. Estimativa PGE anual de 1% do estoque de precatórios.
9. Percentual do repasse total anual em relação à RCL do ano, incluindo as fontes adicionais previstas na EC 109/21, correspondendo ao valor de 1,5% ao ano, utilização de depósitos judiciais e repasses adicionais que sejam necessários do tesouro.
10. Valores de repasse mínimo de recursos próprios, na razão de 1,5% da RCL.
11. Estimativa PGE de média de desconto a ser conseguido no ano com os acordos.
12. Projeção de inflação anual Focus de 09/04/2021 - até 2024. 2025 em diante = 2024.
13. Juros poupança ref. a últimas 12 medições do BC - 01/04/21 no valor de 1,92% ao ano (correspondente aos juros de poupança, equivalentes a 70% de uma taxa SELIC estimada em 2,75% ao ano)

Acerca do Plano proposto, cabe destaque para as observações feitas pela área Econômica da Assessoria Técnica desta Casa, que demandam verificação e adoção de eventuais medidas corretivas pelo Executivo:

I) O Plano está considerando um cenário de crescimento anual contínuo da RCL até 2029, situação que poderá sofrer alterações no decurso do tempo, impactando os valores estimados;

II) Há previsão de complementação do pagamento dos precatórios com recursos do Tesouro entre 2023 e 2028 (rubrica "Necess. Complementação Tesouro"), no montante total de R\$ 12,458 milhões, porém sem indicação das fontes dos recursos.

Por outro lado, consoante verificado pela DCG, o montante repassado em 2021 ao TJSP para o pagamento de precatórios, totalizou



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



R\$ 8.103.159.886,00, compostos pelos 1,5% dos duodécimos da RCL (R\$ 2.630.652.422,00) e pelos valores dos depósitos judiciais transferidos pelo Banco do Brasil à conta do TJ (R\$ 4.218.507.464,00), além de dois depósitos complementares realizados no mês de dezembro (Ordens Bancárias 2021OB40696 (ordem cronológica) e 2021OB40697 (acordos) no total de R\$ 1.254.000.000,00):

Mês da Transf. Financeira	Receita Corrente Líquida apurada Resolução SF	Duodécimo	1,5% do Duodécimo
jan/21	165.482.561.888	13.790.213.491	206.853.202
fev/21	165.231.010.018	13.769.250.835	206.538.763
mar/21	166.514.698.764	13.876.224.897	208.143.373
abr/21	168.088.710.914	14.007.392.576	210.110.889
mai/21	169.929.227.592	14.160.768.966	212.411.534
jun/21	172.622.055.725	14.385.171.310	215.777.570
jul/21	176.915.787.654	14.742.982.305	221.144.735
ago/21	179.216.329.946	14.934.694.162	224.020.412
set/21	183.201.020.769	15.266.751.731	229.001.276
out/21	184.894.662.572	15.407.888.548	231.118.328
nov/21	184.918.222.467	15.409.851.872	231.147.778
dez/21	187.507.649.084	15.625.637.424	234.384.561
Total	2.104.521.937.393	175.376.828.116	2.630.652.422

Data	Origem	Ordem Cronológica	Acordo	Totais
29/01/2021	Estado é Parte	26.314.341	26.314.341	52.628.682
29/01/2021	Particulares	44.330.020	44.330.020	88.660.041
26/02/2021	Estado é Parte	44.240.364	44.240.364	88.480.728



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



26/02/2021	Particulares	32.658.434	32.658.434	65.316.869
31/03/2021	Estado é Parte	27.057.286	27.057.286	54.114.572
31/03/2021	Particulares	46.421.981	46.421.981	92.843.962
30/04/2021	Estado é Parte	33.923.131	33.923.131	67.846.263
30/04/2021	Particulares	37.276.907	37.276.907	74.553.814
31/05/2021	Estado é Parte	50.276.548	50.276.548	100.553.097
31/05/2021	Particulares	48.975.619	48.975.619	97.951.238
30/06/2021	Estado é Parte	39.219.500	39.219.500	78.439.000
30/06/2021	Particulares	52.120.554	52.120.554	104.241.109
30/07/2021	Estado é Parte	38.541.736	38.541.736	77.083.471
30/07/2021	Particulares	56.617.430	56.617.430	113.234.860
31/08/2021	Estado é Parte	28.636.319	28.636.319	57.272.639
31/08/2021	Particulares	46.794.049	46.794.049	93.588.099
30/09/2021	Estado é Parte	44.389.761	44.389.761	88.779.522
30/09/2021	Particulares	38.739.415	38.739.415	77.478.829
29/10/2021	Estado é Parte	51.623.459	51.623.459	103.246.918
29/10/2021	Particulares	43.989.716	43.989.716	87.979.433
30/11/2021	Estado é Parte	54.522.007	54.522.007	109.044.014
30/11/2021	Particulares	49.682.946	49.682.946	99.365.892
30/12/2021	Estado é Parte	53.874.952	53.874.952	107.749.903
30/12/2021	Particulares	1.119.027.256	1.119.027.256	2.238.054.511
	TOTAL	2.109.253.732	2.109.253.732	4.218.507.464

Relativamente aos valores repassados, a Fiscalização observou um aumento equivalente a 131,55%, quando comparado com o total transferido em 2020 (R\$ 3.499.565.689,00). Tal incremento decorreu do atendimento ao percentual recomendado pelo TJSP de 4,16% da RCL mensal para o exercício em exame, do crescimento da receita, da complementação dos repasses em



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



dezembro/21 e do aumento dos depósitos judiciais. A par disso, o repasse total efetuado pelo Executivo Estadual em 2021 superou os 4,16% da RCL recomendados pelo TJ-SP (por força do artigo 64 da Resolução 303/2019 do CNJ), totalizando 4,62% da RCL.

Quanto aos pagamentos efetuados em 2021, entre precatórios e requisitórios de baixa monta, foram quitados 156.077 títulos, no total de R\$ 5.497.418.771 bilhões de reais:

ESPECIFICAÇÃO	R\$ 1,00	Quantidade de Requisitórios	Quantidade de Beneficiados
PRECATÓRIOS (*1)	4.364.774.878	18.298	36.058
Requisitórios Alimentares	3.551.507.722	18.174	35.865
Requisitórios Não Alimentares	813.267.155	124	193
Requisitórios de Pequeno Valor (*2)	1.132.643.893	137.779	150.277
Requisitórios Alimentares	1.091.921.348	130.202	141.627
Requisitórios Não Alimentares	40.722.545	7.577	8.650
TOTAL	5.497.418.771	156.077	186.335

Fonte: TC-005075.989.21 - Evento 47.

(*1) – Refere-se a precatórios do Estado (Administração Direta e Indireta) pagos diretamente pelo Judiciário com os recursos repassados mensalmente pelo Governo Estadual.

(*2) – Refere-se a Requisitórios de Pequeno Valor (Administração Direta e Indireta) pagos diretamente pelo Governo Estadual, através da Procuradoria Geral do Estado (PGE).

Ao final do exercício (31-12-21) o saldo pendente de pagamento desses passivos (Administração Direta e Indireta) era de R\$ 26.312.037.433 bilhões, representando um estoque de 81.496 requisitórios:

R\$1,00

Precatórios	Requisitórios	Valor
Total Alimentar	78.696	20.168.941.607



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Total Não Alimentar	2.800	6.143.095.825
Total Geral	81.496	26.312.037.433

Ademais, a instrução revelou que os procedimentos adotados pelo Executivo Estadual na contabilização dos recursos provenientes de depósitos judiciais e extrajudiciais em que o ente é parte, estão em desacordo com o estipulado na Instrução de Procedimento Contábil 15 (Depósitos Judiciais e Extrajudiciais) da Secretaria do Tesouro Nacional¹⁴ e na Nota Técnica Conjunta nº 35/2015/SUCON/SURIN/SUPEF/STN/MF-DF¹⁵, reforçados pelo Comunicado SDG nº 29/2021¹⁶, cuja a não observância pode acarretar em infringência aos princípios contábeis da prudência, oportunidade, evidenciação contábil e transparência.

Por derradeiro, consoante mencionado pelo d. MPC em sua manifestação, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por meio das ADIs 6.804128 e 6.805129, ambas sob relatoria do e. Ministro André Mendonça, está questionando tanto o novo prazo para pagamento dos precatórios quanto o fim da linha de crédito que deveria ser criada pela União, ainda pendentes de apreciação pelo Plenário do STF, cujo deslinde da matéria merece acompanhamento pelo Executivo Estadual, tendo em vista o impacto que eventual declaração de inconstitucionalidade pode trazer às finanças do ente.

7 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO

A carteira de Parcerias Públicos-Privadas no Estado de São Paulo, em 2021, foi assim composta:

¹⁴ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10600.

¹⁵ Disponível em: <https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas>.

¹⁶ Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Comunicado_SDG29-2021.pdf.

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

Fonte: LDO 2021. Lei 17.286/2020.

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

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

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

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

Resumidamente, consoante informações obtidas junto ao Balanço Geral do Estado – BGE, os ajustes foram divididos em:

- ✓ Três PPPs geridas pela Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metrô, vinculada à Secretaria de Transportes Metropolitanos: **Linhas 4** – Amarela; **Linha 6** – Laranja e **Linha 18** – Bronze. Desde março de 2019, o Governo anunciou o cancelamento da linha 18 e a concessionária Vem ABC instaurou processo de arbitragem em 19 de outubro de 2020,



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- com a finalidade de pedir indenização no valor de R\$ 950 milhões (em valores de 2014, quando o contrato foi assinado);
- ✓ Uma PPP gerida pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM, empresa dependente vinculada à Secretaria de Transportes Metropolitanos: **Linha 8 – Diamante**;
 - ✓ Uma PPP gerida pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo - EMTU/SP, vinculada à Secretaria de Transportes Metropolitanos: Sistema Integrado Metropolitano (SIM) da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) - modal **Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)**;
 - ✓ Uma PPP gerida pela Fundação do Remédio Popular (FURP), vinculada à Secretaria da Saúde: **Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense (IFAB)**;
 - ✓ Uma PPP gerida diretamente pela Secretaria da Saúde: **Complexos Hospitalares**, sendo atualmente executados três complexos – Hospital Centro de Referência da Saúde da Mulher, Hospital Estadual de São José dos Campos e Hospital Estadual de Sorocaba;
 - ✓ Uma PPP gerida pela Agência Reguladora de Transportes do Estado de São Paulo - ARTESP, vinculada à Secretaria de Governo: **Rodovia Tamoios**;
 - ✓ Uma PPP gerida pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo -CDHU, vinculada à Secretaria da Habitação: **Moradia de Interesse Social (MIS)** – atualmente em execução o Lote I – área central do Município de São Paulo;
 - ✓ Duas PPPs geridas pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, empresa não dependente vinculada à Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente: PPP **Sistema Produtor Alto Tietê e Sistema Produtor São Lourenço (SPSL)**.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Até o 6º bimestre de 2021, as despesas com referidos contratos totalizaram R\$ 2.241.258 mil, atingindo percentual de 1,14% da RCL, dentro do limite estabelecido pela Lei nº 11.079, de 10-02-04¹⁷ (até 5% da RCL). Houve também despesas de R\$ 574.883 milhões relativas a pactos firmados pelas estatais não dependentes.

DESPESAS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	R\$ milhares	
	2021 - DESPESA PREVISTA	2021- DESPESA LIQUIDADA
DO ENTE FEDERADO	2.227.537	2.241.258
Linha 4 – Metrô	244.750	223.428
Linha 8 – CPTM	359.069	431.296
Ind. Farmacêutica de Américo 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 (*1)	197.089.874	197.089.874
DESPESA DO ENTE FEDERADO / RCL	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	437.135

¹⁷ Com redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012: Artigo 28 – A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



SOMA	2.777.558	2.816.141
-------------	------------------	------------------

Ao final do exercício em exame o total de Ativos decorrentes das Parcerias somou R\$ 10.492.531 milhões e o de Passivos R\$ 10.837.989 (fonte BGE, 2021, p. 249). Quanto aos Passivos Contingentes, as contas de controle (classes 7 e 8 do Plano de Contas) reconheceram Atos Potenciais Passivos (valores dos contratos, garantias concedidas, riscos e obrigações contratuais decorrentes das contraprestações futuras) no total de 38,11 bilhões (em 2020 foram R\$ 18,84 bilhões). O impacto de tais contratações no Estado, pode ser conferido na tabela a seguir, com informações extraídas do RREO do 6º bimestre de 2021, com destaque ao aumento de 102,30% no total dos passivos contingentes entre 2020 e 2021 e de 132,30% das obrigações contratuais aumentaram 132,30%, enquanto os riscos não provisionados reduziram 16,69% no período:

R\$ milhares

<u>IMPACTOS DAS CONTRATAÇÕES DE PPP</u>	2020	2021
TOTAL DE ATIVOS	8.597.004	10.492.531
Ativos Constituídos pela SPE	8.597.004	10.492.531
TOTAL DE PASSIVOS	4.143.529	10.837.989
Obrigações decorrentes de Ativos Constituídos pela SPE	4.143.529	10.837.989
Provisões de PPP	-	-
Outros passivos	-	-
ATOS POTENCIAIS PASSIVOS	18.837.578	38.108.530
Obrigações contratuais (Contraprestações futuras)	14.955.210	34.741.088
Riscos Não Provisionados (riscos previstos em contrato)	1.218.451	1.015.050
Garantias concedidas pelo Poder Concedente	2.663.918	2.352.392
Ind. Farmacêutica de Americo Brasiliense - IFAB - FURP	46.283	48.031



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Habitação - Lote I - SH	1.010.835	1.338.131
Tamoios	269.394	281.297
Sist. Int. Metrop. da Reg. Met. Baixada Santista - SIM RMBS - STM	19.024	19.742
Linha 4 - Metrô	706.285	68.346
Linha 6 - Metrô	363.683	377.416
Linha 8 - CPTM	20.488	22.529
Complexos Hospitalares - SS	227.926	196.900
Outros Passivos Contingentes	-	-

Relativamente ao registro e contabilização das despesas, consoante apurado pela Fiscalização, persiste, desde as contas de 2019, diferença entre o valor registrado no Demonstrativo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO e aquele apurado na modalidade de aplicação “67” – Execução de Contrato de PPP.

Em 2021 a despesa orçamentária executada sob a modalidade “67” totalizou R\$ 640.894 milhões, sendo assim contabilizadas no Balanço Geral do Estado. Contudo, o anexo 13 do RREO, Demonstrativo das Parcerias Público Privadas, referente ao último bimestre de 2021, registrou despesa executada no exercício no montante de R\$ 2,24 bilhões.

Também foi verificada a falta de apresentação das atas das reuniões semestrais conjuntas entre Presidente do Conselho Gestor do Programa de PPP, Secretário de Fazenda e Planejamento e Comissões Legislativas¹⁸, em desatendimento ao inciso XV do artigo 5º das Instruções nº 01/2020 deste Tribunal, tendo a Secretaria da Fazenda e Planejamento

¹⁸ Artigo 5º - A Secretaria da Fazenda e Planejamento deverá inserir, no processo eletrônico relativo ao Balanço Geral do Exercício – Contas do Governador, até o dia 30 (trinta) de abril, a seguinte documentação, assinada digitalmente, relativa ao exercício anterior:

(...);

XV - atas das reuniões semestrais conjuntas entre Presidente do Conselho Gestor do Programa de PPP, Secretário de Fazenda e Planejamento e Comissões Legislativas, previstas no § 10 do art. 3º, da Lei Estadual nº 11.688, de 19 de maio de 2004, realizadas na Assembleia Legislativa para prestar esclarecimentos sobre as atividades do Conselho Gestor e apresentar resultados auferidos com as parcerias;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



informado que desde 2020 tais eventos não têm ocorrido, em razão dos procedimentos adotados pelo Governo para controle da pandemia da COVID-19. Entretanto, como bem salientado pela DCG, ainda que compreensível o afastamento social imposto, aludidas reuniões, dada sua importância e imposição legal (Lei nº 11688/04), poderiam ter ocorrido de maneira remota, em prol da transparência pública e do exercício do Controle Externo exercido pela Assembleia Legislativa do Estado por meio de suas Comissões.

Por outro lado, acerca do Programa Estadual de Desestatização relativo à Lei nº 9.361/1996¹⁹, o relatório das atividades desenvolvidas em 2021 demonstrou a seguinte status:

Estágios	Carteira do PED
Projetos contratados	34 contratos vigentes e em execução
Licitação Encerrada	01 Projetos
Modelagem Aprovada- Edital Publicado ou Autorizado	03 Projetos
Modelagem Preliminar Aprovada- Fases de Audiências e Consulta Pública	04 Projetos
Em análise no âmbito do Grupo de Trabalho	07 Projetos

Por fim, mencionado relatório informou que as despesas da carteira de Projetos de PPPs do Estado, nos próximos 10 anos, estarão dentro dos limites estabelecidos de 5% da Receita Corrente Líquida, atingindo o percentual máximo de 2,29% em 2025.

8 GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES

Introdução

¹⁹ Cria o Programa Estadual de Desestatização - PED, sobre a Reestruturação Societária e Patrimonial do Setor Energético.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



De início, ressalto que o Regime Próprio de Previdência do Estado de São Paulo, assegurado pelo artigo 40 da Constituição Federal de 1988, é administrado pela São Paulo Previdência – SPPREV, Autarquia criada pela Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007 e regulamentada pelo Decreto 52.046/2007, com autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos.

Dada a importância e relevância desse tema, ressalta-se que desde 2016 a Gestão Previdenciária tem sido objeto de diversas análises no âmbito das contas do Governador em razão dos números e dos impactos provocados nos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, dentre eles o reconhecimento, em 2021, de um Passivo Atuarial próximo a R\$ 812 bilhões, menor, aliás, em comparação ao contabilizado nos três exercícios anteriores ao examinado:

Tabela 172 - Valores Reconhecidos no Balanço Patrimonial 2018 a 2021

R\$ milhares

VALORES RECONHECIDOS NO BALANÇO PATRIMONIAL	31/12/2021	31/12/2020	31/12/2019	31/12/2018
(a) Servidores Inativos - Benefícios Concedidos	570.119.290	559.511.807	560.531.175	479.064.894
(b) Servidores Ativos - Benefícios a Conceder (*)	240.570.178	396.452.249	501.544.045	360.738.269
Valor Presente das Obrigações Atuariais (a) + (b)	810.689.468	955.964.056	1.062.075.220	839.803.162
Valor Justo dos Ativos do Plano	882.676	-2.867.747	-710.000	-771.273
Valor Presente das Obrigações em Excesso ao Valor Justo dos Ativos	811.572.144	953.096.309	1.061.365.220	839.031.890
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	811.572.144	953.096.309	1.061.476.456	839.031.890
Saldo Provisionado em Balanço	0	0	0	0
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	811.572.144	953.096.309	1.061.365.220	839.031.890

Fonte: Relatório da Avaliação Atuarial – NBC TSP 15- BGE 2021;2020;2019;2018.

(*) Não considera a entrada de novos Servidores, conhecido como Geração Futura.

A propósito, tais recursos visam resguardar o futuro e o sustento de, aproximadamente, 418 mil servidores ativos, 413 mil aposentados e 129 mil pensionistas e seus respectivos dependentes, de acordo com o contabilizado até o período em análise.

8.1 RESULTADO PREVIDENCIÁRIO

No Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, 6º bimestre de 2021, consta que houve uma diminuição da diferença a maior no resultado previdenciário em comparação aos anos anteriores, cujo déficit total ficou em torno de R\$ 18 bilhões. Essa diminuição na diferença entre receitas e despesas previdenciárias se deve em razão da alteração das alíquotas de contribuição e com a instituição da cobrança de contribuição previdenciária dos inativos que recebem acima de um salário-mínimo.

Tabela 152 - Resultado Previdenciário –SPPREV

	2017	2018	2019	2020	2021
Receita Previdenciária	13.613.599	14.593.777	14.512.049	14.926.510	20.772.974
Fundo em Repartição + Receita de Administração	13.613.599	14.593.777	14.512.049	14.926.510	16.896.583
Receitas de Contribuição dos Militares					1.622.770
Receitas de Benefícios mantidos pelo tesouro					2.253.621
Despesa previdenciária (*1)	31.593.026	34.349.235	36.561.304	42.358.614	38.540.534
Fundo em Repartição + Administração	31.593.026	34.349.235	36.561.304	42.358.614	28.955.435
Inativos e Pensionistas Militares					7.864.823
Benefícios mantidos pelo tesouro					1.720.276
Resultado previdenciário (Déficit)	-17.979.427	-19.755.458	-22.049.255	-27.432.104	-17.767.560
Recurso para cobertura de Insuficiência Financeira (*2)	18.009.488	19.770.750	22.078.404	27.320.727	16.461.040
% da insuficiência financeira em relação à despesa previdenciária	57,00%	57,56%	60,39%	64,50%	42,71%

Fonte: Sigeo e BGE 2021 (pág. 239) Anexo 4 - Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS, com adaptação à metodologia adotada a partir de 2017 de não inclusão da Cobertura de Insuficiência Financeira como Receita Previdenciária

(*1) Despesa Liquidada

(*2) Do total de R\$ 16.461.040 mil de recursos para cobertura de Insuficiência Financeira R\$ 10.221.063 mil estão registrados na receita digito 7219993101-REC. PARA COBERTURA DE INSUFICIENCIAS FIN. e R\$ 6.239.977 mil em 7219993102-COBERTURA DE INSUFICIENCIA FINANCEIRA DO RPPM.

O resultado previdenciário negativo demonstra que as receitas das contribuições patronais e dos segurados não se fazem suficientes para suportar os benefícios concedidos e, dessa maneira, são necessários recursos para cobertura desta Insuficiência Financeira, a qual vem sendo realizada mediante aportes diretos de recursos financeiros do Tesouro, que no exercício



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



em apreço representou cerca de 42,71% das despesas previdenciárias da Autarquia, ao passo que sem esse aporte não conseguiria honrar os benefícios previdenciários de cada exercício.

Tal situação, apesar de melhor que a do exercício anterior, ainda é preocupante e se agrava por se tratar de Regime Financeiro de Repartição Simples, onde os cofres do Tesouro têm que suportar toda essa incapacidade de pagamento do sistema previdenciário.

Ainda que no contexto geral, reste evidente que a SPPREV tem se movimentado para incrementar sua arrecadação e, conseqüentemente, reduzir a dependência financeira do erário estadual, entendo não ser demais **recomendar** à Autarquia que realize estudos contínuos sobre tal temática, a fim de buscar medidas cada vez mais eficazes para equacionar o referido déficit, de forma a suportar o pesado impacto da sua folha de inativos que, aliás, tem aumentado substancialmente no decorrer dos anos.

8.2 RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS

Primeiro verifico que as contas de controle utilizadas para o registro da Receita na SPPREV (R\$ 8.446 milhões) apresentam diferenças na ordem de R\$ 2 milhões do que foi efetivamente contabilizado (R\$ 8.448 milhões), o que compromete a fidedignidade e a análise do registro dessas receitas pela Autarquia. Assim, recomendo à Autarquia que aprimore a rotina contábil desses repasses, verificando a possibilidade de o Estado ter contas próprias de passivo para que os órgãos a ele vinculados registrem os valores retidos referentes às contribuições dos servidores, e, na transferência do recurso, efetivem a baixa dessa conta, possibilitando desse modo confrontarem-se os valores repassados com os valores registrados como Receita de Contribuição dos Servidores.

Segundo, observo que desde 2016 a SPPREV recebe alertas sobre a necessidade de controle efetivo dos repasses das contribuições devidas pelo Governo do Estado, controles estes aptos a garantir que as



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



contribuições repassadas realmente correspondem ao quantum devido pela Administração. Em face disso, a SPPREV editou a Portaria 193/2020²⁰, estabelecendo regras para os entes a ela vinculados enviarem relatórios relativos à contribuição previdenciária. Acontece que, segundo a própria entidade, há dificuldades para atingir tal objetivo, principalmente porque alguns órgãos públicos ainda não se adaptaram à nova dinâmica de remessa de dados previdenciários à Autarquia. Contudo, recomendo à SPPREV que continue a envidar esforços para que cada poder, órgão autônomo ou entidade cumpra o que dispõe a Portaria SPPREV nº 193/2020, especialmente no que se refere ao repasse das informações conforme o *layout* padronizado, evitando, deste modo, eventuais divergências entre o sistema SIGEPREV e o SIAFEM.

8.3 DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS

O custeio da despesa previdenciária (benefícios) possui importante relacionamento com o pessoal ativo, de onde decorre grande parte das contribuições previdenciárias. Acontece que o crescimento constante da despesa com inativo não tem sido acompanhado pela capacidade de contribuição da população ativa. De acordo com os dados expostos pela Equipe de Fiscalização em seu relatório, especialmente as tabelas dos servidores ativos e dos inativos (aposentados + pensionistas), é possível observar que o RPPS já é composto essencialmente por inativos, situação que causa certa preocupação, tendo em vista que o regime adota o sistema de Repartição Simples, onde os servidores ativos financiam os aposentados e pensionistas.

Na tabela seguinte, é possível visualizar o quadro funcional do Governo do Estado de São Paulo quanto à quantidade de servidores ativos, aposentados e pensionistas:

²⁰ Dispõe que cada poder, órgão autônomo ou entidade fará as comunicações necessárias para que a São Paulo Previdência mantenha o cadastro individualizado das contribuições previdenciárias e das informações sobre a remuneração total e valor do salário de contribuição dos servidores públicos ativos e inativos, no caso de processar a própria folha, vinculados ao Regime Próprio de Previdência do Estado de São Paulo.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Tabela 161 - Resumo – Servidores

Base: 2021

Quadro de Segurados por Ano Base	Quantidade	Folha Salário / Benefício (R\$)	Salário / Benefício Médio (R\$)	Idade Média
Ativos	417.979	2.372.053.879	5.675	47
Aposentados por Tempo de Contribuição	393.694	2.286.480.688	5.808	69
Aposentados por Idade/Compulsória	6.014	62.625.887	10.413	75
Aposentados por Invalidez	13.626	42.176.149	3.095	69
Pensionistas	128.967	612.822.265	4.752	64

Fonte: BGE - Relatório da Avaliação Atuarial 2021.

Aliás, o Governo Estadual despendeu no exercício em apreço pouco mais que R\$ 85 bilhões com servidores ativos e inativos (54,11% e 45,89%, respectivamente), sendo que R\$ 81.567.571 mil correspondem a gastos com pessoal vinculado ao RPPS (52,84% com os ativos e 47,16% com os inativos), reforçando o prognóstico de que num futuro breve a contribuição dos ativos será insuficiente para sustentar os benefícios dos inativos, mesmo considerando a respectiva contribuição patronal:

Função	2021							
	Pessoal Ativo	Pessoal Inativo	(*1) Total gasto com pessoal e encargos (A)	(*3) AH/ Total Geral (A/C)	(*2) Demais despesas (B)	AH/Total Geral (B/C)	Total Geral (C)	AV
Total Geral	46.665.725	38.467.236	85.132.961	45,89%	100.371.029	54,11%	185.503.990	100,00%

(*1) Considerando apenas modalidade 90 - Aplicação direta.

(*2) Inclui todos os demais grupos de despesa sob a modalidade 90, exceto pessoal (31), a saber: 32-juros e encargos da dívida, 33-outras despesas correntes, 44-investimentos, 45-inversões financeiras, e 46-amortização da dívida.

(*3) Os percentuais em destaque vermelho demonstram que nas funções Segurança Pública, Previdência Social, Saneamento, Organização Agrária, a despesa com pessoal já supera o montante de 60% dos recursos aplicados diretamente por cada uma.

- No caso da função saúde, destacada em amarelo, é importante mencionar que nos montantes aí apresentados não estão incluídas as importantes parcelas destinadas ao custeio de entidades do terceiro setor, transferidas via modalidade '50-Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos', que inclui convênios e termos de colaboração com Universidades, Santas Casas, Organizações Sociais e outras entidades que realizam importante parcela dos serviços de assistência à saúde da população do Estado de São Paulo. Em 2021 os valores, excluídos os recursos advindos de recursos vinculados federais, somaram R\$ 3.522.660 mil (despesas correntes) e R\$ 101.394 mil (despesa de capital).

31901312 - OUTRAS CONTRIBUICOES DE PREV.SOCIAL (*1)	812.543
31901313 - FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVICIO (*1)	700.665
31901320 - OUTRAS CONTRIB.PREV.SOCIAL-13 SALARIO (*1)	50.457
31901321 - FGTS-13 SALARIO (*1)	18.521
31901322 - PARCELAM.DE DEBITOS JUNTO A PREV.SOCIAL (*1)	184.236
31901323 - PREVIDENCIA SOCIAL/PESSOAL CLT (*1)	1.623.958
31901324 - PREVIDENCIA SOCIAL/PESSOAL COMISSONADO (*1)	85.769
31901327 - ENC.PATRO.POR DEMISSAO DE SERVIDOR/EMPREGADO (*1)	4.331



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



(*1) Os encargos patronais destacados em vermelho na tabela acima (R\$ 3.565.390 mil) referem-se a contribuições destinadas a outros regimes previdenciários em especial o RGPS.

Vale ressaltar que a SPPREV foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007 como entidade gestora única do RPPS e RPPM do Estado de São Paulo, sendo que, em relação aos militares, houve uma alteração recente trazida pela EC nº 103/2019 e pela Lei nº 13.954/2019, que criou o Sistema de Proteção Social dos Militares, contudo, conforme a Fiscalização Operacional de 2020 do RPPS Paulista, foi evidenciado que as atividades de concessão, pagamento e manutenção de aposentadorias dos Poderes Legislativo, Judiciário, assim como deste Tribunal de Contas, Universidades e Ministério Público Estadual não foram efetuadas pela SPPREV desde a sua criação, sendo informado pela Autarquia que estão em andamento tratativas para migração da folha de pagamento de aposentadoria das Universidades e, no caso dos demais órgãos/Poderes, há previsão de absorção das inatividades até 31-12-2022.

Assim, na mesma trilha ressalvada no Relatório da Auditoria Independente sobre as demonstrações contábeis de 2021 da Autarquia, **recomendo** à SPPREV que envide esforços em conjunto com os Poderes Legislativo e Judiciário, assim como os órgãos autônomos, no sentido de dar cumprimento efetivo aos artigos 2º e 3º da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007²¹, providência importante que, certamente, contribuirá para o

²¹ **Artigo 2º** - São segurados do RPPS e do RPPM do Estado de São Paulo, administrados pela SPPREV:

I - os titulares de cargos efetivos, assim considerados os servidores cujas atribuições, deveres e responsabilidades específicas estejam definidas em estatutos ou normas estatutárias e que tenham sido aprovados por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos ou de provas de seleção equivalentes;

II - os membros da Polícia Militar do Estado, assim definidos nos termos do artigo 42 da Constituição Federal.

§ 1º - Aplicam-se as disposições constantes desta lei aos servidores titulares de cargos vitalícios, efetivos e militares, da Administração direta e indireta, da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Contas do Estado e seus Conselheiros, das Universidades, do Poder Judiciário e seus membros, e do Ministério Público e seus membros, da Defensoria Pública e seus membros.

§ 2º - Por terem sido admitidos para o exercício de função permanente, inclusive de natureza técnica, e nos termos do disposto no inciso I deste artigo, são titulares de cargos efetivos os servidores ativos e inativos que, até a data da publicação desta lei, tenham sido admitidos com fundamento nos incisos I e II do artigo 1º da Lei nº 500, de 13 de novembro de 1974.

§ 3º - O disposto no § 2º deste artigo aplica-se aos servidores que, em razão da natureza permanente da função para a qual tenham sido admitidos, estejam na mesma situação ali prevista.”

Artigo 3º - A SPPREV tem por finalidade administrar o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos - RPPS e o Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo - RPPM, cabendo-lhe:

I - a administração, o gerenciamento e a operacionalização dos regimes;

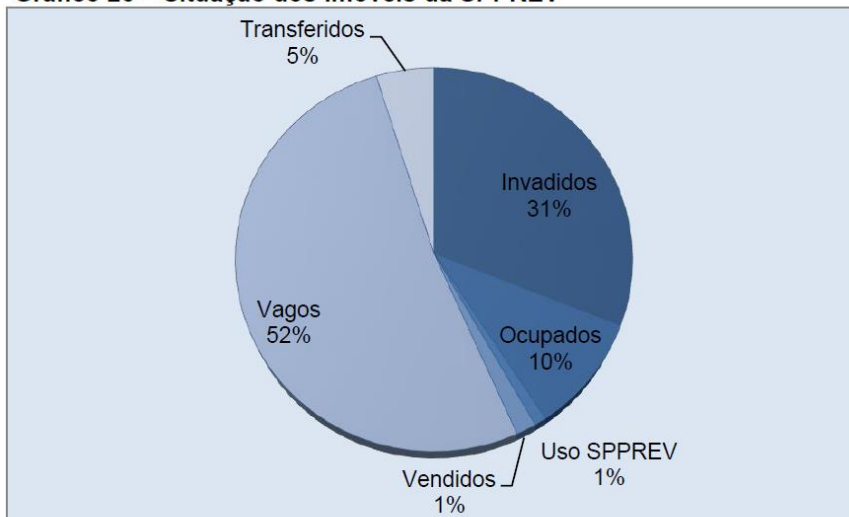
equilíbrio atuarial da entidade, destacando-se, ainda, o fato de que a unificação com a conseqüente padronização dos critérios para a concessão dos benefícios agregará eficiência à gestão das atividades previdenciárias de seus segurados.

8.4 PATRIMÔNIO DA SPPREV

Muitos dos imóveis em poder da SPPREV são provenientes da retomada pela carteira predial do IPESP, porém possuem um alto valor de dívida de condomínio que dificultam transações de venda ou locação. Cabe ressaltar que os valores das dívidas condominiais são de setembro de 2018, no valor de R\$ 1.028.918,16, que foi o período em que o Patrimônio Imobiliário da SPPREV fez o levantamento junto aos condomínios.

No exercício de 2020 a situação era a seguinte:

Gráfico 25 – Situação dos Imóveis da SPPREV



Fonte: Resposta ao item 01 da Requisição de Documentos e Informações nº 13/2020.

Outra questão que dificulta a gestão deste patrimônio refere-se ao alto custo de manutenção e à própria depreciação destes bens. De forma

II - a concessão, pagamento e manutenção dos benefícios assegurados pelos regimes;
 III - a arrecadação e cobrança dos recursos e contribuições necessários ao custeio dos regimes;
 IV - a gestão dos fundos e recursos arrecadados; e
 V - a manutenção permanente do cadastro individualizado dos servidores públicos ativos e inativos, dos militares do serviço ativo, dos agregados ou licenciados, da reserva remunerada ou reformado, e respectivos dependentes, e dos pensionistas.
 (...)”



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



resumida, o contexto do patrimônio imobiliário da Autarquia abrange centenas de imóveis do IPESP transferidos para a SPPREV e poucos vendidos ou locados e muitos invadidos. Diante desta conjuntura, e após a análise de várias propostas, a solução encontrada foi a aquisição de todos os imóveis da SPPREV, inclusive os invadidos, pelo Conselho do Patrimônio Imobiliário – CPI, cujo papel é elaborar, propor e executar a política patrimonial do Estado.

No mês de outubro de 2021, a SPPREV informou que ela tem direcionado seus esforços para a venda dos imóveis tanto pelo modo próprio, como pelo acordo de transferência firmado com o Conselho de Patrimônio Imobiliário – CPI, com o apoio da Procuradoria Geral do Estado – PGE para os casos de imóveis invadidos, sendo que dos quinze Editais, que segundo ela estavam em fase final de elaboração, cinco foram publicados no DOE em 27-10-2021, ao passo que os dez restantes, até a data do relatório da Fiscalização, ainda não haviam sido publicados. Também informou que, através do Decreto nº 65.711/2021, o Conselho do Patrimônio Imobiliário – CPI, juntamente com a Fazenda do Estado, foi autorizado a adquirir 51 (cinquenta e um) imóveis da SPPREV a título oneroso e mediante aporte de recursos para cobertura de insuficiência financeira, estando em análise uma segunda autorização com mais de 21 (vinte e um) imóveis.

De todo modo, segundo a carteira de imobilizado datada de 31-12-2021, ainda existem 884 imóveis em poder da SPPREV, indicando que apesar dos esforços realizados nos últimos dois anos pela Autarquia, a situação continua praticamente a mesma, ao passo que se comparado ao ano de 2018, até se elevou.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Tabela 166 - Composição da Carteira de Imóveis SPPREV - Por Tipo

Tipo	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021
Terrenos	622	623	622	621
Casas	92	93	105	105
Apartamentos	43	45	57	57
Outros (Serviços/ Institucional)	100	99	101	101
Total	857	860	885	884

Fonte: Elaboração com base em Notas Explicativas SPPREV 2021 SPPREV e Notas Explicativas SPPREV 2019¹⁵⁷

Como se observa, as dificuldades da Autarquia em incrementar seu caixa, e/ou mesmo evitar dispêndios, com estes imóveis são enormes, pois há muitos locais vagos, há poucas iniciativas no sentido de se extrair renda deles, o custo de manutenção é elevado, há dívidas condominiais, além da própria depreciação dos ativos, e das demandas exigidas para reintegração de posse dos imóveis invadidos.

Sendo assim, recomendo à SPPREV que envide esforços junto ao CPI e à Procuradoria Geral do Estado, atuando de forma mais consistente, assertiva e célere, para a destinação eficiente dos imóveis vagos ou invadidos, verificando a possibilidade de se realizar sua venda ou sua locação, além de outras medidas que entender viáveis para solucionar tal pendência rapidamente, porquanto a perda de recursos e a falta de obtenção deles com os imóveis em questão também contribui para prejudicar o equilíbrio atuarial do RPPS.

8.5 PASSIVOS CONTINGENTES E PROVISÕES MATEMÁTICAS

A SPPREV a partir de 2019 passou a registrar em seus demonstrativos a maioria das suas ações judiciais, conforme classificação feita pela PGE em risco provável, risco possível e risco remoto, conforme o Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP. Naquele ano, divulgou em suas Notas Explicativas, a quantidade de ações classificadas em cada um dos riscos e salientou que a análise foi feita pela Procuradoria levando em



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



conta os 20 (vinte) maiores assuntos em termos quantitativos.

Tabela 167 - Composição das Ações da SPPREV - Por Risco em 2019

R\$ Milhares

Classificação de Risco (Perda)	Qt. De Ações	%	Valor (R\$)	%
Provável	42.872	45,80%	2.257.271	49,76%
Possível	11.711	12,51%	366.942	8,09%
Remota	7.380	7,88%	370.493	8,17%
Demais Ações	31.637	33,80%	1.541.889	33,99%
TOTAL	93.600	100,00%	4.536.596	100,00%

Fonte: Notas Explicativas – Demonstrações Contábeis de 2019¹⁵⁹

Em 2021, constou em Notas Explicativas que 16.885 ações foram classificadas com risco de perda provável e, desta forma, provisionadas no exercício de acordo com o tipo de risco. Comparando os valores contabilizados de 2020 e 2021, observa-se que houve um aumento exponencial no registro das ações, o que demonstra esforço por parte da Procuradoria e da SPPREV em contribuir para a evidenciação desse passivo.

Tabela 168 - Composição e Comparação das Ações da SPPREV – 2020 e 2021

R\$ Milhares

Código Nome Item	Saldo Atual	Saldo Atual	AV %	AH %
	31/12/2020	31/12/2021		
Total de 227 - PROVISÕES A LONGO PRAZO	-8.013	-1.302.387	100,00%	16152,44%
2279199 - OUTRAS PROVISÕES A LONGO PRAZO (*1)	-8.013	-1.280.165	98,29%	15875,13%
2273199 - OUTRAS PROVISÕES RISCOS FISCAIS-LGO PZO (*2)	-	-22.211	1,71%	-
2271101 - PROVISÃO PARA INDENIZAÇÕES TRABALHISTAS (*3)	-	-11	-	-

Fonte: SIGEO – Saldos.

(*1) Classificada no Balanço da SPPREV como Riscos Cíveis.

(*2) Classificada no Balanço da SPPREV como Riscos Fiscais.

(*3) Classificada no Balanço da SPPREV como Riscos Trabalhistas.

Quanto às ações registradas no Passivo Contingente, a Autarquia detalhou que 16.402 ações foram classificadas com risco de perda possível e que essas estimativas se basearam nos valores das causas registrados no Sistema da PGE segundo critérios estabelecidos na Resolução PGE nº 31, de 08 de agosto de 2019²², indicando um aumento expressivo de um ano para o outro.

²² Dispõe sobre critérios e procedimentos a serem adotados pela Procuradoria Geral do Estado na prestação de informações sobre ações judiciais nas quais seja parte o Estado de São Paulo e suas autarquias, que possam representar provisões, passivos contingentes e ativos contingentes.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Tabela 169 - SPPREV – Ações judiciais – Risco Possível

	31/12/2021	31/12/2020
Riscos Cíveis	233.007.528	106.846
Riscos Fiscais	327.540.923	87.497.871
Riscos Trabalhistas	45.455	-
Total	560.593.906	87.604.717

Fonte: PGE e Siafem/SP

Fonte: Notas Explicativas SPPREV 2021, pág. 46.

Ainda que satisfatórias as medidas adotadas pela SPPREV até então, entendo pertinente recomendar à SPPREV que continue envidando esforços para o provisionamento do Passivo e para o registro em contas de controle do Passivo Contingente nas ações judiciais na qual a Autarquia é parte, a fim de que se promova o acautelamento financeiro dos cofres públicos quanto ao risco de saída desses recursos.

8.6 PRECATÓRIOS DEPOIS DA LRF

No Passivo Não Circulante da SPPREV outra conta chama atenção, os “Precatórios depois da LRF”, que são ações judiciais que transitaram em julgado condenando a SPPREV a honrar compromissos, cujo saldo de movimentação vem aumentando consideravelmente ano após ano nas contas da SPPREV, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 171 - Precatórios após LRF

	R\$ Milhares			
Total de 22 - PASSIVO NAO-CIRCULANTE	2018	2019	2020	2021
223110306 - Precatório depois da Lei LRF	-88.100	-137.111	-321.706	-565.812

Fonte: SIGEO – Saldos-Movimento.

Obs.: até ano 2020 os valores estão registrados no UO 20065-SÃO PAULO PREVIDÊNCIA-SPPREV em 2021 na UO 53057-SÃO PAULO PREVIDÊNCIA-SPPREV.

Acontece que não existe uma conta de provisões no Balanço Patrimonial da Autarquia, em relação a essas ações judiciais, que, embora envolvam incertezas, ensejaria o reconhecimento contábil do provisionamento financeiro, especialmente se estiverem presentes os requisitos previstos no MCASP – 8ª edição²³.

²³ As provisões devem ser reconhecidas quando estiverem presentes os três requisitos abaixo:

a) Exista uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Contudo, considerando as informações prestadas pela SPPREV, no sentido de que o empenho e o respectivo dispêndio dos valores desses precatórios não se dão no âmbito da Autarquia, e que, portanto, não cumpre a definição de Passivo, nos termos definidos pelo MCASP (obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade), apenas recomendo à SPPREV que proceda à avaliação da classificação da rubrica “Precatórios após a LRF” em seu demonstrativo patrimonial.

8.7 MIGRAÇÃO DE SERVIDORES PARA A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

No julgamento das contas de 2018, a Conselheira Relatora determinou que a entidade fornecesse estudo quanto aos impactos (positivos e negativos) da determinação judicial que reconhecia o direito de migração dos servidores para o regime de previdência complementar (TC-006453.989.18-8, fls. 245/246), sendo este realizado e apresentado de forma sucinta no quadro abaixo, onde consta uma redução efetiva de despesas a partir do ano de 2029 e 2036.

Quadro 5 - Estudos de Migração parcial entre SPPREV e PREVCOM

Proposta de Migração	PREVCOM	SPPREV (*)
Período de Elaboração	Nov/2019	Jul/2020
Migração Plena (nº servidores)	75.569	79.040
Bases Utilizadas	Set/2018, exceto TCE (Ago/2018) e ALESP (jun/2018)	Set/2019, exceto TJ (out/2019) e USP (Set/2018)
Despesa Menor	A partir de 2025	A partir de 2029
Redução Efetiva da Despesa	A partir de 2029	A partir de 2036
Economia Gerada	R\$ 29 bilhões ao final de 20 anos	R\$ 11,76 bilhões ao final de 30 anos
Total Acumulado (onera o Estado) uma vez que a SPPREV perderá receitas de contribuição sobre a parcela da remuneração que ultrapassa o teto do RGPS	R\$ 2,89 bilhões até 2024	R\$ 7,79 bilhões até 2028

Fonte: Relatório da Fiscalização sobre RPPS 2020 ¹⁶³- Quadro 03, pág.229 - Respostas ao item 03 da Requisição nº 08/2020 e ao item 23 da Requisição nº 11/2020.

(*) Incorporou as alterações da Reforma da Previdência.

Já no julgamento das contas de 2020, foi determinado ao

- b) Seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação.
 c) Seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Governo do Estado de São Paulo que encaminhasse à ALESP projeto de lei para viabilizar a migração de servidores filiados ao RPPS ao PREVCOM, intentando para tal, na eventual necessidade, a busca de linhas de financiamento como alternativa para amenizar o impacto financeiro inicial decorrente dessa migração.

Em resposta a esse questionamento a SPPREV se demonstrou desfavorável a uma possível migração de servidores filiados ao RPPS para a SPPREVCOM, pois considerou que tal medida traria redução de receitas para o RPPS, gerando para o Estado um maior esforço financeiro na cobertura de insuficiência financeira do regime previdenciário.

No entanto a Autarquia não encaminhou qualquer estudo quanto ao tamanho desse impacto, permanecendo, portanto, a conclusão de que a SPPREV não está preparada para a migração de servidores para o RPC com a consequente queda na arrecadação, pois não desenvolveu nenhum plano de contingência caso ocorra a autorização para a migração de servidores. Apesar desse posicionamento, a migração entre regimes deve ser encarada como uma realidade na busca da redução do equilíbrio atuarial, tendo em vista os cenários positivos a longo prazo, e a experiência prática de outros entes da federação.

Dessa forma, entendo pertinente reiterar a determinação anterior ao Governo do Estado de São Paulo para que encaminhe à ALESP projeto de lei para viabilizar a migração de servidores filiados ao RPPS ao PREVCOM, intentando para tal, na eventual necessidade, a busca de linhas de financiamento como alternativa para amenizar o impacto financeiro inicial decorrente dessa migração.

8.8 AVALIAÇÃO ATUARIAL

Desde o exercício de 2016 o Estado de São Paulo vem realizando duas avaliações atuariais para cada exercício, sendo que uma visa atender à necessidade da SPPREV de cumprir a exigência do envio do Demonstrativo de



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA, que deve ser remetida à Secretaria da Previdência anualmente, onde se considera para todos os benefícios o Regime Financeiro de Repartição Simples, no qual os recursos do Tesouro do Estado promoverão o equilíbrio orçamentário entre as receitas e despesas, tomando como base o artigo 27 da Lei Complementar 1.010/2007, que dispõe que a insuficiência financeira é responsabilidade do Governo do Estado, ao passo que a outra visa atender à necessidade do Governo do Estado de apurar as provisões matemáticas previdenciárias a serem registradas nas demonstrações contábeis, observadas as normas de contabilidade aplicáveis ao setor público.

Os dados cadastrais fornecidos pela SPPREV, que serviram de base para a Avaliação Atuarial atual, correspondem ao mês de setembro de 2021, exceto a base da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP que corresponde a setembro de 2020, e a base da Universidade de São Paulo – USP que corresponde a setembro de 2018, contemplando todos os segurados do plano, tendo sido previamente submetidos a um processo de consistência, os quais foram considerados válidos para os cálculos atuariais. Verifica-se, portanto, quanto a base cadastral da USP e UNICAMP, o descumprimento do artigo 38, §1º, inciso II, da Portaria 464/2018²⁴ (Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social – RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial), que determina que a base de dados

²⁴ **Art. 38.** A avaliação atuarial deverá dispor de informações atualizadas e consistentes que contemplem todos os beneficiários do RPPS, de quaisquer dos poderes, órgãos e entidades do ente federativo, compreendendo:

I - os servidores públicos titulares de cargos efetivos e os servidores estáveis não titulares de cargo efetivo;

II - os magistrados, ministros e conselheiros dos tribunais de contas e os membros do Ministério Público; e

III - os militares em atividade, em reserva remunerada ou reforma dos Estados e do Distrito Federal.

§ 1º A base de dados cadastrais, funcionais e remuneratórios dos beneficiários do RPPS a ser utilizada na avaliação atuarial deverá:

I - observar, no mínimo, as informações previstas no leiaute de que trata o art. 41;

II - estar posicionada entre setembro e dezembro do exercício relativo à avaliação atuarial anual com data focal em 31 de dezembro; e

III - abranger os servidores afastados ou cedidos a outros entes federativos.

§ 2º Poderão ser utilizados critérios de ajuste da base de dados cadastrais para o seu posicionamento na data focal da avaliação, com a devida adequação do passivo atuarial, desde que demonstrados no Relatório da Avaliação Atuarial.” (grifei)



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



cadastrais da Avaliação Atuarial deve estar posicionada entre setembro e dezembro do exercício relativo à avaliação atuarial anual com data focal em 31 de dezembro.

Tais irregularidades vêm sendo observadas há tempos, além de que, conforme demonstrado na Fiscalização Operacional da Previdência de 2020, apurou-se uma série de deficiências que vão desde a estrutura insuficiente para a adequada gestão atuarial, à ausência ou incompletude de dados e base desatualizada com dados insuficientes e inconsistentes de ativos, aposentados e pensionistas.

Há de se destacar a importância da base cadastral completa, consistente e atualizada e com informações que contemplem todos os beneficiários do RPPS, para um fidedigno provisionamento do passivo do Estado.

Especificamente sobre o Passivo Atuarial do Estado, entendo importante noticiar que este chegou à casa dos R\$ 1,06 trilhão no exercício de 2019, ao passo que em 2021 o valor foi atualizado, passando para o atual R\$ 812 bilhões, cuja redução, segundo a Avaliação Atuarial do BGE 2021, refletiu os efeitos provenientes: i) das alterações ocorridas nos dispositivos e regras previdenciárias tais como alteração do limite de idade e aumento de contribuição para aposentadoria, de acordo com a Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019 e a Lei Complementar estadual nº 1.354, de 06 de março de 2020; ii) do aumento de receita previdenciária com a implantação de contribuição escalonada para os servidores, em função da declaração de déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência do Estado pelo Decreto nº 65.021, de 19 de junho de 2020; e iii) do aumento da taxa de juros (de 3,24% para 3,80%) e por consequência diminuição da obrigação.

Vale lembrar, ainda, que apesar dessas iniciativas, conforme demonstrado na fiscalização operacional da Previdência em 2020, a reforma da previdência estadual não conseguirá promover o equilíbrio do sistema, apenas



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



reduzirá o déficit atuarial.

Assim, entendo pertinente reiterar a determinação consignada no julgamento das contas de 2020 da São Paulo Previdência – SPPREV, no sentido de que, doravante, a Autarquia *“defina e implemente rotinas consistentes de validação nas informações constantes de todas as bases de dados, gerenciadas ou não pela SPPREV, antes de enviá-las ao atuário para realização das reavaliações atuariais, com vistas a identificar inconsistências nos dados fornecidos, realizando a correção ou a complementação das informações necessárias;”*, além de adotar os critérios estabelecidos na NBC TSP 15²⁵ para a fidedigna mensuração dos itens no cálculo da provisão a ser reconhecida no Balanço Patrimonial.

8.9 DÉFICIT ATUARIAL APURADO E REGIME DE REPARTIÇÃO SIMPLES

No que se refere às Avaliações Atuariais realizadas em conformidade com a NBC TSP 15, salienta-se a incongruência no sentido de que o provisionamento desse Passivo Atuarial incorre em classificá-lo como plano previdenciário e não financeiro, este adotado atualmente pelo RPPS.

Nesse mesmo sentido destaca-se a explicação feita pela Consultoria Atuarial:

Ressaltamos que esta Avaliação Atuarial é voltada para a NBC TSP 15, nos moldes do pronunciamento emitido pelo CFC, **no entanto o regime financeiro praticado no Plano de Benefícios é o de método “Orçamentário”, também denominado por Repartição Simples, assim, em cada exercício são arrecadados apenas os recursos suficientes para cobrir as despesas do mesmo exercício**, o que pressupõe o equilíbrio financeiro-atuarial constante, porém os resultados desta Avaliação acabam por demonstrar um déficit gerado pelo conflito de regimes financeiros aplicados, uma vez que o Patrimônio da entidade gestora não contempla reservas

²⁵ O objetivo desta norma é estabelecer a contabilização e a divulgação dos benefícios a empregados (compreendendo os ocupantes de cargos, empregos ou funções públicas, civis ou militares, os membros de qualquer dos poderes, os detentores de mandato eletivo e os demais agentes políticos que recebam qualquer espécie remuneratória). Para tanto, esta norma requer que a entidade reconheça:

(a) o passivo, quando o empregado prestou o serviço em troca de benefícios a serem pagos no futuro; e
 (b) a despesa, quando a entidade se utiliza do benefício econômico proveniente do serviço recebido do empregado em troca de benefícios a esse empregado.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



voltadas à capitalização do Plano. (BGE-2020, fl. 269)

O pagamento desses benefícios é de responsabilidade do Estado, que por não ter maiores reservas financeiras voltadas à capitalização do plano, apuram desde 2016 déficits previdenciários demonstrados em seu Balanço Patrimonial. Nessa mesma linha, convém lembrar que o Governo Paulista declarou o déficit atuarial conforme o Decreto nº 65.021/2020 (Dispõe sobre a declaração de déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência do Estado e dá providências correlatas) e que, portanto, deve seguir o que predispõe a Portaria MF 464/2018 em seu art. 53²⁶.

Nessa linha, o Conselheiro Relator das contas de 2020 notificou o Governo do Estado a prestar esclarecimentos sobre a elaboração de estudo/proposta para adoção do regime financeiro nos termos propostos pela área técnica desta Corte de Contas, conforme orienta a Portaria MF nº 464/18, tendo a SPPREV informado que estava em andamento a contratação da empresa que realizaria os estudos atuariais para 2021/2022 e que após a elaboração do estudo em atendimento a NBC TSP 15, com objetivo de apurar a existência de déficit atuarial com data em 31-12-2021, seria solicitado estudo nos moldes do artigo 54 e 55 da Portaria MF 464/2018²⁷, o qual será avaliado levando em consideração, entre outros aspectos, o custo de uma provável implantação, dado o compromisso orçamentário exigido. A Autarquia também

²⁶ “**Art. 53** No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.

(...)

§ 2º O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir:

- I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;
- II - em segregação da massa; e
- III - complementarmente, em:
 - a) aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62;
 - b) aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e
 - c) adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime, conforme art. 73.”

²⁷ “**Art. 54.** Para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o plano de amortização estabelecido em lei do ente federativo deverá observar os seguintes critérios, além daqueles previstos no art. 48: (...)”

“**Art. 55.** O plano de amortização deverá observar os critérios definidos em instrução normativa da Secretaria de Previdência, que disporá sobre: (...)”



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



informou que tão logo os relatórios atuariais exigidos forem elaborados, o estudo da segregação de massa, previsto no artigo 53, § 2º, inciso II, e nos artigos 56 e 57 da Portaria MF 464/2018²⁸, será solicitado e encaminhado a esta Corte.

A propósito, a não adoção da segregação da massa pela SPPREV é inclusive causa da Autarquia não conseguir enviar a DRAA pelo sistema CADPREV, fato esse que contribui para que o RPPS paulista obtenha o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP apenas por decisão judicial.

A verdade é que não houve qualquer estudo recente no que se refere ao equacionamento do déficit atuarial capaz de suportar o pesado impacto da crescente folha de inativos, motivo pelo qual recomendo à Autarquia e ao Governo do Estado que apresentem plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018 (Dispõe sobre os planos de amortização do déficit atuarial dos regimes próprios de previdência social – RPPS), bem como estudos sobre os impactos da implantação, manutenção e viabilidade de longo prazo da segregação da massa, prevista no art. 57, a curto, médio e longo prazos, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, como medida para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo.

²⁸ “**Art. 56.** Poderá ser implementada a segregação da massa dos beneficiários do RPPS, divididos entre o Fundo em Repartição e o Fundo em Capitalização, para o equacionamento do déficit do regime, observados os seguintes parâmetros: (...)”

“**Art. 57.** A implementação da segregação da massa deve contemplar a análise de todos os aspectos relacionados à sua implantação e manutenção, levando em consideração os impactos para a gestão do ente federativo a curto, médio e longo prazos, e estar embasada em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, que deverá demonstrar, além dos critérios previstos no art. 56: (...)”



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



9 ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

9.1 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS E DEMONSTRATIVOS – RREO E RGF

Em relação às análises procedidas em 2021, importa observar inicialmente que, conquanto a pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19) tenha perdurado durante todo o exercício, os efeitos do Decreto Estado nº 64.879, de 20 de março de 2020 – referendado dez dias depois pela ALESP (Decreto Legislativo nº 2.493/20) –, por meio do qual o Governador reconheceu o estado de calamidade decorrente da propagação desenfreada da doença, caducaram em 31 de dezembro de 2020, sem que, desde então, novo ato normativo de teor equivalente tenha sido editado. Isto significa que as medidas excepcionais previstas pelo art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁹ não são válidas para o exercício de 2021, como o foram no anterior. Ou seja, as injunções veiculadas pelos artigos 23, 31 e 70 desse Diploma – que fixam limites para as despesas com pessoal e para a dívida consolidada dos entes federativos, além de estabelecerem prazos para a supressão de eventuais excedentes – foram integralmente restauradas logo no início do período examinado, com o encerramento formal do estado de calamidade, assim como a obrigatoriedade de atingimento dos resultados fiscais previstos em anexo próprio da LDO e de limitação de empenho e movimentação financeira em caso de frustração relevante das receitas estimadas.

9.2 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;

²⁹ 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.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



A RCL é apurada mediante a soma das receitas correntes arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades, conforme determina o art. 2º, § 3º desse mesmo Diploma.

Além disso, segundo 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.³⁰

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

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.

Como será detalhado em item próprio, os recursos vertidos pelo Estado de São Paulo para a formação do Fundo foram significativamente superiores aos recebidos para aplicação em sua rede pública de ensino.

Como detalhado na tabela a seguir, a RCL de 2021 totalizou R\$ 197,09 bilhões, superando em 19,35% a importância registrada no período anterior (R\$ 165.139.019 mil):

Tabela 25 – 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

³⁰ Manual de Demonstrativos Fiscais, 11ª edição, válido a partir do exercício 2021, página 205.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



(-) Compensação Financeira Reg. Prev	142.123
(-) Contribuição ao Fundeb	10.292.971
(-) Reembolso Escolas Municipais	70.063
RCL	197.089.874

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

9.3 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA – RCL-A

Para fins de cálculo da despesa com pessoal, a Receita Corrente Líquida foi apurada de acordo com a EC nº 86/2015 (§13, art. 166 da Carta Magna), segundo a qual o montante das transferências obrigatórias da União derivadas de emendas parlamentares individuais não integra a base de cálculo para tal finalidade. Conforme indicado na tabela abaixo, a RCL Ajustada de 2021 alcançou a marca de R\$ 196.835.992 mil, 19,43% superior à apurada no exercício precedente:

Tabela 26 - Cálculo da Receita Corrente Líquida Ajustada - 6ºbim/2021

CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA – RCL-A ³¹	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 ³²	90.609
(-) Transf. Obrigatórias Emendas de bancadas ³³	163.273

³¹ 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.

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.

³² Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/demonstrativo-relativo-as-emendas-parlamentares-individuais-para-df-estados-e-municipios/2022/114>.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA – RCL-A ³¹	R\$ milhares
(-) 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.

Para fins de análise da sujeição ao limite de endividamento, o cálculo da RCL não envolve a dedução das transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancadas, conforme determinação do art. 166-A§ 1º, da Constituição Federal. A apuração correspondente encontra-se indicada na tabela seguinte:

Tabela 27 - 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.

9.4 DO RESULTADO PRIMÁRIO

A tabela abaixo apresenta o resultado primário realizado e o previsto para o ano de 2021.

³³ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/demonstrativo-relativo-as-emendas-parlamentares-de-bancada-para-df-estados-e-municipios/2021/114>.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Tabela 28 - 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%

(*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%.

O Manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE/TCESP, 2018, pág. 87)³⁴, atribui pontuação zero aos entes cujo Resultado Primário supera o estipulado pela respectiva LDO em mais de 10%, tendo em vista que, nesses casos, “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”.

Desse modo, indispensável que a Administração estadual reavalie os critérios e os procedimentos adotados para o planejamento e a aplicação de seus recursos primários, a fim de apurar as inconsistências responsáveis pelo elevado saldo remanescente, o qual, no bimestre em análise, superou em 198,07% o resultado esperado, de acordo com a reprogramação efetuada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2022 – Lei nº 17.387 de julho de 2021.

9.5 DO RESULTADO NOMINAL

Conforme o Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 17.387/2021, o Resultado Nominal reprogramado para o exercício de 2021 foi **positivo em R\$**

³⁴ 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.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



6.226 milhões, resultado responsável pela retração em R\$ 25.319.260 mil da Dívida Consolidada Líquida.

Tabela 29 – Saldo da Dívida Consolidada no bimestre x saldo previsto

R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	EXERCÍCIO ANTERIOR (I)	BIMESTRE ATUAL (II)	VARIAÇÃO (I-II) (*1)	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 6º BIM/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 30 - Resultado nominal realizado até o bimestre x resultado nominal previsto

R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	ATÉ O BIMESTRE (*1)	META (LDO) (*2)	DIFERENÇA	% (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 nº17.286 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.

O resultado nominal do bimestre (R\$ 34.359.649 mil) foi **451,87%** superior ao resultado previsto na LDO para o exercício corrente.

9.6 DOS RESTOS A PAGAR

A análise a seguir refere-se aos Restos a Pagar – RP do Poder Executivo do Estado de São Paulo:



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Tabela 31 - Restos a Pagar do Poder Executivo

Restos a Pagar – Poder Executivo	Posição Inicial (Exercício 2020 + Anteriores)	Posição Atual	Valor da Redução	R\$ milhares
				% 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 RPs foram reduzidos de R\$ 24.199.900 mil, no início de 2021, para R\$ 4.179.549 mil, ao final do último bimestre desse mesmo exercício. A supressão de 94,49% dessa diferença (R\$ 20.020.351 mil) decorre do adimplemento das obrigações subjacentes, enquanto o cancelamento dos respectivos empenhos responde pelo saldo restante, de R\$ 1.104.065 mil (5,51%).

No início do período, o Poder Executivo Estadual apresentava disponibilidade de R\$ 38.069.353 mil, considerando as Administrações Direta e Indireta, exceto as empresas não dependentes; encerrado o período analisado, as importâncias disponíveis em Caixa e Equivalentes de Caixa somavam R\$ 58.331.573 mil, em valores brutos. A análise das disponibilidades por fonte de recursos demonstra que, deste montante, apenas R\$ 9.833.658 mil (16,86%) encontravam-se vinculados a aplicações específicas, ou procediam de operações de crédito externas, ou, ainda, resultavam de consignações extraorçamentárias.

Tabela 32 - 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



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



	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 - TESOIRO - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO	1.423.791	1.584.421
044 - REC.PROP.ADM.IND-CRED.P/SUPERVAVIT FINANCEIR	62.181	20.945
081 - TESOIRO-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 33 - 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.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



9.7 DESPESAS COM PESSOAL

A adoção de normas padronizadas vem sendo disseminada, de forma coordenada, pelas principais entidades que exercem o controle e a fiscalização das injunções relacionadas à responsabilidade fiscal, através do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), objetivando a harmonização de conceitos e procedimentos contábeis e fiscais adotados pelos entes dos três níveis de governo. Os resultados desse esforço conjunto encontram-se materializados, sobretudo, no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, documento revisado anualmente por grupos de estudos constituídos por representantes dessas quatro entidades. Em sua 11ª edição, a obra constituiu – a par, evidentemente, do arcabouço normativo pertinente – a principal referência empregada pela Fiscalização para as análises realizadas no exercício examinado, conforme sintetizado nos subitens seguintes.

9.7.1 Despesa Bruta com Pessoal

De acordo com o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a despesa total com pessoal corresponde ao:

...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.

Na sequência, o artigo 19 do mesmo Diploma fixa os percentuais máximos dos gastos com pessoal de cada ente federativo, especificando que,



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



nos Estados, tal categoria de despesa deve limitar-se a, no máximo, 60% da respectiva Receita Corrente Líquida – RCL. Já o parágrafo 1º desse dispositivo apresenta uma relação de dispêndios que, a despeito de relacionados, de alguma forma, com a remuneração percebida por servidores, ex-servidores inativos e pensionistas, não devem ser contabilizados para efeito de apuração das despesas do gênero. Adicionalmente, o MDF esclarece 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, elaborada com base nos registros contábeis da despesa liquidada pelo Poder Executivo, apresenta as adições e subtrações realizadas pela Contadoria Geral do Estado – CGE a partir do total inscrito no “Grupo de Despesa 31 – Pessoal e Encargos Sociais”, cujo resultado corresponde ao montante indicado no Relatório de Gestão Fiscal do Estado – RGF a título de “Despesa Bruta com Pessoal”:

Tabela 34 - Conciliação SIGEO x RGF - 3º Quadrimestre de 2021

DESPESA LIQUIDADADA	R\$ milhares	Justificativa apresentada:
Grupo de Despesa 31 - Pessoal e Encargos Sociais (1)	(*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



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



		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 à 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 à 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



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



		descentralizados pelo poder executivo.
Total (2)	-5.946.270	
Outras deduções		
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

Ou seja, o montante final apresentado pelo RGF não reflete, na verdade, a soma das despesas totais *brutas* realizadas no exercício, tendo em vista a exclusão de parte relevante dos gastos inicialmente computados sob a rubrica correspondente. Por força do que dispõe o MDF, tais operações devem ser reportadas em “Notas Explicativas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal”, as quais, entretanto, não apresentaram o mesmo valor apurado na tabela acima: o primeiro indica subtrações que totalizam R\$ R\$ 5.717.773 mil; o segundo, R\$ 5.946.270 mil. Como as notas não especificam as razões que determinaram as exclusões, não é possível identificar as causas da



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



inconsistência, cabendo à Administração, portanto, envidar esforços para apurá-las e, com base em tal informação, adotar medidas para que não tornem a ocorrer.

9.7.2 Despesas Líquidas com Pessoal

Em 2021, em atenção às recomendações formuladas por esta Corte de Contas em exercícios anteriores, a CGE procedeu à inclusão, dentre as despesas de pessoal, dos valores destinados à remuneração dos empregados de organizações da sociedade civil que atuam sob contrato de gestão e cujas atribuições funcionais caracterizam o desempenho de atividades-fim da própria Administração, conforme determina a Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020, editada pela Secretaria do Tesouro Nacional, que substituiu a Portaria STN nº 233/19, mantendo, porém, as determinações nela consignadas, com exceção do prazo estabelecido para que a União, os Estados e os municípios passem a observá-las: a adequação dos contratos de gestão foi prorrogada para 2021 e o cômputo das respectivas despesas entre as de pessoal, para 2022. Entretanto, em recente decisão, proferida no âmbito do Processo SEI nº 8508/2021-99³⁵, para cuja relatoria fui designado, este Tribunal alterou seu posicionamento sobre a matéria, passando a considerar indevida a equiparação entre os valores atribuídos a profissionais engajados na execução de contratos de gestão e os destinados à cobertura de ajustes de terceirização de mão-de-obra, nos termos do que dispõe o art. 18, parágrafo 1º, da LRF³⁶, de modo que, independentemente do resultado da proposta legislativa que tenciona cancelar a portaria (Decreto Legislativo nº 333/2020), esta Corte não exigirá dos entes submetidos a sua ação fiscalizatória a observância das respectivas disposições. Pela relevância da questão, entendo pertinente

³⁵ Plenário, sessão realizada em 27-04-2022.

³⁶ **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".



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



reproduzir na íntegra o voto que proferi na ocasião, a fim de conferir maior publicidade aos fundamentos subjacentes à nova posição assumida pelo TCESP:

2.1 As Portarias mencionadas promovem a equiparação, para fins de apuração das despesas de pessoal, entre os contratos de gestão e os de terceirização de mão-de-obra, que se referem à substituição de servidores ou empregados públicos, nos termos do disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, sem embargo do respeito que os posicionamentos técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional invariavelmente inspiram, parece-nos que tal interpretação não merece prosperar. Isto porque os contratos de gestão caracterizam-se, sobretudo, como mecanismos de fomento, destinados a estimular instituições privadas sem fins lucrativos, qualificadas como organizações sociais, a prestarem serviços de interesse social, em áreas cuja atuação direta do Poder Público, por meio de seus próprios servidores, não exclui a participação de agentes privados, ainda que motivados por interesses estritamente econômicos. Nos contratos de gestão, a Administração não efetiva uma transação de natureza comercial e, tampouco, confia a terceiros incumbências que, necessariamente, deveriam ser assumidas por servidores ou empregados públicos, limitando-se a conceder os meios para que determinadas entidades, submetidas voluntariamente a condições específicas, concretizem os objetivos que motivaram sua criação – os quais coincidem, forçosamente, com finalidades que compete ao Estado perseguir, sem que, para tanto, seja obrigado a executar diretamente, sem o concurso de terceiros, as respectivas ações.

2.2 Nesse sentido, por corresponder à materialização de atividade de fomento, os contratos de gestão não operam propriamente a substituição da Administração Pública. A despeito de seu caráter sinalagmático – característica que, inclusive, os distanciam da figura do convênio –, tais instrumentos conferem concretude à conjugação de esforços entre o Estado e as organizações sociais, atuando de maneira justaposta, com vistas ao alcance de fins compartilhados. O sentido almejado pelo modelo não é o da subtração, onde os espaços de um são necessariamente ocupados pelo outro, em um jogo de soma zero; a ideia-força que impulsiona a celebração de ajustes dessa natureza é a de adição e compartilhamento de responsabilidades. Conforme leciona Grotti, “As atividades que exercem [as organizações sócias] não são serviços públicos, mas são atividades de interesse público que o Estado se limita a fomentar. É uma atividade paralela ao Estado; ou seja, é uma atividade paraestatal”.

2.3 Além disso – e talvez ainda mais relevante –, admitir que a atuação dessas entidades, independentemente de sua área de



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



especialização, caracteriza substituição de mão-de-obra, nos termos do já referido art. 18, § 1º, da LRF, implica rechaçar, inevitavelmente, os pressupostos e os objetivos que animaram a reforma do aparelho de Estado dos anos noventa. As alterações legislativas e os planos gerenciais introduzidos no período visaram a, em grande medida, redefinir os princípios que orientavam a intervenção estatal na economia e na realidade social, com vistas à superação da severa crise fiscal enfrentada pelo Estado brasileiro no período, além de imprimir níveis crescentes de eficiência, eficácia e efetividade aos programas e às ações governamentais. Um dos pilares que sustentaram a proposta elaborada pelo Governo Federal, engendrada à luz da perspectiva de que a atuação estatal deve ocorrer apenas quando outros mecanismos regulatórios, mais espontâneos e menos onerosos, revelarem-se incompatíveis com a satisfação do interesse público, foi justamente a celebração de parcerias com entidades não estatais, sem fins lucrativos, exclusivamente dedicadas à promoção do bem-estar social, visando à gestão e execução de serviços em áreas infensas – algumas delas por expressa previsão constitucional – a regime de monopólio pelo Poder Público. Destarte, a opção por esse tipo de arranjo, em que a prestação de serviços por meio de servidores ou empregados públicos é preterida em favor da transferência dos respectivos encargos para entidades da sociedade civil – cujas operações, liberadas de parte das restrições que caracterizam o regime jurídico administrativo, tendem a imprimir (ao menos em tese) maior eficiência à aplicação dos recursos públicos, sem prejuízo da qualidade do atendimento oferecido à população –, constitui forma distinta de atuar da Administração Pública, que expressa, em última instância, uma determinada concepção do papel do Estado e das formas de administrá-lo: ao invés da definição exaustiva e do monitoramento constante das normas e procedimentos que disciplinam a conduta dos agentes públicos, o controle dos resultados e dos benefícios proporcionados pelas ações e programas de governo; no lugar da prestação direta de serviços públicos, a concessão de estímulos para que organizações não estatais o façam. Sob tal perspectiva, não nos parece correta a interpretação que considera os contratos de gestão uma modalidade de terceirização de mão-de-obra, que substitui servidores ou empregados públicos por profissionais vinculados a entidades privadas. Ora, seguindo a lógica subjacente às reformas que introduziram, no ordenamento jurídico brasileiro, as organizações sociais e o contrato de gestão, entre outras inovações administrativas, temos que, reunindo as entidades da sociedade civil, que não almejam lucros, condições de se desincumbirem satisfatoriamente de diversos serviços de interesse social, proporcionando (em tese) tanto redução de custos quanto elevação da qualidade no atendimento, o Poder Público deve restringir sua atuação à disponibilização dos meios indispensáveis para que



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



assumam, de fato, essas incumbências – sem prejuízo, evidentemente, do controle dos resultados obtidos –, mobilizando pessoal próprio apenas para o desenvolvimento de atividades que, em razão de sua própria natureza ou por limitações de mercado, não podem ser confiadas a agentes privados.

2.4 Portanto, reitero: o recurso aos contratos de gestão, assim como a outras formas de parcerias criadas pelas reformas da década de noventa do século passado, não caracterizam, em absoluto, a terceirização da mão-de-obra engajada na prestação de serviços públicos essenciais, mas exprimem uma nova dimensão da atuação estatal, centrada antes na celebração de parcerias e no recurso a expedientes indiretos e menos dispendiosos de promoção do interesse público, como a atividade de fomento. Não por outra razão, entendo que os recursos destinados à remuneração dos profissionais das organizações sociais, que celebram com o Poder Público contrato de gestão, não devem ser somados aos valores que integram o cômputo das despesas de pessoal da Administração mesmo quando os serviços de que foram incumbidas permaneciam, até então, sob gestão de órgãos ou entidades da Administração Indireta. Assim, por exemplo, a atribuição a uma OSS da responsabilidade pelas operações de um hospital público já existente, cujos atendimentos eram realizados por servidores públicos da autarquia a quem competia, anteriormente, administrá-lo, não encerra a privatização do equipamento e, tampouco, a substituição destes profissionais pelos vinculados à entidade. O contrato de gestão traduz uma forma diversa de o Estado assegurar a continuidade da prestação dos serviços disponibilizados pelo hospital e, por conseguinte, a observância dos direitos a cuja satisfação se destinam. O ponto central, para a finalidade aqui discutida, não é alteração da pessoa jurídica com quem os funcionários encarregados dos atendimentos mantêm vínculo laboral, mas a maneira como o Poder Público assegura o cumprimento de suas responsabilidades na área: não mais mediante a mobilização de pessoal próprio, mas pelo fomento a entidades sem fins lucrativos que detêm os predicados necessários para a assunção do encargo.

2.5 Destaco que admitir a interpretação subjacente às referidas Portarias da STN implicaria – ao menos à luz do entendimento pacificado desta Corte a respeito da matéria – uma incongruência aparentemente insuperável. Com efeito, a jurisprudência da Casa considera que contratações destinadas unicamente a disponibilizar profissionais para a substituição de servidores cujas incumbências traduzem o cumprimento de atividades-fim confiadas à Administração Pública ofendem o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Entretanto, sensível à inegável dificuldade enfrentada pela maioria dos municípios de médio e pequeno portes do Estado para contratar médicos – em razão, sobretudo, da incompatibilidade entre a remuneração oferecida,



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



limitada pelo subteto municipal, e os salários percebidos pela categoria no mercado –, este Tribunal tem relevado a contratação de empresas cujos préstimos se limitam à mobilização dos profissionais indispensáveis à operação de UBSs e, eventualmente, outros estabelecimentos de saúde, exigindo, porém, a inclusão dos valores desembolsados pela Administração entre as despesas de pessoal do respectivo ente federativo, por força do disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, tal circunstância não figura entre os pressupostos que fundamentam a opção política pelo privilegiamento das parcerias com entidades da sociedade civil. Os contratos de gestão não respondem aos obstáculos enfrentados pela Administração para contratar indivíduos de qualquer categoria profissional, nem constituem solução temporária, com vigência limitada ao período necessário à realização de concurso público para preenchimento dos cargos vinculados às unidades de serviço confiadas às organizações sociais. Nesse contexto, considerar que ajustes dessa natureza operam a substituição de servidores e empregados públicos, mediante terceirização de mão-de-obra, implica inescapavelmente reconhecer a incompatibilidade do instituto com o já referido dispositivo da Carta Magna (art. 37, inciso II) – hipótese que, todavia, deve ser liminarmente rechaçada, tendo em vista que a Suprema Corte do país reconheceu, no julgamento ADI nº 1.923, a constitucionalidade dos artigos correspondentes da Lei Federal nº 9.637/08. Ou seja, a recusa do comando veiculado pelas Portarias do STN decorre, outrossim, de um esforço de harmonização do arcabouço normativo que disciplina os contratos de gestão – e as entidades autorizadas a celebrá-lo – em face dos dispositivos da Lei Maior que traçam as balizas fundamentais da Administração Pública.

2.6 Além disso, é importante observar que as disposições tanto da Lei Federal quanto da que regula esses institutos no Estado de São Paulo reverberam a preocupação dos legisladores em afastar a incidência do regime jurídico administrativo sobre a atuação das OSs, de modo a evitar a formação de zonas de indistinção entre essas pessoas jurídicas e os órgãos e entidades que integram a Administração Indireta. Da mesma forma, e por extensão, o claro intento em caracterizá-las como figuras estranhas ao Estado, preservando, para todos os efeitos, a irreduzível alteridade que as distinguem das organizações estatais, a despeito da convergência de objetivos que as animam – e constitui o fundamento das parcerias que celebram entre si –, expressa, igualmente, o desiderato de impedir que as operações das OSs deem ensejo às consequências jurídicas que decorrem da condição e, especialmente, da atuação dos órgãos e entidades da Administração. A esse respeito, considero relevante reproduzir excerto da mensagem do Governador, que acompanhou o ofício de encaminhamento à Assembleia Legislativa do projeto que culminou na aprovação da Lei Complementar nº 846/98:



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Inexistirá, nas organizações sociais, participação direta do poder Público estadual nos seus órgãos diretos para evitar a atração dessas entidades para o âmbito da Administração Indireta, com a incidência, cedo ou tarde, do plexo normativo que, minuciosamente, regula a gestão descentralizada de serviços e atividades públicas. (p. 2).

No mesmo sentido, no parecer que trata das emendas apresentadas ao projeto, no trecho que versa especificamente sobre a de nº 34, que propôs a sujeição dos estípidios percebidos pelos dirigentes e empregados das organizações sociais ao teto remuneratório dos deputados estaduais, lê-se:

A finalidade precípua do projeto em tela é a de desvincular parte das ações e serviços de saúde do funcionalismo público. Ora, na medida em que se estabelece uma analogia entre as organizações sociais e os serviços públicos, gera-se uma situação que contraria, basicamente, a filosofia da propositura (p. 19/20).

As Portarias em análise incorrem justamente na vedação que a Lei buscou, a todo custo, afastar. Com efeito, a equiparação dos funcionários dessas entidades a servidores ou empregados públicos, para fins de apuração das despesas de pessoal do respectivo ente federativo contratante, afronta, nos termos empregados pelo relator da matéria no Legislativo paulista, a “filosofia da propositura”.

2.7 Por fim, entendo pertinente destacar que sequer o objeto dos contratos de gestão coincide com os de terceirização de mão-de-obra, ainda que as organizações sociais não concorram, nos primeiros, com recursos financeiros, instalações ou qualquer outro insumo material indispensável ao funcionamento do estabelecimento de cuja gestão são investidas. Com efeito, nesse tipo de ajuste, a entidade parceira mobiliza os profissionais necessários a todas as operações que asseguram o funcionamento da unidade, envolvendo tanto os diretamente incumbidos do serviço que corresponde à atividade-fim confiada à Administração quanto os responsáveis pelas atividades de suporte gerencial e/ou administrativo. Nesse sentido, pode-se afirmar que o objeto do contrato de gestão é a operação de um ou mais equipamentos públicos, e não exatamente a prestação de um serviço específico. Dito de outro modo, o instrumento não pactua um determinado número de procedimentos médicos (por exemplo) – ainda que estabeleça metas quantitativas cujo atendimento condiciona o quantum repassado à OS responsável –, mas a operação integral do estabelecimento onde eles ocorrem. Assim, o ente contratante objetiva não apenas a disponibilização de médicos, mas o aporte da expertise gerencial da contratada, que se expressa na organização dos insumos necessários para o atendimento da população, abarcando cada aspecto das operações do equipamento (inclusive dos não especificados no plano de trabalho), desde a ordenação do espaço até à definição dos procedimentos de inteiração



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



profissional entre os integrantes das equipes. Nesse sentido, pode-se afirmar que o principal benefício visado pelos contratos de gestão é a eficiência e a efetividade que o know-how da organização social, favorecida pela inobservância de parte das injunções que caracterizam o regime jurídico administrativo, é capaz de conferir à aplicação dos recursos públicos destinados ao ajuste.

Já o objeto dos contratos de terceirização é, justamente, a mão de obra necessária para a prestação de determinado serviço (incluindo, eventualmente, os insumos necessários para executá-lo, como ocorre, por exemplo, nos contratos de terceirização dos serviços de vigilância e limpeza prediais), cuja organização permanece sob responsabilidade direta da Administração. Assim, para as empresas de saúde contratadas por Prefeituras municipais, por exemplo, basta assegurar que os médicos especificados no ajuste estejam a postos no horário definido pela Administração e cumpram integralmente suas respectivas jornadas de trabalho, não lhes recaindo qualquer responsabilidade se o período em que permanecem em atuação não corresponde ao de maior afluxo de pacientes à unidade, ou qualquer outro aspecto relacionado à organização da unidade e do serviço.

2.8 Ressalto, por fim, que tal posicionamento não constituirá obstáculo para que esta Corte de Contas proceda à inclusão, entre os dispêndios com pessoal, dos valores destinados a contratos de gestão comprovadamente celebrados com o dissimulado e exclusivo propósito de realizar a substituição de servidores públicos cujas atribuições envolvem a execução de atividades-fim da Administração, ignorando todas as demais particularidades que caracterizam e justificam o recurso a esse tipo de instrumento, tal como constatado no ajuste tratado no TC-005758.989.18, conforme expresso nos seguintes excertos:

1. RELATÓRIO

(...)

Na sequência, assinalou que a Prefeitura não estabeleceu quais serviços seriam prestados, tendo fixado apenas o quantitativo dos profissionais disponibilizados pela entidade (médicos generalistas – PSF; técnicos de enfermagem; enfermeiros; auxiliar de consultório dentário). Desse modo, entendeu que o contrato tratava de mera intermediação de mão de obra, já que, além do quadro de pessoal do Executivo dispor de cargos vagos criados para esses profissionais da saúde, os contratados desempenhavam suas funções nas dependências das Unidades Básicas de Saúde, utilizando de toda a estrutura e insumos do município. Ademais, ficou comprovado que o aluguel dos imóveis utilizados pelo IAGES para prestação dos serviços era pago pela Prefeitura. Concluiu, assim, que a “contratação de pessoal por intermédio de empresa para prestação de serviços médicos para realização de



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



atividades fim da Administração [violava o] art. 37, II, da Constituição Federal, e [configurava] burla à Lei de Responsabilidade Fiscal”.

(...)

2. VOTO

(...)

2.3 A falha relativa à intermediação de mão de obra em detrimento da realização de concurso público, em desrespeito à Constituição Federal e com o fito de afastar a incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal, remanesce nos autos e corrobora o juízo de reprovação.

2.9 Por essas razões, voto no sentido de que, caso não prevaleça o Decreto Legislativo nº 333/2020, do Senado Federal, que sustou a Portaria STN nº 377/2020, esta Corte de Contas, ainda assim, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais, prossiga não considerando, entre as despesas de pessoal de seus jurisdicionados, a parcela dos recursos transferidos a organizações sociais destinada a remunerar os profissionais a elas vinculados que se empenharem no cumprimento de obrigações assumidas no âmbito de contratos de gestão.

Diante disso, entendo indispensável excluir do total informado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento os montantes destinados a tal finalidade, que totalizaram R\$ 3.713.120 mil, ou seja: 3,58% das despesas brutas do gênero. Além destes, a apuração do cumprimento do disposto no art. 19, II, da LRF reclama, ainda, como já mencionado anteriormente, a subtração dos recursos empregados no custeio das finalidades discriminadas no parágrafo 1º desse mesmo dispositivo, que abarcam os dispêndios com indenizações decorrentes de demissão e programas de incentivo ao desligamento voluntário de servidores e empregados públicos; desembolsos derivados de decisões judiciais; dispêndios relativos a obrigações constituídas em períodos anteriores, embora adimplidas no exercício analisado; despesas com inativos e pensionistas sustentadas pelo produto das contribuições vertidas pelos próprios segurados; e as transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do respectivo regime de previdência. Adicionalmente, com exceção dos recolhidos pelas Fundações do Estado, foram deduzidos os valores destinados ao PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), em atendimento à Deliberação do Tribunal Pleno (TC-A-023996/026/15)



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



de 09 de dezembro de 2015; e, finalmente, as pensões especiais (inclusive as de caráter indenizatório, concedidas por legislação específica), que passaram a ser registradas no grupo 33 (outras despesas correntes), em conformidade com o que determina Portaria Interministerial nº 163/01, e não mais no grupo 31 (pessoal e encargos), como procedido até 2019. Os resultados de tais operações encontram-se indicados na tabela seguinte.

Vale registrar ainda que, para fins meramente informativos, em atendimento às determinações da Nota Técnica SDG nº 150 de 16-09-2019 e da Deliberação tomada nos autos do processo TC-A 007019/026/19³⁷, a tabela apresenta a apuração das despesas de pessoal “com a inclusão dos recursos do FUNDEB” na Receita Corrente Líquida – RCL (COLUNA 2), com o intuito de observar se o eventual desrespeito ao limite fixado pelo art. 19, inciso II, da LRF, seria revertido mediante a adoção de tal procedimento.

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	3.713.120	3.713.120

³⁷ 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.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



forma indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)		
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 (Disp. 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.

Destarte, as despesas líquidas com pessoal realizadas em 2021 totalizaram R\$ 72.438.302, montante que corresponde a 36,80% da RCL apurada no período, percentual significativamente inferior, inclusive, ao patamar de alerta fixado pelo art. 59, § 1º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (44,10%).

Em comparação com o total apurado no exercício anterior, R\$ 74,99 bilhões, as despesas do gênero experimentaram um recuo nominal de 3,40% e, à luz do índice de inflação acumulado nos doze meses considerados, medido pelo IBGE (IPCA), queda real de 12,23%. Registro, ainda, que a significativa diminuição da participação das despesas do gênero no conjunto total dos dispêndios efetuados pelo Governo do Estado, que passou de 45,50% para 36,80%, resulta, majoritariamente, da expressiva elevação das receitas arrecadadas no exercício, que como já indicado anteriormente, superou a casa dos 20%.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



9.7.3 Terceirização de Mão-de-Obra em Atividades-fim da Administração

Entretanto, há evidências consistentes de que o total indicado acima não reflete, de maneira fidedigna, o montante destinado à cobertura das despesas a que alude o art. 18 da LRF, em razão da inexistência de controles efetivos sobre os ajustes de terceirização de mão-de-obra, firmados pelo Governo do Estado, cujos objetos envolvam a transferência para os empregados das contratadas da execução de atividades-fim confiadas à Administração. A questão foi objeto de minuciosa análise, pela primeira vez, no exercício anterior, dando origem ao relatório inserido no evento 411.6 do TC-005866.989.20, intitulado “Panorama Geral da Contratação de Serviços Terceirizados e das Parcerias Firmadas com o Terceiro Setor”. As principais conclusões do trabalho encontram-se sintetizadas nos tópicos abaixo:

- A CGA, órgão do controle interno do Estado, responsável pelo monitoramento dos contratos de serviços terceirizados celebrados tanto pela Administração Direta quanto pela Indireta, não detém as informações necessárias para o cumprimento adequado de tal incumbência. Além disso, inexistem garantias de que o sistema de controle utilizado pelo órgão reúna informações sobre todas as contratações do gênero formalizadas pelo Executivo estadual;
- As informações fornecidas pela CGA a respeito da quantidade de contratos de terceirização vigentes, assim como os valores totais envolvidos, não coincidiam com os números transmitidos pelos órgãos e entidades a quem os serviços eram prestados: de acordo com a primeira, encontravam-se em execução 9.570 ajustes desse tipo, totalizando R\$ 46,51 bilhões; de acordo os demais, as avenças limitavam-se a 7.891, com cifras que somavam R\$ 39,38 bilhões;
- Os órgãos e entidades beneficiados pelos serviços ignoram, em regra, a quantidade de funcionários de outras empresas que atuam em suas dependências, por considerarem que os respectivos ajustes não



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



caracterizam propriamente contratação de mão-de-obra, mas apenas de prestação de serviços, a despeito do elevado número de ações judiciais em curso que reclamam a responsabilização solidária do Estado em razão da inobservância, pelas contratadas, dos direitos trabalhistas de seus empregados;

- As informações fornecidas ao Sistema AUDESP (fase III), que deveriam abarcar os atos normativos de criação de cargos, a especificação das respectivas atribuições, os históricos de vagas, o quadro de pessoal e lotação de servidores e empregados públicos, encontravam-se amplamente incompletas, dificultando a identificação de similaridades entre as atividades desempenhadas por funcionários das contratadas e as incumbências cometidas a ocupantes de cargos e funções públicas;
- Foram identificados 482 contratos, celebrados tanto pela Administração Direta quanto pela Indireta, cujos objetos mantinham estreita correspondência com a atividade finalística dos órgãos e entidades contratantes e que, por essa razão, deveriam ser contabilizados em elemento de despesa próprio de outras despesas de pessoal (tais ajustes somavam R\$ 1,78 bilhão);
- O valor de parte das avenças analisadas representava mais de 300% da despesa com pessoal próprio dos órgãos e entidades estatais contratantes, diferença coerente com a percepção de que tais ajustes promovem, ainda que não exclusivamente, a substituição de servidores e empregados públicos cujas atribuições envolvem a execução de atividades-fim da Administração;

Os trabalhos de monitoramento realizados em 2021 indicaram a persistência de todas as irregularidades constatadas no exercício anterior, sem que o Governo do Estado tenha introduzido qualquer medida idônea para identificar – e registrar adequadamente – atividades confiadas a empresas



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



terceirizadas que correspondam à hipótese estabelecida pelo art. 18, § 1º, da LRF³⁸.

Considerando apenas o Departamento Estadual de Trânsito do Estado – DETRAN/SP, órgão selecionado em 2021 para aprofundamento das análises, a fiscalização identificou nove ajustes do gênero cujos objetos envolvem, aparentemente, o desempenho por empregados das contratadas de atribuições que, além de estreitamente associadas à satisfação das respectivas finalidades institucionais, coincidem com as atribuições cometidas ao cargo de Oficial Estadual de Trânsito. Ainda segundo a DCG, os valores destinados a tais avenças totalizaram, apenas em 2021, aproximadamente R\$ 13,5 milhões, sugerindo que a apuração de situações equivalentes nos demais os órgãos e entidades que integram a Administração, assim como o registro contábil adequado das importâncias correspondentes, tendem a produzir impactos de grande envergadura na apuração das despesas totais com pessoal do Estado – quiçá elevando-as para além do limite fixado pela Lei Fiscal. Nessas circunstâncias, incontornável a reedição das recomendações veiculadas pelo Parecer Prévio relativo às contas do exercício anterior.

9.8 TRANSPARÊNCIA

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 48, traz determinações visando à 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



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

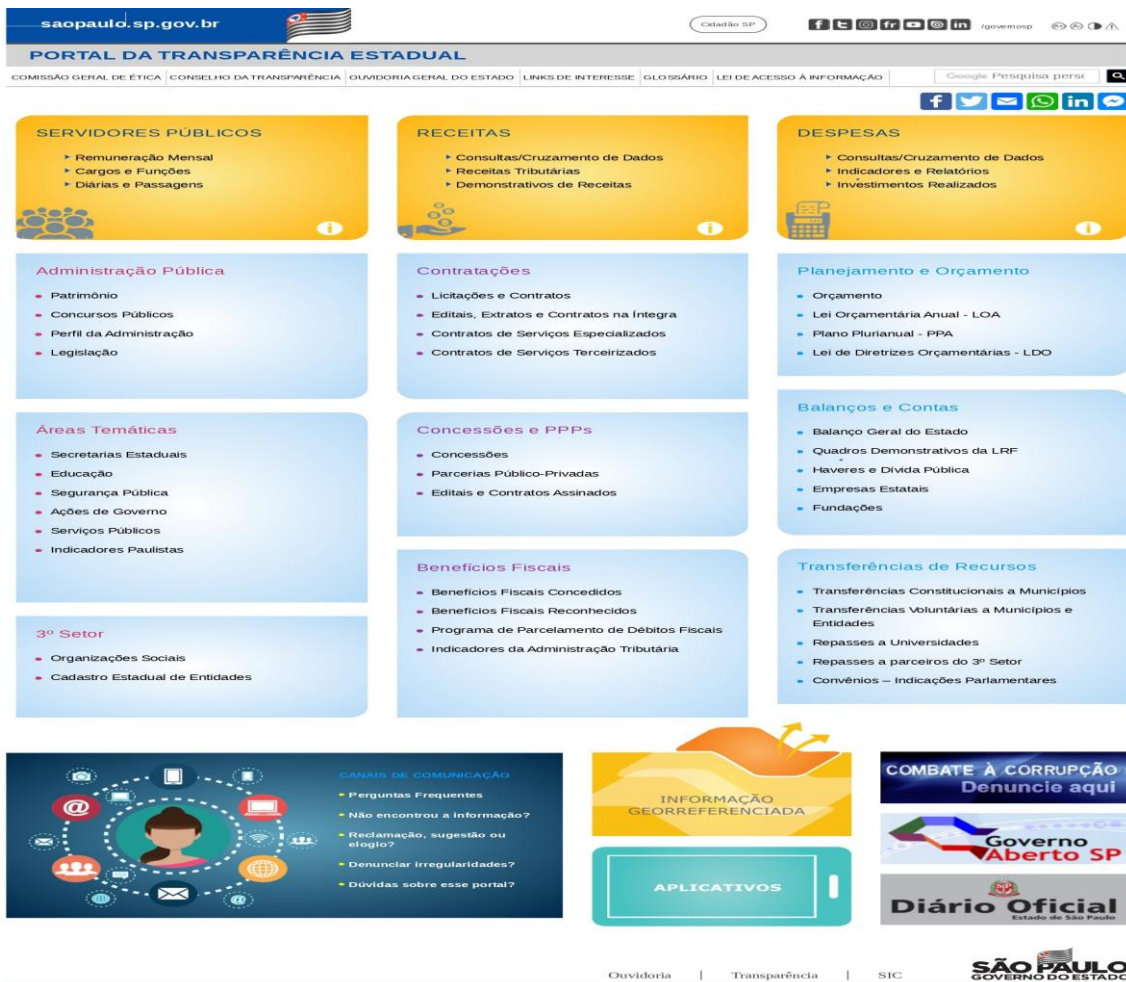
O Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos podem ser encontrados no portal <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao>, que reúne ainda as prestações de contas do Governo do Estado e os links que dão acesso aos relatórios e os pareceres correspondentes elaborados por este Tribunal.

Ademais, a lei de acesso à informação³⁹, 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, injunção para cuja satisfação o Governo do Estado mantém o Portal da Transparência Estadual. Consultas, esclarecimentos e dúvidas sobre a Administração Pública podem ser solicitados pelos cidadãos no sistema “fale conosco” disponibilizado nesse endereço eletrônico⁴⁰.

Figura 1 – Portal Transparência Estadual

³⁹ Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011.

⁴⁰ <http://www.transparencia.sp.gov.br/>. Acesso em 08/04/2022.



saopaulo.sp.gov.br

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA ESTADUAL

COMISSÃO GERAL DE ÉTICA | CONSELHO DA TRANSPARÊNCIA | OUVIDORIA GERAL DO ESTADO | LINKS DE INTERESSE | GLOSSÁRIO | LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Google Pesquisa por: []

SERVIDORES PÚBLICOS

- Remuneração Mensal
- Cargos e Funções
- Diárias e Passagens

RECEITAS

- Consultas/Cruzamento de Dados
- Receitas Tributárias
- Demonstrativos de Receitas

DESPESAS

- Consultas/Cruzamento de Dados
- Indicadores e Relatórios
- Investimentos Realizados

Administração Pública

- Patrimônio
- Concursos Públicos
- Perfil da Administração
- Legislação

Contratações

- Licitações e Contratos
- Editais, Extratos e Contratos na Íntegra
- Contratos de Serviços Especializados
- Contratos de Serviços Terceirizados

Planejamento e Orçamento

- Orçamento
- Lei Orçamentária Anual - LOA
- Plano Plurianual - PPA
- Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Áreas Temáticas

- Secretarias Estaduais
- Educação
- Segurança Pública
- Ações de Governo
- Serviços Públicos
- Indicadores Paulistas

Concessões e PPPs

- Concessões
- Parcerias Público-Privadas
- Editais e Contratos Assinados

Balancos e Contas

- Balanco Geral do Estado
- Quadros Demonstrativos da LRF
- Haveres e Dívida Pública
- Empresas Estatais
- Fundações

3º Setor

- Organizações Sociais
- Cadastro Estadual de Entidades

Benefícios Fiscais

- Benefícios Fiscais Concedidos
- Benefícios Fiscais Reconhecidos
- Programa de Parcelamento de Débitos Fiscais
- Indicadores da Administração Tributária

Transferências de Recursos

- Transferências Constitucionais a Municípios
- Transferências Voluntárias a Municípios e Entidades
- Repasses a Universidades
- Repasses a parceiros do 3º Setor
- Convênios – Indicações Parlamentares

CANAL DE COMUNICAÇÃO

- Perguntas Frequentes
- Não encontrou a Informação?
- Reclamação, sugestão ou elogio?
- Denunciar irregularidades?
- Dúvidas sobre esse portal?

INFORMAÇÃO GEORREFERENCIADA

COMBATE À CORRUPÇÃO Denuncie aqui

GOVERNO ABERTO SP

APLICATIVOS

Diário Oficial Estado de São Paulo

Ouvidoria | Transparência | SIC

SÃO PAULO GOVERNO DO ESTADO

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



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



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, órgão com natureza consultiva, a quem compete propor diretrizes, metodologias, mecanismos e procedimentos voltados ao incremento da transparência institucional no âmbito das políticas públicas desenvolvidas pela Administração estadual, visando à prevenção de desvios de recursos, à salvaguarda da moralidade pública e ao recrudescimento da eficiência e da eficácia da gestão⁴¹.

Tal colegiado deve ser composto por oito representantes do Poder Executivo e seis da sociedade civil, três dos quais vinculados a entidades não governamentais e três cidadãos com reputação ilibada e notório conhecimento sobre os temas tratados. Devem participar ainda das respectivas 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 outros⁴².

As sessões do Conselho, durante o exercício de 2021, foram realizadas por meio de plataformas virtuais, 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 o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) publica o *Ranking* da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. O levantamento é realizado desde 2019 pelo Tesouro Nacional com o intuito de estimular a melhoria da qualidade e da consistência dos dados fiscais e contábeis produzidos pelos entes da Federação⁴³. De acordo com o órgão, a avaliação

⁴¹ Art.14 do Decreto nº 61.175, de 18 de março de 2015.

⁴² Art.15 do Decreto nº 61.175, de 18 de março de 2015.

⁴³ Disponível em: <https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/estados>. Acesso em 29/04/2022.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



da qualidade da informação de 2021, que analisa os dados de 2020, foi dividida em quatro dimensões:

- 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* o cálculo da pontuação de cada ente resultava da soma das notas obtidas por dimensão, de acordo com 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 2021, o sistema alterou a metodologia⁴⁴ de ranqueamento, optando por um modelo simplificado de percentual de acertos. Ou seja, a posição final na classificação geral decorre diretamente da proporção de exigências satisfeitas. Para ser possível a comparação, o *Ranking* de 2020 foi recalculado com base no percentual de acertos. Em 2021, São Paulo situou-se na 24ª posição, com a nota 71,83 (nível “D” do Indicador da Qualidade da Informação Contábil – ICF)⁴⁵, acima apenas dos Estados do Maranhão, Roraima e Amapá.

Segue abaixo a lista do *Ranking* da Transparência:

⁴⁴ Disponível em: <https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/metodologia>. Acesso em 03/05/2022.

⁴⁵ Uma das inovações introduzidas no *Ranking* Sinconfi de 2021 foi a criação do Indicador da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal no Siconfi (ICF). Com base no percentual de acertos, são atribuídas notas para o desempenho dos entes no *Ranking*, com 5 níveis que vão da letra A_{icf} até a letra E_{icf}. O conceito A_{icf} no indicador de Qualidade da Informação Contábil e Fiscal no Siconfi (ICF) atribui notas para o desempenho dos entes com base no percentual de acertos, com cinco níveis que vão de A_{icf} até E_{icf}, sendo o maior conceito (A_{icf}) atribuído a entes que tiveram mais do que 95% das informações avaliadas como corretas e o menor (E_{icf}) àqueles com conformidade abaixo de 65% nos dados avaliados.

Tabela 35 – 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
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



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Estado	Posição Ranking	Pontos	Percentual de acertos	DIM-I (1)	DIM-II (2)	DIM-III (3)	DIM-IV (4)	Nota ICF
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 principais motivos da baixa colocação do Estado de São Paulo no Ranking, conforme visto no relatório técnico de instrução⁴⁶ da “aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)”, foi o registro contábil equivocado das retenções e retorno dos recursos do FUNDEB, tanto em nível orçamentário quanto 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.

A tabela a seguir demonstra 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 36 – Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal Estadual

Estado	Dimensão	Código de Verificação	Descrição da Verificação	Pontuação
--------	----------	-----------------------	--------------------------	-----------

⁴⁶ TC-005044.989.21 – Acessório 2 – Acompanhamento da aplicação no ensino.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



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 SICONFI não considerou, nem mesmo parcialmente, os dados enviados pelo Executivo estadual, relativos às variações patrimoniais (aumentativa e diminutiva) proporcionadas pelo FUNDEB, como também os registros orçamentários de entrada e destinação dos recursos do Fundo, por estarem fora do padrão normatizado. Destarte, indispensável que o Governo do Estado promova as adaptações necessárias, de acordo com as diretrizes traçadas pelo Tesouro Nacional.

10 APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE

10.1 INTRODUÇÃO

De acordo com o artigo 212 da Constituição Federal⁴⁷, os recursos destinados anualmente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) devem totalizar nunca menos de 25% das receitas resultantes de impostos auferidas por Estados e municípios, compreendidas as provenientes de transferências. A estipulação de um limite mínimo de aplicação na área pela Carta Magna, entretanto, não constitui obstáculo para que os entes federativos vinculem, por meio de suas Leis Fundamentais, frações ainda maiores do

⁴⁷ 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.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



produto de sua arrecadação ao financiamento das respectivas redes de ensino, assim como de outros programas e ações especificamente concebidos para a promoção da Educação pública⁴⁸. Além de manifestação da autonomia reconhecida aos entes subnacionais pelo pacto federativo, a medida expressa a relevância atribuída pelos legisladores originários às políticas do setor como meio privilegiado para o desenvolvimento da cidadania e a satisfação dos demais objetivos que fundamentam a República brasileira. Não por outra razão, a Constituição do Estado de São Paulo estabeleceu, em seu artigo 255⁴⁹, a obrigatoriedade da aplicação anual de, pelo menos, trinta por cento das receitas resultantes de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, “na manutenção e desenvolvimento do ensino público”.

O caráter multidimensional dos termos “ensino” e “educação”, assim como a miríade de atividades que, direta ou indiretamente, podem favorecê-los, requerem, por conseguinte, a especificação dos dispêndios que devem ser considerados para a apuração do cumprimento dos referidos mandamentos constitucionais. Tal exigência foi satisfeita pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/96), cujo artigo 70 relaciona, em seus incisos, as despesas admitidas como “manutenção e desenvolvimento do ensino” – desde que “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”:

- Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

⁴⁸ A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – LDB faz menção expressa a tal possibilidade: “Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público”.

⁴⁹ Artigo 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.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Complementarmente, a fim de obstar controvérsias acerca da admissibilidade de dispêndios associados a atividades que, embora destinadas à satisfação de outras finalidades, ostentam características que as aproximam, apenas do ponto de vista de sua manifestação exterior, das ontologicamente ordenadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, o artigo seguinte da LBD (art. 71) discriminou expressamente diversas delas, vedando, por consequência, a inclusão das respectivas despesas entre as consideradas para fins de apuração do cumprimento do limite mínimo de aplicação na área:

- 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;
- Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- Formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- Pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ausentes de ambos os dispositivos e, portanto, não expressamente excluídos do conjunto de ações que concorrem para a promoção da educação pública, a cobertura de déficits financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS e o pagamento de benefícios previdenciários a profissionais que, quando do ingresso na inatividade, atuavam nos respectivos sistemas de ensino, passaram a ser contabilizados por inúmeros entes federativos como despesa do setor, impulsionados, aparentemente, menos pela convicção de que esse tipo de destinação se amoldava a qualquer das hipóteses fixadas pelo art. 70 da LDB, e mais pelo anseio de liberar recursos para fazer frente a suas crescentemente onerosas obrigações previdenciárias, responsáveis, em geral, pela absorção de frações cada vez maiores do orçamento dos entes diretamente responsáveis pelos proventos de seus ex-servidores. No Estado de São Paulo, especificamente, a prática amparou-se, a partir de 2007, no disposto no art. 26, inciso I, da Lei Complementar nº 1.070/07⁵⁰, segundo o qual:

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;

Entretanto, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5.719/SP, ocorrido na Sessão Plenária de 18-08-2020 (com trânsito em julgado em 22-09-2020), o Supremo Tribunal Federal – STF acolheu parcialmente o pedido formulado pelo impetrante (o Procurador-Geral da República), declarando a inconstitucionalidade tanto material quanto formal do referido comando, além

⁵⁰ Dispõe sobre a criação da SÃO PAULO PREVIDÊNCIA - SPPREV, entidade gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos - RPPS e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo – RPPM.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



de reconhecer a nulidade, sem redução de texto, do art. 27 do mesmo Diploma⁵¹, a fim de afastar peremptoriamente a inclusão dos valores consagrados à finalidade referida em tal dispositivo – a cobertura de eventuais insuficiências financeiras dos regimes próprios de previdência do Estado (RPPS e RPPM) – do cômputo do “percentual de investimento mínimo em educação do artigo 212 da Carta Magna”.

Do ponto de vista formal, a inconstitucionalidade decorre da incursão do legislador estadual em matéria reservada privativamente à União, a quem compete editar, com exclusividade, normas gerais concernentes às diretrizes e bases da Educação nacional⁵²⁵³, tendo em vista que, admitida a fixação de disposições divergentes sobre o tema pelos demais entes federativos, restariam severamente ameaçados – senão definitivamente obliterados – os desideratos de integração e equalização das oportunidades educacionais em todo o território nacional, presentes em diversos dispositivos constitucionais. Sob perspectiva material, a inclusão de despesas de natureza previdenciária entre as da Educação, sob qualquer pretexto, contraria o artigo 212 da Carta Magna, que constitui o único parâmetro válido para aferição da admissibilidade das normas veiculadas pelos artigos 26, inciso I, e 27 da LC nº 1.010/07. Além disso, tais dispositivos encerram afronta ao artigo 167 da CF, que veda expressamente a vinculação de receitas a finalidades específicas, reconhecendo, porém, como exceção à regra, a atribuição de parte do produto da arrecadação dos entes federados ao custeio dos respectivos serviços de

⁵¹ 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. 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.

⁵² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

⁵³ De acordo com o voto condutor, de autoria do Ministro Edson Fachin, “Não antevejo lacuna ou locus de discricionariedade a ser exercitado pelos Estados, em especial diante da imperatividade de que a regulação da matéria seja feita de forma uniforme para todos os Estados, a fim de concretizar de modo equânime e harmônico o direito social à educação.

Trata-se, assim, de norma geral estabelecida pela União, ente constitucionalmente qualificado para legislar sobre educação e ensino no âmbito nacional, sendo assim formalmente inconstitucional lei estadual que dispõe sobre matéria já regulamentada em legislação da competência do ente federal. (...)

Vê-se no caso que a edição de normas regulamentares da educação é de competência concorrente entre os entes federativos. Na eventual circunstância de omissão pela União, não haveria óbice para o Estado regulamentar a matéria. No entanto, fazê-lo em momento posterior à edição de norma geral configura usurpação da competência legislativa exercida regularmente.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



saúde e educação, sem estender tal possibilidade, ainda que implicitamente, ao pagamento de servidores inativos.

Ressalto que esta Corte já havia enfrentado a questão no julgamento do pedido de reexame interposto pelo Ministério Público de Contas – MPC contra a decisão que aprovara as contas da Prefeitura de Campinas, relativas ao exercício de 2013 (TC-001564.026.13)⁵⁴. O recorrente pleiteava, entre outras medidas, a exclusão do montante computado como aplicação no ensino dos valores destinados à cobertura do déficit financeiro do Instituto de Previdência Social de Campinas – CAMPREV, que totalizavam o equivalente a 2,58% das receitas de impostos e transferências arrecadadas pelo município no período. Na ocasião, o E. Plenário, a despeito da rejeição do pedido de emissão de parecer desfavorável às contas analisadas, decidiu, por unanimidade, que despesas de natureza previdenciária não poderiam figurar entre os dispêndios ordenados à manutenção e desenvolvimento da educação pública, já que o inciso I do art. 70 da LDB, ao se referir à retribuição pecuniária dos agentes cuja atuação profissional contribui para essa finalidade, utilizou o termo “remuneração”, ao qual a Constituição Federal recorre para designar os vencimentos dos servidores da ativa, enquanto emprega invariavelmente as expressões “provento” e “pensão” quando trata dos estipêndios percebidos por aposentados e pensionistas. Ou seja, ao considerar como pertinente à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais apenas a “remuneração e [o] aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação”, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira rechaçou, ainda que indiretamente, a possibilidade de conferir ao pagamento de benefícios previdenciários o mesmo caráter.

Subjacente a tal conclusão encontra-se o entendimento, amplamente prestigiado pela doutrina, de que o art. 70 da LDB compreende um rol taxativo das despesas idôneas para fins de atendimento do disposto no

⁵⁴ Tribunal Pleno, sessão realizada em 14-12-2016, com relatoria da E. Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Trânsito em julgado em 10-03-2017.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



artigo 212 da Constituição Federal – e, por extensão, no art. 255 da Carta Paulista. Destarte, os desembolsos ordenados à satisfação de finalidades não expressamente abarcadas pelos diversos incisos que integram aquele dispositivo não estão autorizados a figurar entre os efetivamente empregados na conservação e desenvolvimento do sistema de ensino de qualquer ente federativo. Por outro lado, as hipóteses fixadas pelo art. 71 do mesmo Diploma encerram uma relação meramente exemplificativa, que, como já indicado anteriormente, reúne um conjunto de objetos que, dadas suas propriedades ou aplicações, o legislador entendeu particularmente expostos a controvérsias sobre a adequação da soma dos respectivos custos ao das ações direta e efetivamente consagradas ao fim aqui discutido, optando por discriminá-los de maneira expressa⁵⁵. Evidentemente, a elaboração de uma lista exaustiva das atividades não pertinentes à Educação seria um empreendimento flagrantemente inviável – e, de qualquer maneira, despiciendo –, de modo que a linha argumentativa que sustenta a admissibilidade do cômputo do pagamento de inativos e – o que dá no mesmo – da cobertura da insuficiência financeira dos RPPSs entre as despesas do Ensino, tantas vezes defendida em processos de contas analisados por este Tribunal, carece de sustentação lógica. A inadmissibilidade da inclusão, entre os gastos do setor, dos recursos aplicados na compra de armamentos, ou no recapeamento de estradas vicinais, ou na coleta de lixo urbano etc. evidentemente prescinde de posituação legal.

Na verdade, a análise da questão não reclama esforços hermenêuticos sofisticados e, tampouco, conhecimentos altamente especializados na área. O pagamento de benefícios previdenciários não assume, em nenhuma hipótese, a condição de despesa da Educação porque os servidores do setor, ao encerrarem suas carreiras profissionais, ou afastarem-se temporariamente de suas funções, deixam obviamente de concorrer para a manutenção e o desenvolvimento do ensino e, portanto, os

⁵⁵ A esse respeito: INSTITUTO RUI BARBOSA & TCMRJ. FUNDEB: *Informações Sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*. Rio de Janeiro/Brasília, fevereiro de 2020, p. 12. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/informacoes-sobre-o-fundeb-fevereiro-2020/>



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



valores que recebem a título de provento ou pensão não satisfazem o principal requisito que permitiria computá-los para fins de atendimento do disposto no art. 212 da Carta Magna. Nesse sentido, é importante observar que Educação e Previdência Social são direitos sociais autônomos e inconfundíveis. Como destacado no voto condutor do julgamento do referido pedido de reexame (Prefeitura de Campinas), da lavra da Eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes, “inativos (...), uma vez transferidos a tal condição, passam a integrar o grupo geral de servidores aposentados, pouco importando a distinção de sua secretaria de origem”. Com efeito, afora o recolhimento das contribuições previdenciárias que incidem sobre a folha de pagamento dos profissionais do setor, a constelação de atividades e ações que materializam o direito à Educação não alberga zonas de intersecção com o círculo de práticas que asseguram a fruição dos benefícios proporcionados pela Previdência Social. A admissão do contrário conduziria, por extensão lógica, à classificação como despesa da área os dispêndios necessários à prestação de qualquer serviço público, desde que dirigido a profissionais que atuam nas redes públicas de ensino. Assim, por exemplo, o custeio de tratamentos médicos em unidades integrantes do SUS, caso administrados a membros do corpo docente de qualquer escola pública, passaria, da mesma forma, a integrar os cálculos para apuração do cumprimento dos limites mínimos de aplicação no ensino, porquanto o liame entre o direito social a Saúde e o direito à Educação não difere do que associa este último ao assegurado pela Previdência Social: o vínculo funcional e a natureza das atividades profissionais exercidas por seus beneficiários.

Portanto, desde 2016, com o julgamento do pedido de reexame relativo às contas de 2013 da Prefeitura de Campinas, não restam quaisquer controvérsias sobre a questão neste Tribunal, que passou a glosar, de 2018 em diante, nos termos da modulação de efeitos estabelecida naquela ocasião, quaisquer despesas de natureza previdenciária contabilizadas como recursos da Educação.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Recentemente, confirmando tal entendimento – compartilhado, de resto, senão por todas, pelo menos pela maior parte das Cortes de Contas do país – a Emenda Constitucional nº 108, de 26 e agosto de 2020, acrescentou o parágrafo sétimo ao artigo 212 da Constituição Federal, tornando expresso o que, de qualquer maneira, já decorria do próprio arcabouço normativo que disciplina a matéria:

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

Entretanto, a despeito da declaração de inconstitucionalidade dos artigos 26, inciso I, e 27 da LC nº 1.010/07, permanece integralmente vigente no Estado de São Paulo a Lei Complementar nº 1.333, promulgada em 17 de dezembro de 2018, que, além de estabelecer diretrizes gerais para a organização do sistema estadual de educação profissional e tecnológica, admitiu, em seu art. 5º, inciso III⁵⁶, a satisfação da diferença entre os percentuais de aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento no ensino, fixados pelas Constituições Estadual e Federal, mediante a contabilização de dispêndios ordenados à restauração do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado. Ou seja, sem prejuízo da destinação de 25% do produto da arrecadação de impostos e transferências para o custeio das finalidades especificadas pelo art. 70 da LDB, a norma conferiu à Administração a faculdade de despender a totalidade da parcela excedente prevista pela Carta Paulista, de 5%, com a realização de despesas de natureza previdenciária – desde que, evidentemente, associadas a beneficiários cujas atribuições profissionais, quando do ingresso na atividade, concorriam para a consecução dos objetivos fundamentais das unidades escolares.

⁵⁶ 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: (...) III - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Poucos meses após a promulgação do Diploma, em abril de 2019, o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2077323-86.2019.8.26.0000 no Tribunal de Justiça Bandeirante – TJSP, pleiteando a concessão de medida liminar para suspender a eficácia do artigo 5º e incisos, bem como a declaração da incompatibilidade desses dispositivos com os preceitos constitucionais que tratam da aplicação do mínimo em Educação. A despeito do atendimento parcial do primeiro pedido, em 10-04-2019, obstando apenas os efeitos da norma veiculada pelo inciso III, em caráter cautelar, o Órgão Especial daquela Corte decidiu, por maioria de votos, em Sessão realizada no dia 02-10-2019, pela extinção da ação sem julgamento de mérito, nos seguintes termos:

III - CONTEXTO SUBJACENTE AO QUESTIONAMENTO DE MÉRITO, NÃO OBSTANTE, A REVELAR HIPÓTESE TÍPICA DE “CONFLITO DE LEGALIDADE”, OBSTACULIZANDO, POR COROLÁRIO, O AJUIZAMENTO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, HAJA VISTA A NATUREZA MERAMENTE OBLÍQUA DA OFENSA ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS TIDA POR CARACTERIZADA. DESPESAS OBJETO DA VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL, COM A MANUTENÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, CUJA DEFINIÇÃO, EM ÂMBITO NACIONAL, VEM POSTA NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. TAL CIRCUNSTÂNCIA IMPLICA, COM VISTAS A VIABILIZAR A IDENTIFICAÇÃO DO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE APONTADO, IMPRESCINDÍVEL CONFRONTO PRÉVIO DA LEI FEDERAL DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL COM A LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL OBJURGADA, NA PERSPECTIVA DO CONDOMÍNIO LEGISLATIVO DA UNIÃO E ESTADOS FEDERADOS, MERCÊ DO QUE CARACTERIZADA INEXORÁVEL HIPÓTESE DE OFENSA REFLEXA AO TEXTO CONSTITUCIONAL. DOUTRINA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO ÓRGÃO ESPECIAL. CARÊNCIA DE AÇÃO CUJO RECONHECIMENTO SE IMPÕE. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, COM FUNDAMENTO NO ART. 485, VI DO CPC. JULGAMENTO DEFINITIVO DA AÇÃO NESSES TERMOS QUE TORNA PREJUDICADO O RECURSO DE AGRAVO INTERNO. IV – CASO SUPERADA, PORÉM, TAL PRELIMINAR, APONTA-SE UM SEGUNDO ÓBICE INTRANSPONÍVEL AO JULGAMENTO DO MÉRITO DA AÇÃO NESTE MOMENTO PROCESSUAL. EXISTÊNCIA DE OUTRA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, EM TRÂMITE PERANTE



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOB O Nº 5719/SP, NA QUAL SE QUESTIONA A CONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVOS QUE, A EXEMPLO DO ART. 5º, III, DA LCE Nº 1.333/2018, ORA IMPUGNADO, TAMBÉM PERMITEM AO ESTADO DE SÃO PAULO CONTABILIZAR DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL NA ÁREA DE EDUCAÇÃO (ARTIGOS 26 E 27 DA LC 1.010/2007). TRAMITAÇÃO DA ALUDIDA AÇÃO PERANTE O C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DE OBJETO MAIS AMPLO, QUE IMPÕE A SUSPENSÃO DA PRESENTE ATÉ QUE O PRETÓRIO EXCELSO SE PRONUNCIE DEFINITIVAMENTE ACERCA DO TEMA. NECESSIDADE DE RESGUARDAR OS PRINCÍPIOS DA PRIMAZIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DE SUA GUARDA, EVITANDO-SE O RISCO DE DECISÕES CONFLITANTES. PRECEDENTES DA C. SUPREMA CORTE. SUSPENSÃO DO PROCESSO, TODAVIA, QUE DEVE VIR ACOMPANHADA DE REVOGAÇÃO DA LIMINAR CONCEDIDA NESTES AUTOS. RELATOR DA ADI Nº 5.719/SP, MIN. EDSON FACHIN, QUE NÃO CONCEDEU A MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PERMANECENDO, ASSIM, EFICAZES OS ARTIGOS 26 E 27 DA LC 1.010/2007, QUE TAMBÉM PERMITEM A INCLUSÃO DOS PAGAMENTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO DO PISO CONSTITUCIONAL EM EDUCAÇÃO. LIMINAR QUE, CASO MANTIDA NOS TERMOS EM QUE DEFERIDA, IMPLICA RISCO DE PARALISIA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS, POR IMPOR À FAZENDA ESTADUAL RECOMPOSIÇÃO, ATÉ O FINAL DESTES EXERCÍCIO, A TOTALIDADE DA VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DE 30%, O QUE CORRESPONDE, APROXIMADAMENTE, A R\$ 7,8 BILHÕES DE REAIS. PROPOSTA SUBSIDIÁRIA DE SUSPENSÃO DA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO ATÉ O JULGAMENTO DEFINITIVO DA ADI Nº 5.719/SP PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DANDO-SE PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL PARA CASSAR A LIMINAR ANTERIORMENTE CONCEDIDA. ART. 1007 CPC.

Todavia, o acréscimo do parágrafo 7º ao artigo 212 da Constituição Federal pela EC nº 108/2020, vedando expressamente o pagamento de aposentadorias e pensões com recursos afetos à Educação, ensejou a interposição pelo Procurador-Geral da República de nova ADI contra, especificamente, o inciso III do art. 5º da LC nº 1.333/18, agora junto ao Supremo Tribunal Federal – STF, em 09-11-2020 (ADI nº 6.593). Embora a



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



relatora do feito, Ministra Carmen Lúcia, tenha apresentado voto, em 15-09-2021, pela conversão do julgamento da medida cautelar requerida em definitivo de mérito e pela procedência da ação, a fim de declarar a inconstitucionalidade do dispositivo, com eficácia *ex nunc*, a apreciação da matéria foi suspensa por força do pedido de vista formulado pelo Ministro Alexandre de Moraes⁵⁷.

De qualquer maneira, pelos motivos já expostos, parece-nos pouquíssimo provável – como sugerido no Acórdão do E. Tribunal de Justiça de São Paulo concernente à ação interposta pela APEOESP – que o resultado deste julgamento discrepe da decisão da Suprema Corte acerca dos artigos 26, inciso I, e 27 da Lei Complementar estadual nº 1.010/07. Sequer a sutil especificidade que, em relação ao objeto analisado, diferencia ambos os Diplomas deverá assegurar sorte diversa ao inciso III do art. 5º da LC nº 1.333/18. Como já indicado anteriormente, enquanto este dispositivo admite que despesas previdenciárias totalizem, no máximo, o correspondente à fração adicional fixada pela Constituição estadual, os da Lei Complementar anterior não estabeleciam qualquer restrição a esse respeito, permitindo, por conseguinte, que os valores dos benefícios pagos pela SPPREV absorvessem parcelas ainda maiores do montante destinado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Todavia, na defesa apresentada na ADI nº 5.719, o Governo do Estado argumentou que, acolhido o entendimento de que “a Lei de Diretrizes e Bases da Educação não permite o cômputo das despesas com inativos como gasto com ensino”, dever-se-ia “conferir interpretação conforme a Constituição Federal [aos artigos 26, I, e 27 da LC nº 1.010/07] para concluir que essas despesas se inserem no percentual adicional (a diferença entre o que previsto na CF – 25% e na Constituição Estadual – 30%) instituído pelo constituinte estadual”, acrescentando ainda que:

...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

⁵⁷ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6046974>



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



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”

Entretanto, o relator da Ação, Ministro Edson Fachin, rechaçou tais argumentos nos seguintes termos:

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.

De qualquer maneira, malgrado a praticamente incontornável inconstitucionalidade da norma veiculada pelo art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 1.333/93, sua eficácia não encontra, por ora, qualquer óbice, cabendo a este Tribunal, por conseguinte, proceder às suas análises em linha com os efeitos que dela decorrem, tendo em vista que, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 35.500/DF, em 13-04-2021, o STF, alterando o entendimento até então prevalecente naquela Corte, decidiu que os Tribunais de Contas, por não exercerem função jurisdicional, não detêm competência para deliberar sobre a constitucionalidade dos atos normativos expedidos pelos



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



entes submetidos à sua ação fiscalizatória, conforme se extrai do seguinte excerto do voto do Ministro Relator da matéria, Alexandre de Moraes⁵⁸:

É inconcebível a hipótese de o Tribunal de Contas da União, órgão sem qualquer função jurisdicional, permanecer a exercer controle de constitucionalidade – principalmente, como no presente caso, em que simplesmente afasta a incidência de dispositivos legislativos para TODOS os processos da Corte de Contas – nos julgamento de seus processos, sob o pretense argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula 347 do STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Eis o teor do referido enunciado:

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

(...)

Assim como outros importantes órgãos administrativos previstos na Constituição Federal com atribuições expressas para defender princípios e normas constitucionais (Conselho Nacional de Justiça, artigo 130-B; Ministério Público – Constituição Federal, artigo 129, II e Conselho Nacional do Ministério Público, cuja previsão constitucional de atribuição é idêntica ao CNJ – Constituição Federal, artigo 130-A, § 2º, II), no exercício de sua missão e finalidades previstas no texto maior, compete ao Tribunal de Contas da União exercer na plenitude todas as suas competências administrativas, sem obviamente poder usurpar o exercício da função de outros órgãos, inclusive a função jurisdicional de controle de constitucionalidade.

O exercício dessa competência jurisdicional pelo TCU acarretaria triplo desrespeito ao texto maior, atentando tanto contra o Poder Legislativo, quanto contra as próprias competências jurisdicionais do Judiciário e as competências privativas de nossa Suprema Corte.

⁵⁸ Registre-se que diversos doutrinadores proeminentes entendem que as Cortes de Contas detêm a faculdade de apreciar, em caráter incidental, a constitucionalidade dos atos normativos editados pelos entes submetidos à sua ação fiscalizatória: “existe o entendimento de que o controle de legalidade permitiria ao órgão de controle externo o controle da constitucionalidade das leis e dos atos normativos. Os defensores da possibilidade de o Tribunal de Contas decretar a inconstitucionalidade das leis e dos atos normativos partem, em geral, da premissa de que aquele órgão exerce função jurisdicional. Cf. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1967. Rio de Janeiro: Forense, 1970. V. III, p. 249. No mesmo sentido, Cf. CAVALCANTI, Themistocles Brandão. O Tribunal de Contas – Órgão Constitucional – Funções Próprias e Funções Delegadas. *Revista de Direito Administrativo*, nº 109, São Paulo: RT, 1972, p. 8. Para RICARDO TORRES LOBO, não podem os órgãos de controle externo decretar a inconstitucionalidade das leis *in abstracto*, uma vez que, além de não exercerem função jurisdicional, limitam-se a apreciar casos concretos. Mas a inconstitucionalidade dos atos administrativos pode ser reconhecida *in casu* pelos órgãos encarregados do controle, que se negarão a aprová-los ou dar quitação aos responsáveis, alinhando-se com a Lei e a Constituição”. HENRIQUES, Elcio Fiori. *Os Benefícios Fiscais no Direito Financeiro e Orçamentário: o gasto tributário no Direito Brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 111.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



10.2 RECEITAS VINCULADAS À APLICAÇÃO EM MDE

As receitas de impostos e transferências, que integram a base de cálculo do mínimo a ser aplicado em Educação⁵⁹, totalizaram, no exercício examinado, R\$ 166.139.474 mil, importância 23,06% superior à arrecadada em 2020. Corrigido pela inflação do período, medida pelo IBGE (IPCA)⁶⁰, o valor encerra um crescimento real de 13%. Assim, conforme indicado na tabela abaixo, o cumprimento dos comandos veiculados pelos artigos 212 e 255 das Constituições Federal e Estadual exigiu, em 2021, a destinação de, pelo menos, R\$ 41.534.869 mil e R\$ 49.841.842 mil, respectivamente, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Mínimo a ser aplicado no Ensino	R\$ (em milhares)	% correspondente
Receita Total de Impostos e Transferências	166.139.474	100%
Mínimo Obrigatório a ser Aplicado – Constituição Estadual	49.841.842	30%
Mínimo Obrigatório a ser Aplicado – Constituição Federal	41.534.869	25%

Parte desses montantes advém do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, cujos contornos fundamentais encontram-se no art. 212-A da Constituição Federal, dispositivo recentemente acrescido pela já referida Emenda nº 108/2020, que, em linhas gerais, além de torná-lo permanente, elevou para 23% o montante aportado pela União a título de complementação

⁵⁹ Conforme art. 3º da Lei nº 14.113/20 (Nova Lei do FUNDEB), os impostos estaduais considerados para tal finalidade são os seguintes: ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação; ITCD – Impostos sobre transmissão “causa mortis” e doação; IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores; IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte. As transferências constitucionais e legais envolvem: Cota-Parte FPE – Fundo de Participação dos Estados e DF; Cota-parte IPI Exportação; Cota-Parte IOF Ouro. Do montante constituído pela soma de 20% do produto dessas fontes são deduzidas as transferências destinadas aos municípios: 25% do ICMS; 50% do IPVA; e 25% da cota-parte do IPI.

⁶⁰ A inflação acumulada em 2021 alcançou a marca de 10,06%. Consultado em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/01/11/ipca-de-10-06-em-2021-abre-nova-margem-no-teto-de-gastos-do-governo#:~:text=Especial%20Economia-,IPCA%20de%2010%20C06%25%20em%202021%20abre%20nova%20margem%20no,teto%20de%20gastos%20do%20governo&text=Com%20o%20acumulado%20do%20C3%8Dndice,ser%C3%A1%20de%20R%24%20112%20bilh%C3%B5es.>



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



dos valores procedentes dos demais entes federados, fixou novos critérios para repartição dessa fração adicional entre as redes públicas de Estados e municípios e, finalmente, ampliou para 70% a proporção dos recursos do Fundo destinados, obrigatoriamente, ao pagamento de profissionais da Educação Básica em efetivo exercício.

No âmbito de cada Estado, o produto das transferências destinadas ao FUNDEB pelos municípios e pelo próprio Executivo estadual é posteriormente redistribuído em função do número de alunos de suas redes de ensino, matriculados nos segmentos da Educação Básica que integram a respectiva esfera de atuação prioritária, na modalidade presencial. Tal operação assegura que a cada integrante do corpo discente das escolas mantidas pelo Poder Público, independentemente da magnitude das contribuições vertidas pelos entes responsáveis, corresponda a mesma fração dos recursos que transitam pelo Fundo, de modo a proporcionar condições materiais mínimas para o desenvolvimento das propostas pedagógicas engendradas pelas comunidades escolares de todos e de qualquer estabelecimento público de ensino. Evidentemente, entes cuja economia local se caracteriza pela ausência de dinamismo e pela reduzida capacidade de obtenção de receitas próprias são invariavelmente beneficiados por montantes superiores aos que destinam ao FUNDEB; por outro lado, os que se distinguem pela pujança das atividades econômicas desenvolvidas em seu território e, portanto, pela magnitude e variedade de suas fontes de arrecadação, contribuem para a formação do Fundo com valores que excedem à importância recebida para financiamento de suas respectivas redes de ensino.

No exercício analisado, as cifras aportadas pela Fazenda estadual alcançaram a marca de R\$ 31.521.884 mil, enquanto o montante recebido, em contrapartida, para aplicação direta na área restringiu-se a R\$ 21.228.913 mil. Ou seja, do total das receitas do Estado absorvidas pelo FUNDEB, apenas 67,35% retornaram à Administração estadual para custeio de suas políticas



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



públicas do setor, o que significa a transferência do equivalente a R\$ 10.292.971 mil a diversos municípios – cuja participação para constituição do Fundo, subdividida pelo número de alunos matriculados em suas unidades escolares, situou-se abaixo da média estadual. Entretanto, embora aplicado por outros entes, esse valor integra o conjunto de dispêndios considerados para fins de cumprimento, pelo Executivo paulista, do limite mínimo de aplicação no setor, conforme orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN:

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 (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).

10.3 APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM MDE

Conforme apurado pela Fiscalização, as despesas liquidadas e pagas até 31-12-2021, registradas na função Educação e custeadas com recursos do Tesouro estadual, incluindo os provenientes do FUNDEB, perfizeram o equivalente a R\$ 50.583.505 mil, 24% das quais executadas por entidades que integram a Administração Indireta, como as universidades públicas estaduais, o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza – CEETPS, a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE e a Fundação CASA, conforme indicado na tabela abaixo:

DESPESAS COM MDE	R\$ (milhares)	%
ENSINO BÁSICO	32.459.131	77%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



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

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

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

Desse montante, a própria Secretaria da Fazenda e Planejamento procedeu à exclusão, para fins de apuração do total aplicado na área, dos valores destinados às seguintes finalidades, que totalizaram R\$ 632.989:

- Complementação de aposentadorias e pensões concedida aos empregados admitidos sob o regime da legislação trabalhista até 13 de maio de 1974, data da promulgação da Lei Estadual nº 200/74, que extingui o benefício⁶¹: R\$ 21.120 mil;

⁶¹ **Artigo 1º** - Ficam revogadas as Leis n. 999, de 1º de maio de 1951, 1.386, de 19 de dezembro de 1951, e 4.819, de 26 de agosto de 1958, bem assim todas as disposições, gerais ou especiais, que concedem complementação, pelo Estado, de aposentadorias, pensões e outras vantagens, de qualquer natureza, aos empregados sob o regime da legislação trabalhista, da Administração direta e de entidades, públicas ou privadas, da Administração descentralizada.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- Cobertura das despesas dos restaurantes universitários; R\$ 20.803 mil;
- Recolhimento das contribuições do PASEP⁶² e pagamento das parcelas do acordo que renegociou as dívidas do Estado relativas a esse tributo: R\$ 166.526 mil;
- Auxílio Funeral concedido a servidores ativos e inativos: R\$ 15.299 mil;
- Transferências intraorçamentárias à SPPREV para pagamento da taxa de administração cobrada pela entidade, e à FDE para cobertura de indenizações e restituições diversas: R\$ 60.611 mil;
- Cancelamento de restos a pagar associados aos Ensinos Básico e Superior: R\$ 78.279 mil;
- Transporte público gratuito (Metrô, CPTM e ônibus intermunicipais) para alunos matriculados em escolas privadas e nas redes públicas municipais e federal: R\$ 62.153 mil;
- Remuneração de professores e demais servidores da Educação que desempenham suas atribuições profissionais em escolas municipalizadas, já que as importâncias correspondentes são reembolsadas ao erário estadual pelas respectivas Prefeituras: R\$ 70.063 mil;
- Manutenção e funcionamento de museus vinculados à Universidade de São Paulo – USP: R\$ 58.526 mil;
- Pagamento de precatórios e de outras obrigações constituídas por sentenças judiciais: R\$ 79.609 mil.

Os recursos concernentes aos dois últimos itens foram glosados pela Diretoria de Contas do Governador, pela primeira vez, no exercício anterior (2020). Em relação aos museus, a medida baseou-se em entendimento já consolidado desta Corte de Contas sobre o tema, segundo o qual – conforme expresso no Manual de Aplicação no Ensino do TCESP – os custos deste tipo de

Parágrafo único - Os atuais beneficiários e os empregados admitidos até a data da vigência desta lei, ficam com seus direitos ressaltados, continuando a fazer jus aos benefícios decorrentes da legislação ora revogada.

⁶² Exceto as concernentes aos servidores das Fundações, nos termos da Deliberação TCA-023996.026.15, de 09 de dezembro de 2015.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



instalação assumem a condição de despesas da Educação somente quando localizados nas dependências dos próprios estabelecimentos escolares, com acesso restrito a professores e discentes matriculados na respectiva rede de ensino. Apesar dos argumentos esgrimidos pela USP e pelo Governo do Estado na ocasião, ressaltando que, além de espaço onde são ministradas diversas disciplinas dos cursos de graduação e pós-graduação, os museus são destinados, por força de expressa disposição de seus regulamentos internos, ao desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão universitária, predomina, em parte expressiva do período de funcionamento desses equipamentos, sua função cultural, na condição de instrumentos consagrados à preservação dos patrimônios histórico, biológico e artístico nacionais, cujos acervos permanecem, total ou parcialmente, expostos à visitação geral, de estudantes e não estudantes, residentes em municípios paulistas e de outros Estados da Federação, nacionais e estrangeiros, turistas e pesquisadores, alunos de escolares particulares e das redes públicas municipais, estaduais e federal.

Já em relação aos precatórios, a exclusão decorre da incidência do princípio da anualidade das contas, porquanto as relações jurídicas que deram origem às obrigações judiciais correspondentes – a maioria de natureza trabalhista, envolvendo integrantes do quadro de pessoal da Universidade de São Paulo – ocorreram em exercícios pretéritos e, portanto, não contribuíram para a manutenção e o desenvolvimento do ensino no de 2021. É importante observar, ainda, que esses valores deixaram de ser computados no momento apropriado em razão do descumprimento pela autarquia de determinados deveres legais, que compeliu os servidores afetados a recorrer ao Poder Judiciário para a satisfação de seus direitos negligenciados. Dito de outro modo, as somas apuradas em juízo não foram apropriadas no período em que a obrigação de desembolsá-las se constituiu devido a irregularidades cometidas pela própria Administração, o que torna descabida a pretensão de beneficiá-la, de qualquer maneira, pelo dispêndio extemporâneo dessas



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



importâncias, ainda que as circunstâncias subjacentes correspondam precisamente a qualquer das hipóteses veiculadas pelo art. 70 da LDB. Com efeito, nessas condições, a classificação de recursos destinados ao pagamento de precatórios como despesa da Educação implicaria admitir, em desprestígio ao princípio da anualidade, a fruição pelo Estado de vantagens associadas ao inadimplemento de suas obrigações, subtraindo-o indevidamente de uma das consequências que deveriam resultar, de maneira reflexa, de sua condenação em juízo.

Assim, com tais exclusões, a respeito das quais não persistem quaisquer controvérsias nesta Corte, os recursos aplicados em manutenção e desenvolvimento no ensino, de acordo com as análises elaboradas pela Diretoria de Contas do Governador, totalizaram R\$ 50.583.505 mil, cifra que corresponde a **30,45%** das receitas de impostos e transferências auferidas pelo Governo do Estado no exercício ora examinado.

É importante destacar que de tal montante já se encontram deduzidos os valores destinados ao custeio de dois outros programas, o Bolsa do Povo e o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP, glosados pela Fiscalização seja porque as respectivas características ou finalidades fundamentais não se ajustam a qualquer das hipóteses instituídas pelo artigo 70 da LDB, seja porque a execução efetivada no exercício examinado não alcançou o estágio da liquidação das respectivas despesas. Ambos serão detidamente analisados nos tópicos seguintes.

10.4 DESPESAS COM O PROGRAMA BOLSA DO POVO

As apurações realizadas pela diligente DCG, mediante consultas aos registros do Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária – SIGEO, identificaram, entre os valores computados para fins de cumprimento da aplicação mínima em Educação, parte dos recursos destinados ao Programa Bolsa do Povo, criado pela Lei Estadual nº 17.372, de



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



26 de maio de 2021 – e regulamentado pelo Decreto nº 65.812/21 – com o intuito de unificar a gestão das ações e projetos anteriormente criados pelo Governo do Estado para prestar assistência a pessoas em situação de vulnerabilidade social, assim consideradas as que integram famílias cuja renda mensal não ultrapassa o equivalente a meio salário mínimo “per capita”, além de residirem em localidades de risco para esse tipo de condição e terem sido particularmente afetadas, tanto na esfera social como na econômica, pelos efeitos da pandemia causada pela COVID-19⁶³. Dividido em sete eixos (assistência social, trabalho, qualificação profissional, educação, saúde, habitação e esporte), o programa incorporou, inicialmente, as seguintes iniciativas: Renda Cidadã, Ação Jovem, Bolsa Talento Esportivo, Aluguel Social, bolsa-auxílio do Programa “Via Rápida” e Programa Emergencial de Auxílio Desemprego. Além destas, decretos posteriores, editados entre junho e novembro do exercício analisado, acrescentaram outras ações ao Bolsa do Povo, dentre as quais as cinco cujas despesas foram somadas aos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino: Bolsa do Povo Educação⁶⁴, Bolsa do Povo Educação – Centro Paula Souza (CPS)⁶⁵, Bolsa do Povo Estudantes⁶⁶, Bolsa do Povo Estudantes – Centro Paula Souza (CPS)⁶⁷ e Bolsa do Povo Via Rápida – 18⁶⁸.

As duas primeiras concedem aos responsáveis por estudantes matriculados na rede pública estadual ou em unidades de ensino profissionalizante do Centro Paula Souza, na modalidade presencial, auxílio pecuniário de R\$ 500,00, de caráter estritamente indenizatório, pelo período inicial de até seis meses, sujeito a prorrogação a critério da Administração, desde que assegurada a dotação orçamentária e a disponibilidade financeira correspondentes. Para auferi-lo, os adultos a quem o benefício é confiado devem satisfazer as seguintes condições, além de responderem legalmente por

⁶³ Art. 2º do Decreto nº 65.812/2021.

⁶⁴ Decreto nº 65.868, de 16 de julho de 2021.

⁶⁵ Decreto nº 65.945, de 23 de agosto de 2021.

⁶⁶ Decreto nº 65.945, de 23 de agosto de 2021.

⁶⁷ Decreto nº 66.247, de 19 de novembro de 2021.

⁶⁸ Decreto nº 65.812 de 23 de junho de 2021.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



alunos expostos a condições de vulnerabilidade social: terem idade entre 18 a 59 anos; residirem em domicílios localizados num raio de até dois quilômetros, a partir da unidade escolar⁶⁹; e estarem desempregados por não menos de três meses. Em contrapartida, assumem o compromisso de desenvolver, por quatro horas diárias, nos cinco dias úteis da semana, ações especificadas em um plano de ação elaborado com participação dos demais integrantes da comunidade escolar, ordenadas à satisfação, necessariamente, de pelo menos uma das seguintes finalidades: busca ativa de alunos; acompanhamento de protocolos sanitários para enfrentamento da pandemia Covid-19 no ambiente escolar; e apoio geral às atividades realizadas com educandos, desde que as responsabilidades assumidas pelos beneficiários não correspondam às atribuições dos cargos que compõem o quadro de pessoal da unidade onde atuam, nem ao objeto de contratos de prestação de serviços celebrados pela Administração⁷⁰.

Já os Programas Bolsa do Povo Estudantes e Bolsa do Povo Estudantes – CPS têm como público-alvo discentes do Ensino Médio e da última série dos anos finais do Ensino Fundamental, em situação de pobreza ou pobreza extrema, assim considerados os que integram núcleos familiares com renda mensal correspondente a, no máximo, R\$ 178,00 “per capita”. O valor da bolsa é de R\$ 100,00, concedida por até dez meses. Para recebê-la, afóra a satisfação dos demais requisitos estabelecidos pelo programa, os alunos atendidos devem apresentar, durante todo o período de fruição do benefício, frequência escolar em pelo menos 80% das aulas regulares; realizar tarefas complementares disponibilizadas através do Centro de Mídias de São Paulo – CMSP, por pelo menos duas horas diárias, cinco dias por semana; e, finalmente, participar bimestralmente de atividades de avaliação de

⁶⁹ É importante observar que, conforme apurado em fiscalização de natureza operacional realizada em 2017 pela Diretoria de Contas do Governador, parte expressiva dos alunos do Centro Paula Souza não reside nas imediações da unidade onde estão matriculados, em qualquer das modalidades de ensino oferecidas pela autarquia, o que implica a potencial exclusão de diversas famílias que, de resto, satisfazem os demais requisitos fixados pelo programa (TCESP, 2018).

⁷⁰ As informações concernentes à execução dos Programas Bolsa do Provo Educação e Bolsa do Povo Educação CPS encontram-se na Resolução SEDUC nº 62, de 20 de julho de 2021.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



aprendizagem veiculadas pela plataforma digital desenvolvida pela Secretaria da Educação (Plataforma de Atividades e Avaliação Formativa de São Paulo). Os beneficiários matriculados no último ano do Ensino Médio, a quem as bolsas se dirigem preferencialmente, obrigam-se, em caráter adicional, a realizar pelo menos 80% dos exercícios preparatórios para o ENEM disponibilizados pelo CMSP⁷¹.

Sob coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, o “Via Rápida 18”, que constitui uma das modalidades em que se desdobra o Programa Via Rápida, criado pela Lei Estadual nº 16.079, de 22 de dezembro de 2015, oferece cursos de qualificação profissional e formação cidadã, com ênfase no ensino dos direitos fundamentais, a fim de estimular a participação dos beneficiários na vida comunitária e em organizações estatais. Dirigido exclusivamente a pessoas do sexo masculino alfabetizadas, com idade de até dezoito anos no momento da inscrição no programa, em condição de vulnerabilidade social e dispensadas do serviço militar, o Via Rápida 18 concede bolsa mensal de R\$ 500,00 e exige de seus participantes, paralelamente à frequência nos referidos cursos, o desenvolvimento de atividades sociais e comunitárias, consistentes na execução de serviços de assistência à organização e manutenção de equipamentos públicos⁷².

Os valores destinados a esses programas no exercício em apreço encontram-se descritos no quadro abaixo:

R\$ milhares

Programa Bolsa do Povo	Valor Liquidado	Valor Pago em 2021	Restos a Pagar quitados em 2022	Saldo
Bolsa do Povo Educação	51.590	51.022	210	358
Bolsa do Povo Educação - Centro Paula Souza (CPS)	2.459	2.459	0	0
Bolsa do Povo Estudantes	100.051	97.801	0	2.250

⁷¹ As informações concernentes à execução dos Programas Bolsa do Povo Estudantes e Bolsa do Povo Estudantes CPS encontram-se na Resolução SEDUC nº 75, de 20 de julho de 2021.

⁷² As informações concernentes à execução do Programa Via Rápida 18 encontram-se no Decreto Estadual nº 62.033/2016.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Bolsa do Povo Estudantes - Centro Paula Souza (CPS)	2.078	2.078	0	0
Bolsa do Povo – Via Rápida 18	13.500	13.500	0	0
TOTAL	169.678	166.860	210	2.608

Em seu relatório, a DCG propôs a glosa desses montantes por entender que os benefícios concedidos revestem caráter assistencial e, por essa razão, dirigem-se, fundamentalmente, ao combate à pobreza e à exclusão social, o que inviabilizaria, por força do disposto no art. 71, inciso IV, da LBD, seu cômputo entre os recursos empregados na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com efeito, o art. 70 desse mesmo Diploma prevê, entre os dispêndios considerados idôneos para a consecução desses objetivos, a “concessão de bolsas de estudos” (inciso VI) – que se caracteriza como prestação pecuniária destinada a assegurar a frequência de seus beneficiários em determinadas instituições de ensino, mediante a atribuição dos valores indispensáveis ao financiamento de seus estudos, incluindo não apenas o pagamento de mensalidades (quando a unidade frequentada não integra a rede pública do ensino), como, eventualmente, outras despesas de caráter estritamente acadêmico, a exemplo da aquisição de livros, apostilas e demais materiais utilizados nas atividades de ensino-aprendizado.

É importante enfatizar que o montante concedido pela bolsa deve vincular-se, integral e exclusivamente, à cobertura dos custos incorridos pelos beneficiários para a frequência às aulas e o desenvolvimento de sua trajetória escolar, de modo que valores atribuídos para a realização de dispêndios estranhos à satisfação dessas finalidades não podem ser classificados, em nenhuma circunstância, como *bolsa de estudo*. Sequer a contrapartida exigida dos beneficiários dos repasses tem o condão de alterar a natureza dos recursos concedidos. Ou seja, o fato de seu recebimento estar condicionado ao cumprimento pelos alunos ou seus responsáveis legais de determinadas obrigações acadêmicas ou ao desenvolvimento de qualquer



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



outro tipo de atividade não esvazia seu caráter flagrantemente assistencial, reposicionando-os como recursos elegíveis para fins de apuração da aplicação do mínimo constitucional em Educação. Como já mencionado anteriormente, o art. 70 da LDB contempla um rol taxativo, de modo que despesas incompatíveis com as hipóteses previstas nos respectivos incisos não se destinam, independentemente de sua natureza ou efeitos, à manutenção e ao desenvolvimento no ensino.

Na verdade, não são necessários grandes debates sobre a questão, tendo em vista a existência de inúmeras iniciativas assistenciais, promovidas por diversos entes federativos, que condicionam a percepção dos recursos que distribuem à frequência escolar dos educandos cujo núcleo familiar satisfaz os demais requisitos fixados pelo programa, sem que a impossibilidade de computá-los entre os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino tenha despertado grandes controvérsias.

Como destacado pela DCG, as bolsas distribuídas pelo Programa Bolsa do Povo, em qualquer de suas modalidades, visam a concorrer, sobretudo, para a cobertura das despesas domésticas de seus beneficiários, submetidos a condições de pobreza ou extrema pobreza. Isto é, além de não destinadas ao custeio de necessidades estritamente acadêmicas, tampouco objetivam favorecer apenas os estudantes, individualmente; ainda que sejam nominalmente os beneficiários, ou que o acesso ao programa decorra de sua condição de educandos matriculados na rede pública estadual de ensino, os destinatários dessas bolsas são todos os que integram seu núcleo familiar. Ou seja: as pessoas que convivem no ambiente doméstico dos estudantes são tão beneficiárias quanto eles próprios dos recursos distribuídos pelo Bolsa do Povo. Nesse sentido, o vínculo com a rede pública do Estado ou o Centro Paula Souza constitui-se no fator que delimita o público-alvo – na medida em que exclui famílias que não detêm nenhum indivíduo em idade escolar e cujos educandos frequentam unidades de ensino sustentadas por outros entes federativos (municípios e União) – e viabiliza a operacionalização do programa, figurando



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



como elemento de conexão entre o Estado e as pessoas expostas a condições de vulnerabilidade que se objetiva atingir.

Além disso, é importante notar que a concessão de benefícios pecuniários em razão, especificamente, das dificuldades financeiras enfrentadas pelo núcleo familiar de alunos matriculados na rede pública estadual alcança os objetivos de caráter especificamente pedagógico, mencionados na legislação que regulamenta referidos programas, na medida em que materializa sua inclinação propriamente assistencial. Vale dizer, os eventuais benefícios educacionais induzidos pelo programa resultam, sobretudo, ainda que não exclusivamente, da melhoria das condições de subsistência de seus beneficiários, minimizando a pressão que normalmente os impulsiona a abandonar os estudos para se dedicarem, de forma exclusiva, ao desempenho de atividades de natureza econômica, além de favorecer o incremento do desempenho acadêmico por reduzir a instabilidade emocional provocada pela insegurança socioeconômica a que famílias nessas condições permanecem invariavelmente expostas. Nesse sentido, o Programa Bolsa do Povo concorre para a satisfação dos objetivos fundamentais dos estabelecimentos escolares tanto quanto qualquer ação governamental que proporcione renda ou garanta condições dignas de subsistência a pessoas em situação de risco social, como programas de frente de trabalho, de concessão de auxílio financeiro, de distribuição de alimentos, de geração de emprego etc. Dito de outro modo, as diversas linhas de aplicação em que se subdivide o Bolsa do Povo, sem exceções, são essencialmente assistenciais e produzem, em benefício do desenvolvimento da Educação Pública, os mesmos efeitos proporcionados, em linhas gerais, por qualquer ação de natureza e conteúdo equivalentes, desde que alcancem, com exclusividade ou não, as famílias de estudantes matriculados em instituições públicas de ensino. Destarte, conforme aduzido pela DCG, não há como incluir os respectivos valores entre os considerados para fins de atendimento da aplicação mínima no setor, por força, ainda, do disposto no art. 71 da LDB.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



10.5 DESPESAS COM O PLANO DE AÇÕES INTEGRADAS AO ESTADO DE SÃO PAULO – PAINSP

O Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP foi recentemente criado pela Lei Estadual nº 17.414, de 23 de setembro de 2021, com o intuito de oferecer assistência técnica e financeira, por intermédio da Secretaria da Educação, aos municípios paulistas, visando à execução, em regime de colaboração, de programas e ações concebidos para o aprimoramento das respectivas redes de ensino e, por conseguinte, para o incremento da qualidade da Educação Básica pública (art. 1º). O escopo da iniciativa subdivide-se em sete eixos temáticos:

- 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.

Para aderir ao programa, os municípios interessados informam, inicialmente, por meio da plataforma São Paulo Sem Papel – que objetiva suprimir gradualmente a existência de processos administrativos instruídos com documentos físicos –



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



as demandas para cujo financiamento pleiteiam os recursos disponibilizados pelo Estado. Após o cumprimento dos requisitos fixados pelo Decreto nº 66.177/21 – que regulamenta a Lei nº 17.414/21 – e a aprovação, pela Secretaria de Estado da Educação, do Plano de Ação elaborado pela Prefeitura, a formalização da parceria se dá mediante a assinatura de um Termo de Compromisso, instrumento que, a despeito da nomenclatura, reveste natureza de convênio, conforme entendimento veiculado em parecer jurídico elaborado pela própria Consultoria Jurídica da Pasta (Processo SEDUC-PRC-2021/50306), para quem “é inegável que se trata de ajuste que contém as características do denominado ‘convênio’”, visto que “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”⁷³. Além disso, o próprio decreto que regulamenta o programa aparentemente reforça tal conclusão, ao incluir, entre os documentos que devem instruir o respectivo processo administrativo, e cuja omissão inviabilizaria a formalização da parceria, o “certificado de Regularidade do Município para celebrar convênios, de que trata o Decreto nº 52.479 de 14 de Dezembro de 2007” (art. 5º, § 1º, item 4).

Destarte, o repasse de recursos do Tesouro estadual para as Prefeituras municipais, visando à operacionalização do PAINSP, pressupõe, inescapavelmente, o cumprimento de todas as exigências que, a despeito da natureza dos objetivos perseguidos pelas partes, condicionam a assinatura desse tipo de ajuste. Nesse sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 reitera a vedação de transferências voluntárias pelo Governo do Estado a municípios que não comprovem, antes da formalização do respectivo compromisso, o atendimento das condições fixadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Lei Estadual nº 12.799/2008 (Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de órgãos e entidades estaduais - CADIN ESTADUAL) e pelo Decreto Estadual nº 59.215/2013, com as alterações

⁷³ Conforme reprodução extraída do Relatório da Fiscalização, p. 405.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



introduzidas pelo Decreto nº 66.173/21 (que disciplinam a celebração de convênios pelo Poder Público estadual). Assim, de acordo com o artigo 25, parágrafo 1º, inciso IV, da LRF, o ente beneficiado obriga-se a comprovar, sob pena de inviabilização da parceria:

- 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.

Com teor semelhante ao da primeira exigência indicada acima, o artigo 4º, inciso IV, do Decreto nº 66.173/2021 determina que os processos de formalização dos convênios sejam instruídos, necessariamente, por “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”. Entretanto, menos de dois meses após a criação do PAINSP, o Governo do Estado editou o Decreto nº 66.307/21, dispensando, em caráter excepcional, até o encerramento do exercício em exame, a satisfação daquela exigência, assim como das estabelecidas pelo art. 7º do já referido Decreto nº



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



66.173/21, que abrangem integral, mas não exclusivamente, as instituídas pelo art. 25 da LRF⁷⁴:

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."

De acordo com a DCG, a medida, de caráter explicitamente inconstitucional, uma vez que derroga temporariamente a observância de injunções decorrentes de Lei (inclusive de outra esfera federativa) por meio de mero Decreto Executivo, objetivou assegurar bases jurídicas mínimas para justificar a emissão, ainda no exercício analisado, dos empenhos correspondentes às demandas apresentadas pelos municípios interessados, afastando exigências que, presumivelmente, diversos deles não seriam capazes de satisfazer nesse restrito intervalo de tempo. Ou seja, os comandos veiculados pelo instrumento não respondem propriamente às especificidades operacionais do programa, em qualquer de suas linhas de atuação, ou ao advento de circunstâncias

⁷⁴ **Artigo 7º** - As propostas de celebração de convênios com Municípios paulistas, subscritas pelos respectivos Prefeitos, a par da instrução a que alude o artigo 4º deste decreto, deverão fazer prova de: **I** - estar a celebração conforme a Lei Orgânica local; **II** - encontrar-se o Chefe do Poder Executivo municipal no exercício do cargo e com mandato em plena vigência; **III** - não estar o Município impedido de receber auxílios ou subvenções estaduais em virtude de decisão do Tribunal de Contas do Estado; **IV** - aplicação do percentual mínimo, constitucionalmente exigido, da receita municipal resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino; **V** - entrega da prestação de contas anual junto ao Tribunal de Contas; **VI** - não incorrer o Município nas vedações dos artigos 11, parágrafo único, 23, § 3º, inciso I, e § 4º, 25, § 1º, inciso IV, 31, §§ 2º, 3º e 5º, 51, § 2º, 52, § 2º, 55, § 3º e 70, parágrafo único, ressalvadas as hipóteses previstas nos artigos 25, § 3º, 63, inciso II, alínea "b", 65, inciso I e 66, todos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



inopinadas que justificassem, por qualquer razão, a inversão das etapas em que logicamente se organiza o processo de formalização das parcerias. Em outras palavras – ao menos no âmbito do PAINSP –, a edição do Decreto em questão não visou à satisfação de qualquer interesse público específico; sequer imprimiu maior celeridade ou eficácia à atuação estatal e, tampouco, mitigou eventuais desvantagens causadas pelo suposto retardamento da assinatura dos ajustes. Segundo o entendimento da DCG, o *leitmotiv* do Diploma foi, de fato, a remoção dos obstáculos que interditarium, de outro modo, o empenho integral dos recursos reservados ao programa no próprio exercício em que foi criado, legitimando, supostamente, a soma das respectivas importâncias às demais despesas com manutenção e desenvolvimento no ensino efetivadas em 2021.

Os desdobramentos do PAINSP nos primeiros meses do exercício seguinte, se não encerram evidências definitivas dos argumentos esgrimidos pela Diretora das Contas do Governador, desvelam, à margem de qualquer controvérsia, a inocuidade dos efeitos do Decreto sobre o desenvolvimento do programa e, portanto, a insubsistência de razões para a emissão dos empenhos com base em meras declinações de demanda, desacompanhadas do arcabouço documental que deveria, em qualquer caso, subsidiá-las. De acordo com a própria Secretaria da Educação, até o dia 19-04-2022, data-limite do período abrangido pelo ofício elaborado pela Pasta em resposta à Requisição de Documentos encaminhada por este Tribunal, das 1.036 solicitações registradas no sistema “São Paulo Sem Papel” em 2021, apenas 60 haviam originado Termos de Compromisso – todos formalizados em abril de 2022. Assim, os R\$ 835,4 milhões empenhados no exercício em análise, exclusivamente destinados, neste primeiro momento, ao eixo de infraestrutura física – R\$ 723 milhões provenientes do Tesouro estadual e, por conseguinte, computados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento para fins de atendimento do limite mínimo de investimento na área – foram inscritos, na sua totalidade, como restos a pagar não processados, sem que, até a conclusão dos levantamentos efetuados pela



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



DCG, em 25-04-2022, tenha ocorrido a liquidação de qualquer importância, mesmo das consagradas às parcerias já devidamente formalizadas.

A esse respeito, é importante ressaltar que o Manual de Aplicação no Ensino do TCESP (TCESP, 2019, p. 29/30) determina a exclusão dos valores empenhados cuja quitação não ocorra, impreterivelmente, até 31 de janeiro do exercício subsequente, conforme indicado no excerto abaixo⁷⁵:

24. Glosas mais comuns das despesas obrigatórias

O não atendimento aos mínimos da Educação é motivo para ensejar a emissão de Parecer Desfavorável em relação às contas do Prefeito. Para tanto e baseado nos mencionados art. 70 e 71 da LDB, realiza este Tribunal impugnações sobre a despesa apresentada pela Prefeitura. Em boa parte dos casos, essas glosas alcançam o que segue:

- ***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.

Além desses, a DCG identificou dois outros possíveis óbices à inclusão dos recursos destinados ao PAINSP na despesa do Ensino. Primeiramente, parte das solicitações apresentadas pelos municípios, além de omitir a comprovação de reserva orçamentária para cobertura das respectivas contrapartidas, teve por objeto a construção de novas unidades de creche ou pré-escola, assim como a reforma das dependências de outras já existentes. Todavia, a primeira etapa da Educação Básica não figura entre os segmentos de atuação prioritária dos Estados na área, que, de acordo com o artigo 211, § 3º, da Constituição Federal, devem concentrar esforços, preponderantemente, na disponibilização de vagas nos ensinos fundamental e médio, competindo aos municípios a oferta da educação infantil (§ 2º do mesmo dispositivo). Por essa razão, a execução do programa caracterizaria a incursão do Governo estadual

⁷⁵ 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>



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



em domínio não abarcado por sua específica esfera de atribuições, inviabilizando a inclusão dos respectivos recursos entre os admitidos para fins de atendimento ao disposto nos artigos 212 e 255, respectivamente, das Constituições Federal e Estadual.

Adicionalmente, essa mesma operação restaria vedada, ainda, nos casos de transferência aos municípios, através do PAINSP, da responsabilidade pela reforma de unidades de ensino integrantes da própria rede pública estadual. Com efeito, de maneira surpreendente, a recuperação e o aperfeiçoamento das instalações físicas desses estabelecimentos respondem por parte das demandas apresentadas pelas Prefeituras no exercício examinado. Entretanto, ainda de acordo com a Fiscalização, carece de interesse para o Estado a delegação dos encargos operacionais desse tipo de empreendimento para outros entes, tendo em vista que a Pasta da Educação é integrada por um órgão e uma fundação cujas atribuições envolvem, além do fornecimento de insumos indispensáveis ao desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizagem e à organização administrativa das unidades da rede, a construção, a adaptação e a reforma de prédios escolares: a Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares – CISE⁷⁶ e a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE⁷⁷.

Em síntese, consoante o entendimento defendido pela DCG, os recursos destinados ao PAINSP devem ser excluídos da aplicação do Ensino – ao menos no exercício examinado – em razão das seguintes circunstâncias:

⁷⁶ **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.

⁷⁷ **Decreto nº 51.928**, 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 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.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- 1) Os respectivos empenhos, ocorridos apenas em dezembro de 2021, não foram objeto de liquidação e pagamento até o encerramento do primeiro quadrimestre de 2022;
- 2) Mediante a inconstitucional e injustificada dispensa das exigências legais que disciplinam a celebração de convênios, os empenhos foram emitidos sem a comprovação, pelas Prefeituras pleiteantes dos valores distribuídos pelo programa, do atendimento dos requisitos mínimos que condicionam a transferência voluntária de recursos para outros entes federativos;
- 3) Parte das demandas apresentadas pelos municípios tinha por objeto a construção ou a reforma de prédios escolares destinados exclusivamente à educação infantil – segmento do ensino cuja oferta não figura entre as incumbências prioritárias confiadas aos Estados pela Carta Magna;
- 4) E, finalmente, algumas solicitações visavam à manutenção ou à reforma de unidades de ensino pertencentes ao próprio Estado, empreendimentos para cuja execução a Administração estadual conta com duas unidades administrativas especializadas (CISE e FDE), que deveriam, portanto, assumi-los.

Em relação à terceira circunstância mencionada acima, entendo inexistir qualquer vedação para que os Estados direcionem parte dos recursos reservados à Educação ao financiamento de ações que beneficiem etapas do ensino não abrangidas por sua esfera de atribuições prioritárias. Embora a atuação desses entes na área deva se concentrar, por força do disposto no art. 211, § 3º, da CF⁷⁸, nos ensinos fundamental e médio, as universidades públicas e as unidades de educação técnica e profissionalizante do Centro Paula Souza são destinatárias, há anos, de aproximadamente um quarto do total aplicado pelo Estado de São Paulo na área, sem que o segmento ou a

⁷⁸ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (...) § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



modalidade de ensino a que se dedicam (mesmo exorbitando das responsabilidades fundamentais do Estado), tenha levado esta Corte de Contas a excluir os respectivos valores, para fins da apuração dos mínimos fixados pelas Constituições Federal e Estadual.

Além disso, como se sabe, as normas que regulamentam a utilização dos recursos do FUNDEB não coincidem, em diversos aspectos, com as que disciplinam o dispêndio das importâncias oriundas diretamente dos Tesouros estadual ou municipal, de modo que a vedação estabelecida pelo art. 25, § 1^a, da Lei Federal nº 14.113/20 – que restringe a destinação dos valores vinculados ao Fundo às “etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica” que integram o âmbito de atuação prioritária dos respectivos entes – não alcança automaticamente, à margem de expressa disposição legal, a parcela da aplicação sustentada por recursos próprios.

Por fim, a LDB, ao fixar as atribuições cometidas aos entes federativos na organização da Educação nacional (Título IV, artigos 8º a 19), condicionou a possibilidade de os municípios atuarem em outros níveis de ensino à satisfação prévia de dois requisitos: a satisfação plena das necessidades em sua específica área de competência e o emprego de recursos excedentes e distintos dos vinculados pela Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino⁷⁹. Tais restrições, entretanto, não se repetem nas disposições que detalham as incumbências confiadas à União e aos Estados – e em nenhum outro preceito legal, da própria LDB ou de qualquer outro Diploma. A ausência não deve ser interpretada, evidentemente, como um lapso que afetou inadvertidamente a redação final da norma. Ao contrário, deve-se presumir que, tendo imposto condições adicionais e específicas para a incursão dos municípios em domínios estranhos a suas

⁷⁹ **Art. 11.** Os Municípios incumbir-se-ão de: (...) **V** – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



responsabilidades fundamentais na área, o legislador, caso tencionasse de fato compelir os demais entes a observá-las igualmente, tê-lo-ia declinado de maneira expressa.

Entretanto, deixou deliberadamente de fazê-lo em razão da assistência técnica e financeira que – espera-se – sobretudo a União, mas também os Estados, devem prestar aos municípios cujos sistemas de ensino reclamam, por variadas razões, suporte externo para a satisfação de padrões mínimos de atendimento e qualidade, tarefa que restaria severamente comprometida com a restrição dos segmentos de ensino autorizados a receber cifras vinculadas ao cumprimento dos mínimos constitucionais. Eventuais críticas à opção pela transferência de volume expressivo dos recursos destinados à Educação a centenas de municípios, sem a fixação de critérios de distribuição que privilegiem os caracterizados pelos piores índices socioeconômicos e educacionais, e a despeito da persistência de inúmeras deficiências estruturais na própria rede estadual – como reiteradamente demonstrado nas fiscalizações operacionais realizadas pela Diretoria das Contas do Governados – não constituem fundamento, por si só, para glosá-los, tendo em vista que a medida encontra-se no campo da atuação discricionária reconhecida às autoridades responsáveis.

Pela mesma razão, a existência, entre as unidades administrativas que integram a Secretaria da Educação, de órgãos e entidades especificamente criados para o planejamento e a execução de obras de engenharia, além de não obrigar o Estado a confiar-lhes todos os empreendimentos dessa natureza, não produz qualquer efeito sobre a natureza ou a classificação dos recursos destinados a tal finalidade – ainda que despendidos sob responsabilidade direta de outros entes ou instituições –, impedindo-os de figurar entre os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. As formas e modalidades utilizadas para implementar determinado programa ou ação, para cuja definição dispõe o gestor público de ampla margem de



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



discricionariedade, não condicionam a inclusão dos respectivos custos entre os da Educação, ainda que sujeitas a críticas objetivas a partir da análise de aspectos relacionados à eficiência, à eficácia e à efetividade. Com efeito, para a concretização da glosa importa, sobretudo, o escopo pretendido pelas atividades em cujo custeio os recursos foram empegados: coincidindo com qualquer das hipóteses previstas no art. 70 da LDB, não há como negar-lhes a condição de despesa do ensino, restando apenas apurar, nesse caso, o período em que devem ser contabilizados.

Todavia, como já adiantado anteriormente, de acordo com o entendimento consolidado deste Tribunal acerca da matéria, a ausência de pagamento dos restos a pagar decorrentes da execução do programa até 31 de janeiro de 2022 importa a impossibilidade de computá-los entre as despesas do ensino do exercício analisado, máxime em vista dos flagrantemente ineptos fundamentos jurídicos e orçamentários que ampararam a emissão dos respectivos empenhos, já que não apresentada, pelos pleiteantes dos recursos do Programa, até o encerramento do exercício analisado, a documentação indispensável para a formalização dos ajustes, conforme extensamente argumentado pela DCG.

Com efeito, não há sentido em proceder à reserva de recursos orçamentários, subtraindo-os de outras destinações, voltadas à satisfação de necessidades que, além de imediatas, prescindem do cumprimento de qualquer requisito adicional pelas partes envolvidas, para consagrá-los a aplicações sobre cuja concretização persiste grande margem de incerteza, seja no que diz respeito ao intervalo necessário para a liquidação das despesas subjacentes, seja em relação à celebração do termo que efetivamente constituirá para o Estado as obrigações resultantes das parcerias pretendidas.

Parece-me importante insistir nesse ponto: a definição do objeto para cujo financiamento será dirigida determinada fração do orçamento veicula, implicitamente, uma decisão de caráter negativo correspondente, que consiste



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



na rejeição de todas as demais aplicações possíveis como destinatárias daquela importância. Embora o mérito propriamente dito destas decisões, dado seu conteúdo eminentemente político e, portanto, discricionário, não seja objeto de críticas pelos órgãos de controle, a dimensão temporal da questão pode ser avaliada a partir de uma perspectiva estritamente objetiva, permitindo a emissão de juízo a respeito da pertinência dos *empenhos realizados*.

A Administração procedeu à reserva de parte do orçamento da Educação do exercício de 2021 para um programa cuja execução, além de postergada para o exercício seguinte, não requereu, mais de quatro meses após os respectivos empenhos, o desembolso de sequer uma fração dos recursos consignados. Pior: como o cancelamento, no primeiro quadrimestre de 2022, de R\$ 274,929 milhões dos restos a pagar associados ao programa sugere, parte das manifestações de interesse registradas pelos municípios não dará origem à celebração de qualquer termo de compromisso, por razões que envolvem desde a indisponibilidade dos documentos requeridos para a assinatura do ajuste até a desistência, por variadas razões, dos postulantes, processos que podem consumir, além dos já transcorridos, outros diversos meses, durante os quais os recursos destinados ao programa permanecerão inutilizados, a despeito das inúmeras deficiências – reiterada e consistentemente identificadas pelas fiscalizações de natureza operacional realizadas pela Diretoria de Contas do Governador ao longo dos últimos exercícios e pela IV Fiscalização Ordenada de 2021, que analisou as condições gerais de funcionamento de 141 escolas estaduais – que caracterizam a rede pública estadual e prejudicam sensivelmente a qualidade do ensino oferecido em diversas unidades. Nesse sentido, é importante observar que inexistem nos autos qualquer sinal de urgência que justifique as medidas adotadas pela Secretaria da Educação para introduzir o programa, de maneira aparentemente precipitada e incipiente, ainda no curso do exercício em exame – dentre as quais o empenho de volume tão elevado de recursos com base em expectativas de aplicação tão frágeis, assim como a tentativa de



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



afastar exigências que decorrem de lei federal por meio de simples decreto executivo.

Por todo o exposto, corroboro a glosa dos recursos vinculados ao Plano de Ações Integradas ao Estado de São Paulo – PAINSP no exercício em exame, sem prejuízo da possibilidade de computá-los no seguinte, caso efetivamente destinados a qualquer das hipóteses previstas no art. 70 da LDB.

10.6 PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PAULISTA – PDDE PAULISTA

O Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista, vazado quase integralmente nos moldes forjados pelo programa de mesmo nome criado pelo Governo Federal em 1995, foi instituído através da Lei nº 17.149, de 13 de setembro de 2019, com intuito de, mediante assistência financeira suplementar, promover o aperfeiçoamento das condições estruturais e pedagógicas das escolas da rede pública estadual e das unidades de ensino vinculadas ao Centro Paula Souza⁸⁰, além de estimular a autogestão e a ampliação da participação dos membros das respectivas comunidades na definição das prioridades administrativas e educacionais desses estabelecimentos.

Os montantes reservados ao programa são repassados às Associações de Pais e Mestres – APMs – denominadas pela Lei como “unidades executoras representativas da comunidade escolar” –, que dispõem de ampla margem de autonomia para decidir as finalidades para cujo custeio irão destiná-los, segundo as necessidades de manutenção das dependências físicas dos respectivos estabelecimentos e do desenvolvimento de seus projetos político-pedagógicos.

Conforme notado pela Fiscalização, o PDDE Paulista demarca o encerramento da forma até então prevalecente de transferência de recursos do

⁸⁰ Introduzido, inicialmente, apenas nas escolas administradas diretamente pela Secretaria de Estado da Educação, o programa foi recentemente estendido às unidades mantidas pelo Centro Paula Souza por meio da Lei Estadual nº 17.449, de 29 de outubro de 2021.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Governo do Estado para essas entidades: até o exercício de 2019, os repasses eram efetuados por meio da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, visando à execução de um conjunto de objetos mais restrito, com prazo para a concretização das despesas correspondentes igualmente inferior ao admitido pelo programa. Além de multiplicar as quantias concedidas às APMs, ampliando a relevância do papel que desempenham na organização do cotidiano escolar, o PDDE Paulista admitiu sua utilização para a aquisição de uma ampla gama de produtos e serviços, autorizando a realização de despesas tanto de custeio quanto de capital.

As destinações para cuja efetivação a Secretaria de Estado da Educação instituiu, mediante Resolução ou Decreto, linhas de aplicação específicas, sem prejuízo da realização de outras despesas não associadas a nenhuma delas, permitem vislumbrar a abrangência temática do programa e, conseqüentemente, a extensão dos encargos adicionais que – espera-se – sejam assumidos pelas próprias comunidades escolares, por meio das associações que as representam:

- Aquisição de insumos necessários à adoção das diretrizes sanitárias do Protocolo Intersetorial estabelecido pelo Plano São Paulo (enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus): Resolução SEDUC nº 66, de 28 de setembro de 2020;
- Aquisição de Kit Centro de Mídias, constituído pelos seguintes equipamentos: televisão e suporte para instalá-la, microfone, webcam, estabilizador, além de outros itens tecnológicos para implantação do ensino híbrido: Resolução SEDUC nº 101, de 30 de dezembro de 2020;
- Contratação de serviços de contabilidade e aquisição de certificado digital: Resolução SEDUC nº 17, de 02 de fevereiro de 2021;
- Compra de utensílios descartáveis destinados ao fornecimento de alimentação escolar aos alunos: Resolução SEDUC nº 37, de 16 de março de 2021;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- Fornecimento de produtos de higiene menstrual a alunas matriculadas na rede pública estadual: Decreto nº 65.797, de 18 de junho de 2021;
- Implementação dos itinerários formativos do Novo Ensino Médio: Resolução SEDUC nº 71, de 11 de agosto de 2021;
- Contratação de serviços e/ou aquisição de equipamentos e itens necessários à renovação do Auto de Vistoria dos Bombeiros (AVCB) dos prédios escolares: Resolução SEDUC nº 78, de 13 de setembro de 2021;
- Aquisição de equipamentos, reparo e adequação de espaços destinados a instalação ou utilização do laboratório de ciências: Resolução SEDUC nº 79, de 13 de setembro de 2021;
- Compra de produtos e contratação de serviços destinados à implantação e funcionamento do Programa Atividades Maker e Espaços de Inovação: Resolução SEDUC nº 13 de setembro de 2021;
- Contratação de serviços de transporte eventual de alunos: Resolução SEDUC nº 83, de 17 de setembro de 2021;
- Aquisição de equipamentos de climatização para os prédios escolares da rede estadual: Resolução SEDUC nº 17 de novembro de 2021;
- Contratação de serviços de engenheiro eletricista, em subprograma denominado PDDE Paulista - Engenharia Elétrica, a fim de elaborar projetos de instalações elétricas, para a instalação de equipamentos de climatização: Resolução SEDUC nº 131, de 26 de novembro de 2021;
- Instalação e manutenção de Centro de Inovação da Educação Básica Paulista (CIEBP): Resolução SEDUC nº 135, de 03 de dezembro de 2021;
- Aquisição de equipamentos destinados à implantação de polos de transmissão do Centro de Mídias da Educação de São Paulo: Resolução SEDUC nº 04, de 20 de janeiro de 2022;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



No ano de sua criação, o PDDE Paulista confiou às APMs de 5.042 escolas estaduais o equivalente a R\$ 651,23 milhões, 87,28% (R\$ 568,39) dos quais provenientes do FUNDEB, distribuindo, em média, aproximadamente R\$ 130.000,00⁸¹ por entidade. Na ocasião, a principal controvérsia suscitada pelo programa, no âmbito desta Corte – dividindo os órgãos técnico-opinativos que se manifestaram no processo – centrou-se na admissibilidade do cômputo dos respectivos valores para fins de apuração do montante destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino do próprio exercício de 2019, tendo em vista que a totalidade das transferências para as associações ocorreu apenas no dia 26 de dezembro, inviabilizando, pelo exíguo intervalo restante, o dispêndio integral desses valores, antes do encerramento do período avaliado, para a contratação de serviços ou a aquisição de bens efetivamente destinados a beneficiar as unidades escolares da rede, obrigando-as a reprogramar a totalidade dos recursos recebidos para o exercício seguinte.

A respeito da questão, este E. Plenário adotou o entendimento, de maneira unânime, segundo o qual, independentemente da data de concretização dos gastos que encerram, de fato, benefícios diretos e imediatos às unidades escolares, o evento que traduz, nesse tipo de arranjo, a culminação das etapas em que se subdivide o processo de concretização da despesa pública e, portanto, autoriza a consideração dos respectivos valores para fins de apuração do cumprimento dos mínimos constitucionais, corresponde à transferência dos recursos do programa às contas bancárias das APMs (pagamento).

Embora tais repasses não se confundam com as subvenções administrativas⁸², o raciocínio anterior reproduz precisamente o que define o

⁸¹ Atualizado pelo índice de inflação apurado no biênio 2020-2021 (IPCA – 2020: 4,52% e 2021: 10,06%), o valor corresponderia, no início do presente exercício, a R\$ 149.000,00, aproximadamente.

⁸² A despeito da posição defendida na ocasião pela DCG, entendo que os repasses efetuados pelo PDDE Paulista às APMs não se ajustam à moldura que singulariza as subvenções, já que não encerram transferências correntes a instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos, “destinadas a cobrir despesas de custeio”, conforme conceitua o art. 12, § 3º, da Lei nº 4.320/64. Com efeito, o programa não objetiva concorrer para o financiamento das atividades das associações de pais e mestres, cujos custos operacionais não podem ser sustentados, em nenhuma hipótese, pelos valores vinculados ao PDDE Paulista, porquanto reservados exclusivamente à contratação de serviços e a



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



momentum da efetivação desta outra espécie de despesa: sua consumação se dá com o repasse de recursos financeiros do Estado para as entidades beneficiadas, públicas ou privadas, e não quando estas os empregam no custeio de suas operações⁸³. De qualquer maneira, embora tenha rechaçado a proposta de glosa dos valores vinculados ao programa, apresentada pela Diretoria de Contas do Governador e endossada pela Assessoria Técnico-Jurídica, o E. Plenário, acompanhando o percuente voto elaborado pelo E. Relator, Conselheiro Renato Martins Costa, a fim de assegurar que os recursos vinculados ao PDDE Paulista revertam em melhorias concretas para as unidades escolares nos mesmos exercícios em que são depositados às contas bancárias das respectivas associações de pais e mestres, firmou a seguinte recomendação:

Caso destine, nos próximos exercícios, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola, recursos às Associações de Pais e Mestres, deve fazê-lo com tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio ano em que repassados, em ações coerentes com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

aquisição de bens compatíveis com as finalidades especificadas nos incisos II, III e V, do art. 70 da LDB. A esse respeito, é importante destacar que, dentre as condições cuja satisfação assegura o acesso às importâncias distribuídas pelo programa, figura o preenchimento pelas APMs de um termo de adesão, conforme determina o art. 3º, I, do decreto Estadual nº 64.644/19. Ou seja, as transferências não ocorreram senão após as comunidades escolares, por meio das entidades que as representam, manifestarem deliberadamente a intenção de obter a assistência financeira suplementar oferecida pelo PDDE Paulista, o que pressupõe, em tese, o conhecimento minucioso dos propósitos, condições e responsabilidades subjacentes. Destarte, cada repasse efetuado através do programa reverbera necessariamente o encontro das vontades manifestadas pelos agentes envolvidos: o Estado de São Paulo, como ente repassador dos recursos, e as associações, na condição de entidades beneficiadas pela operação. Tal circunstância corresponde à característica distintiva dos convênios, que, nas palavras de Justen Filho, “consiste numa avença em que dois ou mais sujeitos, sendo ao menos um deles integrante da Administração Pública, comprometem-se a atuar de modo conjugado para a satisfação de necessidades de interesse coletivo, sem intento de cunho lucrativo”. À luz de tais considerações, entendo que, conquanto o art. 7º do referido decreto dispense a celebração de qualquer ajuste formal entre os participantes do programa, as transferências decorrentes do PDDE Paulista revestem natureza de convênio. Por essa razão, ao presente caso aplica-se integralmente o raciocínio desenvolvido pelo Ministro Moreira Alves, da Suprema Corte, na apreciação do pedido de liminar interposto nos autos da ADI nº 1.934-1/DF, segundo o qual qualquer repasse de “recursos, feitos inclusive por força de lei que vincula a União, mas evidentemente por procedimentos formais administrativos, se consideram como feitos mediante instrumento congênere a convênios, acordo ou ajustes, até porque seu recebimento necessita de concordância – e o acordo de vontades é o elemento comum aos convênios, acordo ou ajustes – ainda que tácita, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”.

⁸³ Lei nº 4.320/64: **Art. 12.** A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: (...) **§ 2º** Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado. **§ 3º** Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: **I** - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; **II** - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Entretanto, 96% dos valores destinados ao programa em 2020, que totalizaram R\$ 881 milhões, 73,42% oriundos do FUNDEB e 3,21%, de repasses federais, foram novamente empenhados e liquidados apenas em dezembro, postergando para o exercício seguinte, mais uma vez, a aquisição dos bens e a contratação dos serviços necessários ao aprimoramento das estruturas físicas das escolas e ao desenvolvimento dos projetos pedagógicos elaborados pelas respectivas comunidades escolares. Diante disso, o parecer das Contas do Governador de 2020, cuja relatoria coube ao E. Conselheiro Dimas Ramalho, elevou à condição de ressalva a recomendação veiculada pela decisão relativa ao exercício anterior.

Paralelamente, em vista da magnitude das cifras movimentadas e das falhas de planejamento apuradas no primeiro ano de existência do PDDE Paulista, a diligente DCG, a fim de instruir o processo relativo às contas do exercício anterior, concentrou esforços, outrossim, na análise da execução do programa, com o intuito declarado de “estabelecer um nível de confiança nos controles e a possibilidade de opinar quanto à efetiva aplicação do dinheiro na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”. Os trabalhos realizados na ocasião, que envolveram a análise das funcionalidades e dos dados reunidos pelo sistema eletrônico de prestação de contas utilizado pela Pasta da Educação (Secretaria Escolar Digital – SED) e o envio de questionários estruturados aos diretores⁸⁴ de mais de 5.400 escolas⁸⁵, redundaram na identificação das seguintes deficiências operacionais e administrativas:

- Dificuldades de acesso ou falhas no módulo específico do programa no SED, somadas às omissões e à ausência de clareza de parte do conteúdo do manual de orientações elaborado pela Secretaria da Educação e, ainda, ao desconhecimento por inúmeros gestores

⁸⁴ Em regra, os diretores das unidades escolares exercem, outrossim, a presidência do Conselho Deliberativo das APMs, órgão “máximo e soberano” da entidade, conforme previsto no artigo 12, § 1º, do Estatuto-Padrão estabelecido pela Secretaria da Educação, cuja adoção constitui um dos requisitos que condicionam o acesso aos recursos distribuídos pelo PDDE Paulista (art. 3º, III, do Decreto Estadual nº 64.644, de 05 de dezembro de 2019).

⁸⁵ Os questionários foram efetivamente respondidos por 4.831 diretores, quantidade que corresponde a 89% do público-alvo da pesquisa.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



escolares dos procedimentos e diretrizes que balizam a realização de despesas com recursos públicos, concorreram de maneira decisiva para que apenas 30,76% das associações beneficiadas prestassem contas pelos recursos recebidos tempestivamente;

- Os repasses efetuados em 2020 beneficiaram praticamente todas as escolas da rede estadual, incluindo aquelas cujas prestações de contas encontravam-se, na data dos novos depósitos, em processo de análise pelas respectivas Diretorias de Ensino e, até mesmo, as que sequer haviam apresentado qualquer documento comprobatório das despesas realizadas no período ou do saldo não utilizado até aquele momento, ainda que o art. 6º da Resolução SEDUC nº 49/2020 estabeleça, entre os efeitos da desaprovação das contas, a proibição do recebimento de novos repasses, enquanto não sanadas as irregularidades que motivaram a medida⁸⁶;
- Excesso de formalismos, não disponibilização de cartão para a realização de pagamentos e precariedade no atendimento oferecido pelo Banco do Brasil, em cujas agências as associações abriram contas exclusivamente destinadas à movimentação dos valores concedidos pelo PDDE Paulista, conforme determinado pela Secretaria da Educação;
- As limitações do sistema Secretaria Escolar Digital dificultam – e em alguns aspectos, inviabilizam – a sistematização e o tratamento analítico dos dados inseridos pelas APMs, assim como a racionalização da análise das respectivas prestações de contas. Nesse sentido, merecem destaque as seguintes lacunas: a) as pesquisas de preços que subsidiam a realização das despesas são registradas no sistema em arquivos PDF – em geral, os próprios documentos contendo as propostas comerciais das empresas consultadas –, o que impossibilita exames comparativos automatizados para a identificação de preços

⁸⁶ Art. 6º - A reprovação das contas implicará na: (...) III – suspensão dos repasses até regularização das contas.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



excessivamente superiores à média de mercado e de fornecedores inexistentes ou dedicados a ramos de atividade incompatíveis com o dos produtos almejados; b) ausência de mecanismos para apuração da correspondência entre as destinações programadas nos Planos de Aplicação Financeira – PAF e as despesas efetivamente realizadas pelas APMs; e c) indisponibilidade de informações fidedignas acerca das importâncias já despendidas pelas associações e, por conseguinte, das ainda disponíveis nas respectivas contas bancárias;

- Morosidade excessiva no desenvolvimento, em parceria com o Banco do Brasil, do sistema informatizado “Gestão Ágil”, programado para substituir, na operacionalização do programa, o Secretaria Escolar Digital.

Destaco ainda que, conforme indicado no quadro seguinte, do total concedido às APMs nos dois primeiros anos de existência do PDDE Paulista (incluindo as receitas de rendimentos), R\$ 1.541.452 mil, a utilização de R\$ 957.016 mil foi reprogramada para 2021. Ou seja, pouco mais de 60% do montante confiado às associações nesse período permanecia, no início do exercício examinado, depositado nas respectivas contas bancárias. Parte desse valor é constituída pelos repasses efetuados em 2019, tendo em vista que a diferença entre o total distribuído no primeiro biênio e o remanescente apurado no início de 2021, R\$ 584.436 mil, é inferior à importância transferida às APMs naquele período (2019), R\$ 653.297 mil, evidenciando que parte das comunidades escolares beneficiadas não logrou despendê-lo, ao longo de um período superior a doze meses, a totalidade das cifras inicialmente recebidas, a despeito da existência, presume-se, de inúmeras demandas para cuja satisfação poderiam ser destinadas.

Tal circunstância sugere que, além das dificuldades apuradas pela pesquisa realizada pela DCG, as unidades escolares enfrentam, ainda, outros obstáculos de natureza operacional para a concretização das despesas,



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



relacionados, possivelmente, à exiguidade do quadro de servidores incumbidos da execução de atividades de caráter administrativo para, sem prejuízo do desempenho de suas atribuições ordinárias, assumir os encargos inerentes à aplicação dos recursos concedidos pelo programa, que envolvem, ao menos, a participação nos processos de discussão e elaboração dos planos de aplicação financeira; a definição precisa das características e especificações dos objetos que serão custeados; a identificação das empresas da região habilitadas a fornecê-los; a realização de pesquisas de preço; a elaboração, conforme o caso, de contratos de prestação de serviços; o recebimento dos bens adquiridos e o acompanhamento da execução dos empreendimentos contratos etc.

SalDOS das Contas do PDDE Paulista	R\$ Milhares	
	2019	2020
(A) PDDE do ano*	653.297	888.155
(B) PDDE do ano anterior	0	653.297
(C) Total de Receitas do PDDE = (A) + (B)	653.29	1.541.452
(D) Despesas Realizadas	0	538.363
(E) Outros valores não conciliados**	0	46.073
(F) Saldo para o ano seguinte = (C) - (D) - (E)	653.297	957.016

Fonte: Acessório 2 – Acompanhamento e Avaliação da Aplicação dos Recursos no Ensino – 2º Quadrimestre de 2021 (TC-005044.989.21), p. 30 (adaptado).

* Inclui receitas de rendimentos.

** Refere-se a diferenças de valores ainda não explicados nas prestações de contas.

No exercício de 2021, os recursos destinados ao PDDE Paulista sofreram novo acréscimo, alcançando a marca de R\$ 1.294.251 mil, importância 47% superior ao total liquidado no exercício anterior. Desse montante, os provenientes do FUNDEB respondem por 68% (R\$ 878.998 mil) e os oriundos exclusivamente do Tesouro estadual, por 0,33% (R\$ 4.282 mil). Como a tabela abaixo releva, embora a quase totalidade dos repasses tenha ocorrido no último quadrimestre, mais da metade das importâncias confiadas às APMs, excluídas as de fonte federal, foi depositada nas respectivas contas bancárias em setembro – pelo menos três meses antes das transferências efetuadas nos dois exercícios anteriores.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Repasses para as APMs via PDDE Paulista, por quadrimestre							
Fonte	Primeiro quadrimestre	Segundo quadrimestre	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total
Recursos do FUNDEB	808	3.294	498.040	376.728	127	0	878.997
Recursos Tesouro	0	0	0	0	200	4.082	4.282
Total	808	3.294	498.040	376.728	327	4.082	883.279
%	0,09%	0,37%	56,39%	42,65%	0,04%	0,46%	100,00%

Em relação à operacionalização do PDDE Paulista, a Fiscalização concluiu que, em linhas gerais, persistem as mesmas deficiências identificadas no primeiro e, sobretudo, no segundo ano de funcionamento do programa: em função dos reiterados atrasos nas prestações de contas, acompanhados por diversas prorrogações de prazo para as associações apresentá-las e as respectivas Diretorias de Ensino, avaliá-las conclusivamente, 2% das relativas ao exercício anterior e 88% do ora analisado permaneciam, em 08-04-2022 (data do último levantamento realizado pela DCG), classificadas no SED com o status “em andamento”. Vale observar que este segundo grupo pode ser integrado por importâncias originalmente repassadas inclusive em 2019, em função da prática de reprogramação dos saldos não utilizados para aplicação no exercício seguinte, o que implica a renovação do período concedido às associações para concretizá-la. Além disso, como ainda não concluído o desenvolvimento do sistema Gestão Ágil – que, de acordo com a Secretaria da Educação, permanece em curso – e não introduzido qualquer aperfeiçoamento no módulo da Secretaria Escolar Digital destinado ao PDDE Paulista, as informações disponíveis continuam insuscetíveis de sistematização e tratamento informatizado, além de negligenciarem aspectos da execução do programa fundamentais para o controle e a transparência da aplicação dos recursos confiados às APMs.

Entretanto, é importante observar que, de acordo com informação prestada pela Pasta da Educação, os montantes disponíveis nas contas bancárias das associações beneficiadas, em 29-12-2021, totalizavam R\$ 875,9 milhões. Ainda que tal informação, extraída do SED, não seja inteiramente confiável, como argumentado pela DCG, tendo em vista que o sistema não



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



dispõe de campo específico para que os responsáveis pelas prestações de contas registrem, ao final do período, os valores remanescentes em conta corrente, exigindo, para sua apuração, a consulta individualizada dos extratos bancários inseridos em formato PDF nos respectivos processos, parece-me seguro concluir que, além de pouco mais de 40% do total repassado no próprio período analisado, as associações lograram despender, senão a totalidade, ao menos a expressiva maioria dos montantes não aplicados nos anteriores. Destarte, de acordo com as informações disponíveis nos autos, os desembolsos efetuados pela APMs durante o exercício em exame totalizaram cerca de R\$ 1,38 bilhão (R\$ 957.016 mil + R\$ 418.351 mil).

Tal resultado matiza, com efeito, as ilações sobre a natureza, a relevância e a extensão dos obstáculos internos que embaraçaram a execução do programa em seus doze primeiros meses de existência⁸⁷, além de robustecer a credibilidade das justificativas apresentadas pelo Governo do Estado no processo das contas de 2020, segundo as quais os efeitos das medidas de distanciamento social exigidas pela pandemia causada pelo novo coronavírus, assim como os esforços de adaptação dos planos de aula às características e limitações do ensino à distância, respondem, em grande medida, pelo retardamento da aplicação dos valores inicialmente distribuídos pelo PDDE Paulista.

É importante destacar, ainda, a ampla aprovação do programa pelos gestores escolares, constatada, inclusive, na fiscalização de natureza operacional que tematizou a “eficácia escolar e a equidade na rede pública estadual”, tratada no TC-22692.989.21, em cujo relatório lê-se: “As entrevistas com Diretores puderam verificar a aprovação unânime do Programa e os relatos de melhora na manutenção das escolas...” (p. 9).

⁸⁷ A esse respeito, vale destacar que, a despeito da reduzida amostragem selecionada pela DCG na fiscalização de natureza operacional tratada no TC- 22692.989.21, uma parcela relativamente pequena dos diretores de escola entrevistados afirmou enfrentar dificuldades para prestar contas pela aplicação dos recursos concedidos pelo programa: “De todas as 14 escolas, apenas 3 mencionaram dificuldades com a prestação de contas do PDDE Paulista” (p. 148).



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Ainda assim, parece-me que estas constatações não afastam, em absoluto, a pertinência da realização de novos levantamentos, pela Secretaria da Educação, destinados a avaliar a consistência do modelo organizacional adotado pelo programa e identificar os principais gargalos que ainda dificultam a aplicação dos recursos pelas entidades beneficiadas, tendo em vista, especialmente, a multiplicação de objetos cuja execução vem sendo confiada, via PDDE Paulista, às próprias APMs (como a adequação de espaços para instalação de laboratório de ciências, obtenção de AVCB, contratação de profissionais para elaboração de projetos de engenharia, entre outros). Evidentemente, a transferência às unidades escolares da responsabilidade pela aquisição da maior parte dos insumos empregados no desenvolvimento de suas atividades cotidianas, a ponto de conferir-lhes natureza semi-autárquica, deve ser coerente com a capacidade de trabalho das equipes de apoio administrativo das próprias escolas e das Diretorias de Ensino – a quem compete não apenas a análise e a emissão de parecer sobre as prestações de contas apresentadas pelas associações, como também a orientação dos membros das comunidades escolares envolvidos na execução do PDDE Paulista.

Ainda que seus méritos sejam inegáveis, na medida em que imprime celeridade à superação das deficiências materiais das escolas, amplia a autonomia pedagógica do corpo docente e concorre para a democratização dos processos gerenciais das unidades da rede, não é admissível que os recursos distribuídos pelo programa permaneçam inutilizados por longos períodos e, ainda menos, que a execução das atividades que viabilizam sua aplicação (e a respectiva prestação de contas) seja assumida por titulares de cargos cujas atribuições abarcam, exclusivamente, o desempenho de funções de caráter estritamente pedagógico, como professores e coordenadores pedagógicos, já que, do contrário, o potencial para melhoria da qualidade do ensino inerente ao programa restará severamente comprometido, ou mesmo neutralizado, pela conseqüente negligência de atividades diretamente



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



associadas ao desenvolvimento dos projetos de ensino-aprendizagem e à formação continuada dos docentes, entre outras de natureza equivalente.

Além disso, para que não sejam determinados, meramente, pela diferença entre os recursos efetivamente aplicados em Educação até determinada data e os ainda necessários para cumprimento do mínimo constitucional na área, parece-me indispensável, outrossim, a análise acurada da adequação dos montantes concedidos anualmente às APMs – parte das quais, beneficiadas por repasses superiores a mais de um milhão de reais, somente nos dois primeiros anos de existência do programa –, sob a perspectiva do elevado custo de oportunidade envolvido na concessão de valores que excedam os necessários ao atendimento das demandas fundamentais das comunidades escolares. Com efeito, a pulverização de recursos promovida pelo PDDE Paulista, caso resulte na atribuição de importâncias individuais superiores às indispensáveis para o funcionamento qualificado das unidades da rede, impelindo-as a despender a parcela excedente em finalidades secundárias ou mesmo supérfluas, pode significar a subtração de recursos para a realização de outras intervenções nas dependências escolares, igualmente fundamentais para o funcionamento e a segurança de seus frequentadores, mas que, entretanto, revestem envergadura técnica e financeira incompatíveis com as possibilidades de aplicação recobertas pelo programa⁸⁸.

Adicionalmente, destaco que o aprimoramento gerencial do PDDE Paulista e a ampliação da transparência conferida à destinação dos montantes confiados às comunidades escolares reclamam, necessariamente, a reformulação ou a substituição integral do sistema de prestação de contas até o momento adotado pela Secretaria da Educação, de modo que sua nova versão, além de munida de filtros para identificação de inconsistências e irregularidades, disponha de módulos de tratamento e consolidação

⁸⁸ Nesse sentido, vale destacar outra conclusão da já referida fiscalização de natureza operacional: “Foi constatado pela fiscalização o risco de que recursos do PDDE estejam sendo gastos, em alguns casos, em reparos emergenciais causados por patologias construtivas deixadas sem resolução pela SEDUC, o que prejudica a efetividade do PDDE Paulista” (p. 9)



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



automatizada das informações inseridas pelos usuários, tendo em vista que a reunião de massas vultosas de dados, ainda que completos e fidedignos, porém insuscetíveis de sistematização informatizada, equivale, na prática, a não tê-los disponíveis de nenhuma maneira, na medida em que inviabiliza sua utilização para a avaliação dos resultados alcançados e a orientação de novos ciclos de planejamento. Por essa razão, indispensável que a Secretaria conclua, com celeridade, o desenvolvimento do sistema “Gestão Ágil”, conforme vem anunciando desde a introdução do PDDE Paulista na rede.

De qualquer maneira, diante de todo o exposto, considero que as seguintes circunstâncias admitem, mais uma vez, o relevamento das falhas apuradas pela Fiscalização e, por conseguinte, a inclusão dos valores vinculados ao programa entre os consagrados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino: 1) os eventos que caracterizam a utilização dessas importâncias (transferência bancária das parcelas atribuídas às APMs) se deram antes do término do exercício examinado; 2) as cifras efetivamente despendidas pelas associações ao longo do período totalizaram pouco menos de R\$ 1,4 bilhão, montante que, embora majoritariamente constituído por repasses dos dois exercícios anteriores, suplanta a soma dos realizados em 2021; 3) as informações coletadas pela DCG confirmam a avaliação amplamente favorável dos gestores escolares a respeito do PDDE Paulista, resultado que traduz, em alguma medida, a eficácia do programa como instrumento de melhoria das condições materiais de funcionamento dos estabelecimentos escolares.

Não obstante, proponho que este Tribunal não mais admita que a quase totalidade dos repasses efetuados às APMs ocorra novamente no último quadrimestre, devendo o Governo do Estado, mantido o programa nos exercícios subsequentes, diligenciar para que as entidades beneficiadas recebam os recursos a tempo de despendê-los no mesmo período avaliado, sob pena de subtração das respectivas importâncias das consideradas para fins de apuração do cumprimento do limite mínimo na área.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



10.7 APLICAÇÃO DO FUNDEB

A destinação dos recursos do FUNDEB no exercício examinado encontra-se detalhada na tabela seguinte, que não abrange, evidentemente, a parcela da contribuição do Estado redistribuída aos municípios – a qual, como já indicado anteriormente, alcançou a marca de R\$ 10.292.971 mil:

(-) Despesa bruta com recursos de fonte FUNDEB	21.299.482
Total de 122 – Administração geral	644.546
Total de 0815 – Manutenção e suporte da educação básica	261.239
319011 - Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil	58.006
319013 - Obrigações patronais	6.047
319113 - Obrigações patronais	8.546
339030 - Material de consumo	978
339037 - Serviços de limpeza, vigilância e outros – pessoa jurídica	12.675
339039 - Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	21.749
339040 - Serviços de TI e comunicação – pessoa jurídica	39.553
339048 - Outros auxílios financeiros a pessoas físicas	101.194
339049 - Auxílio transporte	870
339050 - Serviços de utilidade pública	6.425
449052 - Equipamentos e material permanente	5.196
Total de 1039 – Programa estadual de educação profissional e tec.	383.307
319011 - Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil	297.801
319013 - Obrigações patronais	85.506
Total de 126 – Tecnologia da informação	10.043
Total de 0800 - Aprendizagem de excelência e equidade	10.043
339039 - Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	10.043
Total de 128 – Formação de recursos humanos	24.808
Total de 0800 – Gestão pedagógica da Educação Básica	24.808
339014 - Diárias-civil	2.482
339040 - Serviços de TI e comunicação – pessoa jurídica	22.326
Total de 362 – Ensino Médio	5.998.778
Total de 0800 – Gestão pedagógica da Educação Básica	5.998.778
319007 - Contribuição entidades fechadas previdência	0
319011 - Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil	4.902.171
319013 - Obrigações patronais	163.875
319113 - Obrigações patronais	730.307,71
335041 – Contribuições	83.534
339008 - Outros benefícios assistenciais	942



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



339049 - Auxílio transporte	68.038
445042 – Auxílios	49.912
Total de 363 – Ensino profissional	108.722
Total de 1039 – Programa estadual de educação profissional e tec.	108.722
319011 - Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil	85.427
319013 - Obrigações patronais	23.295
Total de 367 – Educação especial	16.699
Total de 0800 – Aprendizagem de excelência e equidade	16.699
339039 - Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	16.699
Total de 368 – Educação básica	12.440.761
Total de 0800 – Gestão pedagógica da Educação Básica	10.128.145
319007 - Contribuição entidades fechadas previdência	0
319011 - Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil	8.253.086
319013 - Obrigações patronais	353.898
319113 - Obrigações patronais	1.223.620
335041 - Contribuições	54.203
339008 - Outros benefícios assistenciais	1.426
339030 - Material de consumo	67.037
339033 - Passagens e despesas com locomoção	26
339036 - Outros serviços de terceiros – pessoa física	10
339039 - Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	19.911
339049 - Auxílio transporte	120.754
445042 – Auxílios	34.173
Total de 0815 – Manutenção e suporte da Educação Básica	2.312.617
334033 - Passagens e despesas com locomoção	373.818
335041 - Contribuições	526.294
339030 - Material de consumo	126.211
339033 - Passagens e despesas com locomoção	256.753
339037 - Serviços de limpeza, vigilância e outros – pessoa jurídica	253.180
339039 - Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	19.961
339040 - Serviços de TI e comunicação – pessoa jurídica	236.903
339050 - Serviços de utilidade pública	247.429
445042 - Auxílios	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 jurídica	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



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



(-) Valores glosados e/ou pendentes de aplicação de exercício anterior – fonte FUNDEB	75.643
(-) Aplicação da glosa do FUNDEB de 2019	506
(-) Reembolso pessoal escolas municipalizadas (contas 1928029110/1928029111)	70.063
(-) Restos a pagar cancelados de recursos FUNDEB	5.074
(-) Despesa líquida com recursos de fonte FUNDEB	21.223.839
Saldo FUNDEB a aplicar	5.074

Conforme indicado na tabela acima, os cancelamentos dos compromissos inscritos em restos a pagar, amparados por recursos vinculados ao FUNDEB, totalizaram R\$ 5.074 mil, montante que permanece, até o momento, sem destinação. Embora não tenha qualquer consequência para o cumprimento do disposto nos artigos 212 da Lei Maior e 255 da Constituição Estadual, a ausência de aplicação dessa importância, ainda que diminuta, repercute no atendimento da injunção estabelecida pelo art. 25 da Lei nº 14.113/2020, tendo em vista que o Executivo estadual não desembolsou, a rigor, a integralidade dos recursos do Fundo no mesmo exercício financeiro em que lhe foram creditados e, sequer, no primeiro quadrimestre do imediatamente subsequente, restando um saldo equivalente a 0,02% do montante global.

De qualquer maneira, a irregularidade não acarreta a rejeição das contas examinadas em razão da ínfima relevância do valor não utilizado, o qual, entretanto, deverá ser despendido na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício orçamentário imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009. Tal conclusão alinha-se à pacificada jurisprudência desta Corte de Contas sobre a questão, como o demonstram, entre tantas outras, as decisões prolatadas nos TCs-003897/989/16⁸⁹, 004038/989/16⁹⁰, 006403/989/16⁹¹, 004069/989/16⁹², 006378/989/16⁹³ e 004499/989/18⁹⁴. Além disso, observo que a mesma

⁸⁹ Primeira Câmara, sessão realizada em 27-11-18, Conselheiro Relator Dr. Edgard Camargo Rodrigues.

⁹⁰ Primeira Câmara, sessão realizada em 11-12-18, Conselheiro Relator Dr. Sidney Estanislau Beraldo.

⁹¹ Primeira Câmara, sessão realizada em 27-08-19, Conselheiro Relator Dr. Sidney Estanislau Beraldo

⁹² Primeira Câmara, sessão realizada em 30-10-18, Conselheiro Relator Dr. Edgard Camargo Rodrigues

⁹³ Primeira Câmara, sessão realizada em 11-09-19, Conselheiro Relator Dr. Edgard Camargo Rodrigues.

⁹⁴ Primeira Câmara, sessão realizada em 09-06-20, voto sob minha relatoria.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



irregularidade foi igualmente constatada nas contas do Governo estadual do exercício de 2019, dando ensejo ao mesmo encaminhamento:

No tocante à destinação dos recursos do Fundo, considero válida apenas a glosa de R\$506 mil decorrentes de exercícios anteriores, localizada em análise das notas de lançamento e originária da escrituração 31901312 - Outras Contribuições de Previdência Social, o que faz com que a utilização das receitas do FUNDEB auferidas no exercício (R\$ 17.494.431mil) corresponda ao patamar de 99,997%.

Sobre a falta de aplicação da totalidade do Fundo, acolho a posição da i. SDG, no sentido de que o ínfimo percentual de insuficiência de aplicação (0.003), aliado ao fato de que tal saldo decorreu de glosa efetuada pela DCG e não de falta de aplicação dos recursos em si, permitem o relevamento da falha, como de resto assenta a jurisprudência deste Tribunal.

Assim, a par da modulação de efeitos referente aos gastos com inativos, estabelecida para ocorrer a partir de 2020, conforme fixado no parecer sobre as Contas de 2018 determino que a Secretaria da Educação aplique em despesas elegíveis no Ensino o valor da glosa do FUNDEB (R\$ 506 mil) no exercício de 2021, tendo em conta a necessidade de inclusão imediata dessa medida no projeto da LOA, a ser oportunamente encaminhado à A. Assembleia Legislativa do Estado.

Consoante informado pela DCG, a Secretaria da Educação demonstrou o cumprimento dessa determinação, desembolsando, ao longo do período em exame, o saldo de 2019, devidamente atualizado.

É importante observar que, do total depositado à conta do FUNDEB em 2021, R\$ 2.049.184 mil foram empregados na cobertura de despesas de natureza previdenciária, importância que corresponde – após devidamente corrigida pelo índice de incremento das receitas arrecadadas no período – a pouco menos de três quintos do total destinado a essa mesma finalidade no exercício de 2018. Embora não abrangida pelas hipóteses fixadas pelo art. 70 da LDB e, portanto, expressamente vedada por força do disposto no art. 7º, § 5º, da Lei 14.113/20, tal destinação amparou-se na modulação de efeitos instituída por ocasião da análise das contas do Governo do Estado de 2018, na qual, diante da aplicação de vultosas somas de recursos do Fundo para a cobertura de insuficiência financeira da SPPREV, não apenas naquele



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



exercício, como, pelo menos, nos cinco imediatamente anteriores, sem qualquer ressalva a respeito da irregularidade nos respectivos pareceres, este E. Plenário, em atenção às consequências que decorreriam de sua supressão integral e imediata para o financiamento das políticas públicas de outros setores – e com fundamento nos artigos 20 a 24 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB)⁹⁵ – optou pela concessão de prazo adicional para que o Governo do Estado procedesse, de maneira gradual, à regularização da matéria, nos seguintes termos:

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.

⁹⁵ **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. **Parágrafo único.** A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. **Parágrafo único.** A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. **§ 1º** Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. **§ 2º** Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. **§ 3º** As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. **Parágrafo único.** Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Entretanto, embora em linha com as condições fixadas por esta Corte na ocasião, a DCG, amparada pelos pareceres da SDG e do MPC no processo das contas de 2020, manifestou-se pela glosa integral dos recursos do Fundo empregados na cobertura desse tipo de dispêndio, por entender que a declaração da inconstitucionalidade do art. 26 da Lei Complementar estadual nº 1.070/07, resultante do julgamento da ADI nº 5.719/SP, em 18 de agosto de 2020, assim como a inclusão do parágrafo 7º ao artigo 212 da Constituição Federal pela EC nº 108/2020, que veda expressamente a contabilização de despesas com inativos entre as destinadas ao desenvolvimento e manutenção do ensino, solaparam inapelavelmente as premissas que fundamentaram a modulação, tornando-a inaplicável a partir do início do exercício analisado.

Não obstante, conforme já extensamente exposto anteriormente, os eventos referidos pela Diretoria de Contas do Governador apenas confirmaram o entendimento que, desde 2016, tornou-se incontroverso no âmbito desta Corte de Contas, sem acrescentar qualquer matiz capaz de relativizá-lo. Destarte, sem embargo dos respeitáveis posicionamentos defendidos pelos órgãos técnicos da Casa, assim como pelo d. Ministério Público de Contas, considero que nem o resultado da ADI nº 5.719/SP, nem o disposto no art. 212, § 7º, da CF, nem, ainda, qualquer das demais alterações introduzidas em 2020 no arcabouço normativo que disciplina o Fundo, invalidam os pressupostos subjacentes à modulação de efeitos estabelecida no Acórdão relativo às contas de 2018, de modo que, nessas condições, inexistem motivos determinantes para recusar-lhe plena eficácia, nos exatos termos em que originalmente delineada.

Ressalto que não ignoro o conteúdo da decisão do Tribunal de Contas da União relativa à representação conjunta formulada pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (TC-044.689/2021-7), que reconheceu a ilegalidade da aplicação de recursos do Fundo para a cobertura de despesas de natureza previdenciária, em face do



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



disposto no art. 212, § 7º, da Carta Magna. Entretanto, como já indicado anteriormente, tal conclusão não destoa do posicionamento desta Corte a respeito da matéria, cuja consolidação, inclusive, precede em pelo menos quatro anos o advento da EC nº 108/2020. Por essa razão, reitero: as alterações no arcabouço normativo que disciplina o FUNDEB, introduzidas em 2020, não solaparam, de nenhuma maneira, os fundamentos subjacentes à modulação de efeitos veiculada no Parecer das contas de 2018. Além disso, destaco que, ao instituí-la, esta Corte atuou estritamente no exercício de suas competências constitucionais (conforme reconhecido no respectivo Acórdão do TCU), decidindo segundo as disposições normativas pertinentes, mas também à luz das especificidades que caracterizavam, na ocasião, a gestão estadual de ambas as áreas (educação e previdência).

Em relação à parcela do FUNDEB destinada à remuneração dos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício – que, como já destacado anteriormente, foi elevada de 60 a 70% pela Emenda Constitucional nº 108/20, a partir justamente do exercício analisado – a Fiscalização constatou que os recursos destinados à folha de pagamentos de servidores e empregados pertencentes aos quadros da Secretaria da Educação, incluindo todas as respectivas vantagens de caráter remuneratório, totalizaram, ao final do período analisado, R\$ 12.481.577 mil, cifra que equivale a 58,9% do total disponibilizado pelo Fundo. A fim de efetivar o dispêndio do saldo restante, para atendimento do disposto no art. 212-A, XI, da Carta Magna, o Governo do Estado editou a Lei Complementar nº 1.363, de 13 de dezembro de 2021, que estabeleceu a concessão, em caráter excepcional, do denominado Abono-FUNDEB a todos os profissionais da rede estadual, com exceção daqueles cuja frequência ao trabalho, ao longo de todo o exercício, situou-se abaixo do equivalente a 2/3 da carga horária total exigida.

Limitado ao estritamente necessário para que as quantias despendidas com tal finalidade perfizessem o equivalente a, no mínimo, 70% e,



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



no máximo, 70,1% dos valores aportados pelo Fundo, a soma global do benefício foi inicialmente fixada em 1,6 bilhão pelo Decreto nº 66.351/21, subdividido em dois pagamentos, o primeiro deles concretizado ainda no exercício de 2021 e o segundo, no início do seguinte. Todavia, o excesso de arrecadação observado no período, conforme já relatado anteriormente, exigiu a programação de uma terceira parcela, a fim de conferir destinação aos recursos ainda disponíveis na conta estadual do FUNDEB e assegurar, enfim, o atendimento do já referido comando constitucional. Assim, o Decreto nº 66.351, de 1º de abril de 2022, estabeleceu o pagamento adicional de R\$ 799.214.466,43, sem definir qualquer data específica para efetivá-lo, totalizando R\$ 2.399.214 distribuídos aos profissionais da Educação a título de bonificação, montante que, somado ao total despendido com a massa salarial do setor, perfaz o equivalente a 70,1% dos recursos do Fundo. Entretanto, esta última parcela, embora devidamente empenhada e liquidada, foi paga apenas no dia 31 de maio de 2022 (conforme demonstrado pelo Governo do Estado em sua última manifestação carreada aos autos), posteriormente, portanto, ao prazo final estabelecido pelo art. 25, § 3º, da Lei nº 14.113/2020, que admite a utilização de até 10% das importâncias recebidas à conta do FUNDEB até o final do primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de créditos adicionais⁹⁶.

A esse respeito, importa destacar que, de acordo com o entendimento pacificado desta Corte, o vocábulo “utilizados”, presente no texto da norma, corresponde ao ato de pagar. Tal conclusão apoia-se em interpretação meramente literal do dispositivo, já que a efetiva utilização dos recursos não se confunde com a emissão do documento de empenho da quantia correspondente e, tampouco, com o cumprimento pelo credor das obrigações que assumiu perante a Administração (liquidação), constituindo

⁹⁶ **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 de manutenção e de 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 quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



definitivamente seu direito à respectiva retribuição pecuniária. Com efeito, nestas etapas prévias de concretização da despesa pública, não ocorre movimentação financeira, não há transferência real de parte do patrimônio do Estado para outras pessoas (físicas ou jurídicas), de modo que os valores reservados para suportá-la permanecem, ao final de tais operações, depositados em contas titularizadas pela Administração. Sob tal perspectiva, a *utilização* dos recursos se dá, efetivamente, com a entrega de numerário a quem, pelos serviços prestados ou pelos bens fornecidos, faz jus a seu recebimento. Ou seja, o atendimento da exigência estabelecida pelo art. 25 da Lei do FUNDEB pressupõe, seja no próprio exercício em que ocorrem os créditos ao ente federativo, seja no primeiro quadrimestre do subsequente, a consumação das despesas sustentadas pelos recursos do Fundo (pagamento).

Em relação às questões suscitadas pela concessão do abono, o Governo do Estado buscou refutar, inicialmente, as análises da Fiscalização que consideraram a magnitude alcançada pelo montante distribuído a esse título – equivalente a pouco mais de 16% do total destinado à remuneração dos profissionais da Educação no período – resultado de falhas no planejamento orçamentário e financeiro do setor, uma vez que o Executivo estadual negligenciou a revisão dos estipêndios dos agentes vinculados à Secretaria da Educação à luz dos efeitos da majoração da parcela mínima do Fundo destinada a tal finalidade, redundando em “sobras” de recursos excessiva e desnecessariamente elevadas. Em sua manifestação, o Executivo estadual argumentou que, durante todo o exercício em exame, permaneceu impedido de fazê-lo por força do disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020⁹⁷, que, a fim de

⁹⁷ **Art. 8º** Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: **I** - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; **II** - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; **III** - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; **IV** - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; **V** - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV; **VI** - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



assegurar a disponibilidade dos recursos necessários ao custeio das ações de enfrentamento à pandemia causada pelo novo coronavírus, vedou a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação da remuneração de servidores e empregados públicos, além de impor outras medidas de austeridade financeira no âmbito das despesas de pessoal.

Não obstante, observo que o *caput* desse dispositivo, ao reporta-se ao art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹⁸, deixa claro que as restrições estabelecidas em seus incisos se aplicam apenas durante os períodos especificados pelos atos normativos que reconhecem o advento de calamidades públicas, necessariamente referendados, no caso dos Estados, pelas respectivas Assembleias Legislativas. Ora, conforme já indicado anteriormente, embora a pandemia tenha perdurado durante todo o exercício de 2021, os efeitos do Decreto Estado nº 64.879, de 20 de março de 2020 – referendado dez dias depois pela ALESP através do Decreto Legislativo nº 2.493/20 –, por meio do qual o Chefe do Poder Executivo instituiu o estado de calamidade em decorrência da propagação desenfreada da doença, caducaram em 31 de dezembro de 2020, sem que, desde então, novo ato normativo de teor equivalente tenha sido editado. Isto significa que as medidas excepcionais previstas pelo art. 65 da LRF – e, por conseguinte, pelo art. 8º da LC nº 173/20 – deixaram de ser válidas, no Estado de São Paulo, a partir de 1º de janeiro de 2021. Ou seja, ao contrário do defendido pela Administração, inexistiu, ao longo de todo o período analisado, qualquer óbice legal à concessão de reajustes remuneratórios ou à reestruturação das carreiras do magistério, entre

de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade; **VII** - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º; **VIII** - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição Federal; **IX** - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

⁹⁸ **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.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



outras medidas destinadas a incrementar a retribuição pecuniária percebida pelos profissionais da área.

Quanto o pagamento da terceira parcela aos profissionais da área após o primeiro quadrimestre de 2022, o Executivo estadual defendeu o entendimento de que a *utilização* dos recursos se dá com a emissão da nota de empenho correspondente, “tendo em vista que o artigo nº 58 da Leiº 4.320, de 17 de março de 1964 estabelece o empenho como ‘ato emanado de autoridade competente que **cria para o Estado obrigação de pagamento** pendente ou não de implemento de condição””. Acrescentou ainda que:

A totalidade dos recursos do Abono-FUNDEB, inclusive os R\$ 799,2 milhões da terceira parcela, estava devidamente dotada no orçamento referente ao exercício de 2021. Tais recursos foram, ainda, adequadamente empenhados e inscritos em restos a pagar. Portanto, não há necessidade de autorização de crédito adicional para pagamento da terceira parcela do Abono-FUNDEB. Tampouco há violação do § 3º, do artigo 25, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. (grifos no original)

Destarte, argumentou que, procedendo conforme tal entendimento, a Administração estadual não efetuou o pagamento de frações dos recursos do Fundo antes do término do período estabelecido pela Lei em diversas oportunidades, embora sem jamais deixar de conferir-lhes destinação adequada dentro desse intervalo. A despeito disso, ressaltou que esta Corte de Contas, em nenhum momento, apontou a ocorrência de qualquer irregularidade na aplicação do Fundo pela Secretaria da Educação. Para ilustrá-lo, mencionou as despesas decorrentes da contratação de pessoa jurídica para a elaboração e aplicação das provas da edição de 2019 do SARESP, cujos pagamentos se estenderam até julho de 2020, de acordo com o cronograma financeiro fixado pelo respectivo ajuste.

Diante disso, determinei à Diretoria de Contas do Governador a realização dos levantamentos necessários à confirmação dos fatos reportados e da eventual ocorrência de circunstâncias de efeitos equivalentes (o efetivo



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



dispêndio de verbas do FUNDEB após o encerramento do período estabelecido pelo art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007) nos últimos três exercícios. O resultado encontra-se sintetizado nas planilhas abaixo (a primeira abarca a totalidade dos dispêndios sustentados pelo Fundo e a segunda, somente os destinados à remuneração dos profissionais da Educação) e revelam que, com efeito, de 2018 a 2020, o Governo do Estado não procedeu ao desembolso da totalidade dos referidos recursos antes do primeiro trimestre do exercício subsequente, deixando de utilizá-los integralmente no prazo determinado pelo art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07⁹⁹ – Diploma que, até o início de 2021, disciplinava a aplicação do FUNDEB. Observo ainda que, em 2019, mesmo as importâncias reservadas ao pagamento de servidores da área não foram integralmente utilizadas no período adequado. Ainda que, conforme argumentado pela DCG, a glosa desse saldo não acarretasse descumprimento do art. 22 da mesma Lei Federal¹⁰⁰, que determinava a destinação de não menos de 60% do montante global em tal finalidade, restaria frustrado, de qualquer maneira, o dispêndio total dos recursos provenientes do Fundo até 31 de março de 2020, impreterivelmente. Como se sabe, entretanto, nos relatórios das contas de nenhum desses exercícios constou qualquer apontamento a esse respeito.

Total das despesas do FUNDEB x RPs* pagos até março do exercício seguinte								
Ano	Total empenhado	Total pago	Total RP inscritos	%	Pgto. até março do ano seguinte	%	Diferença	%
2018	23.788.282	22.604.457	1.183.825	4,98%	1.177.788	99,49%	6.037	0,51%
2019	25.679.659	24.191.425	1.488.234	5,80%	1.365.708	91,77%	122.526	8,23%
2020	25.106.798	24.020.545	1.086.252	4,33%	985.376	90,71%	100.876	9,29%

* Restos a pagar

⁹⁹ **Art. 21.** 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. § 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal. § 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

¹⁰⁰ **Art. 22.** Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Detalhamento de RPs de pessoal - recursos FUNDEB x Pagamento de RPs até março do ano seguinte								
Ano	Total empenhado	Total pago	Total RP inscritos	%	Pgto. até março do ano seguinte	%	Diferença	%
2018	8.962.447	8.217.855	744.592	8,31%	744.592	100,0%	0	0,00
2019	8.544.014	7.765.122	778.892	9,12%	719.533	92,38%	59.359	7,62%
2020	8.992.019	8.242.067	749.952	8,34%	749.952	100,0%	0	0,00

Destarte, parece-me que, nessas circunstâncias, a irregularidade deva ser excepcionalmente relevada, em razão, sobretudo, das distinções que singularizam o exame das Contas do Governador no âmbito deste Tribunal. Ao contrário do que ocorre nos municípios, cujas Prefeituras são fiscalizadas *in loco* anualmente por equipes raramente constituídas por mais de dois agentes, durante períodos restritos, em regra, a uma ou duas semanas, as contas do Governo do Estado, em função do volume de recursos envolvidos e da complexidade e abrangência dos problemas enfrentados, são analisadas diuturnamente, durante todo o exercício, por uma Diretoria criada específica e exclusivamente para tal finalidade, que, no momento, conta com vinte e dois servidores, subdivididos em quatro seções, três das quais dedicadas ao desenvolvimento de auditorias de natureza operacional. Por conta do aprofundado escrutínio a que são regulamente submetidas (sem paralelo nas análises que se debruçam sobre os demonstrativos e atos de gestão dos demais entes jurisdicionados), sempre que determinadas irregularidades (que conduzem, de acordo com a jurisprudência consolidada da Casa, independentemente da situação dos demais aspectos avaliados, à emissão de parecer desfavorável) são identificadas pela primeira vez, a despeito de praticadas reiteradamente ao longo de diversos exercícios, sem qualquer apontamento nos relatórios elaborados pela Fiscalização, este E. Plenário tem optado por relevá-las, estabelecendo, porém, duas consequências principais: 1) a necessária correção das impropriedades já no exercício orçamentário seguinte ou 2) dependendo da magnitude, complexidade e extensão das medidas necessárias para suprimi-las ou, ainda, dos impactos econômicos e sociais que decorreriam de sua adoção incontinente, a adoção



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



do instituto da modulação de efeitos, adaptado às especificidades da atuação desta Corte, concedendo prazo mais dilatado para que a Administração estadual proceda, gradativamente, aos ajustes necessários, de acordo com condições previamente fixadas.

Com efeito, diante do caráter diferenciado das análises a que as contas do Governo do Estado são ordinariamente submetidas, assoma como razoável que, em face da falta reiterada de apontamentos nos relatórios da Fiscalização, se infira não a ausência de apreciação específica, mas a aquiescência desta Corte em relação às práticas impugnadas, circunstância que robustece a pertinência dos encaminhamentos acima enumerados. Entretanto, entendo que a validade desta consideração e, portanto, o reconhecimento dos efeitos correspondentes dependem, ainda, da satisfação concomitante das quatro condições discriminadas abaixo:

- 1) A frequência das ações ou omissões consideradas irregulares deve ser suficiente para caracterizá-las como práticas consolidadas no âmbito dos procedimentos técnicos ou administrativos adotados pelos órgãos e/ou entidades responsáveis. Ou seja, os atos reprovados devem ter sido praticados de modo reiterado ao longo de diversos exercícios consecutivos e imediatamente anteriores ao examinado ou, dependendo de sua natureza ou das finalidades a que se destinam, em intervalos regulares, ainda que superiores a doze meses, sempre de maneira justificada. Isto significa que a ocorrência episódica e isolada de tais impropriedades, em exercícios longínquos, não constitui fundamento para relevá-las e, por conseguinte, afastar a incidência das consequências a que normalmente dão causa;
- 2) A prática da irregularidade não pode ter coexistido, no mesmo exercício, com a produção escoreta do ato correspondente, ainda que executados por órgãos ou entidades diversos, submetidos hierarquicamente a Pastas distintas, a menos que os elaborados em estrita harmonia com o arcabouço normativo subjacente reflitam a



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- ruptura intencional e definitiva com os procedimentos que ensejavam o cometimento da irregularidade;
- 3) Embora praticados por extensos períodos, os atos impugnados não podem ter sido objeto de recomendações ou advertências nos pareceres relativos às contas de exercícios anteriores;
 - 4) E, finalmente, deve haver controvérsias jurisprudenciais e/ou doutrinárias razoáveis sobre o sentido e o alcance das normas que disciplinam as práticas analisadas ou, alternativamente, a inobservância dos comandos veiculados e, portanto, a negligência das obrigações correspondentes não pode ter provocado danos ao erário nem prejudicado de maneira significativa o alcance dos objetivos sociais perseguidos pelas políticas públicas do setor.

A ausência de pagamento da terceira parcela do bônus concedido aos docentes da rede estadual, antes do encerramento do primeiro quadrimestre de 2022, satisfaz todas as condições mencionadas. Como indicado acima, o efetivo desembolso de parte dos recursos do Fundo após o período estabelecido pela Lei ocorreu – embora envolvendo frações várias vezes inferiores à apurada em 2021 – nos últimos três exercícios, pelo menos. Inteiramente ignorada pela Fiscalização nesse período, a falha foi identificada e consignada, pela primeira vez, no relatório final das contas ora examinadas, como resultado do aprimoramento e da ampliação do escopo das análises realizadas pela Diretoria de Contas do Governador. Embora inexistas controvérsias sobre a questão no âmbito deste Tribunal, a definição do sentido da expressão “utilizados”, presente no art. 25, § 3º, da Lei nº 14.113/20, e, portanto, do ato que efetivamente traduz o cumprimento do comando veiculado pelo dispositivo (empenho, liquidação ou pagamento), continuam sendo alvo de disputas hermenêuticas, como o atestam não apenas os argumentos esgrimidos pelo Governo do Estado, como também o entendimento defendido pela d. Procuradoria da Fazenda do Estado. Além disso, não há evidências de que o diferimento do desembolso da última parcela do bônus, finalmente paga



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



em 31 de maio de 2022, tenha provocado qualquer prejuízo significativo para a qualidade do ensino ministrado nas unidades escolares da rede estadual. Portanto, diante de todo o exposto, entendo que a não aplicação de parte do saldo do FUNDEB, durante o primeiro quadrimestre de 2022, não poderia acarretar, nesta oportunidade, a desaprovação dos demonstrativos examinados.

Contudo, acolhendo proposta apresentada pelo eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues na sessão plenária que apreciou as presentes contas, referendada por todos os demais Conselheiros, a análise desta Corte em relação à aplicação dos recursos do FUNDEB, além da sujeição aos demais dispositivos legais que disciplinam a matéria, passará a centrar-se na apuração do dispêndio de, pelo menos, 90% do total no próprio período examinado, assim como da parcela do Fundo pertencente ao exercício anterior, mas cuja utilização foi diferida para o seguinte, nos termos do disposto no art. 25, § 3º, da Lei nº 14.113/20¹⁰¹. Isto porque, tal como verificado no caso em tela, a autoridade à frente do Poder Executivo poderá não ser a mesma e, portanto, o eventual descumprimento do prazo limite para utilização dos valores vinculados ao Fundo não decorrerá de conduta atribuível ao agente político cujas contas encontram-se em exame, mas daquele que o sucedeu, sobre quem devem recair as consequências da irregularidade. Desse modo, a partir do próximo exercício, em relação à matéria em foco, esta Corte avaliará, para fins de emissão de parecer sobre contas prestadas pelo Governador e por Prefeitos, o emprego efetivo de pelo menos 90% dos recursos do FUNDEB no próprio exercício em que foram creditados, assim como a aplicação, até 30 de abril desse mesmo período, do saldo oriundo do exercício precedente.

¹⁰¹ 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 de manutenção e de 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 quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



10.8 CUSTO ALUNO QUALIDADE – CAQ

Uma das inovações introduzidas pela EC nº 108/20 foi a instituição do denominado Custo Aluno Qualidade (CAQ), que corresponde ao montante anual indispensável para assegurar condições adequadas ao desenvolvimento qualificado das atividades de ensino-aprendizagem, por educando, em todo e qualquer estabelecimento público de ensino. Embora a metodologia para calculá-lo aguarde, por ora, a promulgação da lei complementar a que alude o art. 211, § 7º, da Constituição Federal¹⁰² e, portanto, sua expressão financeira permaneça sem qualquer definição oficial, inúmeros estudos se propuseram a fazê-lo, a partir da estipulação do conjunto de insumos que, acreditam, devem compor o instrumento. Num dos mais recentes, que integra o volume “Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas”, disponibilizado no site do Ministério da Educação, Daniel Cara e Andressa Pellanda¹⁰³, dois dos estudiosos mais ativos no debate público sobre o tema¹⁰⁴, apresentam uma bem fundamentada e minuciosa proposta, que prevê, inclusive, um agregado inicial de insumos fundamentais, que, conquanto não corresponda ao *standard* considerado ideal para o pleno desenvolvimento das propostas político-pedagógicas das escolas, encerra as condições materiais mínimas para a consecução dessa finalidade (Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi). A tabela abaixo sintetiza os resultados dos estudos realizados pelos autores:

Síntese do CAQi e do CAQ - 2018

¹⁰² Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (...) § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

¹⁰³ CARA, Daniel & PELLANDA, Andressa. *Quanto Custa a Educação Pública de Qualidade: o sistema CAQi/CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação*. In: SOUZA, Marcelo L. & ALVES, Fabiana A. & MORAES, Gustavo H. *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*. Brasília, 2021, p. 237 a 274. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/financiamento_da_educacao/custo_aluno_qualidade_caq.pdf. Último acesso em 17-06-2022.

¹⁰⁴ Ambos atuam – ou atuaram – como coordenadores da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, entidade particularmente envolvida nos movimentos que redundaram na constitucionalização definitiva do FUNDEB e do próprio CAQ.

Etapas e Modalidades: TP – Tempo Parcial TI – Tempo Integral CAMPO = Campo, Indígena e Quilombola	Jornada semanal dos alunos (em horas)	Alunos/Turma	CAQi/Ano (R\$)	CAQ/Ano (R\$)
Ensino fundamental – anos iniciais TP (urbano)	25	25	7.545,06	11.152,81
Ensino fundamental – anos iniciais TI (urbano)	35	25	10.932,65	16.069,55
Ensino fundamental – anos finais TP (urbano)	25	30	6.604,99	9.082,02
Ensino fundamental – anos finais TI (urbano)	35	30	10.609,11	14.765,57
Ensino médio TP (urbano)	25	35	5.454,74	7.369,09
Ensino médio TI (urbano)	35	35	8.293,19	11.428,60
Ensino técnico profissional de nível médio	40	25	12.342,52	17.624,47
Ensino fundamental – anos iniciais (campo)	25	16	15.089,80	18.165,04
Ensino fundamental – anos finais (campo)	25	20	10.879,12	15.835,94
Ensino médio (campo)	25	24	9.100,35	12.816,23
EJA (urbano)	25	22	9.049,68	13.062,99
Educação especial inclusiva	25	N/A	19.167,47	28.965,48

A despeito da indisponibilidade nos autos das informações necessárias para decompor os valores aplicados no ensino em 2021 segundo a etapa da Educação Básica, a modalidade do ensino, a localização geográfica das escolas ou a jornada semanal dos alunos, entendo pertinente, ainda assim, a partir do referencial apresentado por Cara e Pellanda, analisar em que medida os dispêndios do Governo do Estado na área asseguram a infraestrutura física e a disponibilidade dos recursos indispensáveis à qualificação do ensino oferecido nas unidades que integram sua rede. Para tanto, são necessárias duas adaptações prévias. A primeira delas consiste em atualizar os valores indicados na tabela acima, tendo em vista que o estudo utiliza tábuas de preços de 2018. Assim, multiplicando-os pelo índice de inflação acumulado ao longo do triênio 2019-2021¹⁰⁵, segundo o IPCA, chegamos aos números discriminados abaixo:

Síntese do CAQi e do CAQ - 2021 (atualizado pelo IPCA)

¹⁰⁵ 2019: 4,31%; 2020: 4,52%; 2021: 10,06%. IPCA acumulado no período (2019 a 2021): 18,89%.

Etapas e Modalidades: TP – Tempo Parcial TI – Tempo Integral CAMPO = Campo, Indígena e Quilombola	Jornada semanal dos alunos (em horas)	Alunos/Turma	CAQi/Ano (R\$)	CAQ/Ano (R\$)
Ensino fundamental – anos iniciais TP (urbano)	25	25	8.970,32	13.259,58
Ensino fundamental – anos iniciais TI (urbano)	35	25	12.997,83	19.105,09
Ensino fundamental – anos finais TP (urbano)	25	30	7.852,67	10.797,61
Ensino fundamental – anos finais TI (urbano)	35	30	12.613,17	17.554,79
Ensino médio TP (urbano)	25	35	6.485,14	8.761,11
Ensino médio TI (urbano)	35	35	9.859,77	13.587,46
Ensino técnico profissional de nível médio	40	25	14.674,02	20.953,73
Ensino fundamental – anos iniciais (campo)	25	16	17.940,26	21.596,42
Ensino fundamental – anos finais (campo)	25	20	12.934,19	18.827,35
Ensino médio (campo)	25	24	10.819,41	15.237,22
EJA (urbano)	25	22	10.759,16	15.530,59
Educação especial inclusiva	25	N/A	22.788,21	34.437,06

A segunda etapa consiste em remover do total considerado para fins de atendimento ao disposto no artigo 255 da Carta Paulista os dispêndios que não concorreram para o financiamento da Educação Básica, que abrangem, basicamente, os destinados ao Ensino Superior e à cobertura da insuficiência financeira da SPPREV, somados, ainda, às contribuições ao FUNDEB que não retornaram aos cofres estaduais. A tabela seguinte apresenta o resultado dessas operações no último quadriênio, e evidencia que, embora as importâncias aplicadas na manutenção e no desenvolvimento do ensino totalizem nunca menos de 30% das transferências e dos impostos arrecadados no período, a fração absorvida especificamente pelos ensinos fundamental e médio, etapas que encerram as responsabilidades prioritárias dos Estados na área, permaneceu abaixo dos 14% em todos os exercícios considerados.

Total Destinado à Educação Básica da Rede Estadual de Ensino (em milhar)



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Exercício	Total de receita de impostos e transferências vinculados à Educação	Total aplicado em Educação	Contribuição ao FUNDEB redistribuída para municípios	Cobertura de insuficiência financeira	Ensino Superior	Educação Básica	% em relação ao total aplicado	% em relação à receita de transferências e impostos
2018	125.678.029	39.269.924	6.922.476	7.848.467	7.726.236	16.772.745	42,71%	13,35%
2019	134.305.074	43.482.630	8.062.501	9.325.452	7.979.438	18.115.239	41,66%	13,49%
2020	135.004.751	43.639.941	8.349.785	9.661.798	8.075.752	17.552.606	40,22%	13,00%
2021	166.139.474	50.583.505	10.292.971	8.217.559	9.906.814	22.166.161	43,82%	13,34%

Por fim, basta dividir o montante apurado em 2021 pelo número de matriculados nas unidades da rede pública estadual, ou seja: 3.466.547 alunos, de acordo com os levantamentos realizados pela DCG para a fiscalização operacional que abordou o tema “eficácia escolar e equidade”¹⁰⁶. Destarte, o gasto anual do Governo do Estado por estudante dos ensinos fundamental e médio foi de R\$ 6.394,30.

Tabela 1 – Universo de unidades de ensino – universo SEDUC (2021)

Tipo de escola	Unidades escolares	Alunos
Unidade escolar regular	5.044	3.442.717
Escolas indígenas	38	1.481
Classes penitenciárias	153	16.313
Escolas Quilombolas	4	212
Centros de atendimento socioeducacional	96	3.525
Assentamentos rurais	16	2.299
Total	5.351	3.466.547

Fonte: Dados Abertos da Educação e Resposta à Requisição de Informações DCG-4 nº 83/2021, item 10

Como já indicado anteriormente, o resultado dessa operação final compreende ao menos duas impropriedades relevantes, em vista do objetivo proposto: primeiramente, o valor calculado ignora as especificidades que distinguem as categorias em que se subdivide a Educação Básica, as quais, entretanto, demandam investimentos de grandezas distintas; em segundo lugar, a importância resultante engloba os dispêndios ordenados ao custeio das operações dos órgãos e entidades que integram a estrutura organizacional da

¹⁰⁶ Eficácia Escolar e Equidade na Rede Pública Estadual: relatório de fiscalização de natureza operacional (TC-022692.989.21), p. 35.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



própria Secretaria da Educação, despesas que não figuram entre as consideradas para o cálculo do CAQ – ao menos não do proposto por Cara e Pellanda. Em vista disso, pode-se afirmar, com segurança, que os valores anuais despendidos por aluno matriculado em unidades de ensino urbanas, cuja jornada semanal limita-se a vinte e cinco horas-aula, são inferiores ao montante indicado acima.

De qualquer maneira, a despeito da imprecisão que matiza a comparação, é certo que o total por estudante aplicado pelo Governo estadual em 2021 (R\$ R\$ 6.394,30) não corresponde sequer ao menor CAQi calculado pelos autores – o relativo aos estudantes do ensino médio urbano, que frequentam turmas de período parcial (R\$ 6.485,14). Pior: a despeito do expressivo crescimento das receitas observado no exercício em exame, que elevou o montante destinado à área em pouco mais de 20% no intervalo de apenas doze meses, os investimentos na rede pública estadual encontram-se substantivamente aquém do recomendado pelo Custo Aluno Qualidade final. Neste sentido, basta dizer que os R\$ 6.394,30 calculados anteriormente representam apenas 72% do CAQ de menor valor (R\$ 8.761,11). Ou seja, o Estado mais rico do país, detentor do segundo maior orçamento da Federação (inferior apenas ao da União) e cuja Constituição estabeleceu percentual de aplicação em Educação superior ao fixado pela Carta da República, não logrou, até o momento, dotar as escolas de sua rede das condições materiais mínimas para o desenvolvimento qualificado das respectivas propostas pedagógicas, em função, em grande medida, da destinação de parte expressiva das importâncias que deveriam concorrer para tal finalidade à cobertura de despesas de natureza previdenciária.

Evidentemente, a ampliação dos recursos investidos não assegura, por si só, a elevação da qualidade do ensino e, por conseguinte, dos níveis de proficiência alcançados pelos educandos. Para tanto, assoma como igualmente indispensável o planejamento acurado dos programas e objetos a



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



cujo custeio as cifras adicionais serão carregadas, com foco no enfrentamento das deficiências que representam os principais obstáculos à qualificação da educação pública do Estado. Entretanto, os efeitos de medidas voltadas ao aprimoramento da gestão restarão severamente comprometidos caso o cotidiano escolar permaneça caracterizado pela indisponibilidade ou a insuficiência de insumos indispensáveis ao desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizagem, a precariedade estrutural das instalações prediais e, finalmente, pela desmotivação e despreparo dos integrantes de seu corpo docente.

11 APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

11.1 PLANEJAMENTO EM SAÚDE

O planejamento na área da Saúde Pública envolve a elaboração de diversos documentos, estruturados – espera-se – de maneira sequencial e integrada, de modo que o conteúdo de um estabeleça as bases e delimite o escopo do subsequente, explicitando, em níveis crescentes de concretude e detalhamento, os objetivos definidos pelos respectivos entes, as ações e os recursos disponíveis para atingi-los, assim como os resultados efetivamente alcançados. O processo inicia-se com a elaboração Plano Estadual de Saúde – PES, peça central do planejamento das ações e serviços do setor, cujo conteúdo deve abarcar, necessariamente, todas as iniciativas governamentais projetadas para um quadriênio, com vigência justaposta ao período compreendido pelo Plano Plurianual – PPA. Além das exigências estabelecidas pela Lei e das prioridades definidas pelo Governo, o instrumento deve refletir, por meio das soluções que propõe, os resultados de estudos e levantamentos tecnicamente fundamentados, que desvelem as características epidemiológicas, demográficas e socioeconômicas das diversas regiões em que se subdivide o território do Estado, as condições e especificidades da rede de atendimento à saúde dessas localidades, além dos impactos de outros fatores cujas vicissitudes interferem na organização do sistema e nas



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



necessidades sanitárias da população atendida pelo SUS. Conforme determina o art. 36, § 1º, da Lei Federal nº 8.080/90¹⁰⁷¹⁰⁸ e o art. 95, § 2º, da Portaria de Consolidação nº 01/2017¹⁰⁹, o Plano de Saúde constitui a base fundamental que informa a elaboração do PPA, de modo que os programas, ações, indicadores e metas veiculados por este último – na área da saúde, evidentemente – devem ser vazados nos moldes forjados pelas disposições do primeiro.

Visando a operacionalizar os compromissos expressos no PES, o planejamento se desdobra na elaboração das denominadas Programações Anuais de Saúde – PAS, que conferem expressão anual às metas previamente fixadas naquele instrumento e preveem as dotações orçamentárias necessárias para custeio das ações e serviços do setor. Seguindo a mesma lógica que vincula o PES ao Plano Plurianual do Estado, o PAS constitui o marco que orienta a elaboração e circunscreve o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO do respectivo exercício e, por meio dela, da Lei Orçamentária Anual – LOA. Assim como o PES, os contornos finais das Programações sujeitam-se aos influxos do Conselho Estadual de Saúde, cuja análise e aprovação das respectivas prescrições condicionam o encaminhamento ao Poder Legislativo do projeto de lei contendo as diretrizes orçamentárias, de acordo com o que determina o art. 36, § 2º, da LC nº 141/12¹¹⁰.

Os ciclos de planejamento das ações e serviços da área envolvem ainda a elaboração de dois outros instrumentos: o Relatório

¹⁰⁷ Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

¹⁰⁸ **Art. 36.** O processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) será ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União. **§ 1º** Os planos de saúde serão a base das atividades e programações de cada nível de direção do Sistema Único de Saúde (SUS), e seu financiamento será previsto na respectiva proposta orçamentária.

¹⁰⁹ **Art. 95.** Os instrumentos para o planejamento no âmbito do SUS são o Plano de Saúde, as respectivas Programações Anuais e o Relatório de Gestão. (Origem: PRT MS/GM 2135/2013, Art. 2º). **§ 1º** - Os instrumentos referidos no "caput" interligam-se sequencialmente, compondo um processo cíclico de planejamento para operacionalização integrada, solidária e sistêmica do SUS. (Origem: PRT MS/GM 2135/2013, Art. 2º, § 1º). **§ 2º** - O Plano de Saúde norteia a elaboração do planejamento e orçamento do governo no tocante a saúde. (Origem: PRT MS/GM 2135/2013, Art. 2º, § 2º).

¹¹⁰ **Art. 36.** O gestor do SUS em cada ente da Federação elaborará Relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterá, no mínimo, as seguintes informações: (...) **§ 2º** - Os entes da Federação deverão encaminhar a programação anual do Plano de Saúde ao respectivo Conselho de Saúde, para aprovação antes da data de encaminhamento da lei de diretrizes orçamentárias do exercício correspondente, à qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

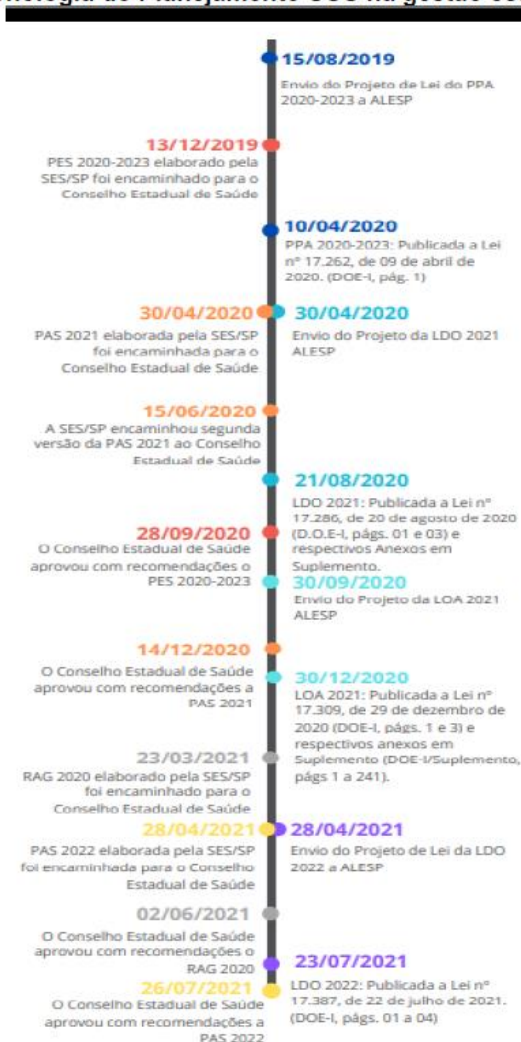


GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Detalhado do Quadrimestre Anterior – RDQA e o Relatório Anual de Gestão – RAG. O primeiro deles, cuja apresentação, pela autoridade máxima do SUS na respectiva esfera de governo, deve ocorrer nos meses de maio e setembro do exercício analisado, e fevereiro do subsequente, em audiências públicas realizadas na Casa Legislativa correspondente, registra os resultados das atividades de acompanhamento e controle da execução da PAS. O segundo, cujo conteúdo é subsidiado pelos apontamentos do anterior, destina-se, fundamentalmente, à exposição dos resultados alcançados pelos programas e ações do setor desenvolvidos no período. Ambos fornecem elementos indispensáveis para a análise crítica da validade dos pressupostos que alicerçaram as disposições tanto do PAS quanto do PES, a congruência entre as medidas propostas e os objetivos perseguidos e os impactos provocados pelo advento de circunstâncias inopinadas ou cujos efeitos não foram adequadamente dimensionados – informações indispensáveis para o redirecionamento e a introdução das adaptações necessárias às soluções veiculadas pelo Plano de Saúde.

Portanto, como indicado nas considerações acima, à luz da legislação que disciplina a matéria, a conclusão dos instrumentos de planejamento do setor, na condição de substratos incontornáveis para o delineamento das ações e das programações de desembolso de qualquer ente federativo, deve anteceder, logicamente, a elaboração das respectivas peças de planejamento orçamentário. Além disso, as diretrizes, proposições e metas avançadas pelos primeiros devem, em regra, encontrar tradução nos conteúdos veiculados pelos últimos. Entretanto, de acordo com as minuciosas análises procedidas pela DCG, ambas as premissas foram total ou parcialmente ignoradas no período em exame, como o demonstra a representação gráfica abaixo, que sintetiza a sucessão cronológica das etapas em que se subdividiu o processo de planejamento setorial e orçamentário do Governo do Estado:

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.

Como se vê, o encaminhamento do Plano Estadual de Saúde para o Conselho da área ocorreu no dia 13 dezembro de 2019, aproximadamente quatro meses após o envio para a Assembleia Legislativa do projeto de lei que dispôs sobre o PPA 2020-2023, realizado no último dia do prazo concedido pelo art. 174, § 9º, 1, da Constituição do Estado: 15 de agosto do primeiro ano de mandato do Governador. As análises efetuadas pelo colegiado, que redundaram na aprovação do instrumento com recomendações,



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



consumiram pouco mais de nove meses e, portanto, o lapso temporal transcorrido entre o encerramento da tramitação legislativa da peça orçamentária – ocorrido em 10 de abril de 2020, com a promulgação da Lei nº 17.262/2020 – e a consolidação da versão definitiva do Plano Estadual da Saúde foi de quase seis meses.

De maneira semelhante, a remessa das PAS relativas aos exercícios de 2021 e 2022 ao Conselho Estadual de Saúde ocorreu nos mesmos dias da entrega, ao Poder Legislativo, dos projetos de Lei contendo as respectivas Diretrizes Orçamentárias: 30-04-2020 e 28-04-2021. Em relação à Programação do exercício analisado, a Secretaria elaborou, ainda, uma segunda versão do documento (por conta da pandemia, acrescentar ações de combate à pandemia), à qual o colegiado teve acesso apenas 45 dias após o recebimento da original. Publicadas no Diário Oficial do Estado dias antes da conclusão de suas análises, as alterações nas PAS propostas pelo CES não foram incorporadas às LDOs de 2021 e 2022.

Além disso, é importante observar que o Relatório Anual de Gestão relativo ao exercício de 2020 foi definitivamente aprovado pelo Conselho apenas em 02-06-2021, pouco mais de um mês após o recebimento pela ALESP do projeto do Executivo Estadual para a LDO de 2022 e o envio da PAS desse mesmo exercício para o próprio colegiado, de modo que o instrumento cujas conclusões, além de conferir transparência aos resultados alcançados pelo Governo do Estado na área, destinam-se a subsidiar eventuais alterações nas disposições veiculadas pelo Plano Estadual de Saúde, não foi apropriado – ao menos não integralmente, já que ignoradas as eventuais considerações acrescidas pelo CES – sequer para definição dos contornos da Programação de 2022.

Evidentemente, a inversão da ordem cronológica dos eventos em que se desdobra o processo de planejamento da Saúde sugere que a concepção das peças orçamentárias do Governo do Estado não é integralmente predeterminada pelos documentos de planificação específicos do



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



setor, ensejando a formação de margens de alheamento entre as disposições estabelecidas por uns e outros, em claro prejuízo à implantação das ações previstas no PES, que, todavia, de acordo com a legislação que disciplina a matéria, desempenha a função de norte indisputável das políticas públicas do setor, de cujas balizas nenhuma das respectivas iniciativas deveriam desbordar.

Tal assertiva é reforçada pelas demais análises procedidas pela DCG, que revelam a existência de seis ações¹¹¹, constantes no PPA 2020-2023, na LDO ou na LOA de 2021, que não se subordinam às diretrizes estabelecidas por quaisquer das peças de planejamento da Saúde (PES 2020-2023 e PAS, RDQAs e RAG de 2021), nem concorrem para a satisfação dos objetivos e metas presentes nesses documentos. Outras cinco ações, que figuram na Lei Orçamentária do exercício em análise, além de dissociadas das prescrições traçadas por tais instrumentos, não constam da LDO de 2021 e, tampouco, do plano plurianual¹¹². Além disso, nem o Relatório de Gestão relativo a 2020 nem o correspondente parecer conclusivo elaborado pelo Conselho Estadual de Saúde, de cujas análises e conclusões, como indicado anteriormente, deveriam provir as justificativas para as alterações a que o PES é submetido ao longo de sua vigência, recomendaram a inclusão no PAS de 2021 de três das ações presentes na LOA desse mesmo exercício: “Construção de Novas Unidades de Saúde”, “Construção de Novas Unidades de Saúde – Hospital de Bebedouro” e “Atendimentos por Meio dos Mutirões de Saúde”.

¹¹¹ Ações 4856 – Projetos de Pesquisas Científicas em Saúde; 8327 – Produzir Pareceres Técnicos, Científicos e Sínteses de Evidências; 6353 – Células Mesenquimais Produzidas; 2472 – Saúde em Ação – Projeto Apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; 2529 – Construção de Novas Unidades de Saúde; 5805 – Difusão do Conhecimento.

¹¹² Ações 6381 – Atendimentos por Meio dos Mutirões de Saúde; 9001 – Contribuição do Estado para o Regime de Previdência dos Servidores; 9002 – Assistência Médica, Hospitalar e Ambulatorial nos Hospitais da USP; 9004 – Assistência Médica, Hospitalar e Ambulatorial pela FAMERP; 2634 – Construção de Novas Unidades de Saúde – Hospital de Bebedouro.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Ainda a esse respeito, a Fiscalização apurou que, para os indicadores de três ações¹¹³, o PPA estipulou metas distintas das fixadas pelo PES, assim como as definidas pela LDO 2021 não coincidem com as da PAS do mesmo exercício. Em duas delas – Agendamento de Consultas Médicas, Exames e Procedimentos Clínicos (2602) e Atendimento Médico Virtual (2603) – as metas constantes do Plano Plurianual são 2,5 e 2,8 vezes superiores às do Plano Estadual de Saúde, respectivamente.

E, por fim, os indicadores e produtos de outras duas ações do PPA 2020-2023 divergem dos previstos pelo PES¹¹⁴.

É importante enfatizar que a trajetória descrita acima, ao desprestigiar a participação do Conselho Estadual de Saúde no processo de planejamento do setor – na medida em que inviabiliza a assimilação tempestiva das respectivas recomendações às peças elaboradas pelos órgãos técnicos da Administração –, além de frustrar uma das etapas destinadas a conferir maior densidade democrática à definição das políticas públicas do setor, implica desperdício de relevante oportunidade para qualificação daqueles documentos, tendo em vista que os membros do colegiado combinam – presume-se – ampla experiência profissional e sólida formação teórica em saúde pública, que asseguram aprofundados conhecimentos empíricos sobre diversos aspectos da organização do SUS no Estado, a partir de perspectivas distintas e complementares (forjadas à luz da vinculação institucional e das funções anteriormente desempenhadas na área) sobre os problemas e os desafios enfrentados pelo sistema.

11.2 APLICAÇÃO NA SAÚDE

¹¹³ Ações 2602 – Agendamento de Consultas Médicas, Exames e Procedimentos Clínicos – Hora Certa; 2603 – Atendimento Médico Virtual – Telemedicina; e 2604 – História Clínico Digital.

¹¹⁴ Ações 6276 – Suporte à Operacionalização da Gestão dos Hospitais em Parceria Público-Privada; 6214 – Rede de Reabilitação Lucy Montoro.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



De acordo com o art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012, que disciplina o art. 198, § 3º, da Constituição Federal, o total destinado anualmente por Estados e pelo Distrito Federal ao financiamento de ações e serviços públicos de saúde deve corresponder a, no mínimo, 12% das receitas de impostos e transferências auferidas no período, deduzidas das parcelas transferidas aos respectivos municípios. A fim de imprimir contornos precisos aos objetos cujas despesas podem ser computadas para fins de atendimento dessa exigência, o art. 3º do mesmo Diploma os discriminou exaustivamente, além de relacionar, no dispositivo seguinte, diversas medidas que, a despeito de associadas, de alguma maneira, aos órgãos incumbidos do planejamento e da execução das políticas públicas do setor, ou ainda à manutenção e aperfeiçoamento das condições sanitárias das populações atendidas, não pertencem à mesma categoria.

As despesas admitidas encontram-se transcritas a seguir:

- Vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- Atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- Capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
- Desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;
- Produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;
- Saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- Saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;
- Manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;
- Investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;
- Remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;
- Ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e
- Gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

Conforme demonstrado no quadro abaixo, de acordo com o “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” e o “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos em Saúde” do RREO, elaborados pelo Governo estadual, as importâncias absorvidas pelo setor em 2021 totalizaram R\$ 21,151 bilhões, montante que corresponde a 12,73% das receitas de impostos, somadas às transferências constitucionais e legais que beneficiaram o Estado no período.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



	2021 (R\$)
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LÍQUIDA	166.139.474.204,19
DESPESAS - FUNÇÃO SAÚDE	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

Desse montante, entretanto, a Diretoria de Contas do Governador procedeu à exclusão das cifras destinadas ao Programa Bolsa do Povo – Acolhe Saúde, que, em 2021, totalizou R\$ 7.113.795,00. Criado pela Lei Estadual nº 17.372, de 26 de maio de 2021 – e regulamentado pelo Decreto nº 65.812/21 – com o intuito de unificar a gestão das ações e projetos anteriormente criados pelo Governo do Estado para prestar assistência a pessoas em situação de vulnerabilidade social, assim consideradas as que integram famílias cuja renda mensal não ultrapassa o equivalente a meio salário mínimo “per capita”, o Bolsa do Povo se subdivide em sete eixos programáticos, um dos quais associado ao campo da Saúde (art. 1º, inciso V, do mencionado Diploma).

A iniciativa em questão visa a beneficiar, mediante auxílio financeiro, estudantes de baixa renda inscritos em estabelecimentos de ensino dedicados à formação de profissionais para a área médica. Os matriculados em cursos técnicos de nível médio recebem bolsas mensais de R\$ 500,00, enquanto aos frequentadores de cursos de tecnologia ou bacharelado/licenciatura são concedidos subsídios de R\$ 700,00 e 750,00, respectivamente. Em contrapartida, os atendidos pelo programa obrigam-se, durante todo o período de fruição do benefício, a prestarem serviços de apoio



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



em hospitais, ambulatórios de especialidades médicas e outros centros de atendimento vinculados ao SUS, assim como, alternativamente, nas dependências dos próprios Departamentos Regionais de Saúde (DRS) da Secretaria, por vinte horas semanais. Entretanto, no mesmo sentido dos argumentos esgrimidos anteriormente (quando analisadas as modalidades do Bolsa do Povo abrangidas pelo eixo Educação), ainda que concorram para o aperfeiçoamento das atividades a que se dedicam os equipamentos públicos do setor, o programa, em qualquer de suas manifestações, reveste caráter fundamentalmente assistencial, objetivando assegurar condições condignas de subsistência a pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Com relação especificamente às funções exercidas pelos estudantes atendidos, que não se encontram expressamente discriminadas nos atos normativos que disciplinam o Acolhe Saúde, é importante observar, adicionalmente, que o quadro funcional dos estabelecimentos públicos de saúde, tanto os administrados diretamente pelo Poder Público quanto os confiados a organizações sociais mediante contratos de gestão, devem ser compostos, necessariamente, pelos cargos e funções indispensáveis à totalidade das operações desenvolvidas por essas unidades, tanto do ponto de vista qualitativo quanto quantitativo, de acordo com os padrões técnicos e legais que disciplinam seu funcionamento. Sob tal perspectiva, as tarefas confiadas aos participantes do programa, embora objetivem “ampliar e qualificar o atendimento aos cidadãos usuários dos serviços públicos de Saúde do Estado de São Paulo, tornando-o mais humanizado”, conforme consignado no site do Governo do Estado¹¹⁵, não devem corresponder às incumbências confiadas a qualquer dos profissionais que atuam no equipamento, cingindo-se, portanto, à execução de atribuições de caráter meramente acessório, cuja supressão não comprometeria, em linhas gerais, a qualidade dos atendimentos e dos procedimentos realizados.

¹¹⁵ <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/bolsa-do-povo-saude-tem-inscricoes-abertas-ate-dia-10-de-abril/>



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Tampouco se admite que os bolsistas substituam, mesmo episodicamente, servidores ou empregados que, por quaisquer razões, encontrem-se afastados de seus postos de trabalho, ou assumam, na prática, o exercício das reponsabilidades cometidas a cargos que permanecem vagos, ainda que apenas durante o período necessário à conclusão dos processos de admissão dos profissionais que irão preenchê-los – não apenas em razão da presumida ausência de domínio adequado dos pressupostos teóricos e práticos requeridos para o desempenho da função, mas sobretudo pelas vedações a arranjos dessa natureza estabelecidas pela legislação trabalhistas. Nesse sentido, deve-se reconhecer que, independentemente dos objetivos declarados pelo Governo do Estado, a atuação dos beneficiários do Bolsa do Povo – Acolhe Saúde concorre, em tese, para sua própria formação profissional, de maneira predominante ao menos, e não para o funcionamento ou a qualificação dos serviços das unidades de saúde onde atuam.

Por essas razões, e tendo em vista o disposto no art. 4º, inciso VIII, da LC nº 141/12¹¹⁶, reitero a glosa proposta pela DCG, suprimindo das despesas do setor os R\$ 7.113.795,00 destinados ao programa, que, contudo, equivalem apenas a 0,034% do total despendido no período e, portanto, não produzem praticamente qualquer impacto sobre o índice geral de aplicação no setor.

Não obstante, embora a aplicação em quaisquer das hipóteses previstas no art. 3º daquela Lei Complementar encerre o requisito mais proeminente, na medida em que traduz o custeio de ações e serviços públicos efetiva e diretamente destinados à recuperação ou à promoção das condições de saúde da população, a inclusão dos respectivos valores entre os considerados para fins de atendimento do limite mínimo de investimento na área depende, ainda, da satisfação *concomitante* de quatro outras condições,

¹¹⁶ **Art. 3º** Observadas as disposições do [art. 200 da Constituição Federal](#), do [art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990](#), e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a: (...) **VIII** - ações de assistência social;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



previstas no art. 2º do mesmo Diploma¹¹⁷, cujos fundamentos não se aninham em inclinações supostamente burocratizantes do legislador, tendentes a envolver de formalismos inócuos e onerosos os atos e procedimentos administrativos; ao contrário, como se verá adiante, as injunções veiculadas por tal dispositivo destinam-se, fundamentalmente, a robustecer a função dirigente das peças de planejamento da Saúde, a assegurar fluxo contínuo e regular de recursos para as políticas públicas do setor e a adensar a participação e o controle social exercido sobre elas. Para os propósitos aqui discutidos, os dispêndios devem:

- Ser destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;
- Estar em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação;
- Ser 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;
- Ser financiadas com recursos movimentados exclusivamente por meio do fundo de saúde.

Em relação à primeira delas, as análises efetuadas pela Fiscalização não identificaram, entre os valores que constituem o “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” e o “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos em Saúde” do RREO de 2021, importâncias destinadas ao custeio de objetos de acesso restrito, iníquo

¹¹⁷ **Art. 2º** Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes: **I** - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito; **II** - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e **III** - 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. **Parágrafo único.** Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



ou oneroso, inexistindo razão para suprimir, sob tal fundamento, qualquer das despesas consideradas para a elaboração das referidas peças.

Já em relação ao segundo requisito, como tratado no primeiro tópico do presente capítulo, ressalto que, do conjunto de ações previstas no orçamento de 2021 sob a função Saúde, onze delas não figuram entre as previstas ou recomendadas por qualquer dos instrumentos de planejamento específicos do setor: nem no Plano de Saúde 2020-2023, nem nas programações relativas aos exercícios abarcados pelo período de vigência deste documento, nem, enfim, nos correspondentes relatórios de gestão – cujas disposições fornecem subsídios indispensáveis para, caso necessário, alterá-lo, suprimindo ou acrescentando novos programas, ações ou projetos ou, ainda, redefinindo os indicadores e as metas dos já constantes da versão original do instrumento. Dessas ações, quatro foram custeadas com recursos oriundos do Tesouro e, por essa razão, foram considerados pela Secretaria para fins de atendimento da aplicação mínima na área. Conforme indicado na tabela abaixo, as respectivas despesas somaram R\$ 49.818.996,62, ou seja: 0,24% do total dependido no período (ou 0,03% das receitas de impostos e transferências), fração que, a rigor, deve ser deduzida do percentual de aplicação apresentado pelo Governo do Estado, reduzindo-o (a par da subtração do montante destinado ao programa Bolsa do Povo – Acolhe Saúde) para 12,70%.

Ação	Despesa Liquidada (R\$)
Construção do Hospital de Bebedouro	8.000.000,00
Difusão Do Conhecimento	33.395,37
Mutirões de Saúde	41.187.089,01
Contribuição para o Regime Previd. Servidores	598.512,24
Total	49.818.996,62

Não é necessário insistir que a imposição dessa consequência, ao desencorajar a inobservância das prescrições estabelecidas pelo Plano de Saúde, objetiva, de fato, impedir que sua elaboração seja assumida pelas



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



autoridades responsáveis como um encargo de natureza meramente formal, do qual se desincumbem sem atenção aos requisitos técnicos e à complexidade que envolve a definição de seu conteúdo e, por conseguinte, à margem do compromisso efetivo de elevá-lo à condição de matriz fundamental cujas prescrições balizam e imprimem sentido às políticas públicas do setor, optando antes por defini-las – e conduzi-las – ao sabor, sobretudo, de interesses ilegítimos ou dos efeitos de eventos de caráter contingencial e aleatório, que tanto mais se sucedem quanto menores os esforços e a capacidade de programação dos órgãos envolvidos. Dito de outro modo, a impossibilidade de cômputo, para fins de atendimento do limite mínimo de aplicação em Saúde, dos valores absorvidos por iniciativas que desbordem dos limites traçados pelos planos específicos da área, encerra um mecanismo ordenado ao fortalecimento das práticas de planejamento da gestão pública, que não se esgotam, evidentemente, com a concepção e a formalização das peças setoriais, mas se desdobram no acompanhamento acurado, a partir de indicadores pertinentes às realidades mensuradas, dos resultados alcançados e, eventualmente, na alteração de seus conteúdos originais.

A respeito da terceira condição mencionada, importa destacar inicialmente que, no âmbito de cada ente federado, a direção do Sistema Único de Saúde – SUS deve ser exercida, com exclusividade, por um único órgão, conforme determina o art. 198, I, da Constituição Federal¹¹⁸, vedando-se, portanto, o compartilhamento, na mesma esfera de governo, da responsabilidade final pelo desenvolvimento das atividades que compõem os respectivos programas ou ações. Nos Estados e no Distrito Federal, tal atribuição compete, necessariamente, às Secretarias de Saúde ou ao órgão que lhes corresponda, por força do que estabelece o art. 9º, II, da Lei nº

¹¹⁸ **Art. 198.** As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



8.080/90 (Lei Orgânica do SUS)¹¹⁹. Com efeito, a concentração do exercício da função de comando é fundamental para garantir a coordenação e imprimir coerência às políticas públicas do setor, tendo em vista, especialmente, a complexidade inerente à organização do SUS, que envolve a construção de uma ampla rede regionalizada e hierarquizada de atenção à saúde, urdida à luz dos acordos firmados por gestores dos três níveis de governo, em fóruns específica e regularmente convocados para tal finalidade, visando a assegurar a sustentabilidade financeira do sistema sem prejuízo da satisfação das finalidades estabelecidas pela legislação de regência.

Entretanto, tal circunstância não significa que todos os programas, ações ou projetos da área devam ser executados diretamente por órgãos e entidades vinculadas à Secretaria da Saúde – SES, nem traduz qualquer vedação para que outras Pastas assumam a responsabilidade por serviços e operações custeadas com recursos provenientes do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES. Para tanto, porém, é indispensável que a transferência de encargos de competência da SES (e das importâncias necessários para suportá-los) para outros entes ou, mesmo, para órgãos distintos da própria Administração estadual seja formalizada, em obediência ao que estabelece o art. 4º, I, da Lei complementar estadual nº 204/78¹²⁰, mediante a celebração de convênio, cujas cláusulas deverão, ao especificar as atribuições confiadas às partes, assegurar a observância irrestrita dos princípios e diretrizes que informam a estruturação do sistema – tendo em vista que a satisfação dessa injunção, ainda que ingênita à Secretaria da Saúde (porquanto criada especificamente para cogerir o SUS em âmbito estadual), não decorre automática e naturalmente das lógicas e premissas pertinentes às esferas de atuação prioritárias das demais Pastas que integram a Administração.

¹¹⁹ **Art. 9º** A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos: II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente;

¹²⁰ Artigo 4º - Os recursos do Fundo Estadual de Saúde serão aplicados:

I - no financiamento total ou parcial de programas integrados de saúde desenvolvidos pela Secretaria ou com ela conveniados;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



No exercício analisado, a DCG constatou que o equivalente a 6,56% (R\$ 1.388.097.506,06) do total informado nos demonstrativos elaborados pelo Executivo (ou 0,84% das receitas de impostos e transferências auferidas no período) foram aplicados por outras cinco Secretarias (ou órgãos equivalentes), sem que o Governo do Estado tenha carreado aos autos, seja por ocasião de suas últimas manifestações, seja nas oportunidades concedidas para esclarecer os apontamentos dos relatórios quadrimestrais de acompanhamento da gestão do setor (TC-005074.989.21), os termos dos ajustes que formalizaram as parcerias correspondentes. Assim, diante da ausência de tais documentos, incontornável a glosa dos referidos valores, nos termos do disposto no art. 2º, III, da LC nº 141/12, reduzindo o percentual efetivamente aplicado na Saúde para 11,89%, abaixo, portanto, do mínimo exigido pelo art. 6º desse mesmo Diploma.

Estrutura administrativa	Nome do Órgão	Despesa liquidada (R\$)
Administração Direta	Secretaria da Saúde	16.786.213.807,58
Autarquia	Secretaria da Saúde	2.771.299.797,93
Fundação	Secretaria da Saúde	188.821.934,34
Administração Direta	Administração Geral do Estado	160.091.103,92
Administração Direta	Secretaria da Adm. Penitenciária	194.670.435,90
Autarquia	Secretaria do Desenvolvimento Econômico	862.642.034,94
Autarquia	Secretaria da Segurança Pública	600.000,00
Fundação	Secretaria da Justiça e Cidadania	186.439.931,30
TOTAL		21.150.779.045,91

Resta ainda, para a definição do montante efetivamente aplicado na área, ao longo do exercício de 2021, a análise da última condição mencionada: os recursos empregados no custeio das ações e serviços públicos de saúde devem ser movimentados por meio de um fundo constituído exclusivamente para tal finalidade. A exigência encontra-se prevista, ainda que indiretamente, em pelo menos quatro outros dispositivos legais: a Lei Orgânica



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



do SUS estabelece, em seu artigo 33¹²¹, que as importâncias destinadas ao sistema devem ser depositadas “em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde”. No mesmo sentido, o artigo 49 da Lei Complementar estadual nº 791/1995¹²², que instituiu o Código de Saúde do Estado, embora não empregue a expressão “em conta especial”, reproduz, em linhas gerais, o mesmo comando veiculado pelo dispositivo anterior; já a Lei Estadual nº 7.001/1990, que ratificou a criação de diversos fundos, dentre os quais o Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, determinou que apenas os saldos disponíveis nos fundos cancelados naquela ocasião deveriam ser transferidos ao Tesouro estadual¹²³, reafirmando, *a contrario sensu*, a condição dos fundos convalidados como instrumentos exclusivos de movimentação e gestão dos valores consagrados às finalidades que motivaram sua criação, subtraindo-os do caixa único do Estado e, por conseguinte, da ingerência exercida pela Secretaria da Fazenda. E, por fim, a Lei Complementar nº 141/12 estabelece que os fundos de saúde instituídos e mantidos pela Administração Direta de cada ente federativo revestem a condição de unidades orçamentárias e gestoras dos recursos ordenados às respectivas ações e programas da área¹²⁴.

Além disso, importa destacar que o art. 34 da Lei nº 8.080/90 determina que as autoridades incumbidas da distribuição dos recursos arrecadados devem transferir automaticamente ao fundo de saúde da respectiva esfera de governo as frações que correspondem às dotações consignadas no Orçamento da Seguridade Social para o financiamento dos projetos e atividades desenvolvidos no âmbito do SUS. Isto significa que não

¹²¹ **Art. 33.** Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.

¹²² **Art. 49.** Os recursos financeiros do SUS serão depositados no fundo de saúde de cada esfera de governo e movimentados pela direção do SUS sob fiscalização do respectivo conselho de saúde, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle interno e externo.

¹²³ **Art. 3º.** Os saldos dos Fundos não ratificados serão transferidos para o Tesouro do Estado e administrados pela Secretaria da Fazenda.

¹²⁴ **Art. 14.** O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



compete ao Chefe do Poder Executivo ou ao gestor fazendário decidir, à luz de critérios subjetivos de conveniência e oportunidade, o momento apropriado para transferir às contas bancárias dos fundos correspondentes os montantes destinados ao custeio das ações e serviços da área, mantendo-os depositados, entre a data de sua arrecadação e a da referida operação, em conta do caixa único do respectivo ente. Ao contrário, devem fazê-lo de maneira imediata, tão logo constatado o ingresso de qualquer importância decorrente das transferências e dos impostos a que alude o art. 198, II, da CF, independentemente da data de exigibilidade das obrigações a cuja cobertura serão destinados, a critério exclusivo do gestor de Saúde. É importante observar, ainda, que o dispositivo não estabelece qualquer distinção a respeito das fontes dos recursos auferidos por Estados e municípios. Ou seja, além de destinados ao recebimento de valores transferidos por outros entes federativos, os fundos de saúde devem concentrar a totalidade das importâncias oriundas do próprio Tesouro, assim como das provenientes de qualquer outra origem. A esse respeito, o art. 2º da LC estadual nº 204/1978 é expresso ao discriminar as receitas que constituem o FUNDES:

Artigo 2º - Constituirão 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.

Como já indicado anteriormente, a exigência objetiva imprimir regularidade ao fluxo de recursos consagrados ao desenvolvimento dos programas e à execução dos serviços públicos de setor, resguardando-os de disputas ou de interferências orientadas por interesses, princípios ou



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



racionalidades estranhas às que norteiam a organização e o funcionamento do SUS. Nesse sentido, é importante notar que cifras mantidas em contas do Tesouro encontram-se, a princípio, disponíveis para aplicação em qualquer das áreas de atuação do Poder Público e, por essa razão, sua distribuição entre as inúmeras unidades executoras que integram a Administração tende a resultar, em larga medida, dos efeitos projetados por eventos de natureza contingente e, sobretudo, da influência exercida por grupos de pressão – externos e internos às próprias organizações estatais –, em prejuízo da introdução e desenvolvimento dos planos de aplicação setoriais e, no limite, do custeio de serviços públicos de elevado impacto social, sobretudo daqueles cujos beneficiários, ou as entidades que os representam, detêm reduzida capacidade de mobilização ou limitados recursos políticos para influir nos processos decisórios das organizações públicas – situação cujos contornos, em regra, ganham nitidez crescente na medida em que se exacerbam os riscos sociais (e, portanto, a dependência em relação às iniciativas do Poder Público) a que se encontram expostos os públicos-alvo dos programas e ações estatais.

Nessas circunstâncias, com o abandono do mecanismo que caracteriza os fundos especiais, inexistem garantias de que, ao longo de determinado período de referência, o afluxo de recursos para investimentos e custeio dos serviços públicos de saúde não sofrerá oscilações – alheias às vicissitudes próprias do calendário e dos processos de arrecadação de receitas – que impliquem, por intervalos que podem perdurar semanas ou meses, redução da capacidade operacional das unidades do sistema, contingenciamento de insumos utilizados em terapias e procedimentos de saúde, interrupção ou desaceleração do cronograma de execução de projetos e empreendimentos, entre outras consequências de caráter equivalente, ainda que, ao final do exercício, o montante efetivamente aplicado no setor alcance o patamar mínimo estabelecido pela LC nº 141/12.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Ademais, como explicitado pelo já referido art. 33 da Lei 8.080/90, a segregação dos recursos reservados à Saúde, subtraindo-os das contas bancárias que concentram as importâncias destinadas às demais esferas de atuação do Estado, objetiva favorecer a fiscalização exercida pelos Conselhos de Saúde dos respectivos entes federativos, assim como por outras entidades dedicadas ao controle da aplicação dos recursos públicos. Com efeito, a avaliação acurada da gestão requer, sem prejuízo da satisfação de outros requisitos, o acompanhamento diuturno das disponibilidades financeiras para o custeio dos serviços e a concretização dos investimentos previstos nas peças de planejamento da área, tendo em vista que a ausência dessa informação, além de embotar a capacidade de emitir juízos fundamentados acerca do desempenho operacional das instâncias responsáveis pelo funcionamento do SUS – e, portanto, da eficiência e eficácia com que se desincumbem de suas atribuições –, obscurece as prioridades e as motivações que presidem, para além do plano meramente discursivo, as decisões concernentes à concretização das despesas públicas.

Entretanto, de acordo com os levantamentos realizados pela DCG ao longo de todo o exercício analisado (por meio, especialmente, dos relatórios quadrimestres de acompanhamento da aplicação de recursos da área – TC-005074.989.21), a Secretaria da Saúde não recorreu a contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) dos recursos do próprio Tesouro estadual, destinados à cobertura das despesas a que alude o art. 6º da LC nº 141/12, utilizando-as exclusivamente para recepção dos montantes transferidos pelo Governo Federal para o cofinanciamento da rede pública de assistência à saúde do Estado. Além disso, de acordo com a própria Pasta, o FUNDES não funciona como uma unidade gestora-executora (TC-005074.989.21, evento 60.9), apesar da exigência fixada pelo já citado art. 14 do mesmo Diploma:

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

A respeito da questão, o Governo do Estado esclareceu (TC-004345.989.21, evento 103.1) que, em função das exigências fixadas pela LC nº 141/12, institui em 2013 uma unidade orçamentária (UO) específica para o FUNDES, assim como uma conta bancária exclusivamente destinada à movimentação financeira dos recursos provenientes do Tesouro – código 001.001.141. Acrescentou ainda que:

...desde 2013, [os recursos financeiros da UO do Fundo] são transferidos para a conta corrente 001 – Banco do Brasil, Agência 01897, Conta 01300097-7, subconta movimento no SIAFEM/SP, de titularidade da Secretaria da Saúde (CNPJ 46.374.500/0001-94), onde são debitas todas as ordens bancárias emitidas para pagamento dos fornecedores.

Portanto, de acordo com tal excerto, à conta FUNDES são dirigidos exclusivamente os valores necessários ao adimplemento das obrigações contraídas em virtude da aquisição dos insumos utilizados nas operações dos equipamentos públicos que integram a rede assistencial do Estado, o que, por conseguinte, exclui os montantes destinados à cobertura das demais despesas incorridas pela Administração para o custeio do sistema, como a remuneração dos servidores e empregados públicos que atuam naqueles estabelecimentos e em unidades administrativas da Secretaria, o pagamento dos respectivos encargos trabalhistas, as transferências destinadas aos municípios, os repasses associados aos contratos de gestão firmados com organizações sociais de saúde (OSSs) etc. – dispêndios que, entretanto, respondem por mais da metade do total considerado para fins de atendimento do percentual mínimo de aplicação no setor. Vale frisar que o arcabouço normativo que disciplina a matéria não estabelece qualquer especificação acerca dos objetos ou finalidades para cuja cobertura os recursos necessários devem provir, obrigatoriamente, das contas bancárias do Fundo, excetuando



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



de tal exigência os reservados à quitação das demais obrigações contraídas pela Administração na área. Ao contrário, a redação do artigo 33 da Lei nº 8.080/90 não dá margem a qualquer controvérsia a esse respeito: *todos* os recursos financeiros do SUS, independentemente da natureza das despesas a que serão destinados, devem ser depositados em conta especial.

Destaco ainda que, embora o Governo do Estado não tenha detalhado a dinâmica dos repasses financeiros à referida conta bancária, o procedimento sumariamente descrito remete, inevitavelmente, às manifestações apresentadas por diversas autarquias e fundações públicas estaduais no âmbito dos processos de julgamento das respectivas contas anuais, visando a justificar a ocorrência de elevados déficits financeiros, malgrado o valor total das dotações orçamentárias correspondentes, devidamente atualizadas, superar (algumas vezes de maneira expressiva) a soma de todos os dispêndios efetuados no período. Dos esclarecimentos prestados em tais ocasiões depreende-se que a Fazenda estadual confia a essas pessoas jurídicas as importâncias estritamente necessárias ao adimplemento de obrigações já contraídas – ou programadas para sê-lo dentro de curtos intervalos –, concretizando as movimentações financeiras correspondentes pouco antes da exigibilidade dos respectivos títulos. Ou seja, as importâncias que ingressam no caixa de autarquias ou fundações mantidas pelo Executivo estadual resumem-se, de maneira geral, às necessárias para quitação das dívidas cujos prazos de vencimento encontram-se na iminência de se expirarem. O sistema descrito alcança, inclusive, os recursos provenientes de fontes que, por expressa determinação legal, deveriam verter diretamente em contas específicas, sem trânsito pelo Tesouro estadual, mantidas sob gestão direta das entidades incumbidas dos serviços a cujo financiamento se destinam. A título exemplificativo, considero pertinente reproduzir excerto do voto que



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



proferi recentemente sobre as contas de 2018 do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/SP (TC-002258.989.18¹²⁵):

Nesse contexto, o elevado déficit registrado no período, assim como as consequências financeiras e econômicas associadas, decorrem, predominantemente, da ausência de repasse à autarquia de parte expressiva do montante que a Lei Orçamentária lhe reservara. Conforme indicado pela Fiscalização, a complementação financeira transferida pela Fazenda do Estado ao longo do exercício examinado totalizou R\$ 279.108.947,00, cifra que equivale a apenas 56,80% do total autorizado pela LOA, reproduzindo o mesmo padrão observado em exercícios anteriores...

A esse respeito, convém ressaltar ainda que, de acordo com a própria manifestação do dirigente do DETRAN à época, mesmo as receitas próprias da entidade, incluindo as taxas de rebocamento, estadia, revistoria, liberação de veículos apreendidos e preparação para leilão – que, por força do disposto no art. 25, inciso IV, da Lei Estadual nº 15.266/13¹²⁶, deveriam ser recolhidas a contas específicas da autarquia – são destinadas ao Tesouro do Estado, cuja gestão é exercida pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, que, como sabido, limita o repasse aos demais órgãos e entidades que integram a Administração Indireta do Estado às importâncias estritamente necessárias à satisfação das obrigações que devem ser adimplidas até a data programada para a transferência subsequente...

Adicionalmente, observo que os autos encerram evidências de que a conta do FUNDES, caso efetivamente utilizada para quitação de ordens bancárias emitidas em favor de fornecedores, ou não concentrou a totalidade desse tipo de operação no período ou, ao menos, figurou como mera “conta de passagem” dos recursos oriundos do Tesouro, recebendo-os apenas no próprio dia da realização das transferências bancárias aos destinatários finais (credores). De acordo com esta última conjectura, coerente com a dinâmica tantas vezes descrita por entidades da Administração Indireta, a conta do FUNDES constituiu-se em brevíssima etapa intermediária do processo de adimplemento dos débitos originados da aquisição de bens e da contratação de serviços para as unidades administrativas e operacionais do SUS, instituída

¹²⁵ Primeira Câmara, sessão realizada em 08 de março de 2022.

¹²⁶ **Art. 25** - A receita das taxas previstas nesta lei será destinada ao Tesouro do Estado, exceto aquelas com destinações específicas a seguir indicadas: (...) IV - ao Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN, os itens 13.4, 16.4 e 17 a 21 do Capítulo IV do Anexo I.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



para dar cumprimento meramente formal à exigência fixada pelo art. 33 da Lei nº 8.080/90, em claro menoscabo ao sentido subjacente à norma e às finalidades perseguidas pelo legislador. Além das circunstâncias já mencionadas nos parágrafos anteriores, tais hipóteses extraem plausibilidade, especificamente, de duas constatações. Em primeiro lugar, da relação de contas bancárias de titularidade do Executivo Estadual (TC-004345.989.21, evento 56.99, p. 45 e 46), informada a esta Corte em atendimento ao disposto no art. 5º, inciso VIII, das Instruções TCESP nº 01/2020¹²⁷ – que deveria abranger, inclusive, as de saldo zero em 31 de dezembro de 2021 – não consta justamente a identificada pelo número 01300097-7, aberta, em tese, para receber as importâncias vinculadas ao Fundo.

Em segundo lugar, com o intuito de demonstrar o controle exercido sobre os pagamentos efetuados a seus fornecedores, não obstante as ordens bancárias emitidas pela Secretaria da Saúde reunirem inúmeros lançamentos, dando origem, cada qual, a um único registro bancário, por meio do qual não é possível identificar os destinatários finais das operações, o Governo do Estado apresentou, em anexo a suas justificativas iniciais, uma reprodução de tela do SIAFEM/SP que discrimina os beneficiários de diversas Ordens Bancárias, o valor atribuído a cada um deles e a data das movimentações financeiras correspondentes. Entretanto, o documento revela ainda que, embora vinculados à unidade gestora do FUNDES, as cifras desembolsadas nessas ocasiões provieram diretamente da conta única da Fazenda, e não da do Fundo.

¹²⁷ **Art. 5º** - A Secretaria da Fazenda e Planejamento deverá inserir, no processo eletrônico relativo ao Balanço Geral do Exercício – Contas do Governador, até o dia 30 (trinta) de abril, a seguinte documentação, assinada digitalmente, relativa ao exercício anterior: (...) **VIII** – relação das contas bancárias de titularidade do Poder Executivo Estadual, incluindo as contas com saldo zero ao final do exercício, segregada em administração direta e indireta, acompanhada de documento emitido pela instituição financeira, em 31 (trinta e um) de dezembro, comprobatório dos saldos bancários das contas do Estado, incluindo aplicações financeiras e sua composição contábil;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



```

SIAFEM2021-EXEFIN, CONSULTAS, LISOB(LISTA ORDEM BANCARIA)-SERPRO
CONSULTA EM 22/05/2022 AS 10:28
UNIDADE GESTORA : 090097 - SECRETARIA DA SAUDE FUNDES - LC 141/12
GESTAO : 00001
DATA NO.OB FAVORECIDO OB'S CONTA UNICA V A L O R BCO TOB RELACAO CANC.
-----
30/12 C3386 COMPANHIA PAULISTA DE FO 1.254,85 001 13
30/12 C3387 JANDAIA TRANSPORTES E TU 254,40 001 12
30/12 C3388 LINK CARD ADMINISTRADORA 48,00 001 12
30/12 C3389 LINK CARD ADMINISTRADORA 464,59 001 12
30/12 C3390 IONE MARY ABONIZIO 671,48 001 12
30/12 C3391 MARIA ISABEL CHRISTINO M 476,52 001 12
30/12 C3392 STELA DALVA B. DE FREITA 628,27 001 12
30/12 C3393 PREF. MUNICIPAL DE PRES 211,39 001 13
30/12 C3394 VERONESE E FILHO LTDA 1.038,18 001 12
30/12 C3395 TELEFONICA BRASIL S A 6.172,28 001 13
30/12 C3396 VIVIANE DA ROCHA SOUSA 188,50 001 12
30/12 C3397 NEO CONSULTORIA E ADMINI 2.919,76 001 12
30/12 C3398 TELEFONICA BRASIL S A 73,40 001 13
30/12 C3399 LINK CARD ADMINISTRADORA 2.616,18 001 12
30/12 C3400 LINK CARD ADMINISTRADORA 121,38 001 12

PARA DETALHAR INFORME NUMERO DA OB ( 2021OB )
  
```

Assim, diante de todo o exposto, entendo que os procedimentos adotados pela Secretaria da Saúde, ao infringirem as determinações veiculadas pelos artigos 33 e 34 da Lei Orgânica do SUS, inclusive no que tange ao pagamento de fornecedores, não satisfazem a condição estabelecida pelo art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141/12, acarretando, por conseguinte, a glosa da totalidade dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde no exercício analisado.

A tabela seguinte apresenta, de maneira sintética, os montantes subtraídos das despesas computadas pela Secretaria da Saúde para fins de atendimento do limite mínimo de investimento na área, segundo os requisitos cuja inobservância determinou sua exclusão:

Condição	Previsão legal	Montante excluído	% do total investido na área	% investido resultante
Ser destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito	Art. 2º, inciso I, da LC nº 141/12	0,00	0,00	12,73%
Estar em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação	Art. 2º, inciso II, da LC nº 141/12	49.818.996,62	0,24%	12,70%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Ser 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	Art. 2º, inciso III, da LC nº 141/12	1.388.097 mil	6,64%	11,89%
Ser financiadas com recursos movimentados exclusivamente por meio do fundo de saúde	Parágrafo único da LC nº 141/12	21.150.779 mil	100%	0

Contudo, entendo que, no presente caso, encontram-se igualmente caracterizadas as circunstâncias que, conforme já detidamente exposto alhures, quando analisada a utilização da parcela diferida do FUNDEB, autorizam o relevamento, em caráter excepcional, das referidas irregularidades. Com efeito, tanto a inserção nas Leis Orçamentárias de programas e ações não previstos nas peças de planejamento da Saúde, quanto a transferência da responsabilidade pela execução dos respectivos serviços a outras Secretarias, sem a formalização de instrumento de convênio, e, sobretudo, a concentração dos recursos do setor no caixa único do Tesouro – ou, ao menos, a utilização de conta bancária específica em desacordo com o arcabouço normativo que disciplina o FUNDES – não encerram qualquer ruptura em relação às práticas adotadas pela Secretaria em exercícios precedentes. Ou seja, a identificação das irregularidades mencionadas não resulta de alterações nos procedimentos observados pela Pasta, mas da ampliação do escopo e do aprofundamento das análises procedidas pela Diretoria de Contas do Governador, que, a partir do exercício de 2021, passou a se debruçar sobre os demais requisitos que, a par da natureza e da finalidade dos objetos custeados, condicionam a inserção dos respectivos valores entre os considerados na apuração do cumprimento do disposto no art. 6º da LC nº 141/12.

Destarte, considerando que a origem das irregularidades que fundamentaram as glosas precede ao exercício examinado¹²⁸, sem que, até 2020, a Fiscalização as tenha descrito em seus relatórios, e tendo em vista,

¹²⁸ No que tange à utilização de fundo específico para movimentação dos recursos vinculados ao SUS, a inobservância das normas correspondentes remonta a 2013, de acordo com o próprio Governo do Estado.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



ainda, a inexistência nos autos de indícios de que a negligência das obrigações subjacentes tenha ocasionado danos ao erário ou prejudicado de maneira significativa o alcance dos objetivos sociais perseguidos pelas políticas públicas do setor, entendo que a questão não deve acarretar, nesta oportunidade, a desaprovação dos demonstrativos examinados, sem prejuízo da emissão de alerta ao Governo do Estado para que, já no próximo exercício orçamentário, promova as medidas saneadoras necessárias, sob pena de glosa dos valores e o consequente risco de rejeição das contas pela falta de aplicação mínima no setor.

11.3 ACOMPANHAMENTO ESPECIAL COVID

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 como de importância internacional pela Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Na sequência, o estado de calamidade pública foi reconhecido, nacionalmente, por intermédio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, editado pelo Congresso Nacional.

No Estado de São Paulo, o estado de calamidade pública foi reconhecido pelo Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020, e, para efeito do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, pelo Decreto Legislativo nº 2.493, de 30 de março de 2020.

A pandemia do novo coronavírus, iniciada, como visto, em 2020, prolongou-se também no decorrer de 2021, exercício ora em análise. Dando continuidade às análises encetadas no ano anterior (TC-015493.989.20), a Fiscalização autuou processo específico (TC-005076.989.21) com o objetivo de instruir fatos relacionados ao acompanhamento da gestão estadual diante da crise sanitária, em especial quanto aos aspectos de transparência, procedimentos contábeis de registro de receitas e despesas, evolução da



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



receita tributária, realização de despesas específicas para o enfrentamento da pandemia, renúncia de receitas, doações recebidas e avaliação das eventuais alterações orçamentárias ocorridas em decorrência das despesas não previstas na Lei Orçamentária.

Dentre as ações governamentais promovidas para enfrentamento da pandemia, vale pontuar, sob a ótica administrativa, a formação de equipes multidisciplinares para avaliações, deliberações e acompanhamento do planejamento e das ações de enfrentamento à Covid-19, sendo relevante destacar a criação, no exercício em exame, de um Comitê Científico pela Resolução SS (Secretaria da Saúde) nº 131, de 19 de agosto de 2021¹²⁹.

Apesar da instituição e importância das atribuições do Comitê Científico, a iniciativa não foi suficiente para dar pleno atendimento à recomendação efetuada no Relatório de Acompanhamento Especial Covid-19 do 2º bimestre de 2021, no que tange à ausência de participação do Conselho Estadual de Saúde nas equipes e comitês multidisciplinares, cabendo, portanto, **recomendação** para as devidas adequações quanto a essa lacuna, consoante proposto pela DCG e corroborado pelo Ministério Público de Contas.

Paralelo a essas medidas, o Governo do Estado adotou providências normativas de ordem econômica, cujos atos instituidores declaram o objetivo de controle do gasto público e mitigação dos efeitos negativos nas finanças públicas.

Em sua manifestação, o *Parquet* de Contas asseverou que “os diplomas mencionados pela Fiscalização foram todos deflagrados no exercício financeiro de 2020, o que poderia levar à conclusão de que em 2021 não houve medidas nesse sentido”. Porém, não se pode olvidar “iniciativa da espécie

¹²⁹ De acordo com o art. 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.”.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



perpetrada no período em exame, como é o caso da Resolução SS nº 129, de 19/08/21, que estabelece a transferência de recursos financeiros do Fundo Estadual de Saúde para Fundos Municipais de Saúde, a serem destinados às ações de enfrentamento da Covid-19”.

A Fiscalização observou que o Estado de São Paulo, sem justificativas claras e sem apresentar alternativa melhor ou confiável, não adotou os procedimentos previstos nas Notas Técnicas SEI nº 12774/2020/ME, de 06-04-20, e nº 21231/2020/ME, de 02-06-20, emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, as quais, em síntese, recomendam a criação de programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas à Covid-19.

Segundo apurou, a metodologia adotada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento – a de incluir um campo codificado “Covid” nas notas de empenho com esta finalidade, independente da fonte de recursos pertinente – 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.

Os relatórios extraídos pela DGC revelam que os montantes de despesa empenhada, liquidada e paga não são coincidentes com os que estão disponíveis no Portal da Transparência, donde se conclui que a contabilidade não está sendo o principal sistema de informação para identificação das despesas específicas para o combate da pandemia do novo coronavírus, disponibilizadas pelo Portal da Transparência.

Conforme anotou a ATJ-Economia, o quadro revela fragilidade do fluxo do sistema de informações responsável por identificar e contabilizar as despesas afetas e decorrentes especificamente para combate à Covid-19, tendo em vista as inconsistências entre os montantes das despesas identificadas pelo Sistema de Informação Contábil e das levadas à publicização pelo Portal da Transparência.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Cabe, assim, **recomendar** que a Secretaria da Fazenda e Planejamento “adote a metodologia prevista pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e desenvolva programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas à Covid-19, de modo a assegurar a correta contabilização e transparência na aplicação dos recursos, oriundos direta ou indiretamente, dos dispositivos legais criados para o enfrentamento da pandemia”.

No tocante às doações recebidas para enfrentamento da pandemia, o Governo Estadual recebeu, em 2020, um total de R\$ 391.762,02 em doações, que englobam valores em espécie, serviços, materiais de consumo e bens permanentes. No exercício de 2021, foram recebidos mais R\$ 28.027.238, totalizando R\$ 419.789.740 em doações.

Contudo, observou a Fiscalização que o registro na contabilidade dos referidos valores permanece divergente do informado pela Secretaria de Governo, ocorrência que me impulsiona a, na linha da DCG e da ATJ-Economia, **reiterar** à Secretaria de Governo e à Contadoria Geral do Estado que envidem esforços para que os registros contábeis das informações de doações recebidas sejam realizados de forma tempestiva e objeto de conciliação, devendo ainda a planilha ser mantida atualizada e conciliada com os registros contábeis.

No tocante à transparência, análise empreendida pela Equipe Técnica revelou que os dados informados pelo Governo em seu Portal divergem daqueles verificados via sistema de informação contábil, ocorrência que merece reparo.

O Portal também é omissos em relação à publicização das receitas destinadas ao enfrentamento da pandemia e mitigação de seus efeitos, bem como dos demais recursos que foram desviados de sua destinação original e redirecionados para essa mesma finalidade. Além disso, permanece sem



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



fornecer informação adequada quanto ao andamento dos seguintes programas: merenda em casa, ensino à distância e kit de higiene e limpeza solidária.

Tais apontamentos reclamam imediatas providências por parte do Governo para incremento da transparência de sua gestão. Acolho, assim, posicionamento da DCG, corroborado pela ATJ-Economia, expedindo-se **recomendação** para divulgação das informações.

Por fim, verificou a Fiscalização que houve baixa cobertura das ações do Controle Interno sobre as medidas programadas e idealizadas para o enfrentamento da pandemia e seus efeitos.

Dentre os responsáveis pelo Controle Interno e auditoria do Estado, constatou-se que apenas a Corregedoria Geral de Administração (CGA) realizou auditorias e ações de controle sobre os serviços de saúde.

Com relação ao Departamento de Controle e Avaliação (DCA), órgão responsável, dentro do Estado, pela realização de auditoria de risco e monitoramento dos riscos identificados, demonstrou-se a ausência de atuação em Programas do Governo voltados à pandemia da Covid-19.

Ademais, quanto ao Grupo Normativo de Auditoria e Controle e Saúde (GNACS), ficou evidenciado 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 de março de 2020, que não restringe ou impede o desenvolvimento de suas atribuições ou o seu dever de agir.

Referidos apontamentos indicam deficiência na atuação do Controle Interno, fazendo-se necessário, portanto, que o Governo do Estado aprimore seus procedimentos.

12 FISCALIZAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITAS

Introdução



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



A renúncia de receitas corresponde ao efeito financeiro da concessão de benefícios fiscais, os quais, por sua vez, decorrem da introdução de alterações temporárias nas normas que disciplinam a incidência e a cobrança de determinados tributos, acarretando a redução discriminada do *quantum* correspondente à obrigação tributária contraída por segmentos específicos de contribuintes, pessoas físicas ou jurídicas, a quem o Poder Público tenciona favorecer. Em geral, benefícios dessa natureza são instituídos com finalidades de duas ordens distintas: em primeiro lugar, assistir grupos sociais economicamente hipossuficientes, mediante a desoneração de bens indispensáveis à promoção de suas condições materiais de subsistência. Nesses casos, os efeitos esperados desse tipo de medida não abrangem, em geral, o aquecimento das atividades produtivas, a criação de postos de trabalho, o crescimento da arrecadação, a ampliação da atratividade do ambiente de negócios para manter ou atrair empresas de determinados segmentos econômicos ou, ainda, protegê-las da concorrência exercida por outras companhias, instaladas dentro ou, até mesmo, além das fronteiras nacionais. Tais objetivos, de caráter eminentemente socioeconômico, encerram, na verdade, a segunda linha de motivações que justificam, amiúde, o recurso a esse tipo de expediente como instrumento de política pública.

Com efeito, o principal atributo que distingue esses dois gêneros de benefício fiscal é a contrapartida esperada dos agentes favorecidos pela medida. Inteiramente ausente do primeiro, a concessão do outro escora-se na expectativa de que a redução do ônus tributário induza os contribuintes favorecidos a promover ou ampliar atividades cujos efeitos, diretos ou indiretos, beneficiam segmentos sociais não diretamente alcançados pelas desonerações¹³⁰.

¹³⁰ Vale observar que, para parte da doutrina, o comportamento esperado dos beneficiários corresponde, justamente, ao elemento que diferencia os conceitos de incentivo fiscal de benefício fiscal. Nesse sentido, Juvêncio Viana e Mateus Viana Neto afirmam: "Não devemos confundir incentivo fiscal com benefício fiscal. Este se constitui em renúncia fiscal, pura e simples, e possui múltiplos significados. É quando o ente deixa de 'cobrar' (arrecadar) algum tributo, sem qualquer motivo específico.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Seja qual for o gênero adotado, os fins correspondentes podem ser alcançados, em geral, por programas ou ações estatais cuja execução envolva, unicamente, a realização de despesas públicas diretas, sob responsabilidade exclusiva de órgãos ou entidades estatais. Ou seja, ao invés de confiar a particulares os valores que, de outro modo, deveriam transferir ao Estado sob a forma de tributo, para que, ao empregá-los em proveito de seus interesses privados, concorram para a promoção de determinadas utilidades públicas, a Administração pode lograr os mesmos resultados por meio dos canais convencionais de aplicação de recursos públicos, empregando, para tanto, as próprias importâncias que, na ausência da renúncia fiscal correspondente, teria arrecadado. Assim, por exemplo, o acesso de segmentos sociais específicos a recursos essenciais a sua subsistência ou bem-estar pode ser assegurado tanto através da redução ou supressão da carga tributária incidente (e, por consequência, diminuição do respectivo preço de mercado), quanto pela aquisição e distribuição desses mesmos bens por órgãos e entidades estatais aos integrantes do público-alvo. Da mesma forma, dentre as alternativas idôneas para promover o desenvolvimento de qualquer segmento econômico, encontram-se, igualmente, a subtração de parte dos impostos originados das atividades produtivas do setor ou a instituição de linhas de crédito com juros subsidiados, dentre tantas outras. Evidentemente, a escolha de qualquer dessas opções deve ser orientada por análises objetivas a respeito da eficiência, da eficácia e da efetividade inerente a cada uma delas.

Os benefícios fiscais encerram, de fato, mecanismos potencialmente vantajosos para a consecução de determinados objetivos, tendo em vista, sobretudo, o caráter temporário que caracteriza o instituto, na medida em que dispensa o Poder Público de constituir estruturas

"No incentivo fiscal, por sua vez, espera o Estado uma contrapartida. Ele (Estado) deixa de exigir o pagamento de algum tributo, condicionando, e.g., ao aumento ou à manutenção de postos de trabalho ou da atividade econômica, ou que o valor seja destinado a alguma outra finalidade prevista em lei, tais como a criação de escolas, geração de postos de trabalho, projetos culturais e outros.

"Portanto, o gênero 'benefícios fiscais' é ato de voluntariedade estatal praticado por uma razão ou outra (uma razão social, por exemplo), não necessariamente querendo extrair um resultado qualquer do destinatário, senão simplesmente beneficiá-lo". VIANA, Juvêncio & VIANA NETO, Matheus. *Acerca dos Incentivos Fiscais*. In: MACHADO, Hugo de Brito (coordenador). *Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 338/339.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



administrativas onerosas que, exauridos os fins que motivaram sua criação, permaneceriam total ou parcialmente ociosas, ou cuja desmobilização demandaria o dispêndio adicional de significativas somas de recursos. Nesse ponto, vale insistir na imprescindibilidade da definição, no próprio ato que estabelece sua concessão, do prazo de vigência desse tipo de benefício, porquanto sua manutenção por extensos períodos, sem a fixação do termo final de fruição, torná-lo-ia, na prática, elemento constitutivo da própria estrutura do tributo correspondente, o que, por óbvio, descaracterizaria sua condição de benefício ou incentivo fiscal. Nesse sentido, a título ilustrativo, basta dizer que a isenção do imposto sobre propriedade territorial urbana – IPTU, reconhecida a todo e qualquer templo religioso por força do disposto no art. 156, § 1º-A, da Constituição Federal¹³¹ não se confunde com o instituto em questão, uma vez que participa, em razão de seu caráter permanente, da configuração intrínseca do arcabouço normativo que disciplina a incidência desse tributo.

Seja como for, a concessão de qualquer benefício fiscal extrai sua legitimidade, paralelamente à observância dos requisitos legais pertinente, da comparação com políticas públicas executadas diretamente por órgãos e/ou entidades da Administração, evidenciando que não apenas sua instituição é congruente com as finalidades perseguidas, como tende a satisfazê-las de maneira menos onerosa e mais efetiva do que as unidades administrativas e operacionais do Estado. Evidentemente, tal providência não se esgota com a elaboração de estudos preliminares, ainda que sólidos, mas se desdobra em processos permanentes de acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos, a partir de dados e indicadores capazes de traduzir, de maneira fidedigna (tanto quanto possível), as realidades mensuradas.

Para tanto, além da apuração dos recursos efetivamente renunciados, é indispensável vertê-los para a mesma linguagem em que se

¹³¹ Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; (...)§ 1º-A O imposto previsto no inciso I do caput deste artigo não incide sobre templos de qualquer culto, ainda que as entidades abrangidas pela imunidade de que trata a alínea "b" do inciso VI do caput do art. 150 desta Constituição sejam apenas locatárias do bem imóvel.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



expressa a programação das demais despesas realizadas pelas organizações estatais – as que se processam pelas vias ordinárias (ou predominantes) de dispêndio dos recursos públicos –, ou seja, a análise dos benefícios fiscais demanda, em primeiro lugar, sua tradução para a esfera orçamentária, de modo não apenas a viabilizar o efetivo controle social e político das importâncias envolvidas em tais operações, como também contrastá-las com as despesas diretas que, de alguma maneira, ordenam-se à consecução de objetivos equivalentes ou correlatos. A partir de tal perspectiva, foi desenvolvido, há aproximadamente cinquenta anos, o conceito de “gasto tributário”, que corresponde, precisamente, à expressão orçamentária dos recursos renunciados em decorrência da concessão de benefícios fiscais. Ou, nas palavras precisas de Elcio Fiori Henriques¹³²: “o enunciado quantitativo, de caráter estritamente orçamentário, do valor estimado da redução de receita pública ocasionada por um benefício fiscal em um determinado intervalo de tempo”.

Nesses termos, deve-se reconhecer ao conceito, ainda, dois outros méritos relevantes. Em primeiro lugar, a noção de gastos tributários contribui para evidenciar que os valores renunciados, embora empregados por particulares, por vezes com ampla margem de autonomia, caracterizam-se como recursos de natureza pública, equiparando-se, para todos os fins, aos diretamente aplicados por órgãos e entidades estatais, compreensão frequentemente obnubilada justamente por não transitarem por contas titularizadas pela Administração. Em segundo lugar, reforça que, com exceção dos destinados a mitigar as adversidades socioeconômicas de segmentos populacionais vulneráveis, a concessão de incentivos fiscais não objetiva favorecer os agentes alcançados direta e imediatamente pela medida; os resultados almejados decorrem, na verdade, das consequências associadas aos comportamentos que assumem (espera-se) em virtude da redução ou supressão das obrigações tributárias a que, de outro modo, estariam sujeitos.

¹³² HENRIQUES, Elcio F. *Os Benefícios Fiscais no Direito Financeiro e Orçamentário*: o gasto tributário no Direito Brasileiro. São Paulo: Quartier Latim, 2010, p. 62.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Em tais condições, as vantagens fruídas pelas pessoas físicas e jurídicas que preenchem os requisitos estabelecidos pela norma concessiva constituem um meio para a satisfação das finalidades públicas que motivaram a outorga da benesse.

Vale observar que, em se tratando de políticas de incentivo fiscal, o malogro, ainda que parcial, dos resultados almejados, independentemente das razões que lhe deram causa, se traduz em apropriação privada de recursos públicos, além de acarretar, potencialmente, alterações nas dinâmicas de funcionamento dos segmentos de mercado atingidos, com consequências perniciosas de maior alcance – circunstâncias que, associadas ainda às dificuldades inerentes à mensuração dos recursos “abdicados” pelo Estado, que não detém o domínio dessas importâncias em nenhum momento de seu processo de aplicação, reclamam a introdução de mecanismos de controle compatíveis com a extensão e a complexidade da tarefa, a fim de conferir às instâncias decisórias responsáveis a agilidade necessária para penalizar os agentes que descumprirem as condições fixadas pelos atos concessórios, ou ainda, determinar o cancelamento do benefício tão logo evidenciada a fragilidade das análises que concluíram pela conveniência de sua introdução.

É importante observar, adicionalmente, que as renúncias de receitas, além de imporem desafios de grande envergadura para as atividades de controle, produzem efeitos sobre a administração financeira e a gestão das políticas públicas de outras esferas de atuação estatal, além daquelas para cujo desenvolvimento foram diretamente instituídas, exigindo ainda mais rigor no tratamento da questão. Com efeito, os montantes confiados a particulares através desse tipo de medida, por não integrarem as receitas arrecadas pela pessoa política concedente, não compõem a base de cálculo que define as importâncias destinadas às áreas beneficiadas por vinculações constitucionais e legais. Ou seja, de maneira geral, cada real renunciado representa um decréscimo de, pelo menos, trinta centavos no total aplicado em Educação e



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



de doze, em Saúde, tendo em vista que os benefícios fiscais introduzidos pelo Estado envolvem, quase sempre, a supressão ou a restrição do dever de recolher o IPVA e, sobretudo, o ICMS, tributos que integram a receita total considerada para aquela finalidade.

Vale dizer que, de acordo com as estimativas – certamente conservadoras – da própria Administração, os valores renunciados no exercício examinado totalizaram pouco mais de R\$ 40 bilhões, importância que, caso arrecadada, reverteria em investimentos adicionais de, pelo menos, R\$ 12 bilhões em manutenção e desenvolvimento do ensino e R\$ 4,8 bilhões em ações e serviços públicos de saúde¹³³. No caso da Educação, como já indicado no item correspondente deste voto, os acréscimos concorreriam, de certo, para a satisfação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), a que alude o art. 211, § 7º, da Constituição Federal.

De maneira semelhante, a concessão de benefícios fiscais resulta em redução da receita corrente líquida – RCL e, por conseguinte, em constrição do montante que, sem afronta ao limite imposto pelo art. 19 da LRF, pode ser absorvido pela remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas, pressionando pela redução do quadro de pessoal dos órgãos e entidades que integram a Administração, ainda que a introdução desse tipo de providência signifique desfalcá-los de parte dos profissionais necessários às suas operações fundamentais, em claro prejuízo ao planejamento e à qualidade dos serviços prestados à população.

E, por fim, os benefícios fiscais que acarretam renúncia de receitas reduzem as importâncias obrigatórias destinadas aos municípios via FPM; ou seja, medidas dessa natureza, em geral determinadas – ao menos no Estado de São Paulo – de maneira unilateral pelo Chefe do Poder Executivo, sem

¹³³ Não apenas nas redes estaduais de ensino e saúde, é certo, já que parte desses montantes seria redistribuída para os municípios, por meio do FUNDEB e das transferências fundo a fundo da saúde, nos termos dos acordos firmados pelos gestores do SUS de ambas as esferas de governo.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



qualquer participação de representantes dos municípios, alijam-nos de parte dos recursos a que, do contrário, teriam acesso, prejudicando, em alguma medida, o financiamento de suas políticas públicas.

Tais considerações, sem negar a utilidade e, mesmo, a pertinência das políticas de desoneração fiscal para a satisfação de determinadas finalidades públicas, apenas reforçam a necessidade de que sua introdução seja cercada de inúmeras cautelas, que devem ser observadas desde os levantamentos iniciais destinados a apurar a congruência do instrumento para a consecução dos fins almejados, até a identificação dos montantes efetivamente renunciados e os efeitos sociais proporcionados pelas contrapartidas que condicionam o acesso aos benefícios. Providências que ganham relevo ainda maior em face do volume de recursos envolvidos: seguramente algumas dezenas de bilhões de reais.

Além do art. 165, § 6º, da Constituição Federal, que determina a inclusão, dentre os anexos que acompanham o projeto de lei orçamentária de qualquer ente federativo, “de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”, os principais lineamentos legais da matéria encontram-se no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que condiciona a introdução desse tipo de medida à demonstração de que, além de considerada nos esforços de estimação das receitas do exercício em que iniciará sua vigência, seus efeitos não prejudicarão os resultados fiscais estabelecidos pela LDO, ou, alternativamente, à introdução de outras inovações na legislação tributária para assegurar a compensação, mediante o acréscimo do ônus tributário infligido a outros contribuintes, dos montantes renunciados.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes,



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos [incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição](#), na forma do seu [§ 1º](#);

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Vale mencionar, ainda, que a Lei Complementar nº 24/1975, visando a coibir o que se convencionou denominar de *guerra fiscal*¹³⁴, vedou a concessão de isenções de ICMS não previstas em convênios celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, cuja eficácia depende da anuência expressa dos representantes de todos os Estados e do Distrito Federal.

12.1 ANTECEDENTES GERAIS E SONEGAÇÃO DE INFORMAÇÕES COM FUNDAMENTO NO ART. 198 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

A concessão de benefícios fiscais que importam renúncia de receitas vem sendo objeto de análises sistemáticas por este Tribunal desde o relatório de instrução das Contas do Governador de 2017, após a identificação no exercício anterior de irregularidades que ensejaram a emissão de ressalvas

¹³⁴ Sem, entretanto, lograr total êxito em tal desiderato, vale frisar.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



no respectivo Parecer Prévio. Desde então, ao longo do quadriênio seguinte, em razão do volume de recursos envolvidos e da inconsistência dos procedimentos adotados pelo Executivo, o tema tornou-se um dos de maior destaque nos exames procedidos pela Fiscalização, cujos relatórios deram origem a noventa recomendações e determinações, dirigidas a diversos órgãos que integram a Administração estadual.

Com o objetivo de focalizá-lo através de lentes cada vez mais acuradas, a Diretoria de Contas do Governador, ao longo desse período, amadureceu conceitos e aprimorou as metodologias empregadas em seus trabalhos, permitindo não apenas a elaboração de um amplo e tecnicamente fundamentado panorama sobre o tema, com a identificação de inúmeras lacunas e irregularidades, mas também a proposição de diversas ações para o aperfeiçoamento das metodologias empregadas para planejamento, execução, controle, avaliação e transparência da política estadual de incentivos fiscais.

Até o exercício examinado, parte desses esforços foi parcialmente tolhida em função da recalcitrância da Secretaria da Fazenda e Planejamento em fornecer informações indispensáveis à avaliação e ao acompanhamento da fruição desse tipo benefício, sob a alegação de que, compartilhá-las com este Tribunal, ainda que em caráter reservado, implicaria afronta ao art. 198 do Código Tributário Nacional – CTN, que veda “a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades”. Os trabalhos até então desenvolvidos pela DCG já indicavam, de maneira segura, que tal justificativa carecia de fundamento empírico, tendo em vista que os processos de concessão analisados na fiscalização de natureza operacional realizada em 2020, que se debruçou especificamente sobre o tema, não reuniam evidências, sob nenhuma perspectiva, da situação econômica das pessoas jurídicas diretamente beneficiadas ou de terceiros e, ainda menos, a natureza ou o estado dos respectivos negócios, além de, na quase totalidade



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



dos casos, sequer permitirem a identificação individualizada dos agentes alcançados por esse tipo de medida.

De qualquer maneira, a questão foi inteiramente superada pela promulgação, a poucos dias do fim no exercício analisado, da Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, que, além de dispor sobre a certificação de entidades beneficentes, acrescentou o inciso IV ao parágrafo 3º do art. 198 do CTN, tornando expresso o que, de qualquer maneira, já decorria do arcabouço normativo e principiológico que disciplina a realização das despesas públicas: gastos tributários, ou seja, os valores que a Administração deixa de arrecadar em razão de benefícios fiscais, não estão recobertos por nenhuma espécie de sigilo, inexistindo fundamento jurídico para que a Administração ou os próprios beneficiados sonheguem ou se oponham à divulgação de informações concernentes aos montantes renunciados e às respectivas contrapartidas:

Código Tributário Nacional - Art. 198 -

§ 3º - Não é vedada a divulgação de informações relativas a:

(...)

IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica. Lei Complementar 187, de 16/12/2021, art. 45 (acrescenta o inc. IV).

Assim, com fundamento em tal dispositivo, a Fiscalização remeteu ao Executivo, em março de 2022, nova Requisição de Documentos, solicitando as informações até então negligenciadas pela Administração. Embora tenha enfim fornecido parte delas, a SEFAZ expôs, nessa ocasião, a razão que possivelmente a levou a obstinar-se diante dos reiterados pedidos de acesso às importâncias fruídas individualmente pelos beneficiários das políticas de incentivos fiscais do Estado: inexistem mecanismos destinados a apurá-las, ainda que em caráter meramente estimativo:

Os relatórios produzidos estão estruturados para atender as exigências orçamentárias, porém não há um sistema específico para



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



sua geração, de forma automatizada. Pela complexidade dos levantamentos e pela limitação de recursos disponíveis, foram implantadas rotinas para quantificação com periodicidade anual para as dimensões mencionadas, **com exceção do levantamento por contribuinte.** (g.n.)

Como já sugerido na introdução deste tópico, não é possível minimizar a gravidade das consequências desta lacuna para a avaliação e o controle (técnico, político e social) exercido sobre as despesas tributárias incorridas pelo Executivo estadual, inviabilizando, no limite, a apuração do cumprimento das finalidades que motivaram sua realização e, por conseguinte, a eventual destinação de recursos públicos para satisfação de interesses estritamente privados, sem qualquer contrapartida capaz de justificá-la. Nesse sentido, a Fiscalização relacionou ainda, em seu relatório, diversos aspectos da política de incentivos fiscais do Estado cujas análises foram total ou parcialmente obliteradas pela ausência desse tipo de informação:

- a) Atuação da fiscalização tributária em situações atípicas de elevada variabilidade das importâncias renunciadas, sem paralelo com as oscilações econômicas experimentadas pelos respectivos segmentos empresariais;
- b) Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora e/ou descumprimento de pré-requisitos necessários para acessá-los;
- a) Compreensão das metodologias ou dos pressupostos que justificaram a concessão de benefícios fiscais para contribuintes que atuam em mercados caracterizados como oligopólios¹³⁵ e com alta demanda;
- b) Identificação das motivações subjacentes às renúncias de receitas concedidas por ato unilateral do Chefe do Poder Executivo, sem

¹³⁵ **Características de um mercado oligopolista:** Em resumo, um mercado em oligopólio pode possuir algumas características determinantes, como: a) Um mercado composto por poucas empresas, normalmente apenas duas ou três; b) Estruturado em concorrência imperfeita (entre monopólio e concorrência perfeita); c) Existe uma interdependência entre as empresas, que dominam o mercado por possuírem uma produção eficiente e de custos controlados; d) A procura pelo produto ou serviço é concentrado nas mesmas empresas.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



manifestação expressa do Poder Legislativo, a quem compete dispor sobre medidas dessa natureza¹³⁶;

- c) Percepção cumulativa e indevida de incentivos dessa natureza;
- d) Fruição de benefícios fiscais por contribuintes inscritos na Dívida Ativa ou que inadimpliram acordos de parcelamento firmados com o Fisco estadual;
- e) Desvios de finalidade na concessão de benefícios.

Nesse contexto, pode-se afirmar, à margem de qualquer dúvida, que os gastos tributários, embora correspondam a uma espécie de despesa pública, permanecem alheios aos controles a que se sujeitam as demais modalidades de dispêndio dos recursos geridos pelo Estado. Com efeito, benefícios fiscais que implicam renúncia de receitas encerram transferências de recursos públicos a particulares, que os empregam, em geral, na persecução de suas finalidades privadas, dispensados, na prática, de prestar contas a respeito de sua destinação, bem como de comprovar a introdução das contrapartidas que justificaram a concessão do benefício (instalação de novas unidades produtivas, criação de postos de trabalho, investimentos de capital em regiões economicamente menos desenvolvidas do Estado, introdução de programas de qualificação profissional, entre tantas outras possibilidades), e pior, sem que o Governo do Estado adote mecanismos idôneos para o acompanhamento e a avaliação dos resultados de sua política de desonerações tributárias.

12.2 MONITORAMENTO DOS PROCESSOS DE RENÚNCIA DE RECEITAS E AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DO PLANO DE AÇÃO ELABORADO PELO GOVERNO DO ESTADO

A fiscalização realizada para instrução do relatório das contas do governador do exercício de 2017 acumulou achados sobre aspectos

¹³⁶ Conforme relatado em item próprio do relatório de instrução, a renúncia fiscal tem-se dado, predominantemente, por Decreto do Poder Executivo, sem qualquer trâmite, para aprovação por lei, conforme determinado pelo artigo 150, §6º da Constituição Federal.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



negligenciados e práticas abertamente contrárias às disposições legais que disciplinam a concessão de benefícios fiscais, conforme indicado nos tópicos abaixo:

- 1) Os demonstrativos elaborados pela Administração não obedeciam aos formatos preconizados pelos normativos pertinentes (a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF da Secretaria do Tesouro Nacional – STN), apresentando números demasiadamente sintéticos, resultantes da adoção de metodologias inconsistentes e de difícil validação;
- 2) Os valores fruídos pelos agentes beneficiados pelas medidas foram omitidos, a despeito de formalmente solicitados pela Fiscalização, sob o argumento de que permaneciam protegidas por sigilo, nos termos do que dispõe o art. 198 do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172/66);
- 3) Os benefícios tributários concedidos pelo Governo do Estado foram introduzidos mediante decretos do Poder Executivo, em desrespeito à reserva legal estabelecida pelo art. 150, § 6º, da Constituição Federal¹³⁷;
- 4) Existência de renúncias de receitas concedidas sem amparo em convênio firmado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, contrariando tanto a Carta Magna quanto a Lei Complementar nº 24/1975;
- 5) As concessões de benefícios tributários não se encontravam documentadas em processos estruturados, cujas informações evidenciassem as circunstâncias e as motivações que as justificaram;
- 6) Inexistência de processos de trabalho, ainda que meramente informais, destinados a reunir informações indispensáveis para subsidiar, de

¹³⁷ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- maneira fundamentada, as decisões pela introdução, prorrogação ou cancelamento desse tipo de medida;
- 7) A ausência desses processos tornou evidente o descumprimento do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, inexistindo evidências consistentes seja da assimilação dos benefícios fiscais pelas previsões das receitas orçamentárias, seja da adoção de medidas compensatórias para recobrir os montantes renunciados;
 - 8) Inexistência de procedimentos para apuração e acompanhamento dos efeitos proporcionados pelas medidas de renúncia fiscal, tanto no que concerne às importâncias fruídas pelos agentes diretamente favorecidos quanto na efetivação das contrapartidas que condicionam o acesso ao benefício;
 - 9) Falhas na escrituração contábil dos valores renunciados;
 - 10) E, por fim, omissão do Controle Interno diante da necessidade de fiscalização dessa relevante modalidade de intervenção estatal, a despeito dos vultosos recursos envolvidos.

Assim, diante de tal contexto, as inúmeras determinações e recomendações veiculadas no Parecer Prévio das contas do exercício de 2017 – a maior parte delas reproduzida nos dos seguintes – refletem a necessidade impostergável de introdução de um sistema de gestão especificamente concebido para racionalizar os processos de concessão, monitoramento e avaliação dos benefícios fiscais, além de assegurar o cumprimento das disposições normativas que disciplinam a matéria. Entretanto, tendo em vista a magnitude e complexidade da tarefa e, portanto, a impossibilidade de concluí-la de maneira satisfatória no curso de um único exercício, este E. Plenário determinou ao Governo do Estado a elaboração de um Plano de Ação, nos seguintes termos:

- 1) Apresente Plano de Ação com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



desonerações fiscais do Governo e seu impacto nas finanças do Estado.

2) Remeta, para acompanhamento deste Tribunal, cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais. (TC 003546.989.17-9, evento 90, com publicação no Diário Legislativo de 06/07/2018, p. 24)

Destarte, visando a dar cumprimento às medidas preconizadas por este Tribunal, a Secretaria da Fazenda e Planejamento constituiu um grupo de trabalho¹³⁸, constituído por três servidores da própria Pasta, para a elaboração do documento, que estabeleceu seis eixos específicos de atuação:

- a) **Eixo A:** Comprovação da regularização dos benefícios concedidos à revelia do CONFAZ;
- b) **Eixo B:** Limites temporais de vigência de benefícios;
- c) **Eixo C:** Avaliação de renúncias pelo Sistema de Controle Interno;
- d) **Eixo D:** Normatização da Política de Incentivos Fiscais;
- e) **Eixo E:** Controles *a priori* e *a posteriori* dos impactos de benefícios fiscais;
- f) **Eixo F:** Parcelamentos, remissões e anistias.

Assim, a partir do exercício de 2019, o Governo do Estado iniciou a execução de algumas das ações estabelecidas pelo documento. Não obstante, de acordo com as análises elaboradas pela DCG no período, os resultados permaneceram amplamente aquém das determinações veiculadas pelos pareceres dos exercícios precedentes, persistindo inúmeras lacunas que, no limite, inviabilizam a identificação dos montantes renunciados e dos resultados produzidos pela política de desonerações tributárias do Estado.

¹³⁸ Instituído pela Resolução SFP nº 28, de 19-03-2019, publicada no Diário Oficial do Estado de 20/03/2019, Caderno Executivo I, página 16.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



O quadro seguinte apresenta, de maneira sintética, as conclusões apresentadas pela Fiscalização em seu relatório:

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

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

Fonte: Relatório da Fiscalização (TC002347.989.19-6, Evento 128)

Nesse mesmo sentido, a fiscalização de natureza operacional realizada no exercício anterior revelou que, malgrado o prazo para conclusão das ações previstas no Plano ter se encerrado em novembro de 2019, dos seis eixos que o constituíam, apenas os resultados perseguidos por um deles foram integralmente alcançados (Eixo A, que trata da adequação das renúncias de receitas concedidas pelo Estado às condições estipuladas nos convênios firmados no âmbito do CONFAZ). As dos demais permaneciam, até o final de 2020, inconclusas, ainda que os Eixos B, E e F tenham sido encerrados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, que transferiu as respectivas ações, após reformulá-las, para a linha de atuação concernente à normatização da política estadual de incentivos fiscais (Eixo D).



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



De acordo com a Pasta¹³⁹, o Plano de Ação apresentado em 2018 foi submetido a uma reavaliação no exercício examinado – ainda não concluída até o encerramento dos levantamentos realizados pela DCG –, em atendimento à proposta formulada pelo Departamento de Estudos de Política Tributária. Assim, o quadro seguinte sintetiza as ações preconizadas, seus prazos originais e os redefinidos após o início da vigência do Plano, assim como a situação identificada pela Fiscalização em 2021¹⁴⁰. As marcações destacadas em amarelo na coluna “Prazo postergado - Posição apresentada à Fiscalização do Exercício de 2021” indicam as ações ainda pendentes ou cumpridas apenas parcialmente ou, ainda, reprovadas por órgãos internos da própria SFP, conforme justificativas apresentadas na última coluna:

¹³⁹ Requisição DCG-1 nº 12/2022 – Item 26. Resposta Anexo B.1.

¹⁴⁰ Data de última resposta complementar à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 12/2022, em 25/04/2022.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Quadro 5 – Monitoramento do Plano de Ação

Eixo/Ação	Prazo original	Prazo postergado Posição apresentada à Fiscalização do Exercício de 2020	Prazo postergado Posição apresentada à Fiscalização do Exercício de 2021	Último andamento e situação atual
A - Comprovação da regularização dos benefícios à revelia do Confaz				
A.1 - Encaminhar para o TCE documentos comprobatórios da convalidação de benefícios fiscais, conforme cronograma do Convênio ICMS 190/2017	ago/19	03/2020 (em virtude de alterações no Convênio ICMS 190/2017)		Ação cumprida dentro do prazo do CONFAZ.
B - Limites temporais de vigência de benefícios				
B.1 - Elaborar relação de benefícios do ICMS em vigor sem prazo determinado, indicando, ainda, aqueles que tenham tido vigência redefinida pelo Convênio ICMS 190/2017	fev/19			Ação cumprida em prazo não determinado.
B.2 - Desenvolver estudos e elaborar Nota Técnica relativa a prazos de vigência de benefícios, indicando as providências pertinentes à referida delimitação, de acordo com a motivação e o interesse público	abr/19			Ação cumprida dentro do prazo.
B.3 - Deliberar sobre a implementação das	ago/19	11/2019 (*) prazo		Ação pendente.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



<p>providências elencadas no estudo técnico (item B.2.)</p>		<p>da ação D.3.</p>		<p>Na Resolução SFP nº 24 de 04/04/2022 não há menção sobre a estipulação de prazo e não incluiu a necessidade de realização de estudo que apresente "considerações sobre o prazo de vigência adotado" e que leve em consideração a vinculação à motivação e ao interesse público envolvido; ao alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado, além do necessário respeito aos efeitos na meta fiscal. Não é concebível a concessão de benefícios por prazo indeterminado, sem apresentação da necessária justificativa.</p> <p>Além disso, não se encontram no material menções ao legado de benefícios já concedidos sem prazo e sem análise.</p>
<p>C - Avaliação da renúncia de receitas pelo Sistema de Controle Interno</p>				
<p>C.1 - Elaborar rotina de monitoramento do processo de apuração dos valores de benefícios fiscais fruídos considerados na LDO</p>	<p>set/19</p>			<p>Ação abandonada.</p>
<p>C.2 - Produzir relatório analítico referente às informações sobre a renúncia fiscal</p>	<p>dez/19</p>			<p>Ação abandonada.</p>
<p>C.1 - Alterar a estrutura da SEFAZ, instituindo, no âmbito do Gabinete do Secretário, uma unidade especializada em Controle Interno Dirigido aos Benefícios Fiscais - UCB, que se vincule, tecnicamente, à Corregedoria</p>		<p>mai/20</p>		<p>Ação pendente.</p> <p>Em fiscalização do exercício de 2021: Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 12/2022 traz a informação de que a publicação do Decreto Nº 66.457 em 29/01/2022, criou, na estrutura da Controladoria que integra a SFP, a Assistência Técnica de Controle de Benefícios Fiscais, cabendo-lhe exercer as</p>



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



				<p>funções de controle interno das atividades e órgãos envolvidos com a concessão de benefícios fiscais, o monitoramento de benefícios vigentes e a avaliação da efetividade da política de renúncia de receita.</p> <p>Ação precisa ser reformulada. Prejudicada por conteúdo que não atende à expectativa de atuação do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado, independente da estrutura da Secretaria da Fazenda.</p> <p>A intenção dessa nova unidade, no entanto, pôde ser apreciada no Relatório referente às Contas de 2019, no qual criticou a criação de uma unidade dentro da SFP para realizar o Controle Interno dos processos referentes a benefícios fiscais, o que traz riscos elevados de comprometimento da independência das auditorias e foge à boa prática de exercício do controle que deve se dar de forma independente e desvinculada da estrutura administrativa responsável pelas ações de estimação, concessão e monitoramento dos benefícios fiscais.</p> <p>A atuação que se espera, independente da atuação de auditoria interna da SFP, é a do Sistema de Controle Interno, atuante em estrutura externa da SFP, vinculada ao chefe do executivo.</p>
C.2 - Editar ato normativo definindo as diretrizes do processo de controle e as competências da UCB		mai/20		Ação pendente.
C.3 - Elaborar roteiro de análise da fase de execução das rotinas de renúncias de receitas, contemplando a regularidade dos atos de concessão e o atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal		jun/20		Ação pendente.
C.4 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de execução 1º semestre de 2020		jul/20		Ação pendente.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



C.5 - Elaborar roteiro de análise da fase de estimação das renúncias de receitas, contemplando a forma e conteúdo dos demonstrativos próprios, integrantes da LDO		ago/20		Ação pendente.
C.6 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de estimação PLDO 2021		out/20		Ação pendente.
C.7 - Elaborar roteiro de análise da fase de monitoramento da efetividade das medidas em face dos objetivos de política pública perseguidos		out/20		Ação pendente.
C.8 - Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de monitoramento, considerando o material produzido em 2020		jan/21		Ação pendente.
D - Normatização da Política de Incentivos Fiscais				
D.1 - Elaborar proposta de atribuições de competências na concessão, avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com vistas a definir modelo de fluxo processual adequado às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal	jun/19	jan/20	abr/22	<p>Ação cumprida em abril /2022 - Resolução SFP 24 de 04/04/2022.</p> <p>Ação revisada em 03/2020.</p> <p>Em fiscalização do exercício de 2021: Conforme Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 12/2022, a SFP apresentou prazos para: a) edição de Resolução SRF até 04/2022 (é a de nº 24/2022); b) edição de Memorando Circular SRE para padronização do fluxo de análise de pleitos relativos à concessão de benefícios fiscais nas áreas técnicas internas da Administração Tributária até junho/2022; e c) edição de Decreto ou resolução intersecretarial para disciplinar o funcionamento da</p>



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



				Comissão para Avaliação da Política de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo ou de instância que venha a desempenhar esse papel, até dezembro/2022.
D.2 - Submeter à deliberação das instâncias administrativas competentes as providências indicadas na proposta	jul/19	Prazo estipulado	não	Prazo estipulado não
D.3 - Editar atos normativos que se façam necessários, definindo os órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, formalizando as competências de cada um e o fluxo processual	nov/19	Prazo estipulado	não	dez/22
E - Controles a priori e a posteriori dos impactos de benefícios fiscais				
Controles a priori:				Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente.
E.1 - Implementar fluxo processual na edição de benefícios fiscais que atenda à necessidade documental para comprovação do atendimento ao artigo 14 da LRF (formalização e registro de diagnósticos, estimativas e considerações orçamentárias pertinentes ao processo de concessão de benefícios fiscais), de forma compatível com o resguardo do sigilo fiscal, ajustando-o de acordo com a normatização pertinente (item D.3.)			Prazo postergado para dez/2022 (Entrega de estudos por consultoria a ser contratada)	A SFP editou, em 24/01/2019, o Memorando-Circular 01/2019-GS[2], que estabeleceu um trâmite para a concessão de benefícios tributários, focado exclusivamente no atendimento ao artigo 14 da LRF. Por meio dele, a CAT deve produzir um Sumário Quantitativo para a mensuração da renúncia envolvida, e as Assessorias do Gabinete do Secretário devem, em suas especialidades, atestar quanto à sua adequação orçamentária e quanto à sua neutralidade em relação às metas fiscais do exercício — ou, alternativamente, sua necessidade de compensação. E apenas isso. A recente Resolução SFP nº 24 de 04/04/2022 manteve, sem grandes alterações o conteúdo do Memorando-Circular 01/2019. Novidade introduzida é de que a manifestação da Assessoria de Economia e Finanças Públicas quanto a se a renúncia foi deduzida da estimativa de receita da Lei Orçamentária, pode se dar uma única vez, em até 5 dias após a sanção do PLOA, não havendo necessidade de manifestação em



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



	dez/19			<p>cada processo, individualmente.</p> <p>A Diretoria de Contas do Governador criticou essa postura ainda no Relatório de Análise das Contas de 2018, alertando para a necessidade de se incluir, no fluxo processual, estudos e levantamentos que demonstrassem o interesse público envolvido no benefício tributário, o diagnóstico da situação e os retornos socioeconômicos esperados com a edição da medida. Tais críticas foram repetidas no Relatório de Análise das Contas de 2019, mas a SFP permanece inerte quanto a essa necessidade.</p> <p>Os indícios são de que não há intenção da SFP em atender a essa determinação, que consta dos Pareceres Prévios de 2018, 2019 e 2020 (recomendação 62.1; 62.2; 62.8; 62.9 e 63). Não bastasse isso, é observado o frequente não atendimento a esse conjunto de estudos previamente à publicação de Decretos concedendo benefícios tributários.</p>
<p>Controles a posteriori: E.2 - Desenvolver e estruturar protótipo de monitoramento</p>	mai/19		<p>Prazo postergado para dez/2022 (Entrega de estudos por consultoria a ser contratada)</p>	<p>Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente, mas reprogramada em 2021.</p> <p>Em fiscalização do exercício de 2021: Conforme Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 12/2022, a SFP declarou que a Administração estuda proposta de consultoria especializada para elaboração de metodologia de análise do retorno socioeconômico e da eficiência econômico-fiscal de benefícios fiscais. A iniciativa permitirá estender a avaliação de resultados a benefícios inseridos em outras políticas que não aquela predominantemente voltada à promoção da competitividade do contribuinte paulista, em que se aplica o monitoramento mencionado.</p> <p>"Espera-se que a entrega dos estudos, bem como de manual para aplicação interna de metodologia proposta pela instituição a ser contratada, seja concluída até o final de 2022, prevendo-se a adoção do modelo a partir de 2023, a ser</p>



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



				reaplicado internamente para outros casos de benefícios fiscais."
E.3 - Definir competências para avaliação e monitoramento dos impactos socioeconômicos dos benefícios fiscais, a serem normatizadas por meio do item D.3.	ago/19	nov/19	Prazo postergado para dez/2022 (Entrega de estudos por consultoria a ser contratada)	Ação pendente.
E.4 - Implantar rotina de avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com base na metodologia adotada e nas competências definidas	09/2019 (prazo inicial da rotina implementada)		Prazo postergado para dez/2022 (Entrega de estudos por consultoria a ser contratada)	Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente. O Relatório de Execução GT-PRF nº 15/2019 encaminhou a Nota Técnica "Monitoramento de Benefícios Fiscais", de 30/09/2019. Trata-se de inclusão de alguns benefícios na análise proposta pela NT anterior, entregue em E.2, totalizando 9 benefícios monitorados para 1 aspecto dentre 255 vigentes em 31/12/2019. Esta seria a prova de que uma rotina de monitoramento de benefícios fiscais fora instaurada na SFP. Esse monitoramento foi considerado insuficiente pela fiscalização - Relatórios de 2019 e 2020.
F - Parcelamentos, remissões e anistias				
F.1 - Consolidar em Nota Técnica estudos que apontem a adequação jurídica dos procedimentos observados na instituição de programas especiais de parcelamentos de débitos do ICMS	abr/19			Ação cumprida, com prejuízo do conteúdo: teor criticado pelo TCE no Relatório de 2019. A SFP elaborou Nota Técnica na qual reafirma considerar condizente com a Lei 6.374/89 (Lei do ICMS/SP) os descontos concedidos nos seus Programas de Parcelamentos Especiais (PEP), além do decreto como instrumento constitucional de concessão. Tal NT foi editada em abril/2019, antes da jurisprudência sedimentada pelo STF na ADI 5.929-DF, que pacificou o entendimento de que benefícios concedidos por meio de decreto ferem a CF/88.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



				<p>Ainda assim, propôs procedimentos aplicáveis à concessão de novos parcelamentos, como maneira de aprimorar os controles necessários à gestão dos Programas.</p> <p>A Nota Técnica foi aprovada e os novos procedimentos deveriam ser objeto de apreciação na ação F.2.</p>
<p>F.2 - Inserir, na normatização referente à concessão de benefícios (item D.3.), procedimentos aplicáveis na concessão de parcelamentos, remissões e anistias</p>	<p>ago/19</p>	<p>11/2019 (*) prazo da ação D.3.</p>		<p>Ação pendente.</p> <p>O Relatório de Execução GT-PRF nº 10/2019, de 30/08/2019, transferiu a finalização dessa ação para a ação D.3, que trata da normatização. No entanto, a Resolução SFP nº 24/2022 não faz menção aos programas de parcelamentos e não inclui anistias e remissões no rol taxativo de benefícios a que se refere (art. 1º, parágrafo 1º da Resolução).</p>

Fonte: elaborado pela Fiscalização



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Em resumo:

- a) Encontram-se plenamente atendidos os Eixos A.1 e D.1, que tratam da convalidação dos incentivos previstos em convênios CONFAZ e do atendimento às injunções estabelecidas pelo art. 14 da LRF;
- b) Não foram concluídas as medidas previstas pelo Eixo B.3, já que a normatização apresentada não abrange a definição do prazo de vigência do benefício no momento de sua concessão;
- c) Estão pendentes de implementação os Eixos C.1 a C.8. Além disso, o modelo de controle proposto em 2021 reclama reformulação, tendo em vista que, sem prejuízo do acompanhamento realizado pela própria Secretaria da Fazenda e Planejamento, o monitoramento e a avaliação da política de desonerações tributárias do Estado deve figurar entre as atribuições exercidas pelo Sistema de Controle Interno do Governo, vinculado diretamente ao chefe do Poder Executivo;
- d) Também permanecem pendentes as ações programadas pelos Eixos D.2 e F.2, na medida em que a Resolução SFP nº 24/2022 não faz menção aos programas de parcelamentos e não inclui anistias e remissões no rol taxativo de benefícios a que se refere;
- e) Por fim, os eixos E.1 a E.4 tiveram seus prazos postergado para dezembro de 2022, sob a justificativa de que a introdução das medidas previstas aguarda, ainda, a contratação de consultoria para o delineamento dos controles *a priori* e *a posteriori* dos impactos resultantes dos benefícios fiscais.

12.3 DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO PARA A CONCESSÃO DE RENÚNCIA DE RECEITAS

Em relatórios anteriores, a Fiscalização indicou a existência, até 2018, da Comissão de Avaliação da Política de Desenvolvimento Econômico do Estado (CAPDE), a quem competia, dentre outras atribuições, as



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



relacionadas ao estudo ou à proposição de medidas para estimular o desenvolvimento econômico do Estado, analisar pleitos apresentados por empresas e entidades representativas de setores produtivos, relacionados à concessão de renúncias de receitas ou a simplificações tributárias. Entretanto, as atividades do órgão foram encerradas naquele exercício (2018), sem que, desde então, outra estrutura institucional tenha assumido suas atribuições.

Além disso, embora a SFP tenha adotado, entre 2019 e 2021, medidas (constantes do Plano de Ação) com o intuito de satisfazer as condições estabelecidas pelo art. 14 da LRF para a concessão de benefícios fiscais, os processos de trabalho adotados pela Pasta ainda negligenciam o exame de mérito das propostas que veiculam esse tipo de medida, de modo que os processos administrativos que tratam das solicitações encaminhadas ao Governo do Estado não reúnem subsídios consistentes acerca dos impactos socioeconômicos que, espera-se, serão produzidos pelos gastos fiscais autorizados, assim como das contrapartidas atribuídas a seus beneficiários. Como argumentado pela Fiscalização, análises dessa natureza extrapolam, em regra, os domínios da Secretaria da Fazenda e Planejamento, que não detém conhecimentos técnicos aprofundados sobre o funcionamento e as relações de poder que organizam os segmentos de mercado cujas dinâmicas serão afetadas, de algum modo, pelas desonerações tributárias.

Embora sua participação – e, mesmo, protagonismo – nesses processos seja incontornável, tendo em vista as injunções associadas à assimilação contábil, orçamentária e financeira das receitas “abdicadas”, as análises que realiza não são suficientes para assegurar a satisfação dos requisitos que condicionam a introdução desse tipo de medida, à luz do arcabouço normativo correspondente e, sobretudo, dos princípios que regem a Administração Pública. Para tanto, indispensável, a participação concomitante de órgãos e entidades vinculadas a outras Pastas, cujos campos de atuação coincidam, ou mantenham vínculos estreitos, com a área de negócios das empresas favorecidas ou com as realidades sociais sobre as quais recairão, direta ou indiretamente, as consequências da desoneração. Assim, por



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



exemplo, a análise da viabilidade técnica, da plausibilidade dos resultados esperados e, portanto, da pertinência de benefícios fiscais que incidam sobre a comercialização de medicamentos, embora inacessível, em regra, para a SFP, não oferece grandes dificuldades para técnicos da Secretaria da Saúde, cujos conhecimentos sobre esse específico segmento de mercado, decorrentes de suas formações acadêmicas e, sobretudo, do desempenho de suas atribuições funcionais, permitem-lhes opinar de maneira tecnicamente fundamentada sobre a natureza e o alcance dos efeitos proporcionados pela medida. A mesma consideração aplica-se, igualmente, às demais áreas de atuação do Poder Público: Turismo, Agricultura e Abastecimento, Cultura, Educação etc.

Entretanto, de acordo com as análises realizadas pela DCG, a alternativa proposta pela Secretaria da Fazenda e Planejamento – ainda não introduzida, ressalte-se – para a supressão da lacuna indicada, não envolve a participação das demais Secretarias de Estado, em nenhuma das etapas em que se subdividem os processos de exame das demandas dirigidas ao Governo, sequer do acompanhamento e da avaliação dos resultados proporcionados pelas que resultam, de fato, em novos benefícios tributários. A esse respeito, o Plano de Ação apresentado no início de 2022, resultante da revisão do documento original de 2018, prevê a “contratação de consultoria externa”¹⁴¹, a despeito do *know-how* e da base de conhecimentos técnicos de que dispõem a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (auxiliada pela Invest São Paulo), em particular, e os demais órgãos e entidades que integram a Administração estadual, de maneira geral.

De qualquer maneira, ressalto que as informações coletadas pela Fiscalização no último quadriênio, confirmadas pelas análises realizadas no exercício de 2021, evidenciam que os processos administrativos que versam sobre benefícios fiscais e subsidiam as decisões do Executivo estadual sobre a

¹⁴¹ “Por fim, quanto ao monitoramento dos resultados, conforme indicado no Plano de Ação apresentado no item 26, encontra-se em andamento a contratação de consultoria externa para realizar estudos-piloto sobre os retornos socioeconômicos e eficiência econômico fiscal da aplicação de gastos tributários no Estado de São Paulo que permitam o desenvolvimento de novo modelo para avaliar retrospectivamente os benefícios econômicos gerados como resultado da aplicação de benefícios fiscais previstos na legislação tributária paulista.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



matéria não são instruídos por estudos setoriais consistentes, que demonstrem a congruência entre as desonerações propostas e as finalidades que justificariam sua adoção.

Considero pertinente destacar ainda que, segundo as evidências reunidas desde 2017, o Estado atua de maneira meramente reativa no que tange à concessão de incentivos fiscais, introduzindo-os em resposta às demandas formuladas pelos próprios segmentos empresariais beneficiados. Ou seja, as despesas tributárias incorridas pela Administração não decorrem das disposições de um plano pré-estabelecido acerca do papel reservado a esse tipo de instrumento no concerto das ações destinadas a ampliar a competitividade e promover o desenvolvimento econômico do Estado ou, ainda, mitigar as dificuldades socioeconômicas enfrentadas por segmentos populacionais vulneráveis. Ao que tudo indica, os benefícios tributários concedidos nunca, ou raramente, resultam de iniciativas do próprio Executivo, à luz das diretrizes traçadas previamente pelo respectivo plano de governo. Nesses termos, sem embargo da pertinência da participação de segmentos da sociedade civil nos processos decisórios dos órgãos e entidades estatais, independentemente da natureza dos interesses a cuja defesa se dedicam, as circunstâncias evidenciadas apontam para a inexistência de um planejamento que coordene e confira sentido aos benefícios fiscais instituídos pelo Estado, que resultam, antes, do influxo de demandas episódicas e desconexas entre si.

12.4 LEGALIDADE DOS ATOS CONCESSIVOS E ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL

Desde os trabalhos desenvolvidos em 2017, os relatórios elaborados pela Diretoria de Contas do Governador apontam a impropriedade da concessão de benefícios tributários por meio de Decreto Executivo, em vista do que dispõe o art. 150, § 6º, da Carta Magna¹⁴². Por sua vez, o Governo do

¹⁴² Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Estado justificava a adoção dessa espécie normativa com fundamento na disciplina estabelecida pela Lei Complementar nº 24/1975 – anterior, portanto, à promulgação da Carta de 1988; no Parecer PA nº 35/2007 da Procuradoria Administrativa da PGE, que defendia a constitucionalidade da medida; e, finalmente, na suposta ausência de uniformidade nas decisões do Supremo Tribunal Federal – STF sobre a matéria. Destarte, a despeito da determinação constante do Parecer Prévio do exercício de 2018, exigindo lei específica para a internalização, na ordem jurídica estadual, de renúncias fiscais aprovadas em convênio firmado pelo CONFAZ, a Administração estadual persistiu na instituição desse tipo de benefício por meio de atos unilaterais do Chefe do Poder Executivo, subtraindo do Poder Legislativo Estadual a inderrogável competência para dispor sobre a realização de despesas públicas de qualquer gênero.

Entretanto, como destacado no voto do e. Relator das Contas do exercício de 2020, Conselheiro Dimas Ramalho, a questão foi definitivamente superada com o julgamento da ADI nº 5.929/DF, ocorrido em fevereiro de 2020, que endossou o entendimento defendido de maneira unânime pelo Plenário deste Tribunal:

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

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

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

3. A exigência de submissão do convênio à Câmara Legislativa do Distrito Federal evidencia observância não apenas ao princípio da legalidade tributária, quando é exigida lei específica, mas também à transparência fiscal que, por sua vez, é pressuposto para o exercício de controle fiscal-orçamentário dos incentivos fiscais de ICMS. (STF-



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



ADI 5929/DF, Relator: MIN. EDSON FACHIN, Data de Publicação:
 Diário Oficial da União n. 39, de 27/02/2020)

Assim, desde então, não subsiste qualquer controvérsia acerca do veículo idôneo para a concessão de benefícios da espécie, independentemente de sua natureza ou finalidades: em respeito ao princípio constitucional da legalidade tributária, não há como instituí-lo senão mediante a edição de lei em sentido formal, mesmo quando a medida esteja expressamente amparada em convênio do CONFAZ.

Contudo, inconformado com o entendimento consolidado da Suprema Corte e cioso de abrir mão da prerrogativa de deliberar monocraticamente sobre a concessão de benefícios fiscais, o Governo do Estado logrou aprovar, em dezembro do exercício anterior, o Projeto de Lei nº 529/2020, dando origem à Lei nº 17.293/2020, que cria a irregular figura da aprovação legislativa tácita em matéria tributária, segundo a qual o Executivo restará automaticamente autorizado a introduzir incentivos previstos em convênios aprovados pelo CONFAZ caso a Assembleia não se manifeste de maneira contrária no prazo improrrogável de quinze dias, contados da publicação do decreto de ratificação dos ajustes correspondentes pelo Estado de São Paulo:

Artigo 23 – A partir da publicação desta lei, os novos benefícios fiscais e financeiros-fiscais somente serão concedidos após manifestação do Poder Legislativo.

§ 1º - No prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação, no Diário Oficial do Estado, de decreto do Poder Executivo ratificando os convênios aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, a Assembleia Legislativa manifestar-se-á sobre a sua implementação no âmbito do Estado de São Paulo.

§ 2º - Havendo concordância do Poder Legislativo ou, em caso de ausência de manifestação no prazo assinalado no § 1º deste artigo, o Poder Executivo fica autorizado a implementar os convênios aprovados, desde que haja previsão da despesa na Lei Orçamentária Anual e sejam atendidos os requisitos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

É importante observar, conforme destacado pela Procuradoria Geral do Estado – PGE em sede de memoriais, que as normas veiculadas por



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



este e pelo artigo 22 da Lei nº 17.293/2021 foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, proposta pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, em cuja decisão o órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu, por unanimidade, a ausência de qualquer vício material de inconstitucionalidade em ambos os dispositivos.

De qualquer maneira, esta Corte não detém competência para recusar-lhe eficácia, tendo em vista que, conforme já indicado anteriormente, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 35.500/DF, em 13-04-2021, o STF decidiu que os Tribunais de Contas, por não exercerem função jurisdicional, não estão autorizados a deliberar sobre a constitucionalidade dos atos normativos expedidos pelos entes submetidos à sua ação fiscalizatória.

Ainda assim, ressalto que os incentivos fiscais concedidos ou cujos efeitos estenderam-se pelo exercício examinado foram aprovados antes do início da vigência daquele Diploma e, por conseguinte, não observaram integralmente as injunções legais que condicionavam, na ocasião, a introdução desse tipo de medida no ordenamento jurídico do Estado.

12.5 CONCLUSÃO

A renúncia deve não apenas proporcionar benefícios, mas proporcionar benefícios superiores aos que poderiam ser obtidos mediante a aplicação dos recursos correspondentes pela própria Administração, por meio de serviços prestados diretamente à população¹⁴³. Benefícios fiscais subtraem, em regra, recursos que, de outro modo, seriam destinados à Educação e à Saúde, por meio das vinculações constitucionais, e, possivelmente, a ações relacionadas a outras esferas de atuação do Poder Público. Como visto anteriormente, considerando como parâmetro o CAQ, a rede pública estadual

¹⁴³ A esse respeito, Stanley S. Surrey, primeiro autor a utilizar a expressão “despesa tributária” (*tax expenditures*) e ainda hoje uma das maiores referências mundiais para os estudos do tema, conclui que “do sopesamento das vantagens e desvantagens da utilização de benefícios fiscais em vez de gastos diretos (...) o ‘ônus da prova’ deve ser sempre daqueles que propõem o benefício fiscal. Em qualquer situação, a primeira via a ser tentada deve ser a dos gastos diretos”. HENRIQUES, Elcio Fiori. *Os Benefícios Fiscais no Direito Financeiro e Orçamentário*: os gastos tributários no Direito brasileiro. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 46.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



de ensino encontra-se amplamente subfinanciada, de modo que privá-la de qualquer fonte adicional de recursos acarreta consequências potencialmente relevantes para a qualidade do ensino público no Estado.

Não é admissível que os benefícios fiscais sejam definidos sob o peso do *lobby* exercido por setores econômica e politicamente influentes, que se apropriam de frações do Tesouro para a ampliação da margem de lucro das empresas ou dos segmentos produtivos que representam, ainda que os respectivos negócios prescindam de qualquer amparo estatal para prosperarem e cumprirem suas funções sociais.

As renúncias de receitas devem ser encaradas como aquilo que realmente são: *despesas públicas*. Assim como não é tolerável que o dispêndio de recursos públicos por órgãos e entidades estatais seja desviado para a satisfação de interesses estritamente privados, é igualmente inadmissível que de benefícios fiscais decorram apenas – ou predominantemente – efeitos dessa natureza, ainda que a ausência de trânsito desses valores pelos cofres públicos e, por conseguinte, sua destinação à margem dos procedimentos que disciplinam a realização das despesas públicas convencionais, dissimulem seu verdadeiro caráter e, dessa forma, interponham uma barreira densa e opaca entre as implicações desse tipo de política e a percepção pública a seu respeito. Com efeito, gastos não realizados sob responsabilidade direta de órgãos ou entidades que integram a Administração, por razões óbvias, não são percebidos pelo público geral – e mesmo por segmentos habituados às idiosincrasias políticas e às rotinas administrativas do Estado – como despesas públicas, deixando de suscitar os questionamentos que normalmente recaem sobre os desembolsos efetuados pelas vias predominantes, quando eivados pelo vício do desvio de finalidade ou qualquer outra ilegalidade.

Essa circunstância acarreta uma consequência relevante para o Estado: a necessidade de intensificar a adoção de medidas capazes de lançar luzes sobre os procedimentos correspondentes, assegurando ampla



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



transparência aos interesses e ao desenvolvimento das ações planejadas para satisfazê-los. Quanto mais baços os objetos e indetermináveis os produtos ou os beneficiários das políticas introduzidas pelo Poder Público, mais minuciosos, abrangentes e sofisticados devem ser os mecanismos mobilizados para controlá-las, assegurando-se ampla publicidade às respectivas conclusões, de maneira oportuna e incondicionada – desde que, evidentemente, não envolvam informações de caráter estritamente privado ou cuja divulgação comprometa interesses públicos ainda mais sensíveis, sempre mediante prévia e consistente fundamentação. Entretanto, como sobejamente demonstrado tanto neste como nos relatórios relativos às contas dos últimos quatro exercícios, tal injunção permanece, em ampla medida, negligenciada pelo Governo do Estado.

Considero pertinente observar, adicionalmente, que a prática da renúncia fiscal acarreta, ainda que de maneira reflexa, a sobrecarga dos contribuintes não alcançados por esse tipo de benefício, já que a fixação do nível de tributação decorre, em grande medida, da tensão permanente entre a factibilidade política e econômica de extrair receitas das atividades produtivas desenvolvidas pelos particulares e as demandas financeiras do Estado para custear os direitos que lhe compete prover. Destarte, renúncias fiscais que não produzem os benefícios sociais almejados e, tampouco, concorrem para o aumento da arrecadação em patamares superiores aos dos montantes renunciados, implicam, em regra, não apenas restrição ou comprometimento dos serviços prestados à população, mas também pressões adicionais para o aumento da carga tributária.

A observância estrita da legislação que disciplina a matéria, assim como a introdução das recomendações formuladas por esta Corte, constituem barreiras eficazes – quiçá as únicas – contra o exercício desbragado do poder econômico ou da influência ilegítima que determinados grupos alcançam, por variados meios e razões, sobre a Administração Pública, impedindo-os de prevalecer sobre os interesses efetivamente resguardados pelo Direito e, dessa



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



forma, aprofundar as iniquidades sociais e regionais que caracterizam o Estado de São Paulo, em particular, e a sociedade brasileira, de maneira geral. Políticas que têm como consequência a subtração de recursos que, de outro modo, seriam destinados a serviços públicos essenciais – de inegável efeito multiplicador, como é o caso da Educação – devem necessariamente produzir benefícios sociais suficientes para compensá-la.

Diante de todo o exposto, entendo apropriado traduzir a questão em seus devidos termos: mesmo diante da possibilidade real de apropriação privada de vultosas somas de recursos públicos, mediante a fruição de benefícios fiscais, o Governo do Estado negligenciou, por mais um ano, as medidas indispensáveis para apurar a efetiva ocorrência desse tipo de irregularidade, a despeito da inexistência de qualquer obstáculo efetivamente capaz de inviabilizar sua introdução, mantendo inalteradas as condições que favorecem a ocorrência de desfalques ao erário que podem ter somado, apenas nos últimos cinco exercícios, algumas dezenas de bilhões de reais. Por essa razão, para que não se associe, de nenhuma maneira, a esse tipo de resultado, entendo que esta Corte deva conceder ao Governo do Estado a **oportunidade derradeira** para que, ainda no exercício em curso, implemente a maior parte das medidas previstas em seu Plano de Ação, elaborado em atendimento às recomendações formuladas, inicialmente, em 2017, alertando que a reiteração do comportamento negligente observado nos últimos exercícios ou a introdução de ações de caráter meramente procrastinatório conduzirão, independentemente do cometimento de outras irregularidades, ao juízo desfavorável às próximas contas apresentadas pelo Governo do Estado.

13 EMENDAS PARLAMENTARES

As análises da DCG sobre o tema foram provocadas pelos Ofícios apresentados pelos Excelentíssimos Deputados Estaduais Carlos Alberto Giannazi e Frederico D'Avila, autuados nesta Casa em 17-08-2021 e 26-08-2021, dando origem aos expedientes tratados nos TCs-016946.989.21 e 017722.989.21. Ambos reclamam a apuração dos fatos narrados em duas



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



matérias jornalísticas, publicadas no jornal Folha de São Paulo nos dias 15 e 22 de agosto de 2021, segundo as quais o Executivo estadual multiplicou o volume de recursos liberados para atender as solicitações apresentadas por 93 parlamentares – predominantemente membros dos partidos que compõem a base de apoio do Governo na Assembleia –, mediante a introdução das chamadas emendas voluntárias ao orçamento. Ainda de acordo com as reportagens, o montante abarcado por tais medidas, apenas nos sete primeiros meses de 2021 (aproximadamente R\$ 1,05 bilhão), corresponderia a seis vezes o total destinado à mesma finalidade ao longo de todo o exercício anterior.

13.1 EMENDAS IMPOSITIVAS

Além das voluntárias, o escopo do trabalho envolveu a análise das denominadas emendas impositivas, cujas características e finalidades constituem parâmetros incontornáveis para a avaliação dos riscos, limitações e efeitos proporcionados pelas primeiras. Nesse sentido, é importante traçar, inicialmente, os lineamentos legais que disciplinam a matéria, que se encontram, de maneira geral, no artigo 175 da Constituição do Estado de São Paulo¹⁴⁴. De acordo com o parágrafo 6º deste dispositivo, os valores das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária apresentado pelo Executivo não podem ultrapassar o equivalente a 0,3% da receita corrente líquida estimada; além disso, o financiamento de ações e serviços públicos de saúde deve absorver, obrigatoriamente, metade dessa importância. O parágrafo seguinte ressalva que, embora admitidos para fins de cumprimento do mínimo de aplicação na área, os recursos assegurados por esse tipo de dotação não

¹⁴⁴ **Artigo 175** - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa. (...) **§ 6º** - As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão de 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade do percentual a ser estabelecido será destinada a ações e serviços públicos de saúde. **§ 7º** - A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 6º deste artigo, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do item 1 do parágrafo único do artigo 222, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. **§ 8º** - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 6º deste artigo, em montante de 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios definidos na lei de diretrizes orçamentárias. **§ 9º** - Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 8º deste artigo, em montante estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias. **§ 10** - Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 8º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



podem ser destinados à remuneração de servidores e empregados públicos, nem ao pagamento de encargos sociais. Já o § 8º determina que as execuções orçamentárias e financeiras das emendas individuais devem totalizar o equivalente a não menos de 0,3% da RCL apurada no exercício precedente¹⁴⁵. Ou seja, a limitação do montante abarcado por esse tipo de disposição orçamentária se dá a partir das receitas previstas para o período de referência, enquanto a definição do mínimo a ser executado baseia-se no total efetivamente arrecadado no anterior. Para o atingimento desse patamar de desembolso, o parágrafo 9º admite o cômputo de recursos despendidos para pagamento de restos a pagar decorrentes do mesmo tipo de emenda, ressalvando, porém, que a participação desses valores no total considerado para fins de atendimento da referida determinação se sujeita ao limite fixado pela respectiva lei de diretrizes orçamentárias. Contudo, tanto a LDO relativa ao exercício de 2020 quanto a de 2021 são omissas a esse respeito, inexistindo qualquer especificação sobre a inclusão de restos a pagar entre as importâncias consideradas na composição do total desembolsado para cobertura de emendas parlamentares individuais.

A despeito de tal lacuna, os artigos 28 e 29 da LDO relativa ao exercício examinado instituíram outras diretrizes fundamentais para a execução desse tipo de dotação. O parágrafo sexto do primeiro dispositivo confia às Secretarias responsáveis pela implementação das emendas a incumbência de avaliar a viabilidade técnica dos respectivos objetos, ao passo que o artigo seguinte estabelece os procedimentos a serem observados quando eventuais empecilhos inviabilizarem o empenho, a liquidação ou o pagamento das despesas subjacentes, visando a, caso não seja possível removê-los, conferir destinação diversa aos recursos correspondentes, transferindo-os para outras programações. As emendas deixam de ser obrigatórias somente quando o Poder Legislativo negligenciar as providências necessárias à satisfação dessas finalidades, estando o Executivo autorizado a remanejar os valores

¹⁴⁵ Essa importância poderá ser reduzida em face da perspectiva de descumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida pela LDO, na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias (art. 175, § 10º, da Constituição do Estado).



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



consagrados às emendas cujos impedimentos técnicos persistirem até 30 de outubro de 2021.

Todavia, malgrado obrigatórias – como o são, aliás, todas as disposições de qualquer lei, inclusive as orçamentárias –, os levantamentos efetuados pela DCG, a partir de consultas ao SIGEO, revelam que parte expressiva das emendas individuais não foi executada ao longo do exercício examinado, sem que o Governo do Estado tenha comprovado a ocorrência das circunstâncias que autorizariam os órgãos responsáveis a recusar a efetivação das despesas correspondentes. Nesse sentido, o relatório da Fiscalização descreve os seguintes eventos:

- As atualizações a que as dotações orçamentárias foram submetidas ao longo do exercício subtraíram o equivalente a 6,07% (R\$ 60.382.698) do total inicialmente reservado às emendas parlamentares pela LOA de 2021 (R\$ 994.263.598);
- Do montante remanescente, R\$ 31.279.067,00 não foram sequer empenhados até 31 de dezembro de 2021, cifra que equivale a 3,35% da dotação disponível;
- As despesas liquidadas alcançaram a marca de R\$ 620.118.808, 87,11% no próprio exercício examinado e o restante, em janeiro do subsequente, restando um saldo inscrito em restos a pagar não processado de R\$ 282.483.024,00, ou seja, 31,30% do total empenhado;
- Somente até janeiro de 2022, R\$ 2.386.382 dos valores inscritos em restos a pagar foram cancelados.

Destarte, mais de um terço (37,87%) das dotações decorrentes das emendas parlamentares individuais aprovadas em anexo próprio da LOA-2021 foram canceladas ou, ao menos, não alcançaram sequer a fase de liquidação dos dispêndios até o final de janeiro de 2022. Além disso, das que concluíram as duas primeiras etapas do processo em que se desdobra a execução das



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



despesas públicas (empenho e liquidação), R\$ 118.287.821,00 não haviam sido pagos aos respectivos credores até o encerramento dos levantamentos efetuados pela Fiscalização. Diante de tais constatações, conclui-se que parte expressiva das emendas parlamentares constantes da LOA de 2021 não foi executada nesse período e, sequer, no primeiro mês do exercício subsequente, a despeito da aparente inexistência de obstáculos capazes de efetivamente retardá-las ou obstruí-las.

Para confirmação dos números apurados, a Fiscalização solicitou à Casa Civil a relação das emendas impositivas previstas e executadas. Os valores informados pela Pasta divergem dos indicados anteriormente.

Emendas impositivas informadas pela Casa Civil

	2020		2021 (até julho)	
	Valor Previsto	Valor Pago	Valor Previsto	Valor Pago
Outras Despesas	242.124.760	17.124.693	253.959.970	15.326.289
Saúde	242.909.612	176.559.676	254.133.970	161.310.966
Total	485.034.372	193.684.369	508.093.940	176.637.255

Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 46/2021.

Importante esclarecer que a Casa Civil não possui um controle sistematizado das importâncias destinadas ao cumprimento das denominadas emendas impositivas, como se depreende das respostas fornecidas pelo próprio órgão às requisições enviadas pela Fiscalização. Questionada a respeito da fonte das informações relativas a “pagamentos”, constantes das planilhas por ela enviadas, destacou que:

...as informações constantes das planilhas acima referidas foram compiladas a partir de fontes difusas, incluído o Diário Oficial do Estado, para o específico fim de atender, na forma requerida, à demanda desse Tribunal de Contas.

Assim, conclui-se que a Pasta não exerce controle efetivo sobre a execução das emendas, tendo em vista que o Diário Oficial não constitui fonte



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



confiável para esse tipo de informação. Nessas condições, entendo que os procedimentos adotados não satisfazem as injunções fixadas pelo art. 28, § 7º, da LDO, segundo o qual o acompanhamento da execução das despesas correspondentes, por sistema próprio, deverá evidenciar: a) o parlamentar; b) a entidade ou Município beneficiado; c) os valores previstos, empenhados, liquidados, pagos e os inscritos em Restos a Pagar; e d) os impedimentos de ordem técnica, quando for o caso:

§ 7º – O acompanhamento da execução se dará por meio de sistema próprio de acompanhamento da execução orçamentária, que deverá indicar o parlamentar; a entidade ou Município beneficiado; os valores previstos, empenhados, liquidados, pagos, bem como os inscritos em Restos a Pagar; e os impedimentos de ordem técnica, quando for o caso.

13.2 DEMANDAS PARLAMENTARES OU EMENDAS VOLUNTÁRIAS

Inicialmente, observo que as denominadas emendas voluntárias não constituem uma categoria propriamente jurídica, já que seus contornos não foram objeto, até o momento, de definição legal. Além disso, há escassa produção doutrinária e acadêmica acerca do tema, lacuna que reflete, possivelmente, não a ausência de relevância ou interesse sobre as práticas subjacentes, mas a indisponibilidade de informações confiáveis acerca do fenômeno. Na verdade, a participação de parlamentares na destinação de recursos públicos e no delineamento de programas e ações, durante o exercício orçamentário, constitui um dos fatores que conformam o contexto em que operam inúmeras unidades executivas do Estado. A esse respeito, a Casa Civil esclarece que:

Trata-se, pois, de legítima **prática, longa e costumeira**, consolidada na realidade política estatal, a que se convencionou denominar “demandas parlamentares” ou mesmo “emendas parlamentares voluntárias”...

... os parlamentares, no exercício da representação popular, têm a faculdade de dirigir ao Poder Executivo **propostas de transferências voluntárias de recursos** a Municípios ou entidades, propostas estas



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



conhecidas como “demandas parlamentares”... e que **emergem apenas na etapa de execução do orçamento.**

Nessa etapa,... merece especial menção a atuação dos parlamentares na formulação de propostas destinadas à execução da parcela discricionária do gasto público, especialmente por meio de transferências voluntárias de recursos, mediante convênios ou parcerias a serem celebrados entre o Poder Executivo e o Município ou entidade **indicados pelos parlamentares requerentes.** (g.n.)

Ou seja, as agora chamadas “demandas voluntárias” correspondem à conhecida figura das indicações parlamentares, que, de acordo com o sítio eletrônico da própria Assembleia Legislativa de São Paulo, definem-se como “propostas de transferências voluntárias de recursos, mediante convênios a serem celebrados entre o Poder Executivo e o Município ou Entidade, indicados pelas Deputadas e Deputados Estaduais. Não são emendas ao projeto de lei orçamentária e não se confundem com as demais proposições legislativas”¹⁴⁶.

Adicionalmente, em resposta às requisições apresentadas pela Fiscalização, a Casa Civil informou que as indicações são submetidas, inicialmente, a um processo de análise de coerência e alinhamento com os objetivos do planejamento orçamentário estadual e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 (ODS). Superada esta primeira etapa, a demanda recebe liberação do Chefe do Executivo para processamento (formalizada através de ofício da Casa Civil, conforme modelo abaixo), que consiste na apreciação, pelo órgão ou entidade responsável pela execução do programa potencialmente afetado, da viabilidade técnica e da pertinência do respectivo objeto. Só então, a solicitação poderá dar origem à transferência voluntária de recursos em favor do município ou da entidade indicados pelo autor do pleito. Vale ressaltar, desde já, que nem a liberação de processamento, nem a eventual manifestação favorável da unidade executante cria para a Administração a obrigação de concretizar as medidas veiculadas pela demanda.

¹⁴⁶ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/indicacoes-parlamentares/>. Último acesso em 27-06-2022.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Ofício modelo

São Paulo,
Comunicado CC

Prezado(a) Deputado(a):

Comunico Vossa Excelência que o Governador do Estado de São Paulo, João Doria, liberou para processamento a seguinte Demanda Parlamentar, apresentada pelo seu mandato:

- **Beneficiário:**
- **Objeto:**
- **Município:**
- **Órgão:**
- **Valor:**
- **Código:**

Essa Demanda Parlamentar está alinhada ao *Plano Plurianual do Estado de São Paulo – PPA 2020-2023*, que estabelece 9 Objetivos Estratégicos para São Paulo, da seguinte forma:

- **PPA:** Objetivo Estratégico 9 - Gestão pública moderna e eficiente, comprometida com a qualidade dos serviços públicos, controle de gastos e transparência.

Sua iniciativa também colabora com a *Agenda 2030*, plano global estabelecido pelas Nações Unidas, com *17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS* e 169 metas, ao qual São Paulo aderiu junto com o Brasil em 2015:

- **ODS:** 16. PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES
- **META:** 16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares.

Receba os nossos cumprimentos pela decisão de seu mandato, voltada para o desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente responsável do Estado de São Paulo.

Atenciosamente,

Cauê Macris
Secretário-Chefe da Casa Civil

Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 46/2021

Em resposta às solicitações formuladas pela Fiscalização, a Casa Civil apresentou, em 08-11-2021, o conjunto dos ofícios enviados aos parlamentares solicitantes, comunicando a liberação pelo Governador do processamento das respectivas indicações. O acervo, que recobre o período compreendido entre janeiro de 2020 e julho do exercício analisado, reúne 5.299 arquivos em formato PDF, cada qual correspondente a uma demanda parlamentar específica, com identificação do deputado pleiteante, o nome da entidade ou prefeitura potencialmente beneficiada e os objetivos almejados, sem que a Pasta disponha de um sistema específico que viabilize a

sistematização e o tratamento estatístico de tais informações. Nessas condições, para viabilizar os trabalhos da Fiscalização, tais documentos foram submetidos a um processo de tratamento das informações veiculadas¹⁴⁷, que objetivou reduzi-los a uma base de dados manipulável. O resultado desse esforço encontra-se indicado na tabela abaixo:

Resumo das demandas parlamentares

DEMANDAS PARLAMENTARES	2020	Até julho de 2021	Variação 2020 x jul/2021
Quantidade de demandas	795	4.504	467%
Valores	184.575.676	1.282.624.500	595%
Valor médio por demanda	232.171	284.775	23%
Quantidade de parlamentares contemplados	89	96	8%
Valor médio por parlamentar	2.073.884	13.360.672	544%

Fonte: Comunicados de aprovação das demandas parlamentares da Casa Civil. Documentos compilados pela AUDESP.

Como indicado acima, o valor total das demandas cuja tramitação iniciou-se entre janeiro e julho de 2021 alcançou a marca de R\$ 1.282.624.500,00, montante 595% superior ao das processadas ao longo de todo o exercício precedente (R\$ 184.575.676,00), discrepância que sugere o recrudescimento da permeabilidade da gestão estadual à participação de integrantes do Poder Legislativo no desenvolvimento de seus programas e ações.

¹⁴⁷ A AUDESP tabulou os arquivos PDF, convertendo-os em documento do Excel.

Ainda com base nos documentos fornecidos pela Casa Civil, a DCG apurou os órgãos responsáveis pela execução das demandas, os deputados requerentes e os respectivos partidos políticos.

Demandas parlamentares por órgãos

ÓRGÃO	2020	2021 (até julho)	Total Geral	AH	AV Total
Secretaria da Saúde	149.245.176	678.363.500	827.608.676	354,53%	56,41%
Secretaria de Desenvolvimento Regional	16.545.000	350.170.000	366.715.000	2016,47%	24,99%
Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente	550.000	87.746.000	88.296.000	15853,82%	6,02%
Secretaria de Esportes	3.490.000	65.808.500	69.298.500	1785,63%	4,72%
Secretaria de Desenvolvimento Social	3.987.500	28.595.000	32.582.500	617,12%	2,22%
Secretaria de Segurança Pública	2.450.000	21.212.000	23.662.000	765,80%	1,61%
Secretaria de Agricultura e Abastecimento	360.000	18.839.500	19.199.500	5133,19%	1,31%
Casa Militar e Defesa Civil		10.810.000	10.810.000		0,74%
Secretaria da Educação	2.242.500	7.380.000	9.622.500	229,10%	0,66%
Secretaria de Cultura e Economia Criativa	1.817.500	7.180.000	8.997.500	295,05%	0,61%
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	870.000	2.270.000	3.140.000	160,92%	0,21%
Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão	2.400.000		2.400.000	-100,00%	0,16%
Secretaria de Justiça e Cidadania	368.000	970.000	1.338.000	163,59%	0,09%
Secretaria de Direitos da Pessoa com Deficiência	100.000	1.210.000	1.310.000	1110,00%	0,09%

ÓRGÃO	2020	2021 (até julho)	Total Geral	AH	AV Total
Secretaria da Habitação	150.000	700.000	850.000	366,67%	0,06%
Secretaria de Turismo e Viagens		770.000	770.000		0,05%
Secretaria de Transportes Metropolitanos		600.000	600.000		0,04%
Total Geral	184.575.676	1.282.624.500	1.467.200.176	594,90%	100,00%

Fonte: Comunicados de aprovação das demandas parlamentares da Casa Civil. Documentos compilados pela AUDESP.

A tabela seguinte especifica os partidos que respondem pelo maior número de demandas liberadas para processamento, agrupados no Subtotal-1. Os respectivos montantes totalizaram, no período analisado, o equivalente a 73,82% de todas as solicitações dirigidas por parlamentares ao Executivo. Para fins de comparação, as bancadas desses partidos na Assembleia Legislativa reúnem, atualmente, cinquenta e um deputados, ou seja, 54% dos membros da Casa¹⁴⁸. De acordo com a Fiscalização, tal desproporção constitui indício da suposta sujeição do processamento das demandas parlamentares e do desenvolvimento dos programas e ações governamentais a critérios eminentemente político-partidários, favorecendo os integrantes das siglas que asseguram sustentação política ao Governo.

Demandas parlamentares por partidos políticos:

Partido	Soma de 2020	Soma de 2021 (até julho)	Total	AH	AV Total
PSDB	23.050.000	233.940.000	256.990.000	914,92%	17,52%
DEM	24.600.000	160.504.000	185.104.000	552,46%	12,62%
PL	19.840.000	160.880.000	180.720.000	710,89%	12,32%
REPUBLICANOS	22.750.000	102.645.000	125.395.000	351,19%	8,55%

¹⁴⁸ Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/deputado/lista/?filtroNome=&filtroAreaAtuacao=&filtroBaseEleitoral=&filtroPartido=&filtroLegislatura=19&filtroEmExercicio=on&filtroEmExercicioPesquisa=S&filtroLegislaturaAtual=S>.

Partido	Soma de 2020	Soma de 2021 (até julho)	Total	AH	AV Total
PSL	16.880.000	103.000.000	119.880.000	510,19%	8,17%
MDB	8.900.000	104.756.000	113.656.000	1077,03%	7,75%
PSB	13.120.000	88.190.000	101.310.000	572,18%	6,90%
Subtotal-1:	129.140.000	953.915.000	1.083.055.000	638,67%	73,82%
PODE	6.820.000	61.565.000	68.385.000	802,71%	4,66%
PP	8.350.000	53.600.000	61.950.000	541,92%	4,22%
CIDADANIA	5.410.000	48.550.000	53.960.000	797,41%	3,68%
PT	11.400.000	39.290.000	50.690.000	244,65%	3,45%
PV	3.150.000	43.294.500	46.444.500	1274,43%	3,17%
PSD	6.860.000	34.950.000	41.810.000	409,48%	2,85%
SD	6.100.000	15.200.000	21.300.000	149,18%	1,45%
SOLIDARIEDADE		11.260.000	11.260.000		0,77%
PCdoB	100.000	10.500.000	10.600.000	10400,00%	0,72%
PSC		10.000.000	10.000.000		0,68%
AVANTE	3.050.000		3.050.000	-100,00%	0,21%
PSOL	1.645.500		1.645.500	-100,00%	0,11%
PTB	995.000		995.000	-100,00%	0,07%
REDE	375.000	500.000	875.000	33,33%	0,06%
PDT	540.000		540.000	-100,00%	0,04%
NOVO	490.176		490.176	-100,00%	0,03%
sem partido	150.000		150.000	-100,00%	0,01%
Subtotal-2:	55.435.676	328.709.500	384.145.176	492,96%	26,18%



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Partido	Soma de 2020	Soma de 2021 (até julho)	Total	AH	AV Total
Total Geral	184.575.676	1.282.624.500	1.467.200.176	594,90%	100,00%

Fonte: Comunicados de aprovação das demandas parlamentares da Casa Civil – Requisição DCG-1 nº 46/2021. Documentos compilados pela AUDESP.

Todavia, é indispensável destacar, mais uma vez, que os valores inseridos nas tabelas acima foram extraídos de documentos que atestam, meramente, a congruência entre as demandas apresentadas e os propósitos do planejamento orçamentário estadual e das ODSs, o que não significa a efetivação dos respectivos objetos, mesmo daqueles aprovados pelos órgãos ou entidades responsáveis pela execução das políticas públicas potencialmente afetadas. Isto porque nem a Casa Civil – Pasta incumbida da gestão do relacionamento entre o Poder Executivo e a Assembleia –, nem qualquer outro órgão da Administração exerce o acompanhamento efetivo do desdobramento das denominadas emendas voluntárias, inexistindo informações sistematizadas sobre o resultado final das demandas e as causas que determinaram sua efetivação ou recusa. Tal constatação emerge do conjunto de manifestações carreadas aos autos pela própria Pasta, em resposta às diversas Requisições de Documentos remetidas pela Diretoria de Contas do Governador. Numa delas, de 30 de novembro de 2021 (posteriormente complementada em 15-12-2021), esclarece que:

...a Secretaria realiza apenas o **acompanhamento** dos eventuais desdobramentos das demandas parlamentares na execução orçamentária exercida pelos órgãos competentes, inclusive porque corriqueiramente é instada a prestar informações aos parlamentares demandantes, haja vista que é responsável, dentre outras atribuições, pelas relações institucionais do Executivo com a Assembleia Legislativa e pela articulação política do governo.

É oportuno mencionar que esse acompanhamento realizado pela Casa Civil é realizado por meio do rotineiro cotejo de informações fornecidas pelas diversas Secretarias de Estado com publicações, no diário oficial, dos atos próprios da execução orçamentária setorial eventualmente coincidentes com as demandas parlamentares.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Por isso, para integral atendimento do constante no item 3 da requisição em epígrafe, esta Casa Civil **solicita prazo adicional de 15 dias** para atualização e consolidação das informações relativas ao acompanhamento das demandas constantes nos documentos anteriormente encaminhados a esse Tribunal de Contas. (negritos no original)

Malgrado asseverar a realização de “acompanhamento” e prometer a apresentação em 15 dias das informações solicitadas pela Fiscalização, a planilha enfim encaminhada detalhava apenas a realização de transferências a municípios que totalizavam R\$ 307.843.000,00 (R\$ 139.660.000,00 em 2020 e R\$ 168.183.000,00 até 31 de julho de 2021), sem esclarecer a destinação dos demais pedidos dirigidos ao Executivo estadual no período, de pouco menos de R\$ 1,5 bilhão. Confrontada com tal lacuna e, por conseguinte, instada a confirmar se as solicitações ausentes da planilha foram rejeitadas e, portanto, não produziram qualquer efeito sobre a execução orçamentária, a Casa Civil esquivou-se de esclarecer a questão, como o demonstra o excerto abaixo:

...Nesse ponto é importante repisar que, conforme já esclarecido em ofício anterior, referidas demandas constituem sugestões de execução da parcela discricionária do orçamento que, por isso, não geram obrigação de execução, uma vez que cabe exclusivamente ao Poder Executivo exercer, nos limites legais, a execução da parte discricionária do orçamento público.

Nesses termos, não cabe propriamente cogitar em aprovação ou recusa das demandas parlamentares, mas sim em eventual congruência dessas com a execução orçamentária.

Ademais, vale observar que a ausência de alguma demanda parlamentar nas planilhas acima referidas não significa, necessariamente, que tais pleitos sejam incompatíveis com a execução orçamentária. Eventualmente, é possível que referidas sugestões sejam oportunamente contempladas na execução do orçamento público.

Ou seja, o Governo do Estado não dispõe de controles confiáveis sobre o encaminhamento das indicações parlamentares, de modo que, nas condições descritas, não é possível conhecer com segurança a quantidade de solicitações do gênero dirigida ao Executivo; as que foram aprovadas para processamento; as recusadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



avaliação técnica dos respectivos objetos; as que, apesar de vencidas essas duas etapas iniciais, foram ainda assim rejeitadas; e, enfim, as efetivamente implantadas. Portanto, as informações disponíveis permitem concluir, de maneira segura, apenas o crescimento exponencial do número de demandas parlamentares apresentadas no primeiro semestre do exercício analisado – possivelmente em decorrência de alterações nas premissas e dinâmicas que orientavam, até então, as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo – e a ausência de transparência com que a matéria é processada pelos órgãos envolvidos.

Diante de todo o exposto, cumpre recomendar que o Governo do Estado implemente as medidas indispensáveis ao acompanhamento rigoroso das denominadas emendas voluntárias, acompanhadas da divulgação das informações correspondentes, de maneira ampla e tempestiva, em plataformas oficiais, a fim de submetê-las aos controles técnicos, sociais e políticos.

14 FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS

14.1 FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE EFICÁCIA ESCOLAR E EQUIDADE NA REDE ESTADUAL DE ENSINO – TC-022692.989.21

A partir do indicador de efeito-escola¹⁴⁹, a Diretoria de Contas do Governador desenvolveu seus trabalhos utilizando a pesquisa de referência do campo de estudo da eficácia escolar de modo a averiguar os seguintes tópicos: (i) se o indicador de efeito-escola de fato ajudou a segregar escolas com características diferentes entre si; (ii) quantas e quais políticas, programas e ações da Secretaria da Educação – SEDUC atuam no sentido de promover a eficácia escolar na rede estadual de ensino; e (iii) quando possível, se a execução dessas políticas obedece a uma lógica de equidade, priorizando as escolas que possuem mais vulnerabilidades.

¹⁴⁹ O indicador foi desenvolvido pela equipe técnica da Divisão de Auditoria Eletrônica – AUDESP com base em um modelo de referência e utilizando dados transversais. Foram utilizadas técnicas de aprendizado de máquina para selecionar as variáveis e conceitos mais relevantes para retirar das médias dos alunos de uma escola no Saeb 2019 a porção devida às suas condições socioeconômicas, levando-se em consideração fatores como a posse de bens, a escolaridade dos pais, a estrutura das famílias e a vulnerabilidade socioeconômica da região da escola, criando-se um rol de médias relativas entre 4.703 escolas estaduais sob a responsabilidade da Secretaria da Educação que tiveram seus resultados divulgados no Saeb 2019, e tornando possível a comparação entre escolas localizadas em regiões centrais e bem estruturadas, com alunos em regiões periféricas ou afastadas do Estado.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Para tanto, foram coletados os dados sobre as escolas e analisados em grupos segundo o seu perfil socioeconômico¹⁵⁰ – de modo a averiguar a equidade das políticas educacionais – e o seu perfil de eficácia – de modo a averiguar quais seriam as características das escolas categorizadas como eficazes e das escolas categorizadas como não eficazes. Referidos dados foram verificados segundo blocos temáticos, em torno de características apontadas pela literatura em eficácia escolar como as mais comuns em escolas eficazes, quais sejam: um planejamento e uma organização escolares voltadas ao atingimento de metas e resultados bem estabelecidos, com enfoque acadêmico; a construção de um clima escolar positivo e harmonioso; a provisão de infraestrutura física mínima para suportar o funcionamento de processos escolares de qualidade; e a formação de lideranças escolares objetivas, democráticas e com autoridade profissional.

De modo geral, a conclusão aponta que a SEDUC possui diversas políticas que atuam para a promoção da eficácia escolar, sendo que, em todos os blocos analíticos selecionados, existem linhas de ações que se propõem a atuar nos pontos que a literatura destaca como fatores indutores do bom desempenho acadêmico.

Em relação ao planejamento pedagógico focado em resultados, a SEDUC proporciona aos gestores escolares uma linha de base parametrizada, por meio das avaliações externas do SARESP (Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo) ou do Saeb (Sistema de Avaliação do Ensino Básico) e das AAPs (Avaliações de Aprendizagem em Processo), devidamente estruturadas, propiciando às unidades escolares a construção de uma estrutura que permite às equipes a realização de um planejamento pedagógico desenhado especificamente sobre as fragilidades diagnosticadas no alunado, com base

¹⁵⁰ Os resultados apresentados foram obtidos por meio de requisições de documentos, análise de bancos de dados públicos (INEP, MEC, SARESP-2019, Censo Escolar, sítio eletrônico da Pasta e plataforma Dados Abertos da Educação) e entrevistas por videoconferência.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



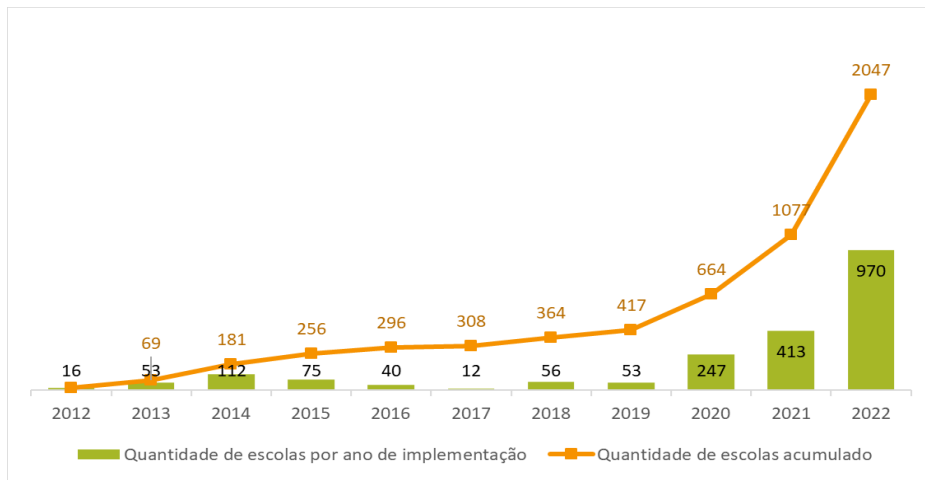
em evidências produzidas por um monitoramento periódico, com amparo no Método de Melhoria de Resultados – MMR¹⁵¹.

A Fiscalização verificou que a utilização de tal Método revelou diferenças entre escolas eficazes e não eficazes, demonstrando que as eficazes são mais propensas a executar com cuidado o processo de planejamento do MMR, exibindo melhor encadeamento lógico ao destrinchar as causas para as fragilidades de aprendizado apresentadas pelos alunos, potencializando a formulação de ações corretivas mais efetivas, se mostrando mais focadas nas causas e, conseqüentemente, nas ações de melhoria propriamente acadêmicas, voltadas ao processo de ensino-aprendizagem dentro de sala de aula, o que não ocorre com maior frequência nas escolas ineficazes, que, proporcionalmente, priorizam as causas e ações voltadas ao aluno, à família e à comunidade escolar.

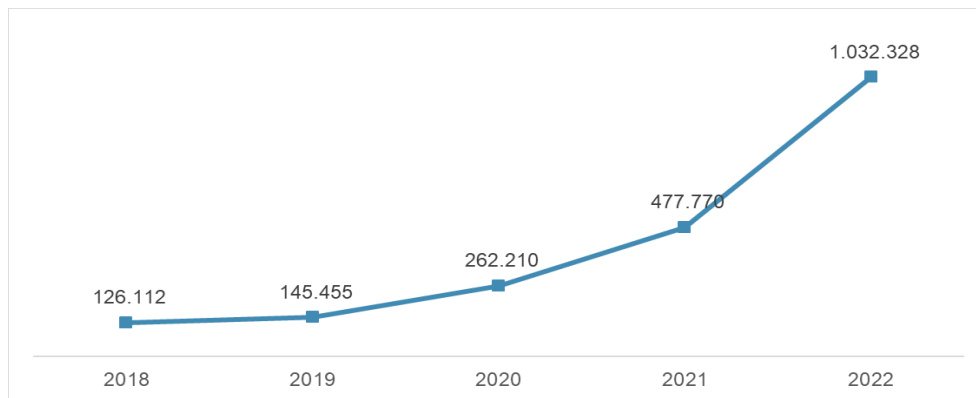
Ainda sobre a gestão pedagógica, foi demonstrado que as escolas do Programa de Ensino Integral – PEI são frequentemente mais eficazes que as escolas de horários regulares. O ponto positivo verificado foi a expansão do Programa de 364 unidades em 2018, para 2047 escolas da rede estadual em 2022, respeitando a equidade e privilegiando os alunos de nível socioeconômico mais desfavorável. Tal evolução pode ser verificada nos seguintes gráficos:

- Quantidade de escolas no Programa de Ensino Integral, por ano:

¹⁵¹ Em 2017 a SEDUC implantou o programa Gestão em Foco, objetivando a melhoria contínua da qualidade do aprendizado por meio do Método de Melhoria de Resultados (MMR), com a formulação de planos de trabalho personalizados e monitorados pela própria comunidade escolar (professores, diretores, vice-diretores, coordenadores, alunos, pais e apoiadores).



- Quantidade acumulada de alunos em escolas do PEI:



Na linha da equidade, também buscou ofertar, por meio do programa Inova Educação, ao menos alguns dos componentes curriculares do PEI para as demais escolas que permaneciam em jornada regular, embora tal medida não fosse capaz de resolver a assimetria da rede de maneira geral¹⁵² (dentro e fora do PEI). Aliás, sobre essa assimetria, a SEDUC declarou que um de seus objetivos é que até 2030, 95% das escolas (4.840 unidades estaduais) estejam inseridas na educação integral, de acordo com o planejamento

¹⁵² A expansão do PEI é uma tarefa que comporta complexidade, tanto pela previsão de recursos orçamentários como de planejamento de obras ou adaptações de escolas, previsão da demanda, transferência de alunos entre unidades e manutenção do corpo docente.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



apresentado no Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP¹⁵³.

Sob o aspecto da expansão curricular do Quadro do Magistério o Órgão ofertou cursos de formação com amparo na regulamentação para as Aulas de Trabalho Pedagógico Coletivo - ATPCs e no uso do Centro de Mídias da Educação. A análise de dados de 2020 deu conta de que, naquele ano, pelo menos metade da rede foi capacitada nos componentes do Inova Educação por meio dos cursos ministrados pela EFAPE¹⁵⁴.

Contudo, a despeito da grande demanda por servidores capacitados, se conferiu que a falta de docentes é um problema generalizado na rede estadual. Os dados analisados corroboraram essa realidade, havendo falta de docentes e suporte pedagógico – tanto por rotatividade quanto por absenteísmo – em praticamente metade das escolas da rede, e falta de pessoal administrativo em dois terços. As substituições de professores também ocorreram com dificuldades para dois terços da rede. Os problemas se agravam nas escolas ineficazes, chegando a uma diferença de mais de 10% na média de avaliações negativas de diretores sobre alguns aspectos da falta de pessoal.

Como medidas compensatórias à ausência de docentes houve redirecionamento do suporte pedagógico para a sala de aula, além da utilização do Centro de Mídias da Educação, as quais não se mostraram suficientes para suprir os prejuízos da falta de um professor titular. Por outro lado, houve a edição da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, que instituiu novas carreiras no Quadro de Magistério da rede estadual, alterando aspectos remuneratórios e evolutivos, tornando a profissão mais atraente para os ingressantes. Contudo, a Fiscalização consignou que a efetividade da nova legislação na retenção do quadro, a médio e longo prazos,

¹⁵³ Instituído pela Lei nº 17.414, de 23 de setembro de 2021 e regulamentado pelo decreto nº 66.177, de 27 de outubro de 2021, com o objetivo de promover a assistência técnica e financeira do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, aos Municípios, em regime de colaboração, para melhoria da qualidade da educação básica pública.

¹⁵⁴ Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores do Estado de São Paulo “Paulo Renato Costa Souza”.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



deve ser acompanhada, tanto dos novos docentes, quanto dos profissionais em exercício que escolham ou não migrar para as novas carreiras.

No intento de elaborar um cenário mais detalhado sobre o assunto, envolvendo os prejuízos educacionais ocasionados pela falta de professores – ausências, substituições e contratações eventuais –, a Fiscalização não obteve êxito em angariar dados finalísticos, denotando carência da SEDUC no que tange à produção de melhores informações sobre a situação de sua própria rede, sobretudo de contexto gerencial sobre onde e quando os profissionais estão deixando alunos sem atendimento adequado.

Acerca do clima escolar, os informes do Saeb 2019 mostraram que entre 20 e 30% dos professores da rede percebem indisciplina por parte dos alunos, mas que há uma diferença entre escolas eficazes e ineficazes: nestas, o desrespeito entre colegas é detectado em 35,8% das respostas. Os casos de ameaça a professores foram relatados em cerca de 10% das respostas dos mesmos, sendo mais frequentes em escolas ineficazes (12,5%) do que nas eficazes (7,0%). Os Diretores também apresentaram casos de ameaças a profissionais (não apenas professores) em quase metade das respostas, sendo que apenas 45% dos diretores das escolas ineficazes relataram nunca haver ameaças por parte de alunos, enquanto 63% dos diretores de escolas eficazes relataram nunca ter acontecido essa situação.

Outrossim, a situação mais consistente relatada é o uso de drogas ilícitas por parte dos alunos: cerca de 1/3 dos professores e mais da metade dos Diretores reportaram terem presenciado discentes frequentando a escola sob efeito de drogas, e no que tange à notícia de tráfico de drogas ao menos uma vez em 31% das respostas (23% em escolas eficazes e 36% em ineficazes).

A análise dos dados do SARESP 2019 também evidenciou que a segurança das escolas é avaliada positivamente por 44% dos alunos (50% das eficazes e 42% das ineficazes) e por 47% dos pais (53% das eficazes e 44% das ineficazes).



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



As ocorrências registradas na Plataforma de Segurança Escolar (atualmente denominada PLACON) sugeriram que escolas ineficazes produzem mais registros de agressões, porte de armas, consumo ou tráfico de drogas e questões disciplinares do que as eficazes. Tais ocorrências também são mais frequentes em escolas com alunos menos favorecidos, indicado também uma inequidade no clima das escolas estaduais. As entrevistas com os Diretores puderam ilustrar a grande variedade de situações com que os gestores das escolas se deparam, lidando com complexidades que ultrapassam a governabilidade da escola e indicando a importância do papel de uma rede protetiva completa e operacional.

No âmbito do Programa Conviva – que visa à melhoria de convivência individual nas escolas – foi constatado que a quantidade de servidores dedicados a esse tema, exercendo exclusivamente a função de orientação de convivência junto às escolas ou a elaboração de formações junto às Diretorias de Ensino vem caindo desde 2018, havendo, em novembro de 2021, uma cobertura de apenas 24% das escolas regulares com esse profissional e cerca de 1/3 das DEs com o quantitativo adequado de Coordenadores dessa modalidade em seus Núcleos Pedagógicos. Assim, da mesma forma que as aulas são prejudicadas pela indisponibilidade de docentes, a orientação de convivência também não possui servidores disponíveis.

Por outro lado, a generalização do Inova Educação se mostrou uma iniciativa valorosa para aproximar a equipe escolar dos alunos e trabalhar questões socioemocionais, assim como o mapeamento das competências socioemocionais pertinentes à Base Nacional Curricular Comum - BNCC e sua inclusão nas abordagens curriculares em sala de aula. No entanto, assim como nas demais iniciativas, a efetividade dessas políticas depende da estabilidade do corpo docente na escola para a criação de laços com os alunos e para que sua capacitação nesses novos componentes gere os frutos esperados.

Ainda sobre clima escolar, a Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos da SEDUC firmou o contrato 001/CGRH/2021, cujo objeto



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



é a “prestação de serviços de psicologia para apoio à rede estadual de ensino, por meio de plataforma tecnológica de atendimento virtual”. O Programa Psicólogos da Educação traz profissionais de fora da rede para atender a comunidade escolar como um todo e apoiar a elaboração e desenvolvimento das ações do plano de melhoria da convivência. O ajuste ocorreu no valor total de R\$ 63.671.944,68, correspondentes a 2.080.008 horas de atendimento psicológico virtual (diurno e noturno) ou presencial, por um período de 12 meses. Contudo, apesar de muito bem avaliado pela comunidade escolar, verificou-se que apenas 45% da rede vinham utilizando o Programa, cuja baixa adesão foi justificada pelos gestores, dentre outros motivos, pelo cancelamento de agendamentos, por instabilidades na plataforma ou o desligamento de profissionais da empresa contratada, ocasionando retrocessos em um processo como o pretendido para essa ferramenta.

Relativamente à infraestrutura física das escolas, a Fiscalização apurou que a qualidade das instalações foi avaliada de forma distinta por pais e alunos, de acordo com seu perfil de eficácia. Assim, escolas mais eficazes tiveram suas instalações (banheiros, refeitórios e salas de aulas) mais bem avaliadas no SARESP 2019 do que as instalações similares em escolas ineficazes. Com base no banco de dados de valores despendidos com obras e reformas a cargo da Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares – CISE e da FDE, a fiscalização pôde demonstrar que o gasto médio por aluno com obras e reformas é maior nas escolas eficazes do que é nas ineficazes. Paralelamente, foi constatado que as escolas que atendem discentes com maior fragilidade socioeconômica realizam mais solicitações de obras e reformas recebendo, no entanto, menos recursos por aluno do que as escolas que atendem aqueles em melhor situação, sugerindo um problema de inequidade na distribuição de recursos para tais finalidades.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Situação oposta foi a encontrada no Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Paulista¹⁵⁵, que, por incluir indicadores de vulnerabilidade no cálculo da distribuição de recursos por escola, revelou um dispêndio médio por aluno maior quanto mais vulnerável a escola. Todos os diretores entrevistados elogiaram o Programa, embora alguns tenham revelado que persistem em suas unidades problemas estruturais das instalações. Em alguns casos, esses problemas geraram transtornos recorrentes, como, por exemplo, infiltrações em telhados que danificam outras instalações, que ocasionam gastos repetidos no mesmo objeto com verbas do PDDE para reparo emergencial, sem que haja resolução definitiva do problema.

Sobre a formação de lideranças, apurou-se que os Diretores de Escola recebem, ao ingressar na rede, uma formação alinhada aos resultados dos estudos sobre eficácia escolar e ao que preconiza o Conselho Nacional de Educação. Essa formação, no entanto, atingia apenas 1/3 do efetivo de Diretores em exercício em dezembro de 2021, sendo que o restante dos profissionais eram professores designados sem receberem uma capacitação específica para a função (46,7%) ou Diretores efetivos que ingressaram no início dos anos 2000 (19,7%), denotando que a política para formação de lideranças eficazes é bastante restrita.

Dos resultados das análises efetuadas, a Fiscalização concluiu que o indicador de efeito-escola proposto pela AUDESP é capaz de selecionar e agrupar unidades com perfis e características distintas quanto aos seus fatores escolares, constituindo uma métrica interessante para a seleção amostral, sugerindo, contudo, que sejam utilizados intervalos um pouco maiores do que 1 desvio padrão a mais ou a menos para a diferenciação entre escolas eficazes e não eficazes, de modo a tornar mais evidentes os testes de auditoria, especialmente se envolvidos os de observação e entrevista.

¹⁵⁵ Instituído pela Lei nº 17.149, de 13 de setembro de 2019 e regulamentada pelo Decreto nº 64.644, de 5 de dezembro de 2019.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Quanto às políticas voltadas à promoção da eficácia escolar, observou a existência de diversos programas e linhas de ação voltados a tal objetivo, como a formação de lideranças; as formações para Diretores ingressantes; o fomento ao planejamento pedagógico a partir de métricas objetivas de resultados; o tratamento e melhoria das relações dentro das escolas, da motivação dos alunos e o incentivo ao seu protagonismo (Programas Conviva, Psicólogos da Educação, Inova Educação e o mapeamento de competências socioemocionais dentro do currículo); e a garantia de condições mínimas de infraestrutura às escolas (PDDE Paulista).

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

As análises das variáveis disponíveis pelo AUDESP concluíram que, aquelas ligadas à manutenção dos prédios escolares foram as que mostraram as maiores correlações com o IEE. Os dados analisados são de 2019, anteriores, portanto, ao PDDE Paulista. Há espaço para a aferição, em nova fiscalização operacional, do quanto a realidade de 2019 se transformou até este momento. No entanto, os relatos denotam que a política de obras e reformas da SEDUC segue a mesma, persistindo problemas estruturais nos prédios escolares que tiram efetividade do PDDE Paulista, ao colocar em risco a manutenção própria das escolas com suas Associações de Pais e Mestres.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Enquanto a má qualidade dos prédios escolares interfere na eficácia por não prover o espaço adequado para que os processos escolares ocorram a contento, a falta de docentes interrompe a própria execução desses processos escolares. O planejamento pedagógico é prejudicado com a descontinuidade da equipe da escola. A formação de professores perde eficácia pelo desligamento de docentes da rede. O trabalho, junto aos alunos, dos novos componentes introduzidos pela SEDUC desde 2019 é prejudicado pela falta de assiduidade dos docentes. O Programa Conviva não possui profissionais suficientes para trabalhar a orientação de convivência nas escolas. A Lei Complementar nº 1.374/22, recentemente aprovada, se propõe a sanar esse problema reestruturando as carreiras do Quadro do Magistério, se mostrando mais atrativa aos novos ingressantes.

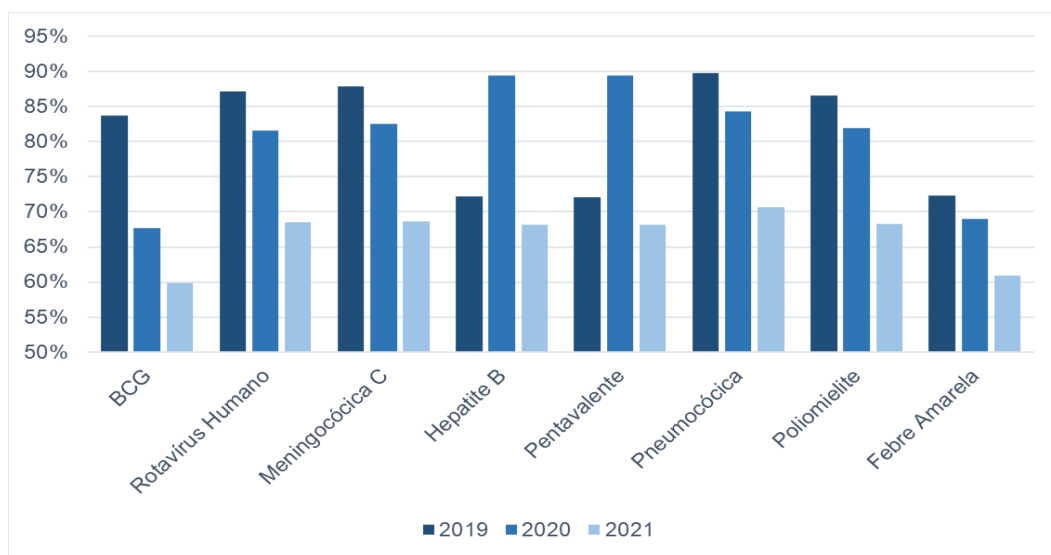
Por fim, em relação à equidade na execução de todas essas políticas, a Fiscalização destacou que apenas nos anos mais recentes é que tal preocupação tem sido incluída com mais assertividade nas políticas da SEDUC, tendo a Pasta tradicionalmente se preocupado mais com a igualdade formal do que com a igualdade material preconizada pelo conceito de equidade, sendo constatado que o risco mais elevado para o atingimento de tal intento reside na expansão do PEI até sua universalização, em função da ausência de um planejamento mais adequado para os próximos anos, podendo desencadear em uma nova grande desigualdade na rede estadual, com parte do alunado tendo acesso a uma proposta pedagógica de educação integral, e outra parte sem acesso a essas oportunidades.

14.2 FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A AÇÃO 4124 – IMUNIZAÇÃO DA POPULAÇÃO HUMANA, INSERIDA NO PROGRAMA 0932 – VIGILÂNCIA EM SAÚDE – TC-022694.989.21

A análise recaiu sobre a operacionalização das atividades realizadas pela Secretaria Estadual da Saúde, concernentes à vacinação da

população humana em face de aspectos relacionados à legalidade, eficácia, eficiência e efetividade da política pública de imunização.

De início, a Fiscalização registrou que entre 2019 e 2021 houve queda progressiva dos índices de cobertura vacinal dos imunobiológicos destinados a crianças menores de um ano de idade (BCG, Hepatite B, Rotavírus, Meningocócica C, Pentavalente, Pneumocócica, Poliomielite e Febre Amarela), não sendo atingida nenhuma das metas estipuladas, consoante gráfico:



Ademais, apurou heterogeneidade no que tange à cobertura vacinal no Estado, havendo divisões administrativas e logísticas das áreas de saúde envolvidas com índices significativamente maiores do que outras. Nesse contexto, a despeito dos efeitos da pandemia terem contribuído para a queda da cobertura vacinal em 2020 e 2021, o Estado de já apresentava dificuldades prévias (2019) no cumprimento das metas de vacinação consoante o Programa Nacional de Imunizações.

Averiguou que nenhum dos processos de inutilização de imunobiológicos impróprios para uso analisados foi plenamente instruído nos termos da legislação. Nesse caso, 03 dos 11 processos não possuíam sequer a autorização inicial do Centro de Material Excedente - CMEX para inutilização.

Além disso, dos 08 que apresentaram autorização de descarte, 04 deles não foram instruídos com a Ata de Inutilização. Ainda, dos 04 que apresentaram tanto a autorização, como a Ata de Inutilização, nenhum cumpriu o prazo de dez dias previsto em legislação para o encaminhamento da Ata ao CMEX, como abaixo ilustrado:

Ano	Identificação do processo	Imunobiológicos (quantidade)	Motivos para inutilização	Data da autorização do CMEX para inutilização	Processo foi instruído com Ata de Inutilização?	Data da efetiva inutilização conforme Ata	Nº de dias entre autorização e efetiva inutilização	A inutilização foi concluída no prazo legal de 10 (dez) dias?
2019	SES-PRC-2019/02869	PPD (54); Pneumo 7 (4); Febre Amarela (227); Raiva canina (1533)	Vencimento	07/08/2019	Sim	29/09/2019	53	Não
2019	SPDOC 365818/2019	Influenza (11.588); Haemophilus B (129); Rotavirus Humano (431); Palivizumabe (1510)	Vencimento	Não possui	Não	N/A	N/A	N/A
2020	SES-PRC-2020/01335	Varicela (198); Hepatite A Adulto (288)	Alteração de temperatura	30/01/2020	Não	N/A	N/A	N/A
2020	SES-PRC-2020/00560	Pneumolo (358); Pentavalente (2314)	Alteração de temperatura	30/01/2020	Não	N/A	N/A	N/A
2020	SES-PRC-2020/24403	Imunoglobulina Anti-Varicela (131)	Vencimento	03/07/2020	Sim	22/07/2020	19	Não
2020	SES-PRC-2020/07023	Pentavalente (724); DTPA (3280); Pneumo 10 (126)	Vencimento	10/06/2021	Não	N/A	N/A	N/A
2020	SES-PRC-2020/44899	DTPA (4150)	Vencimento	23/11/2020	Sim	04/12/2020	11	Não
2021	SES-PRC-2021/08092	Pneumococica conjugada-13 (50)	Alteração de temperatura	27/04/2021	Sim	19/05/2021	22	Não
2021	SES-PRC-2021/33987	Meningococica conjugada ACWY (1500)	Alteração de temperatura	Não possui	Não	N/A	N/A	N/A
2021	SES-PRC-2021/08016	71 lotes (aprox. 4000 unidades)	Vencimento e alteração de temperatura	Não possui	Não	N/A	N/A	N/A

2021	SES-PRC-2021/50491	Hepatite A (50); BCG (5); Triplice Viral (10); Hepatite B (3); Polio Inativa (10); Raiva (10); Dupla Adulto (2); Meningococica Conjugada (150); Papiloma Virus Humano (10); DTPA (20)	Alteração de temperatura	06/01/2022	Não	N/A	N/A	N/A
------	--------------------	---	--------------------------	------------	-----	-----	-----	-----

Percebeu, também, que os registros de saídas das vacinas vencidas no sistema estadual “Gestão de Suprimentos via Internet” (GSNET) não refletiam fidedignamente a posição física desses imunobiológicos nos estoques.

No que tange ao questionário “Operacionalização da vacinação pelos Grupos de Vigilância Epidemiológica - GVEs em 2021”, observou que há diversas instruções e recomendações dispostas no Manual de Rede de Frio do Programa Nacional de Imunizações que não eram exercidas em sua plenitude pelos GVEs. Nesse sentido, aferiu que 100% dos Grupos que possuíam Centros de Distribuição (26 dos 28 GVEs) valiam-se de termômetros de máxima e mínima durante as atividades de transporte, indo de encontro ao recomendado no manual¹⁵⁶. A despeito de 73,1% deles disporem de termômetros do tipo data loggers, somente 30,8% efetivamente os utilizam e/ou os recomendam para essas atividades. Ademais, 7,7% dos Grupos utilizavam refrigeradores domésticos para armazenamento de imunobiológicos e, dos que alegaram possuir freezers científicos, nem todos operavam na amplitude de temperatura adequada (-25°C a -15°C). Averiguou que 8% dos GVEs que possuíam câmaras refrigeradas e/ou freezers científicos não checavam as temperaturas dos equipamentos com a frequência recomendada e que vários dos Grupos sequer contavam com freezer(s) para o armazenamento de bobinas reutilizáveis. Além

¹⁵⁶ Consoante Manual não é recomendada a utilização de termômetro de máxima/mínima em atividades de transporte de vacinas, em virtude de o deslocamento poder comprometer a calibração e, conseqüentemente, a confiabilidade da medição. Para essas atividades, são recomendados os data loggers que monitoram a temperatura no percurso e registram o momento e o intervalo de tempo durante o qual o imunobiológico possa ter sido exposto a eventuais alterações de temperatura.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



disso, foi constatado em 4% dos Grupos o procedimento inadequado de usar água com sal ou outra substância para completar o volume das bobinas.

O questionário também permitiu verificar que nem todos os GVEs possuíam geradores de emergência, podendo culminar, eventualmente, na perda de imunobiológicos que necessitem de refrigeração em temperaturas específicas para se manterem próprios para uso.

A análise também evidenciou que alguns dos Grupos de Vigilância Epidemiológica não faziam uso de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) para acesso às câmaras frias. Além disso, nenhum deles possuía capacete de segurança e que as quantidades de touca ninja de lã (balaclava), luva de pelica forrada com lã, calça em lona de nylon forrada com manta isotérmica e tecido impermeável, bota cano longo forrada com lã e meias até o joelho em malha de algodão, eram insuficientes em relação à demanda interna mapeada:

Equipamento de Proteção Individual (EPI)	Quantidade Existente	Quantidade Ideal (segundo os GVEs)	Diferença
Capacete de segurança	0	20	20
Óculos de proteção	90	87	-3
Touca ninja (ou balaclava) de lã	95	105	10
Japona longa	158	154	-4
Luva de pelica forrada internamente com lã	108	141	33
Calça em lona de nylon forrada com manta isotérmica e tecido de nylon impermeável	108	132	24
Bota cano longo forrada internamente com lã	70	105	35
Meias até o joelho em malha de algodão	84	130	46

Outrossim, notou-se que existe um dos Grupos não realizava a manutenção básica anual de sua câmara fria e que outros 16,7% entendiam que sua atual estrutura e estado físico de conservação estavam inadequados para o armazenamento de imunobiológicos nos termos legais e sanitários.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Em relação ao questionário¹⁵⁷ “Operacionalização municipal da vacinação em 2021”, observou, dentre as prefeituras aderentes, que 34,8% delas alegaram desabastecimento de insumos e/ou imunobiológicos em suas salas de vacina em algum momento de 2021. Além disso, 21% dos municípios participantes alegaram que, no referido exercício, o Estado atendeu somente em algumas ocasiões ou raramente satisfaz a totalidade de suas demandas de imunobiológicos não relacionados ao Coronavírus.

Ainda, a partir das respostas coletadas, concluiu que o sistema Vacivida apresentou sutil evolução no segundo semestre de 2021 em relação ao primeiro, pois apesar da nota média atribuída pelos municípios ter aumentado, bem como mais prefeituras terem alegado que não enfrentaram nenhuma dificuldade em sua operação e navegação, alguns de seus principais problemas não foram solucionados, sendo três deles percebidos por mais municípios no segundo semestre do que no primeiro relacionados ao “travamento, congelamento e/ou lentidão severas e recorrentes”, a “falhas técnicas de diversas naturezas (“Erro 404 - arquivo não encontrado”, “The underlying provider failed on open”, dentre outras)” e “Informações cadastradas num primeiro momento desaparecem do sistema (perda de dados), gerando insegurança e retrabalho”.

Nesse sentido, também foi observado que no primeiro semestre de 2021, 35,9% dos municípios aderentes ao questionário relataram a impossibilidade da extração de relatórios gerenciais advindos do Vacivida para análise dos dados de vacinação e/ou cobertura vacinal concernentes ao município, sendo que esse índice, no segundo semestre, reduziu-se para 22%.

Finalmente, no âmbito das análises sobre a execução orçamentária da ação fiscalizada, verificou que existem compras de insumos destinados à vacinação que não foram empenhadas pela Secretaria da Saúde em 2021 na correspondente ação “4124 - Imunização da População Humana”,

¹⁵⁷ A adesão ao questionário foi de 67,4%, ou seja, 434 dos 644 municípios elegíveis responderam os questionamentos elaborados pela equipe de fiscalização.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



consoante Programa “0932 – Vigilância em Saúde”, denotando falta de fidedignidade dos dados em relação à meta do indicador de produto da mencionada ação, inviabilizando conclusões adequadas a respeito de seu cumprimento naquele ano.

14.3 FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A OFERTA DE LEITOS ESTADUAIS DE UNIDADES DE TERAPIA INTENSIVA VOLTADOS AO SUS E AS CONDIÇÕES DE FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES DA REDE PRÓPRIA ESTADUAL COM FOCO NOS SERVIÇOS QUE SÃO PRESTADOS AO PACIENTE USUÁRIO DO SUS – TC-022697.989.21

Os trabalhos objetivaram verificar o diagnóstico sobre a oferta de leitos de Unidades de Terapia Intensiva voltados ao SUS no estado e as condições de funcionamento das unidades da rede própria com foco nos serviços que são prestados ao paciente usuário do SUS¹⁵⁸.

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

Os dados fornecidos pela Secretaria da Saúde indicaram um contexto de admissão tardia em UTIs (Adulto, Pediátrica e Neonatal), em que o tempo médio de acesso aos leitos superava a 6 horas, condição em que os pacientes ficavam mais expostos ao prolongamento do tratamento e ao incremento no risco de mortalidade.

¹⁵⁸ As conclusões se basearam nas análises sobre a memória de cálculo que compôs o diagnóstico do PES 2020-2023 e dos dados obtidos por meio de pesquisa com uso de planilha respondida por 70 hospitais (índice equivalente a 97,22% de respostas) conjugada com dados documentais registrados por parte desses nosocômios.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Por sua vez, os dados e os registros administrativos obtidos junto aos hospitais da rede própria estadual (a exemplo de declarações complementares e folhas de ponto) revelaram UTIs sem atendimento a padrões mínimos para o funcionamento estipulados pela RDC nº 07/2010 da Anvisa e pela Resolução CFM nº 2271/2020, com potencial de comprometer a qualidade dos serviços prestados aos usuários do SUS.

Quanto aos recursos humanos, havia UTIs sem coordenador enfermeiro, coordenador fisioterapeuta e/ou médico diarista; UTIs em que havia tais profissionais, porém, sem título de especialista em Terapia Intensiva; e UTIs em que os profissionais de saúde prestavam assistência a pacientes de outras áreas do hospital durante sua escala para atuação na UTI.

No que tange aos equipamentos, observou que havia UTIs que não apresentavam os requisitos mínimos de funcionamento, justamente pela insuficiência daqueles, como “Aspirador a vácuo portátil” ou “Cilindro transportável de oxigênio”. Também verificou UTIs que não cumpriam os requisitos mínimos para funcionamento em situação de plena capacidade (todos os leitos existentes operacionais), por não atingirem a proporção de equipamentos por leito estipulada pela Resolução como “Ventilador pulmonar mecânico microprocessado” ou “Kit/carrinho de emergência contendo no mínimo: ressuscitador manual com reservatório, cabos e lâminas de laringoscópio, tubos/cânulas endotraqueais, fixadores de tubo endotraqueal, cânulas de Guedel e fio guia estéril”.

No quesito recursos humanos, constatou casos de plantões de médicos superiores a 24 horas ininterruptas, inclusive de plantões de 48 horas, bem como superiores a 12 horas ininterruptas, limite máximo razoável em plantão presencial para uma boa atuação médica, segundo precedentes consultivos do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (CREMESP).

Entre os instrumentos de gestão das UTIs, foram identificados problemas no gerenciamento de risco, no uso de indicadores para avaliação do



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



funcionamento global das UTIs e no uso dos protocolos como estratégia de gestão. Havia unidades sem gerenciamento de riscos ou não gerenciando riscos críticos, como o de “alocação de pacientes de UTIs em unidades que ofereçam nível de cuidados inferior ao requerido (em semi-intensiva, sala de emergência, entre outros)”, limitando a capacidade das correspondentes equipes em contribuir na redução de eventos evitáveis.

Relativamente à apuração dos indicadores de avaliação do funcionamento global das unidades, não houve aderência plena de UTIs ao estipulado pela RDC 07/2010 da ANVISA¹⁵⁹, dificultando a realização de consolidações e a identificação de fatores comuns e peculiares que afetavam, positiva ou negativamente, o desempenho global das UTIs, potencializando negativamente o processo de tomada de decisão do gestor SUS/SP.

A taxa de ocupação apurada pelas UTIs evidenciou que havia margem para ganho de eficiência no uso dos recursos de algumas unidades da rede própria estadual entre aquelas com taxa de ocupação abaixo de 80%, e para desenvolvimento de medidas objetivando mitigar a possibilidade de recusa/desvio de pacientes, por UTIs com taxa de ocupação superior a 85%.

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

¹⁵⁹ Segundo a RDC nº 07/2010 a UTI deve dispor de registro das normas institucionais e das rotinas dos procedimentos assistenciais e administrativos realizados na unidade, as quais devem ser: a) elaboradas em conjunto com os setores envolvidos na assistência ao paciente grave, no que for pertinente, em especial com a Comissão de Controle de Infecção Hospitalar; b) aprovadas e assinadas pelo Responsável Técnico e pelos coordenadores de enfermagem e de fisioterapia; c) revisadas anualmente ou sempre que houver a incorporação de novas tecnologias; e d) disponibilizadas para todos os profissionais da unidade.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



14.4 FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE AS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À CRISE ECONÔMICA E AO DESEMPREGO, CONTEMPLADAS NO PROGRAMA “1046 – QUALIFICAÇÃO, TRABALHO E EMPREENDEDORISMO” – TC-022698.989.21

As análises relacionadas ao tema foram desenvolvidas com foco no Programa Orçamentário “1046 – Qualificação, Trabalho e Empreendedorismo”¹⁶⁰, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, de modo a se verificar a eficácia e efetividade das medidas estatais criadas ao enfrentamento da crise econômica vivenciada pela sociedade paulista e a consequente diminuição da oferta de emprego, especialmente inseridos no contexto do momento pandêmico vivenciado a partir de 2020. Os exames também consideraram o acompanhamento da gestão estadual da Política do Trabalho, sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, após a extinção da Secretaria de Relações de Trabalho (SERT) em 2019, tendo em vista a remodelação do Sistema Nacional de Emprego – SINE.

Com base nos dados verificados a Fiscalização constatou que houve queda significativa dos investimentos na Função Trabalho, com redução de 81% na execução orçamentária de 2018 para 2019. Em 2021, ainda na perduração de medidas de enfrentamento a Covid-19 e adaptações governamentais exigíveis às novas necessidades da população, os valores destinados à EMPREGABILIDADE sofreram queda, as ações de FOMENTO AO TRABALHO pouco subiram e aquelas referentes às RELACÕES DE TRABALHO não foram executadas, desde 2019. Ainda, no período de 2016 a 2021, as peças anuais de planejamento orçamentário apresentaram relevantes distorções aos valores executados, com destaque ao ano de 2021, período pandêmico, em que a execução foi o triplo daquele inicialmente orçado.

¹⁶⁰ Conforme texto aprovado na lei orçamentária de 2021, o Programa Orçamentário 1046 está composto por 08 Ações Finalísticas e 01 Ação de Apoio Administrativo: 4227 - Trabalho Decente e Selo da Diversidade; 4230 - Programa de Qualificação Profissional; 5044 - Intermediação de Mão De Obra; 5272 - Apoio Técnico Administrativo; 6109 - Frentes de Trabalho; 6126 - Via Rápida Emprego; 6344 - NOVOTEC Aprendiz; 6345 - Times do Emprego e 6346 - NOVOTEC - Qualificação Profissional para Estudantes do E.M. da Rede Estadual (as três últimas ações não compuseram o escopo dos trabalhos).



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



A partir da análise comparativa do Programa 1046 com os Programas da extinta SERT, conclui que houve descontinuidade de projetos e atividades em alguns casos de Ações que não constaram do PPA atual, bem assim de uma Ação que foi prevista, porém não executada. Além desses aspectos, salientou que os meios de acesso público para obtenção de informações institucionais careciam de melhorias, a exemplo do site institucional que se encontrava desatualizado quanto à estrutura da Pasta, links inválidos e informações defasadas, dificultando o entendimento dos usuários.

Por outro lado, averiguou que a estrutura da Comissão Estadual de Emprego e Trabalho Decente, bem como a Agenda e Plano Estadual de Emprego e Trabalho Decente se encontravam desatualizadas, necessitando de revisão das metas e objetivos. Ademais, houve morosidade pelo Estado de São Paulo na formalização de sua adesão ao novo SINE – Sistema Nacional de Emprego¹⁶¹ (Lei Federal nº 13.667, de 17-05-18), ocorrida somente em 31-12-20, após dois anos e meio de sua promulgação, em razão de atrasos na comprovação do cumprimento de requisitos legais relativos à criação do Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Renda – CETER e instituição do *Fundo do Trabalho do Estado de São Paulo – FUNTESP*.

Tal morosidade também foi verificada na elaboração do Plano Estadual de Ações e Serviços - PAS 2021 (dos entes conveniados ao SINE), que somente foi submetido ao exame do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, em agosto de 2021, prejudicando o recebimento de recursos federais. Ademais, não houve alocação de recursos estaduais no FUNTESP para patrocínio das suas ações e metas para 2021.

Verificou que o Estado não aderiu ao bloco "Qualificação Social e Profissional", fazendo com que importantes ações paulistas não se incorporassem ao SINE, causando enfraquecimento da gestão integrada

¹⁶¹ O Convênio nº 140/2012, firmado entre o Estado e a União durante a vigência do antigo modelo do SINE, encontra-se com pendências de encerramento, tendo o objeto sido parcialmente realizado, com execução física de 88,42%, devido a Metas e Etapas não cumpridas.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



nacional objetivada na reformulação do Sistema, além do não recebimento de transferências automáticas de recursos do FAT referentes ao bloco.

Em questionário aplicado pela Fiscalização – respondido por 141 municípios dos 212 selecionados que se enquadraram nas condicionantes do SINE – se verificou que 71% dos municípios que não aderiram ao SINE afirmaram como motivo a falta de incentivo do Estado. Entre aqueles que aderiram 94% não receberam suporte financeiro estatal para viabilizar a execução das ações e serviços e 20% não receberam suporte técnico para o mesmo fim. Outro aspecto encontrado foi a coexistência de prestação de serviços ao trabalhador em 51 municípios, pois em 92% daqueles que prestavam atendimento por estrutura própria também contavam com PAT Estadual em funcionamento. Em 2021, o Estado de São Paulo deixou de alcançar apenas a meta do indicador “Adequação do Perfil das Vagas”.

Com relação à participação das pessoas com deficiência no Via Rápida¹⁶², verificou-se que em 2020 foram ofertadas 6.304 vagas, sendo 317 matriculados e 301 concluintes, em 13 Cursos, ou seja, apenas 4,7% de efetividade e 5.987 vagas não preenchidas (95%). Já em 2021 do total de 43.125 vagas nos cursos do Via Rápida – com 100% de ocupação –, 2.508 foram prioritariamente disponibilizadas a pessoas com deficiência, distribuídas em 54 cursos, porém a SDE não soube informar a quantidade de alunos que conseguiram efetivar sua inscrição, nem quantos foram concluintes dos cursos. Nesse sentido, verificou a baixa efetividade de capacitação de pessoas com deficiência nos cursos do Via Rápida, pela ausência de inserção sistêmica da Secretaria dos Direitos das Pessoas com Deficiência do Estado de São Paulo – SDPD nas fases de mobilização do público à participação e de realização de matrículas, bem como a falta de controle de resultados do eixo “qualificação” do programa Trabalho Inclusivo.

¹⁶² Em linhas gerais, o Programa Via Rápida consiste no oferecimento de qualificação profissional por meio de cursos, prestados em parceria com entidades públicas e a iniciativa privada, em áreas de atuação nos diversos segmentos do mercado de trabalho, destinados a população paulista em geral, conforme critérios de admissibilidade estabelecidos em cada qualificação oferecida.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Quanto à participação no Bolsa-Trabalho, para as quais são previstas obrigatoriamente 3% do total das vagas, verificou-se que em 2019 e 2020 o total de beneficiados pelo auxílio foi de 347 pessoas com deficiência, representando apenas 1,4%, e em 2021 o programa alcançou o número de 754 participantes, o que representa 2,88% do total de bolsas pagas.

No questionário “Atendimento à Pessoa com deficiência – PAT”, respondido por 114 PATs dos 203 existentes no Estado de São Paulo, apurou que 91% dos PATs não têm funcionários capacitados em LIBRAS e que 78% não têm painéis eletrônicos de chamada, que emitem sinais sonoros e sinais luminosos para organização do atendimento. As instalações dos PATs carecem de infraestrutura favorável à acessibilidade, uma vez que 18% deles não possuem rampa para cadeirantes; 47% não têm corrimão para o adequado acesso a pessoa com deficiência física ou mobilidade reduzida; 95% não estão providos de Piso Tátil Direcional; 99% não possuem Piso Tátil de Alerta; 38% não têm banheiro adaptado para a utilização por cadeirantes; e dos PATs que contam com vagas de estacionamento gratuito destinado ao público, 25% não reservam vagas para pessoas com deficiência.

No que tange à Difusão da Inclusão e Respeito à Diversidade apurou a inexistência de execução orçamentária nos anos de 2019, 2020 e 2021 na ação Trabalho Decente e Selo da Diversidade, embora as dotações tenham somado cerca de R\$ 18 milhões de reais. Ademais, até novembro de 2021 não havia indicação de titulares e suplentes para o reconfigurado Comitê Gestor do Selo Paulista da Diversidade, assim, a reformulação do programa não se consolidou a tempo de praticá-lo ainda no mesmo ano.

No que diz respeito à participação de pessoas egressas do sistema prisional, a Fiscalização verificou que, no âmbito do Programa Pró-Egresso, não existe Termo de Cooperação entre a SDE e a SAP, acarretando prejuízo ao adequado planejamento das ações de capacitação e qualificação de egressos, tornando a execução fracionada apenas a área de atuação de cada pasta responsável, não havendo conjuntura estratégica para efetividade



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



do programa. Ademais, houve diminuição em 2019 das ações de capacitação de egresso pela SDE, com leve aumento de público em 2020, seguida de inexecução em 2021.

Quanto aos meios de divulgação do Pró-Egresso aos beneficiários e empresas contratantes, constatou falta de clareza e congruência, dificultando a fluência do Programa. Assim, a quantidade de empresas inscritas em 2019 e 2020, foi de 315 e 264, respectivamente, ao passo que apenas 20 estabelecimentos realizaram sua inscrição no programa em 2021.

Foi verificada diminuição em 2019 de egressos empregados via Emprega São Paulo no âmbito do Programa Pró-Egresso seguida de queda em 2020, e aumento em 2021. Os números demonstraram que a efetividade do programa é promissora, ficando acima dos 50%, o que reforça a necessidade de aprimoramento na captação/mobilização de mais empresas, trazendo números mais expressivos de alocação da classe egressa desempregada, bem como maior entrosamento das pastas no monitoramento de resultados.

Concernente à participação de egressos no Programa Bolsa-Trabalho foi notada a falta de integração entre a SDE e a SAP, motivando a ocorrência de registros distintos pelas duas Secretarias. Constatou-se a diminuição de participantes no Via Rápida Expresso, com queda de quase 50% de 2018 para 2019, em 2020 foram 5.725 beneficiados e em 2021 não houve participantes.

A Fiscalização também promoveu a análise da execução orçamentária do Programa Bolsa-Trabalho que, de início, demonstrou acentuado encolhimento do orçamento planejado (dotação atualizada) e do efetivamente executado (créditos liquidados) de 2018 para 2019 (o valor planejado em 2019 foi 21,6% menor do que no ano anterior e o valor efetivamente executado em 2019 foi 83,7% inferior a 2018).

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico reconheceu que "a única informação relativa à recolocação de bolsistas no mercado de trabalho é



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



declaratória, quando este solicita seu desligamento por reemprego. Não é realizado o acompanhamento dos bolsistas após o término da participação no programa".

A partir de questionário respondido por 484 dos 645 gestores de prefeituras municipais a Fiscalização verificou que 77,9% dos mesmos admitiram que não existe acompanhamento sobre a situação de empregabilidade dos ex-beneficiários do Bolsa-Trabalho; 22,1% reportaram dificuldades para inscrição no Programa; 66,9% afirmaram que o portal online Bolsa do Povo apresentou instabilidade e deixou de funcionar em determinados momentos; e 47,7% apontaram episódios de lentidão no site.

A meta estabelecida pelo Estado de São Paulo no Convênio SEGOV nº 01/2021 – firmado entre a SDE, a SEGOV e a PRODESP – previa atender 30 mil beneficiários no Bolsa-Trabalho. Assim, verificou-se que a execução não atingiu o estabelecido, ficando 28,1% abaixo do planejado. Ademais, houve o encurtamento do tempo de percepção da bolsa auxílio desemprego, no mínimo de um, podendo chegar a quatro meses.

Ainda sobre o Bolsa-Trabalho, foi verificada baixa correlação entre o conteúdo dos cursos oferecidos e o serviço de interesse local prestado pelos beneficiários. E o valor da bolsa auxílio-desemprego percebido por seus beneficiários em 2021 (R\$ 450,00) encontrava-se 21,3% abaixo do valor inicial corrigido pela inflação (R\$ 572,02).

Sobre o Programa Via Rápida, a análise da execução orçamentária demonstrou acentuado encolhimento do planejado (dotação atualizada) e o efetivamente executado (créditos liquidados) de 2018 para 2019. A tendência manteve-se em 2020, primeiro ano da pandemia que impossibilitou a continuidade dos cursos presenciais da ação, sendo que somente cidadãos de apenas 81 municípios paulistas participaram do Programa. Em 2021, com o lançamento da Bolsa do Povo, o valor executado foi bastante superior ao dos anos anteriores:



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



	2018	2019	2020	2021
Dotação Atualizada (R\$)	885.104.294,00	1.042.307.394,00	751.508.333,00	1.080.401.696,00
Liquidado (R\$)	276.198.701,18	159.297.847,30	116.041.504,24	569.786.945,17
Exec / Plan	31,2%	15,3%	15,4%	52,7%

Com relação aos participantes dos cursos do Via Rápida realocados no mercado de trabalho, a SDE reconheceu que não acompanha este indicador: "não temos as informações de quantos foram realocados no mercado de trabalho".

Também se averiguou que 43% dos gestores municipais apontam que "a estruturação do Via Rápida em diversas modalidades e nomenclaturas NÃO é compreendida de forma clara e objetiva pela população alvo", isso devido à situação de segmentação do programa em diferentes modalidades com nomenclaturas pouco distintivas, gerando confusão nos eventuais interessados.

Quanto aos cursos do Via Rápida Online pela população vulnerável, apenas 39,9% dos municípios afirmaram que houve oferta de salas com acesso à internet para sua realização; 100% que NÃO houve distribuição de chips de smartphones e/ou *tablets* para realização dos cursos; 99,2% que NÃO houve doação, empréstimo ou incentivo à aquisição subsidiada de *tablets*, smartphones ou laptops; e 12,6% alegaram que foram tomadas outras medidas para viabilizar a participação da população socialmente vulnerável no Programa, no contexto da pandemia de Covid-19. No âmbito da escassez de incentivos do Estado aos municípios, 49,4% dos gestores afirmaram que NÃO foram tomadas medidas para viabilizar a participação da mencionada população vulnerável no Via Rápida virtual (*online*), no contexto da pandemia de Covid-19.

Em 2020 o Via Rápida ofertou 62 cursos distintos em 81 municípios do Estado. O programa contou com a participação de 10.873 cidadãos, sendo que 1.941 pessoas concluíram os cursos, ou seja, somente 17,85% deles. Em 2021 houve oferta de 77 cursos para interessados de 568



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



municípios, contando com a participação inicial de 43.125 cidadãos e conclusão de 19.543, ou seja, 45,32% deles.

Quanto à qualidade dos cursos do Via Rápida, 39,9% dos gestores municipais afirmaram que eles NÃO acarretam a (re)colocação profissional dos trabalhadores qualificados; 36,2% que as opções de cursos oferecidos NÃO eram adequadas às necessidades do mercado de trabalho local"; e 25% que os cursos NÃO qualificam os trabalhadores pela falta de qualidade pedagógica.

O valor da bolsa auxílio-desemprego percebido pelos beneficiários do Via Rápida em 2021 (R\$ 210,00) encontrava-se 19,2% abaixo do valor inicial corrigido pela inflação (que representaria R\$ 259,93). Ademais, 80,8% dos gestores municipais afirmaram que tal valor NÃO atendia às necessidades básicas dos beneficiários.

No que tange ao Programa Vaga Certa (lançado em meio à pandemia em agosto de 2020 e encerrado em 2021), a Fiscalização observou baixo índice de efetividade, visto que apenas 43 trabalhadores foram recolocados no mercado de trabalho.

Por outro lado, analisada a execução orçamentária da ação denominada Intermediação de Mão de Obra – IMO restou demonstrado seu encolhimento desde 2018:

	2018	2019	2020	2021
Dotação Atualizada (R\$)	337.275.391,00	172.387.876,00	173.524.258,00	183.796.948,00
Liquidado (R\$)	93.678.562,03	36.336.508,68	25.809.055,73	21.086.431,70
Exec / Plan	27,8%	21,1%	14,9%	11,5%

A verificação dos resultados dos indicadores de eficácia das ações de IMO, presentes no SIMPPA, atesta que a SDE não atingiu as metas nos anos de 2020 e 2021. Em 2020 a meta da quantidade de trabalhadores que passaram por IMO e foram recolocados no mercado de trabalho foi de 72.815 pessoas, sendo que apenas 21.970 foram efetivamente realocados, ou



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



seja, apenas 30,17%. Já em 2021 a meta que era de 89.947 encerrou com apenas 32.720 pessoas efetivamente realocadas (equivalente a 36,38% da meta).

Em maio de 2021, foi anunciada pelo Estado a parceria estabelecida entre a SDE (com participação do Centro Paula e Souza e do SEBRAE) e a empresa privada Mercado Livre, objetivando a oferta de 100 mil vagas de capacitação em cursos de qualificação na modalidade Vendas Online, com posterior encaminhamento de seus participantes ao Programa Empreenda Rápido, da mesma Secretaria de Estado. Todavia, a iniciativa não foi executada, pois, segundo informação da SDE de 07-02-22, "atualmente, o acordo entre as referidas partes para inclusão do Mercado Livre está em produção por meio de um convênio. Nesse sentido, não houve o lançamento do curso para o público amplo. Os trâmites para celebração do convênio ainda não foram concluídos. Em suma, o curso de qualificação destinado ao público amplo no Estado de São Paulo foi estruturado, porém, sem lançamento e oferta de vagas até o momento em função da necessidade de celebração de convênio entre as partes que oficialize a participação do Mercado Livre".

Também verificado o fomento à qualificação e geração de empregos em setores econômicos propensos ao empreendedorismo através dos Programas São Paulo Criativo e SP Tech.

Quanto ao São Paulo Criativo, as Escolas Técnicas de Economia Criativa (Etecris), criadas recentemente para a capacitar a população paulista neste campo da laboral, não foram integralmente utilizadas em 2020 e em 2021, tendo o programa sido redirecionado a cursos em locais com parcerias dos municípios e remotos em período de pandemia. A SDE afirmou que 1.030 cidadãos participaram de cursos em 2020, sendo que os cursos ocorreram apenas em fevereiro e em novembro. Já em 2021 foram 4.113 participantes, espalhados por oito meses do ano. Ademais, em 2020 somente 7,14% dos participantes do SP Criativo concluíram seus cursos, em 2021 os concluintes foram 19,12%. Quanto à oferta SP Criativo, 94% dos gestores municipais



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



declarou que não existe oferta de cursos do programa em seu município, fato que demonstra a baixa penetração do programa no Estado.

No que tange à trilha SP Tech, em 2020 apenas 926 vagas foram preenchidas. Com relação aos participantes realocados no mercado de trabalho, a SDE reconheceu que não acompanha este indicador. Em 2020 foram ofertados 12 tipos de cursos do SP Tech em 12 municípios do Estado. Apenas 162 cidadãos os concluíram, ou seja, 17,49%. Já em 2021 foram ofertados 14 tipos de cursos em 253 municípios, concluídos por 3.741 pessoas, ou seja, 35,46% dos 10.550 participantes informados pela SDE.

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

14.5 FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE AS MEDIDAS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO DE ALTA VULNERABILIDADE NO ÂMBITO DO PROGRAMA 3500 – COMBATE À POBREZA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES – TC-022699.989.21

O objetivo da Fiscalização foi avaliar as medidas adotadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDS no enfrentamento da pandemia em relação à população de alta vulnerabilidade no âmbito do programa 3500 – Combate à Pobreza e Redução das Desigualdades, composto por outros 06 programas (Renda Cidadã, Ação Jovem, Vale Gás, SP Acolhe, Próspera Família e Próspera



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Jovem) pertencentes ao Bolsa do Povo¹⁶³ e às ações de proteção social (Básica e Proteções Sociais Especiais de Média e Alta Complexidade).

Em relação ao Bolsa do Povo avaliaram-se as ações desenvolvidas a fim de contribuir com o combate ou a mitigação dos efeitos da Covid-19, o comportamento dos programas Renda Cidadã e Ação Jovem diante do crescimento acelerado da pobreza e da vulnerabilidade, o apoio técnico oferecido pelo Estado aos municípios, a atuação da SEDS na realização de atividades de acompanhamento dos critérios e requisitos para concessão e manutenção de benefícios, a coordenação e implantação considerando o formato adotado pelas ações Prospera Família e Prospera Jovem considerando a medidas adotadas para não colocar os beneficiários em risco durante o andamento dos programas, o planejamento na formulação dos programas e a avaliação da eficiência e economicidade na forma de concessão do Vale Gás.

Quanto aos aspectos orçamentários, no período de janeiro a dezembro/21, as duas ações fiscalizadas (6334 – Gestão e Operacionalização dos Programas de Transferência de Renda e 6384 – Operacionalização do Programa Prospera) indicaram que 99,03% da dotação atualizada foi empenhada, e do empenhado, 100% foi liquidado, consoante quadro abaixo:

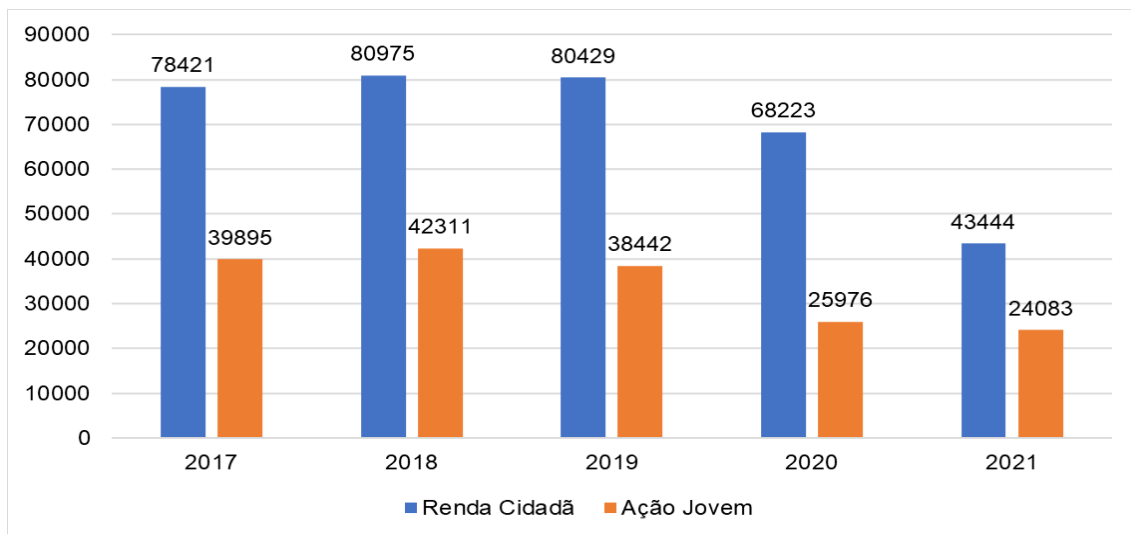
Fonte	Dotação Inicial	Dotação Atualizada dez/21	Empenhado dez/21	Liquidado dez/21	Pago dez/21
Ação 6334 – Gestão Operac. Prog. Transf. Renda (Renda Cidadã, Ação Jovem, Vale Gás, SP Acolhe)	109.560.000	205.007.901	203.157.180	203.157.180	152.097.910
Tesouro	109.560.000	140.490.701	138.639.980	138.639.980	87.580.710
Tesouro – Crédito por Superávit Financeiro		64.517.200	64.517.200	64.517.200	64.517.200
Ação 6384 – Operacionalização do Programa Prospera (Prospera Família, Prospera Jovem)	0	37.768.339	37.270.176	37.270.176	25.350.080

¹⁶³ Criado pela Lei Estadual nº 17.372, de 26-05-21 e regulamentado pelo Decreto nº 65.812, de 23-06-21.

Tesouro	0	37.768.339	37.270.176	37.270.176	25.350.080
Total	109.560.000	242.776.240	240.427.356	240.427.356	177.447.990

Fonte: Sigeo, consulta realizada em 04-03-22.

Em relação aos Programas, com base nas análises efetuadas, a Fiscalização observou que durante a pandemia de Covid-19, ocorreu a queda do número de beneficiários do Renda Cidadã e do Ação Jovem, concomitantemente ao aumento da pobreza e vulnerabilidade. O decréscimo se justificou pelo desligamento dos beneficiários que cumpriram o tempo de permanência máxima no programa ou que deixaram de cumprir os critérios de elegibilidade, aliado ao baixo número de novas contemplações, consoante evolução histórica que segue:



A despeito da queda acentuada na concessão de tais benefícios, constatou que ao final de 2021 ainda havia disponível 0,91% da dotação, ou seja, R\$ 1.850.721,00 para execução orçamentária, que seriam suficientes para contemplar mais de 1.500 famílias vulneráveis ao ano, haja vista a grande fila de espera confirmada pela própria Secretaria, denotando ausência de maior empenho da Pasta na consecução dos objetivos propostos pelos Programas.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Outra questão abordada no âmbito do Bolsa do Povo se refere à atuação da SEDS na realização de atividades de acompanhamento dos critérios e requisitos adotados para concessão e manutenção de benefícios, cuja responsabilidade, segundo o Decreto nº 65.812, de 23-06-21, cabe às Pastas titulares dos programas.

Nesse passo, verificou que houve o cruzamento de informações para comprovação da renda máxima permitida dos beneficiários para os Programas Vale Gás, Próspera Família e Próspera Jovem, não sendo identificadas concessões fora dos parâmetros, demonstrando que este tipo de acompanhamento e análise fortalecem as atividades de monitoramento e supervisão.

Por outro lado, constatou junto ao SP Acolhe e ao Renda Cidadã, a existência de beneficiários fora dos critérios de elegibilidade em relação à falta de cadastro atualizado no CADÚNICO do Governo Federal. A falha na seleção de interessados que não atendiam a este critério na nova ação SP Acolhe pode ter contribuído para o agravamento de problemas na entrega dos cartões Bolsa do Povo e conseqüentemente atraso nos pagamentos. No Ação Jovem foram identificados beneficiários com idade fora da faixa etária estabelecida pela norma, sendo que muitos dos casos se referiam a beneficiários que foram admitidos dentro da faixa etária correta, mas no decorrer da ação completaram a idade limite de 25 anos e, por falha no acompanhamento, ali permaneceram. Foram constatados ainda no Renda Cidadã, Ação Jovem e SP Acolhe beneficiários com renda incompatíveis com as estabelecidas pelas respectivas resoluções. Estes três benefícios não passam por rotinas de cruzamento com outros sistemas para verificação da renda.

Com a colaboração da Audesp-1 (Seção de Planejamento e Informações Estratégicas) foram realizados cruzamentos de dados entre os beneficiários do Renda Cidadã e Ação Jovem e o sistema SISOBI, tendo sido identificados beneficiários falecidos nas duas ações, não detectadas pela



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



SEDS devido à ausência de integração dos mencionados sistemas. Também verificou que a SEDS implementou um mecanismo de controle que impede o saque pós-óbito, decorrente de um convênio firmado entre os Cartórios de Registro Civil e a Receita Federal do Brasil, que cancela automaticamente o CPF após o registro do óbito. Todavia esse tipo de controle apenas impede o saque. A demora na detecção desta situação gera outros agravantes como o processamento dos pagamentos aos beneficiários falecidos, que posteriormente terão que ser estornados, gerando retrabalhos à Pasta. Ademais, a falta de celeridade na identificação dessa situação acarreta o não atendimento da demanda reprimida pelos benefícios, visto que novos interessados deixam de ser contemplados.

A Fiscalização também identificou competências atribuídas à SEDS pelas resoluções das ações Renda Cidadã e Ação Jovem, que não estavam sendo executadas, relacionadas ao desligamento automático de beneficiários que não efetuassem o saque no prazo determinado nas respectivas normas. Apesar das competências não estarem relacionadas ao fato do óbito, a integração com o sistema SISOBI, permitiria que muitos desses casos fossem identificados com maior celeridade.

No tocante à atuação da SEDS na realização de atividades de apoio técnico aos municípios apurou que, segundo a percepção municipal, o Estado lançou o Bolsa do Povo sem o devido oferecimento de capacitações referentes aos benefícios oferecidos pelo Programa. Ademais, ao acessar as ações do eixo da Assistência Social no site do Bolsa do Povo e até mesmo no site da SEDS houve um direcionamento dos interessados para que fossem atendidos ou procurassem informações nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS de seus municípios, tendo isso gerado uma demanda de trabalho aos mesmos, considerando que o Programa é voltado às pessoas em situação de vulnerabilidade social e que, portanto, em grande parte, possui dificuldades de acesso à internet, falta de equipamentos (celulares, tablets, computadores etc.) e até mesmo de conhecimento digital, necessitando recorrer aos CRAS para obter informações, orientações, efetuar as inscrições e



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



esclarecer dúvidas. Evidenciou que diante da ausência de capacitações sobre os benefícios oferecidos pelo Bolsa do Povo, os CRAS recorreram às informações divulgadas no Programa a fim de oferecer um melhor atendimento na orientação dos interessados, tendo constatado que as informações divulgadas não eram claras e objetivas. Nas pesquisas feitas no site do Programa identificou uma falha no quesito atualização, pois foi detectada a divulgação de norma já revogada, que pode culminar no repasse de informações incorretas e até mesmo na concessão irregular de benefício.

Em relação às ações Prospera Jovem e Prospera Família, a Pasta optou pela adoção dos formatos, virtual e híbrido, respectivamente, como medidas para contribuir com o distanciamento social. Contudo, tendo em vista que tais ações eram direcionadas às famílias em situação de vulnerabilidade social, e, portanto, tem menor acesso à tecnologia, verificou que a SEDS não havia realizado um levantamento prévio sobre o acesso à internet dos participantes, tendo informado que coordenou junto às gestões municipais estratégias locais para apoio às famílias, tendo estimulado estratégias ligadas à utilização de equipamentos públicos de acesso a computadores (como laboratórios de informática de instituições de ensino) ou utilização dos CRAS como polos de acesso à internet. No entanto, em questionário aplicado, no caso do Prospera Jovem, verificou que pouco mais da metade dos CRAS corroborou tal afirmativa e no caso do Prospera Família, mais de 60% dos CRAS não considerou que a SEDS tenha coordenado mencionadas estratégias locais.

No caso específico do Prospera Jovem, a Secretaria afirmou ter iniciado tratativas em conjunto com a SEDUC para a disponibilização de cartões SIM e autorização da utilização de serviço móvel celular pelos alunos da rede pública estadual para o Programa Prospera Jovem. Todavia, no decorrer do Programa a solução não foi considerada viável em função de instabilidades e baixa cobertura da rede celular em alguns dos pontos territoriais visitados, necessitando serem utilizados equipamentos públicos municipais com provimento de computadores e internet.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



No Prospera Família – ação destinada a famílias monoparentais – apesar da SEDS ter afirmado que coordenou, junto às gestões municipais, estratégias locais (atendimento em creche, apoio de profissionais da assistência social municipal, inclusão e atendimento do Programa Criança Feliz e articulação com organizações comunitárias, a depender de cada território) para apoio às famílias que não tinham com quem deixar os filhos, a maioria dos CRAS (70,59%), em questionário aplicado, discordou desta afirmação.

As falhas na coordenação geral do Programa repercutiram no resultado do Prospera Jovem, com uma baixa participação (frequência) e, conseqüentemente, em um reduzido nível de aprovação (34,46% dos participantes). No caso específico do Prospera Família, essa avaliação não foi feita, pois a ação ainda estava em andamento e de acordo com o cronograma enviado, sua terceira etapa finalizará apenas em julho de 2022.

Ainda em relação ao Prospera Família, identificou desatendimento do § 1º do artigo 4º da Seção II da Resolução Seds-4 de 10-02-21¹⁶⁴, pois, apesar da existência de 30.500 famílias elegíveis em 24 municípios, pelos critérios definidos na citada norma, foram selecionadas apenas 8.594 famílias, restando vagas ociosas que poderiam ser contempladas no Programa.

No que tange ao benefício do Vale Gás – concedido a 426.900 beneficiados, no valor de R\$ 300,00 pagos em três parcelas bimestrais de R\$ 100,00 cada, destinado à aquisição de botijão de 13 kg de gás de cozinha –, a Fiscalização constatou que a SEDS não realizou levantamento prévio para verificar se as mais de 5.000 pessoas em situação de rua contempladas, ao menos possuíam fogão para o preparo dos alimentos, evitando desvios de finalidade na utilização do auxílio. De outra feita, se a concessão tivesse observado o valor médio do botijão de R\$ 98,12, mais 8.179 famílias poderiam ter sido beneficiadas.

Salientou que como o Programa prescinde de prestação de contas, não há como garantir que o beneficiário tenha cumprido o compromisso

¹⁶⁴ Artigo 4º - Os critérios de priorização dos municípios elegíveis são: (...);

§ 1º - Os municípios serão selecionados até que seja preenchido o número de vagas compreendidas no Programa Prospera Família.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



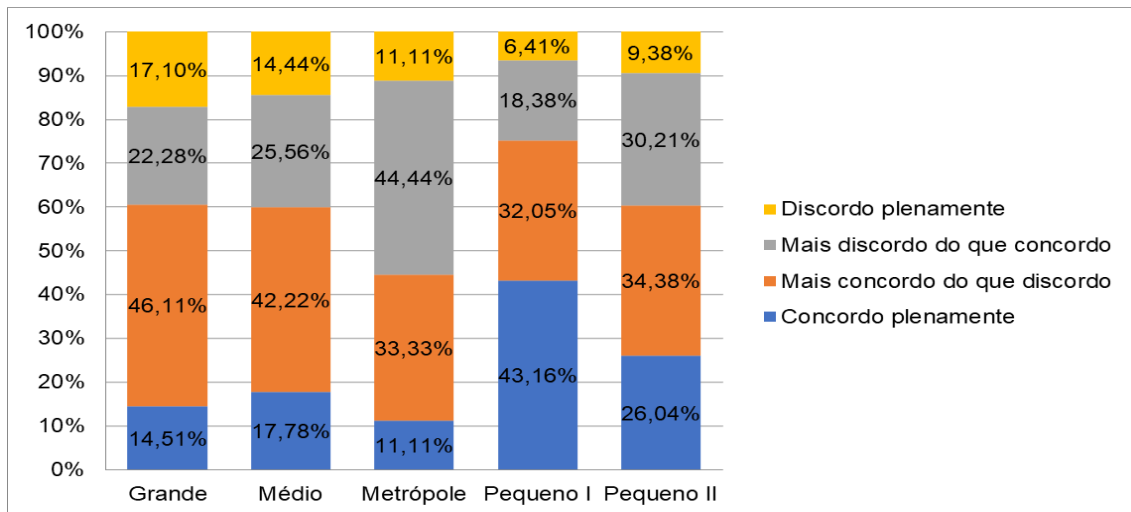
de adquirir o botijão de gás, conforme exige a norma vigente. Além disso, em pesquisas efetuadas, constataram-se boas práticas realizadas nos estados do Ceará e Maranhão, em que esses Governos concedem a recarga do gás de cozinha, garantindo assim sua compra sem necessidade de impor a prestação de contas, além de priorizar a segurança dos beneficiários contra o uso de fontes alternativas de energia.

Em relação ao apoio técnico voltado à execução da Ação de Melhoria das Condições de Vida da População em Situação de Vulnerabilidade, especialmente quanto ao aumento dos casos de violência doméstica durante a pandemia, a SEDS afirmou ter se dedicado técnica e financeiramente para a implantação de Serviços Regionais Intermunicipais de atendimento à demanda dos municípios de pequeno porte, por meio de consórcios ou associações, tendo inaugurado, em 2021, um Serviço Regional de Acolhimento Institucional na modalidade abrigo sigiloso para mulheres em situação de violência na região da Alta Sorocabana e cofinanciado outros 24 serviços de atendimento, em 23 municípios, às vítimas de tal violência. Além, disso, ofereceu ação formativa denominada “Oficina de Apoio Técnico sobre o PAEFI e o atendimento às mulheres em situação de violência”. Contudo, a maioria dos CREAS questionados considerou que a Pasta não coordenou iniciativas voltadas ao atendimento do acréscimo da demanda.

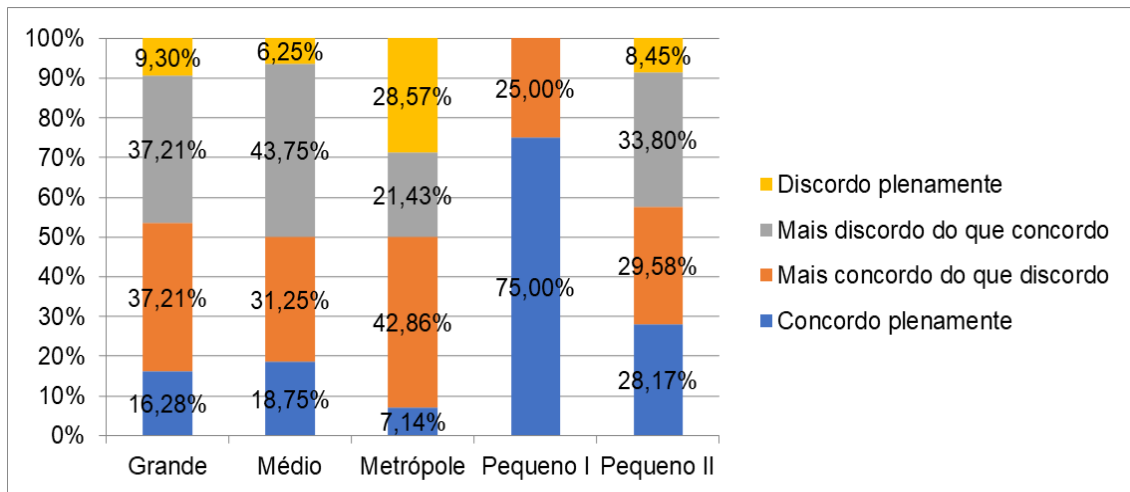
No que concerne às Proteções Sociais, diante do aumento de demanda devido à pandemia associada à necessidade do distanciamento ou isolamento social, com várias atividades passando a ser exercidas de forma remota, a Fiscalização verificou falhas ou restrições à regular prestação dos serviços da rede socioassistencial do Estado. Nesse contexto, a maioria dos CRAS e CREAS pesquisados apontou prejuízos à prestação de serviços de Proteção Básica (PSB) e de Especial de Média e Alta Complexidades (PSEMC e PSEAC), com destaque para os CRAS de municípios de porte Médio (75,82%) e de porte Grande (80,00%) e CREAS de municípios de porte Médio (63,89%) e de porte Grande (73,08%).

Apurou, ademais, que a maioria dos CRAS e CREAS afirmou ter realizado acompanhamento via telefone ou internet visando mitigar os efeitos do isolamento social nos serviços socioassistenciais, além de busca ativa de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

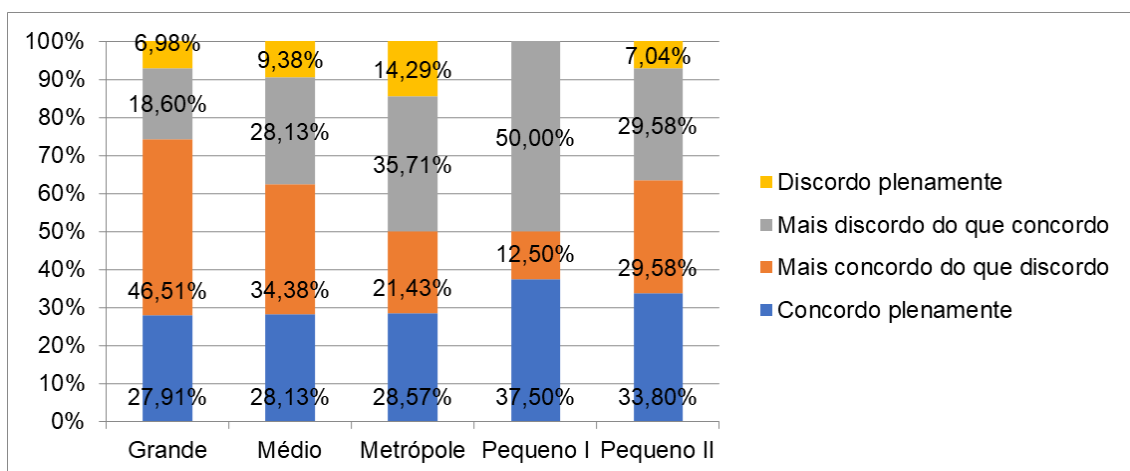
Quanto à adequação da estrutura física, material e financeira dos Centros para o atendimento da demanda acrescida, constatou que cerca de 40% dos CRAS – da maioria dos segmentos de portes de municípios – apresentou algum grau de discordância quanto ao questionamento:



Percentuais semelhantes foram verificados nos CREAS, com destaque para aqueles de municípios de porte Médio com discordância de 50,00%:



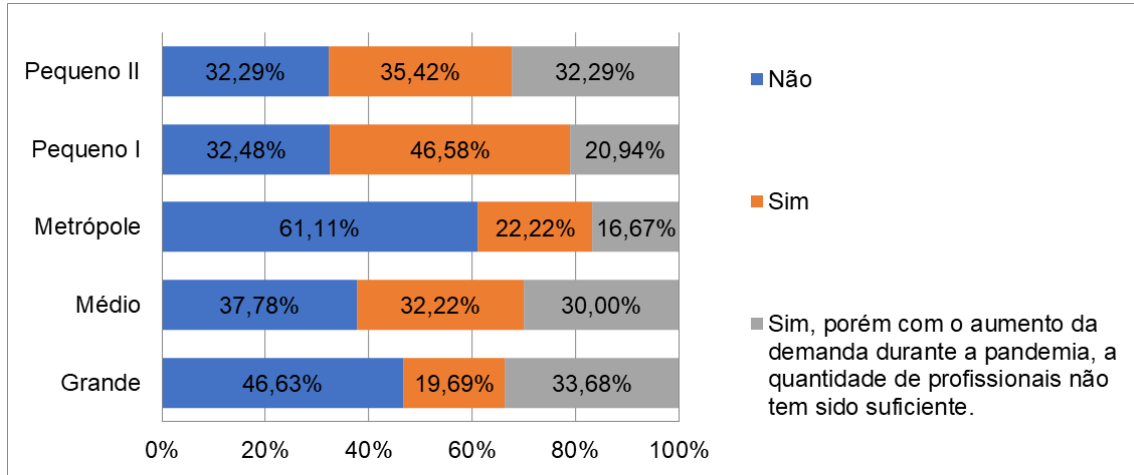
Outrossim, no caso dos CREAS responsáveis pelos serviços de PSEMC e PSEAC – envolvendo o acolhimento integral do usuário oferecido muitas vezes por instituições sem fins lucrativos por meio de ajustes com as administrações municipais – a grande maioria demonstrou certo grau de discordância quanto à adequação da rede de acolhimento, com destaques para os CREAS de municípios de porte Pequeno I (50,00%), Pequeno II (36,62%) e Metrópole (50,00%):



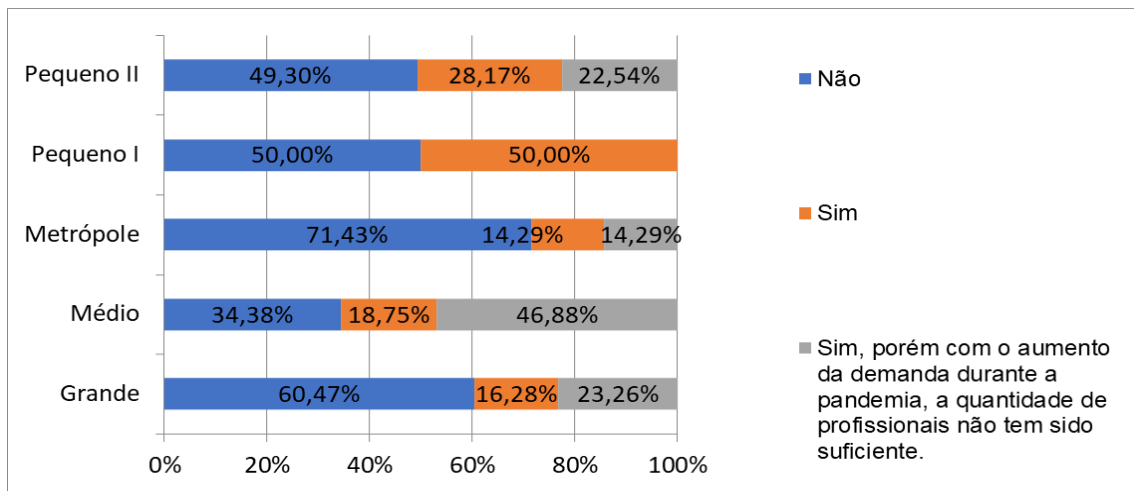
No quesito da adequação das equipes de profissionais à Norma Básica Operacional de Recursos Humanos do SUAS¹⁶⁵ (NOB-RH/SUAS) apurou

¹⁶⁵ Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número

a falta de profissionais em grande parte dos CRAS, com mais recorrência nas respostas daqueles de municípios de porte Médio (37,78%), Grande (46,63%) e Metrôpole (61,11%):



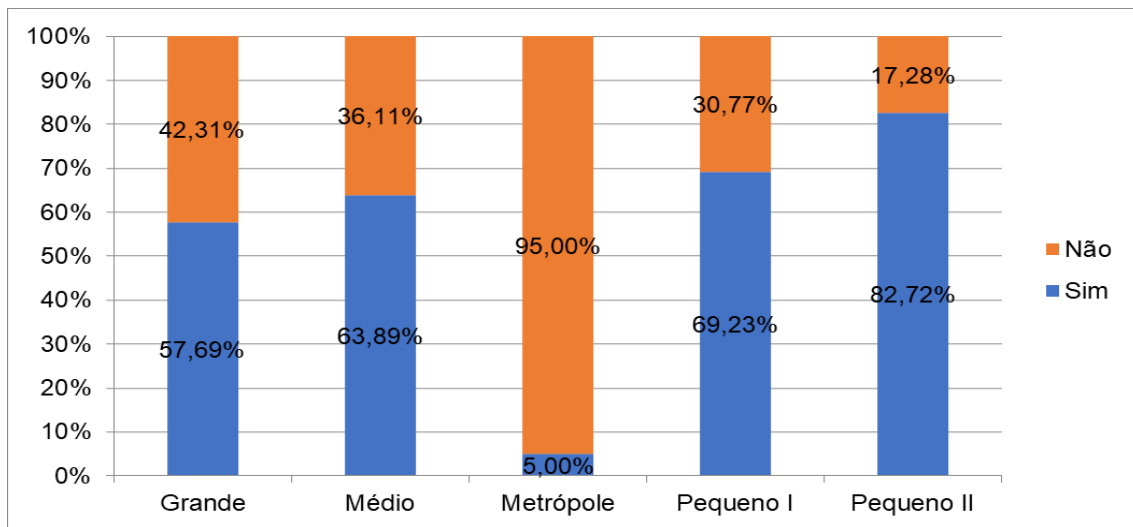
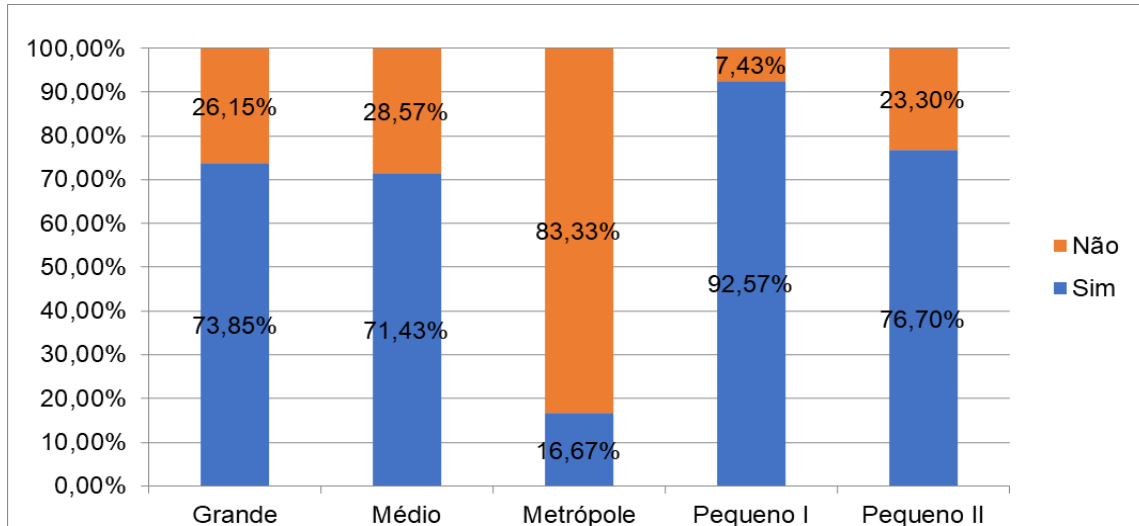
No âmbito dos CREAS as respostas foram mais negativas, tendo a maioria afirmado que as equipes não estavam de acordo com a NOB-RH/SUAS:



Questionados acerca do recebimento de apoio técnico das Diretorias Regionais de Assistência Social (DRADS) para prestação de serviços

de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (consoante NOB Anotada: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf).

de PSB, no caso dos CRAS, e prestação de serviços de PSEMC e PSEAC, no caso dos CREAS, os maiores percentuais de respostas negativas se concentraram nos municípios de maior porte (Médio, Grande e Metrópole), respectivamente:



No que se refere à estrutura das DRADS na visão dos CRAS e CREAS, constatou que a maior parte dos CRAS de municípios de porte Médio (64,62%), Grande (59,03%) e Metrópole (100,00%) discordaram ou mais discordaram do que concordaram que referida estrutura seja adequada e



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



suficiente para prestar apoio aos municípios de sua região. Dentre os CREAS a situação se mostrou parecida, com maioria de municípios de porte Médio (56,52%), Grande (60,00%) e MetrÓpole (100,00%) apresentando algum grau de discordância.

Também foi observado que a maioria dos CRAS discordou que os repasses estaduais para cofinanciamento dos serviços de proteção social são suficientes, com destaque para os portes Médio (72,31%) e Pequeno II (60,75%) e dentre os CREAS o grau de concordância com a adequação dos repasses é maioria nos municípios porte Pequeno I e Pequeno II, diversamente do quanto alegado pela maioria nos portes Médio (52,17%), Grande (63,34%) e MetrÓpole (100,00%).

No quesito do cumprimento das responsabilidades Estatais de organização, coordenação e prestação de serviços regionalizados de PSEMC e PSEAC, a grande maioria dos CREAS afirmou não receber suporte para a implantação de tais serviços, com destaque para os CREAS de municípios de porte Médio (52,17%) e Grande (46,67%), evidenciando o desatendimento do inciso IV do artigo 15 da NOB/Suas¹⁶⁶.

Observou que cerca de um terço dos CRAS de municípios dos portes Pequeno II (31,07%), Médio (37,36%) e Grande (36,41%) respondeu que não recebe ofertas de capacitações e treinamentos permanentes da SEDS/DRADS, enquanto entre os CREAS os percentuais consideráveis dessa falta de apoio se concentraram nos municípios de porte Pequeno I (38,46%), Grande (42,31%) e MetrÓpole (75,00%), denotando o descumprimento do inciso XXI do artigo 15 da NOB/Suas¹⁶⁷. Por outro lado, relativamente à adequação das capacitações e treinamentos disponibilizados, a maioria dos CRAS em todos os portes de municípios considerou que as capacitações atendiam às suas necessidades (exceto do porte MetrÓpole, com 71,43% de algum grau de

¹⁶⁶ Art. 15. São responsabilidades dos Estados: (...);

IV – Organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS;

¹⁶⁷ XXI – Instituir plano estadual de capacitação e educação permanente;



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



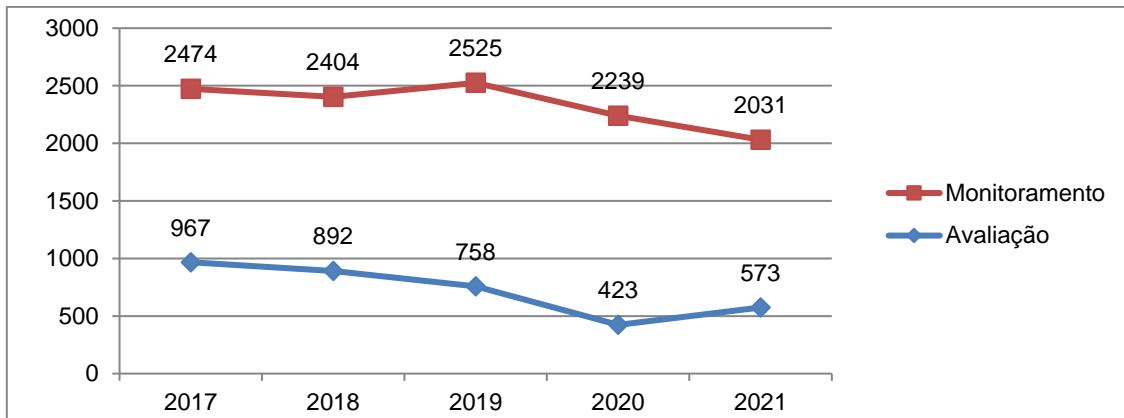
discordância e porte Grande, com 41,93% de discordância). Em relação aos CREAS, as maiores insatisfações se concentraram nos municípios de portes Pequeno I (50,00%), Médio (40,74%) e Grande (50,00%).

Questionados se a SEDS disponibilizou canal de avaliação da capacitação ou treinamento oferecidos, 43,55% dos CRAS de municípios de porte Grande, 57,14% dos de porte MetrÓpole e cerca de um quarto dos demais portes responderam negativamente. Dentre os CREAS destacaram-se os de municípios de porte Médio (40,00%), Grande (40,74%) e Pequeno II (31,67%). Também, a maioria dos CRAS e CREAS afirmou que a SEDS não oferece um canal de consulta sobre as suas necessidades de capacitações. Ademais, a própria Pasta asseverou que não realiza pesquisas de satisfação e que está em processo de desenvolvimento de instrumental para verificação do nível de assimilação das capacitações nos processos e fluxos de trabalho.

Relativamente à prestação de contas dos recursos repassados aos Fundos Municipais de Assistência Social (fundo a fundo), a Fiscalização apurou que o sistema eletrônico colocado à disposição para preenchimento dos órgãos beneficiados (PMASWeb - Sistema de Informações dos Planos Municipais de Assistência Social) não exige dos gestores municipais a demonstração dos resultados alcançados com a aplicação das verbas na política social, como por exemplo, metas atingidas ou aspectos de efetividade, como diminuição da vulnerabilidade sob seus diversos prismas. A esse respeito a SEDS afirmou que os Conselhos Municipais de Assistência Social não fornecem documentos padronizados para embasar o parecer emitido pelas DRADS, sendo que a maioria deles não exerce um controle eficaz de acompanhamento. Ademais, os campos do sistema eletrônico destinados ao preenchimento por funcionários da DRADS sobre a prestação de contas, também não relacionam quesitos que avaliem os resultados, como eficácia e efetividade.

Quanto ao monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, sob a responsabilidade das

DRADS¹⁶⁸, constatou que, entre os anos de 2017 e 2021, tais ações apresentaram uma tendência de queda que se acentuou entre 2020 e 2021 com o advento da pandemia, prejudicando a análise dos resultados e impactos da aplicação dos recursos e dos serviços prestados:



Questionados os CRAS e CREAS acerca das ações realizadas junto aos mesmos, pela SEDS ou DRADS, quanto ao monitoramento dos serviços socioassistenciais e de beneficiários atendidos, verificou percentuais de respostas negativas por parte de todos os Centros de Referência, com destaque, no caso dos CRAS de municípios de portes Pequeno II (38,83%), Médio (41,76%) e Grande (41,03%) e, no caso dos CREAS, os de portes Médio (52,78%), Grande (51,92%) e Metrôpole (65,00%). Já quanto ao retorno fornecido nos casos em que tal monitoramento foi realizado, observou que os maiores percentuais tanto de CRAS como de CREAS que responderam nunca receber ou raramente receber retorno concentraram-se nos municípios de maior porte, enquanto os que afirmaram receber retorno situaram-se nos municípios de porte pequeno.

Salientou que a maioria dos CRAS afirmou que as DRADS não desenvolvem ações de avaliação dos serviços socioassistenciais,

¹⁶⁸ Consoante artigo 4º do Decreto Estadual nº 64.728, de 27-12-19: "Cabe à Secretaria de Desenvolvimento Social, por meio das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social - Drads, coordenar, monitorar, supervisionar e avaliar a aplicação dos recursos financeiros repassados aos Fundos Municipais de Assistência Social, bem como a execução das ações financiadas, sem prejuízo da fiscalização exercida pelo Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS".



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



especialmente nos Centros de Referência situados em municípios de porte Pequeno II (66,99%), Grande (66,67%) e Metr pole (88,89%). No tocante aos CREAS os percentuais foram mais acentuados, com destaque para os portes Médio (80,56%), Grande (73,08%) e Metr pole (95,00%). Constatou, ainda, que os percentuais dos CRAS que afirmaram nunca ou raramente receber retorno das DRADS concentram-se nos municípios de porte Médio (30,30%), Grande (50,77%) e Metr pole (50,00%) enquanto que os dos CREAS se situaram em municípios de porte Pequeno I (33,34%), Médio (57,14) e Grande (35,71%). Nessa linha, a despeito das a es de monitoramento e avalia o demandarem quadro de pessoal e infraestrutura adequados, constatou que 21,28% (50) dos 235 cargos existentes nas DRADS se encontravam vagos e que a maioria de tais Diretorias contavam com apenas um veículo para locomo o.

Por fim, analisado o estágio atual dos objetivos e metas propostas no Plano Estadual de Assistência Social (PEAS 2020-2023) através do "Programa Mais Prote o SP"¹⁶⁹, apurou-se que quase todas as metas já foram atingidas em 2021, exceto a relativa   implanta o, até o final da vigência do PEAS, de quatro consórcios intermunicipais para execu o de serviços de Prote o Social Especial de Alta Complexidade em municípios de pequeno porte, que se encontrava 50% concluída ao final de 2021.

14.6 FISCALIZA O OPERACIONAL SOBRE AVALIA O DE INDICADORES E METAS DE A OES ORÇAMENTÁRIAS RELACIONADAS AO MEIO AMBIENTE (TC-022723.989.21):

O escopo da análise compreendeu a avalia o da qualidade de indicadores de desempenho e metas de a oes orçamentárias constantes do Plano Plurianual do Estado de São Paulo (PPA) de 2020 a 2023, relacionadas aos eixos de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos, unidades de conserva o e gestão ambiental:

¹⁶⁹ Amplia o da oferta de serviço da Prote o Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas (SND); Aumento da cobertura da rede protetora com a implanta o de unidades CREAS nos municípios de pequeno porte; Implanta o de serviços socioassistenciais de alta complexidade em consórcios intermunicipais; e Adequa o da oferta com a demanda pelo serviço de acolhimento de jovens e adultos com deficiência, com a implanta o de duas residências inclusivas até 2023.

EIXO	AÇÃO	INDICADORES SELECIONADOS
Resíduos Sólidos (Cetesb)	8263 - Responsabilidade Pós-Consumo (Programa 2620 – Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos no Estado de São Paulo)	Número de empresas inseridas em planos de logística reversa
		Número de planos de logística reversa dos setores abrangidos pela Resolução SMA 45/2015 verificados com sucesso
Abastecimento de Água (DAEE)	1624 - Gestão dos Recursos Hídricos (Programa 2625 – Desenvolvimento da política de recursos hídricos e implementação de suas ações)	Número de outorgas de direito de uso expedidas
		Índice de satisfação do usuário do sistema de outorga eletrônica ao ano
Unidades de Conservação (Fundação Florestal)	2315 - Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e Mosaicos da Mata Atlântica (Programa 2621 – Unidades de conservação, pesquisa e inovação em meio ambiente)	Percentual de áreas beneficiadas pelas ações de conclusão do programa
		Índice de eficiência de execução das ações do programa
Gestão Ambiental (SIMA e Cetesb)	2311 - Apoio à Investigação e Remediação de Áreas Contaminadas (Programa 2604 – Monitoramento da qualidade e redução da pegada ambiental)	Número dos projetos financiados pelo FEPRAC
		Número de áreas investigadas e reabilitadas
Esgotamento Sanitário (DAEE, EMAE e SIMA)	2355 - Novo Rio Pinheiros (Programa 2622 – Infraestrutura hídrica e combate a enchentes)	Quantidade de material retirado
		Percentual de implantação de parque e estruturas de mobilidade

Inicialmente, a Fiscalização esclareceu que tais indicadores foram analisados de acordo com atributos relacionados à *Validade*¹⁷⁰ (atendimento aos aspectos necessários à sua existência no que se refere à capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar), *Qualidade*¹⁷¹ (aferição dos resultados ou aspectos de um plano, política ou programa, com a finalidade de

¹⁷⁰ Representatividade (se o indicador está claramente alinhado aos objetivos da política); Sensibilidade (se o indicador é capaz de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas); Valor de Referência (se o indicador possui patamar quantitativo ou qualitativo); e Comparabilidade (se o indicador é permanente de modo a possibilitar o desenho de uma série histórica).

¹⁷¹ Mensurabilidade (se os dados a serem utilizados para apuração do indicador são disponibilizados na periodicidade necessária para seu cálculo); Tempestividade (se os resultados dos indicadores são informados em tempo hábil para contribuir na tomada de decisão); Utilidade (se os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões gerenciais); Compreensão (se o indicador é de fácil compreensão pelos potenciais usuários da informação); e Acessibilidade (se o indicador é de fácil obtenção pelos potenciais usuários da informação).



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



auxiliar no processo de tomada de decisão, de forma a ampliar a capacidade do Estado de entregar produtos e serviços à sociedade) e *Confiabilidade*¹⁷² (verificação da confiabilidade das fontes de informação, bem como da fórmula matemática do indicador, se ela reflete aquilo que se propôs medir, além da realização do recálculo de seu indicador).

No que se refere à análise das metas, os atributos avaliados se dividiram em *Realística* (se foi elaborada a partir de premissas e critérios coerentes e consistentes, levando em conta os objetivos da política, plano ou programa, o contexto econômico em que está inserido e as limitações orçamentárias existentes); *Desafiadora* (se encoraja os responsáveis por alcançá-la a efetuarem melhorias na política, plano ou programa, bem como em seus sistemas, sem deixar de ser exequível); e *Exequível* (se é passível de ser atingida).

Relativamente à ação 8263 – Responsabilidade Pós-Consumo, foram verificados os indicadores 2138 – Número de Empresas Inseridas em Planos de Logística Reversa¹⁷³ e 3676 – Número de planos de logística reversa dos setores abrangidos pela Resolução SMA 45/2015 verificados com sucesso.

Quanto ao indicador LOA 2138 – Número de Empresas Inseridas em Planos de Logística Reversa (responsável por medir a quantidade de empresas que tomaram providências para atender à necessidade de estabelecimento ou adesão a um plano de logística reversa, representando a abrangência e o escopo de atuação desta ação orçamentária) obteve avaliação negativa sobre o atributo Representatividade, uma vez que o volume de trabalho e produtos entregues seriam mais adequadamente medidos a partir dos planos de logística reversa e relatórios de resultados analisados, merecendo ser reavaliado quando da elaboração de indicadores em futuros PPAs, com o objetivo de modificá-lo para que

¹⁷² Confiabilidade dos Dados e Controles Internos (se o conhecimento para levantamento dos dados e apuração do indicador é compartilhado entre pessoas do órgão; se existe algum tipo de tratamento para os problemas identificados no processo de produção dos dados; e se os dados são armazenados em uma base de dados organizada e segura); e Confiabilidade de Métrica (se os valores utilizados para cálculo estão em conformidade com os termos da fórmula explicitados na Descrição das Variáveis e se expressam clareza, precisão, periodicidade e adequação ao que se pretende medir).

¹⁷³ Logística reversa é a área da logística que trata, genericamente, do fluxo físico de produtos, embalagens ou outros materiais, desde o ponto de consumo até o local de origem. A logística reversa pós-consumo pode ser definida como um instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, e outras destinações finais ambientalmente adequadas. Na prática, caracteriza-se pela coleta e encaminhamento à reciclagem (ou outra destinação ambientalmente adequada) de produtos e seus resíduos após o consumo e descarte do cliente final. Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Log%C3%ADstica_reversa.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



quantifique os principais produtos entregues pela ação orçamentária, entre eles a análise de planos e termos de compromisso de logística reversa e relatórios anuais de resultados.

A Fiscalização observou imprecisão e falta de clareza na definição e explicação da variável utilizada para apuração do indicador, uma vez que a variável descrita no Sistema de Estrutura de Programa e Ações – EPA para apurar o que se pretende com o indicador é o “número estimado de empresas sujeitas à exigibilidade de comprovação de logística reversa no licenciamento”, sugerindo a medição do universo de empresas que devem cumprir a obrigação, enquanto se propõe a medir apenas uma parcela desse universo (empresas que tomaram ação para cumprir tal obrigação), resultando em avaliação negativa quanto à Confiabilidade de Métrica.

Notou que a apuração do indicador tem sido realizada semestralmente, em vez de trimestralmente, devido a dificuldades no levantamento de dados, sugerindo avaliação negativa quanto ao atributo Tempestividade, e que o resultado apurado é publicado apenas no Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual – SimPPA (que exige *login* e senha para acesso), demandando o estabelecimento de novos controles pelos Órgãos envolvidos sobre as empresas inseridas em planos de logística reversa e Termos de Compromisso de Logística Reversa (TCLR) que possibilitem sua apuração trimestral, bem assim maior publicidade dos resultados.

O recálculo do indicador ficou impossibilitado pelo fato de os dados enviados já apresentarem os números finais, não sendo possível realizar o recálculo para os períodos em que houve apuração. O indicador é de difícil auditabilidade, uma vez que os dados históricos não podem ser obtidos a qualquer tempo, sendo necessário extrair e salvar as informações utilizadas para apuração em cada período.

Quantos às metas, foram consideradas: Realísticas (elaboradas a partir de premissas e critérios coerentes e consistentes do histórico de empresas que apresentaram ou aderiram a planos de logística reversa), Exequíveis (uma vez que vinham

sendo superadas significativamente em cada ano, inclusive quanto ao estabelecido para o período do PPA) e Não Desafiadoras (já que foram em muito superadas sem considerar uma proporção de adesão maior do que a histórica, fomentando o desenvolvimento de mecanismos e medidas que estimulassem as empresas a apresentar ou aderir ao plano de logística reversa).

Em relação aos resultados de 2021, a exemplo do ano anterior, houve a superação da meta revisada do ano em 83,8% e do PPA em 73,2%, especialmente pela entrada em vigor da última linha de corte que previa a cobrança de implementação de sistema de logística reversa para todos os empreendimentos tratados na norma vigente sujeitos ao licenciamento ordinário, elevando o número de empresas inseridas em planos de logística reversa, reforçando o entendimento de necessidade de revisão das metas para os períodos futuros, mais compatíveis com os resultados que a ação tem alcançado nos últimos anos e mais desafiadoras do que as anteriormente estabelecidas.

Resumo da análise do indicador:

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise
Validade	Representatividade	O indicador está claramente alinhado aos objetivos da política, plano ou programa?	Sim
		O indicador representa adequadamente os produtos principais da intervenção governamental advindos da programação, representando a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado?	Não
		Sendo um indicador LOA, ele cumpre a função de representar a quantidade de bens ou serviços a serem entregues?	Não
		O indicador tem um objetivo claramente definido, identificando se pretende ampliar, manter ou reduzir o nível atual?	Sim
	Sensibilidade	O indicador é capaz de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas?	Sim
	Valor de referência	O indicador possui patamar quantitativo ou qualitativo, apurados em momento anterior ao período de sua vigência, que serve de referência para os valores que se pretende alcançar?	Sim
		O indicador possui índice de chegada para o final do período avaliativo?	Sim
	Comparabilidade	O indicador é permanente de modo a possibilitar o desenho de uma série histórica?	Prejudicada (indicador novo)

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise
Qualidade	Mensurabilidade	Os dados a serem utilizados para apuração do indicador estão disponíveis na periodicidade necessária para seu cálculo?	Sim
	Tempestividade	Os resultados dos indicadores são informados em tempo hábil para contribuir na tomada de decisão?	Não
	Utilidade	Os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões?	Sim
	Compreensão	O indicador é de fácil compreensão pelos potenciais usuários da informação?	Sim
	Acessibilidade	O indicador é de fácil obtenção pelos potenciais usuários da informação?	Não
Confiabilidade	Confiabilidade dos dados e controles internos	O conhecimento para levantamento dos dados e apuração do indicador é compartilhado entre pessoas do órgão?	Sim
		Existe algum tipo de tratamento para os problemas identificados no processo de produção dos dados?	Sim
		Os dados são armazenados em uma base de dados organizada e segura?	Não
	Confiabilidade de métrica	Os valores utilizados para cálculo estão em conformidade com os termos da fórmula explicitados na Descrição das Variáveis?	Não
		As variáveis e forma de cálculo do indicador são completas, claras, precisas e sem ambiguidade?	Não
		Os dados utilizados para cálculo do indicador podem ser considerados medidas adequadas daquilo que se pretende medir?	Sim
		A periodicidade definida para apuração do indicador é adequada?	Sim
		As formas de totalização dos resultados parciais para apuração do resultado anual e ao final do PPA são adequadas?	Sim
		São realizados procedimentos sistemáticos de checagem/verificação do cálculo do indicador?	Prejudicada (informações não prestadas)
		Os dados relativos ao cálculo do indicador estão disponíveis na fonte primária indicada?	Sim
		O resultado apresentado para o indicador, no SimPPA, é igual ao obtido após o recálculo?	Prejudicada (dados indisponíveis)
		O resultado (memória de cálculo) apresentado pelo órgão é igual às informações disponibilizadas no SimPPA?	Sim

Atributos	Questionamento	Análise
-----------	----------------	---------



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Atributos	Questionamento	Análise
Realística	A meta foi elaborada a partir de premissas e critérios coerentes e consistentes, levando em conta o contexto econômico em que está inserido e limitações orçamentárias existentes?	Sim
Desafiadora	A meta encoraja os responsáveis por alcançá-la a efetuarem melhorias na política, plano ou programa, bem como em seus sistemas, sem deixar de ser exequível?	Não
Exequível	A meta estabelecida para a política, plano ou programa é passível de ser atingida?	Sim

Questionamento	Análise
As metas definidas para os anos de 2020 e 2021 foram alcançadas conforme previsto?	Sim
Foram apresentadas justificativas no caso de não atingimento da meta?	Sim
É esperado o atingimento da meta estabelecida no PPA?	Sim

Em relação ao indicador PPA 3676 – Número de Planos de Logística Reversa dos Setores Abrangidos pela Resolução SMA 45, de 23/06/2015, Verificados com Sucesso, notou que a avaliação dos relatórios anuais de resultado não foi incorporada ao indicador de modo a representar de maneira mais adequada a amplitude e diversidade da gestão de logística reversa no Estado, implicando aspecto negativo sobre o atributo Representatividade.

Igualmente negativas as avaliações dos atributos Compreensão (Qualidade) e Confiabilidade de Métrica, faltando clareza à descrição do indicador e sua variável, cuja expressão "verificados com sucesso" apresenta dificuldade de entendimento, parecendo significar incorretamente que o plano foi apenas analisado e não de que foi deferido ou aprovado.

O indicador não é de fácil obtenção pelos potenciais usuários da informação visto ser divulgado apenas no SimPPA, sendo que as demais formas de divulgação não são regulares e nem feitas em sítio específico.

A análise de alguns itens relacionados à Confiabilidade de Métrica também tiveram sua avaliação prejudicada pela falta de inclusão em seus controles das datas dos eventos de deferimento, cancelamentos e outras

movimentações relacionadas aos planos de logística reversa e pela ausência de cópias da relação de planos deferidos quando das apurações mensais, dificultando sua auditabilidade.

Quanto às metas, foram consideradas: Realísticas (por terem sido elaboradas a partir de premissas e critérios coerentes e consistentes do histórico da proporção de empresas aderentes), Exequíveis (visto a existência de uma significativa quantidade de planos de logística reversa em análise ou pendente de revisão e capacidade de sua avaliação e aprovação) e Não Desafiadoras (pois os parâmetros históricos adotados não fomentam o desenvolvimento de mecanismos e medidas que estimulem as empresas a cumprir a obrigação de apresentação ou adesão a planos de logística reversa, nem a apresentar planos de maior qualidade, garantindo uma maior taxa de aprovação).

Quanto aos resultados, observou que em 2020 apenas 63,9% da meta foi atingida, justificado pela baixa qualidade dos planos apresentados que implicaram solicitações de revisão e complementação para que atendessem à legislação pertinente. Com o não atingimento no primeiro ano, as metas foram revistas e reduzidas, acarretando, em 2021, na sua superação em 55%, fato também justificado pelo aumento do número de planos recebidos em consequência do incremento do número de empreendimentos e pela atuação de longo prazo da CETESB no deferimento dos planos.

Resumo da análise do indicador:

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise
Validade	Representatividade	O indicador está claramente alinhado aos objetivos da política, plano ou programa?	Sim
		O indicador representa adequadamente os produtos principais da intervenção governamental advindos da programação, representando a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado?	Não
		Sendo um indicador PPA, ele cumpre a função de qualificar bens ou serviços a serem entregues?	Sim
		O indicador tem um objetivo claramente definido, identificando se pretende ampliar, manter ou reduzir o nível atual?	Sim
	Sensibilidade	O indicador é capaz de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas?	Sim

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise
	Valor de referência	O indicador possui patamar quantitativo ou qualitativo, apurados em momento anterior ao período de sua vigência, que serve de referência para os valores que se pretende alcançar?	Sim
		O indicador possui índice de chegada para o final do período avaliativo?	Sim
	Comparabilidade	O indicador é permanente de modo a possibilitar o desenho de uma série histórica?	Prejudicada (indicador novo)
Qualidade	Mensurabilidade	Os dados a serem utilizados para apuração do indicador estão disponíveis na periodicidade necessária para seu cálculo?	Sim
	Tempestividade	Os resultados dos indicadores são informados em tempo hábil para contribuir na tomada de decisão?	Sim
	Utilidade	Os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões?	Sim
	Compreensão	O indicador é de fácil compreensão pelos usuários da informação?	Não
	Acessibilidade	O indicador é de fácil obtenção pelos usuários da informação?	Não
Confiabilidade	Confiabilidade dos dados e controles internos (Observação)	O conhecimento para levantamento dos dados e apuração do indicador é compartilhado entre pessoas do órgão?	Sim
		Existe algum tipo de tratamento para os problemas identificados na produção dos dados?	Sim
		Os dados são armazenados em uma base organizada e segura?	Sim
	Confiabilidade de métrica	Os valores utilizados para cálculo estão em conformidade com os termos da fórmula explicitados na Descrição das Variáveis?	Sim
		As variáveis e forma de cálculo do indicador são completas, claras, precisas e sem ambiguidade?	Não
		Os dados utilizados para cálculo do indicador podem ser considerados medidas adequadas do que se pretende medir?	Sim
		A periodicidade definida para apuração do indicador é adequada?	Sim
		As formas de totalização dos resultados parciais para apuração do resultado anual e ao final do PPA são adequadas?	Sim
		São realizados procedimentos sistemáticos de checagem/verificação do cálculo do indicador?	Prejudicada (informações não prestadas)
		Os dados relativos ao cálculo do indicador estão disponíveis na fonte primária indicada?	Sim
O resultado apresentado para o indicador, no SimPPA, é igual ao obtido após o recálculo?	Prejudicada (dados indisponíveis)		

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise
		O resultado (memória de cálculo) apresentado pelo órgão é igual às informações disponibilizadas no SimPPA?	Sim

Atributos	Questionamento	Análise
Realística	A meta foi elaborada a partir de premissas e critérios coerentes e consistentes, levando em conta o contexto econômico em que está inserido e as limitações orçamentárias existentes?	Sim
Desafiadora	A meta encoraja os responsáveis por alcançá-la a efetuarem melhorias na política, plano ou programa, bem como em seus sistemas, sem deixar de ser exequível?	Não
Exequível	A meta estabelecida para a política, plano ou programa é passível de ser atingida?	Sim

Questionamento	Análise
As metas definidas para os anos de 2020 e 2021 foram alcançadas conforme previsto?	Não, em 2020 Sim, em 2021
Foram apresentadas justificativas no caso de não atingimento da meta?	Sim
É esperado o atingimento da meta estabelecida no PPA?	Sim

Relativamente à ação 1624 – Gestão dos Recursos Hídricos, sob a responsabilidade do DAEE, foram verificados os indicadores 1865 – Número de Outorgas de Direito de Uso Expedidas e 3656 – Índice de Satisfação do Usuário do Sistema de Outorga Eletrônica Ao Ano.

No que tange ao indicador LOA 1865 – Número de Outorgas de Direito de Uso Expedidas, constatou que, embora aparentemente haja clareza de sua nomenclatura e fórmula de cálculo (composta por única variável), estas podem levar o leitor à interpretação equivocada de que a expressão "outorgas de direito de uso expedidas" refere-se apenas aos atos de outorga deferidos, quando na verdade abrange a totalidade de tipos de atos relacionados ao processo de solicitação de outorgas, como, por exemplo, os indeferimentos, dispensas e consultas prévias. Ademais, a descrição do indicador no Sistema EPA e SimPPA é sucinta e não define claramente quais as pretensões do órgão quanto à sua evolução, contrariando a recomendação do Manual para

Elaboração dos Programas do PPA 2020-2023. Tais fatos prejudicaram seus atributos de Compreensão (Qualidade), Confiabilidade da Métrica (Confiabilidade) e Representatividade (Validade).

Verificou que o indicador é de difícil auditabilidade por terceiros, pois os dados diários utilizados para apuração, embora públicos, são de complexa obtenção, sendo necessário pesquisas nas páginas do DOE de todos os atos relacionados e publicados diariamente ao longo de 2020 e 2021, já que as planilhas de controle diário são descartadas pela área responsável após consolidação mensal.

Em relação às metas foram consideradas: Não Realísticas (não foi possível compreender como foram definidas as projeções de crescimento utilizadas, uma vez que o DAEE informou não ter participado da elaboração do PPA, prejudicando a análise sobre a coerência e consistência das premissas e critérios de sua definição), Desafiadoras (em vista do aprimoramento do Sistema de Outorga Eletrônica – SOE como parte de melhorias na política que contribuiu para a superação das metas estabelecidas) e Exequíveis (estabelecidas com base no histórico de outorgas expedidas e favorecidas pela implementação do SOE).

Acerca dos resultados alcançados, percebeu um aumento de 22,2% na quantidade de “outorgas de direito de uso expedidas” em 2021 em comparação com 2020, explicado pela maior agilidade nas operações realizadas através do SOE e pelo aumento da demanda devido à época de escassez hídrica.

Resumo da análise do indicador:

Requisitos	Atributo	Questionamento	Análise
Validade	Representatividade	O indicador está claramente alinhado aos objetivos da política, plano ou programa?	Sim
		O indicador representa adequadamente os produtos principais da intervenção governamental advindos da programação, representando a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado?	Sim
		Sendo um indicador LOA, ele cumpre a função de representar a quantidade de bens ou serviços a serem entregues?	Sim

Requisitos	Atributo	Questionamento	Análise
		O indicador tem um objetivo claramente definido, identificando se pretende ampliar, manter ou reduzir o nível atual?	Não
	Sensibilidade	O indicador é capaz de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas?	Sim
	Valor de referência	O indicador possui patamar quantitativo ou qualitativo, apurados em momento anterior ao período de sua vigência, que serve de referência para os valores que se pretende alcançar?	Sim
		O indicador possui índice de chegada para o final do período avaliativo?	Sim
	Comparabilidade	O indicador é permanente de modo a possibilitar o desenho de uma série histórica?	Sim
Qualidade	Mensurabilidade	Os dados a serem utilizados para apuração do indicador estão disponíveis na periodicidade necessária para seu cálculo?	Sim
	Tempestividade	Os resultados dos indicadores são informados em tempo hábil para contribuir na tomada de decisão?	Sim
	Utilidade	Os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões?	Sim
	Compreensão	O indicador é de fácil compreensão pelos potenciais usuários da informação?	Não
	Acessibilidade	O indicador é de fácil obtenção pelos potenciais usuários da informação?	Não
Confiabilidade	Confiabilidade dos dados e controles internos (Observação)	O conhecimento para levantamento dos dados e apuração do indicador é compartilhado entre pessoas do órgão?	Sim
		Existe algum tipo de tratamento para os problemas identificados no processo de produção dos dados?	Não
		Os dados são armazenados em uma base de dados organizada e segura?	Sim
	Confiabilidade métrica de	Os valores utilizados para cálculo estão em conformidade com os termos da fórmula explicitados na Descrição das Variáveis?	Não
		As variáveis e forma de cálculo do indicador são completas, claras, precisas e sem ambiguidade?	Não
		Os dados utilizados para cálculo do indicador podem ser considerados medidas adequadas do que se pretende medir?	Não
		A periodicidade definida para apuração do indicador é adequada?	Sim
		As formas de totalização dos resultados parciais para apuração do resultado anual e ao final do PPA são adequadas?	Sim
		São realizados procedimentos sistemáticos de checagem/verificação do cálculo do indicador?	Não

Requisitos	Atributo	Questionamento	Análise
		Os dados relativos ao cálculo do indicador estão disponíveis na fonte primária indicada?	Sim
		O resultado apresentado para o indicador, no SimPPA, é igual ao obtido após o recálculo?	Prejudicada (dados não disponíveis)
		O resultado (memória de cálculo) apresentado pelo órgão é igual às informações disponibilizadas no SimPPA?	Parcial (houve divergências nos meses de janeiro, fevereiro, março e agosto de 2020)

Atributo	Questionamento	Análise
Realística	A meta foi elaborada a partir de premissas e critérios coerentes e consistentes, levando em conta o contexto econômico em que está inserido e as limitações orçamentárias existentes?	Prejudicada (não houve como compreender como foram definidas as projeções de crescimento)
Desafiadora	A meta encoraja os responsáveis por alcançá-la a efetuarem melhorias na política, plano ou programa, bem como em seus sistemas, sem deixar de ser exequível?	Sim
Exequível	A meta estabelecida para a política, plano ou programa é passível de ser atingida?	Sim

Questionamento	Análise
As metas definidas para os anos de 2020 e 2021 foram alcançadas conforme previsto?	Sim
Foram apresentadas justificativas no caso de não atingimento da meta? E em caso de super atingimento (resultado acima de 30% da meta definida)?	Não se aplica
É esperado o atingimento da meta estabelecida no PPA?	Sim

O indicador PPA 3656 – Índice de Satisfação do Usuário do Sistema de Outorga Eletrônica Ao Ano, teve os requisitos de Qualidade, Validade e Confiabilidade prejudicados, pois, os funcionários que trabalham no DAEE não participaram da elaboração do PPA desconhecendo os parâmetros de elaboração do indicador, inclusive quanto à realização de pesquisas de satisfação de usuários. Outrossim, as informações divulgadas nas peças orçamentárias são inconsistentes com o nome e descrição do indicador, uma

vez que retratam a relação entre os requerimentos deferidos e aqueles que entraram no sistema e não o resultado de pesquisas de satisfação do usuário.

O DAEE informou ter efetuado proposta de alteração da fórmula do indicador entre março e abril de 2021, porém a Fiscalização constatou que não houve tal atualização no SimPPA ou na LOA 2022. Também foi identificada inconsistência no cálculo realizado pelo órgão, cuja composição diverge da proposta de alteração apresentada.

Ainda, identificou que a periodicidade anual do indicador e a descrição sem conter o sentido esperado de sua evolução não estão condizentes com as diretrizes do Manual de Elaboração dos Programas do PPA 2020-2023, afetando negativamente o atributo de Representatividade. Além disso, a descrição da variável "% de usuários satisfeitos" não atende aos requisitos de completude, clareza e precisão, uma vez que não define critérios para considerar usuários "satisfeitos", afetando negativamente o atributo Confiabilidade da Métrica.

A análise das metas para 2020 e 2021 restou prejudicada, uma vez que o DAEE não possuía conhecimento sobre os critérios utilizados para sua definição, quando da elaboração do PPA. Além disso, os resultados informados pelo Departamento de Água no SimPPA, apesar de superarem as metas, não se relacionaram com o indicador constante das peças orçamentárias.

Resumo da análise do indicador:

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise (considerando o indicador informado)	Análise (considerando o cálculo efetuado)
Validade	Representatividade	O indicador está claramente alinhado aos objetivos da política, plano ou programa?	Sim	Não se aplica
		O indicador representa adequadamente os produtos principais da intervenção governamental advindos da programação, representando a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado?	Não	Não se aplica

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise (considerando o indicador informado)	Análise (considerando o cálculo efetuado)
		Sendo um indicador PPA, ele cumpre a função de qualificar bens ou serviços a serem entregues?	Sim	Não se aplica
		O indicador tem um objetivo claramente definido, identificando se pretende ampliar, manter ou reduzir o nível atual?	Não	Não se aplica
	Sensibilidade	O indicador é capaz de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas?	Não	Não se aplica
	Valor de referência	O indicador possui patamar quantitativo ou qualitativo, apurados em momento anterior ao período de sua vigência, que serve de referência para os valores que se pretende alcançar?	Não	Não se aplica
		O indicador possui índice de chegada para o final do período avaliativo?	Sim	Não se aplica
	Comparabilidade	O indicador é permanente de modo a possibilitar o desenho de uma série histórica?	Não	Não se aplica
Qualidade	Mensurabilidade	Os dados a serem utilizados para apuração do indicador estão disponíveis na periodicidade necessária para seu cálculo?	Prejudicada (dados não disponíveis)	Parcial
	Tempestividade	Os resultados dos indicadores são informados em tempo hábil para contribuir na tomada de decisão?	Não se aplica	Sim
	Utilidade	Os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões?	Não se aplica	Não
	Compreensão	O indicador é de fácil compreensão pelos potenciais usuários da informação?	Não	Não se aplica
	Acessibilidade	O indicador é de fácil obtenção pelos potenciais usuários da informação?	Não se aplica	Não
Confiabilidade	Confiabilidade dos dados e controles internos	O conhecimento para levantamento dos dados e apuração do indicador é compartilhado entre pessoas do órgão?	Não	Não se aplica
		Existe algum tipo de tratamento para os problemas identificados no processo de produção dos dados?	Prejudicada (indicador não foi calculado)	O órgão informou que não existem problemas na produção de dados.
		Os dados são armazenados em uma base de dados organizada e segura?	Prejudicada (indicador não foi calculado)	Sim

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise (considerando o indicador informado)	Análise (considerando o cálculo efetuado)
	Confiabilidade de métrica	Os valores utilizados para cálculo estão em conformidade com os termos da fórmula explicitados na Descrição das Variáveis?	Não	Não se aplica
		As variáveis e forma de cálculo do indicador são completas, claras, precisas e sem ambiguidade?	Não	Não se aplica
		Os dados utilizados para cálculo do indicador podem ser considerados medidas adequadas daquilo que se pretende medir?	Não se aplica	Não
		A periodicidade definida para apuração do indicador é adequada?	Não	Não se aplica
		As formas de totalização dos resultados parciais para apuração do resultado anual e ao final do PPA são adequadas?	Sim	Não se aplica
		São realizados procedimentos sistemáticos de checagem/verificação do cálculo do indicador?	Não se aplica	Não
		Os dados relativos ao cálculo do indicador estão disponíveis na fonte primária indicada?	Não se aplica	Sim
		O resultado apresentado para o indicador, no SimPPA, é igual ao obtido após o recálculo?	Não se aplica	Prejudicada (falta de parâmetros para o cálculo)
		O resultado (memória de cálculo) apresentado pelo órgão é igual às informações disponibilizadas no SimPPA?	Não se aplica	Sim

Atributo	Questionamento	Análise
Realística	A meta foi elaborada a partir de premissas e critérios coerentes e consistentes, levando em conta o contexto econômico em que está inserido e as limitações orçamentárias existentes?	Prejudicada (equipe do DAEE não participou da elaboração do PPA)
Desafiadora	A meta encoraja os responsáveis por alcançá-la a efetuarem melhorias na política, plano ou programa, bem como em seus sistemas, sem deixar de ser exequível?	Sim
Exequível	A meta estabelecida para a política, plano ou programa é passível de ser atingida?	Prejudicada (equipe do DAEE não participou da elaboração do PPA)

Questionamento	Análise
As metas definidas para os anos de 2020 e 2021 foram alcançadas conforme previsto?	Prejudicada (desconhecimento dos critérios utilizados)
Foram apresentadas justificativas no caso de não atingimento da meta? E em caso de super atingimento (resultado acima de 30% da meta definida)?	Não se aplica
É esperado o atingimento da meta estabelecida no PPA?	Prejudicada (desconhecimento dos parâmetros utilizados)

Relativamente à ação orçamentária 2315 – Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e Mosaicos da Mata Atlântica ação 1624 – Gestão dos Recursos Hídricos, foram verificados os indicadores 2491 – Percentual de Áreas Beneficiadas pelas Ações de Conclusão do Programa e 3625 – Índice de Eficiência de Execução das Ações do Programa.

Sobre o indicador LOA 2491 – Percentual de Áreas Beneficiadas pelas Ações de Conclusão do Programa, a Fiscalização constatou que não é de fácil compreensão (Qualidade) pelos potenciais usuários da informação, havendo dificuldade em identificar, somente pelo nome, sua abrangência do indicador em relação às unidades de conservação (UCs) consideradas como “áreas beneficiadas”. Além disso, sua nomenclatura utiliza a expressão "ações de conclusão do programa", levando a crer que o objetivo é concluir etapas pendentes do programa anterior (Serra do Mar), quando apenas acompanha a alocação de recursos para custeio e manutenção das unidades de conservação, cujas etapas do programa já foram concluídas.

Verificou que sua descrição é sucinta e não define claramente quais as pretensões do Órgão quanto à evolução do indicador, contrariando a recomendação do Manual para Elaboração dos Programas do PPA 2020-2023, e prejudicando o atributo Representatividade (Validade). Além disso, não foi publicado no PPA o valor mais recente para o indicador (atributo Valor de Referência), o qual poderia ter sido obtido com base nos recursos destinados ao



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



anterior Programa Serra do Mar, interferindo no requisito Validade quanto à avaliação do seu objetivo.

A Confiabilidade da Métrica também foi afetada, uma vez que os resultados tenderam a distorcer a interpretação do indicador pela grande variação de tamanho entre as áreas de algumas UCs e foi detectada incompatibilidade entre o resultado apresentado para o indicador no SimPPA e as memórias de cálculo e recálculo realizadas pelo Órgão, em vista de incorreção no valor das variáveis informadas em 2020 e 2021, fatos que denotam a necessidade de se avaliar a determinação de critérios que ponderem a proporção das áreas beneficiadas no resultado do indicador, de modo a mitigar inconsistências e ambiguidades no seu respectivo cálculo.

Observou que a periodicidade anual do indicador não é capaz de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas, comprometendo o monitoramento e acompanhamento pontual da evolução das ações executadas para a tomada de decisões e, conseqüentemente, o atributo de Sensibilidade. Outrossim, foi informado que o indicador não está sendo utilizado pelos gestores para a referida tomada de decisões, prejudicando o atributo de Utilidade.

Em relação às metas foram conceituadas como: Realísticas (na sua definição foi considerada a limitação de recursos provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para atender a totalidade de unidades de conservação), Exequíveis (poderão ser atingidas já em 2022 se efetuada a correta realocação de recursos nas duas maiores unidades de conservação) e Não Desafiadoras (nos dois primeiros anos foi possível atender integralmente as unidades de conservação prioritárias e quase a totalidade das não prioritárias, sem haver maiores desafios para tal).

Acerca dos resultados, as metas definidas no PPA para 2020 e 2021 (ambas de 70%) foram superadas (100% das unidades de conservação prioritárias foram beneficiadas com ações de conclusão), havendo grande possibilidade, ao final do quadriênio, do atingimento integral do quanto estabelecido na peça de planejamento (também de 70%).

Resumo da análise do indicador:

Requisitos	Atributo	Questionamento	Análise
Validade	Representatividade	O indicador está claramente alinhado aos objetivos da política, plano ou programa?	Sim
		O indicador representa adequadamente os produtos principais da intervenção governamental advindos da programação, representando a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado?	Sim
		Sendo um indicador LOA, ele cumpre a função de representar a quantidade de bens ou serviços a serem entregues?	Sim
		O indicador tem um objetivo claramente definido, identificando se pretende ampliar, manter ou reduzir o nível atual?	Não
	Sensibilidade	O indicador é capaz de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas?	Não
	Valor de referência	O indicador possui patamar quantitativo ou qualitativo, apurados em momento anterior ao período de sua vigência, que serve de referência para os valores que se pretende alcançar?	Não
		O indicador possui índice de chegada para o final do período avaliativo?	Sim
Comparabilidade	O indicador é permanente de modo a possibilitar o desenho de uma série histórica?	Prejudicada (parâmetros distintos)	
Qualidade	Mensurabilidade	Os dados a serem utilizados para apuração do indicador estão disponíveis na periodicidade necessária para seu cálculo?	Sim
	Tempestividade	Os resultados dos indicadores são informados em tempo hábil para contribuir na tomada de decisão?	Sim
	Utilidade	Os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões?	Não
	Compreensão	O indicador é de fácil compreensão pelos potenciais usuários da informação?	Não
	Acessibilidade	O indicador é de fácil obtenção pelos potenciais usuários da informação?	Não
Confiabilidade	Confiabilidade dos dados e controles internos (Observação)	O conhecimento para levantamento dos dados e apuração do indicador é compartilhado entre pessoas do órgão?	Sim
		Existe algum tipo de tratamento para os problemas identificados no processo de produção dos dados?	Não
		Os dados são armazenados em uma base de dados organizada e segura?	Sim
	Confiabilidade de métrica	Os valores utilizados para cálculo estão em conformidade com os termos da fórmula explicitados na Descrição das Variáveis?	Não

Requisitos	Atributo	Questionamento	Análise
		As variáveis e forma de cálculo do indicador são completas, claras, precisas e sem ambiguidade?	Não
		Os dados utilizados para cálculo do indicador podem ser considerados medidas adequadas daquilo que se pretende medir?	Sim
		A periodicidade definida para apuração do indicador é adequada?	Não
		As formas de totalização dos resultados parciais para apuração do resultado anual e ao final do PPA são adequadas?	Parcial
		São realizados procedimentos sistemáticos de checagem/verificação do cálculo do indicador?	Não
		Os dados relativos ao cálculo do indicador estão disponíveis na fonte primária indicada?	Sim
		O resultado apresentado para o indicador, no SimPPA, é igual ao obtido após o recálculo?	Não
		O resultado (memória de cálculo) apresentado pelo órgão é igual às informações disponibilizadas no SimPPA?	Não

Atributo	Questionamento	Análise
Realística	A meta foi elaborada a partir de premissas e critérios coerentes e consistentes, levando em conta o contexto econômico em que está inserido e as limitações orçamentárias existentes?	Sim
Desafiadora	A meta encoraja os responsáveis por alcançá-la a efetuarem melhorias na política, plano ou programa, bem como em seus sistemas, sem deixar de ser exequível?	Não
Exequível	A meta estabelecida para a política, plano ou programa é passível de ser atingida?	Sim

Questionamento	Análise
As metas definidas para os anos de 2020 e 2021 foram alcançadas conforme previsto?	Sim.
Foram apresentadas justificativas no caso de não atingimento da meta? E em caso de super atingimento (resultado acima de 30% da meta definida)?	Não se aplica
É esperado o atingimento da meta estabelecida no PPA?	Sim

O indicador PPA 3625 - Índice de Eficiência de Execução das Ações do Programa, teve sua apuração de resultados prejudicada em função das dificuldades impostas pela pandemia, que impediu com que os projetos com encerramento previsto para 2021 fossem iniciados, devido à paralisação



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



das obras de engenharia, pesquisas, atividades de uso público e outros em todas as UCs, impossibilitando as análises dos atributos de Mensurabilidade (Qualidade), Confiabilidade dos Dados e Controles Internos e Confiabilidade de Métrica (Confiabilidade).

Apurou a Fiscalização que, embora a denominação do indicador seja de fácil compreensão pelos potenciais usuários da informação, a palavra “eficiência” foi utilizada de forma equivocada em relação ao seu real significado, uma vez que se destina a medir o andamento de alguns projetos, sem considerar a alocação dos recursos envolvidos ou o progresso das ações de conclusão do programa. Além disso, o indicador quantifica o andamento das obras que precisam ser realizadas, sem considerar parâmetros qualitativos sobre o estado das unidades de conservação, afetando negativamente o atributo Representatividade (Validade).

Igualmente como constatado no indicador anterior, sua periodicidade é anual, comprometendo o monitoramento e acompanhamento pontual da evolução das ações executadas para a tomada de decisões e, por consequência, a análise dos atributos de Confiabilidade de Métrica (Confiabilidade), Sensibilidade (Validade) e Utilidade (Qualidade).

As metas foram consideradas: Realísticas (tendo em vista a expectativa para a conclusão do projeto em dois anos com o atingimento de 100% ao final do quadriênio), Exequíveis (poderão ser atingidas apenas pelo fato de serem finalizados os dois projetos correspondentes à remoção de resíduos de demolições no Parque Estadual Serra do Mar) e Não Desafiadoras (as premissas adotadas não levam em conta a possibilidade de melhoria na qualidade das unidades ou da eficiência na aplicação dos recursos, já que se referem apenas à conclusão de dois projetos remanescentes do Programa Serra do Mar, sem expectativas de continuidade, executando o saldo de recursos decorrentes de rendimentos anteriores do convênio BID).

Resumo da análise do indicador:

Requisitos	Atributo	Questionamento	Análise
> ali da de	Representatividade	O indicador está claramente alinhado aos objetivos da política,	Sim

Requisitos	Atributo	Questionamento	Análise
		plano ou programa?	
		O indicador representa adequadamente os produtos principais da intervenção governamental advindos da programação, representando a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado?	Sim
		Sendo um indicador PPA, ele cumpre a função de qualificar bens ou serviços a serem entregues?	Não
		O indicador tem um objetivo claramente definido, identificando se pretende ampliar, manter ou reduzir o nível atual?	Sim
	Sensibilidade	O indicador é capaz de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas?	Não
	Valor de referência	O indicador possui patamar quantitativo ou qualitativo, apurados em momento anterior ao período de sua vigência, que serve de referência para os valores que se pretende alcançar?	Não
		O indicador possui índice de chegada para o final do período avaliativo?	Sim
	Comparabilidade	O indicador é permanente de modo a possibilitar o desenho de uma série histórica?	Não aplicável
Qualidade	Mensurabilidade	Os dados a serem utilizados para apuração do indicador estão disponíveis na periodicidade necessária para seu cálculo?	Prejudicada (projeto não iniciado)
	Tempestividade	Os resultados dos indicadores são informados em tempo hábil para contribuir na tomada de decisão?	Sim
	Utilidade	Os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões?	Não
	Compreensão	O indicador é de fácil compreensão pelos potenciais usuários da informação?	Não
	Acessibilidade	O indicador é de fácil obtenção pelos potenciais usuários da informação?	Não
Confiabilidade	Confiabilidade dos dados e controles internos (Observação)	O conhecimento para levantamento dos dados e apuração do indicador é compartilhado entre pessoas do órgão?	Prejudicada (projeto não iniciado)
		São realizadas verificações e/ou checagens no processo de produção dos dados?	Prejudicada (projeto não iniciado)
		Existe algum tipo de tratamento para os problemas identificados no processo de produção dos dados?	Prejudicada (projeto não iniciado)
		Os dados são armazenados em uma base de dados organizada e segura?	Prejudicada (projeto não iniciado)

Requisitos	Atributo	Questionamento	Análise
	Confiabilidade de métrica	Os valores utilizados para cálculo estão em conformidade com os termos da fórmula explicitados na Descrição das Variáveis?	Prejudicada (projeto não iniciado)
		As variáveis e forma de cálculo do indicador são completas, claras, precisas e sem ambiguidade?	Sim
		Os dados utilizados para cálculo do indicador podem ser considerados medidas adequadas daquilo que se pretende medir?	Prejudicada (projeto não iniciado)
		A periodicidade definida para apuração do indicador é adequada?	Não
		As formas de totalização dos resultados parciais para apuração do resultado anual e ao final do PPA são adequadas?	Sim
		São realizados procedimentos sistemáticos de checagem/verificação do cálculo do indicador?	Prejudicada (projeto não iniciado)
		Os dados relativos ao cálculo do indicador estão disponíveis na fonte primária indicada?	Prejudicada (projeto não iniciado)
		O resultado apresentado para o indicador, no SimPPA, é igual ao obtido após o recálculo?	Prejudicada (projeto não iniciado)
		O resultado (memória de cálculo) apresentado pelo órgão é igual às informações disponibilizadas no SimPPA?	Prejudicada (projeto não iniciado)

Atributo	Questionamento	Análise
Realística	A meta foi elaborada a partir de premissas e critérios coerentes e consistentes, levando em conta o contexto econômico em que está inserido e as limitações orçamentárias existentes?	Sim
Desafiadora	A meta encoraja os responsáveis por alcançá-la a efetuarem melhorias na política, plano ou programa, bem como em seus sistemas, sem deixar de ser exequível?	Não
Exequível	A meta estabelecida para a política, plano ou programa é passível de ser atingida?	Sim

Questionamento	Análise
As metas definidas para os anos de 2020 e 2021 foram alcançadas conforme previsto?	Não
Foram apresentadas justificativas no caso de não atingimento da meta? E em caso de super atingimento (resultado acima de 30% da meta definida)?	Sim
É esperado o atingimento da meta estabelecida no PPA?	Sim



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



No que pertine à ação orçamentária 2311 – Apoio à Investigação e Remediação de Áreas Contaminadas, foram verificados os indicadores 1268 – Número dos Projetos Financiados pelo FEPRAC e 3142 – Número de Áreas Investigadas e Reabilitadas.

Sobre o indicador LOA 1268 – Número dos Projetos Financiados pelo FEPRAC, foi verificado que na apuração realizada em 2020 considerou-se como "projeto avaliado e financiado" aquele que foi deliberado e aprovado pelo Conselho de Orientação do FEPRAC em 25-08-20, sem terem sido concluídas as demais etapas necessárias à liberação dos recursos (aprovação do agente técnico e a celebração do contrato com o agente financeiro), de modo que em 2020, no entender da Fiscalização, a quantidade de projetos financiados foi zero e não um, como constou do SimPPA. Ademais, o resultado medido em 2020 apresentou uma significativa distorção temporal, visto que em 25-11-21, data de envio da informação, tal processo ainda não havia sido concluído. Tais situações resultaram em avaliação negativa sobre o atributo de Confiabilidade de Métrica.

Destacou que a variável de apuração do indicador é descrita no Sistema EPA como "projetos avaliados e financiados", enquanto sua nomenclatura utiliza apenas "projetos financiados", podendo gerar dúvidas sobre seu significado, pois mesmo projetos que não são aprovados passam por avaliação, impactando negativamente o mencionado atributo de Confiabilidade de Métrica.

O indicador é apurado com frequência anual, podendo comprometer o acompanhamento da sua evolução para a tomada de decisões e correções de rumo, contrariando a diretriz estabelecida no Manual para Elaboração dos Programas do PPA 2020-2023 que determina apuração no mínimo mensal e no máximo semestral. Como consequência, avaliou-se negativamente os atributos de Confiabilidade de Métrica (Confiabilidade) e Sensibilidade (Validade).



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Quanto à qualidade de informação constatou que o PPA 2020-2023 indicou como "não disponível" o "Valor Mais Recente", embora fosse conhecida a informação de que até a data da elaboração dos indicadores e metas nenhum projeto havia sido avaliado ou financiado pelo FEPRAC.

Notou que no campo "Descrição do Indicador" do Sistema EPA não foi informado seu objetivo de ampliar, manter ou reduzir o seu valor atual, como estabelece mencionado Manual, implicando na avaliação negativa quanto à Representatividade (Validade) do indicador.

No quesito Acessibilidade (Qualidade), o problema se apresentou na forma de divulgação adotada, que poderá apresentar dificuldades quando o fundo começar a deliberar e conceder financiamento aos projetos, uma vez que a exposição do resultado é feita através de notícia ou publicação da ata de reunião do Conselho de Orientação, sendo necessário primeiro identificar notícias relacionadas ao fundo e ao financiamento de projetos no site da CETESB ou nas atas do FEPRAC para, em seguida, buscar nestas fontes a quantidade de projetos financiados.

Quanto às metas definidas, foram consideradas: Desafiadoras (pois, para serem atingidas seria necessária a regulamentação do funcionamento do fundo, criado desde 2009, a criação de um processo para avaliação dos projetos e liberação de recursos e o enfrentamento da escassez de verbas) e Não Exequíveis (pelos desafios ora apresentados e pelo período já decorrido). A análise sobre a Realística restou prejudicada pela não obtenção de evidências que permitissem avaliar se as premissas e critérios utilizados para a definição das metas eram coerentes e consistentes.

Referente aos resultados, não foram atingidos em 2020 (foi considerado apenas um projeto financiado, ficando abaixo dos dois estabelecidos na meta, além do fato de o Regimento Interno do fundo ter sido aprovado apenas em agosto/20) nem em 2021 (pelo não financiamento ou deliberação de nenhum novo projeto em razão da falta de recursos).

Resumos da análise do indicador:

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise
Validade	Representatividade	O indicador está claramente alinhado aos objetivos da política, plano ou programa?	Sim
		O indicador representa adequadamente os produtos principais da intervenção governamental advindos da programação, representando a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado?	Sim
		Sendo um indicador PPA, ele cumpre a função de qualificar bens ou serviços a serem entregues? / Sendo um indicador LOA, ele cumpre a função de representar a quantidade de bens ou serviços a serem entregues?	Sim
		O indicador tem um objetivo claramente definido, identificando se pretende ampliar, manter ou reduzir o nível atual?	Não
	Sensibilidade	O indicador é capaz de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas?	Não
	Valor de referência	O indicador possui patamar quantitativo ou qualitativo, apurados em momento anterior ao período de sua vigência, que serve de referência para os valores que se pretende alcançar?	Não
		O indicador possui índice de chegada para o final do período avaliativo?	Sim
Comparabilidade	O indicador é permanente de modo a possibilitar o desenho de uma série histórica?	Sim	
Qualidade	Mensurabilidade	Os dados a serem utilizados para apuração do indicador estão disponíveis na periodicidade necessária para seu cálculo?	Prejudicada (procedimento novo)
	Tempestividade	Os resultados dos indicadores são informados em tempo hábil para contribuir na tomada de decisão?	Sim
	Utilidade	Os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões?	Prejudicada (o indicador só foi apurado uma única vez)
	Compreensão	O indicador é de fácil compreensão pelos potenciais usuários da informação?	Sim
	Acessibilidade	O indicador é de fácil obtenção pelos potenciais usuários da informação?	Não
Confiabilidade	Confiabilidade dos dados e controles internos (Observação)	O conhecimento para levantamento dos dados e apuração do indicador é compartilhado entre pessoas do órgão?	Sim
		Existe algum tipo de tratamento para os problemas identificados no processo de produção dos dados?	Não

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise
		Os dados são armazenados em uma base de dados organizada e segura?	Sim
	Confiabilidade de métrica	Os valores utilizados para cálculo estão em conformidade com os termos da fórmula explicitados na Descrição das Variáveis?	Não
		As variáveis e forma de cálculo do indicador são completas, claras, precisas e sem ambiguidade?	Não
		Os dados utilizados para cálculo do indicador podem ser considerados medidas adequadas daquilo que se pretende medir?	Não
		A periodicidade definida para apuração do indicador é adequada?	Não
		As formas de totalização dos resultados parciais para apuração do resultado anual e ao final do PPA são adequadas?	Sim
		São realizados procedimentos sistemáticos de checagem/verificação do cálculo do indicador?	Prejudicada (só houve uma única apuração)
		Os dados relativos ao cálculo do indicador estão disponíveis na fonte primária indicada?	Prejudicada (documentos não encaminhados)
		O resultado apresentado para o indicador, no SimPPA, é igual ao obtido após o recálculo?	Não
		O resultado (memória de cálculo) apresentado pelo órgão é igual às informações disponibilizadas no SimPPA?	Sim

Atributo	Questionamento	Análise
Realística	A meta foi elaborada a partir de premissas e critérios coerentes e consistentes, levando em conta o contexto econômico em que está inserido e as limitações orçamentárias existentes?	Prejudicada (informações não encaminhadas)
Desafiadora	A meta encoraja os responsáveis por alcançá-la a efetuarem melhorias na política, plano ou programa, bem como em seus sistemas, sem deixar de ser exequível?	Sim
Exequível	A meta estabelecida para a política, plano ou programa é passível de ser atingida?	Não

Questionamento	Análise
As metas definidas para os anos de 2020 e 2021 foram alcançadas conforme previsto?	Não
Foram apresentadas justificativas no caso de não atingimento da meta?	Sim



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Questionamento	Análise
É esperado o atingimento da meta estabelecida no PPA?	Não

A avaliação do indicador PPA 3142 - Número de Áreas Investigadas e Reabilitadas indicou que o nome adotado sugere incorretamente a quantificação das áreas investigadas e posteriormente reabilitadas com recursos do fundo, resultando em avaliação negativa dos atributos Compreensão (Qualidade) e Confiabilidade de Métrica.

A Fiscalização notou certa incompletude no campo Critério de Mensuração do Sistema EPA, ante a ausência de qualquer explicação sobre a apuração das áreas investigadas, sendo que a manifestação favorável da CETESB – após a conclusão do procedimento de “Investigação Detalhada” – deveria constar deste campo.

O indicador também é apurado apenas anualmente e em descompasso com a periodicidade das deliberações do Conselho de Orientação do FEPRAC, comprometendo o acompanhamento da evolução da ação e em descompasso com a diretriz estabelecida no Manual para Elaboração dos Programas do PPA 2020-2023.

Em relação às metas, foram consideradas: Desafiadoras (para seu atingimento seriam necessárias a regulamentação do funcionamento do fundo, a criação de um processo para avaliação dos projetos e a superação da escassez de recursos) e Não Exequíveis (pelos desafios ora apresentados e pelo período já decorrido). A análise sobre o atributo da Realística foi prejudicada pela não obtenção de evidências que permitissem avaliar se as premissas e critérios utilizados para a definição das metas eram coerentes e consistentes.

Quanto aos resultados, não havia meta estabelecida para 2020 e em 2021, devido à realocação de recursos visando ao enfrentamento da pandemia, nenhum projeto financiado pelo fundo foi concluído e nenhuma área foi investigada ou reabilitada.

Resumos da análise do indicador:

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise
Validade	Representatividade	O indicador está claramente alinhado aos objetivos da política, plano ou programa?	Sim
		O indicador representa adequadamente os produtos principais da intervenção governamental advindos da programação, representando a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado?	Sim
		Sendo um indicador PPA, ele cumpre a função de qualificar bens ou serviços a serem entregues?	Sim
		O indicador tem um objetivo claramente definido, identificando se pretende ampliar, manter ou reduzir o nível atual?	Não
	Sensibilidade	O indicador é capaz de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas?	Não
	Valor de referência	O indicador possui patamar quantitativo ou qualitativo, apurados em momento anterior ao período de sua vigência, que serve de referência para os valores que se pretende alcançar?	Não
		O indicador possui índice de chegada para o final do período avaliativo?	Sim
Comparabilidade	O indicador é permanente de modo a possibilitar o desenho de uma série histórica?	Prejudicada (indicador novo)	
Qualidade	Mensurabilidade	Os dados a serem utilizados para apuração do indicador estão disponíveis na periodicidade necessária para seu cálculo?	Prejudicada (ainda não houve área investigada ou reabilitada com recursos do FEPRAC)
	Tempestividade	Os resultados dos indicadores são informados em tempo hábil para contribuir na tomada de decisão?	Prejudicada (ainda não houve área investigada ou reabilitada com recursos do FEPRAC)
	Utilidade	Os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões?	Prejudicada (ainda não houve área investigada ou reabilitada com recursos do FEPRAC)
	Compreensão	O indicador é de fácil compreensão pelos potenciais usuários da informação?	Não
	Acessibilidade	O indicador é de fácil obtenção pelos potenciais usuários da informação?	Prejudicada (ainda não houve área investigada ou reabilitada com recursos do FEPRAC)

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise
Confiabilidade	Confiabilidade dos dados e controles internos (Observação)	O conhecimento para levantamento dos dados e apuração do indicador é compartilhado entre pessoas do órgão?	Prejudicada (ainda não houve área investigada ou reabilitada com recursos do FEPRAC)
		Existe algum tipo de tratamento para os problemas identificados no processo de produção dos dados?	Prejudicada (ainda não houve área investigada ou reabilitada com recursos do FEPRAC)
		Os dados são armazenados em uma base de dados organizada e segura?	Prejudicada (ainda não houve área investigada ou reabilitada com recursos do FEPRAC)
	Confiabilidade de métrica	Os valores utilizados para cálculo estão em conformidade com os termos da fórmula explicitados na Descrição das Variáveis?	Prejudicada (ainda não houve área investigada ou reabilitada com recursos do FEPRAC)
		As variáveis e forma de cálculo do indicador são completas, claras, precisas e sem ambiguidade?	Não
		Os dados utilizados para cálculo do indicador podem ser considerados medidas adequadas daquilo que se pretende medir?	Sim
		A periodicidade definida para apuração do indicador é adequada?	Não
		As formas de totalização dos resultados parciais para apuração do resultado anual e ao final do PPA são adequadas?	Sim
		São realizados procedimentos sistemáticos de checagem/verificação do cálculo do indicador?	Prejudicada (ainda não houve área investigada ou reabilitada com recursos do FEPRAC)
		Os dados relativos ao cálculo do indicador estão disponíveis na fonte primária indicada?	Prejudicada (ainda não houve área investigada ou reabilitada com recursos do FEPRAC)

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise
		O resultado apresentado para o indicador, no SimPPA, é igual ao obtido após o recálculo?	Prejudicada (ainda não houve área investigada ou reabilitada com recursos do FEPRAC)
		O resultado (memória de cálculo) apresentado pelo órgão é igual às informações disponibilizadas no SimPPA?	Prejudicada (ainda não houve área investigada ou reabilitada com recursos do FEPRAC)

Atributos	Questionamentos	Análise
Realística	A meta foi elaborada a partir de premissas e critérios coerentes e consistentes, levando em conta o contexto econômico em que está inserido e as limitações orçamentárias existentes?	Prejudicada (informações não encaminhadas)
Desafiadora	A meta encoraja os responsáveis por alcançá-la a efetuarem melhorias na política, plano ou programa, bem como em seus sistemas, sem deixar de ser exequível?	Sim
Exequível	A meta estabelecida para a política, plano ou programa é passível de ser atingida?	Não

Questionamento	Análise
As metas definidas para os anos de 2020 e 2021 foram alcançadas conforme previsto?	Não foi estabelecida meta para 2020 e em 2021 a meta não foi alcançada
Foram apresentadas justificativas no caso de não atingimento da meta?	Sim
É esperado o atingimento da meta estabelecida no PPA?	Não

No que pertine à ação orçamentária 2355 – Novo Rio Pinheiros, foram observados os indicadores 806 – Quantidade de Material Retirado e 3848 – Percentual de Implantação de Parque e Estruturas de Mobilidade.

Acerca do indicador LOA 806 – Quantidade de Material Retirado, a Fiscalização observou sua difícil compreensão (atributo relacionado à Qualidade), visto que na sua estrutura há divergência de informações, ora sugerindo a medição da remoção de vegetação e detritos flutuantes, ora o serviço de desassoreamento, implicando na avaliação negativa dos atributos de



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Representatividade e Confiabilidade de Métrica. Ademais, considerando que o indicador mensura somente o material retirado mediante o serviço de desassoreamento, carecem de ajustes sua especificação e sua redação.

Notou que, embora haja divulgação pública do volume desassoreado do Rio Pinheiros junto ao Painel de Monitoramento do site do Programa Novo Rio Pinheiros, as informações ali constantes divergem das registradas no SimPPA, culminando na avaliação negativa do atributo Acessibilidade (Qualidade).

No recálculo dos valores do indicador apurou algumas diferenças entre aqueles fornecidos pelos órgãos envolvidos (EMAE e DAEE) daqueles constantes do SimPPA. No caso dos valores reportados em 2020, quando a execução do serviço cabia à EMAE, houve divergência em todos os meses do ano, uma vez que no SimPPA foi reportado um volume constante de material retirado na ordem de 11.251m³ de janeiro/20 a julho/20, enquanto as informações prestadas pelo Órgão evidenciavam que o serviço só foi executado no período de janeiro a abril, tendo cada mês um volume diferente de material retirado e em nenhum deles os 11.251m³ reportados. Em 2021, com o serviço sendo realizado pelo DAEE, as divergências ocorreram nos meses de março e novembro. No primeiro caso foi informada incorretamente a quantidade de 15.082m³ de material retirado em vez de 15.802m³. No segundo, foi reportado no SimPPA 7.000m³ enquanto os controles e documentação do Órgão indicavam 25.653m³ de material retirado.

Quanto às metas, foram consideradas: Não Realísticas (não foram elaboradas a partir de premissas e critérios coerentes e consistentes, prevendo a retirada anual de 2.000.000m³ enquanto as premissas utilizadas indicavam o total de 500.000m³ de sedimentos do Canal Pinheiros, inclusive detritos flutuantes e o desaterro dos bota-foras) e Desafiadoras (visto que representam volumes a serem desassoreados acima do que foi realizado nos últimos anos). Não foi possível avaliar o atributo da Exequibilidade, pois, a meta revisada de 2023, necessária para o cálculo da meta do PPA, ainda não havia sido definida.

Os resultados apurados indicaram que a meta de 2020 não foi atingida (representando apenas 29,17% do estabelecido, justificado pela rescisão do contrato de manutenção, limpeza e desassoreamento do Rio Pinheiros celebrado entre a SIMA e a EMAE em maio de 2020, passando à responsabilidade do DAEE) e que a meta de 2021 foi superada em 22,5% (204.919m³ ante a previsão de 167.282m³).

Resumos da análise do indicador:

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise
Validade	Representatividade	O indicador está claramente alinhado aos objetivos da política, plano ou programa?	Sim
		O indicador representa adequadamente os produtos principais da intervenção governamental advindos da programação, representando a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado?	Não
		Sendo um indicador LOA, ele cumpre a função de representar a quantidade de bens ou serviços a serem entregues?	Sim
		O indicador tem um objetivo claramente definido, identificando se pretende ampliar, manter ou reduzir o nível atual?	Não
	Sensibilidade	O indicador é capaz de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas?	Sim
	Valor de referência	O indicador possui patamar quantitativo ou qualitativo, apurados em momento anterior ao período de sua vigência, que serve de referência para os valores que se pretende alcançar?	Sim
		O indicador possui índice de chegada para o final do período avaliativo?	Sim
	Comparabilidade	O indicador é permanente de modo a possibilitar o desenho de uma série histórica?	Sim
Qualidade	Mensurabilidade	Os dados a serem utilizados para apuração do indicador estão disponíveis na periodicidade necessária para seu cálculo?	Sim
	Tempestividade	Os resultados dos indicadores são informados em tempo hábil para contribuir na tomada de decisão?	Sim
	Utilidade	Os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões?	Sim
	Compreensão	O indicador é de fácil compreensão pelos potenciais usuários da informação?	Não
	Acessibilidade	O indicador é de fácil obtenção pelos potenciais usuários da informação?	Não
Confiabilidade	Confiabilidade dos dados e controles	O conhecimento para levantamento dos dados e apuração do indicador é compartilhado entre pessoas do órgão?	Sim

Requisitos	Atributos	Questionamento	Análise
	internos	Existe algum tipo de tratamento para os problemas identificados no processo de produção dos dados?	Sim
		Os dados são armazenados em uma base de dados organizada e segura?	Sim
	Confiabilidade métrica de	Os valores utilizados para cálculo estão em conformidade com os termos da fórmula explicitados na Descrição das Variáveis?	Não
		As variáveis e forma de cálculo do indicador são completas, claras, precisas e sem ambiguidade?	Não
		Os dados utilizados para cálculo do indicador podem ser considerados medidas adequadas daquilo que se pretende medir?	Sim
		A periodicidade definida para apuração do indicador é adequada?	Sim
		As formas de totalização dos resultados parciais para apuração do resultado anual e ao final do PPA são adequadas?	Sim
		São realizados procedimentos sistemáticos de checagem/verificação do cálculo do indicador?	Sim
		Os dados relativos ao cálculo do indicador estão disponíveis na fonte primária indicada?	Sim
		O resultado apresentado para o indicador, no SimPPA, é igual ao obtido após o recálculo?	Não
O resultado (memória de cálculo) apresentado pelo órgão é igual às informações disponibilizadas no SimPPA?	Não		

Atributos	Questionamento	Análise
Realística	A meta foi elaborada a partir de premissas e critérios coerentes e consistentes, levando em conta o contexto econômico em que está inserido e as limitações orçamentárias existentes?	Não
Desafiadora	A meta encoraja os responsáveis por alcançá-la a efetuarem melhorias na política, plano ou programa, bem como em seus sistemas, sem deixar de ser exequível?	Sim
Exequível	A meta estabelecida para a política, plano ou programa é passível de ser atingida?	Prejudicada (a meta revisada de 2023 ainda não foi definida)

Questionamento	Análise
As metas definidas para os anos de 2020 e 2021 foram alcançadas conforme previsto?	Não, em 2020
	Sim, em 2021



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Questionamento	Análise
Foram apresentadas justificativas no caso de não atingimento da meta?	Sim
É esperado o atingimento da meta estabelecida no PPA?	Prejudicada (a meta revisada de 2023 ainda não foi definida)

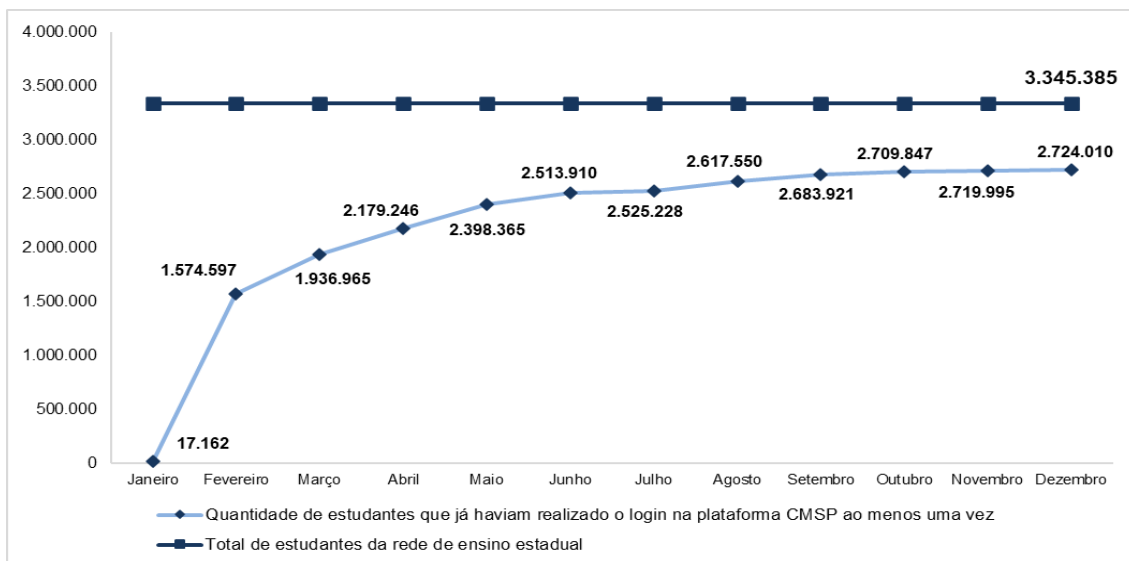
Por fim, quanto ao indicador PPA 3848 – Percentual de Implantação de Parque e Estruturas de Mobilidade, verificou que este nunca foi apurado e que não é aderente à forma de implantação do parque e das estruturas de mobilidade. Sua elaboração considerou que os três eixos que o compõem (ciclo-passarelas, parque linear e revitalização e modernização da Usina São Paulo) seriam realizados pelo orçamento da EMAE com conclusão prevista para 2022. Contudo, diante da mudança na forma de implantação, a execução dos eixos passou a ser realizada por entes privados ou pela Prefeitura do Município de São Paulo (no caso de uma parcela das ciclo-passarelas) passando a conclusão total do projeto para 2025, com a conclusão da última etapa de revitalização da Usina São Paulo. Apesar das mudanças na forma de execução do projeto ao longo da vigência do PPA em análise, não houve iniciativa por parte da SIMA de revisar e redefinir este indicador.

14.7 FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE AS MEDIDAS EMERGENCIAIS ADOTADAS PELA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DA COVID19, COM ÊNFASE NAS AÇÕES DE RECUPERAÇÃO DE APRENDIZAGEM (TC-022726.989.21):

Os trabalhos da Fiscalização objetivaram averiguar a atuação da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo em relação às medidas emergenciais adotadas durante o ano de 2021, considerando as restrições e as adaptações realizadas em decorrência da pandemia, para garantir o acesso à educação básica e a continuidade do processo educacional, verificando, também, a participação (ou frequência) e desempenho dos estudantes no ensino regular e o alcance dos principais programas implementados que visaram à recuperação de aprendizagem, inclusive quanto ao ensino híbrido –

materializado pelas atividades pedagógicas não presenciais, especialmente as videoaulas transmitidas pela plataforma Centro de Mídias de São Paulo (CMSP).

No que se refere ao ensino remoto foi constatado que, do total de 3.345.385 alunos da rede estadual de ensino (5044 escolas regulares¹⁷⁴), cerca de 2.525.228 se conectaram na plataforma em pelo menos uma ocasião até julho de 2021, ou seja, até o encerramento dos dois primeiros bimestres letivos, 820.157 estudantes (24,51%) ainda não haviam ingressado no CMSP em momento algum. Ao final do calendário escolar, poucas alterações puderam ser observadas, já que foi atingida a marca de 2.724.010 *logins* realizados por alunos distintos (primeiro acesso na plataforma), revelando que 621.375 educandos não tiveram nenhum contato com a principal fonte de videoaulas da SEDUC, consoante quadro que segue:



O mapeamento regional – por meio das Diretorias de Ensino – desses 2.724.010 estudantes que se conectaram ao menos uma vez na plataforma CMSP demonstrou que as DEs de Apiaí, Mirante de Paranapanema, São Vicente e Capital, por exemplo, apresentaram os resultados mais adversos, com uma variação entre 32,9% e 19,1% do total de estudantes que não se

¹⁷⁴ Não consideras as escolas indígenas, as classes penitenciárias, as escolas quilombolas, os centros de atendimento socioeducacional e os assentamentos rurais.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

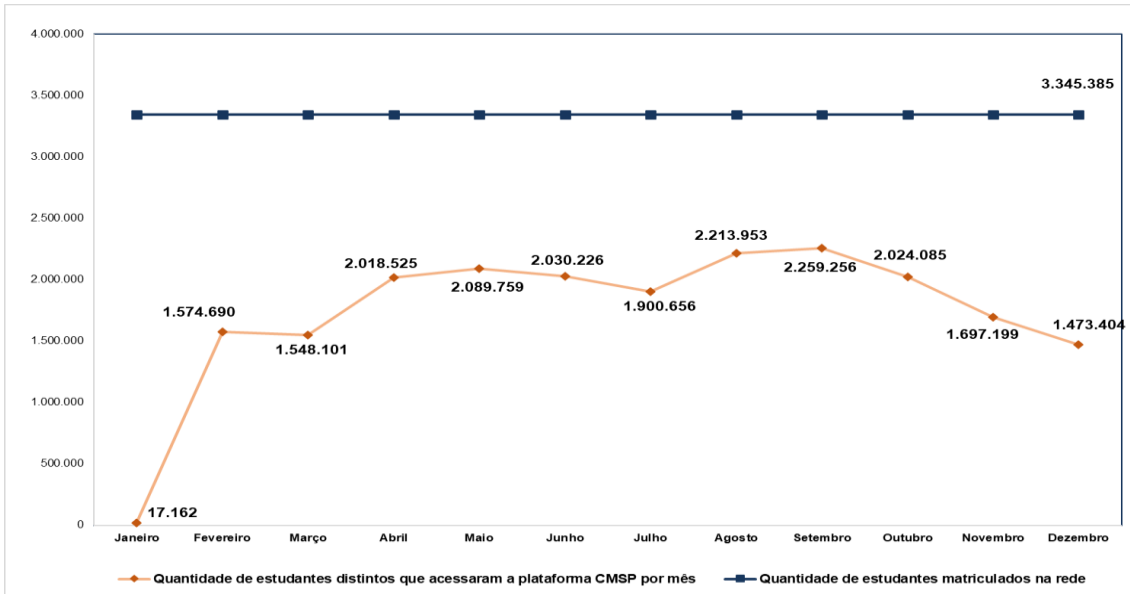


conectaram em nenhum momento através do primeiro *login* no Centro de Mídias. Observou-se que os menores engajamentos na plataforma se concentravam especialmente na região sul do Estado e na região metropolitana da capital. Outros pontos específicos, de baixa participação estudantil, foram observados na região leste. Ao se comparar com o mapa do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social 2010 (IPVS – Seade), constatou-se que regiões socialmente mais vulneráveis são coincidentes, não raras vezes, com as Diretorias de Ensino que apresentaram o menor engajamento de seus estudantes no Centro de Mídias.

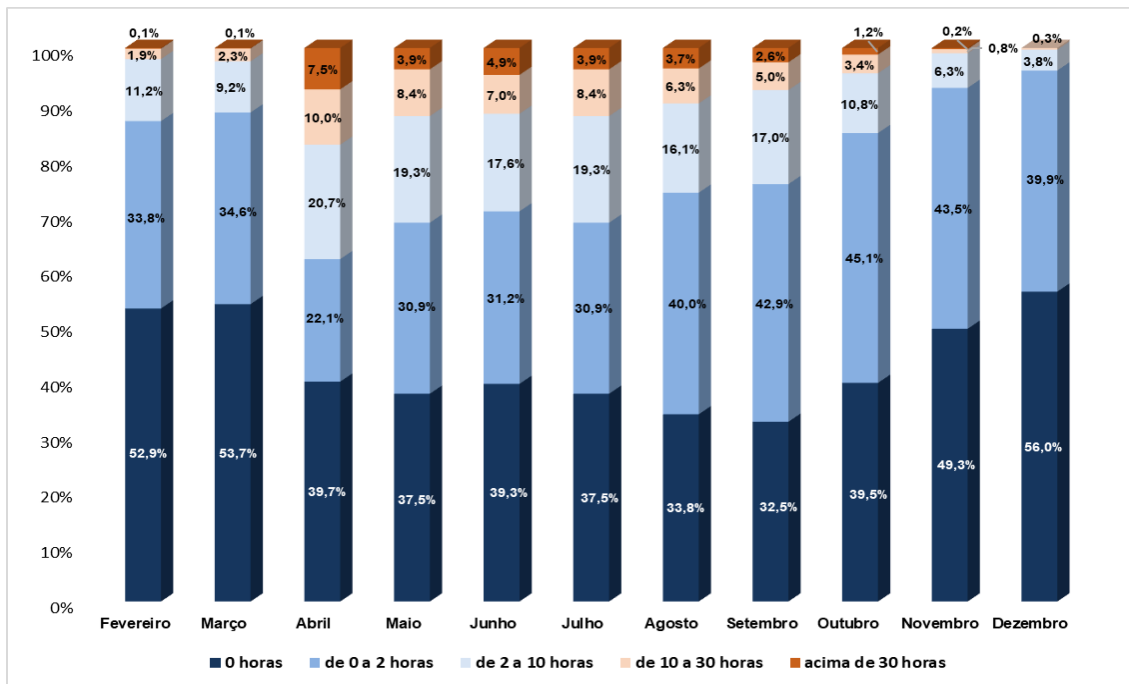
Outro aspecto relevante observado se referiu aos registros de acessos mensais pelos discentes na plataforma digital. Nos meses de fevereiro e março foram contabilizados respectivamente 1.574.690 e 1.548.101 estudantes distintos que acessaram o CMSP, significando que cerca de 1,75 milhão (52,3%) de estudantes não ingressaram na plataforma em pelo menos um dos dois primeiros meses letivos do ano. Nos demais – entre abril e outubro –, foi observada uma melhora na participação em relação à conexão na plataforma, variando entre 1.900.656 alunos em julho e 2.259.216 em setembro. Considerando este último mês – o auge de acessos catalogados no CMSP – ainda assim representou apenas dois terços (cerca 67,53%) de todos os alunos matriculados na rede estadual. Ou seja, no ápice dos registros de entrada na plataforma, 32,47% dos estudantes da rede não havia ingressado no aplicativo de videoaulas em nenhum momento daquele mês. Tal evolução pode ser observada no gráfico abaixo:



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Quando quantificadas as horas mensais em que os estudantes ingressantes na plataforma CMSP, fevereiro – primeiro mês letivo – registrou que, aproximadamente 86,7% dos alunos (2.903.087) da rede estadual ou não haviam se conectado em nenhum momento ou ingressaram tempo suficiente para assistir apenas um dia completo das videoaulas transmitidas, equivalentes a até 2 horas considerando o mês todo. O período de maior participação foi em abril, quando 38,14% (1.276.105 de estudantes) estiveram conectados por mais de 2 horas ao longo do mês, somados todos os ingressos na plataforma. Percebe-se, portanto, um engajamento discreto dos alunos nas atividades escolares não presenciais:



Quanto ao envolvimento dos alunos com as atividades remotas do CMSP, pesquisa realizada através da rede de streaming Youtube revelou como principais resultados que em abril apenas 4.749 discentes da 3ª série do Ensino Médio (1,27%) acompanharam as aulas remotas através do Youtube e que o auge de acessos à plataforma ocorreu em novembro, com a participação de apenas 12.310 alunos (3,29%) a cada vídeo publicado.

Analisados os dados referentes à “Ferramenta de Tarefas” da plataforma do Centro de Mídias, verificou-se que em todos os bimestres de 2021, mais de um terço do alunado não resolveu nenhuma atividade publicada posteriormente a cada videoaula (entre 34,09% e 48,28%), representando quantidades superiores a 1,1 milhão de estudantes. Daqueles que concluíram ao menos uma tarefa, cerca de 20% realizaram menos de 75% do total de tarefas atribuídas em cada um dos bimestres letivos. Tais resultados denotam que a maioria dos estudantes não alcançou a frequência mínima, quando avaliado o desenvolvimento das tarefas atribuídas ao final de cada aula (que asseguravam a frequência remota dos educandos). Portanto, levando em consideração

somente o ensino remoto, uma quantidade relevante de estudantes teria obstáculos para progressão de etapa no que se refere a sua frequência:

	1º Bimestre		2º Bimestre		3º Bimestre		4º Bimestre	
	Quantidade de alunos	%	Quant. de alunos	%	Quant. de alunos	%	Quant. de alunos	%
0%	1.140.487	34,09%	1.199.552	35,86%	1.280.315	38,27%	1.638.445	48,98%
de 0% até 25%	333.827	9,98%	313.383	9,37%	289.755	8,66%	373.396	11,16%
de 25% até 50%	175.465	5,24%	207.926	6,22%	214.692	6,42%	218.282	6,52%
de 50% até 75%	131.071	3,92%	229.276	6,85%	277.218	8,29%	513.053	15,34%
de 75% até 99%	1.062.792	31,77%	681.590	20,37%	741.600	22,17%	578.380	17,29%
igual 100%	501.743	15,00%	713.658	21,33%	539.104	16,12%	23.444	0,70%
Total de que realizou <u>ao menos 01 tarefa</u>	2.204.898	65,91%	2.145.833	64,14%	2.064.685	61,72%	1.706.555	51,01%
Total de estudantes	3.345.385	100,00%	3.345.385	100,00%	3.345.385	100,00%	3.345.385	100,00%

A partir da análise da base de dados da SED, que engloba as anotações registradas no Diário de Classe Digital, considerando a frequência estudantil tanto no presencial quanto no remoto, foi demonstrado que parcela relevante de discentes – entre 7% e 9% – se ausentou em mais de um quarto da carga horária obrigatória, em pelo menos uma das duas disciplinas avaliadas (Língua Portuguesa e Matemática), significando que, aproximadamente, entre 217.000 e 279.000 estudantes não atingiram a assiduidade mínima de 75% da carga horária preconizada pela LDB:

	1º Bimestre		2º Bimestre		3º Bimestre		4º Bimestre	
	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática
Alunos com menos de 75% de presença registradas na SED	8,43%	8,60%	9,24%	9,48%	7,27%	7,55%	7,99%	9,04%
	ou	ou	ou	ou	ou	ou	ou	ou



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



	230.169	235.381	259.683	266.697	217.639	226.386	246.610	279.381
Frequência regular (acima de 75%)	91,57%	91,40%	90,76%	90,52%	92,73%	92,45%	92,01%	90,96%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Ainda sobre a frequência estudantil, a Fiscalização constatou que 193.226 alunos foram tardiamente registrados na plataforma – após 20 dias da data da efetivação da sua matrícula – sendo apurados casos de indevida categorização como N-COM (Não Comparecimento do Educando) o que, na prática, pode acarretar na inadequada elevação do percentual dos casos de ausência estudantil.

Outrossim, como última reflexão acerca do tema “frequência estudantil”, observou que o “Sistema de Monitoramento de Abandono Escolar” desenvolvido pela Seduc e de adesão voluntária pelas escolas da rede, apurou que em 2021, 239.758 alunos – cadastrados como ativos – se encontravam em situação de risco de abandono escolar, denotando a necessidade de adoção de medidas concretas pelo Órgão no acompanhamento dos casos.

Na perspectiva do desempenho estudantil, constatou que nos dois primeiros bimestres – período de maior restrição de acesso a escola e uso mais intenso do revezamento dos alunos – 607.791 e 656.381 estudantes, respectivamente, atingiram desempenho insatisfatório, entre zero e quatro pontos no boletim escolar (numa escala de 0 a 10) na disciplina “Língua Portuguesa”, equivalentes a 19,96% e 21,55% discentes com desempenho inferior à metade do rendimento possível (5 pontos). Nos dois últimos bimestres – quando flexibilizadas as regras de distanciamento social nas escolas – se constatou evolução no desempenho estudantil com redução dos números iniciais para 442.022 e 248.591 alunos com aproveitamento igual ou inferior a quatro, equivalentes a 14,89% e 8,14% dos alunos com desempenho inferior à metade do rendimento possível.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Em relação à matéria “Matemática” os números revelaram uma situação um pouco mais delicada representando, nos quatro bimestres de 2021, respectivamente, 623.465 (20,47%), 673.784 (22,13%), 466.937 (15,74%) e 279.977 (9,19%) estudantes que obtiveram notas iguais ou inferiores a quatro pontos.

Também foram avaliados os principais programas voltados ao reforço escolar, denominados: Programa de Recuperação e Aprofundamento – PRA, Projeto de Reforço e Recuperação – PRR, Programa Além da Escola – PAE e Projeto de Recuperação Intensiva – PRI, sob os aspectos “Recursos Didáticos”, “Formação”, “Acompanhamento” e “Avaliação”.

Quanto ao Programa de Recuperação e Aprofundamento – PRA, no quesito Recursos Didáticos, foi avaliado o material denominado Aprender Sempre, cujo questionário respondido por 592 docentes demonstrou que 488 deles (75,68%) utilizaram o recurso com regularidade no cotidiano escolar, três ou mais dias da semana, e 144 (24,32%) não aplicaram o material como instrumento pedagógico, sendo que destes, 99 (68,75%) alegaram que tal alternativa não havia sido disponibilizada. Na percepção dos professores quase a metade dos educandos (47,10%) encontrou alguma dificuldade em acessar o material. Ademais, quase um quarto dos docentes não conseguiu efetuar o controle da participação dos alunos na realização das atividades propostas e 20,98% daqueles que conseguiram avaliaram que menos da metade dos estudantes realizava tais atividades com assiduidade.

No quesito “Formação”, 12,67% dos entrevistados não acompanharam os processos de formação do PRA, pois, não eram destinados às disciplinas ou etapas de ensino ligadas à sua especialidade. Foi observado que 14,41% dos professores participaram das Aulas de Trabalho Pedagógico Coletivo – ATPCs através do Youtube porque o horário proposto conflitava diretamente com sua carga horária escolar. Quando considerados todos os vídeos publicados vinculados às formações do PRA, detectou-se que a média de visualização de cada vídeo girou em torno de 1.551 espectadores diante



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



dos 205.850 docentes em toda a rede estadual, significando que a média de visualizações de cada vídeo publicado para formação de professores do PRA alcançou apenas 0,75% de educadores do sistema de ensino.

Sobre o “Acompanhamento” do “Projeto de Acompanhamento Pedagógico Formativo”, constatou que 147 escolas não contavam com um Professor Coordenador – PC exercendo suas funções e que existiam mais de 21% de vagas ociosas para o cargo de Professor Coordenador do Núcleo Pedagógico – PCNP, equivalentes a mais de 379 vagas em aberto. Quanto à função de Supervisor de Ensino nas Diretorias Regionais, 15% das vagas estavam em aberto (lacuna de 231 cargos) e em relação à função de Professor Coordenador de Agrupamento Escolar – PCAE havia 91 vagas ociosas (12,69%), podendo significar que 455 escolas do Estado deixaram de contar com o apoio de tal profissional no desenvolvimento efetivo do Projeto de Acompanhamento Pedagógico Formativo.

Quanto à frente “Avaliação” a Fiscalização apurou que mais de um quarto dos estudantes deixou de participar da ADE¹⁷⁵ (Avaliação Diagnóstica de Entrada, nas disciplinas “Língua Portuguesa” e “Matemática”), primeira prova diagnóstica proposta no ano de 2021. No caso da AAP¹⁷⁶ (Avaliação de Aprendizagem em Processo), entre 44% e 45% dos matriculados na rede participaram nos dois primeiros bimestres de 2021, o que significa que mais de 1,7 milhão de discentes da rede não realizaram este tipo de avaliação. Nas tabelas que seguem é possível observar a variação dos percentuais de participação estudantil nas respectivas avaliações entre 2018 e 2021:

	ADE - Língua Portuguesa							
	2018	% de part.	2019	% de part.	2020	% de part.	2021	% de part.
Total de	2.867.348	90,43%	não houve		2.609.547	81,77%	2.345.665	74,33%

¹⁷⁵ Avaliação Diagnóstica de Entrada, aplicada no início do ano letivo objetivando diagnosticar as principais necessidades de aprendizagem dos estudantes, a partir da avaliação de seu conhecimento prévio.

¹⁷⁶ Avaliação de Aprendizagem em Processo, aplicada ao final de cada bimestre objetivando monitorar a evolução do aprendizado, auxiliando os professores na adoção de melhores estratégias pedagógicas à formação dos alunos.

estudantes	ADE – Matemática							
	2018	% de part.	2019	% de part.	2020	% de part.	2021	% de part.
Total de estudantes	2.822.994	89,03%	não houve		2.596.568	81,36%	2.330.737	73,85%

	Estudantes que a realizaram a AAP - Língua Portuguesa					
	2018					
	1° bim.	%	2° bim.	%	3° bim.	%
Total de estudantes	2.795.153	88,15	2.817.099	88,85	2.747.726	86,66
	2019					
	1° bim.	%	2° bim.	%	3° bim.	%
Total de estudantes	2.772.229	89,61	2.812.276	90,91	2.823.937	91,29
	2020					
	1° bim.	%	2° bim.	%	3° bim.	%
Total de estudantes	1.451.073	45,47	1.316.246	41,24	1.420.487	44,51
	2021					
	1° bim.	%	2° bim.	%	3° bim.	%
Total de estudantes	1.419.238	44,97	1.398.983	44,33	2.054.379	65,10

	Estudantes que a realizaram a AAP - Matemática					
	2018					
	1° bim.	%	2° bim.	%	3° bim.	%
Total de estudantes	2.768.771	87,32	2.786.868	87,89	2.719.443	85,77

	2019					
	1° bim.	%	2° bim.	%	3° bim.	%
Total	2.744.897	88,73	2.783.335	89,97	2.803.348	90,62
	2020					
	1° bim.	%	2° bim.	%	3° bim.	%
Total	1.428.039	44,75	1.295.796	40,60	1.434.345	44,94
	2021					
	1° bim.	%	2° bim.	%	3° bim.	%
Total	1.433.081	45,41	1.390.907	44,07	2.084.289	66,04

No tocante ao desempenho dos alunos dos anos finais e ensino médio, a performance geral variou entre 40% e 60% nas AAPs dos três bimestres de 2021, tanto para “Língua Portuguesa” quanto para “Matemática”.

Em relação aos desempenhos individuais, 31,86%, 33,21% e 41,24% dos estudantes obtiveram um desempenho classificado como “Baixo” ou “Muito Baixo” em “Língua Portuguesa” nos três primeiros bimestres e 35,55%, 44,05% e 54,95% dos educandos alcançaram um desempenho classificado como “Baixo” ou “Muito Baixo” em “Matemática”:

		LÍNGUA PORTUGUESA					
		1º Bim.		2º Bim.		3º Bim.	
Quantidade de estudantes por desempenho (%)	Muito baixo (%)	166.781	11,75%	174.922	12,15%	304.239	14,60%
	Baixo (%)	285.381	20,11%	303.161	21,06%	555.238	26,64%
	Médio (%)	376.264	26,51%	357.918	24,86%	558.581	26,80%
	Alto (%)	590.812	41,63%	603.473	41,92%	666.231	31,96%
TOTAL		1.419.238	100,00%	1.439.474	100,00%	2.084.289	100,00%
		MATEMÁTICA					
		1º Bim.		2º Bim.		3º Bim.	
Quantidade de estudantes por desempenho (%)	Muito baixo (%)	179.111	12,50%	216.960	15,17%	417.037	20,30%
	Baixo (%)	330.282	23,05%	413.093	28,88%	711.932	34,65%

	Médio (%)	376.421	26,27%	387.442	27,09%	486.801	23,70%
	Alto (%)	547.267	38,19%	412.720	28,86%	438.609	21,35%
TOTAL		1.433.081	100,00%	1.430.215	100,00%	2.054.379	100,00%

Sobre o momento ou intervalo em que o estudante realizou a AAP, cerca de 30% dos alunos que participaram da prova a fizeram posteriormente ao encerramento do primeiro bimestre. Ou seja, aproximadamente 429 mil alunos concluíram a primeira avaliação de aprendizagem do ano no decurso do segundo bimestre letivo. Na terceira AAP do ano de 2021, os números alcançaram 230 mil alunos que realizaram as provas após o encerramento do bimestre. Tais fatores podem denotar que tal ferramenta de avaliação, dadas as intempestividades na aplicação das provas, pode não estar cumprindo com seu intento de auxiliar na identificação e correção de lacunas no aprendizado dos educandos.

Quando questionado aos professores se tiveram acesso aos resultados obtidos (devolutivas) de cada um dos estudantes, 32,43% dos docentes tiveram apenas acesso parcial das avaliações formativas, enquanto 17,40% sequer tomou conhecimento do desempenho das turmas para as quais lecionavam.

No que concerne ao Projeto de Reforço e Recuperação – PRR, a Fiscalização verificou que tal ferramenta foi oferecida por poucas unidades escolares durante o ano letivo, não podendo ser considerada como uma iniciativa abrangente. No primeiro semestre 22,22% das Diretorias de Ensino (20 DEs), não possuía nenhuma escola cujo PRR houvesse sido instituído e apenas 12,22% das escolas vinculadas ofereciam o PRR. No segundo semestre, 14,44% das DEs ainda não contavam com escolas participando do PRR e somente 13,33% havia instituído o Projeto em mais de 50% das unidades sob sua supervisão. Também observou que o projeto foi direcionado especialmente para as disciplinas de “Matemática” e “Língua Portuguesa”, desassistindo os estudantes com dificuldades nas demais matérias – apenas



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

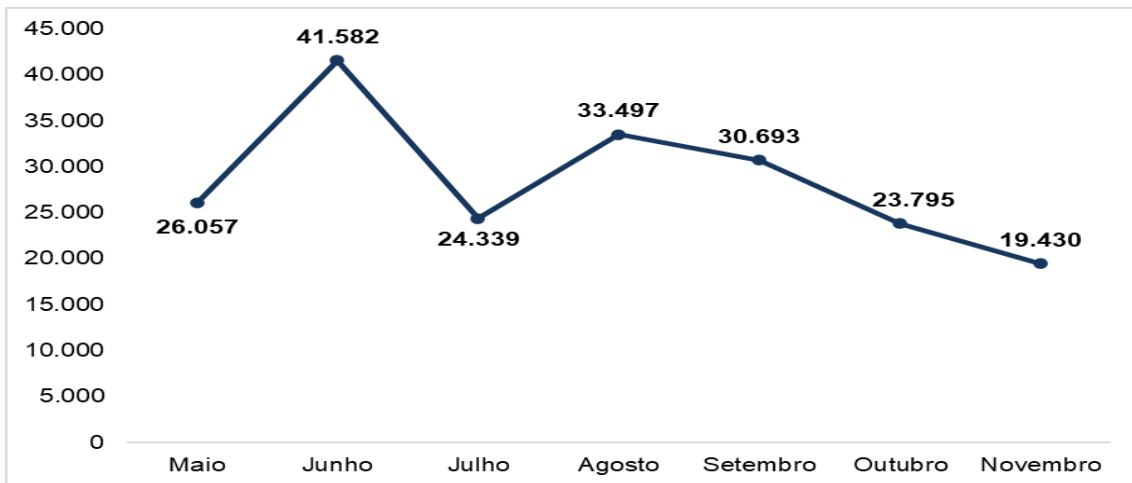


22% e 10% de todas as aulas atribuídas no PRR foram designadas para todas as outras matérias da base curricular, nos dois semestres, respectivamente. Ademais, das 5.097 escolas pertencentes às noventa diretorias avaliadas, somente 26% delas designaram professores específicos para atuação durante aulas regulares, ou seja, apenas 1.307 escolas da rede. Este número atingiu 29% no segundo semestre.

Em relação ao Programa Além da Escola¹⁷⁷, dos 500 mil chips disponibilizados aos estudantes, detectou que 241.425 chips estariam ociosos nas escolas e nas Diretorias de Ensino para retirada. Ainda assim, apesar de 206.107 estudantes terem retirado o chip de internet, apenas 75.966 participaram de ao menos um encontro com o professor no Canal entre maio e novembro de 2021. Observou que grande parte dos estabelecimentos de educação das Diretorias de Ensino sequer participou do programa, sendo que 36 DEs apresentaram percentuais superiores a 50% de escolas com alunos cadastrados, enquanto as outras 55 unidades regionais apresentaram números inferiores a 50%.

Quando verificados os acessos dos mencionados 75.966 alunos ao canal da “Turma do Além da Escola”, a maior participação ocorreu no mês de junho, com 41.582 estudantes, representando 54,73% dos matriculados no programa, encerrando em novembro com apenas 19.430 estudantes, consoante quadro que segue:

¹⁷⁷ O programa, implementado a partir de maio de 2021 e de adesão voluntária dos estudantes, é uma vertente do Projeto de Reforço e Recuperação e se caracteriza por aulas no contraturno escolar (monitoria de estudos) objetivando expandir a carga horária mediante o uso da tecnologia, através de um canal próprio na plataforma Centro de Mídias, acessado por meio de um cartão SIM específico (chip com dados móveis de internet) distribuído pela Seduc.



Quanto ao tempo de acesso, cerca de 72% dos estudantes participaram por menos de dois minutos no canal de sua turma. Entre aqueles que permaneceram entre “2 a 10 minutos” o número alcançou 15,41%. Isso significa que 87,45% dos alunos cadastrados no Além da Escola permaneceram, no máximo, 10 minutos no projeto através da plataforma CMSP.

Destarte, concluiu que aludido programa de reforço, quando avaliadas a abrangência e a capacidade de engajar os alunos, não atingiu os objetivos pretendidos, visto que um número reduzido de estudantes manifestou interesse em adquirir o chip de internet e um número ainda menor se cadastrou no programa.

Por fim, relativamente ao Projeto de Recuperação Intensiva – PRI¹⁷⁸, constatou que 14%, 12% e 8% das DEs avaliadas não tinham ao menos uma unidade escolar integrada o projeto, respectivamente, em janeiro e julho de 2021 e janeiro de 2022, denotando que sua implementação não foi difundida em todas as regiões do Estado. Em janeiro de 2021, apenas 21,84% das unidades escolares ofertaram o PRI, representando 1.113 escolas das 5.097 consideradas. Nos demais períodos avaliados houve um aumento

¹⁷⁸ O PRI é uma prática pedagógica realizada pela Seduc ao longo dos anos, que visa a recuperação dos estudantes no período de férias escolares, ocorrendo, de forma presencial, aos finais de semestres e anos letivos. Em 2021, o projeto foi estabelecido em janeiro e julho.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



discreto na participação das escolas, alcançando 27,39% em julho/21 e 24,33% em janeiro/22. Outrossim, pouco mais de 50 mil estudantes compareceram ao projeto nas três datas-bases apreciadas, número considerado reduzido tomando-se como exemplo o fato de que nos dois primeiros bimestres, 623.465 e 673.784 estudantes obtiveram notas no boletim iguais ou inferiores a 4 pontos na disciplina Matemática.

14.8 FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A CAPACIDADE DE ATENDIMENTO E POPULAÇÃO CARCERÁRIA, EXPANSÃO DA OFERTA DE VAGAS, CUMPRIMENTO DAS METAS, APARATO TECNOLÓGICO, QUADRO DE PESSOAL, BEM COMO AÇÕES LIGADAS A RESSOCIALIZAÇÃO DOS PRESOS, EGRESSOS E SEUS FAMILIARES, ALÉM DE EFEITOS DECORRENTES DA PANDEMIA – TC-023432.989.21

Os trabalhos da Fiscalização objetivaram acompanhar as ações realizadas pela Secretaria da Administração Penitenciária, no que toca a capacidade de atendimento e população carcerária, expansão da oferta de vagas, cumprimento das metas, aparato tecnológico, quadro de pessoal, bem como ações ligadas à ressocialização dos presos, egressos e seus familiares. Adicionalmente, buscou apresentar os efeitos da calamidade pública decorrente da Pandemia pelo Coronavírus, sob os aspectos da situação dos custodiados e funcionários, e dos gastos realizados para o financiamento das ações de enfrentamento ao vírus.

Com relação à execução orçamentária, verificou que sua composição, a exemplo do que vem ocorrendo desde 2016, manteve a distribuição dos recursos em aproximadamente 98% à gestão da custódia (Programa 3813) e 2% às ações de reintegração social (Programa 3814), representando, este último, um gasto mensal efetivo de apenas R\$ 31,92 por preso em 2021, consoante quadro abaixo:

PROGRAMA	Total de presos em 30-12-21	Gasto total 2021	Gasto por preso	Gasto por preso	%
			Ano	Mensal	

PROGRAMA	Total de presos em 30-12-21	Gasto total 2021	Gasto por preso	Gasto por preso	%
Gestão da Custódia da População Penal	202.376	4.235.221.312,23	20.927,49	1.743,96	98,20%
Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e Familiares		77.520.147,95	383,05	31,92	1,80%
Total		4.312.741.460,18	21.310,54	1.775,88	100,00%

Por outro lado, de acordo com planilhas que seguem, a análise da decomposição dos valores dispendidos indicou a ausência de despesas com as ações de “Gestão compartilhada na operação de unidade penitenciária” e “Provisão de cursos de qualificação a presos do regime semiaberto”, que haviam sido previstas na LOA, porém não executadas em 2021. Igualmente, 66,45% dos recursos foram destinados à Atividade “Gestão Humana e Segurança da Custódia”, consistente, dentre outros, em despesas e encargos com pessoal:

Código Nome Programa	Código Nome Projeto Atividade	Liquidado até o Mês R\$	%
3813 - GESTAO DA CUSTODIA DA POPULACAO PENAL	2470 - EXPANSAO INFRAEST. CUSTODIA E REINTEGRACAO	31.757.560,00	0,75%
	6139 - GESTAO HUMANA E SEGURA DA CUSTODIA	2.814.227.321,17	66,45%
	6141 - PROV. SERVICOS NECESSIDADES MATERIAIS BÁSICAS	910.900.902,61	21,51%
	6142 - PROVISAO DE SERVICOS ATENCAO A SAUDE	131.854.035,92	3,11%
	6146 - SUPORTE ADMINISTRATIVO EM APOIO CUSTODIA E REINTEGRACAO	238.792.200,92	5,64%
	6167 - CONSERVACAO, MODERNIZACAO UPS/SEDES	78.712.951,63	1,86%
	6382 - SISTEMA DE INTELIGENCIA E SEGURANCA	24.841.272,10	0,59%
	9001 - CONTRIBUICAO PARA O REGIME PREVID.SERVIDORES	4.135.067,88	0,10%

Código Nome Programa	Código Nome Projeto Atividade	Liquidado até o Mês R\$	%
	TOTAL	4.235.221.312,23	100,00%

Código Nome Programa	Código Nome Projeto Atividade	Liquidado até o Mês R\$	%
3814 - GESTAO DE REINTEGRACAO SOCIAL DA POPULACAO PENAL	6140 - ASSISTENCIA AO EGRESSO E A FAMILIA	9.363.320,41	12,08%
	6143 - FORMACAO EDUCACIONAL E PROFISSIONAL	685.161,60	0,88%
	6144 - PROVISAO DE POSTOS DE TRABALHO	44.268.251,59	57,11%
	6145 - ASSISTENCIA LEGAL CUSTODIADOS APOIO REINTEGRACAO SOCIAL	753.884,92	0,97%
	6146 - SUPORTE ADMINISTRATIVO EM APOIO CUSTODIA E REINTEGRACAO	18.820.182,27	24,28%
	6147 - PROMOCAO APLICACAO PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS	3.561.707,67	4,59%
	6166 - PROMOCAO REINTEGRACAO SOCIAL CUSTODIADOS FAMILIARES	67.639,49	0,09%
	TOTAL	77.520.147,95	100,00%

No que diz respeito à taxa de ocupação, o Governo Estadual conta com 179 Unidades Prisionais, geridas pela SAP, com capacidade para atender um total de 150.901 presos, sendo que 02 UPs estão concluídas aguardando inauguração¹⁷⁹ e outras 03 estão em fase de construção, que juntas somam mais 4.115 vagas.

Unidades Prisionais em construção:

Unidade Prisional	Início de construção ou ampliação	Status da obra	Previsão de conclusão da obra	Capacidade de atendimento
Centro de Detenção Provisória Masculino Santa Cruz da Conceição	25.03.2015	96,10 % concluída	31/12/2022**	823

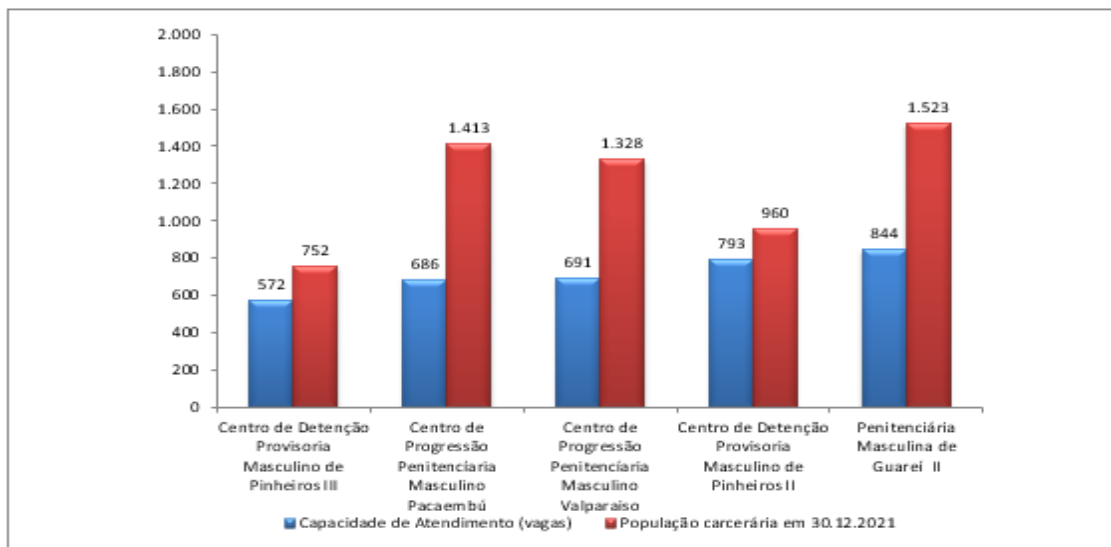
¹⁷⁹ Não obstante concluídas as obras das unidades de Gália I e Gália II, ambas pertencem ao projeto de Gestão Compartilhada com empresas privadas, cuja licitação ainda deverá ocorrer em 2022.

Centro de Detenção Provisória Masculino Aguai	30.06.2015	97,20% concluída	31/12/2022**	823
Centro de Detenção Provisória Masculino Gália I	25.03.2015	100,00% concluída	25/09/2019	823
Centro de Detenção Provisória Masculino Gália II	25.03.2015	100,00% concluída	25/09/2019	823
Unidade Prisional de Riversul	29.10.2019	52% concluída	11/09/2022	823
Total				4.115

Contudo, o déficit do sistema prisional em dezembro de 2021 já contabilizava 51.475 vagas, conforme se observa na tabela a seguir:

Capacidade de atendimento (vagas)	População carcerária em 30.12.2021	Déficit de vagas	% de déficit
150.901	202.376	51.475	34,11%

Desta feita, mesmo consideradas essas 4.115 novas vagas não disponibilizadas, o déficit ainda seria de 47.360 vagas. Ademais, constatou que algumas Unidades Prisionais abrigavam mais que o dobro de sua capacidade de atendimento e que houve aumento de 7,78% de presos em delegacias:





GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Ano	Presos nas Delegacias	%
2015	2.123	-
2016	1.878	-11,54%
2017	1.107	-41,05%
2018	1.962	77,24%
2019	1.542	-27,23%
2020	874	-43,32%
2021	942	7,78%

Destacou que o grande número de pessoas presas por crimes não violentos, a começar pela expressiva participação de crimes de tráfico de drogas e furto que juntas representam quase 50% dos crimes cometidos pelos homens e cerca de 64%, pelas mulheres.

Embora a realização do Censo Penitenciário não tenha podido ser concretizada por falta de recursos destinados a essa finalidade, foi possível constatar que a maior parte da população carcerária é jovem, tem baixa escolaridade e se declara parda ou preta, de acordo com as análises: (i) sexo: 96% são homens e 4% mulheres; (ii) grau de instrução: 1,63% são Analfabetos, 44% não têm ensino fundamental completo e 23% não concluíram o ensino médio; (iii) idade: 64% têm entre 18 e 35 anos; e (iv) etnia/cor: 60% de declaram pardos ou de etnia preta.

Em relação ao aparato tecnológico, verificou que 84%, ou seja, 150 das Unidades Prisionais não possuíam bloqueadores de sinal de aparelhos de telefonia móvel (celulares), a despeito de uma média mensal de 570 apreensões de aparelhos. Outrossim, em 2021 foram implantados mais dois aparelhos de Scanner Corporal (equipamento de segurança para inspeção corporal de visitantes), totalizando 196 aparelhos em operação.

No tocante ao quadro de pessoal, embora a SAP não tenha fornecido os dados, o levantamento efetuado pela Fiscalização demonstrou



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



que existe média de 9,2 presos para cada agente de custódia, ou seja, quase o dobro do recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), de um agente para cada 05 cinco presos.

Referente ao quadro de profissionais da saúde, foi possível constatar que embora a SAP tenha aumentado o número de convênios com Municípios, 12 UPs ainda não contavam com equipe mínima, conforme preconiza a Deliberação CIB-62/2012. Sobre esse aspecto, aliás, deve a Secretaria da Administração Penitenciária adotar providências no sentido de assegurar o atendimento médico adequado a toda sua população carcerária.

Do ponto de vista da ressocialização social constatou o enfraquecimento nos instrumentos viabilizadores de uma efetiva reintegração, pois, (i) somente cerca de 9% dos presos (18.971) participaram de alguma atividade relacionada à formação educacional ou profissional (educação formal e cursos profissionalizantes); (ii) a quantidade de postos de trabalho disponibilizados (41.317, dos quais 37.523 foram preenchidos em 2021) abrange pouco mais de 20% da população carcerária; e (iii) uma inexpressiva quantidade de egressos conseguiu colocação no mercado de trabalho por ações diretas da SAP (dos 114.518 egressos em 2021, apenas 513 informaram sua recolocação).

Quanto aos efeitos da pandemia no sistema prisional paulista, verificou: (i) aumento de 80,67% no número de pessoas presas por dívida alimentícia (215 pessoas em vista dos 119 registrados em 2020); e (ii) total de 10.402 presos postos em liberdade desde o início da pandemia, como medida preventiva ao avanço da COVID-19 (mais de 2/3 estavam em Centros de Detenção Provisória).

A coleta de dados acerca da identificação da contaminação pela COVID-19 e seus efeitos na população carcerária acusou que foram aplicados 242.837 testes (entre março/20 e dezembro/21), correspondendo a mais que o total da população carcerária existente, e que a taxa de contaminação dessa população foi de 7,5% (15.176 presos), havendo pelo menos um contaminado em 147 Unidades Prisionais, das quais 36 UPs registraram taxa de contaminação



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



superior à taxa estadual (9,55% em 31-12-21), sendo o pior cenário no Centro de Detenção Provisória “ASP Willians N. Benjamim” de PINHEIROS II com 85% de infectados.

Houve, no total, o registro de 44 mortes na população carcerária em 2021 (entre 21 e 79 anos), distribuídas em 31 Unidades Prisionais, sendo a maior incidência (06 óbitos) na Penitenciária "Dr. José Salgado"- TREMEMBÉ II. Por outro lado, foram realizados cerca de 32 mil atendimentos médicos (entre março/20 e dezembro/21) e vacinados 209.117 custodiados (2ª dose ou dose única).

Quanto à assistência jurídica, também no período de março/20 a dezembro/21, foram realizados cerca de 594 mil atendimentos por intermédio de videoconferência, viabilizados por meio de parcerias firmadas com o Tribunal de Justiça do Estado, a Defensoria Pública e OAB-SP.

De forma similar, as análises quanto à testagem, confirmação de contágio e eventual desdobramento resultante em morte no quadro de funcionários (entre março/20 e dezembro/21) demonstraram: (i) a aplicação de 25.516 testes abrangendo tanto servidores alocados em UPs quanto em Unidades Administrativas, resultando no total de 4.791 casos confirmados; (ii) a confirmação de 84 mortes em 2021 (contra 37 em 2020); (iii) a ocorrência de 4.787 afastamentos, com maior ocorrência em Penitenciárias; e (iv) a imunização, com 2ª dose ou dose única, de 26.167 servidores da Segurança, 3.029 da Atividade-meio e 1.260 profissionais da Saúde.

Finalmente, no que concerne aos gastos públicos para o enfrentamento da Covid-19, destacou que: (i) embora haja disponibilização dos dados de despesas em sítio oficial (Portal da Transparência Estadual), a utilização e/ou mera consulta pela sociedade em geral torna-se dificultosa por gerar arquivos demasiadamente extensos sem diferenciação por órgão; (ii) as despesas com materiais, equipamentos, serviços e insumos para prevenção e combate ao vírus representaram 0,08% (correspondente a R\$ 3.403.363,56) do total liquidado pela SAP em 2021, sendo que 40% das despesas não estão atreladas a Fontes Específicas, criadas para registro e identificação de



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



movimentações relacionadas às medidas de combate à Covid-19; e (iii) de março/20 a dezembro/21, foram distribuídas 10.013.005 de unidades de itens enquadrados como equipamentos de proteção individual (EPIs).

14.9 FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A EFETIVIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES PROFERIDAS NO RELATÓRIO DAS CONTAS DE 2016 À SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE, AO DAEE E À FUNDAÇÃO FLORESTAL – TC-024392.989.21:

As atividades da Fiscalização tiveram como objetivo a verificação do grau de atendimento e implementação das recomendações consignadas no voto das Contas do exercício 2016 (TC-005198.989.16), endereçadas à Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente – SIMA (à época Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos e Secretaria do Meio Ambiente), ao Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE e à Fundação para a Conservação e Produção Florestal (Fundação Florestal), quanto sua atuação na gestão dos recursos hídricos sob os aspectos das outorgas e cobranças pelo uso da água.

Inicialmente, destacou que das treze recomendações quatro foram implementadas, uma foi parcialmente implementada, duas estavam em implementação e seis não haviam sido implementadas.

Nesse sentido, entre aquelas concretizadas, salientou a evolução da implantação da cobrança pela utilização dos recursos hídricos em todas as 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHIs do Estado de São Paulo, com emissão de boleto e efetiva arrecadação, à exceção da UGRHI-03 – Litoral Norte que se encontra na última etapa de emissão de boleto, prevista para início de 2022. Também frisou a abertura de conta bancária específica para o recolhimento das multas pagas pelos usuários infratores e posterior transferência à conta específica do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO (Multas de Outorga).



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



A regulamentação do artigo 17 da Lei Estadual nº 12.183/05¹⁸⁰, a fim de garantir a aplicabilidade das sanções administrativas e financeiras no caso de não pagamento da cobrança pelo uso da água, se efetivou com a edição da Portaria DAEE nº 4.906, de 09-09-19, onde foram estabelecidas as condições e os procedimentos a serem adotados para cumprimento do disposto no inciso I do artigo 17 e no inciso II do artigo 18 da mencionada Lei, dispondo sobre a suspensão e revogação de outorgas de direito de uso de recursos hídricos em função do não pagamento da cobrança pela sua utilização.

Igualmente, verificou o atendimento do recomendado quanto ao cumprimento das metas estabelecidas no Progestão em relação à segurança de barragens e classificação apropriada do cadastro, segundo a categoria de risco e de dano potencial, em conformidade com os critérios estabelecidos no Anexo I da Portaria nº 3.907/15. Nesse sentido, destacou que até 2019, último ano de implementação do primeiro ciclo do programa, o Estado de São Paulo obteve bom desempenho nas cinco certificações pela Agência Nacional de Água – ANA, e recebeu os recursos financeiros proporcionalmente previstos em contrato. Não obstante, alertou que para o 2º ciclo do Progestão foi firmado novo ajuste com a Agência, estabelecendo cronograma de execução para cumprimento entre 2020 e 2024, visando à regulamentação da Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB no âmbito do Estado, com inserção dos dados das barragens no Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens – SNISB e no Relatório de Segurança de Barragens – RSB, ora pendentes de implementação.

Quanto à recomendação parcialmente implementada – relativa à inscrição em Dívida Ativa e no CADIN dos valores exigíveis pelo transcurso de prazo a fim de efetivar e recuperar a arrecadação da cobrança pelo uso de recursos hídricos – observou que apesar da edição da Deliberação COFEHIDRO nº 191, de 05-03-18 (estabelecendo diretrizes para regularização de débitos de usuários inadimplentes) e da

¹⁸⁰ Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo, os procedimentos para fixação dos seus limites, condicionantes e valores e dá outras providências



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



mencionada Portaria DAEE nº 4.906/19, que proporcionaram um efetivo incremento nas inscrições e recebimentos de débitos devidos pelos usuários, algumas das UGRHs ainda não aderiram completamente aos comandos previstos nestas normas, bem assim, não adotaram providências no sentido do aperfeiçoamento de suas bases de dados, especialmente quanto a inconsistências no cadastro de inadimplentes e no registro de valores a receber, de modo a permitir a apresentação de uma informação fidedigna dos controles e gestão financeira.

No que tange às recomendações em implementação, relativas ao aprimoramento do procedimento de concessão de outorgas e a conclusão da emissão das outorgas no prazo previsto na legislação, aferiu que foram realizadas ações no sentido de solucionar algumas das ocorrências anteriormente apontadas, como por exemplo, a implantação do Sistema de Outorga Eletrônica e o controle da situação dos processos físicos em cada Bacia. Porém, ressaltou a necessidade de providências com o intuito de dar celeridade aos processos em questão.

Nesse rumo, a análise das informações obtidas das Diretorias de Bacias Hidrográficas relacionadas aos seus processos físicos e eletrônicos – que ainda coexistem – revelou as seguintes impropriedades carentes de aperfeiçoamento:

No caso dos processos físicos: (i) ausência de coordenação das atividades por parte da Diretoria de Procedimentos e Outorgas e Fiscalização – DPO em relação às Diretorias de Bacia, uma vez que não existia um controle padronizado dos procedimentos de outorga, no que diz respeito à gestão de análise dos novos processos de concessão, dos registros de pendência, do indeferimento dos pedidos e do controle de estoque, conforme previsto na aludida Portaria; (ii) ausência de celeridade e adoção de providências quando da avaliação dos processos pelas entidades responsáveis; e (iii) existência de algumas Diretorias de Bacias que não possuíam o controle sobre as



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



informações, desconhecendo as quantidades de processos físicos em estoque aguardando análise, concedidas ou pendentes.

Relativamente aos processos eletrônicos: (i) inconsistências entre as quantidades de processos/requerimentos de concessão de outorga, analisados e pendentes nas Bacias do Médio Tietê, do Paraíba e Litoral Norte e do Turvo Grande; (ii) aumento gradual das solicitações e, conseqüentemente, das pendências desde a implantação do SOE; e (iii) ausência de celeridade e adoção de providências quando da avaliação dos processos pelas entidades responsáveis.

Por fim, acerca das recomendações não implementadas, passíveis de reiteração, constatou que não foi elaborado um plano de fiscalização integrando e aperfeiçoando as atividades fiscalizatórias das diversas Diretorias de Bacia; não foi desenvolvido um controle sobre as solicitações/demandas externas (Justiça, Ministério Público, Prefeituras, entre outros); não foi adotado um cadastro de postos de monitoramento quantitativo atualizado e fidedigno, que auxilie no controle gerencial dos recursos hídricos; não houve a regulamentação da cobrança para usuários rurais pela utilização dos recursos hídricos para todos os usos (não-consuntivos ou consuntivos); não foram criados códigos no SIGEO/SIAFEM a fim de habilitar a inscrição da dívida ativa detalhada por bacia; e ainda não foi implementada a contraprestação financeira pelo uso das águas nas unidades de conservação considerando a prestação de serviços ambientais, conforme regulamentado no artigo 47 da lei da lei Federal nº 9.985/00 e nos artigos 32 e 38 do Decreto nº 60.302/14 (SIGAP).

Destarte, o atendimento do quanto determinado nas contas do exercício de 2016 pode ser assim resumido:

Recomendação	Verificação
1 - Aprimore o processo de concessão de outorgas ou incremente o quadro de pessoal caso a implantação da outorga eletrônica não se mostrar suficiente para reduzir os prazos de análise e emissão de outorgas.	Em implementação

2 - Conclua as emissões de outorga no prazo limite de 120 dias previsto na Lei Estadual nº 10.177/98, art. 33, a fim de atender tempestivamente aos pedidos da população.	Em implementação
3 - Elabore um plano de fiscalização pelo DAEE que integre e aperfeiçoe as atividades fiscalizatórias das diversas diretorias de Bacia.	Não implementada
4 - Crie um controle interno sobre as solicitações/demandas externas (Justiça, Ministério Público, Prefeituras, entre outros).	Não implementada
5 - Adote um cadastro de postos de monitoramento quantitativo atualizado, fidedigno que auxilie no controle gerencial dos recursos hídricos.	Não implementada
6 - Cumpra as metas estabelecidas no "Progestão" em relação a segurança de barragens e classifique apropriadamente o cadastro, segundo a categoria de risco e de dano potencial, em conformidade com os critérios estabelecidos no Anexo I da Portaria nº 3.907/2015.	Implementada
7 - Regule a cobrança para usuários rurais pela utilização dos recursos hídricos para todos os usos, quais sejam, não-consuntivos ou consuntivos (incluindo irrigação), sem distinção de usuário.	Não implementada
8 - Implemente a cobrança pela utilização dos recursos hídricos para todos em todas as 22 UGRHs do Estado de São Paulo.	Implementada
9 - Implemente a contraprestação financeira pelo uso das águas nas unidades de conservação considerando a prestação de serviços ambientais, conforme regulamentado no artigo 47 da lei da lei Federal nº 9.985/00 e nos arts. 32 e art. 38 do Decreto nº 60.302/14 (SIGAP).	Não implementada
10 - Promova a inscrição em dívida ativa e no CADIN dos valores exigíveis pelo transcurso do prazo a fim de efetivar e recuperar a arrecadação da cobrança pelo uso de recursos hídricos.	Parcialmente Implementada
11 - Criem códigos no SIGEO/SIAFEM a fim de habilitar a inscrição da dívida ativa detalhada por bacia.	Não implementada
12 - Regule o artigo 17 da Lei nº 12.183/05 a fim de garantir a aplicabilidade das sanções administrativas e financeiras no caso de não pagamento da cobrança pelo uso da água.	Implementada
13 - Transfiram os recursos de infrações (multa) da legislação das águas para subconta do FEHIDRO, conforme art. 36, IX, da Lei nº 7.663/1991 c/c art. 22 do Decreto 41.258/1996 c/c art. 7º e 17 da Lei nº 12.183 de 29 de dezembro de 2005 c/c art. 21 do Decreto nº 50.667/2006.	Implementada



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



15 CONCLUSÃO – PARECER

Considerando que as contas do Estado, relativas ao exercício de 2021, foram prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador João Agripino da Costa Doria Júnior no prazo constitucional;

Considerando que o Balanço Geral do Estado, em suas quatro manifestações (Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e Demonstrativos das Variações Patrimoniais) está escriturado conforme os preceitos de contabilidade pública e expressam de modo fidedigno a posição orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e das empresas dependentes, na data de 31 de dezembro de 2021;

Considerando que a Diretoria de Contas do Governador analisou o Balanço Geral do Estado, no qual se integram os balanços e demonstrativos pertinentes ao orçamento fiscal, ao orçamento da seguridade social e ao orçamento de investimentos das empresas cujo capital social com direito a voto, em sua maioria, pertencia ao Estado;

Considerando que o relatório produzido a partir dessa análise evidencia, no geral, o respeito às normas constitucionais, legais e regulamentares que disciplinam a execução dos orçamentos públicos estaduais;

Considerando que a Procuradoria da Fazenda do Estado também se manifestou pela regularidade das contas em exame;

Considerando, ainda, o atendimento de parte das ressalvas e recomendações consignadas à margem do parecer emitido sobre as contas prestadas em 2020;

Considerando, enfim, que as impropriedades detectadas não constituem motivo que impeça a aprovação das contas do Estado, relativas ao último exercício fiscal encerrado, **VOTO** pela emissão de **PARECER**



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



FAVORÁVEL à sua aprovação, lembrando que a análise técnica antecedente, tanto quanto a emissão do parecer prévio propriamente dito, não interferem no exame posterior das prestações de contas dos administradores públicos estaduais e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública direta e indireta, sob a guarda de qualquer dos Poderes do Estado, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, conforme dispõe o inciso III, do artigo 2º, da Lei Complementar estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993, assim como não condicionam seu julgamento por esta Corte de Contas.

15.1 RESSALVAS

VOTO, ainda, para que os itens abaixo sejam objeto de **RESSALVAS**, alertando o Governo do Estado que a negligência das medidas especificadas a seguir, ou outras de efeitos equivalentes, poderá conduzir à emissão de parecer desfavorável:

1.1. Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde:

1.1.1. Utilize as 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.

1.1.2. Constitua o FUNDES como unidade gestora dos recursos, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012.

1.2. Renúncia de Receitas:

1.2.1. Adote estratégia estruturada de desenvolvimento econômico, garantindo a existência de processo de planejamento que insira as renúncias de receitas em um contexto maior de gestão de políticas públicas e de promoção da competitividade e fomento ao desenvolvimento econômico e social, relacionando as renúncias de receitas a outras ferramentas de fomento.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- 1.2.2.** Abstenha-se de conceder benefícios tributários sem a devida comprovação de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.
- 1.2.3.** Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam abarcados pelas rotinas de trabalho do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.
- 1.2.4.** Institua processos de trabalho normatizados para a realização de estudos que demonstrem a pertinência dos benefícios tributários cogitados, abrangendo não apenas análises e informações de natureza fiscal, sob responsabilidade da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também das relativas aos segmentos econômicos afetados, produzidas pelas áreas técnicas competentes, a fim de demonstrar a congruência entre a medida proposta e os resultados esperados.
- 1.2.5.** Institua processos de trabalho normatizados que produzam estudos periódicos sobre os benefícios tributários vigentes, demonstrando a conveniência de sua continuidade, modificação ou exclusão.
- 1.2.6.** Adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais concedidos, de modo a identificar os valores renunciados e os contribuintes beneficiados pela medida.
- 1.2.7.** Implemente, de fato, a totalidade das medidas previstas no Plano de Ação.
- 1.2.8.** Envolver os órgãos gestores das políticas públicas pertinentes ao setor econômico beneficiado, incluindo sua manifestação nos estudos de viabilidade técnica da renúncia, da efetividade e do impacto na política pública.
- 1.3. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:**
- 1.3.1.** Deixe de considerar, dentre as despesas aplicadas em MDE:
- 1.3.1.1.** as despesas com o Programa Bolsa do Povo, que reveste caráter predominantemente assistencial.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- 1.3.1.2. valores destinados ao PAINSP (Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo) empenhados, não liquidados e não pagos até janeiro do ano seguinte.
- 1.3.2. Certifique-se de que os valores repassados ao PDDE Paulista foram efetivamente aplicados pelas APMs em MDE, como condição para considerá-los dentre as despesas que compõem o limite de aplicação no ensino.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



15.2 RECOMENDAÇÕES:

1. Ao Governo do Estado:

1.1. Emendas e Demandas Parlamentares:

- 1.1.1. Faça constar nas LDOs a limitação de restos a pagar que podem ser considerados como cumprimento da execução orçamentária das emendas impositivas, conforme requeridos pela Constituição Estadual.
- 1.1.2. Demonstre a efetiva execução dos montantes integrais aprovados pelas LOAs (R\$ 994 milhões) ou comprove os respectivos impedimentos técnicos existentes, conforme critérios definidos pelos artigos 28 e 29, respectivamente, das LDOs de 2020 e 2021.
- 1.1.3. Implante controles capazes de atender, de forma completa, os ditames da Constituição Estadual e Leis de Diretrizes Orçamentárias, em especial, com a demonstração da execução orçamentária das emendas impositivas, por parlamentar e quanto à transparência de eventual parcela dos recursos que contém impedimento técnico.
- 1.1.4. Em relação às demandas parlamentares, implante mecanismo centralizador dos pleitos de recursos por parlamentares, independente da forma de entrada. Referido procedimento é essencial para garantir que os pleitos estão em acordo com a política pública e com programas e ações elencados pelo Poder Executivo.
- 1.1.5. Adote critérios objetivos e transparentes para distribuição de recursos a municípios e entidades privadas, incluindo como um dos eixos, a redução das diferenças regionais.
- 1.1.6. Dê transparência aos recursos aprovados para demandas parlamentares, além das emendas impositivas.
- 1.2. **Aplicação no Ensino:** Envide esforços para eliminar definitivamente a utilização de recursos oriundos do FUNDEB para a cobertura de despesas de natureza previdenciária, antes mesmo do encerramento do prazo fixado pela modulação de efeitos instituída pelo Parecer das contas de 2018.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- 1.3. Receitas e Despesas Previdenciárias:** Alinhe-se com a SPPREV e corrija o procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura de sua insuficiência financeira, contabilizando-as de forma extraorçamentária, e não mais como Receita Orçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.
- 1.4. Despesa com Pessoal:** Altere o procedimento contábil de registro da insuficiência financeira, deixando de considerá-la como despesa orçamentária do Poder ou Órgão responsável e, conseqüentemente, como receita orçamentária da SPPREV¹⁸¹.
- 1.5. Acompanhamento da Dívida Ativa:**
- 1.5.1.** Realize revisão da metodologia de apuração das provisões de perdas na dívida ativa, justificando a metodologia adotada diante do que determinam as normas contábeis e do histórico de recebimentos.
- 1.5.2.** Determine à Secretaria da Fazenda e Planejamento e aos demais Órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais não pagos no devido vencimento, a revisão dos procedimentos administrativos internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme disposto no §1º do art. 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015.

2. Ao Sistema de Controle Interno

- 2.1.** Aprimore a transparência ativa, tempestiva e completa dos produtos, trabalhos e relatórios resultantes da atuação dos integrantes do Sistema Estadual de Controle Interno.

¹⁸¹ MDF, 10ª. edição. 2019 (p. 394):

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.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- 2.2. Adote a elaboração e realize a divulgação de indicadores adequados para avaliação da eficácia e da efetividade do Sistema Estadual de Controle Interno, como, por exemplo, o índice de cobertura do Orçamento Geral do Estado, índice de economia gerada pela auditoria, índice de recuperação de créditos, índice de número de fiscalizações realizadas em entidades do terceiro setor, entre outros.
- 2.3. Realize a efetiva avaliação das atividades desempenhadas por mão-de-obra envolvida nos contratos de serviços terceirizados, a fim de que seja verificada a ocorrência da hipótese estabelecida pelo art. 18, § 1º da LRF.
- 2.4. Imprima efetividade ao quanto disposto nos artigos 70 da Constituição Federal e 32 da Constituição Estadual, adotando medidas para garantir o regular funcionamento dos órgãos que integram o sistema, promovendo a estruturação, a regulamentação para solução de conflito de atribuições com maior autonomia e independência, incluindo a participação nos processos de renúncia fiscal e sem prejuízo da transparência ativa dos resultados obtidos com as atuações da CGA e do DCA.
- 2.5. Inicie sua atuação nas áreas específicas de Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade e, na área do Regime Próprio de Previdência, no que se refere à situação patrimonial e financeira, avaliando ainda, nesse último caso, a necessidade de capacitação especial dos servidores envolvidos. Tudo em atendimento a determinação constitucional e aos incisos XX e XXI do artigo 5º das Instruções 01/2020 desta Corte de Contas, republicadas no DOE de 16/12/2021.
- 2.6. Formalize suas avaliações quanto ao cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado (art. 74 CF). O controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado (art. 74 CF). iii) e sua avaliação e monitoramento das peças orçamentárias,



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



antes de sua aprovação, principalmente para validação das técnicas de estimação das Receitas e Despesas.

- 2.7. Fiscalize, por intermédio do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, com a ênfase exigida no seu art. 38.
- 2.8. Divulgue, 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.

3. À Secretaria da Fazenda e Planejamento

3.1. Balanço Patrimonial:

- 3.1.1. Realize o reconhecimento, mensuração e avaliações periódicas dos bens imóveis, conforme normatizado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, incluindo a totalidade dos bens de uso especial, além dos bens de uso comum do povo.
- 3.1.2. Adote plano de ação, definindo prazos e responsáveis pelos procedimentos de identificação do patrimônio imobiliário estadual, reconhecimento, mensuração e definição da vida útil, de modo a viabilizar o registro contábil e adequação às normas contábeis vigentes, inclusive a depreciação.
- 3.1.3. Adote os necessários procedimentos de reclassificação entre os grupos de contas, adequando-os conforme sua natureza. Com exceção dos bens de infraestrutura, os prazos definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional venceram em 2019 e, os bens já deveriam estar reconhecidos, reclassificados e sob acompanhamento de sua vida útil.
- 3.1.4. Envide esforços concretos e efetivos para apoio às equipes responsáveis pela implantação dos procedimentos e providências necessárias à adoção das regras contábeis convergentes às normas internacionais, conforme padrão contábil vigente no Brasil e determinado pelos órgãos reguladores e normatizadores da contabilidade aplicada ao setor público em especial quanto aos procedimentos que já se



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



encontram com relevante atraso no cronograma: reconhecimento de créditos não tributários a receber, reconhecimento inicial e mensuração de bens imóveis, e reconhecimento e mensuração por competência de obrigações trabalhistas, previdenciárias, assistenciais, fornecedores e demais contas a pagar, além do devido reconhecimento dos passivos contingentes e outras provisões.

- 3.2. Participações Societárias – Empresas estatais não dependentes e avaliação por equivalência patrimonial:** acompanhe a ocorrência de eventos subsequentes que possam impactar de forma relevante o resultado da equivalência patrimonial registrado dentre as demonstrações contábeis e, se for o caso, apresente esclarecimentos em Notas Explicativas do BGE.
- 3.3. Demais Obrigações:** Adeque o Plano de Contas no sistema contábil (SIAFEM/SIGEO), de modo que a parcela referente a “Obrigações Judiciais” ou precatórios, seja reclassificada para o subgrupo “Fornecedores”, como já é realizado de forma extracontábil quando da elaboração do Balanço Patrimonial, evitando-se a necessidade de reclassificações adicionais.
- 3.4. Depósitos judiciais:** Adote o procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, respeitando-se todas as vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais. Referido procedimento preza pelos princípios contábeis da prudência, oportunidade, evidenciação contábil e transparência.
- 3.5. Parcerias Público-Privadas:** Apresente, dentre as notas explicativas apresentadas no Balanço Geral do Estado, os esclarecimentos necessários e suficientes para o entendimento entre os montantes apresentados no demonstrativo do RREO e os respectivos registros contábeis de cada uma das PPPs contratadas e a contratar, por modalidade de aplicação utilizada, além de explicar divergências que vêm sendo identificadas entre o montante registrado no RREO e o valor



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



demonstrado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação “67”.

- 3.6. Resultado Primário:** As metas de resultados primário e nominal do Estado de São Paulo, conforme demonstrado, vêm sendo estimadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) em valores muito aquém do que demonstra o histórico da execução orçamentária do Estado. Recomenda-se que a administração estadual realize análise quanto aos critérios adotados para estimação dos recursos primários, justificando o elevado saldo que, em 2021, representou mais de 3400% do Resultado Primário estimado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 17.286/2020.
- 3.7. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE):**
- 3.7.1.** Adeque o registro orçamentário das retenções do FUNDEB e da receita de retorno ao que dispõe o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP): retenção como conta redutora das receitas correntes e retorno como conta de transferências correntes.
- 3.7.2.** Passe a apresentar e dar publicidade a Demonstrativo de Aplicação no Ensino, conforme diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), em adição ao demonstrativo atualmente adotado.
- 3.8.** Registre apropriadamente a participação efetiva e proporcional da arrecadação oriunda das vendas na modalidade *e-commerce*. (recomendação incluída por proposta do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini na sessão plenária que apreciou as presentes contas).

4. À Secretaria da Saúde

- 4.1.** Elaborar e enviar o Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027 ao Conselho Estadual de Saúde até 15-08-2023.
- 4.2.** 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.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- 4.3. Utilizar o RAG para relacionar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em saúde (PES e PAS) e seu financiamento (LDO e LOA).
- 4.4. Contemplar integralmente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA.
- 4.5. Explícite 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.
- 4.6. Divulgue, 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.
 - 4.6.1. Limite o uso de código de inscrição genérica a empenhos de credores internacionais e situações excepcionais, devendo ser previstas em norma.
 - 4.6.2. Desenvolva funcionalidade para que as listas de CPFs e valores que compõem uma folha de pagamento sejam alimentadas no SIAFEM e conseqüentemente disponibilizadas no SIGEO.
 - 4.6.3. Determine 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.
 - 4.6.4. Apure as inconsistências de CPFs identificadas por esta DCG nas listas de folhas de pagamento de junho de 2021 em relação à base da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Sistema de Óbitos (SISOBI).

5. À Secretaria de Projetos Orçamento e Gestão

Proponha indicadores de medição de resultados de programas e de produtos ou ações, primando por sua adequação, coerência entre resultados de indicadores e metas e pelo equilíbrio entre a execução



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



física e a orçamentária, mantidas sob permanente vigilância. Ponderamos que, a coerência entre resultados de indicadores e metas e o equilíbrio entre a dotação orçamentária destinada e a meta a ela associada são de extrema importância para um orçamento veiculado e divulgado como sendo orientado por resultados.

6. À São Paulo Previdência (SPPREV)

- 6.1. **Receitas e Despesas Previdenciárias:** Alinhe-se com a Secretaria da Fazenda e Planejamento e corrija o procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura de sua insuficiência financeira, contabilizando-as de forma extraorçamentária, e não mais como Receita Orçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.
- 6.2. Envide esforços junto ao CPI e à Procuradoria Geral do Estado, de forma mais consistente, assertiva e célere, para a destinação eficiente dos imóveis vagos ou invadidos, verificando a possibilidade de se realizar sua venda ou sua locação.
- 6.3. Continue a envidar esforços para o provisionamento do passivo e para o registro em contas de controle do Passivo Contingente nas ações judiciais na qual a SPPREV é parte, a fim de que se promova o acautelamento financeiro dos cofres públicos quanto ao risco de saída desses recursos.
- 6.4. Constitua e atualize conta de Provisões no Balanço Patrimonial para o provisionamento de ações/sentenças judiciais que vêm crescendo ano após ano.
- 6.5. Defina e implemente rotinas consistentes de validação nas informações constantes de todas as bases de dados, gerenciadas ou não pela SPPREV, antes de enviá-las ao atuário para realização das reavaliações atuariais, com vistas a identificar inconsistências nos dados fornecidos, realizando a correção ou a complementação das informações necessárias.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- 6.6. Adote os critérios estabelecidos na NBC TSP 15 para a fidedigna mensuração dos itens no cálculo da provisão a ser reconhecida no Balanço Patrimonial.
- 6.7. Aprimore a rotina contábil desses repasses, verificando a possibilidade de o Estado ter contas próprias de passivo para que seus órgãos registrem os valores retidos referentes às contribuições dos servidores, e na transferência do recurso, efetivem a baixa dessa conta, possibilitando desse modo confrontarem-se os valores repassados com os valores registrados como Receita de Contribuição dos Servidores.
- 6.8. Apresente plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018, bem como estudos sobre os impactos da implantação, manutenção e viabilidade de longo prazo da segregação da massa, prevista no art. 57, a curto, médio e longo prazos, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, como medida para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo.

7. À Secretaria da Administração Penitenciária

Adote medidas efetivas no sentido de assegurar o atendimento médico adequado a toda população carcerária.

8. Fiscalizações Operacionais

Por fim, acolho como **RECOMENDAÇÕES** as Propostas de Encaminhamento elaboradas pela DCG, na seguinte conformidade:

UNIDADES DE TERAPIA INTENSIVA (UTIs) SUS SOB GESTÃO ESTADUAL

Ao governo estadual, por intermédio da SES/SP (propostas 01 a 07) em conjunto com SDE/SP, USP, Unicamp. HCFMUSP. Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto. HCFMB. HCFAMEMA. Hospital de Base de São José do Rio Preto:



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



1. Promover estudo regionalizado, aprofundado e conclusivo sobre a necessidade de leitos UTI voltados ao SUS visando a identificação de situações-problema de insuficiência de leitos, em que a demanda supera a oferta, e de ociosidade pelo excesso de leitos, de modo a garantir o acesso oportuno e eficiente ao recurso de UTI pelo paciente usuário do SUS.
2. Empreender ações de controle sistemáticas, por intermédio da Vigilância Sanitária Estadual, do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, de modo a mitigar o risco de funcionamento de UTIs sem requisito mínimo estipulado pela RDC nº 7/2010 da Anvisa e pela Resolução do CFM nº 2.271/2020.
3. Corrigir impropriedades vigentes similares às identificadas no Anexo B (de desatualização do CNES), no Anexo C (de casos de ausência de Coordenador Enfermeiro, Coordenador Fisioterapeuta e Médico diarista), no Anexo D (de casos de Coordenador e Responsável técnico, Médico Diarista, Coordenador de Enfermagem e Coordenador de Fisioterapia de UTI sem título de especialista em Terapia Intensiva), no Anexo E (de casos de profissionais de saúde que prestam assistência a pacientes de outras áreas do hospital durante o horário em que estão escalados para atuação na UTI), no Anexo F (de casos de jornada de trabalho diária e/ou plantões de médicos superiores a 24 horas ininterruptas), no Anexo G (de UTIs sem os quantitativos mínimos de equipamentos segundo RDC nº 7/2010 da ANVISA), no Anexo H (de UTIs sem gerenciamento de risco ou não gerenciando o evento adverso de “alocação de pacientes de UTIs em unidades que ofereçam nível de cuidados inferior ao requerido - em semi-intensiva, sala de emergência, entre outros”), no Anexo I (de UTIs que não apuram os indicadores obrigatórios) e no Anexo K (de protocolos não revisados anualmente e/ou de protocolos não formalmente assinados por coordenador e responsável técnico de UTI).
4. Aprimorar os incentivos e a elaboração de escalas para evitar jornada de trabalho (diária) e/ou plantões presenciais que ultrapassem 12 horas ininterruptas.
5. Fomentar, por meio de incentivos, comparações de desempenho e de boas práticas pelas UTIs da rede própria estadual a partir dos indicadores



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



estipulados pela RDC 7/2010 da ANVISA e por projetos como “UTIs Brasileiras”, “Proqualis” e “Qualiss”.

6. Adotar ou aprimorar estratégias de gestão (de logística de transporte de pacientes, de regulação de acesso, de hierarquização de serviços, de oferta de serviços e/ou incentivos) para que o tempo de acesso aos leitos de UTI por pacientes críticos não supere seis horas e para aumentar a eficiência entre as UTIs com taxa de ocupação abaixo de 80%.

7. Estipular ou aprimorar incentivos para que ocorra a revisão dos protocolos assistenciais da UTI anualmente, com envolvimento dos profissionais designados para a responsabilidade técnica ou coordenação da UTI.

MONITORAMENTO DE FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE “GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS (OUTORGAS E COBRANÇA)”

À **Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente – SIMA, ao Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE, à Fundação para Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo - Fundação Florestal** e demais Órgãos e Entidades envolvidos direta ou indiretamente no planejamento e execução das ações e projetos contemplados na concessão, no monitoramento quantitativo, na fiscalização e na cobrança das outorgas de recursos hídricos efetuadas no Relatório de Fiscalização Operacional em 2016 e corroboradas no Voto do Exmo. Conselheiro Relator à época:

8. Aprimore o processo de concessão de outorgas ou incremente o quadro de pessoal caso a implantação da outorga eletrônica não se mostrar suficiente para reduzir os prazos de análise e emissão de outorgas.

9. Conclua as emissões de outorga no prazo limite de 120 dias previsto na Lei estadual nº 10.177/98, art. 33, a fim de atender tempestivamente aos pedidos da população.

10. Crie um controle interno sobre as solicitações/demandas externas (Justiça, Ministério Público, Prefeituras, entre outros).



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



11. Adote um cadastro de postos de monitoramento quantitativo atualizado, fidedigno que auxilie no controle gerencial dos recursos hídricos.
12. Regule a cobrança para usuários rurais pela utilização dos recursos hídricos para todos os usos, quais sejam, não-consuntivos ou consuntivos (incluindo irrigação), sem distinção de usuário.
13. Implemente a contraprestação financeira pelo uso das águas nas unidades de conservação considerando a prestação de serviços ambientais, conforme regulamentado no artigo 47 da lei da lei Federal nº 9.985/00 e nos arts. 32 e art. 38 do Decreto nº 60.302/14 (SIGAP).
14. Promova a inscrição em dívida ativa e no CADIN dos valores exigíveis pelo transcurso do prazo a fim de efetivar e recuperar a arrecadação da cobrança pelo uso de recursos hídricos.
15. Criem códigos no SIGEO/SIAFEM a fim de habilitar a inscrição da dívida ativa detalhada por bacia.

MEDIDAS EMERGENCIAIS ADOTADAS PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, REALIZADAS EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DA COVID-19, COM ÊNFASE NAS AÇÕES DE RECUPERAÇÃO DE APRENDIZAGEM

À Secretaria de Estado da Educação (SEDUC):

1. Monitore os estudantes com baixa frequência escolar através do Diário de Classe Digital, especialmente aqueles que ultrapassem o limite de ausências, ou próximo a ele, estabelecido pela LDB (25% da carga horária). Identifique e segregue esta informação de forma gerencial e dê amplo acesso ao quadro diretivo escolar e ao corpo docente.
2. Em apoio aos estabelecimentos de ensino e as Diretorias Regionais, desenvolva ações e programas que incentivem e integrem os estudantes faltosos à realidade escolar, inclusive com estratégias eficazes de busca ativa.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



3. Para os alunos que eventualmente utilizem as ferramentas tecnológicas como instrumento auxiliar nas atividades pedagógicas do ensino regular ou reforço estudantil, como a plataforma digital Centro de Mídias, efetue o monitoramento do acesso e da realização das tarefas propostas, de maneira que os resultados da participação sejam individualizados por estudante, em forma de relatório, e que o corpo docente tenha acesso claro, rápido e compreensível da situação dos discentes, permitindo uma atuação corretiva tempestiva por parte dos educadores.
4. Para propostas pedagógicas futuras que se amparem no uso da tecnologia, como é o caso do CMSP, desenvolva estratégias que incentivem a participação estudantil, disponibilizando instrumentos ou alternativas que viabilizem o acesso e o aprendizado a todos os estudantes.
5. Cumpra o regramento disposto em Resolução que define um prazo específico para a classificação de “Não comparecimento” (N-COM) dos estudantes pela equipe escolar. Caso seja necessária a categorização deste estudante a destempo, classifique-o como “Não Comparecimento – Fora do Prazo” no portal SED (Módulo “Diário de Classe” e “Ficha do Aluno”) e registre uma justificativa para esse status, no próprio portal, explicando o que houve com o discente, o motivo do seu não comparecimento, as tentativas de busca ativa e, também, o porquê dessa categorização fora do prazo.
6. Identifique os estudantes com baixo rendimento escolar no ensino regular e encaminhe para as atividades de reforço e recuperação das disciplinas para as quais eles apresentem dificuldades.
7. Em relação ao Programa de Recuperação e Aprofundamento, desenvolva materiais didáticos do Aprender Sempre para as demais disciplinas do currículo paulista que se fizerem necessárias e facilite o acesso deste material aos estudantes.
8. Em relação ao Programa de Recuperação e Aprofundamento, planeje os processos de formação dos professores vinculados ao Programa (ATPC –



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



PRA) para as demais disciplinas do currículo paulista que se fizerem necessárias. Além disso, incentive os docentes a participarem mais ativamente das transmissões formativas.

9. Para o Projeto de Acompanhamento Pedagógico Formativo, do Programa de Recuperação e Aprofundamento, preencha as vagas ociosas nas funções apontadas durante este relatório, tais como: supervisores de ensino, professores coordenadores, professores coordenadores do núcleo pedagógico e professores coordenadores de agrupamento escolar.

10. Desenvolva estratégias para estimular o estudante a participar das provas diagnósticas e formativas do PRA tempestivamente. Monitore o desempenho dos alunos e promova o acesso dos resultados e das devolutivas de cada Avaliação aplicada.

11. Capacite os professores através de uma preparação adequada para utilizar os resultados da AAP ou ADE do Programa de Recuperação e Aprofundamento como ferramenta que colabore não somente para identificar as principais necessidades de aprendizagem de cada estudante, como também propicie o aperfeiçoamento e direcionamento das práticas pedagógicas aplicadas pelo professor durante as aulas regulares.

12. Dissemine o Projeto de Reforço e Recuperação, ou outros projetos semelhantes que a Secretaria venha a construir, para todas as unidades escolares da rede estadual e a torne uma prática pedagógica de acompanhamento estudantil permanente no cotidiano escolar, envolvendo também as demais disciplinas do currículo paulista que se fizerem necessárias.

13. Monitore os estudantes inscritos no programa Além da Escola através dos relatórios produzidos pela plataforma Centro de Mídias e, para aqueles inscritos pouco assíduos, estabeleça estratégias que incentivem sua participação no programa.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



14. Em relação ao Projeto de Recuperação Intensiva, dissemine este projeto para todas as unidades escolares da rede estadual para as quais tenham alunos com desempenho insatisfatório ou frequência irregular e a torne uma prática pedagógica de acompanhamento estudantil permanente ao final dos períodos letivos (semestral ou anual).

15. Incentive os estudantes que porventura apresentem desempenho insatisfatório ou frequência irregular no Diário de Classe Digital (boletins escolares) para participar do Projeto de Recuperação Intensiva.

16. Estenda o Projeto de Recuperação Intensiva para as demais disciplinas do currículo paulista às quais os estudantes apresentem dificuldades, diagnosticadas durante o ano letivo.

AValiação de Indicadores e Metas de Ações Orçamentárias Relacionadas ao Meio Ambiente

À **Companhia Ambiental do Estado de São Paulo**, sobre o indicador LOA 2138 - Número de Empresas Inseridas em Planos de Logística Reversa, recomenda-se que:

- 1.** Na elaboração de indicadores em futuros PPAs, reavalie este indicador com o objetivo de modificá-lo para que quantifique os principais produtos entregues pela ação orçamentária, entre eles a análise de planos e termos de compromisso de logística reversa e relatórios anuais de resultados.
- 2.** Revise a “Descrição da Variável” e, no que for necessário, o “Critério de Mensuração” do indicador cadastrados no Sistema EPA, adotando uma redação que explique de maneira mais clara que a variável corresponde à quantidade de empresas inseridas nos planos de logística reversa propostos, apresentados, independentemente da aprovação desse plano.
- 3.** Estabeleça novos controles sobre as empresas inseridas em planos de logística reversa e Termos de Compromisso de Logística Reversa que possibilitem a apuração trimestral desse indicador em conformidade com o definido no Sistema EPA.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



4. Avalie a utilidade de se criar uma página para divulgação centralizada deste e demais indicadores e números relevantes acerca da implementação da Logística Reversa no Estado de São Paulo.
5. Mantenha cópia da memória de cálculo e dos dados utilizados em sua apuração, permitindo que a qualquer tempo os valores apurados possam ser recalculados e validados para que, com isso, a auditabilidade do indicador seja aprimorada.
6. Revise as metas para os períodos futuros, definindo novas metas que sejam compatíveis com os resultados que a ação tem alcançado nos últimos anos e mais desafiadoras do que as anteriormente estabelecidas.

À **Companhia Ambiental do Estado de São Paulo**, sobre o indicador PPA 3676 - Número de Planos de Logística Reversa dos Setores Abrangidos pela Resolução SMA 45, de 23/06/2015, Verificados com Sucesso, recomenda-se que:

7. Na elaboração de indicadores em futuros PPAs, reavalie este indicador com o objetivo de modificá-lo para que contemple os resultados gerados pelos planos de logística reversa celebrados ou o atingimento das metas constantes desses planos.
8. Ajuste o "Nome do Indicador" e de sua variável substituindo a expressão "verificados com sucesso" por outra que represente de maneira mais clara que os planos medidos pelo indicador são aqueles deferidos.
9. Avalie a utilidade de se criar uma página para divulgação centralizada deste e dos demais indicadores e números relevantes acerca da implementação da Logística Reversa no Estado de São Paulo.
10. Mantenha cópia da memória de cálculo e dos dados utilizados em sua apuração, permitindo que a qualquer tempo os valores apurados possam ser recalculados e validados e, com isso, a auditabilidade do indicador seja aprimorada.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Ao **Departamento de Águas e Energia Elétrica**, sobre o indicador LOA 1865 – Número de Outorgas de Direito de Uso Expedidas, recomenda-se que:

11. Revise o “Nome do Indicador”, “Descrição do Indicador”, bem como a respectiva “Fórmula de Cálculo”, complementando-os de forma que representem a variedade de atos de outorga incluídos em sua apuração e as pretensões do órgão quanto à evolução esperada, tornando-o mais claro para os usuários da informação e aderente ao preconizado no Manual de Elaboração do PPA 2020-2023.

12. Mantenha base de dados diária de apuração dos atos de outorga publicados, contendo informações como a data da publicação e tipo de ato de outorga, além de todas as demais informações que julgarem pertinentes para a adequada identificação de cada ato, de forma a tornar os resultados auditáveis.

Ao **Departamento de Águas e Energia Elétrica**, sobre o indicador PPA 3656 - Índice de Satisfação do Usuário do Sistema de Outorga Eletrônica Ao Ano, recomenda-se que:

13. Viabilize a implementação de pesquisa de satisfação dos usuários do Sistema de Outorga Eletrônica (SOE), de forma a atender o indicador estabelecido e publicado nas peças orçamentárias. Ou então envide esforços para a efetivação da proposta de alteração do indicador nas peças orçamentárias e respectivos sistemas efetue a adequação dos cálculos e resultados informados.

14. Atente-se, ao definir seus indicadores de produto, para a conformidade com o preconizado no Manual de Elaboração do PPA 2020-2023, principalmente no que tange à “Periodicidade de Apuração”, “Descrição do Indicador” e “Descrição das Variáveis”, que atualmente estão em desacordo com as instruções.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



À **Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal)**, sobre o indicador LOA 2491 – Percentual de Áreas Beneficiadas pelas Ações de Conclusão do Programa, recomenda-se que:

- 15.** Revise o “Nome do Indicador”, de forma que ele represente exatamente o que se pretende mensurar (ações de custeio para manutenção das unidades de conservação), tornando-o mais claro para os usuários da informação, conforme diretriz do Manual de Elaboração do PPA.
- 16.** Revise a “Descrição do Indicador”, a qual deve contemplar o sentido esperado de evolução do indicador, e apure o valor referente ao período anterior, de tal modo que o objetivo do indicador seja evidenciado na publicação das peças orçamentárias, conforme indica o Manual para Elaboração do PPA.
- 17.** Avalie a possibilidade de determinar critérios que ponderem a proporção das áreas beneficiadas no resultado do indicador.
- 18.** Revise a “Descrição das Variáveis”, para que possa representar de forma específica o que está sendo calculado para o indicador, ou seja, se as áreas de unidades de conservação beneficiadas abrangem o total de áreas beneficiadas (prioritárias e não prioritárias) ou apenas as prioritárias.
- 19.** Implemente procedimentos de checagem e verificação dos cálculos a fim de mitigar erros, bem como efetue os ajustes necessários para que os resultados sejam apresentados no SimPPA em conformidade com os cálculos efetuados.
- 20.** Revise a “Periodicidade de Apuração” do indicador, que atualmente é anual, para que ele seja capaz de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas e, assim, tornar a informação mais confiável, útil e sensível ao acompanhamento de unidades de conservação beneficiadas pelas ações conclusivas, de forma a atender o que está preconizado no Manual de Elaboração do PPA 2020-2023.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



21. Atente-se, ao definir seus indicadores de produto, para elaboração de indicadores que contribuam de fato para o monitoramento e avaliação de seus programas e ações orçamentários, de forma a terem utilidade para a tomada de decisões.

À **Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal)**, sobre o indicador PPA 3625 - Índice de Eficiência de Execução das Ações do Programa, recomenda-se que:

22. Considere na formulação de seus indicadores PPA a necessidade de serem úteis para o acompanhamento de informações sobre a qualidade das entregas de produtos, grau de cobertura da população, cumprimento de normas e padrões obrigatórios de fornecimento dos serviços e/ou outras informações complementares em geral, conforme preconiza o Manual de Elaboração do PPA.

23. Ajuste a “Periodicidade de Apuração” do indicador, de forma a atender o que está preconizado no Manual de Elaboração do PPA 2020-2023 para que ele seja capaz de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas e, assim, tornar a informação mais confiável, útil e sensível à evolução dos projetos a serem executados.

24. Revise o “Nome do Indicador” e a “Descrição do Indicador”, de forma que os termos utilizados representem exatamente o que se pretende mensurar (o progresso das ações de conclusão do programa), tornando-o mais claro para os usuários da informação.

À **Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente**, sobre o indicador LOA 1268 - Número dos Projetos Financiados pelo FEPRAC:

25. Defina uma etapa específica do procedimento de concessão de financiamento e um documento que formalize a conclusão desta etapa para apuração do indicador, priorizando etapas mais avançadas - após a avaliação do Conselho de Orientação, agente técnico e agente financeiro - e inclua essas informações no “Critério de Mensuração” do Sistema EPA.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



26. Tendo definido a etapa específica e o documento que formalize sua conclusão, corrija os valores apurados e informados no SimPPA de acordo o “Critério de Mensuração” estabelecido.

27. Revise a “Descrição da Variável”, ajustando-a para compatibilizá-la ao “Nome do Indicador” e “Descrição do Indicador”, mantendo apenas "projetos financiados" em vez de "projetos avaliados e financiados", melhorando sua clareza e evitando ambiguidades.

28. Revise a “Periodicidade de Apuração” anual definida para o indicador, apurando-o de maneira mais frequente e compatível com a necessidade do Conselho de Orientação e demais interessados, atendendo ainda ao estabelecido no Manual para Elaboração dos Programas do PPA 2020-2023.

29. Na elaboração deste ou de outros indicadores em futuros PPAs, avalie de maneira mais atenta a existência ou a possibilidade de se apurar um ponto de partida (“Valor Mais Recente”) para os indicadores estabelecidos, fazendo-o constar do PPA, melhorando a qualidade da informação apresentada.

30. Revise a "Descrição do Indicador" informada no Sistema EPA, fazendo constar o objetivo do indicador de manter, ampliar ou reduzir o valor atual, atendendo ao estabelecido no Manual para Elaboração dos Programas do PPA 2020-2023.

31. Estabeleça uma forma de divulgação centralizada dos projetos financiados que permita aos usuários interessados na informação acompanhar de maneira simples e direta a evolução dos resultados apurados ao longo do tempo, em sendo o caso, aproveitando a própria página do FEPRAC.

32. Reavalie as metas para os períodos futuros, estabelecendo metas que sejam desafiadoras, mas que sejam exequíveis considerando as limitações que pesam sobre essa ação.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



À **Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente**, sobre o indicador PPA 3142 - Número de áreas investigadas e reabilitadas:

33. Revise o “Nome do Indicador” utilizando uma redação que deixe claro que este contabiliza tanto os casos de investigação, quanto de reabilitação.
34. Substitua a variável atualmente utilizada por duas novas variáveis para quantificação em separado das áreas investigadas e das reabilitadas, ajustando também a “Fórmula de Cálculo” para a soma destas variáveis.
35. Revise o “Critério de Mensuração”, incluindo explicação de como se pretende apurar as áreas que foram investigadas com recursos do FEPRAC e o documento que formaliza estes casos.
36. Revise a “Periodicidade de Apuração” anual definida, apurando o indicador de maneira mais frequente e compatível com a necessidade do Conselho de Orientação e demais interessados, atendendo ainda ao estabelecido no Manual para Elaboração dos Programas do PPA 2020-2023.
37. Na elaboração deste ou de outros indicadores em futuros PPAs, avalie de maneira mais atenta a existência ou a possibilidade de se apurar um ponto de partida (“Valor Mais Recente”) para os indicadores estabelecidos, fazendo-o constar do PPA, melhorando a qualidade da informação apresentada.
38. Revise a “Descrição do Indicador” informada no Sistema EPA, fazendo constar o objetivo do indicador de manter, ampliar ou reduzir o valor atual, atendendo ao estabelecido no Manual para Elaboração dos Programas do PPA 2020-2023.
39. Reavalie as metas definidas para os períodos futuros, estabelecendo uma meta que seja desafiadora, porém exequível.

Ao **Departamento de Águas e Energia Elétrica**, sobre o indicador LOA 806 – Quantidade de Material Retirado, recomenda-se que:



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



40. Revise os campos “Descrição do Indicador” e “Critérios de Mensuração”, e, sendo o caso, do “Nome do Indicador” e “Descrição das Variáveis”, ajustando a redação e especificando que a medição se refere apenas ao material retirado mediante desassoreamento.

41. Revise a "Descrição do Indicador" informada no Sistema EPA, fazendo constar o objetivo do indicador de manter, ampliar ou reduzir o valor atual em conformidade com o estabelecido no Manual para Elaboração dos Programas do PPA 2020-2023.

42. Revise os valores informados no SimPPA nos meses apontados por esta fiscalização para que eles expressem corretamente o volume de material retirado do Rio Pinheiros mediante o serviço de desassoreamento.

43. Revise as metas definidas para os períodos futuros, para que a meta PPA atualizada seja conhecida e possa ser perseguida pelos responsáveis.

À **Empresa Metropolitana de Águas e Energia**, sobre o indicador LOA 806 – Quantidade de Material Retirado, recomenda-se que:

44. Revise os valores informados no SimPPA nos meses apontados por esta fiscalização para que eles expressem corretamente o volume de material retirado do Rio Pinheiros mediante o serviço de desassoreamento.

À **Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente**, sobre o indicador LOA 806 – Quantidade de Material Retirado, recomenda-se que:

45. Estructure um indicador gerencial para acompanhar e reportar o andamento das atividades de remoção de vegetação e de detritos flutuantes do canal do Rio Pinheiros.

46. Avalie e compatibilize os dados relativos ao serviço de desassoreamento divulgados no Painel de Monitoramento do site Novo Rio Pinheiros e os divulgados no SimPPA, corrigindo o que for necessário e estabelecendo uma consistência entre as informações divulgadas.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



À **Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente**, sobre o indicador PPA 3848 - Percentual de Implantação de Parque e Estruturas de Mobilidade, recomenda-se que:

47. Redefina um novo indicador PPA para a ação Novo Rio Pinheiros, relacionado ou não à implantação de parque e estruturas de mobilidade, que seja útil, relevante e apurado regularmente, cumprindo a obrigatoriedade de um indicador PPA estabelecida no Manual para Elaboração dos Programas do PPA 2020-2023.

PROGRAMA 3500 – COMBATE À POBREZA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

À **Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDS:**

Bolsa do Povo

1. Promova uma interlocução mais efetiva com os municípios, através do oferecimento de capacitações anteriores ao lançamento dos programas, e periódicas, a fim de promover a atualização e manutenção dos dados atualizados no site do programa, com informações claras, objetivas e tempestivas, com revisões periódicas no site a cada alteração da legislação pertinente, bem como retificação e complementação dos dados divulgados pela Secretaria de Governo, responsável pela gestão unificada do programa Bolsa do Povo.

Bolsa do Povo - Renda Cidadã

2. Aprimore as atividades de acompanhamento dos critérios e requisitos para concessão e manutenção de benefícios, de forma a atender ao disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do artigo 6º e inciso VI do artigo 11 da Resolução Seds-16 de 13-06-2019.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



3. Promova um estudo para a integração do sistema Renda Cidadã com algum sistema para verificação da renda, assim como já é realizado no caso do Vale Gás, Prospera Jovem e Prospera Família.
4. Providencie o desligamento automático do Programa Renda Cidadã, dos beneficiários que não atenderem mais aos critérios de elegibilidade, conforme prescreve o inciso XIX do artigo 11 da Resolução Seds-16 de 13-06-2019.
5. Apure o volume total de recursos pagos para os beneficiários fora dos critérios de elegibilidade e providencie o ressarcimento ao erário dos casos comprovadamente irregulares.

Bolsa do Povo – Ação Jovem

6. Aprimore as atividades de acompanhamento dos critérios e requisitos para concessão e manutenção de benefícios, de forma a atender ao disposto nas alíneas “a” e “c” do artigo 3º da Resolução Seds-9 de 17-06-2011.
7. Promova um estudo para a integração do sistema Ação Jovem com algum sistema para verificação da renda, assim como já é realizado no caso do Vale Gás, Prospera Jovem e Prospera Família.
8. Apure o volume total de recursos pagos para os beneficiários fora dos critérios de elegibilidade e providencie o ressarcimento ao erário dos casos comprovadamente irregulares.
9. Providencie o desligamento automático do Programa Ação Jovem, dos beneficiários que não atenderem mais aos critérios de elegibilidade.

Bolsa do Povo – SP Acolhe

10. Atenda ao disposto nos artigos 2º e 3º da Resolução Seds-23 de 15-07-2021, a fim de evitar contratempos na entrega dos cartões do Bolsa do Povo e proceder com as correções necessárias.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



11. Promova um estudo para realizar o cruzamento do SP Acolhe com algum sistema para verificação da renda, assim como já é realizado no caso do Vale Gás, Prospera Jovem e Prospera Família.

12. Apure devidamente os casos em que a Renda Mensal Familiar ultrapassou o limite de três salários-mínimos e, se confirmada a irregularidade, providenciar o ressarcimento aos cofres do Estado.

Bolsa do Povo - Renda Cidadã e Ação Jovem

13. Promova um estudo para a integração dos sistemas Renda Cidadã e Ação Jovem com o SISOBI, a fim de evitar a detecção intempestiva dos óbitos, que gera retrabalho futuro no estorno dos pagamentos efetuados, além de deixar de contemplar outro interessado (atendimento da demanda reprimida).

14. Envide esforços para ampliar a oferta de vagas do Renda Cidadã e Ação Jovem considerando o aumento da pobreza e vulnerabilidades decorrentes da pandemia de Covid-19 e a não utilização de toda a dotação disponível da ação.

15. Exerça efetivamente as competências atribuídas pelos incisos XVIII do artigo 11 da Resolução Seds-16 de 13-06-2019, e XVII do artigo 8º da Resolução Seds-9 de 17-06-2011, assim como providenciar e comprovar os estornos efetuados dos casos apontados;

Bolsa do Povo - Prospera Família e Prospera Jovem

16. Aperfeiçoe a coordenação dos programas, de forma planejada a fim verificar se os participantes terão condições de acessar adequadamente os cursos oferecidos para obter um melhor aprendizado e aproveitamento.

Bolsa do Povo - Prospera Família

17. Proceda a seleção de municípios até que seja preenchido o número de vagas compreendidas no Programa Prospera Família, conforme prescreve o §1º do artigo 4º da Seção II da Resolução Seds-4, de 10-02-2021.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



Bolsa do Povo – Vale Gás

18. Redirecione os beneficiários em situação de rua para as ações já ofertadas pela SEDS especificamente para este público;

19. Promova um estudo para concessão de vouchers que garantam a compra/ recarga efetiva do botijão de gás GLP de 13 kg em substituição ao Vale Gás.

Violência Doméstica

20. Envide esforços para atender os municípios de forma equânime, para que todos consigam desenvolver adequadamente os serviços de proteção às vítimas de violência doméstica no Estado de São Paulo, considerando o aumento da violência durante a pandemia de Covid-19 e a não utilização de toda a dotação disponível da ação.

Proteções Sociais

21. Apoie técnica e financeiramente os municípios na melhoria da estrutura dos CRAS e CREAS, de forma eficaz e efetiva, visando o aprimoramento do SUAS e da rede socioassistencial do Estado de São Paulo, conforme preceitua o art. 15, inciso VII da NOB/SUAS.

22. Envide esforços para apoiar técnica e financeiramente, de forma equânime, os municípios para que todos aperfeiçoem o planejamento e execução de suas políticas públicas de assistência social de maneira uniforme no Estado de São Paulo, para cumprir em especial o que consignam os incisos II, IV e VII do art. 15 da NOB/Suas.

23. Insira em sua metodologia de levantamento de necessidades de capacitações, no que se refere aos servidores municipais, a coleta de dados diretamente junto aos trabalhadores da assistência social em nível municipal.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



24. Envide esforços para ofertar cursos de capacitação atinentes à área de atuação dos servidores municipais de todos os municípios do Estado, seja no formato presencial ou à distância.

25. Estude a alteração no sistema PMASWeb para que estabeleça a exigência de preenchimento de quesitos de eficácia e efetividade e a cobrança de documentos padronizados que embasem as informações inseridas para incentivar os órgãos gestores municipais, CMAS e as Drads a avaliar o desempenho na prestação de contas dos repasses do FEAS aos FMAS, em consonância com o papel do Estado como coordenador e articulador da rede socioassistencial, conforme dispõem o inciso XII do art. 15 da NOB/Suas, contribuindo para o aprimoramento do Suas estadual.

26. Empreenda maior efetividade nas ações de monitoramento e avaliação das políticas públicas municipais de assistência social e dos serviços socioassistenciais de proteção social cofinanciados pelo FEAS visando seu aprimoramento, conforme dispõe o art.4º do Decreto Estadual nº 64.728, de 27/12/2019.

27. Estude a ampliação das metas do Programa Mais Proteção SP e atualize, caso necessário, com base em novo diagnóstico da situação atual da vulnerabilidade social, os objetivos do programa, em consonância com o art.12, inciso XIX da NOB/Suas.

ENFRENTAMENTO À CRISE ECONÔMICA E AO DESEMPREGO – PROGRAMA 1046 (QUALIFICAÇÃO, TRABALHO E EMPREENDEDORISMO)

À Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo:

1. Revise as estratégias de alocação de recursos vinculados às subfunções específicas de Trabalho, de modo que seu financiamento corresponda aos objetivos da política do trabalho, emprego e renda, e viabilize a real execução das ações referentes a **RELAÇÕES DE TRABALHO (332)**, **EMPREGABILIDADE (333)** e **FOMENTO AO TRABALHO (334)**.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



2. Mensure adequadamente as despesas das Subfunções Trabalho, a fim de que o planejamento orçamentário seja real e orientativo.
3. Revise a estruturação do Programa 1046 – Qualificação, Trabalho e Empreendedorismo, que conjugado ao Programa 1015 – Ciência, Tecnologia, Inovação, Produtividade e Competitividade, concentram a execução total das despesas de subfunções Trabalho no Estado, para que haja homogeneidade de suas ações orçamentárias e retratem as extensas e robustas funções desempenhadas pela extinta SERT.
4. Redefina os Indicadores de Desempenho do Programa 1046, a fim de que sejam adequados ao controle de desempenho no alcance dos objetivos programáticos.
5. Redefina as variáveis que compõem os Indicadores de Desempenho de Produto 3578 – NÚMERO DE VAGAS OFERTADAS PARA INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA COM EMPRESAS e 3580 - NÚMERO DE TRABALHADORES ATENDIDOS PARA RECOLOCAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO, a fim de que se correlacione adequadamente aos seus Produtos, e possam viabilizar o controle e a prestação de contas ao TCE-SP regularmente.
6. Atualize a composição da Comissão Estadual de Emprego e Trabalho Decente e a indicação dos membros titulares e suplentes, conforme Artigo 3º e parágrafos do Decreto nº 59.526/2013.
7. Verifique o alcance das metas fixadas no Plano Estadual de Emprego e Trabalho de 2016, e realize, com base nos resultados alcançados, estudos e reuniões para definição de novas diretrizes da Agenda Estadual de Emprego e Trabalho e conseqüente atualização do Plano.
8. Revise a estruturação da Ação 4227 - TRABALHO DECENTE E SELO DA DIVERSIDADE de modo que sua operacionalidade retrate os objetivos onerosos do novo Plano e distinga as variáveis do Indicador de Produto



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



“NÚMERO DE EMPRESAS CERTIFICADAS (unidade)” para mensuração individual de cada projeto.

9. Elabore tempestivamente os PAS de periodicidade anual, submetendo-o a apreciação e aprovação do CETER-SP em tempo hábil à remessa e conhecimento pelo CODEFAT.

10. Efetue a prevista alocação de recursos estaduais ao FUNTESP em cumprimento ao estabelecido no PAS 2021, em contrapartida ao valor transferido pela União.

11. Saneie junto ao Ministério do Trabalho as pendências impeditivas à regular prestação de contas do Convênio nº 140/2012 (778810/2012) e organize-se internamente para que mudanças de gestão não prejudiquem o cumprimento de deveres e prazos.

12. Reveja, através da CETER-SP, a decisão de não aderir aos blocos II - qualificação social e profissional do SINE.

13. Estimule os Municípios e os consórcios constituídos a realizarem sua adesão ao SINE, através de efetivas ações de orientação sobre constituição de Conselho do Trabalho, Emprego e Renda, Fundo de Trabalho Municipal e elaboração de Plano de Ações e Serviços municipal, bem como compartilhamento de informações sobre a nova estruturação do SINE e sobre os requisitos para recebimento de recursos federais pelo Município.

14. Ofereça aos Municípios que aderiram ao SINE e aos potenciais, suporte técnico e financeiro para o adequado cumprimento das ações e serviços SINE em seus territórios.

15. Avalie a existência e funcionamento de PAT em Municípios que possuem balcão próprio de atendimento ao trabalhador, propiciando-lhes oportunidade de integração ao SINE.

16. Envide esforços para alcance da meta “adequação do perfil das vagas” e para manutenção de bons resultados para as demais metas no âmbito do SINE.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- 17.** Integre a SDPcD à fase de inscrição nos cursos do Via Rápida, atrelados à oferta de capacitação a pessoas com deficiência, acarretando maior número de matrículas e recebimento de bolsas.
- 18.** Integre a SDPcD à fase de inscrição no programa Bolsa-Trabalho, para total preenchimento de vagas disponíveis a pessoas com deficiência desempregadas e recebimento de bolsa-auxílio.
- 19.** Viabilize junto a SDPcD capacitação do pessoal do PAT, em especial atendentes, para adoção da metodologia do Emprego Apoiado e possibilite atuação do PEI nas instalações dos PATs.
- 20.** Realize capacitação do pessoal do PAT em Libras, bem como invista em recursos materiais inclusivos de atendimento ao público.
- 21.** Adeque as instalações físicas dos PATs através de modificações físicas que viabilizem entrada e saída de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (rampas, corrimãos, piso tátil direcional e de alerta, banheiros, vagas de estacionamento privativas e outros).
- 22.** Designe titulares e suplentes do Comitê Gestor do Selo Paulista da Diversidade, para que os objetivos basilares do Selo sejam alcançados e mensurados.
- 23.** Formalize o Termo de Cooperação previsto no Decreto Nº 55.126/2009.
- 24.** Estude, juntamente com a Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), a via e o formato mais efetivos à capacitação dos beneficiários do programa Pró-Egresso.
- 25.** Atualize as informações sobre o programa Pró-Egresso na plataforma da pasta, no site “Meu Emprego” e no portal “Emprega São Paulo”.
- 26.** Estude, juntamente com a SAP, formas de maior propagação do programa, adesão de empresas e alocação de egressos.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- 27.** Integre a SAP à fase de inscrição no programa Bolsa-Trabalho, para contínuo preenchimento total de vagas reservadas a pessoas egressas desempregadas e recebimento de bolsa-auxílio.
- 28.** Integre a SAP à fase de planejamento e de inscrição dos cursos Via Rápida Expresso, a fim de que efetivamente seu público receba a qualificação prevista legalmente, e, por conseguinte, colabore com a manutenção de prédios públicos.
- 29.** Integre a SAP à fase de inscrição nos cursos do Via Rápida em vagas prioritariamente reservadas a seu público, acarretando maior número de matrículas e recebimento de bolsas.
- 30.** Aprimore o processo de gestão documental, de dados e de fluxo de informações de interesse do Controle Externo exercido pelo TCESP, de modo que as requisições sejam atendidas integralmente, na forma e prazos estabelecidos.
- 31.** Aprimore a comunicação institucional referente às ações e programas empreendidos pela SDE, de modo que as informações veiculadas à sociedade guardem intrínseca relação com os resultados alcançados.
- 32.** Revise as estratégias de alocação de recursos e de execução orçamentários vinculados à Ação 6109 – Frentes de Trabalho (Bolsa-Trabalho), do Programa 1046, para que seu financiamento corresponda aos objetivos da política de qualificação, trabalho, emprego e renda.
- 33.** Elabore e implemente métodos de controle contínuos e sistemáticos sobre o Programa Bolsa-Trabalho, para viabilizar o acompanhamento da situação de empregabilidade (recolocação) de seus beneficiários, de modo a poder aferir com maior grau de acurácia a eficácia e a efetividade do Programa.
- 34.** Aprimore o funcionamento do Portal Bolsa do Povo, corrigindo suas inconsistências, instabilidades e lentidão, de modo a viabilizar sua plena utilização pelos cidadãos interessados.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- 35.** Avalie a possibilidade de estender o prazo de concessão do benefício do Bolsa-Trabalho para 6 (seis) a 9 (nove) meses, como acontecia até 2020, em contraste com os 5 (cinco) meses atuais.
- 36.** Avalie a possibilidade de oferecer uma gama mais extensa de cursos de qualificação profissional aos beneficiários do Programa Bolsa-Trabalho, objetivando também proporcionar maior correlação entre o conteúdo dos cursos oferecidos e os serviços de interesse local prestados pelos participantes do programa.
- 37.** Avalie a possibilidade de utilização de parte do saldo do orçamento planejado, porém não empenhado, para providenciar o incremento no valor da bolsa-auxílio do Programa Bolsa-Trabalho, chegando mais próximo do valor permitido pela Lei Estadual 17.372/2021.
- 38.** Revise as estratégias de alocação de recursos e de execução orçamentários vinculados à Ação 6126 – Via Rápida, do Programa 1046, para que seu financiamento corresponda aos objetivos da política de qualificação, trabalho, emprego e renda.
- 39.** Elabore e implemente métodos de controle contínuos e sistemáticos sobre o Programa Via Rápida, para viabilizar o acompanhamento da situação de empregabilidade (recolocação) de seus beneficiários, de modo a poder aferir com maior grau de acurácia a eficácia e a efetividade do Programa.
- 40.** Adeque a estruturação orçamentária do Programa Via Rápida com a segregação entre suas modalidades, de modo a viabilizar análises sobre a eficácia e a efetividade, custos e benefícios específicos de cada uma.
- 41.** Revise a estruturação do Programa Via Rápida e envide esforços para comunicar com clareza e concisão sobre as modalidades existentes e suas características, de modo facilitar a compreensão por parte da população alvo do programa.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



- 42.** Envide esforços para aprimorar o apoio oferecido aos Municípios paulistas na realização dos cursos do Via Rápida durante períodos excepcionais (pandemia de Covid-19 e outros) de modo a viabilizar a participação da população socialmente vulnerável.
- 43.** Envide esforços para reter os participantes do Via Rápida no programa, de maneira a ampliar significativamente a taxa de conclusão dos cursos oferecidos.
- 44.** Avalie a possibilidade de utilização de parte do saldo do orçamento planejado, porém não empenhado, para providenciar o incremento no valor da bolsa-auxílio do Programa Via Rápida, chegando mais próximo do valor permitido pela Lei Estadual 16.079/2015.
- 45.** Revise as estratégias de alocação de recursos e de execução orçamentários vinculados à Ação 5044 – Intermediação de Mão de Obra (IMO), do Programa 1046, para que seu financiamento corresponda aos objetivos da política de qualificação, trabalho, emprego e renda.
- 46.** Envide esforços para alcance da meta de “trabalhadores realocados no mercado de trabalho após passarem por IMO”.
- 47.** Envide esforços para executar a parceria junto à empresa privada Mercado Livre, viabilizando a capacitação de 100 mil trabalhadores em “vendas online”, com posterior encaminhamento de seus concluintes ao Programa Empreenda Rápido, conforme planejado e divulgado pela Secretaria.
- 48.** Viabilize maior utilização das Escolas Técnicas de Economia Criativa – ETECRIS – com a execução de cursos nas instalações desses aparelhos públicos de qualificação de mão de obra.
- 49.** Envide esforços para reter os participantes do São Paulo Criativo no programa, de maneira a ampliar significativamente a taxa de conclusão dos cursos oferecidos.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



50. Elabore e implemente métodos de controle contínuos e sistemáticos sobre o SP Tech, para viabilizar o acompanhamento da situação de empregabilidade (recolocação) de seus beneficiários, de modo a poder aferir com maior grau de acurácia a eficácia e a efetividade da ação.

51. Envide esforços para reter os participantes do SP Tech no programa, de maneira a ampliar significativamente a taxa de conclusão dos cursos oferecidos.

52. Viabilize a integração entre os programas de qualificação e emprego e os programas de fomento ao empreendedorismo, de modo a promover e impulsionar a cultura do empreendedorismo nos trabalhadores que participam dos programas da SDE.

ACOMPANHAMENTO SOBRE A SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

1. Articule-se junto aos demais órgãos e Poderes no objetivo de reduzir a população carcerária e garantir o cumprimento das penas dentro dos padrões de dignidade da pessoa humana, incentivando, inclusive, o Programa de Penas e Medidas Alternativas e as técnicas de monitoramento eletrônico.

2. Elabore plano de ação para sanear a utilização de celulares em presídios e mantenha a progressiva instalação e regular manutenção dos demais equipamentos.

3. Dimensione adequadamente o quadro de pessoal, garantindo a incolumidade tanto dos servidores públicos, quanto dos aprisionados.

4. Estude formas alternativas de estimular os detentos a participarem das atividades de profissionalização e educação formal, além de identificar quais as contribuições que poderiam ser aportadas pelo sistema para a posterior recolocação dos custodiados no mercado de trabalho.

5. Mantenha controle efetivo de presos testados, confirmados, independentemente da sua exclusão do sistema prisional, transferência



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



e/ou futura reinserção, bem como do quadro de pessoal de modo a manter mapeamento fidedigno da incidência de Covid-19.

6. Intensifique os protocolos de prevenção nas Unidades Prisionais alarmantes em números de casos confirmados e óbitos.

ACÇÃO 4124 – IMUNIZAÇÃO DA POPULAÇÃO HUMANA, INSERIDA NO PROGRAMA 0932 – VIGILÂNCIA EM SAÚDE

À Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES/SP):

1. Elabore plano de ação visando o atingimento pelo Estado de São Paulo das metas de cobertura vacinal constantes do Programa Nacional de Imunizações, definindo, minuciosamente, suas estratégias, metas, órgãos envolvidos e prazos para cumprimento de cada etapa do projeto.
2. Publicize à população a importância da atualização da carteira vacinal e desenvolva novas campanhas visando atender, de forma retroativa, todas as crianças que não foram tempestivamente imunizadas nos termos do calendário de vacinação.
3. Desenvolva e aperfeiçoe, em conjunto com municípios paulistas, as políticas públicas regionais de imunização que visem reduzir as diferenças de cobertura vacinal em âmbito regional.
4. Instrua todos os processos de inutilização de imunobiológicos em aberto com as respectivas autorizações do CMEX e Atas de Inutilização.
5. Observe todas as determinações e prazos legais na instrução dos próximos processos de inutilização de imunobiológicos.
6. Localize junto aos Grupos de Vigilância Epidemiológica e apresente todos os documentos comprobatórios que demonstrem as saídas dos imunobiológicos do sistema GSNET de forma prévia a seu vencimento no âmbito do processo SES-PRC-2022/08748.
7. Garanta que todos os Grupos de Vigilância Epidemiológica possuam todos os equipamentos obrigatórios nos termos do Manual de Rede de Frio



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



do Programa Nacional de Imunizações relacionados às atividades de armazenamento e transporte de imunobiológicos.

8. Certifique que todos os Grupos de Vigilância Epidemiológica possuam quantidades suficientes dos equipamentos de proteção individual (EPIs) obrigatórios de acordo com o Manual de Rede de Frio do Programa Nacional de Imunizações, considerando o quadro de funcionários e a rotina logística do centro de distribuição.

9. Reforce aos Grupos de Vigilância Epidemiológica aos procedimentos de rotina obrigatórios dispostos no Manual de Rede de Frio do Programa Nacional de Imunizações.

10. Fiscalize, nos termos do Manual de Rede de Frio do Programa Nacional de Imunizações, o manuseio e manutenção dos equipamentos obrigatórios, o uso dos EPIs e o cumprimento dos procedimentos de rotina obrigatórios no âmbito dos Grupos de Vigilância Epidemiológica.

11. Verifique junto aos responsáveis técnicos a adequação das estruturas das câmaras frias dos Grupos de Vigilância Epidemiológica e, caso se confirmem inconsistências, tomar as providências para que sejam solucionadas prontamente.

12. Elabore plano de ação a fim de diminuir a frequência de desabastecimentos de insumos e imunobiológicos nas salas de vacinas municipais, definindo, minuciosamente, suas estratégias, metas, papéis a serem desempenhados pela Secretaria, pelos Grupos de Vigilância Epidemiológica e pelas prefeituras, além dos prazos de implementação de cada etapa do projeto.

13. Solucione tempestivamente os problemas de usabilidade recorrentes apresentados pelo sistema Vacivida relatados pelos municípios paulistas, bem como eventuais outros recebidos através do sistema de chamados.

14. Registre, no âmbito do SIAFEM/SIGEO, todas as novas compras de insumos destinados à consecução da ação "4124 - Imunização da



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



População Humana" nessa respectiva ação, consoante Programa "0932 – Vigilância em Saúde".

15. Revise as próximas metas do indicador de produto da ação "4124 - Imunização da População Humana" da LOA para refletir o cenário do coronavírus no contexto do número de doses de vacinas aplicadas.

EFICÁCIA ESCOLAR E EQUIDADE NA REDE ESTADUAL DE ENSINO

À **Secretaria de Estado da Educação (SEDUC):**

1. Conscientize as equipes gestoras das escolas quanto à importância do Método de Melhoria de Resultados enquanto planejamento pedagógico voltado a resultados, garantindo sua motivação em participar das formações em Trabalho Pedagógico Coletivo e na elaboração dos planos conforme os manuais.
2. Elabore e apresente um planejamento viável para a universalização do PEI, com o detalhamento de prazos, recursos necessários e etapas de implementação, incluindo projeções regionalizadas de demanda e considerações sobre as inter-relações com as redes municipais de ensino.
3. Estructure acompanhamento periódico dos impactos da extinção da Gratificação de Dedicção Plena e Integral e sua substituição pela Gratificação de Dedicção Exclusiva sobre a rotatividade do corpo docente no Programa de Ensino Integral.
4. Aprimore os sistemas de dados sobre a disponibilidade de docentes, de forma a produzir informações gerenciais centralizadas sobre contratações efetuadas pelas unidades escolares e Diretorias de Ensino, permitindo a apuração precisa das situações de não atendimento aos alunos da rede.
5. Estructure acompanhamento periódico sobre impactos da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, sobre a rotatividade e o absenteísmo de docentes na rede estadual.



GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO



6. Inclua a dimensão da convivência explicitamente no Guia de Elaboração do MMR/Gestão Integrada, garantindo a elaboração dos planos de melhoria de convivência individuais para cada escola.
7. Assegure um preenchimento homogêneo da Plataforma Conviva pela rede escolar estadual, garantindo a produção de indicadores de convivência para o suporte às políticas de melhoria do clima escolar ao nível do órgão central, das Diretorias de Ensino e das escolas.
8. Assegure o funcionamento adequado do Programa Conviva, em especial a alocação suficiente de Professores Orientadores de Convivência.
9. Estude mecanismos contratuais para reduzir discontinuidades na prestação dos serviços de psicologia escolar no âmbito do programa Psicólogos da Educação.
10. Identifique patologias construtivas em prédios escolares que estejam ocasionando despesas recorrentes com manutenção, em especial com recursos do PDDE Paulista, e elabore um plano para suas correções.
11. Identifique restrições de infraestrutura para o funcionamento de espaços pedagógicos necessários, como salas de aulas e laboratórios, e elabore um plano para sua correção.
12. Generalize, quando indisponível a universalização imediata, o uso de indicadores de vulnerabilidade (socioeconômica ou outras) para orientar a priorização da distribuição de recursos na rede estadual de ensino, em especial na distribuição de recursos para obras e reformas.
13. Proveja formação adequada e específica para todos os profissionais que passem a desempenhar a função de Diretor de Escola.

15.3 CRIAÇÃO DE GRUPOS DE TRABALHO

Proponho a criação de Grupos de Trabalho para estudar as medidas sugeridas pelo MPC no item 16.3 de seu parecer (p. 282/283).