

COMUNICADO SDG Nº 54/2020

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO traz ao conhecimento da sociedade breve relatório das ações da Administração ao combate do COVID 19, abrangendo Estado e Municípios.

Tais atividades contêm desde orientações à Fiscalização e aos jurisdicionados até os principais apontamentos necessários à instrução de processos, passando pelos instrumentos de acompanhamento das ações, dos recursos empregados, da transparência, ferramenta de controle social, e do relatório de gestão do enfrentamento da pandemia.

Em próxima publicação serão dados a conhecer informes consolidados e especificados dos principais achados da Fiscalização.

SDG, em 19 de novembro de 2020.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

O relatório está dividido nos tópicos seguintes:

- I: Ações de orientações para o enfrentamento à crise;
- II: Instrumentos de acompanhamento das ações e recursos empregados;
- III: Ferramenta de Controle Social;
- IV: Relatório da Gestão do Enfrentamento do Covid-19 – Período Outubro/2020;
- V: Apontamentos da Fiscalização;

I. AÇÕES DE ORIENTAÇÕES PARA O ENFRENTAMENTO À CRISE

As ações de orientações aos órgãos públicos jurisdicionados foram concomitantes ao reconhecimento da calamidade publicada aprovado pela Assembleia Legislativa, no qual este Tribunal propôs orientações e cuidados relativos à abertura de créditos extraordinários, contratação de pessoal e aquisições de bens e serviços com dispensa de licitação no Decreto Legislativo nº 2.495/2020, de 31.3.2020.

Ato contínuo, a partir de 03.04.2020, este Tribunal editou Comunicados e Notas Técnicas com orientações específicas para os cuidados com as ações e recursos empregados no enfrentamento da pandemia, assinalando a atuação prioritária na avaliação e no controle das admissões, contratações, despesas e demais atos decorrentes dessa situação, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade dos atos administrativos, da despesa e de sua execução, ressaltando a importância dos acompanhamentos dos Conselhos de Saúde e a necessidade de atuação dos órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno, conforme segue:

- Comunicado SDG nº 14/2020(3.4.2020): Orientações decorrentes do estado de calamidade pública (LRF, Contratações, Pessoal, Transparência e Controle).
- Comunicado SDG nº 17/2020(23.4.2020): Conselhos de Saúde e Sistema de Controle Interno.
- Comunicado SDG nº 18/2020 (27.4.2020): Transparência dos atos, receitas e despesas destinados ao enfrentamento da pandemia.
- Comunicado SDG nº 25/2020(15.6.2020): Contabilização – Suspensão de Pagamentos – LC nº 173/20.
- Comunicado SDG nº 39/2020 (18.6.2020): Reiteração dos Comunicados e Notas Técnicas e Observações sobre as formalidades acrescentadas pela Lei Federal nº 14.035/2020.
- Comunicado SDG nº 41/2020 (31.8.2020): Divulgação das ações realizadas pelo TCESP relacionadas ao enfrentamento da pandemia.
- Comunicado SDG nº 44/2020 (03.9.2020): Divulgação de 342 perguntas e respostas, de cunho técnico, relacionadas a questionamentos encaminhados pelos canais de comunicações e “lives” de orientações.
- Comunicado SDG nº 49/2020 (08.10.2020): Transparência das entidades do terceiro setor – obrigações dos órgãos repassadores.
- Comunicado SDG nº 50/2020 (20.10.2020): Série de aplicação no ensino, saúde com comparativos em 2019/2020, até o 2º quadrimestre (agosto) e gestão fiscal no enfrentamento da pandemia até setembro/2020.
- Notas Técnicas SDG nº 155 e 156: Orientações à Fiscalização sobre procedimentos para análise dos atos relacionados à calamidade pública e ao enfrentamento da pandemia.

- “Lives” de orientações nos temas Audesp, Controle Interno, Audesp-Fases III, IV, V, Enfrentamento da Crise, 20 anos da LRF, Compras Governamentais, Terceiro Setor, Impacto da Pandemia, Licitação e Gestão de Contratos, Olhar para o Futuro, perfazendo o total de 34.318 espectadores nos dias das transmissões.

II: INSTRUMENTOS DE ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES, RECURSOS EMPREGADOS E TRANSPARÊNCIA

- Implantação do Questionário Eletrônico – Gestão de Enfrentamento do Covid-19 para preenchimento mensal pelas Prefeituras Municipais, a partir de maio/2020, com informações a partir da decretação da calamidade pública (março/2020), sobre decretação da calamidade, reconhecimento, receitas previstas (total), receitas arrecadadas (total), receitas transferidas da União e do Estado para o enfrentamento; dotações empregadas no enfrentamento; acompanhamento da gestão orçamentária, contábil e fiscal; contratações e dispensas efetuadas; ações de mitigação na saúde, ensino e na assistência social; estatísticas do COVID; hospitais de campanhas existentes, pessoal empregado, tipos e disponibilidades de leitos; equipamentos adquiridos e recebidos; medidas fiscais de suspensões de pagamentos previstas na L.C. 173/2020;
- Implantação do Questionário Eletrônico – Gestão de Enfrentamento do Covid-19 para preenchimento mensal pelos órgãos estaduais, a partir de 31/7, com dados acumulados desde a decretação da calamidade;
- Acompanhamento diário da fiscalização da movimentação orçamentária e dos atos relacionados ao enfrentamento da crise nos portais de transparência;
- Relatórios disponibilizados à fiscalização no Portal Business Intelligence (BI): Despesas relacionadas ao enfrentamento com código contábil específico criado pelo TCESP; Base de Preços comparativos praticados pelos órgãos estaduais e Execução Orçamentária do Estado vinculada ao enfrentamento;
- Autuação de processos eletrônicos: Implantação de classe de acompanhamento especial às Contas Anuais, de instrução mensal com base no Questionário Eletrônico respondido pelos órgãos jurisdicionados: 660 processos autuados relativos às Prefeituras e Órgãos Estaduais com ações de enfrentamento (655 municipais e 5 estaduais)

III: FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL

PAINEL COVID-19:

- Divulgação do Painel de Gestão de Enfrentamento da COVID-19 para fins de controle social, relativo ao resultado dos questionários aplicados e atualizados mensalmente, decorrente das respostas de como o Estado e os municípios, exceto o Município de São Paulo, efetuaram os gastos e quais as ações de enfrentamento da pandemia na área da saúde, educação, assistência social, recebimento de equipamentos médico-cirúrgicos, hospitais de campanhas, estatísticas do COVID-19, suspensão dos pagamentos da L.C. nº 173/2020, dentre outras informações disponíveis no site deste Tribunal.

IV: RELATÓRIO DA GESTÃO DO ENFRENTAMENTO DO COVID-19 – PERÍODO OUTUBRO/2020

- **Cenário orçamentário:** Os recursos empenhados (acumulados) no enfrentamento da pandemia até o mês de outubro foram, aproximadamente, **R\$ 3,38 bilhões pelo Governo do Estado de São Paulo** (fonte: Relatório Acompanhamento SEI nº 7996/2020-36) e **R\$ 4,14 bilhões pelos 639¹ (do total de 644) municípios paulistas jurisdicionados** (fonte: Questionário-outubro/2020), **no total de 7,52 bilhões**, 13,77% a maior em relação ao mês anterior.

| Recursos Empenhados | Setembro (Em R\$ bilhão) | Outubro (Em R\$ bilhão) | % Variação |
|---------------------|-----------------------------|----------------------------|---------------|
| Estado | 3,11 | 3,38 | 8,68 |
| Municípios | 3,50 | 4,14 | 18,29 |
| Total | 6,61 | 7,52 | 13,77 |

Ações empreendidas pela Fiscalização

- **Processos de Acompanhamento Especial:** Autuação de 660 processos de acompanhamento especial, para análise relativa às receitas, despesas e atos destinados ao enfrentamento da calamidade decorrente do Covid-19.
- **Processos específicos (contratos administrativos, convênios e ajustes/prestação de contas com o terceiro setor):** Além dos 660 processos de acompanhamento especial, foram selecionados 491 processos sob a forma de convênios, ajustes com o terceiro setor, prestação de contas do terceiro setor, termos aditivos e contratos, totalizando R\$ 2.216.724.478,28 nas áreas estadual e municipal, correspondente a 29,52% dos recursos empregados na pandemia.

| Matéria | 1 – Estadual | | 2 – Municipal | | Total (1+2) | |
|-----------------------------|--------------|-------------------------|---------------|-----------------------|-------------|-------------------------|
| | Qtd | Valor | Qtd | Valor | Qtd | Valor |
| Contrato | 42 | 951.420.389,37 | 335 | 413.366.834,65 | 377 | 1.364.787.224,02 |
| Contrato de Gestão | 26 | 75.022.005,31 | 16 | 115.179.786,10 | 42 | 190.201.791,41 |
| Convênio | 23 | 502.587.546,06 | 25 | 43.614.479,50 | 48 | 546.202.025,56 |
| Termo de Colaboração | | | 06 | 12.799.695,23 | 06 | 12.799.695,23 |
| Termo de Fomento | | | 04 | 18.035.000,00 | 04 | 18.035.000,00 |
| Termo Aditivo | 07 | 15.807.753,72 | 07 | 68.890.988,34 | 14 | 84.698.742,06 |
| TOTAL | 98 | 1.544.837.694,46 | 393 | 671.886.783,82 | 491 | 2.216.724.478,28 |

¹ 05 prefeituras não prestaram informações sobre despesas empenhadas com o enfrentamento da calamidade no mês de outubro/2020.

- **Fiscalização Operacional relacionada à pandemia – Contas do Governo do Estado de São Paulo/2020 nos temas:**

- Secretaria de Educação (Merenda em Casa e Ensino à Distância TC nº 00017124.989.20-3);
- Secretaria de Desenvolvimento Social (Bom Prato, Vivaleite e Alimento Solidário TC nº: 00017630.989.20-0 e nº 00017628.989.20-4);
- Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Fazenda (Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico no Estado por meio da concessão de crédito - TC nº: 00017123.989.20-4);
- Adolfo Lutz (Atuação do Instituto com destaque nas ações de combate da Covid-19 TC nº: 00017629.989.20-3);
- Renúncia Fiscal no âmbito da pandemia - TC nº: 5866.989.20-5);
- Sabesp (Isenção de Tarifa, doação de caixas d'água, lavagem de locais públicos TC nº: 00017125.989.20-2);
- Relatório mensal de acompanhamento especial Covid-19- Contas do Governador - TC nº: 5866.989.20-5).

- **Fiscalização da Transparência das receitas, despesas e atos destinados ao Combate à pandemia – Covid-19**

- **Portais de Transparência visitados:** 663 Portais de Transparência, quanto à divulgação diária das receitas, despesas e atos concernentes ao enfrentamento da pandemia.

| Comunicado GP nº 13/2020 (Atendimento à Transparência - Comunicado SDG nº 18/2020) | | | | |
|--|-------------------|---------------------|-----------------|---------------|
| Posição em | Atendimento total | Atendimento parcial | Não atendimento | Não aplicável |
| 14.05.2020 | 126 | 320 | 198 | 01 |
| 29.05.2020 | 388 | 220 | 27 | 10 |
| 30.06.2020 | 431 | 191 | 12 | 26 |
| 31.07.2020 | 446 | 177 | 13 | 24 |
| 31.08.2020 | 454 | 173 | 13 | 19 |
| 30.09.2020 | 457 | 171 | 16 | 18 |
| 31.10.2020 | 462 | 170 | 13 | 18 |

- **Hospitais de Campanha**

Entre os meses de março a agosto foram implantados 56 hospitais de campanha, 03 dos quais sem inscrição no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES). Até a data de 31.10.2020, 21 foram desativados, restando 35(trinta e cinco) em atividade.

Os valores envolvidos na construção dos hospitais de campanha somaram R\$ 412.895.697,98.

No total geral, esses hospitais abrigaram 368 leitos de unidades de terapia intensiva(UTI), 1.427 leitos hospitalares de especialidades e 941 leitos de observação.

Para prover o atendimento nessas instalações, foram destinados 1.424 médicos, 848 enfermeiros e 2088 auxiliares de enfermagem.

À primeira vista, numa totalização geral, cada leito, independente de seu tipo, teve a cobertura de 1,70 profissional de saúde.

- **Suspensão de pagamentos da L.C. nº 173/2020**

| Suspensão de pagamentos – Lei Federal nº 173, de 2020 | Municípios |
|---|-------------------|
| Pagamento de dívidas com base na mp nº 2.185-38/2001 ou na lei nº 13.485/17 (dívidas assumidas pela união e refinanciadas aos municípios) | 118 |
| Suspensão de pagamentos de operações de crédito com o sistema financeiro | 37 |
| Suspensão de recolhimentos das contribuições patronais dos municípios devidos aos regimes próprios de previdência | 56 |
| Suspensão de despesas de pessoal não previstas na lei nº 173/20 | 30 |

V – APONTAMENTOS DA FISCALIZAÇÃO

Os apontamentos da fiscalização nos processos finalísticos relacionados ao enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia causada pelo Covid-19 foram os seguintes:

Contratação

- Ausência de planejamento ou planejamento deficitário.
- Falta de justificativa baseada em estudos técnicos ou justificativas deficitárias.
- Ausência de estabelecimento de metas ou previsões superdimensionadas e/ou subdimensionadas.
- Ausência de demonstração da razão da escolha da Contratada (Dispensa de licitação).
- Falta de pesquisa de preços ou pesquisa de preços deficitária.
- Vínculos entre os sócios das empresas e/ou Organizações Sociais contratadas com as empresas/organizações que apresentaram propostas ou orçamentos; e/ou vínculo entre aqueles sócios e os funcionários/familiares do órgão contratante.
- Contratações por valor acima da média do mercado e/ou indícios de sobrepreços.
- Atividade econômica da contratada diversa do objeto da contratação.
- Contratação de serviços fixados por valor global e não por produção.
- Termo de Referência ausente ou genérico/incompleto.
- Contratação de empresas sem certidão de regularidade fiscal.
- Ausência de formalização de contrato ou aditivo contratual.
- Inobservância das normas técnicas preconizadas pelos órgãos governamentais (Ministério da Saúde, Secretaria de Estado da Saúde e/ou Secretaria Municipal de Saúde).
- Pagamento pelas OSs de médicos e/ou outros serviços terceirizados em valores superiores à média de mercado.
- Contratação pela OSs de serviços que deveriam ser executados pela própria Organização Social (ex: serviços de assessoria, consultoria e/ou administração).
- Contratação pelas OSs de serviços que não se coadunam com o objeto do ajuste firmado com o Poder Público.
- Quarteirização dos serviços relacionados à atividade-fim do ajuste.

Controle

- Ausência de controle e acompanhamento por parte da contratante dos serviços.
- Controle Interno e/ou Conselhos Municipais não atuantes.

Execução Financeira

- Ausência de plano de contingência orçamentária.
- Pagamento de taxa de administração ou similar.
- Pagamento em duplicidade de serviços ou produtos.
- Ausência de contabilização em código específico Covid.
- Abertura de créditos extraordinários sem a cientificação do Poder Legislativo.
- Utilização de créditos extraordinários em despesas não destinadas ao enfrentamento da calamidade pública.
- Repasses de recursos a entidades proibidas de receber recursos pelo Tribunal de Contas.
- Antecipação de pagamento sem comprovação de condição indispensável para assegurar a prestação do serviço ou o fornecimento de insumos/produtos (Medida Provisória nº 961/2020).
- Não destinação, preferencial, dos recursos decorrentes das suspensões de pagamentos em ações de enfrentamento da calamidade pública.
- A economia orçamentária das suspensões de pagamentos (LC 173/00) somada às receitas recebidas para o enfrentamento da calamidade são superiores às despesas liquidadas para este fim.

Execução Contratual

- Material de saúde adquirido sem registro na ANVISA ou em desatendimento a outra norma legal compulsória.
- Equipamentos adquiridos que não foram utilizados ou que foram subutilizados.
- Equipamentos/medicamentos/materiais disponibilizados em quantidade inferior à contratada.
- Profissionais de saúde em quantitativo inferior ao contratado.
- Baixo número de atendimentos em Hospital de Campanha ou similar.

Transparência

- Divulgação parcial ou ausente das receitas, despesas ou atos relacionados ao enfrentamento da pandemia no site do órgão público e/ou entidade civil.

Outros Aspectos

- Ausência de recolhimento de encargos sociais nos contratos de prestação de serviços continuados.
- Ausência de medidas efetivas para substituição das aulas presenciais.