

## V – PARECER

Processo - **TC/005538/2021**  
(Apensados os processos: TC/007393/2019, TC/006380/2020, TC/009902/2020, TC/009904/2020, TC/009905/2020, TC/010722/2020, TC/011320/2020, TC/011746/2020, TC/011812/2020, TC/012258/2020, TC/015087/2020, TC/015838/2020, TC/015952/2020, TC/000366/2021, TC/001290/2021, TC/001555/2021, TC/001673/2021, TC/001674/2021, TC/001698/2021, TC/001728/2021, TC/002158/2021 e TC/004475/2021)

Interessada - Prefeitura do Município de São Paulo  
Objeto - Balanço referente ao exercício de 2020

### 3.157ª Sessão Extraordinária

PARECER. EXERCÍCIO 2020. PMSP. Prestação de contas. 1. Orçamento, planos de governo, programas governamentais e níveis de endividamento devidamente cumpridos. 2. Atendidos os limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e pessoal. 3. Cumpridos os limites impostos pela CF/88, LOMSP e LRF. FAVORÁVEL A APROVAÇÃO. DETERMINAÇÕES. 1. Rever os procedimentos relacionados à composição, instrução e organização dos prontuários funcionais. Adequar à Lei 13.709/18. 2. Identificar o nível de exposição a riscos financeiros decorrente da utilização de depósitos judiciais. RECOMENDAÇÕES. 1. Aperfeiçoar os controles em relação às vagas de cargos em comissão, bem como em relação aos projetos de lei que envolvam movimentação de pessoal. ALERTA. 1. Aumento das despesas com pessoal embutidas nos Contratos de Gestão e Convênios. 2. Déficit financeiro previdenciário. 3. Aumento dos gastos com subsídios dos transportes públicos. Reiteradas as DETERMINAÇÕES de exercícios anteriores. Votação unânime.

## P A R E C E R

Vistos, relatados e discutidos estes autos relativos às Contas e ao Balanço Geral da Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP, exercício 2020.

CONSIDERANDO que as Contas do Executivo, em sua essência, trazem o retrato da situação fiscal do Município e revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo e dos programas governamentais, os níveis de endividamento e o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e pessoal, expressando os resultados da atuação do governo,

O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, no exercício de sua mais alta atribuição, como órgão integrante do sistema de fiscalização financeira e orçamentária, conferida pelo artigo 71, inciso I, da Constituição Federal, combinado com o artigo 48, inciso I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e nos artigos 31, parágrafo único, inciso V, e 72, ambos do Regimento Interno desta Corte, decide, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, com relatório e voto, EDUARDO TUMA – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI, todos com declarações de votos apresentadas, consubstanciado no Relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, peça 13, nas manifestações do Executivo que constam deste processo e dos processos a ele apensados, da Procuradoria da Fazenda Municipal, peça 35, da Secretaria Geral, peça 48, ante o cumprimento dos limites impostos pela Constituição Federal, Lei Orgânica do Município e Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que, nesta última, por força do estado de calamidade pública instaurado no exercício em foco, tenha ocorrido a dispensa de seu cumprimento, a ausência de impropriedades que possam comprometer a aprovação do Balanço em análise, a situação financeira favorável e o equilíbrio fiscal do Município, **emitir parecer favorável à aprovação das Contas do Executivo Municipal, relativas ao exercício 2020**, ressalvados os atos não apreciados ou ainda pendentes de julgamento específico.

**DECIDE**, à unanimidade, acolher como determinações do exercício de 2020 as seguintes propostas formalizadas no item 5 do Relatório Anual de Fiscalização, mantendo-se a referência numérica consignada pela Auditoria: **5.2.19** (Gestão de Pessoal), **5.3.11** (Dívida Ativa), **5.3.19** e **5.3.20** (Depósitos Judiciais) e **5.4.7** (Créditos Adicionais).

**DECIDE**, à unanimidade, acolher as infringências identificadas como: **5.2.2** e **5.2.3** (LDO), **5.2.4** a **5.2.7** (LOA), **5.2.9** a **5.2.11** (Gestão Fiscal), **5.2.14** e **5.2.15** (Gestão Financeira), **5.2.24**, **5.2.28** a **5.2.41**, **5.2.47** e **5.2.48** (Gestão de Pessoal), **5.3.2** a **5.3.4** (Consolidação), **5.3.6** e **5.3.7** (Notas Explicativas), **5.3.8** a **5.3.10** (Caixa e Equivalentes de Caixa), **5.3.12** a **5.3.14** (Dívida Ativa), **5.3.15** (Fornecedores e Contas a Pagar), **5.3.17** (Precatórios Judiciais), **5.3.21** e **5.3.22** (Depósitos Judiciais), **5.3.23** a **5.3.25** (Demonstrações das Variações Patrimoniais), **5.3.26** e **5.3.28** (Balanço Financeiro), **5.3.30** (Demonstrações de Fluxo

de Caixa), **5.3.31 a 5.3.33** (Balanço Orçamentário), **5.3.34** (Despesas de Exercícios Anteriores), **5.4.2** (Gastos com Educação), **5.4.3, 5.4.4 e 5.4.6** (Gastos com Saúde), **5.4.8** (Créditos Adicionais).

**DECIDE**, à unanimidade, dar nova redação à seguinte determinação do exercício de 2020:

**Gestão de Pessoal**

**5.2.20** - *(Suprir deficiência na composição, instrução e organização dos prontuários funcionais. Além de fragilizar o controle dos dados pessoais, a falta de procedimentos e de padrões pode comprometer a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LF nº 13.709/18) no que diz respeito às informações sensíveis dos servidores municipais que constam em seus respectivos prontuários, conforme manual de prontuário da PMSP.),* passando a redação para:

“Rever os procedimentos relacionados à composição, instrução e organização dos prontuários funcionais, adequando-os às disposições da Lei nº 13.709/18 - LGPD, com a inserção de procedimentos de controle interno e orientando os servidores responsáveis distribuídos nas unidades de Recursos Humanos das Pastas.”

**DECIDE**, à unanimidade, transformar em recomendação a seguinte determinação e a correspondente infringência do exercício de 2020:

**Gestão de Pessoal**

**5.2.21** – *(Aperfeiçoar os controles em relação às vagas de cargos em comissão, bem como em relação aos projetos de lei que envolvam movimentação de pessoal, cuja iniciativa cabe ao Executivo municipal, para que sejam dotados de melhor detalhamento acerca das vagas, atribuições do cargo e de sua alocação na estrutura organizacional do Município)*

**5.2.44** – *(As leis municipais que regem os cargos em comissão da PMSP (LM nº 17.068/19 e LM nº 16.974/18) não descrevem suas atribuições de forma clara e objetiva. Ademais, ao tratar sobre as competências, os normativos municipais fazem referência apenas à referência remuneratória, não mencionando as nomenclaturas dos cargos).*

A SMG apresentou as leis que contemplam a regulação das vagas e as atribuições dos cargos de provimento em comissão e os dispositivos que preveem que poderão ser objeto de alteração por decreto os detalhamentos das competências, desde que sejam observadas a legislação vigente e a continuidade da prestação dos serviços públicos.

De certo que a movimentação de pessoal de uma cidade como São Paulo deve ser dinâmica para a continuidade da prestação dos serviços públicos, razão pela qual as leis instituidoras autorizam tais alterações por decreto.

**DECIDE**, à unanimidade, no tocante aos itens acima, recomendar que o Executivo sempre atente para a elaboração de projetos de lei detalhados, qualquer que seja o tema neles tratados, por ser medida que vai ao encontro do princípio da eficiência e transparência dos atos administrativos.

No que diz respeito especificamente às vagas de cargos em comissão já instituídas por lei, cumpre exclusivamente ao Poder Judiciário o exercício do controle concentrado e difuso das leis. Sendo assim, diante da ausência de notícias quanto à existência de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal instituidora de cargos em comissão para a Prefeitura de São Paulo, certo é que o contexto jurídico normativo atual impede que se impute ilegalidade no preenchimento das vagas hoje existentes.

De outra parte, pertinente alertar para o fato de que a existência legítima das vagas de cargos em comissão, porquanto decorrentes de lei em pleno vigor, não autoriza sua ocupação de forma indiscriminada, com inobservância das características que justificam sua própria existência.

**DECIDE**, à unanimidade, deixar de acolher as propostas de determinações do exercício de 2020 identificadas a seguir, tendo em vista que o conteúdo está contemplado nas determinações de exercícios anteriores identificadas no item 6 e acompanhadas no Sistema Diálogo:

#### **Gestão Financeira**

**5.2.12** – *(É necessário que o procedimento de arrecadação na conta movimento da Prefeitura de recursos vinculados seja revisto, em conjunto com a instituição de nova tabela de fontes/destinações de recursos, já que a situação atual favorece erros e dificulta o processo de análise e acompanhamento da posição financeira do Município e da gestão de seus recursos. Os possíveis erros de alocação de recursos entre as fontes se refletem negativamente na fidedignidade das demonstrações contábeis e fiscais)* - cadastradas sob nºs **496 e 557**;

**5.2.13** – *(Realizar estudos para rever as condições para o uso dos recursos vinculados)* - cadastrada sob nº **566**.

#### **Gestão de Pessoal**

**5.2.16** – *(Exigir justificativa fundamentada no interesse público para os procedimentos de cessão de servidor, tanto no pedido inicial quanto nas prorrogações, observando que a cessão tem caráter temporário, conforme prejudgado do TCE/SC nº 423)* – cadastrada sob nº **574**. O julgado mencionado pela SFC de TCE/SC baseia-se em legislação própria e típica daquele Estado, não devendo, pois, ser objeto de fundamento para determinação deste Tribunal. Ademais a Auditoria registrou redução de 22,29% de servidores comissionados, conforme acostado no quadro 36 do Relatório;

**5.2.17** - *(Criar práticas de controle interno efetivas, identificadas e parametrizadas, com implantação de rotinas de controle adequadas à área, segregação de funções e*

*mapeamento dos processos, para minimizar possíveis riscos, conforme DM 59.496/20) e 5.2.18 – (Aprimorar as rotinas e procedimentos das Secretarias da Fazenda e Gestão a fim de maior integração entre as divisões e/ou departamentos que executam o processamento e a contabilização da folha de pagamento, de forma que as informações necessárias para a contabilização sejam disponibilizadas da forma mais transparente e objetiva), cadastradas sob n°s 568 e 569.*

#### **Consolidação**

*5.3.1 – (Parametrize o sistema SOF para que possam ser realizados lançamentos simultâneos nas transações intragovernamentais), cadastrada sob n° 424.*

#### **Depósitos Judiciais**

*5.3.18 - (Identificar o nível de exposição a riscos financeiros decorrente da utilização de depósitos judiciais, descrevendo-o e quantificando-o no Anexo de Riscos Fiscais da LDO e instituindo a respectiva reserva de contingência em valor suficiente para mitigá-lo) – cadastrada sob n° 500.*

**DECIDE**, à unanimidade, quanto ao item 5.3.18 supracitado, em razão dos argumentos apresentados pela Pasta, determinar o aprofundamento dos estudos, de forma a definir a melhor técnica para a solução da questão, eis que restaram divergências de natureza técnica entre a Pasta e a equipe de Auditoria.

**DECIDE**, à unanimidade, deixar de acolher as propostas de infringências identificadas a seguir, a partir da apreciação dos esclarecimentos apresentados pela PFM, trazidos pelas Pastas responsáveis:

#### **Gestão Orçamentária – LDO**

*5.2.1 – (O valor previsto no PLDO 2020 para a Reserva de Contingência, de R\$ 1 milhão, mostra-se insignificante frente ao total de passivos contingentes, de R\$ 6,3 bilhões, constante do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências).*

Por comprovar que o valor reservado atende às disposições da LDO e, por consequência, da LRF, cabendo, no entanto, razoabilidade na definição de seu montante, conforme apontado pela Auditoria.

#### **Gestão Orçamentária**

*5.2.8 – (O método utilizado pela PMSP para classificar as despesas relacionadas à “Covid-19” com base na inserção dos termos “Covid-19i” e “Covid-19p” nas Notas de Empenho não permitiu extrair o valor exclusivamente destinado para o combate à pandemia quando se trata de despesa classificada como “Covid-19p”).*

As justificativas da Secretaria da Fazenda demonstram que o critério adotado se apresentou como a melhor técnica possível para a solução da questão instaurada pela

emergência, contudo, deve a Administração buscar soluções para aprimorar os procedimentos e disponibilizar as informações detalhadas das receitas e despesas vinculadas à “Covid-19”.

### **Gestão de Pessoal**

**5.2.23.** – *(Publicação da LM nº 17.433/20 com dispositivos incompatíveis com a LC nº 173/20, pois implicam aumento de despesas).*

Os elementos trazidos pela auditoria não foram capazes de apontar aumento de despesa na Lei nº 17.433/20, não havendo, portanto, notícia de afronta à LC 173/20. Ademais, o Projeto de Lei consignou que a propositura não se aplicava às exigências previstas no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, vez que haveria redução de gastos e não ampliação ou aumento de despesas públicas com a extinção de cargos.

**5.2.25** – *(Descumprimento de prazos processuais para entrega de relatórios em processos administrativos disciplinares que resultaram em demissão).*

A Pasta justificou que os prazos para conclusão dos inquéritos são impróprios e muitas vezes as dilações decorrem de atos praticados ou solicitados pelos interessados, e que não podem ser ignorados em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Aduziu ainda que é consenso na jurisprudência que a extrapolação do prazo não acarreta nulidade, sendo que na condução do processo, deve-se privilegiar a efetiva apuração dos fatos, com respeito ao devido processo legal.

**5.2.26** – *(Inconsistência nos cálculos realizados na Rubrica Bonificação por Resultados em amostra selecionada aleatoriamente).*

A Secretaria apresentou o cálculo da gratificação de Bônus por Resultados (BR) com as variáveis que influenciaram a apuração do valor pago aos servidores, constante da amostra selecionada pela Auditoria, que comprovam a correção do valor.

**5.2.45** - *(Ausência de observação dos procedimentos de contratação definidos em lei, nos processos administrativos de 2020, para contratação por tempo determinado de pessoal na SME); e*

**5.2.46** – *(Curto espaço de tempo para inscrição dos candidatos nos comunicados da SME infringindo os princípios da razoabilidade e moralidade e prejudicando a ampla concorrência).*

A SME justifica que as contratações citadas nos apontamentos 5.2.45 e 5.2.46, referem-se aos procedimentos para as contratações por tempo determinado de Docentes e/ou Auxiliares Técnicos de Educação, efetuadas nos termos da autorização prevista no artigo 15 da Lei nº 17.437, de 20 de agosto de 2020, e que o curto espaço de tempo para inscrição dos candidatos ocorreu em razão da necessidade emergencial decorrente da pandemia, visando garantir a continuidade do trabalho pedagógico, bem como assegurar a contratação em face do período eleitoral vigente. Nessa senda, considerando a situação de emergência instaurada no Município.

### **Notas Explicativas**

**5.3.5** – *(Não foram apresentadas informações adicionais em notas explicativas sobre as políticas de gestão do risco financeiro da entidade)*

As justificativas trazidas pela Pasta levam à conclusão de que as notas explicativas constantes das Demonstrações Financeiras atendem ao dispositivo citado no apontamento (MCASP parte V da 8ª Edição), isto porque nele consta como mera sugestão. Assim o apontamento só pode ser considerado como oportunidade de aperfeiçoamento da informação para o melhor entendimento de seus usuários.

#### **Precatórios Judiciais**

**5.3.16** – *(O saldo contábil da dívida total de precatórios da PMSP está superavaliado em R\$ 671,1 milhões quando comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP, em infringência às características qualitativas da informação contábil “verificabilidade” e “representação fidedigna”).*

A Secretaria esclareceu que os valores apresentados na planilha disponibilizada pelo TJSP podem ser alterados quando do efetivo pagamento, não podendo servir de parâmetro de correção da contabilidade municipal.

#### **Balanço Financeiro**

**5.3.27** – *(Há divergências entre os valores publicados e os saldos contábeis dos depósitos restituíveis e valores vinculados, produzindo distorções nas linhas “Recebimentos Extraorçamentários” e “Pagamentos Extraorçamentários”, o que gerou subavaliação no cálculo do superavit financeiro reproduzido na demonstração em R\$ 3,3 bilhões (montantes líquidos)).*

A Secretaria da Fazenda esclareceu que a suposta diferença de R\$ 3,3 bilhões refere-se à movimentação sem reflexo em Caixa e Equivalentes de Caixa (transitório), razão pela qual não entra no cômputo da linha dos “depósitos restituíveis e valores vinculados” do Balanço Financeiro.

#### **Demonstração dos Fluxos de Caixa**

**5.3.29** – *(A estrutura da DFC Consolidada de 2020 está inadequada. O saldo final de Caixa e Equivalentes de Caixa do exercício anterior não confere com o saldo inicial de 2020, prejudicando a comparabilidade das demonstrações, em descumprimento à característica qualitativa da informação contábil denominada “comparabilidade”).*

A Pasta indicou que a diferença observada no Caixa e Equivalentes de Caixa da Demonstração do Fluxo de Caixa - DFC Consolidada decorre dos saldos iniciais das empresas SP-Turismo e SP-Urbanismo, que passaram a integrar o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - OFSS de 2020 na condição de empresas dependentes.

#### **Gastos com Saúde**

**5.4.5** – *(Classificação na Fonte 02 “Transferências Federais” do valor de R\$ 88.726.257,60, referente a transferências do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (PFEC), inciso I, em lugar da utilização da fonte específica para esses repasses (Fonte 24)).*

A Pasta informou que o artigo 2º da Portaria STN nº 394/2020 definiu vigência a partir de agosto para a classificação na Fonte 24, e que os recursos ingressados até julho/2020 vinculados à Saúde e Assistência, decorrentes da LC nº 173/2020 foram registrados na conta 1.7.1.8.99.1.1.01.12.000.000. 11.01.000.

### **Despesas com Publicidade**

**5.4.9** – *(A partir da interpretação restritiva do inciso VII do § 3º do artigo 1º da Emenda Constitucional nº 107, de 02.07.20, constatou-se que os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15.08.20 excederam a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem as eleições municipais em R\$ 4,5 milhões).*

Esta em razão de que, no exercício, restou comprometida a observância do cumprimento dos limites nos novos critérios trazidos pela Emenda Constitucional nº107, de 02.07.20 e pela Resolução TSE 23.624, de 13.08.20, tendo em vista que os dispositivos foram editados dias antes do prazo limite para apuração dos gastos, 15.08.20. Ademais, o Executivo cumpriu os limites com base nos critérios anteriores.

**DECIDE**, à unanimidade, deixar de acolher, também, as propostas de determinação e de infringência identificadas, respectivamente, como:

#### **Gestão de Pessoal**

**5.2.22** - *(Apurar a responsabilidade administrativa das autoridades envolvidas em vista do desrespeito ao princípio da prévia aprovação em concurso público como forma de ingresso no serviço público, por meio das contratações temporárias e diversas prorrogações na AHM fora dos limites temporais legalmente previstos, e os contratos de prestação de serviço por tempo determinado devem ser considerados nulos, conforme § 2º, do artigo 37, da CF de 1988).*

Em razão da extinção da Autarquia Hospitalar Municipal, pelo artigo 45 da Lei nº17.433/2020, efetivada pelo Decreto nº 59.685, de 13 de agosto de 2020.

**5.2.27** - *(A Gratificação de Função Federativa não tem caráter indenizatório, e, por isso, deve compor a remuneração do servidor, não podendo ser excluída do teto remuneratório).*

Considerando que restaram evidenciadas divergências de natureza técnica entre o jurisdicionado e os técnicos da Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

**DECIDE**, ainda, por maioria, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, EDUARDO TUMA – Revisor e DOMINGOS DISSEI, deixar de acolher as duas propostas de infringências identificadas a seguir, a partir da apreciação dos esclarecimentos apresentados pela PFM, trazidos pelas Pastas responsáveis:

#### **Gestão de Pessoal**

**5.2.42** – *(Há secretarias municipais que contam com um percentual de ocupantes de cargos em comissão acima de 50% do seu quadro de pessoal, o que não se mostra razoável em função do comprometimento do princípio da continuidade do serviço público)*

*e da excepcionalidade de tais cargos, que devem se voltar apenas para o exercício de chefia, direção e assessoramento).*

Nos achados de Auditoria, o total de cargos em comissão representou 4,65% do total de cargos da PMSP, guardando, a proporcionalidade fixada na tese do julgamento do RE 1041210 do STF, com Repercussão Geral.

**5.2.43** – *(Não restou configurada a existência de relação de confiança específica entre o servidor e a autoridade nomeante na ocupação dos cargos em comissão, e verificou-se que as tarefas cotidianas desempenhadas por 90% dos servidores da amostra correspondem a atribuições de cargos efetivos já existentes nos quadros de pessoal da PMSP, aspecto que indica desvio de finalidade no exercício dos cargos em comissão.).*

Em sua manifestação a PFM destaca ser inerente ao funcionamento das organizações públicas a execução de atividades rotineiras e subsidiárias pelos diversos ocupantes de cargos públicos, com o fim de alcançar eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, sendo que, para os ocupantes de cargos em comissão, a diferença é a necessidade do vínculo de confiança com o superior hierárquico do servidor. Nesse sentido, afirma que, nos 22 casos analisados, as nomeações só foram oficializadas após a indicação, por meio de ofício, dos respectivos Secretários Municipais, configurando o necessário vínculo de confiança com o nomeado.

A conclusão infirmada pela SFC, no sentido da inexistência de relação de confiança entre a autoridade nomeante e os servidores que especificou, se deu exclusivamente com base nas informações prestadas por estes funcionários públicos. No entanto, o elemento da confiança exigido pela lei é parte do subjetivismo da autoridade nomeante para com o servidor por ele nomeado para o exercício do cargo na competência exigida, elemento este, portanto, necessário ao encerramento das discussões a respeito do tema.

Vencido, nesses dois itens, o Conselheiro MAURÍCIO FARIA, que acompanhou o posicionamento da Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte.

**DECIDE**, à unanimidade, determinar o encaminhamento de ofício à Procuradoria Geral do Município, para aprofundamento dos estudos relacionados à eventual exclusão da Gratificação de Função Federativa – GFF da apuração do limite remuneratório apontada no item **5.2.27**, e à Controladoria Geral do Município, para apuração de responsabilidade nas contratações temporárias realizadas pela AHM fora dos limites temporais legalmente previstos, identificada no item **5.2.22**.

**DECIDE**, à unanimidade, reiterar as determinações de exercícios anteriores pendentes de atendimento, consolidadas no Sistema Diálogo, à exceção das identificadas como:

**571** – *(Aplicar a Tabela de itens da despesa, anexo I da Portaria SF nº 244/2015 na execução orçamentária, garantindo maior transparência na demonstração da composição dos gastos com pessoal.)* – tendo em vista que o seu conteúdo está contemplado na Determinação do exercício de 2020, identificada como **5.2.19**.

**575** - *(Apurar os responsáveis pela aplicação de recursos transferidos pelo Governo Federal, no período de 04.08.14 a 25.08.14 e 14.09.15 a 18.09.15 do programa "2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)/8761- Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192", em finalidade diversa do pactuado e promover, se for o caso, o ressarcimento de eventual prejuízo causado aos cofres municipais, em razão da devolução de R\$ 2,6 milhões ao Fundo Nacional de Saúde)* - tendo em vista que a SMS indica que não houve prejuízo ao erário municipal, determinando, contudo, que a Controladoria Geral do Município avalie eventual prejuízo em razão da devolução de R\$ 2,6 milhões ao Fundo Nacional de Saúde do programa SAMU.

**DECIDE**, à unanimidade, declarar prejudicada as determinações de exercícios anteriores identificadas como 288 (PGM e SMT), 368 (SMJ), 427 (Casa Civil), 439 (SMJ e PGM), 496 (SGM), 565 (Casa Civil), 566 (SF), 567 (SG), 571 (SF) e 572 (SF).

**DECIDE**, à unanimidade, considerar atendidas as determinações de exercício anteriores identificadas como 22 (SF), 290 (PGM), 330 (CGM), 451 (SF e PGM), 302 (SF), 503 (SF e SEHAB).

**DECIDE**, à unanimidade, registrar que, em decorrência das novas variantes e ondas de contaminação, o cenário de incertezas em relação ao desempenho da economia ainda persiste e demanda cautela na condução da política e do equilíbrio fiscal em 2021, determinando, consoante proposta formulada pelo Conselheiro MAURÍCIO FARIA, que sejam reiterados alertas à Prefeitura do Município de São Paulo, particularmente à Secretaria da Fazenda, quanto aos seguintes riscos fiscais:

1. aumento das despesas com pessoal embutidas nos Contratos de Gestão e Convênios, especialmente nas Secretarias Municipais da Saúde, Educação e Assistência Social, tendo em vista seu cômputo em 2022 dentro do limite dessas despesas;
2. alto índice de utilização dos depósitos judiciais sem garantia de manutenção dessa fonte de recurso;
3. déficit financeiro previdenciário;
4. aumento dos gastos com subsídios dos transportes públicos.

**DECIDE**, à unanimidade, determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão aos Excelentíssimos Senhores Prefeito do Município de São Paulo e Presidente da Câmara Municipal, ao Secretário da Fazenda e ao Controlador Geral, ambos do Município de São Paulo.

**DECIDE**, afinal, à unanimidade, determinar, após os trâmites legais, o arquivamento dos autos.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA  
BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de junho de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente;  
ROBERTO BRAGUIM – Relator;  
EDUARDO TUMA – Revisor;  
MAURÍCIO FARIA – Conselheiro;  
DOMINGOS DISSEI – Conselheiro.

## **I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR**

**Processo** TC/005538/2021  
**Interessada:** Prefeitura do Município de São Paulo  
**Objeto:** Balanço Geral da PMSP do exercício de 2020 – Contas 2020  
**Responsável:** Bruno Covas - Prefeito

### **RELATÓRIO**

Trata-se da apreciação das Contas do Executivo Municipal relativas ao exercício de 2020, autuado a partir do recebimento nesta Casa do Ofício GABSF nº 69/2021, acompanhado do Balanço Geral da Prefeitura Municipal de São Paulo, encaminhado pelo Chefe do Executivo, peças 01 a 06.

Em decorrência do cenário da pandemia instalado e a excepcionalidade do momento, mormente em razão dos feriados municipais estabelecidos pelo Decreto n.º 60.131 de 18/3/2021, objetivando conter a disseminação do vírus no Município, os documentos foram protocolados 05.04.2021, dia útil imediatamente posterior à data limite<sup>1</sup>, conforme aprovado na 3132ª Sessão Ordinária de 24.03.2021.

No desempenho das funções que são constitucionalmente atribuídas para o exercício do controle externo e com suporte na documentação encaminhada, cabe a esta Corte analisar as Contas prestadas e, sobre elas, emitir seu parecer prévio, na forma dos artigos 71 da Magna Carta<sup>2</sup>, 48 da Lei Orgânica do Município de São

---

<sup>1</sup> artigo 69, inc. XI, da Lei Orgânica do Município de São Paulo - 31 de março do ano subsequente

<sup>2</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

Paulo<sup>3</sup>, 19 da Lei n.º 9.167/80<sup>4</sup> e 57 da Lei Complementar n.º 101/2000<sup>5</sup>,

Para esse mister, valeu-se esta Relatoria do trabalho elaborado pelo Corpo Técnico desta Casa que, com competência, analisou as contas apresentadas, dando o realce devido aos aspectos relevantes, obedecida, sempre, a orientação técnica pertinente, materializada no extenso Relatório Anual de Fiscalização – RAF 2020, peça 13.

Esclareço, desde logo, aos meus ilustres Pares, que oriento este relatório a partir da estrutura utilizada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, permitindo-me, em certa medida, desviar-me de tal estrutura para adequação e melhor entendimento, a partir da minha ótica e do meu cenário técnico, e que, na leitura referente aos valores constantes do Relatório e Voto, mencionarei as importâncias de modo simplificado, com o único intuito de facilitar o acompanhamento deste Relatório.

Cabe salientar, ainda, que as constatações de SFC levantadas a partir de resultados obtidos em Auditorias realizadas nas diversas “Funções de Governo”, objeto de processos submetidos à Relatoria de outros Conselheiros e pendentes de apreciação, deixam de integrar este Relatório, em respeito aos dignos Relatores e, ao disposto no parágrafo § 1º do artigo 27 da Lei Orgânica do Tribunal, *in verbis*:

---

3 Art. 48 - O controle externo, a cargo da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ao qual compete:

4 Art. 19 - Compete ao Tribunal:

I - Dar parecer, no prazo de 90 (noventa) dias da data do recebimento, sobre as contas anuais encaminhadas pelo Prefeito.

5 Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

“O parecer compreenderá os atos e contratos, apreciados no decorrer do exercício financeiro, e que hajam envolvido despesa pública”.

Passo então a relatar, iniciando pela estrutura apresentada no RAF-2020.

## **1. INTRODUÇÃO**

As fiscalizações efetuadas ao longo de 2020 foram baseadas no Plano Anual de Fiscalização (PAF), aprovado pelo Plenário do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), limitadas, em certa medida, diante da impossibilidade de realização de procedimentos envolvendo a presença física da equipe de fiscalização nas instalações da Prefeitura ou de suas várias unidades administrativas, dada a recomendação de isolamento social efetuada pelas organizações de saúde.

As demonstrações financeiras de 2020 entregues nesta Corte foram originalmente publicadas no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOCS) de 30.01.21 e disponibilizadas na internet, no site da Secretaria Municipal da Fazenda (SF).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle aponta como destaque no exercício de 2020:

- O ano de 2020 encerrou-se com superavit orçamentário no patamar de R\$ 1,7 bilhão. A receita orçamentária apresentou crescimento real de 0,6% em relação a 2019, mesmo considerando um ano atípico em decorrência do cenário de pandemia. Contribuíram para tal resultado as receitas tributárias, com aumento de R\$ 1,6 bilhão, o que representa 4,5% em termos nominais, e as Transferências Correntes com aumento de R\$ 2,5 bilhões, ou 15,2% nominais, estas últimas impulsionadas pelas transferências da União para o combate ao “Covid-19”. As despesas empenhadas cresceram a uma taxa real de 3,5%, alavancadas, principalmente, pelo aumento em “Outras

Despesas Correntes” com aumento de R\$ 4,7 bilhões, ou 17,2% nominal;

- A dispensa do cumprimento dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal em função da calamidade pública ocasionada pela pandemia, prevista no artigo 65 da referida Lei. Não obstante, o órgão técnico deste Tribunal realizou os acompanhamentos durante o ano de 2020;
- O Município encerrou o exercício com capacidade para honrar suas obrigações e com recursos financeiros em Caixa, apesar do estado de calamidade pública decretado e da majoração das despesas. Isso decorreu, principalmente, do aumento dos repasses do Governo Federal, da suspensão do pagamento da Dívida e da forte arrecadação da Receita Tributária no início de 2020;
- A despesa com pessoal representou 33,58% da Receita Corrente Líquida (RCL), excluídas as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim. A Portaria STN nº 377, de 08.07.20, prorrogou para 2022 o prazo para o atendimento integral no que diz respeito à inclusão destes gastos no cômputo da despesa total com pessoal;
- Considerável aumento das disponibilidades de caixa e equivalentes, que passaram de R\$ 12,4 bilhões em 2019 para R\$ 17,4 bilhões em 2020, variação de 39,3%, e dos valores inscritos em Restos a Pagar (RP), que passaram de R\$ 3,4 bilhões em 2019 para R\$ 5,4 bilhões em 2020, variação de 58,2%;
- Suspensão do pagamento da Dívida Pública com a União, autorizada pela Lei Complementar nº 173/20, passando para 0,4373 a razão entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida-RCL, indicador abaixo do limite

previsto no inciso II do artigo 3º<sup>6</sup> da Resolução nº 40/01 do Senado Federal;

- O déficit da previdência permanece como um risco fiscal e exige atenção, pois a insuficiência financeira do regime próprio continua pressionando o caixa do tesouro municipal, com aporte de R\$ 5,8 bilhões para o IPREM, representando aumento de 6,2% em relação a 2019 (R\$ 5,5 bilhões);
- Outro risco fiscal, que merece atenção, refere-se aos depósitos judiciais, com a crescente recomposição do fundo de reserva aliada ao vultoso estoque de depósitos judiciais utilizados (R\$ 11,5 bilhões), podendo prejudicar o fluxo de caixa livre da Prefeitura;
- No que tange às demonstrações financeiras, foram identificadas distorções, que afetam, em escalas variadas, os resultados financeiros, patrimoniais e orçamentários divulgados pelo Poder Executivo em 2020, reduzindo a qualidade da informação fornecida aos usuários, conforme abordado no subitem 3.3 – Distorções Relevantes deste RAF;
- A inclusão das empresas municipais SP-Urbanismo e SP-Turismo no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) do Município, tornando-se oficialmente empresas municipais dependentes;
- Ausência de adoção de procedimentos de eliminação de transações recíprocas entre entidades do OFSS nos demonstrativos consolidados e de diversos componentes patrimoniais no Balanço Patrimonial, descumprindo os prazos do PIPCP, previstos na Portaria STN nº 548/15. Tais deficiências não qualificam, em seu conjunto, as demonstrações financeiras como fontes fidedignas ao

---

6 Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

(...)

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.

efetivo controle social e, principalmente, à tomada de decisões, demandando esforços da alta gestão no tocante a investimentos em pessoas, sistemas e normativos internos, direcionados ao cumprimento integral dos objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil, preconizados pela Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T SP EC).

## **2. ASPECTOS DA GESTÃO**

### **2.1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

No orçamento consolidado do Município para o ano de 2020, foram previstas receitas e fixadas despesas da ordem de R\$ 69,0 bilhões.

#### **2.1.1. Programa de Metas 2017-2020**

O Programa de Metas apresentado para a gestão 2017-2020 era composto por 53 metas, 71 projetos e 487 linhas de ação.

O § 4º do artigo 69-A da LOMSP permite a realização de alterações programáticas no Programa de Metas, desde que em conformidade com o Plano Diretor Estratégico<sup>7</sup>. A Revisão Programática 2019-2020 do Programa de Metas, divulgada em 2019, revisou e incluiu metas, com o desdobramento em 36 objetivos estratégicos, 71 metas e 213 iniciativas, sendo o primeiro o nível mais sintético e o último o nível mais analítico.

A equipe de Auditoria aponta que o Relatório Final de 2020 apresenta limitações que prejudicam uma análise mais detalhada quanto ao cumprimento das metas estabelecidas referentes ao biênio 2019-2020. Primeiro porque os resultados apresentados

---

<sup>7</sup> “§ 4º O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a lei do Plano Diretor Estratégico, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo”. – Art. 69-A, § 4º da LOMSP.

não permitem comparar as metas estabelecidas no Programa de Metas 2017-2020, sendo possível apenas verificar os resultados das metas revisadas para o biênio 2019-2020 estabelecidas na revisão programática. Segundo porque não foram divulgados os valores gastos por metas ou, pelo menos, por objetivos estratégicos, impossibilitando comparar os valores previstos na Revisão Programática 2019-2020 com os valores efetivamente gastos.

### **2.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) 2020**

O Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2020 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo em 15.04.19 (publicado no DOC em 17.04.19<sup>8</sup>) e atendeu ao disposto no inciso I do § 6º do artigo 138 da Lei Orgânica do Município<sup>9</sup>.

Aprovada, em forma de seus substitutivos, pela CMSP<sup>10</sup>, foi promulgada pelo Prefeito em 31.07.19 a Lei Municipal nº 17.152/19.

A análise da LDO 2020 elencou os seguintes apontamentos:

**Reserva de Contingências:** O artigo 12 da Lei nº 17.152/19<sup>11</sup> prevê que a lei orçamentária conterà dotação de reserva de contingência de até 0,4% (quatro décimos por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício de 2020, o que corresponde à cerca de R\$ 229 milhões. No entanto, o valor reservado foi R\$ 1 milhão, segundo a equipe técnica, insignificante frente ao total de

---

8 Projeto de Lei nº 01-0281/2019 do Executivo

9 LOM, art. 138, § 6º, inciso I – “Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviadas pelo Prefeito à Câmara Municipal, nos termos da lei, e nos seguintes prazos:

I - diretrizes orçamentárias: 15 de abril; [...]”

10 Entre 28.05.19 e 31.07.19, a Comissão de Finanças e Orçamento da CMSP teve o Substitutivo no. 1 ou Parecer 812/2019 aprovado em sessão plenária de 29.05.19, assim como aprovou o Substitutivo no. 2 ou Emenda no. 674 ao PL 281/2019 ou Parecer no. 1.049/2019 em 26.06.19 para encaminhamento ao Plenário da CMSP.

11 Art. 12 - Lei orçamentária conterà dotação para reserva de contingência, no valor de até 0,4% (quatro décimos por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício de 2020, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

passivos contingentes, R\$ 6,3 bilhões, constante do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências.

**Anexo III – Metas e Prioridades<sup>12</sup>:** o Anexo não contemplou as despesas correntes constantes do Programa de Metas; não há correlação demonstrada entre o Anexo e os 27 programas para as despesas correntes e de capital previstos no PPA 2018-2021; há diferença de R\$ 1,6 bilhão entre os 2,9 bilhões no Anexo e a despesa com investimentos de R\$ 4,5 bilhões constante no Anexo II da LDO;

**Anexo I - Riscos Fiscais -** O Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências<sup>13</sup> traz, de forma sintética, o valor de R\$ 6,3 bilhões em passivos contingentes relacionados a demandas judiciais, tendo como ano de referência o exercício de 2020. Os valores detalhados apresentados no Anexo, todavia, não permitem identificar como foi composta tal soma.

**Anexo II - Metas Fiscais-** (1) Foram previstos valores de Receitas Patrimoniais, de outras Receitas de Alienação de Bens, de Despesas com Pessoal e Encargos e de Despesas com Investimentos que sofreram grande variação em relação ao previsto em 2019, mas para os quais não houve detalhamento para os previstos em 2020, prejudicando a verificação da adequação das metas fiscais; (2) Não houve detalhamento da composição da receita não primária, dificultando a análise dos valores a serem deduzidos da receita total para cálculo da receita primária; (3) Não houve justificativa para a previsão de aumento permanente da Receita e de novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado. O MDF 10<sup>a</sup> edição<sup>14</sup> estabelece que o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas

---

12 “§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. Art. 165, § 2º da Constituição Federal.

13 Anexo I - Riscos Fiscais Pág.50.

14 Parte 02.08.00 Demonstrativo 8.

Obrigatórias de Caráter Continuado<sup>15</sup> deverá ser acompanhado de análise dos valores apresentados.

### **2.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) 2020**

O Projeto da Lei Orçamentária (PLOA) para o exercício de 2020 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo em 30.09.19<sup>16</sup>, e publicado no DOC em 01.10.19<sup>17</sup>. Após análise e aprovação pela CMSP<sup>18</sup>, a LOA (Lei Municipal nº 17.253/19) foi promulgada pelo Prefeito em 26.12.19.

#### **Metodologia de Projeção de Receitas**

A receita estimada de IPTU para 2020, R\$ 11,1 bilhões, está desprovida de sustentação metodológica, pois, de acordo com a equipe de Auditoria, o valor proposto é praticamente idêntico ao da projeção da arrecadação para 2019, sendo que a inflação esperada nesse exercício era de 3,7%, e nada constou sobre os efeitos da atualização gradual dos montantes da Planta Genérica de Valores.

No caso dos recursos com o Plano Municipal de Desestatização, a serem destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD) para investimentos nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação, transporte, mobilidade urbana, assistência social e nos campos de atuação das prefeituras regionais<sup>19</sup>, apesar da representatividade do valor previsto, R\$ 2,9 bilhões, não houve detalhamento da receita prevista de cada concessão ou alienação no projeto de lei.

No mesmo sentido, não foi identificada sustentação para a previsão da receita decorrente da "Cessão de Direitos Creditórios PPI", no grupo de Alienação

---

15 Previsto no Art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF.

16 Ofício A.T.L. nº 021544153.

17 Projeto de Lei nº 01-00647/2019 do Executivo.

18 Entre 30.09.19 (data de encaminhamento do PLOA à CMSP pelo Poder Executivo) e 19.12.19 (data de aprovação do PLOA pela CMSP), a Comissão de Finanças e Orçamento da CMSP emitiu o Parecer 2.418/2019 sobre o PL 647/19 (ou Substitutivo nº. 1), assim como o Parecer 2.605/19, referente às emendas parlamentares aprovadas (ou Substitutivo nº. 2).

19 Lei nº 16.886, de 4 de maio de 2018 - Altera a redação do "caput" do art. 6º da Lei nº 16.651 de 16 de maio de 2017.

de Bens, que foi de R\$ 300 milhões, prevista, também, nos exercícios de 2017, 2018 e 2019, sem a efetiva arrecadação.

No caso das Transferências de Capital da União, a equipe de Auditoria observa que no Orçamento para 2019 foram previstos R\$ 734 milhões, no entanto, até o mês de outubro, haviam sido arrecadados apenas 2%, cerca de R\$ 14 milhões e que na LOA 2020, foram previstas receitas da ordem de R\$ 492 milhões. Assim, considerando o histórico de baixa realização nos exercícios anteriores, a informação constante do Anexo II da LOA não se mostrou suficiente para embasar tal previsão.

Da mesma forma, no mesmo Anexo II<sup>20</sup>, a informação para embasar a previsão da receita de “Alienação de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC” (Operações Urbanas), R\$ 579 milhões, foi insuficiente para embasar tal previsão uma vez que há um histórico recorrente de baixa arrecadação.

### **Compatibilidade entre PPA e LOA**

Foram identificadas 59 (cinquenta e nove) ações do grupo investimentos na LOA, R\$ 1,6 bilhão, que não constam do PPA, sem especificação se tais despesas se referiam a investimentos com duração inferior a um exercício financeiro.

### **Autorização para Abertura de Créditos Adicionais**

A LOA 2020, em seu artigo 8º, autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais até o limite de 10% da despesa fixada consolidada, no entanto, nos termos do posicionamento do órgão técnico, já apontado em exercícios anteriores, a amplitude das exclusões especificadas nos artigos 9º e 10<sup>21</sup> retira, na

---

20 “De acordo com as expectativas de mercado sobre a retomada de crescimento do mercado imobiliário, estima-se um aumento [...], além de emissão dos Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs, principalmente das Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada”. Anexo II do PLOA 2020.

21 “Art. 9 Ficam excluídos do limite estabelecido no art. 8º. desta lei os créditos adicionais suplementares:

prática, a efetividade de tal limite. Observa que as exclusões envolvem, além das despesas com pessoal, as funções mais representativas do Município: Educação, Saúde, Transporte, Encargos Especiais e Previdência.

### **Demonstrativo de Compensação às Renúncias de Receita e ao Aumento de DOCC**

A equipe de Auditoria aponta a ausência de divulgação na LOA do Demonstrativo de medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), na forma do previsto no artigo 5<sup>o</sup> da LRF, e no artigo 8<sup>o</sup> da LDO.

### **Outros apontamentos relativos à LOA**

Foram identificadas divergências nos Resultados Primário e Nominal, calculados com valores da LOA e os apresentados na LDO, notadamente quanto às diferenças apresentadas na Receita Patrimonial, Alienação de Bens, Outras Receitas de Capital e Despesas com Investimentos.

Identificaram, também, que tanto a LDO

---

I - abertos com recursos da Reserva de Contingência, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei Federal nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980;

II - destinados a suprir insuficiências nas dotações referentes ao serviço da dívida pública;

III - destinados a suprir insuficiências nas dotações dos Fundos Especiais decorrentes do recebimento de recursos extraordinários;

IV - destinados a suprir insuficiências nas dotações de pessoal;

V - destinados a suprir insuficiências nas dotações das funções Educação, Assistência Social, Saúde, Habitação, Saneamento e Transporte;

VI - com remanejamento de recursos entre órgãos da Administração Direta e Indireta;

VII - abertos com recursos de operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício;

VIII - abertos com recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais ou federais;

IX - abertos com recursos provenientes do Orçamento do Estado de São Paulo para cobertura de quaisquer despesas. Parágrafo único. Os recursos destinados ao pagamento do grupo de natureza de despesa de pessoal poderão ser remanejados para outras despesas, desde que, comprovadamente, os eventos que subsidiaram a previsão da despesa de pessoal não se concretizem.

Art. 10. Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada nesta lei, autorizado a remanejar recursos entre despesas de mesmo grupo alocadas em atividades, projetos e operações especiais de um mesmo programa, sem onerar o limite estabelecido no art. 85 desta lei.”

22 “será acompanhado do documento a que se refere o § 6o do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;”.

23 “LDO art. 8o. Inciso III - demonstrativo das medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado”.

quanto a LOA não mencionaram a situação das obras inacabadas, restando necessário esclarecer se novos projetos estavam sendo incluídos na LOA e, em caso positivo, comprovar que as obras em andamento estavam adequadamente atendidas com a devida alocação de recursos para preservação do patrimônio público, na forma do comando contido no artigo 45 da LRF<sup>24</sup>.

E, considerando o número expressivo de obras em andamento, não iniciadas e paralisadas, identificadas a partir do trabalho realizado no e-TCM 8655/2018, a equipe de Auditoria entende que não deveriam ser incluídos na LOA 2020 novos projetos, até que as obras em andamento estivessem adequadamente atendidas e, ainda, comprovada a devida alocação de recursos para preservação do patrimônio público.

#### **2.1.4. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

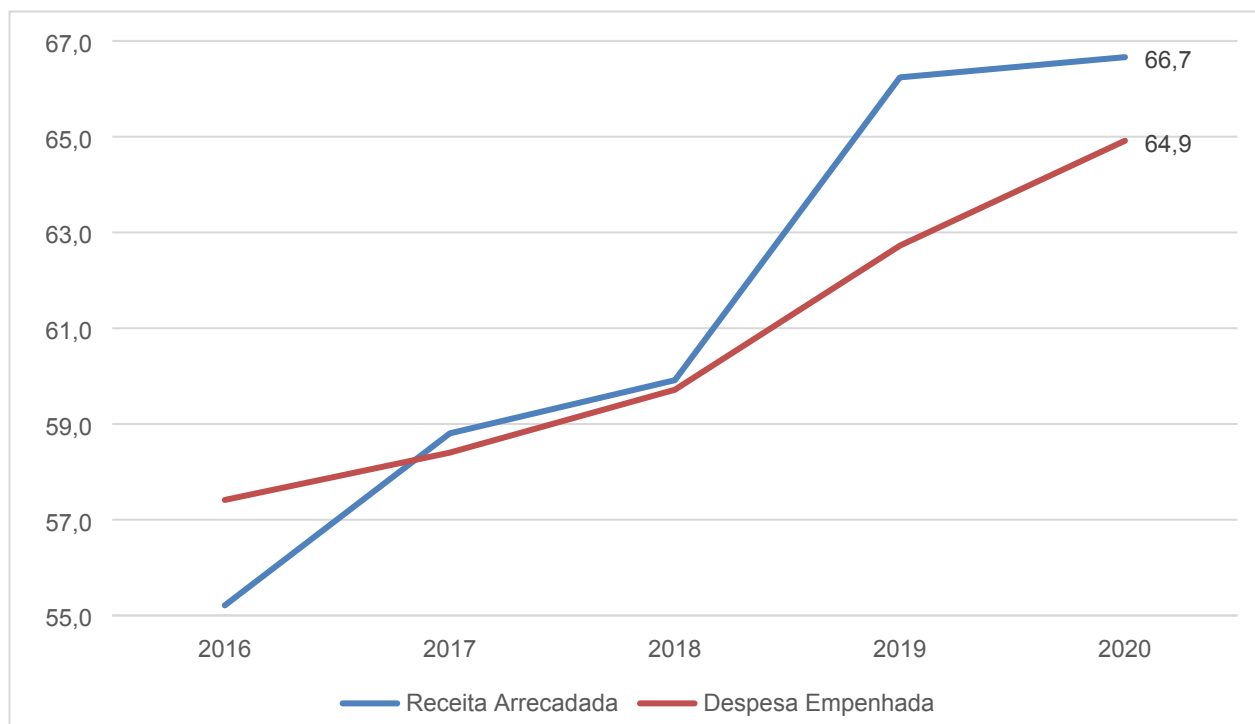
Tanto as receitas arrecadadas quanto as despesas empenhadas superaram os valores dos anos anteriores. O ano de 2020 encerrou com superavit orçamentário no patamar de R\$ 1,7 bilhão. O Gráfico 1 - apresenta a evolução das receitas e despesas dos últimos 5 anos em termos reais.

---

24 Art. 45. Observado o disposto no § 5o do art. 5o, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Gráfico 1 - Evolução Real das Receitas e Despesas (ao índice de 2020)

Em R\$ bilhões

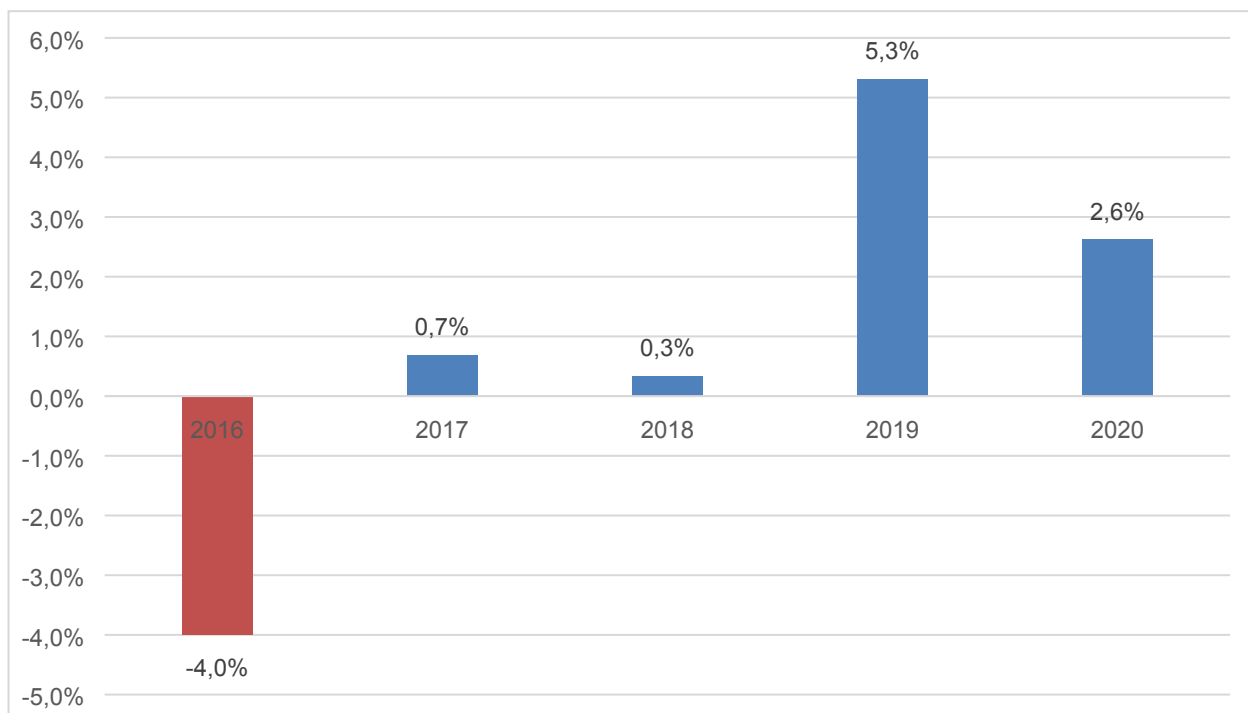


Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (02.02.21). Atualização monetária anual com o índice IPC-FIPE Geral (dados de dezembro de cada ano) e Papeis de Trabalho do eTCM 002475/2020 (Execução Orçamentária 2020).

A receita arrecadada em 2020 cresceu 0,6% em termos reais em relação ao ano anterior. A despesa empenhada cresceu em uma taxa maior, 3,5%, resultando em um superavit orçamentário menor do que no ano anterior.

O Gráfico 2 - apresenta o resultado orçamentário dos últimos 5 anos:

Gráfico 2 - Resultado orçamentário dos últimos 5 anos em % sobre a receita arrecadada



Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (02.02.21).

Os significativos aumentos reais de receitas arrecadadas nos 3 (três) primeiros meses de 2020 compensaram as quedas ocorridas em alguns meses posteriores. Quanto às despesas, observam-se valores de empenhos maiores para a maioria dos meses em 2020, se comparados aos meses de 2019.

#### **2.1.4.1. Receita Orçamentária**

As receitas orçamentárias em 2020, em valores nominais, foram 6,3% superiores ao valor alcançado em 2019. O Quadro 01 apresenta a evolução nominal da Receita Arrecadada por espécie entre 2019 e 2020.

Quadro 01 - Composição e evolução nominal da receita arrecadada consolidada Em R\$ mil

Descrição	2019	2020	% Vert.	Δ	Δ%
<b>Receitas Correntes</b>	<b>56.147.208</b>	<b>60.974.839</b>	<b>91,5</b>	<b>4.827.631</b>	<b>8,6</b>
<b>Impostos, Taxas e Contribuições</b>	<b>36.263.459</b>	<b>37.906.267</b>	<b>56,9</b>	<b>1.642.808</b>	<b>4,5</b>
ISS	17.063.976	17.854.007	26,8	790.032	4,6
IPTU	11.163.094	11.572.654	17,4	409.560	3,7
IRRF	2.617.712	2.820.885	4,2	203.174	7,8
ITBI	2.443.223	2.600.360	3,9	157.137	6,4
COSIP	582.852	586.770	0,9	3.918	0,7
Taxas	505.428	495.140	0,7	(10.288)	-2,0
Contribuição patronal e do servidor (previdência)	1.872.396	1.967.015	3,0	94.619	5,1
Demais tributos	14.780	9.437	0,0	(5.343)	-36,2
<b>Receita Patrimonial</b>	<b>1.213.877</b>	<b>2.485.422</b>	<b>3,7</b>	<b>1.271.546</b>	<b>104,7</b>
Cessão de Direitos	-	930.000	1,4	930.000	-
Delegação de serviços públicos mediante concessão, permissão, autorização ou licença	378.620	861.950	1,3	483.330	127,7
Valores Mobiliários (juros, dividendos e remuneração de depósitos bancários)	690.408	519.480	0,8	(170.928)	-24,8
Exploração do Patrimônio Imobiliário do Estado	133.389	168.815	0,3	35.426	26,6
Demais receitas patrimoniais	11.460	5.177	0,0	(6.282)	-54,8
<b>Receita de Serviços</b>	<b>235.894</b>	<b>201.472</b>	<b>0,3</b>	<b>(34.422)</b>	<b>-14,6</b>
<b>Transferências Correntes</b>	<b>16.349.804</b>	<b>18.840.233</b>	<b>28,3</b>	<b>2.490.429</b>	<b>15,2</b>
Transferências da União e suas entidades relacionadas ao SUS	2.298.812	3.156.712	4,7	857.900	37,3
Demais transferências da União e suas entidades	933.683	2.496.937	3,7	1.563.254	167,4
Cota-Parte do ICMS	6.177.968	5.974.466	9,0	(203.502)	-3,3
Cota-Parte do IPVA	2.114.955	2.186.457	3,3	71.502	3,4
Transferências Estaduais relacionadas ao SUS	0	123.632	0,2	123.632	-
Demais transferências Estaduais	163.163	145.618	0,2	(17.545)	-10,8
FUNDEB	4.641.537	4.669.730	7,0	28.193	0,6
Demais transferências correntes	19.687	86.681	0,1	66.994	340,3
<b>Outras Receitas Correntes</b>	<b>2.084.174</b>	<b>1.541.444</b>	<b>2,3</b>	<b>(542.730)</b>	<b>-26,0</b>
<b>Receitas de Capital</b>	<b>4.003.881</b>	<b>2.747.723</b>	<b>4,1</b>	<b>(1.256.158)</b>	<b>-31,4</b>
Receitas de Alienação de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC	1.588.212	48.681	0,1	(1.539.531)	-96,9
Operações de Crédito	291.119	510.197	0,8	219.078	75,3
Alienação de Bens	30.282	50.295	0,1	20.013	66,1
Amortização de empréstimos	22.999	20.502	0,0	(2.497)	-10,9
Transferências de Capital	585.337	749.722	1,1	164.385	28,1
Demais receitas de Capital	1.485.932	1.368.327	2,1	(117.606)	-7,9
<b>Receitas Intraorçamentárias</b>	<b>2.565.893</b>	<b>2.938.648</b>	<b>4,4</b>	<b>372.756</b>	<b>14,5</b>
<b>Total</b>	<b>62.716.982</b>	<b>66.661.211</b>	<b>100,0</b>	<b>3.944.228</b>	<b>6,3</b>

Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (01.02.21).

Na sequência, a equipe de Auditoria apresentou as receitas com maiores detalhes.

### **Receitas Tributárias**

As receitas tributárias cresceram 4,5% entre 2019 e 2020, desempenho não esperado, haja vista a pandemia de "Covid-19". Com relação ao PIB do Estado de São Paulo, houve expansão nominal de 0,3% em 2020, de acordo com a Fundação Seade, apresentando resultado no mês de dezembro de 2020 6,5% superior em relação ao mesmo mês do ano anterior. Segundo a ASECO, na cidade de São Paulo houve 5(cinco) meses seguidos de crescimento na geração de empregos formais. Todos esses fatores contribuíram para o aumento das receitas tributárias, mesmo considerando o contexto da pandemia.

### **Receitas Patrimoniais**

As receitas patrimoniais mais que dobraram de um ano para outro (aumento de 104,7%), alavancada, principalmente, pela cessão de direitos ocorrida em janeiro de 2020, no valor de R\$ 930 milhões. Trata-se de cessão de direito à instituição financeira (Banco do Brasil), com exclusividade na prestação de serviços de centralização de movimentação das disponibilidades de caixa e das aplicações financeiras, do pagamento aos servidores e do pagamento aos fornecedores do Município.

Além disso, receitas relacionadas à delegação de serviços públicos mediante concessão mais que dobraram (de R\$ 378,6 milhões em 2019 para R\$ 861,9 milhões em 2020). Houve arrecadação de outorgas provenientes de concessões de serviços públicos no valor de R\$ 706,1 milhões, o que também impulsionou o aumento das receitas patrimoniais. O valor refere-se, principalmente, às concessões de Zona Azul (R\$ 624,7 milhões), Mercado Paulista e Kinjo (R\$ 81,4 milhões).

### **Receitas de Serviços**

As receitas de serviços tiveram decréscimo

cujos maiores impactos ocorreram nos serviços relacionados ao transporte. A receita de “Serviços de Transporte do DTP” (referente às licenças de táxi e frete escolar) caiu de R\$ 20,7 milhões para R\$ 6,2 milhões entre 2019 e 2020 (queda de 70,1%).

### **Transferências Correntes**

As transferências correntes aumentaram 15,2% de um ano para o outro, majoritariamente em decorrência das transferências da União para o combate à “Covid-19” no ano de 2020.

Como é possível observar no Quadro 01, as receitas decorrentes da Cota-Parte do ICMS, do IPVA e também do FUNDEB tiveram alta em 2020, o que contribuiu para o aumento das transferências correntes.

### **Outras Receitas Correntes**

Houve uma queda considerável de 26% das Outras Receitas Correntes, decorrentes dos decréscimos nas receitas de multas de trânsito e de multas por danos ambientais:

Quadro 02 - Desdobramento de “Outras receitas corrente” Em R\$ mil

Descrição	2019	2020	% Vert.	Δ	Δ%
Multas previstas na legislação de trânsito	1.550.239	1.021.192	66,2	(529.047)	-34,1
Multas previstas na legislação de trânsito - Dívida Ativa e Juros	9.870	7.654	0,5	(2.217)	-22,5
Multas por danos ambientais	8.874	3.555	0,2	(5.319)	-59,9
Demais itens de Outras Receitas Correntes	515.191	509.043	33,0	(6.147)	-1,2
<b>Total</b>	<b>2.084.174</b>	<b>1.541.444</b>	<b>100,0</b>	<b>(542.730)</b>	<b>-26,0</b>

Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (01.02.21).

### **Receitas de Capital**

Em termos totais, houve redução de 31,4% nas receitas de capital. Quanto às operações de crédito, estas tiveram aumento significativo (75,3%).

Houve, também, aumento considerável (70,6%) de alienações de bens imóveis. Segundo a ASECO, o valor inclui a venda da Fundação Liceu Pasteur. O item

Transferências de Capital também teve acréscimo significativo. Tal incremento decorre do aumento do repasse da União à SIURB para programas de saneamento básico. Por fim, houve queda de 96,9% nas receitas de alienação de certificados CEPAC, referentes à Operação Urbana Faria Lima, cujas receitas arrecadadas se concentraram em 2019.

## Receita Prevista x Receita Arrecadada

Considerando que 2020 foi um ano atípico, muitas receitas tiveram arrecadação abaixo do previsto, conforme é possível verificar no quadro a seguir.

Quadro 03 - Previsão x Arrecadação das Receitas Em R\$ mil

Descrição	Prevista	Arrecadada	% Vert.	Δ	Arrecadada / Prevista
<b>Receitas Correntes</b>	<b>60.163.494</b>	<b>60.974.839</b>	<b>91,5</b>	<b>811.345</b>	<b>101,3</b>
Impostos, Taxas e Contribuições	36.701.570	37.906.267	56,9	1.204.698	103,3
Receita Patrimonial	3.438.051	2.485.422	3,7	(952.629)	72,3
Receita de Serviços	287.848	201.472	0,3	(86.376)	70,0
Transferências Correntes	17.295.341	18.840.233	28,3	1.544.893	108,9
Outras Receitas Correntes	2.440.684	1.541.444	2,3	(899.240)	63,2
<b>Receitas de Capital</b>	<b>5.621.850</b>	<b>2.747.723</b>	<b>4,1</b>	<b>(2.874.127)</b>	<b>48,9</b>
Operações de Crédito	674.999	510.197	0,8	(164.802)	75,6
Alienação de Bens	1.740.312	50.295	0,1	(1.690.016)	2,9
Amortização de empréstimos	32.570	20.502	0,0	(12.068)	62,9
Transferências de Capital	1.078.509	749.722	1,1	(328.787)	69,5
Demais receitas de Capital	2.095.460	1.417.008	2,1	(678.453)	67,6
<b>Receitas Intraorçamentárias e Recursos arrecadados em exercícios anteriores</b>	<b>3.204.096</b>	<b>2.938.648</b>	<b>4,4</b>	<b>(265.448)</b>	<b>91,7</b>
<b>Total</b>	<b>68.989.441</b>	<b>66.661.211</b>	<b>100,0</b>	<b>(2.328.230)</b>	<b>96,6</b>

Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (01.02.21).

As receitas tributárias e as transferências correntes superaram arrecadação prevista, mesmo com os impactos decorrentes da pandemia de "Covid-19".

Especificamente, a receita de delegações de serviços públicos, pertencente ao grupo de receitas patrimoniais, teve arrecadação bem abaixo do previsto para 2020, mas acima do arrecadado em 2019. Segundo a

ASECO, na LOA 2020 estavam previstas as receitas com a concessão de Cemitérios e do Autódromo de Interlagos que não se concretizaram, assim como os pátios e os serviços de guincho do Autódromo.

A arrecadação de alienação de bens (móveis e imóveis) também foi abaixo do previsto, principalmente em função da não realização da Cessão de Direitos Creditórios do PPI, no valor estimado em R\$ 300 milhões, e de Alienação de Participação Societária – FMDS, prevista para desestatização da SPTuris, no valor de R\$ 1 bilhão.

#### **2.1.4.2. Despesa orçamentária**

As despesas empenhadas atingiram o valor de R\$ 64,9 bilhões, representando aumento nominal de 9,3% em relação ao ano anterior. O Quadro 04 a seguir apresenta as despesas por Grupo de Natureza e Elemento.

Quadro 04 - Composição e evolução das despesas empenhadas Em R\$ mil

Descrição	2019	2020	% Vert.	Δ	Δ%
<b>Despesas Correntes</b>	<b>53.590.486</b>	<b>58.789.925</b>	<b>90,6</b>	<b>5.199.438</b>	<b>9,7</b>
<b>Pessoal e Encargos Sociais</b>	<b>25.081.612</b>	<b>26.384.710</b>	<b>40,6</b>	<b>1.303.097</b>	<b>5,2</b>
11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	11.174.609	11.086.678	17,1	(87.932)	-0,8
01 - Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares	9.056.150	9.605.844	14,8	549.694	6,1
13 - Obrigações Patronais	2.667.032	2.820.333	4,3	153.301	5,7
91 - Sentenças Judiciais	1.331.052	1.773.681	2,7	442.629	33,3
16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	6.991	216.865	0,3	209.874	3002,2
Demais Despesas com Pessoal e Encargos Sociais	845.778	881.309	1,4	35.531	4,2
<b>Juros e Encargos da Dívida</b>	<b>1.136.749</b>	<b>317.202</b>	<b>0,5</b>	<b>(819.547)</b>	<b>-72,1</b>
<b>Outras Despesas Correntes</b>	<b>27.372.126</b>	<b>32.088.013</b>	<b>49,4</b>	<b>4.715.888</b>	<b>17,2</b>
39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	19.472.770	22.565.368	34,8	3.092.597	15,9
41 – Contribuições	3.106.627	3.521.593	5,4	414.966	13,4
32 - Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	93.509	597.931	0,9	504.422	539,4
Demais Despesas Correntes	4.699.220	5.403.122	8,3	703.902	15,0
<b>Despesas de Capital</b>	<b>5.798.938</b>	<b>6.125.413</b>	<b>9,4</b>	<b>326.475</b>	<b>5,6</b>
<b>Investimentos</b>	<b>3.559.709</b>	<b>4.578.417</b>	<b>7,1</b>	<b>1.018.708</b>	<b>28,6</b>
51 - Obras e Instalações	1.875.202	1.878.408	2,9	3.206	0,2
39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	614.980	1.369.365	2,1	754.385	122,7

52 - Equipamentos e Material Permanente	257.100	810.414	1,2	553.315	215,2
91 - Sentenças Judiciais	406.583	155.351	0,2	(251.231)	-61,8
Demais Investimentos	405.845	364.878	0,6	(40.966)	-10,1
<b>Amortização da Dívida</b>	<b>2.205.738</b>	<b>1.541.678</b>	<b>2,4</b>	<b>(664.059)</b>	<b>-30,1</b>
<b>Inversões Financeiras</b>	<b>33.491</b>	<b>5.317</b>	<b>0,0</b>	<b>(28.174)</b>	<b>-84,1</b>
<b>Total</b>	<b>59.389.424</b>	<b>64.915.337</b>	<b>100,0</b>	<b>5.525.913</b>	<b>9,3</b>

Fonte: Dados do SOF extraídos pelo Sistema Átomo-Ábaco (03.02.21).

Os subitens seguintes apresentam detalhes das principais variações das despesas.

### **Pessoal e Encargos Sociais**

O Grupo de Natureza “Pessoal e Encargos Sociais” representa os gastos de pessoal da Administração Pública Direta e Indireta, sendo que tal grupo teve aumento nominal de 5,2%. O Elemento “Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil” apresentou leve redução nominal (de 0,8%). Em compensação, o elemento “Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares” teve um aumento de 6,1%.

O Elemento “16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil” apresentou aumento, decorrente, majoritariamente, da inclusão da remuneração variável em função dos resultados do Programa de Metas, que passou de zero para R\$ 161,5 milhões. No Programa de Metas 2019-2020 revisado, é possível identificar a seguinte Meta: 35.a “Alcançar 100% dos servidores com remuneração variável META atrelada ao resultado”<sup>25</sup>.

### **Outras Despesas Correntes**

No Grupo de Natureza “Outras Despesas Correntes”, destaca-se o Elemento “32 - Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita”, com aumento nominal

25 “O sistema de remuneração variável atrelada ao resultado foi estendido a todos os servidores da Prefeitura de São Paulo, com a criação da bonificação por resultados do Programa de Metas.

A partir da edição da Lei N.17.224, em 31 de outubro de 2019, a prefeitura implantou o pagamento da Bonificação por Resultados, com base nos indicadores de atingimento das metas. Os servidores que colaboraram para o alcance das metas receberam essa bonificação, pela primeira vez, em junho de 2020, em relação à performance obtida no ano de 2019”. – Relatório Final 2019-2020 do Programa de Metas, pág. 111.

de 539,4%, grande parte em função das despesas relacionadas ao sistema de Educação (com os programas “Leve Leite”; fornecimento de uniformes; materiais escolares e materiais de apoio didático educacional).

### **Investimentos**

No grupo de “Investimentos” destaca-se o Elemento “39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, que teve aumento de mais de 100%. Foi possível identificar aumento significativo nos projetos relativos à construção de ciclovias e ciclofaixas; à pavimentação e recapeamento de vias; e à reforma e acessibilidade em passeios públicos.

Houve também significativo aumento no Elemento “52 - Equipamentos e Material Permanente”, do qual se destacam as despesas com aquisição de materiais e serviços de informação comunicação; construção de hospitais; e ampliação e reforma em equipamentos de saúde.

### **Demais Despesas**

Dentre as despesas correntes, percebe-se redução de mais de 70% das despesas referentes a “juros e encargos da dívida”. Já com relação às despesas de capital, os grupos “amortização da dívida” e “inversões financeiras” tiveram reduções de 30,1% e 84,1% respectivamente.

A redução das despesas com juros e encargos da dívida e com a amortização da dívida decorre da suspensão dos pagamentos das dívidas do Município com a União estabelecida pela Lei Complementar Federal nº 173/20<sup>26</sup>.

---

26 “Art. 1º Fica instituído, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

§ 1º O Programa de que trata o caput é composto pelas seguintes iniciativas:

I - suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre:

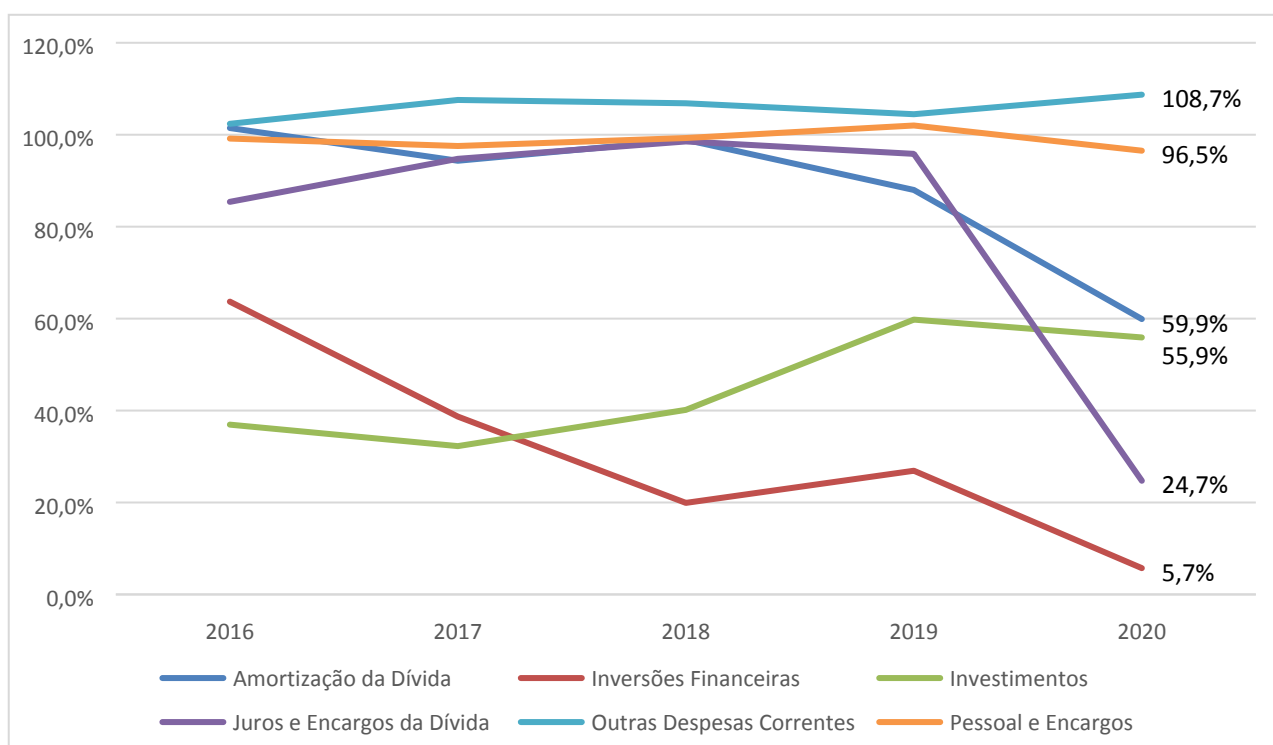
a) de um lado, a União, e, de outro, os Estados e o Distrito Federal, com amparo na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001;

b) de um lado, a União, e, de outro, os Municípios, com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e na Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017;” – art. 1º, I da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

## Despesas Orçadas x Empenhadas

O Gráfico a seguir apresenta o percentual de empenhos em relação à despesa inicialmente fixada para o ano de 2020.

Gráfico 3 - Percentual de despesa empenhada em relação à despesa fixada



Fonte: Dados do SOF extraídos pelo Sistema Átomo-Ábaco (15.02.21).

É possível perceber que as despesas dos Grupos de Natureza "Juros e Encargos da Dívida"; "Amortização da Dívida"; e "Inversões Financeiras" tiveram quedas consideráveis na relação "fixada x realizada" entre 2019 e 2020.

### 2.1.4.3. "Covid-19"

Considerando que 2020 foi um ano atípico devido à pandemia de "Covid-19", havia a expectativa de que as receitas e despesas no Município apresentassem relevantes alterações. Neste subitem a equipe de Auditoria analisa as receitas e despesas relacionadas à pandemia.

Na proposta orçamentária aprovada pela CMSP, Lei nº 17.253/19, não constavam dotações

específicas para o enfrentamento da pandemia de “Covid-19”, em função da imprevisibilidade de tal evento.

Como a peça orçamentária municipal não contemplou essas dotações e, tampouco, foram incluídas novas ações ao orçamento em curso por meio de créditos adicionais especiais ou extraordinários, a execução do orçamento relacionado ao combate à “Covid-19” está pulverizada em diversos projetos e atividades de variados órgãos e entidades integrantes da estrutura administrativa municipal.

### **Análise da Gestão orçamentária e financeira relacionada à “Covid-19” no Exercício de 2020**

Com relação às receitas orçamentárias do exercício de 2020, foi possível detalhar as relacionadas à “Covid-19”, no montante de R\$ 2,4 bilhões, conforme Quadro 05 a seguir:

Quadro 05 – Receitas relacionadas à “Covid-19” Arrecadadas em 2020 Em R\$ mil

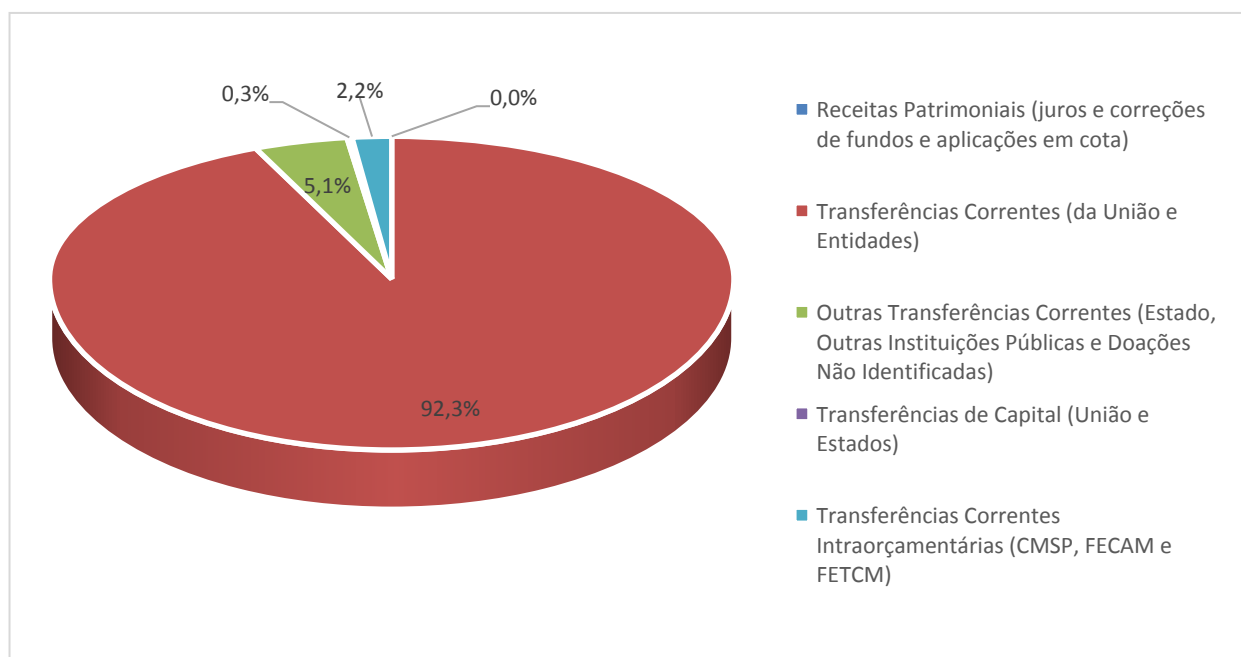
Descrição	Valor
Juros e correções monetárias de fundos de investimentos e aplicações em cotas - renda fixa – FMAS, FMS, FMS-MPU-MPT, SMDU	61
Transferência de recursos do SUS - outros programas financiados por transferências fundo a fundo - “Covid-19”	443.418
Transferência de recursos do SUS - outros programas financiados por transferências fundo a fundo - “Covid-19”	335.525
Transferências de recursos do sistema único de saúde - SUS - bloco investimentos na rede de serviços públicos de saúde	2.564
Transferências de recursos do FNAS - covid 19- FMAS	43.302
Outras transferências da União- covid 19 - tesouro municipal	1.217.057
Outras transferências da União covid 19 – FMS	88.726
Outras transferências da união covid 19 – FMS	88.656
Transferência Estaduais de recursos do estado para programas de saúde – repasse fundo a fundo	120.932
Transferências de outras inst. públicas – MP-SP/TJESP x FMS - “Covid-19”	1.946
Doações não identificadas - cidade solidária - “Covid-19” – SMDU	652
Transferência de recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - bloco investimentos na rede de serviços públicos de saúde	3.376
Transferências estaduais de recursos do sistema único de saúde – SUS	3.400
PMSP - “Covid-19” x FECAM	38.619
PMSP - “Covid-19” x FETCM	8.355
PMSP - “Covid-19” x CMSP	6.506
<b>Total</b>	<b>2.403.095</b>

Fonte: Boletim da Receita em Dezembro de 2020 (Relatório STS064R); Sistema Átomo-Ábaco (03.02.21); eTCM 011320/2020. Para identificar do que se tratava cada registro encontrado no Boletim da Receita, foi realizada consulta no Sistema Átomo-Ábaco

utilizando-se dos seguintes detalhamentos: Fonte de recurso > Categoria > Origem > Espécie > Desdobramento 1 > Desdobramento 2 > Desdobramento 3 > Desdobramento Interno 1 > Desdobramento Interno 2 > Desdobramento Interno 3 > Desdobramento Interno 4.

Também foi possível identificar as receitas por Origem, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 4 - Receitas relacionadas à Covid em 2020 por Origem



Fonte: Boletim da Receita em Dezembro de 2020 (Relatório STS064R); e Sistema Átomo-Ábaco (03.02.21).

Os técnicos observam que a maior parte dos recursos provém de transferências correntes, majoritariamente federais, além de: transferências correntes estaduais; doações de outras instituições públicas; doações da Câmara Municipal; do FECAM; do FETCM; e doações do Programa Cidade Solidárias, não identificadas no gráfico.

Integram, ainda, as receitas destinadas à "Covid-19" as transferências de capital (federais e estaduais), e os rendimentos dos valores destinados aos fundos do Município (FMS, FMAS, Cidade Solidária).

No caso das despesas relacionadas à pandemia observam que, a fim de separar os gastos realizados com "Covid-19", a Portaria SF/SUTEM nº 4, de 28 de abril de 2020 estabeleceu que as notas de empenho para esse fim deveriam conter, no campo "Histórico", os termos:

- “Covid-19p”: Quando se tratar de utilização **parcial** dos recursos, no enfrentamento da “Covid-19”;
- “Covid-19i”: Quando se tratar de utilização **integral** dos recursos, no enfrentamento da “Covid-19”.

O Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo relacionado ao “Covid-19” possui um *link* para acesso a informações de valores empenhados, liquidados e pagos relativos à pandemia. Com base nos dados disponibilizados no Portal, a equipe de Auditoria identificou o total de despesas empenhadas em 2020 para cada uma das classificações:

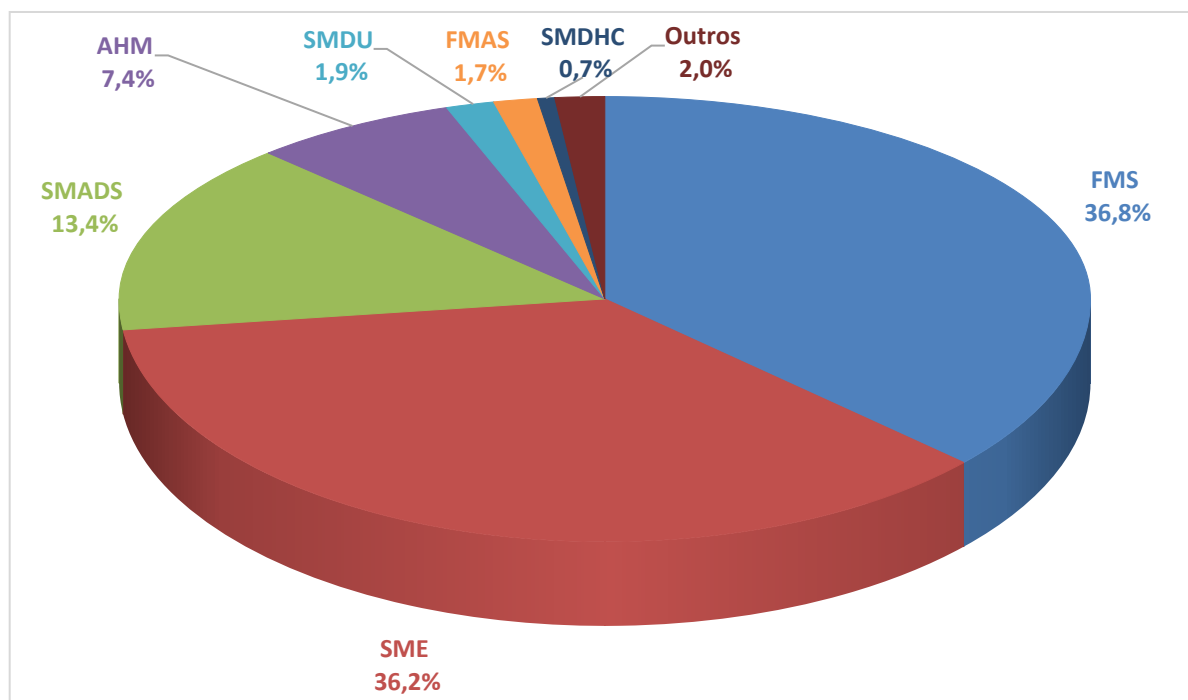
Quadro 06 – Despesas classificadas como “Covid-19i” e “Covid-19p” empenhadas em 2020 Em R\$ mil

Classificação	Empenho líquido
Total Covid-19i	3.084.893
Total Covid-19p	3.507.837
<b>Total</b>	<b>6.592.730</b>

Fonte: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/transparencia\\_Covid-19/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_Covid-19/)>. Acesso em 26.01.21.

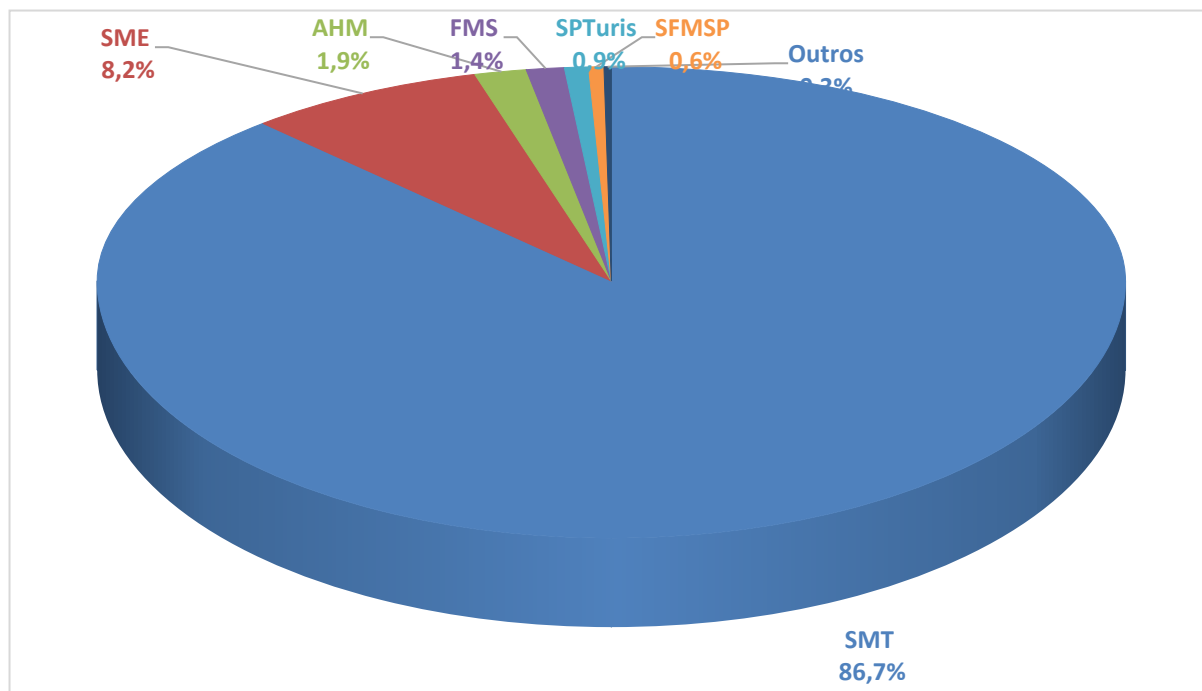
Os gráficos a seguir segregam os gastos por órgão executor.

Gráfico 5 - Despesas Empenhadas em 2020 classificadas como “Covid-19i” por Órgão/Entidade Executor



Fonte: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/transparencia\\_Covid-19/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_Covid-19/)>. Acesso em 26.01.21.

Gráfico 6 - Despesas Empenhadas em 2020 classificadas como “Covid-19p” por Órgão/Entidade Executor



Fonte: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/transparencia\\_Covid-19/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_Covid-19/)>. Acesso em 26.01.21.

O Fundo Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Educação representam as maiores parcelas dos empenhos integralmente destinados ao “Covid-19”, respectivamente, 36,8% e 36,2%. Os valores empenhados relacionados à aquisição de tablets e ao auxílio alimentação dos estudantes da rede pública municipal contribuíram para o expressivo valor da SME.

Quadro 07 – Maiores empenhos classificados como “Covid-19i” em 2020

Em R\$ mil

Número da Nota de Empenho	Referência da Contratação	Objeto do Contrato	Data do Empenho	Órgão Executor	Valor Líquido do Empenho
94202	01-23312/2020	Aquisição de dispositivos móveis portáteis do tipo tablet	16.11.20	SME	437.570
101125	01-26325/2020	Programa Renda Básica Emergencial	08.12.20	SMADS	412.341
34133	01-5777/2020	Contratação emergencial para prestação de serviços de administração de benefício de auxílio alimentação, por meio de Cartão Eletrônico com Chip e /ou Traja Magnética - Decreto nº 59.283/2020 por 120 dias	01.04.20	SME	97.946
111040	01-14485/2020	Contratação emergencial para prestação de serviços de administração de benefício de auxílio alimentação, por meio de Cartão Eletrônico com Chip e /ou	30.12.20	SME	79.786

		Traja Magnética			
98230	01-14485/2020	Contratação emergencial para prestação de serviços de administração de benefício de auxílio alimentação, por meio de Cartão Eletrônico com Chip e /ou Traja Magnética	01.12.20	SME	73.637

Fonte: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/transparencia\\_Covid-19/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_Covid-19/)>. Acesso em 26.01.21.

A Secretaria Municipal de Transportes-SMT foi o órgão com maior gasto na classificação "Covid-19p", representando 86,7% dos valores empenhados líquidos, decorrentes, principalmente, de repasses para compensações tarifárias do sistema de ônibus do Município:

Quadro 08 – Maiores empenhos classificados como "Covid-19p" em 2020 Em R\$ mil

Número da Nota de Empenho	Referência da Contratação	Objeto do Contrato	Data do Empenho	Órgão Executor	Valor Líquido do Empenho
379	01-444/2018	Compensações Tarifárias	15.01.20	SMT	2.065.770
71619	01-444/2018	Compensações Tarifárias	27.08.20	SMT	550.000
1403	01-26735/2017	Obras e serviços no sistema viário e implantação de terminais de transferência para o sistema de transporte coletivo urbano de passageiros	17.01.20	SMT	191.975
85411	01-444/2018	Compensações Tarifárias	16.10.20	SMT	110.000
2087	10-100/2012	Recursos para diversas Assistências Médica Ambulatoriais	04.06.20	AHM*	23.286

Fonte: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/transparencia\\_Covid-19/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_Covid-19/)>. Acesso em 26.01.21.

\*Órgão extinto em 2020 pela LM nº 17.433, de 29 de julho de 2020.

Entretanto, conforme já mencionado, a Classificação "Covid-19p" não permite a obtenção do valor empenhado exclusivamente à pandemia.

## 2.2. GESTÃO FISCAL

Com a declaração de estado de calamidade pública no Município de São Paulo, imposta pelo Decreto nº 59.291, de 20.03.20, em função da pandemia causada pelo Coronavírus, foi dispensada a verificação dos limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma do disposto no seu artigo 65<sup>27</sup>.

27 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;

[...] § 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos

Como a duração desta situação é incerta e visando a manter uma postura conservadora, a equipe de Auditoria realizou os acompanhamentos, mesmo que não gerassem alertas, de forma que esta Corte esteja atenta às consequências futuras a que a PMSP poderá estar sujeita em função das decisões tomadas neste período.

As metas fiscais para 2020 foram revistas e alteradas por meio da Lei nº 17.469/20, LDO 2021, modificando a meta do resultado primário de R\$ 221,4 milhões para R\$ 6,7 bilhões negativos e a meta do resultado nominal de R\$ 3,2 bilhões negativos para R\$ 9,9 bilhões negativos, conforme inicialmente previstos na LDO 2020.

No entanto, apesar da instalação do estado de calamidade pública e da majoração das despesas, o Município encerrou o exercício com capacidade para honrar suas obrigações e com recursos financeiros em Caixa. Isso decorreu, principalmente, do aumento dos repasses do Governo Federal e da suspensão do pagamento da dívida.

O cenário fiscal apresentou situação favorável, com o aumento de 8,7% da receita corrente líquida. Registre-se, no entanto, que para 2021 mantém-se o cenário de incertezas em relação ao desempenho da economia em decorrência das novas variantes e ondas de contaminação.

### **2.2.1. Despesas com Pessoal**

O Demonstrativo da Despesa com Pessoal Consolidado apresenta o percentual de comprometimento da

---

inciso I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; [...].

RCL da ordem de 34,91%, evidenciando o cumprimento do limite legal:

Quadro 09 - Despesas com pessoal do Município - 2020 Em R\$ mil

Valores acumulados no período	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Despesas com pessoal	19.761.597	778.735	20.540.333
<b>(a) Despesas com pessoal / Receita Corrente Líquida (%)</b>	<b>33,58%</b>	<b>1,32%</b>	<b>34,91%</b>
Limite cf. art.20, III, alíneas a, b (%)	54,00%	6,00%	60,00%
(b) Limite para fins de alerta (90% x D)	48,60%	5,40%	54,00%
<b>Condição para alerta → (a) ≥ (b)?</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>

Fonte: RGF (DOC de 30.01.21 adaptado págs 55 e 56).

Quadro 10 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal - Poder Executivo – 2020 Em R\$ mil

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS Jan a Dez/2020	
	Liquidadas (a)	Inscritas em restos a pagar não processados (b)
<b>DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)</b>	<b>25.618.781</b>	<b>523.825</b>
Pessoal Ativo	15.413.728	523.825
Pessoal Inativo e Pensionistas	10.205.053	-
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art.18 da LRF)	-	-
<b>DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)</b>	<b>6.378.964</b>	<b>2.045</b>
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	6.054	719
Decorrentes de Decisão Judicial de período ant. ao da apuração	1.769.711	1.327
Despesas de Ex. Anteriores de período anterior ao da apuração	7	-
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	4.603.192	-
<b>DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)</b>	<b>19.239.818</b>	<b>521.780</b>
<b>APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL</b>	<b>VALOR</b>	<b>% SOBRE RCL</b>
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	58.886.717	-
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF) (V)	42.407	-
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)	58.844.309	-
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III a + III b)	19.761.597	33,58%
LIMITE MÁXIMO (VIII) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	31.775.927	54,00%
LIMITE DE ALERTA (X) = (0,90 x VIII) (Inciso II do § 1º do Art. 59 da LRF)	28.598.334	48,60%

Fonte: RGF (DOC de 30.01.21 adaptado Pág.55).

No quadro acima, a equipe de Auditoria salienta que, no percentual de 33,58%, referente à Despesa com Pessoal do Poder Executivo, não estão incluídas as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim. A inclusão de tais despesas no

cômputo da despesa total com pessoal teve o prazo prorrogado para 2022, pela Portaria STN nº 377<sup>28</sup>, de 08.07.20.

### **2.2.2. Despesas não computadas (Inativos e Pensionistas com recursos Vinculados)**

O artigo 19 da LRF, além de definir os limites da despesa de pessoal em relação à RCL, estabelece, em seu parágrafo 1º, as despesas que não serão computadas no cálculo do limite.

*Art. 19. [...] § 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:*

*I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;*

*II - relativas a incentivos à demissão voluntária;*

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

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

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

*a) da arrecadação de contribuições dos segurados;*

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

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

---

28Art. 1º Até o final do exercício de 2020, a STN/ME deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública, conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores.

§ 1º Até o final do exercício de 2021, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do caput. [..]

§ 2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2021, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.

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

Ao efetuar o cálculo para o 3º quadrimestre, a equipe de Auditoria identificou divergência no valor publicado no Consolidado Geral (Poder Executivo e Legislativo), situação já ocorrida em anos anteriores, desta vez em R\$ 53 milhões, em infringência ao subitem 04.01.05.01 do MDF 10ª edição, conforme demonstrado no Quadro 11.

Quadro 11 – Inativos com recursos Vinculados (Consolidado Geral) – jan a dez/20 Em R\$ mil

Pessoal Inativo e Pensionistas	10.469.270
(-) Insuficiência Financeira do RPPS	5.806.630
<b>Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados (Cálculo Auditoria) (A)</b>	<b>4.662.639</b>
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados (Valor Publicado) (B)	4.715.624
<b>Diferença (A – B)</b>	<b>(52.984)</b>

Fonte: Demonstrativo de Despesas com Pessoal LRF 3º Quadrimestre 2020 Consolidado Geral e Balanço Financeiros da PMSP para o cálculo da insuficiência financeira do RPPS.

Não foram identificadas distorções relevantes na análise das demais linhas e valores apresentados no Demonstrativo do 3º quadrimestre de 2020.

### **2.2.3. Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar**

Em atendimento à LRF (artigo 55, inciso III, alínea "a"), a PMSP publicou no DOCSP, em 30.01.21, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar - Consolidado do Município. A estrutura de preenchimento do Demonstrativo está em consonância com o item 04.05.05 do MDF 10ª edição.

A Disponibilidade de Caixa Líquida (Disponibilidade de Caixa Bruta menos as Obrigações

Financeiras) totalizou o montante de R\$ 16,8 bilhões. Após a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados, a Disponibilidade de Caixa restante foi de R\$ 11,5 bilhões em cumprimento ao artigo 42 da LRF<sup>29</sup>, de forma global, apresentada a seguir:

Quadro 12 - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos RP 2020 Consolidado - Em R\$ mil

DESTINAÇÃO DE RECURSOS	DISP. DE CAIXA BRUTA	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				Disponibilidade e de Caixa Líquida (antes da inscrição em RPNP do exercício) (g) = (a - (b + c + d + e))	RPs Empenhados e não liquidados do exercício (h)	Empenhos não liquidados cancelados (não inscritos por insuficiência financeira)	CAIXA LÍQUIDO (APÓS A INSCRIÇÃO EM RPNP DO EXERCÍCIO) (i) = (g - h)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)				
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)						
<b>TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)</b>	10.480.978	3.613	351.199	149	940.518	9.185.499	4.286.089	-	4.899.410
Recursos Ordinários	10.401.821	3.424	343.333	145	924.800	9.130.118	4.257.800	-	4.872.319
Outros Recurs. não Vinculados	79.157	190	7.866	4	15.718	55.380	28.289	-	27.091
<b>TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (II)</b>	7.746.579	6.629	127.186		18.725	7.594.039	1.040.786	-	6.553.253
Receitas de Impostos e de Transf. de Impostos – Educação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências do FUNDEB	102.425	-	-	-	-	102.425	-	-	102.425
Outros Recursos Vinculados à Educação	367.995	4	3.276	-	-	364.715	122.578	-	242.137
Receitas de Impostos e de Transf. de Impostos – Saúde	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros Recursos Vinculados à Saúde	545.264	52	43.158	-	-	502.055	211.447	-	290.608
Recursos Vinculados à Assistência Social	260.436	55	92	-	-	260.289	1.141	-	259.147
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário	80.459	-	89	-	5.259	75.111	54.670	-	20.442
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Financeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recursos de Operações de Crédito (exceto destinados à Educação e à Saúde)	259.647	-	9.084	-	-	250.562	46.482	-	204.081
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	61.248	-	-	-	-	61.248	-	-	61.248
Outros Recursos Vinculados	6.069.106	6.518	71.488	-	13.466	5.977.634	604.468	-	5.373.166
<b>TOTAL (III) = (I + II)</b>	<b>18.227.558</b>	<b>10.242</b>	<b>478.385</b>	<b>149</b>	<b>959.244</b>	<b>16.779.538</b>	<b>5.326.875</b>	<b>-</b>	<b>11.452.663</b>

Fonte: RGF 3º quadrimestre 2020

A equipe de Auditoria aponta a necessidade de alterar os códigos específicos de fontes/destinações dos recursos vinculados para tornar mais transparente a sua

29 Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito

utilização, de modo a facilitar a verificação do cumprimento do artigo 42 da LRF e do parágrafo único do artigo 8º da LRF<sup>30</sup>, por fontes, cabendo observar, nesse sentido, as disposições da Portaria Conjunta SOF/STN nº 20 de 23.02.21<sup>31</sup>.

Detectou a realização de vários ajustes (R\$ 632,3 milhões) nos saldos para a sua elaboração, baseados em arquivos gerenciais, fora do sistema SOF, conforme Processo SEI nº 6017.2017/0048123-0, em infringência ao subitem 04.05.05.01 do MDF, sem que fossem mencionados nas notas explicativas, concluindo que tal demonstrativo não tem respaldo contábil.

Quanto à linha "Recursos Ordinários", detectou que há diversas contas de caráter vinculado registradas na fonte 00 (exemplos: "Fundo Municipal de Saúde" e "Pagamentos Vinculados"), em desacordo com item 04.05.05 MDF 10ª edição<sup>32</sup>, comprometendo a fidedignidade dos recursos livres apresentada no Demonstrativo.

Conclui, assim, que diante da precariedade na sistemática de arrecadação, que direciona para a conta movimento (livre) diversos recursos vinculados sem a devida marcação por fontes de recursos, a contabilização e a evidenciação da Disponibilidade de Caixa por fonte de recursos foram realizadas em desacordo com o MDF<sup>33</sup>.

---

30 LRF. Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

[...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso

31 "Estabelece a padronização das fontes ou destinações de recursos a ser observada no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios"

32 MDF 10ª edição, item 04.05.05, pág. 647: Constituem recursos disponíveis para livre programação, sem destinação específica, isto é, que não estão vinculadas a nenhum órgão ou programação.

33 MDF 10ª edição, item 04.05.02.01, pág.637 "A disponibilidade de caixa deve constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. A partir das vinculações estabelecidas por lei, a contabilidade deve ser capaz de refletir essas vinculações. (...)no caso de o sistema de contabilidade não propiciar a extração das informações por recurso vinculado, o gestor deve ser capaz de emitir o demonstrativo com a segregação das vinculações."

Os pontos acima estão detalhados no tema de Gestão Financeira no subitem 2.3.1.

## 2.2.4. Resultado Primário

O resultado primário, obtido por meio do confronto das receitas primárias com as despesas primárias, indica a compatibilidade dos níveis de gastos orçamentários do Ente com a sua arrecadação.

A meta de R\$ 615,4 milhões, inicialmente fixada, foi alterada pela Lei nº 17.469/20, passando para R\$ 6,7 bilhões negativos, em função da pandemia causada pelo Coronavírus.

O resultado primário obtido em 2020, pelo critério "acima da linha", foi de R\$ 5,6 bilhões positivos.

Quadro 13 - Resultado Primário de 2020 resumido  
mil

Em R\$

Descrição*	Arrecadadas / Pagas em 2020
<b>Receitas Correntes (I)</b>	<b>60.974.839</b>
<b>Receitas de Capital (II)</b>	<b>2.747.723</b>
<b>(-) Exclusões (III)</b>	<b>(1.045.090)</b>
Aplicações Financeiras	(512.431)
Outras Receitas Financeiras	(1.960)
Operações de Crédito	(510.197)
Amortização de Empréstimos	(20.502)
Receitas de Alienação de Investimentos Temporários/Permanentes	-
<b>Receita Primária Total (I) + (II) - (III) = (A)</b>	<b>62.677.472</b>
<b>Despesas Correntes + RP Processados / Não Processados (IV)</b>	<b>53.680.425</b>
<b>Despesas de Capital + RP Processados / Não Processados (V)</b>	<b>5.217.192</b>
<b>(-) Exclusões (VI)</b>	<b>1.856.199</b>
(-) Juros e Encargos da Dívida	(314.610)
(-) Amortização da Dívida	(1.541.589)
<b>Despesa Primária Total (IV) + (V) - (VI) = (B)</b>	<b>57.041.418</b>
<b>RESULTADO PRIMÁRIO EM 2020 (A) - (B)</b>	<b>5.636.055</b>
<b>META DE RESULTADO PRIMÁRIO PARA 2020</b>	<b>(6.726.357)</b>

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal de 2020 presente no Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Republicado no DOCSF de 20.02.21.

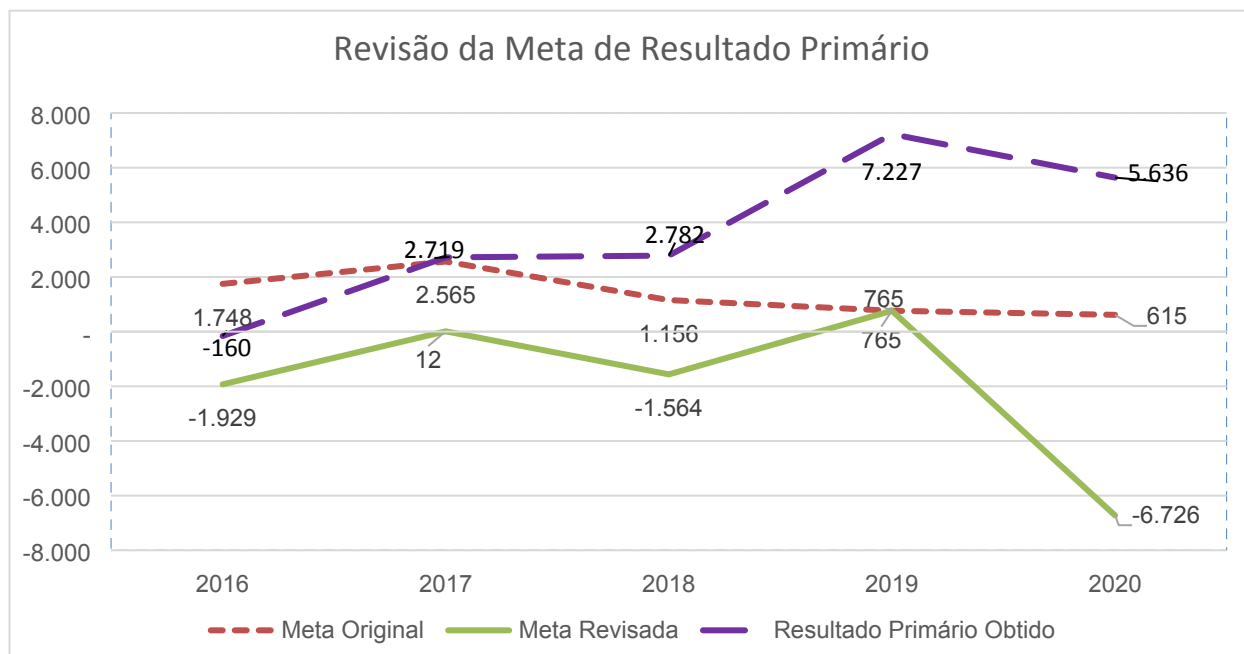
Obs.: Os valores constantes no Quadro já estão desconsiderando os eventos intraorçamentários, em decorrência da alteração e exigência contida no Manual de Demonstrativos Fiscais 10 edição.

O gráfico a seguir apresenta o

comportamento do Resultado Primário dos últimos 5 (cinco) anos em relação às metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e as metas revisadas:

Gráfico 7 - Evolução do Resultado Primário frente às metas

Em R\$ mil



Fonte: LDO e LOA para os exercícios de 2020 e 2021 e Demonstrativos Fiscais publicados.

Há um distanciamento demasiado entre as metas e os resultados obtidos pelo Município.

### 2.2.5. Resultado Nominal

O MDF 10ª edição, prevê que o valor a ser considerado para avaliação do cumprimento da meta de resultado nominal deve ser o apurado pela metodologia Acima da Linha, aplicada a partir do exercício de 2019.

A meta do Resultado estabelecida na LDO 2020 e atualizada pela Lei Municipal nº 17.469/2020 foi de R\$ 9,9 bilhões negativos. O Resultado Nominal obtido pelo critério "acima da linha" foi de R\$ 4,3 bilhões positivos, superando a meta para o exercício de forma significativa.

Quadro 14 - Resultado Nominal de 2020 (acima da linha)

Em R\$ mil

Descrição	Realizadas / Pagas em 2020
<b>Resultado Primário</b>	<b>5.636.055</b>
(+) Juros, Encargos e Variações Monetárias Ativos	575.369
(-) Juros, Encargos e Variações Monetárias Passivos	(1.891.787)
<b>(=) Resultado Nominal Acima da Linha</b>	<b>4.319.637</b>

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal de 2020, DOCSP de 20.02.21.

O resultado nominal de R\$ 4,3 bilhões não foi destinado à amortização/redução da dívida consolidada bruta do Município, que apresentou aumento de R\$ 1,2 bilhão, alcançando o saldo de R\$ 43,8 bilhões, em decorrência da suspensão de seu pagamento por ocasião da pandemia.

Nesse sentido, a equipe de Auditoria indica que houve o entesouramento do resultado fiscal, tendo em vista que as disponibilidades brutas de caixa alcançaram R\$ 18,1 bilhões em 2020, aumento de 37,2% (R\$ 4,9 bilhões) em relação ao exercício de 2019.

Quadro 15 - Resultado Nominal de 2020 (abaixo da linha) resumido  
mil

Em R\$

Descrição	Exercício de 2019	Exercício de 2020
<b>Dívida Consolidada Bruta (I)</b>	<b>42.536.174</b>	<b>43.778.111</b>
<b>(-) Deduções (II)</b>	<b>13.257.421</b>	<b>18.044.963</b>
Disponibilidade de Caixa	12.964.283	17.734.365
Disponibilidade de Caixa Bruta	13.227.982	18.147.050
(-) Restos a Pagar Processados	263.700	412.686
Demais Haveres Financeiros	293.139	310.598
<b>Dívida Consolidada Líquida (I – II)</b>	<b>29.278.753</b>	<b>25.733.148</b>
(=) Resultado Nominal		3.545.604
(+) Ajuste Metodológico		774.032
<b>(=) Resultado Nominal Ajustado (abaixo da linha)</b>		<b>4.319.637</b>

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal de 2020 DOCSP de 20.02.21.

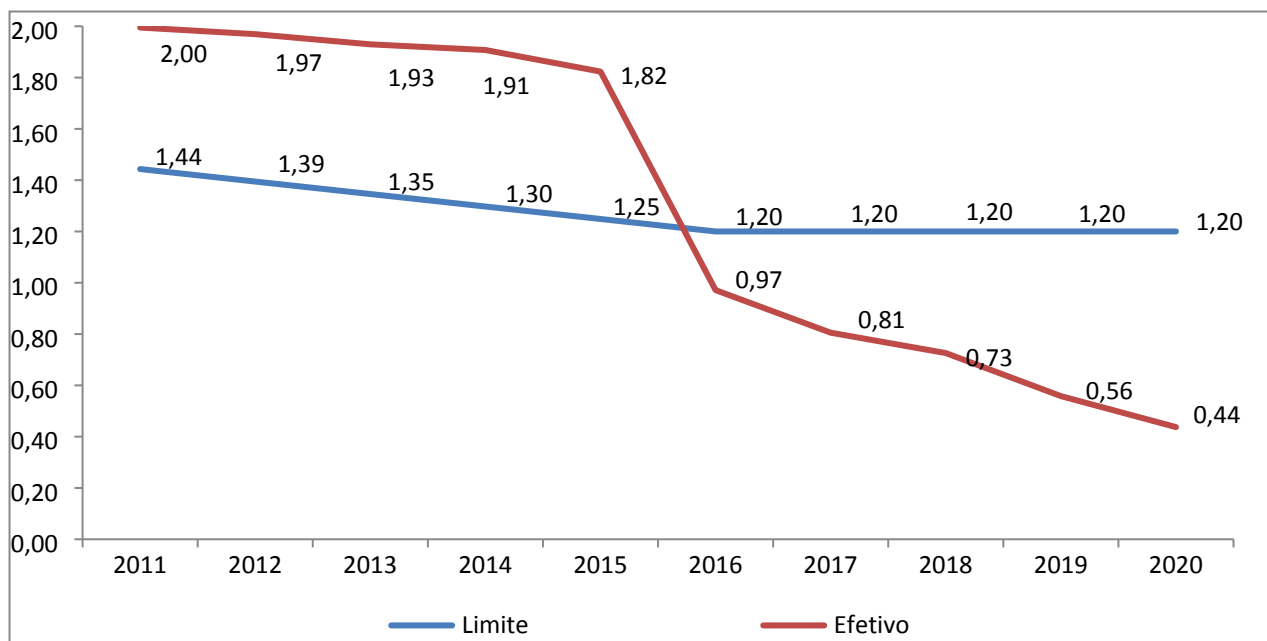
As metas fiscais são o elo entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento, no entanto, os resultados fiscais (nominal e primário) apresentados pela PMSP superaram as respectivas metas de forma expressiva, demonstrando, segundo entendimento da equipe de Auditoria, falta de razoabilidade na fixação e

revisão das metas fiscais, questão também abordada no Relatório de Auditoria Programada do PLDO 2021, e-TCM 6305/2020.

## 2.2.6. Limite da Dívida Municipal

Desde a negociação do contrato de refinanciamento com a União, em 2016, o Município de São Paulo encontra-se abaixo do limite de endividamento de 1,2 (relação entre o montante da Dívida Consolidada Líquida – DCL e a Receita Corrente Líquida – RCL) previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução 40/01 do Senado Federal<sup>34</sup>, o que possibilitou a contratação de novos empréstimos.

Gráfico 8 - Evolução do Índice DCL/RCL



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal 3º quadrimestre/2020 (Republicação DOC 20.02.21 Pág.73).

### Quadro 16 – Demonstrativo da Dívida Consolidada/Receita Consolidada 2020 Em R\$ mil

34 Art.3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:[...]

II - no caso dos municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art.2º.

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000.

Especificação	2019	2020
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA – DC (I)</b>	<b>42.536.174</b>	<b>43.778.111</b>
Reestruturação da Dívida do Município	26.363.927	26.406.987
Financiamentos	878.416	1.309.331
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	116.266	112.332
Precatórios Posteriores a 05.05.00 (Vencidos e não pagos)	15.177.565	15.949.462
<b>DEDUÇÕES (II)</b>	<b>13.257.421</b>	<b>18.044.963</b>
Disponibilidade de Caixa Bruta	13.227.982	18.147.050
(-) Restos a Pagar Processados	263.700	412.686
Demais Haveres Financeiros	293.139	310.598
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) (III) = (I - II)</b>	<b>29.278.753</b>	<b>25.733.148</b>
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO</b>	<b>54.166.944</b>	<b>58.844.309</b>
<b>DCL/RCL efetivo</b>	<b>0,5405</b>	<b>0,4373</b>
DCL/RCL definido pela Resolução nº 40/01	1,2	1,2

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal 3º quadrimestre/2020 (Republicação DOC 20.02.21 Pág.73).

O decréscimo do índice DCL/RCL de 0,5405 para 0,4373, decorreu do incremento de 37,2% da disponibilidade de caixa bruta e do aumento de 8,7% da receita corrente líquida.

Embora o índice DCL/RCL tenha reduzido em 2020, decorrente principalmente do aumento da disponibilidade de caixa bruta, que é deduzida no cálculo, a Dívida Consolidada Bruta aumentou R\$ 1,2 bilhão (2,9%) em relação a 2019.

### 2.2.7. Operações de Crédito e Garantias

As operações de crédito sujeitas ao limite definido pela Resolução 43/01 representaram 0,84% da Receita Corrente Líquida (limite de 16,00%):

Quadro 17 – Operações de Crédito – 2020 Em R\$ mil

Operações de crédito “Sujeitas ao Limite” (I)	491.881
Operações de crédito “Não sujeitas ao Limite” (II)	18.316
Operações por antecipação da receita (III)	-
Receita Corrente Líquida ajustada– RCL	58.844.309
<b>% das operações crédito sobre RCL (I/RCL)</b>	<b>0,84%</b>
Limite para operações de crédito	16,00%

% das operações p/ antecipação de receita sobre RCL (III/RCL)	0,00%
Limite para operações por antecipação de receita	7,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal 3º quadrimestre/2020 Fl.56 – DOC 30.01.21

O montante das operações de crédito é composto predominantemente pelas seguintes transações:

- Programa de Recapeamento da Cidade de São Paulo - Asfalto Novo II, R\$ 320 milhões;
- Programa Avança Saúde, US\$ 11,3 milhões, equivalente a R\$ 52,3 milhões em março/2020 e US\$ 21,4 milhões equivalente a R\$ 119,0 milhões em novembro/2020, com as taxas de internalização do Dólar de R\$ 4,6385 e R\$ 5,5540, respectivamente;
- Operações não sujeitas ao limite no montante de R\$ 18,3 milhões, relativas ao Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT (R\$ 2,3 milhões) e Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM (R\$ 13 milhões, em março/2020, e R\$ 3 milhões, em dezembro/2020), financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social – BNDES (Leis nºs 15.390/11 e 15.687/13).

A PMSP fornece aval ou fiança das operações de crédito realizadas pela empresa São Paulo Transportes S/A<sup>35</sup>:

Quadro 18 – Garantias prestadas – 2020 Em R\$ mil

Garantias Concedidas às Entidades Controladas – Em Operações de Crédito Internas (I)	103.054
Receita Corrente Líquida Ajustada	58.844.309
<b>% do total das Garantias sobre a RCL no período (I/II)</b>	<b>0,18%</b>
Limite definido no art. 9º da Resolução 43/01	22,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal 3º quadrimestre/2019 – DOC 30.01.21, Pág. 56.

O saldo das garantias prestadas pela Prefeitura representa 0,18% da receita corrente líquida do exercício e, portanto, encontra-se abaixo do limite de 22,0%.

35 Nota Explicativa nº 01 do Demonstrativo.

A equipe de Auditoria registra que as receitas com operações de crédito e o montante das garantias prestadas pela PMSP atenderam aos limites previstos no inciso I do artigo 7º e nos artigos 9º e 10º da Resolução 43/01 do Senado Federal.

### **2.2.8. Publicações (artigos 52, 53 e 55)**

As publicações bimestrais e quadrimestrais do Relatório Resumido da Execução Orçamentária-RREO e do Relatório de Gestão Fiscal-RGF, respectivamente, atenderam aos prazos estabelecidos na LRF. Em cumprimento ao requisito da informação em “tempo real”, em todas as opções de consultas das despesas, há menção de que os valores nominais são consolidados até o dia anterior à data de emissão do relatório.

Os demonstrativos do RREO publicados estavam de acordo com as estruturas estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional–STN no MDF 10ª edição com algumas ressalvas não relevantes que foram encaminhadas para ciência da PMSP.

### **2.2.9. Divulgação em meio eletrônico (arts. 48 e 48-A)**

O PPA, a LDO e a LOA estavam disponíveis na página da Secretaria da Fazenda<sup>36</sup> e no Portal da Transparência da PMSP<sup>37</sup>, em conformidade com o caput do artigo 48 da LRF.

A equipe de Auditoria verificou, também, que foram realizadas audiências públicas nos processos de elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento<sup>38</sup>, em atendimento ao artigo 48, § 1º, inciso I da LRF.

---

<sup>36</sup> <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/> Acesso em 15.03.21.

<sup>37</sup> <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/PlanoPlurianual.aspx> . Acesso em 15.03.2021

<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ldo.php> . Acesso em 15.03.21.

<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/loa.php> . Acesso aos sites em 15.03.21.

<sup>38</sup>[orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/audienciapublica.php](http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/audienciapublica.php) . Acesso em 15.03.2021

Constatou, ainda, que os demonstrativos do RREO e do RGF estavam disponíveis na página da Secretaria da Fazenda<sup>39</sup>, em conformidade com o artigo 48, caput, e o artigo 55, §2º, da LRF<sup>40</sup>.

O Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São Paulo disponibilizou os dados exigidos referentes à execução orçamentária, em atendimento ao disposto no artigo 48, § 1º, inc. II<sup>41</sup>, e artigo 48-A, incisos I e II<sup>42</sup> da LRF e ao requisito da informação em “tempo real”, com a menção de que os valores nominais são consolidados até o dia anterior à data de emissão do relatório.

### **2.2.10. Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (RCL)**

Este demonstrativo apresenta a apuração da RCL no mês em referência, sua evolução nos últimos doze meses e a previsão de seu desempenho no exercício. Serve como parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.

A Receita Corrente Líquida, somatório das receitas de impostos, taxas e contribuições de melhoria, de

---

39 <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas>. Acesso em 15.03.21.

40 Art. 55, § 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

41 § 1º A transparência será assegurada também mediante:

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

42 Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, atingiu o montante de R\$ 58,8 bilhões.

Quadro 19 -RREO-ANEXO 3 (LRF,Art. 53,Inciso I) Demonstrativo da Receita Corrente Líquida  
Em R\$ mil

Especificação	Total últimos 12 meses	Previsão atualizada 2020
<b>RECEITAS CORRENTES ( I )</b>	<b>63.079.060</b>	<b>63.223.830</b>
<b>Impostos, Taxas e Contr.de Melhoria</b>	<b>35.352.482</b>	<b>34.007.652</b>
IPTU	11.572.654	11.101.677
ISS	17.854.007	17.314.264
ITBI	2.600.360	2.241.792
IRRF	2.815.511	2.823.108
Outros Impostos, Taxas e Contr.de Melhoria	509.951	526.811
<b>Receita de Contribuições</b>	<b>2.553.785</b>	<b>2.693.918</b>
<b>Receita Patrimonial</b>	<b>2.485.422</b>	<b>3.438.051</b>
Rendimentos de Aplicação Financeira	512.431	573.925
Outras Receitas Patrimoniais	1.972.991	2.864.126
<b>Receita de Serviços</b>	<b>201.472</b>	<b>287.848</b>
<b>Transferências Correntes</b>	<b>20.951.032</b>	<b>20.362.577</b>
Cota-Parte do FPM	319.519	347.309
Cota-Parte do ICMS	7.468.082	8.031.542
Cota-Parte do IPVA	2.733.461	2.725.012
Cota-Parte do ITR	2.242	1.576
Transferências da LC 87/1996	-	28.352
Transferências da LC 61/1989	55.541	59.351
Transferências do FUNDEB	4.669.730	4.642.371
Outras Transferências Correntes	5.702.457	4.527.064
Outras Receitas Correntes	1.534.867	2.433.784
<b>DEDUÇÕES (II)</b>	<b>4.192.344</b>	<b>4.457.395</b>
Contrib. Plano Seg. Social Servidor	1.965.973	2.084.202
Comp. Financ. entre Reg. Previd.	115.572	139.550
Dedução Rec. Formação FUNDEB	2.110.798	2.233.643
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA ( I - II )</b>	<b>58.886.717</b>	<b>58.766.436</b>
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às Emendas Individuais	42.407	-
RCL AJUSTADA PARA CALCULO DOS LIMITES DE ENVIDAMENTO (V) = (III - IV)	58.844.309	58.766.436
(-) Transferências obrigatórias da União/ emendas de bancada	-	-
<b>RCL AJUSTADA P/ CALCULO DOS LIMITES DAS (VII) = (V - VI)</b>	<b>58.844.309</b>	<b>58.766.436</b>

Fonte: DOCSP 30.01.21, pág.54

A estrutura de preenchimento do Demonstrativo está em consonância com o subitem 03.03.05.04 do MDF 10ª edição.

### **2.2.11. Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital**

A Regra de Ouro das Finanças Públicas visa coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes.

Segundo o artigo 167, inciso III, da CF/88, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Em decorrência da pandemia, o artigo 4º da EC nº 106 de 07.05.20 dispensou o cumprimento da Regra de Ouro das finanças públicas, durante o exercício financeiro em que vigorar a calamidade pública nacional. No entanto, mantendo a postura conservadora do TCMSP, a equipe de Auditoria analisou o item, conforme quadro a seguir:

Quadro 20 - Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital - Em R\$ mil

<u>Receitas</u>	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas	Saldo Não Realizado
	(a)	(b)	(c) = (a - b)
RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO (I)	677.315	510.197	167.119
<u>Despesas</u>	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Saldo Não Executado
	(d)	(e)	(f) = (d - e)
DESPEAS DE CAPITAL	10.761.460	6.125.413	4.636.047
Investimentos	9.098.337	4.578.417	4.519.920
Inversões Financeiras	96.035	5.317	90.718
Amortização da Dívida	1.567.088	1.541.678	25.409
(-) Incentivos Fiscais a Contribuinte	65.001	65.000	1
(-) Incentivos Fiscais a Contribuinte por Instituições Financeiras	-	-	-
DESPESA DE CAPITAL LÍQUIDA (II)	10.696.459	6.060.413	4.636.046
<b>RESULTADO PARA APURAÇÃO DA REGRA DE OURO (III) = (II - I)</b>	<b>10.019.143</b> (d - a)	<b>5.550.216</b> (e - b)	<b>4.468.927</b> (f - c)

As operações de crédito (R\$ 510,2 milhões) foram inferiores às despesas de capital (R\$ 6,1 bilhões) cumprindo, portanto, o artigo 167, inciso III, da CF/88.

## 2.2.12. Receita de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos

A LRF, em seu artigo 44<sup>43</sup>, veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Quadro 21 - Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos - Em R\$ mil

<u>Receitas</u>		Previsão Atualizada (a)		Receitas Realizadas (b)		Saldo (a-b)	
Receitas de Alienação de Ativos (I)		1.829.388		50.295		1.779.092	
Receita de Alienação de Bens Móveis		1.308.336		1.892		1.306.443	
Receita de Alienação de Bens Imóveis		521.052		48.403		472.649	
<u>Despesas</u>	<u>Dotação Atualizada (c)</u>	<u>Despesas Empenhadas (d)</u>	<u>Despesas Liquidadas</u>	<u>Despesas Pagas (e)</u>	<u>Desp. Inscr. RP NP</u>	<u>Pagto de RP (f)</u>	<u>Saldo (c-d)</u>
Aplicação dos recursos da alienação de ativos (II)	1.719.977	9.823	9.823	9.823	-	-	1.710.154
Despesas de Capital	1.719.977	9.823	9.823	9.823	-	-	1.710.154
Investimentos	1.631.550	9.823	9.823	9.823	-	-	1.621.727
Inversões Financeiras	88.427	-	-	-	-	-	88.427
Amortização da Dívida	-	-	-	-	-	-	-
<b>Saldo Financeiro a Aplicar</b>		<b>Exerc. Ant</b>		<b>Exercício (Receitas realizadas - Despesas pagas)</b>		<b>Saldo Atual (exercício anterior + atual)</b>	
<b>Total</b>		<b>20.776</b>		<b>40.472</b>		<b>61.248</b>	

A equipe de Auditoria constatou que, do montante da receita de capital no valor de R\$ 50,3 milhões, oriunda da alienação dos ativos, R\$ 48,4 milhões (96,2%) são referentes à alienação de bens imóveis. Na aplicação

43 Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

desses recursos, houve concentração das despesas em Investimentos no valor de R\$ 9,8 milhões, restando ainda recursos para serem aplicados no montante de R\$ 61,2 milhões, considerando o saldo anterior de R\$ 20,8 milhões.

## **2.3. GESTÃO FINANCEIRA**

A análise da gestão financeira contemplou a movimentação das disponibilidades globais, livres e vinculadas de caixa, dos Restos a Pagar e a evolução dos aportes para cobertura do déficit previdenciário.

### **2.3.1. Fontes de Recursos**

Os códigos de fonte/destinação de recursos, como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, conforme o MCASP 8ª edição, exercem um duplo papel no processo orçamentário: para a receita orçamentária, têm a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.

Assim, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita orçamentária também é utilizado na despesa correlacionada, para controle das fontes financiadoras da despesa orçamentária e da correta aplicação dos recursos vinculados. As destinações dos recursos são classificadas em:

- Destinação Livre (Ordinária): é o processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades a cargo do Governo;
- Destinação Vinculada: é o processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas por norma correlata.

O Quadro 22 identifica as fontes de recursos utilizadas em 2020 pela Prefeitura.

Quadro 22 - Fontes de recursos utilizadas na Prefeitura

Fontes		Origem/Destinação de Recursos
Livres	0	Tesouro Municipal
	6	Recursos Próprios da Administração Indireta
	9	Recursos Próprios da Empresa Dependente
Vinculadas	1	Operações de Crédito
	2	Transferências Federais
	3	Transferências Estaduais
	4	Fundo Constitucional da Educação
	5	Outras Fontes
	8	Tesouro Municipal - Recursos vinculados
	10	Alienação de Bens/Ativos
	11	Depósitos Judiciais
	12	Recursos Extraorçamentários
	21	Transf. Fed.: Custeio COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. de Saúde
	22	Transf. Fed.: Invest. COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. de Saúde
	23	Transf. Fed.: Convênios/Contratos COVID vinculados à Saúde
24	Transferências Federais - LC 173/2020, Art5º, I	

Fonte: SOF.

### 2.3.1.1. Características da composição das Fontes

No final de agosto de 2020, foram criadas as fontes 21, 22, 23 e 24, em virtude das transferências de recursos oriundos do Governo Federal, devido ao estado de emergência e de calamidade pública, provocados pela pandemia da "Covid-19", conforme estabelecido pela Portaria STN nº 394/2020, que definiu o número mínimo de fontes de recursos referentes ao combate à "Covid-19", no bojo da ação 21C0<sup>44</sup>.

No entanto, os técnicos apontaram que a atual composição das fontes de recursos utilizada pela Prefeitura ainda não possui amplitude suficiente, de modo a propiciar o controle efetivo das vinculações de recursos, pois não dispõe de código específico para cada um dos tipos de vinculação existentes.

<sup>44</sup> Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do CORONAVIRUS.  
Fonte: STN.

Apontaram, ainda, que cada uma das fontes da Prefeitura é composta por apenas 2 (dois) algarismos sem o detalhamento adequado, o que impossibilita identificar o desdobramento de cada uma das vinculações, favorecendo eventual uso indevido de recursos vinculados para finalidades diversas daquelas legalmente determinadas, em desacordo com o estabelecido no artigo 8º, parágrafo único da LRF<sup>45</sup>.

Nessa linha, a Portaria STN 710/2021, traz em seu Anexo I a codificação padronizada de classificação por fonte ou destinação de recursos, sendo esta classificação de observância obrigatória para todos os entes da federação, a partir do exercício de 2023. A nova padronização de fontes amplia de modo significativo o bloco de vinculações em relação à tabela atual da Prefeitura.

### **2.3.1.2. Ajustes Extracontábeis**

Para suprir as deficiências operacionais no processo de alocação dos ingressos de recursos por fontes são efetuados ajustes extracontábeis, com o objetivo de refletir a classificação dos montantes do disponível nas fontes de recursos apropriadas, situação já identificada em outros trabalhos (e-TCM 02474/2020 e 11320/2020),

Como já mencionado, tal deficiência decorre da sistemática de arrecadação de recursos vinculados na conta movimento da Prefeitura sem a devida marcação por fontes, que obriga a posterior reclassificação gerencial nas fontes de recursos apropriadas, para apresentação correta no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar (vinculados e não vinculados), que compõe o RGF.

Nesse sentido, a equipe de Auditoria reforça que o procedimento de arrecadação na conta movimento da

---

<sup>45</sup> Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Prefeitura de recursos vinculados precisa ser revisto, em conjunto com o aprimoramento das fontes de recursos.

O quadro a seguir detalha os ajustes extracontábeis efetuados no exercício de 2020, contemplando os ajustes de fontes dos recursos arrecadados em contas correntes, bem como aqueles resultantes de desvinculações estabelecidas por determinação normativa.

Quadro 23 - Controle Extracontábil de Destinações por Fonte de Recursos da PMSP - Em R\$ mil

Fonte	Valor das Contas	Ajustes (Fundos e Desvinculação)	Total	Ajustes (Conta Corrente x Fonte)	Valor Final
00- Tesouro Municipal	9.168.266	525.611	9.693.877	(22.106)	9.671.771
01- Operações de Crédito	259.647	-	259.647	-	259.647
02- Transferências Federais	1.280.241	-	1.280.241	-	1.280.241
03- Transferências Estaduais	277.119	-	277.119	-	277.119
04- Fundo Constitucional da Educação	444.870	(342.445)	102.425	-	102.425
05- Outras Fontes	380.339	(9.337)	371.002	-	371.002
08- Tesouro Municipal - Recursos Vinculados	5.365.629	(172.345)	5.193.284	(38.815)	5.154.469
10- Alienação de Bens/Ativos	213	-	213	60.921	61.134
11- Depósitos Judiciais	142.669	(1.484)	141.185	-	141.185
12- Recursos Extraorçamentários	1.266	-	1.266	-	1.266
<b>Totais</b>	<b>17.320.258</b>	<b>-</b>	<b>17.320.258</b>	<b>-</b>	<b>17.320.258</b>

Fonte: Processo SEI nº 6017.2021/0003758-3.

Foram identificadas falhas no reconhecimento contábil dos montantes arrecadados nas contas apropriadas de DDR (Disponibilidades por Destinação de Recursos), o que dificulta o conhecimento e a verificação do saldo correto por fontes dos disponíveis da Prefeitura.

O quadro a seguir apresenta os saldos contábeis das contas de DDR no SOF e os saldos informados por Defin/SF, resultando na divergência de R\$ 4,7 bilhões:

Quadro 24 - Confronto entre SOF e Controle Extracontábil por Fonte de Recursos Em R\$ mil

Fonte	Saldos das Contas ajustados por DEFIN	Saldos das Contas DDR no SOF em 31.12.20	Diferença
-------	---------------------------------------	--	-----------

Fonte		Saldos das Contas ajustados por DEFIN	Saldos das Contas DDR no SOF em 31.12.20	Diferença
00	Tesouro Municipal	9.671.771	9.481.923	189.848
01	Operações de Crédito	259.647	259.276	370
02	Transferências Federais	1.280.241	994.188	286.052
03	Transferências Estaduais	277.119	285.746	(8.627)
04	Fundo Constitucional da Educação	102.425	102.425	0
05	Outras Fontes	371.002	400.495	(29.493)
08	Tesouro Municipal - Recursos Vinculados	5.154.469	5.026.094	128.374
10	Alienação de Bens/Ativos	61.134	61.134	0
11	Depósitos Judiciais	141.185	34.966	106.218
12	Recursos Extraorçamentários	1.266	5.355.066	(5.353.800)
<b>Totais</b>		<b>17.320.258</b>	<b>22.001.313</b>	<b>(4.681.058)</b>

Fonte: Posição de conta corrente por fonte em 31.12.20 - Elaborado por Defin e Balancete Analítico Contábil Dezembro/20 (SOF).

### 2.3.2. Evolução das Disponibilidades Globais

O Quadro 25 apresenta as variações nominais das disponibilidades de caixa da PMSP e do Consolidado do Município.

Quadro 25 - Evolução da Disponibilidade de Caixa do Município Em R\$ mil

Contas	Saldo em		Δ	Δ%
	31.12.19	31.12.20		
PMSP	12.450.609	17.345.400	4.894.791	39,3
Demais Entidades (incluindo Poder Legislativo)	777.611	801.665	24.054	3,1
<b>Caixa e Equivalentes de Caixa</b>	<b>13.228.220</b>	<b>18.147.065</b>	<b>4.918.845</b>	<b>37,2</b>

Fonte: Balancetes Analíticos.

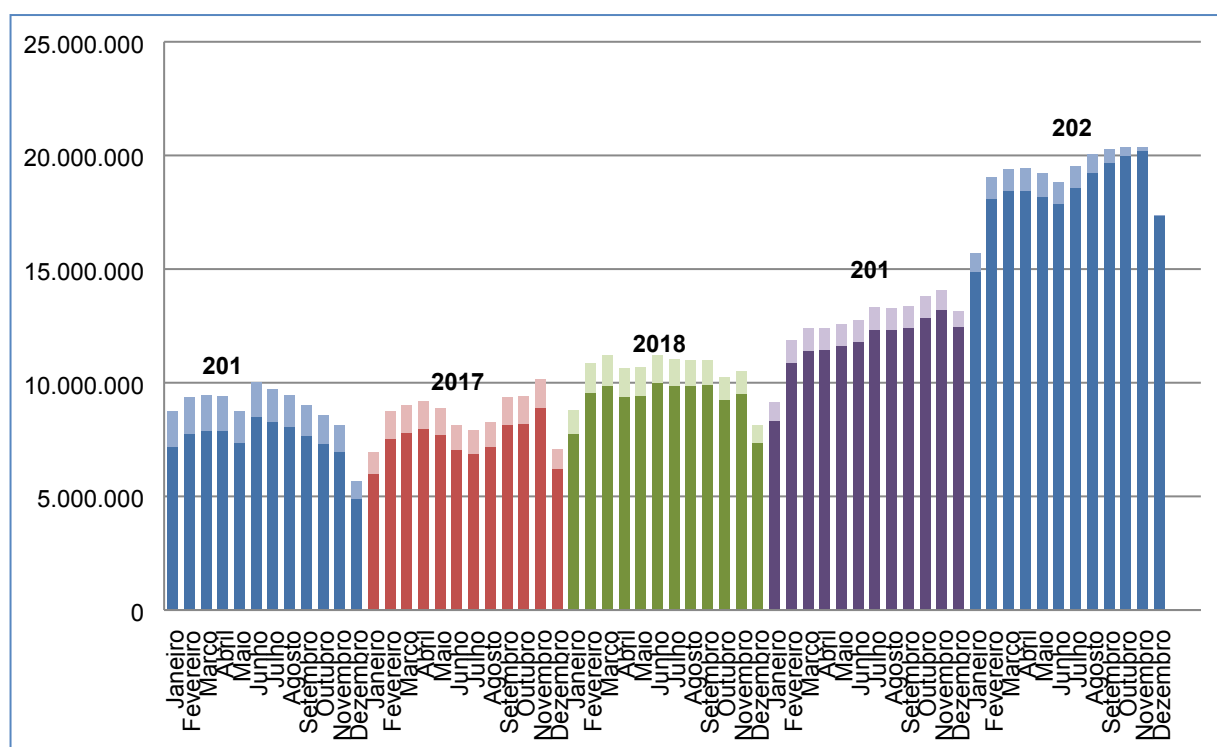
O disponível da PMSP teve variação nominal de 39,3%, e de 31,9% em valores reais atualizados conforme o índice IPC-FIPE Geral.

O resultado orçamentário positivo de R\$ 1,7 bilhão e a alta variação nas inscrições em Restos a Pagar (RP), da ordem de R\$ 2,0 bilhões, estão entre os principais motivos que explicam o aumento do disponível da PMSP entre 2019 e 2020.

No que se refere ao resultado orçamentário positivo e aos restos a pagar em 31.12.20, a SF informou as principais razões: a) receitas extraordinárias (cessão de direitos de operacionalização da folha de pagamento e receitas relacionadas ao combate à “Covid-19”); b) suspensão do pagamento da dívida pública.

O gráfico abaixo apresenta a evolução do caixa da PMSP ao longo dos últimos 5 (cinco) anos, em valores reais, na data de 31.12.20.

Gráfico 9 - Evolução do Caixa e Equivalentes de Caixa da PMSP entre 2016 e 2020 Em R\$ mil



Fonte: Balancetes analíticos contábeis – PMSP.

Obs.: A saturação mais clara das cores refere-se aos valores atualizados pelo IPC-Fipe; a mais escura refere-se aos valores nominais.

O saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa da Prefeitura foi significativamente superior aos últimos exercícios, mesmo em ano marcado pela pandemia.

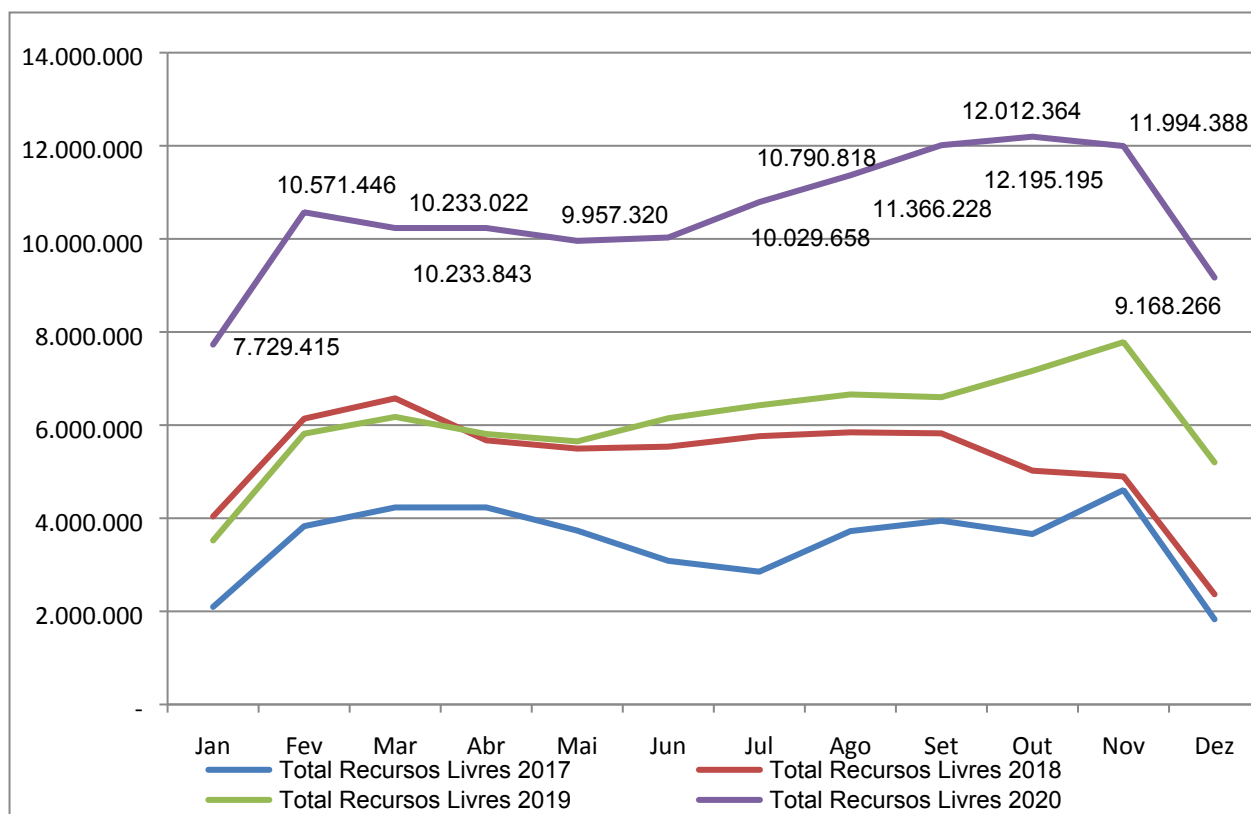
### 2.3.3. Evolução dos Recursos Livres

Ressalvadas as falhas na alocação dos recursos nas fontes corretas, para fins de análise da evolução do disponível na Fonte 00, foram considerados os

valores classificados nesta fonte no SOF, na data de 31.12.20.

O gráfico a seguir apresenta a evolução mensal dos disponíveis da Fonte 00, compreendendo os exercícios de 2017 a 2020.

Gráfico 10 - Evolução real dos recursos da Fonte 00 entre 2017 e 2020 da PMSP Em R\$ mil



Fonte: Balançetes analíticos SOF. Valores atualizados pelo índice IPC-FIPE em 31.12.20.

O Município apresentou aumentos significativos na arrecadação até o mês de fevereiro e queda no período de março a maio, em razão de declínio da atividade econômica devido à paralisação de atividades consideradas não essenciais, determinada pelo Decreto Municipal nº 59.283 de 16.03.20, em face do agravamento da pandemia da "Covid-19".

No período de junho a outubro, houve recuperação gradual no cenário macroeconômico, com a retomada paulatina das atividades, que ocasionou o arrefecimento dos efeitos financeiros negativos causados

pela pandemia.

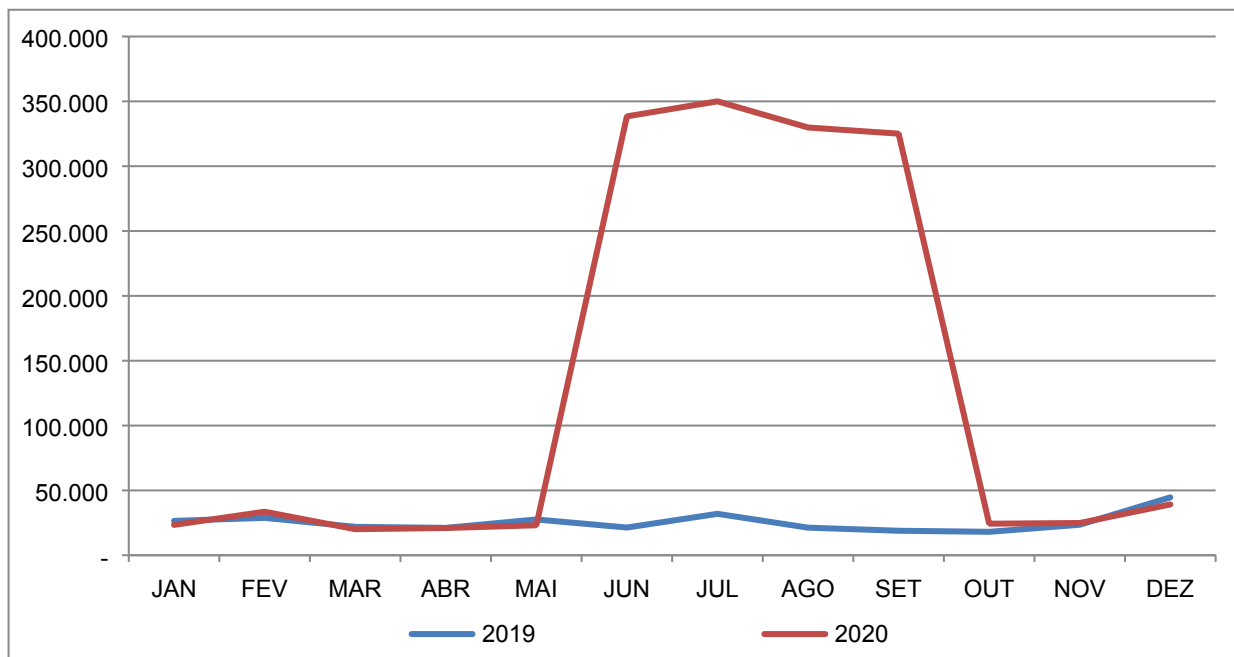
A partir de outubro, houve piora no quadro da pandemia, entretanto, as disponibilidades de caixa conseguiram se manter estáveis. No mês de dezembro, como normalmente ocorre, há uma queda das disponibilidades livres ocasionada pela concentração de pagamentos no último mês do exercício e o pagamento do 13º salário ao funcionalismo.

### **2.3.3.1. Arrecadação e Despesa de Recursos Livres**

Em valores nominais, os montantes totais arrecadados na Fonte 00 alcançaram R\$ 46,7 bilhões, representando acréscimo de 8,0% em relação a 2019.

Contribuíram consideravelmente para o aumento, as transferências correntes recebidas da União e suas entidades, que totalizaram R\$ 1,5 bilhão em 2020, acréscimo nominal de 425,1%.

Gráfico 11 - Transferências Correntes recebidas da União na Fonte 00 em Valores Reais - Em R\$ mil



Fonte: Sistema Ábaco. Valores atualizados pelo índice IPC-FIPE.

Entre junho e setembro de 2020, a União repassou R\$ 1,2 bilhão à PMSP, exclusivamente destinados ao combate da "Covid-19", por força do estabelecido na LC

nº 173/2020.

Já o total de despesas pagas com recursos livres foi de R\$ 40,4 bilhões, representando acréscimo de 3,1%, em valores nominais, e redução de 2,4%, em termos reais (IPC-FIPE).

As funções que registraram os maiores valores pagos na Fonte 00 foram:

**Saúde:** aumento nominal de 14,5% (8,4% real), basicamente lastreadas pelas transferências federais<sup>46</sup>, no valor de R\$ 1,2 bilhão, efetuadas entre junho e setembro de 2020. As despesas de saúde que tiveram os maiores aumentos absolutos (em termos nominais) foram:

- manutenção e operação de Atendimento Ambulatorial (aumento de R\$ 746,2 milhões);
- manutenção e operação de hospitais (R\$ 353,1 milhões); e
- “Avança Saúde – construção de hospitais (R\$ 83,4 milhões).

**Previdência Social:** aumento nominal de 4,9% (ou redução de 0,7% em termos reais).

**Educação:** redução de 13,9% nominal ou 18,5% em termos reais. Entretanto, a equipe de Auditoria ressalta que, se forem considerados os valores empenhados, as despesas em tal função na Fonte 00 sofreriam aumento de 8,9% nominal. Tal discrepância entre a evolução dos valores empenhados e dos valores pagos pode ser explicada pelo fato de algumas despesas terem sido empenhadas no final do ano, não havendo tempo hábil para a liquidação e pagamento. As principais despesas que contribuíram para a redução na Função Educação (Fonte 00) foram:

- manutenção e operação de Centro de Educação Infantil (CEI, redução de R\$ 2,7 bilhões);

---

46 LC 173, art. 5º, I

- construção de Centros Educacionais Unificados (CEU, redução de R\$ 201,7 milhões); e
- manutenção e operação de unidades de Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF, redução de R\$ 121,1 milhões).

**Transporte:** apresentaram aumento de 16,6% nominal ou aumento de 10,4% real. Do total de R\$ 579,4 milhões de aumento nominal: R\$ 205 milhões foram de compensações tarifárias do sistema de ônibus; R\$ 192 milhões de manutenção e operação de terminais de ônibus; R\$ 109,9 milhões de manutenção e operação do sistema municipal de transporte coletivo.

#### **2.3.4. Evolução dos Recursos Vinculados**

Ao observar a evolução das disponibilidades dos recursos vinculados, verifica-se que ao longo dos anos tais recursos vêm aumentando. O quadro a seguir apresenta a evolução nominal do saldo dos recursos vinculados nos últimos 5(cinco) anos.

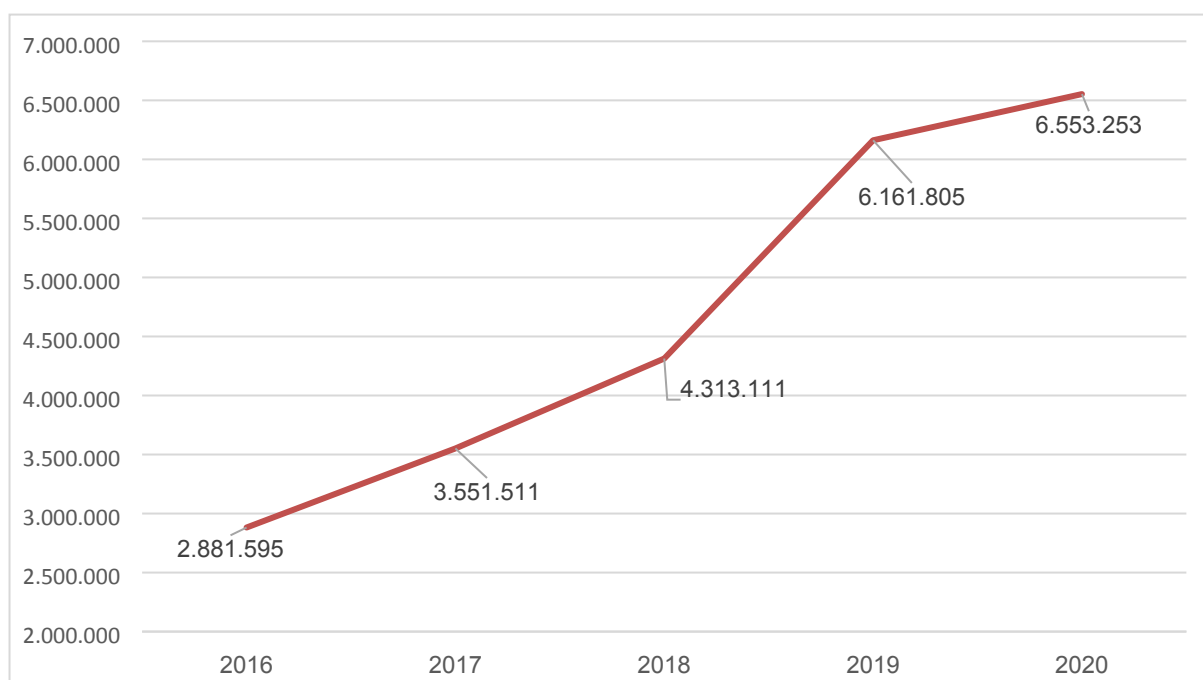
Quadro 26 - Evolução nominal dos saldos dos recursos vinculados de 2016 a 2020 Em R\$ mil

Ano	Saldo Bruto	Saldo Líquido
2016	3.674.591	2.881.595
2017	4.438.147	3.551.511
2018	4.979.904	4.313.111
2019	7.558.317	6.161.805
2020	7.746.579	6.553.253

Fonte: Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar Consolidado (RGF).

O gráfico abaixo apresenta a evolução dos recursos vinculados líquidos de 2016 a 2020.

Gráfico 12 - Evolução dos saldos líquidos de recursos vinculados – 2016 a 2020 Em R\$ mil



Fonte: Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar Consolidado (RGF). Valores nominais.

Em trabalhos anteriores, a Auditoria já havia constatado a baixa utilização de recursos vinculados (e-TCM 2474/2020). Em que pese a movimentação de recursos vinculados de exercícios anteriores (superávits) para a conta do tesouro municipal, além dos recursos recebidos de outros entes, motivados pelo combate à pandemia, o cenário de não utilização de recursos vinculados se repetiu em 2020.

Há valores significativos na composição do saldo de disponibilidades vinculadas: R\$ 1,6 bilhão, referente à Operação Urbana Faria Lima; R\$ 1,1 bilhão, relativo ao Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB; e R\$ 672 milhões, referentes à Operação Água Branca. Os valores mencionados estão vinculados à Fonte 08 (Tesouro Municipal - Recursos Vinculados). O saldo de disponíveis vinculados à Fonte 08 somou R\$ 5,2 bilhões em 31.12.20.

Nesse ponto, a equipe de Auditoria aponta a necessidade de adoção de ações pela Prefeitura, no sentido de aplicar os recursos nas operações específicas para as

quais se destinam, e, adicionalmente, avaliar alterações nos diplomas legais/normativos que promoveram a vinculação desses recursos, caso não se configure de fato a vinculação específica.

### **2.3.5. Recursos Disponíveis x Obrigações de Curto Prazo**

#### **Recursos Disponíveis x Obrigações de Curto Prazo (Recursos Livres)**

O Quadro 27 apresenta o confronto entre as disponibilidades de recursos livres e obrigações de curto prazo da Fonte 00.

Quadro 27 - Recursos Disponíveis x Obrigações de Curto Prazo (Recursos Livres) Em R\$ mil

Fonte Recursos Livres*	2019	2020
<b>Disponibilidade de Caixa Bruta</b>	<b>5.709.078</b>	<b>10.431.250</b>
(-) Restos a Pagar**	2.090.794	4.532.876
(-) Demais Obrigações Financeiras	725.583	917.882
<b>Disponibilidade de Caixa Líquida</b>	<b>2.892.701</b>	<b>4.980.493</b>

Fonte: Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos RP - PMSP (RGF) e Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária - Restos a Pagar - PMSP (SOF SOR060R).

\*Conforme já explicado no subitem 2.2.3, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos RP possui falhas, pois não representa de forma fidedigna os recursos por fonte, podendo criar distorções na classificação entre recursos livres e vinculados.

\*\*Obs.2: Nos restos a pagar de 2019, foi considerado o saldo em 31.12.19 (inscrição e saldo de exercícios anteriores) deduzindo os cancelados durante o exercício de 2020 para a Fonte 00. Nos restos a pagar de 2020, foi considerado o saldo em 31.12.20 deduzindo os cancelamentos até a data de 25.02.21, apurado pelo Relatório SOF SOR060R extraído em 26.02.21.

Muito embora os Restos a Pagar tenham mais que dobrado de um ano para o outro, a disponibilidade de caixa bruta também aumentou substancialmente. Nesse sentido, considerando as informações dos demonstrativos analisados, os recursos livres em 31.12.20 são suficientes para o pagamento das obrigações de curto prazo livres e a disponibilidade líquida de caixa aumentou 72,2%.

#### **Recursos Disponíveis x Obrigações de Curto Prazo (Recursos Vinculados)**

O quadro seguinte apresenta o confronto das disponibilidades de caixa de fontes de recursos

vinculados com as obrigações de curto prazo assumidas com recursos vinculados.

Quadro 28 - Recursos Disponíveis x Obrigações de Curto Prazo (Recursos Vinculados) Em R\$ mil

Fonte Recursos Vinculados	2019	2020
<b>Disponibilidade de Caixa Bruta</b>	<b>7.520.360</b>	<b>7.744.571</b>
(-) Restos a Pagar*	750.124	1.141.820
(-) Demais Obrigações Financeiras	18.185	18.705
<b>Disponibilidade de Caixa Líquida</b>	<b>6.752.051</b>	<b>6.584.046</b>

Fonte: Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos RP - PMSP (RGF) e Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária - Restos a Pagar - PMSP (SOF SOR060R).

\*Obs.: Conforme já explicado no subitem 2.2.3, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos RP possui falhas, pois não representa de forma fidedigna os recursos por fonte, podendo criar distorções na classificação entre recursos livres e vinculados.

\*\*Obs. 2: Nos restos a pagar de 2019, foi considerado o saldo em 31.12.19 (inscrição e saldo de exercícios anteriores) deduzindo os cancelados durante o exercício de 2020 (total cancelado menos cancelado da Fonte 00). Nos restos a pagar de 2020, foi considerado o saldo em 31.12.20 deduzindo os cancelamentos até a data de 25.02.21, apurado pelo Relatório SOF SOR060R extraído em 26.02.21.

Os técnicos observam que os recursos vinculados são suficientes para pagar as obrigações respectivas, resultando em uma disponibilidade líquida de R\$ 6,6 bilhões.

### 2.3.6. Previdência

Em 2020, a Prefeitura realizou aporte de R\$ 5,8 bilhões para suprir o déficit previdenciário do RPPS, sob a gestão do Instituto de Previdência Municipal (IPREM). O quadro a seguir detalha os aportes efetuados pela PMSP nos últimos 4 (quatro) anos.

Quadro 29 - Aportes de recursos da PMSP para cobrir o déficit previdenciário do IPREM Em R\$ mil

Ano	Valor	Δ%
2017	4.692.517	-
2018	5.497.521	17,2
2019	5.466.163	-0,6
2020	5.806.630	6,2

Fonte: Balanços Financeiros Consolidados – SOF.

O Quadro 30 apresenta o comparativo do resultado previdenciário entre 2019 e 2020.

Quadro 30 - Variação do Resultado Previdenciário

Em R\$ mil

Especificação	2019	2020	Δ	Δ%
Total das Receitas Previdenciárias Realizadas	4.518.022	4.707.354	189.333	4,2
Total das Despesas Previdenciárias Empenhadas	9.895.499	10.527.339	631.840	6,4
Resultado Previdenciário	(5.377.478)	(5.819.984)	(442.507)	8,2
<b>Aporte de recursos para Cobertura de Deficit Financeiro</b>	<b>5.466.163</b>	<b>5.806.630</b>	<b>340.467</b>	<b>6,2</b>

51). Fonte: Balanço Financeiro Consolidado e Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias (DOC de 05.02.21, p.

Os técnicos observaram que as despesas previdenciárias cresceram mais do que as receitas previdenciárias, resultando no aumento de 8,2% nominal de déficit do resultado previdenciário, criando necessidade de um aporte maior em 2020, em comparação a 2019. Atualizando o resultado previdenciário de 2019 pelo IPC-Fipe, entretanto, obtém-se a variação de 2,5% real do resultado previdenciário.

Em face da evolução do déficit e da necessidade crescente de aportes financeiros por parte da Prefeitura, a equipe de Auditoria aponta a situação financeira desfavorável no âmbito do IPREM.

### 2.3.7. Superavit Financeiro

Foram identificadas distorções no cálculo do superavit financeiro do exercício, no valor de R\$ 96,0 milhões, que correspondem a elementos patrimoniais (contas de ativo) indevidamente classificados com atributo "F". O apontamento já havia sido mencionado no e-TCM nº 561/2019<sup>47</sup>.

O superavit financeiro consolidado de 2020 publicado pela Prefeitura, no DOC de 02.02.21, foi de R\$ 11,8 bilhões. O quadro a seguir apresenta o recálculo do superavit financeiro consolidado da Prefeitura.

Quadro 31 - Recálculo do Superavit Financeiro de 2020 pela Auditoria Em R\$ mil

Superavit Financeiro publicado pela Prefeitura	11.768.255
--	------------

47 Auditoria de Créditos Não Tributários.

(-) Pendências de Caixa e Equivalentes de Caixa <sup>48</sup>	(13.683)
(-) Débitos de Terceiros <sup>49</sup>	(3.299)
(-) Débitos Pagos a Regularizar – Devolução de Convênios <sup>50</sup>	(79.050)
<b>Superavit Financeiro efetivo recalculado pela Auditoria</b>	<b>11.672.223</b>

Fonte: Quadros do Balanço Patrimonial, balancetes contábeis, eTCMs nº 000561/2020 e 011746/2020

## **2.4. GESTÃO DE PESSOAL**

### **2.4.1. Atos de Pessoal**

#### **2.4.1.1. Lei Municipal 17.433/20**

A Lei nº 17.433, publicada em 30.07.20, que dispôs sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta como um todo trouxe alterações que, segundo os técnicos, extrapolaram os preceitos legais contidos na LC nº 173/20.

Isto porque a Lei criou 632 empregos públicos (550 permanentes e 82 em comissão) para a SP Regula, bem como cargos de provimento em comissão para o IPREM, além de criar as carreiras de Analista de Regulação de Serviços Públicos e de Técnico em Fiscalização de Serviços Públicos e alterar a estrutura de carreiras de Especialista em Desenvolvimento Urbano da Autarquia Hospitalar Municipal - AHM e do Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM, nas disciplinas Engenharia, Arquitetura e Agronomia, integrantes do Quadro de Pessoal de Nível Superior. Todas estas ações implicam aumento de despesa.

Os entes extintos tiveram seu quadro de pessoal transferido para a Administração Direta e para a SP Regula, mas mesmo que sejam extintos os cargos vagos existentes nas entidades que serão suprimidas, a equipe de Auditoria ressalta que o aumento dos gastos é incompatível com as medidas de austeridade impostas pela LC nº 173/20.

48 eTCM 011746/2020.

49 Conta 1.1.3.8.1.15.01.01.

50 Conta 1.1.3.8.1.99.63.

### 2.4.1.2. Quadro de Pessoal

Quadro 32 - Servidores ativos da Administração Direta por tipo de vínculo - 2020

Tipo de Vínculo	Quantidade e Percentual de Servidores					
	Janeiro		Dezembro		Variação	
Efetivos	110.371	94%	107.396	92%	(2.975)	-3%
Admitidos (LM nº 9.160/80)	5.371	5%	5.358	5%	(13)	0%
Contrato de emergência	1.013	1%	2.596	2%	1.583	156%
Em comissão	893	1%	746	1%	(147)	-16%
Requisitados	152	0%	90	0%	(62)	-41%
Cargo Eletivo	1	0%	1	0%	0	0%
<b>Total</b>	<b>117.801</b>	<b>100%</b>	<b>116.187</b>	<b>100%</b>	<b>(1.614)</b>	<b>-1%</b>

Fonte: Views do Sigpec fornecidas pela Prodam, competência dezembro de 2020.

De janeiro a dezembro houve redução, em números absolutos, de todos os tipos de vínculo de servidores ativos, exceto nas situações decorrentes contratos de caráter emergencial, cujo crescimento foi de 156%.

Tal crescimento está atrelado às contratações relacionadas à pandemia "Covid-19", principalmente na SME, que contratou muitos professores para substituir os que foram afastados por licença médica, tendo em vista a previsão de retorno às aulas em setembro, o que, todavia, não aconteceu.

Quadro 33 - Movimentação de pessoal da Administração Direta (janeiro a dezembro de 2020)

Tipo de Ocorrência	Quantidade Acumulada
<b>Ingressos</b> (efetivos, em comissão, contrato de emergência):	<b>5.842</b>
<b>Saídas:</b>	<b>9.163</b>
Aposentadorias	3.349
Falecimento de servidores ativos	317
Desligamento de servidores ativos	3.835
Falecimento de servidores inativos	1.660
Desligamento dos servidores inativos	2

Fonte: Views do Sigpec fornecidas pela Prodam, competência dezembro de 2020

### 2.4.1.3. Ingressos na PMSP

Foram nomeados 833 servidores com vínculo efetivo, com posse entre janeiro e dezembro de

2020. Na análise dos prontuários, realizada por amostragem, referente à documentação necessária para o ingresso destes profissionais, a equipe de Auditoria identificou, como principais achados, os constantes no quadro a seguir:

Quadro 34 – Principais achados no exame de legalidade dos atos de admissão da PMSP

RF	Achado
878.XXX.7/1	Ausência no prontuário de documento que comprove o desligamento de cargo em 28.08.2019, conforme item 15.5 do Edital do Concurso Público.
878.XXX.1/1	Ausência no prontuário de documento que comprove o desligamento do cargo em dezembro de 2013, conforme item 15.5 do Edital do Concurso Público.
879.XXX.9/1	Ausência no prontuário de avaliação de ilicitude pela Comissão de Acúmulo de Cargos.
879.XXX.4/1	Declaração de Bens inconclusa em 11.09.20, em infringência ao DM nº 59432/20, conforme informado pela CGM.
879.XXX.8/1	Ausência de informação da Declaração de Família ao Iprem, em infringência ao artigo 178, VII, da LM nº 8.989/79. <u>Cabe destacar que o Iprem deve realizar o controle relativo à essa obrigação.</u>
879.XXX.1/1	

Fonte: Itens 3.6.1.1, 3.6.2 e 3.6.3 do eTCM 001674/2021.

#### 2.4.1.4. Demissões na PMSP

Foram realizadas 16(dezesseis) demissões em razão de prática de infração grave, e 1(uma) demissão a bem do serviço público, de janeiro a setembro de 2020.

A Auditoria selecionou 5(cinco)processos por amostragem, identificando as seguintes infringências:

a) entrega de Relatório opinando pela demissão, após 90 dias da instauração de inquérito, em desobediência ao artigo 209, caput e parágrafo único, da Lei nº 8.989/79;

Quadro 35 – Atraso na data da entrega do Relatório das demissões realizadas na PMSP.

PA. nº	Infração	Pena aplicada	Data do Inquérito	Data de Entrega
6021.2019/0016809-0	178, XI e XIII e 179, caput e inciso III, c/c artigo 189, VI e VIII, da LM nº 8.989/79.	Demissão a bem do Serviço Público	25.05.19	27.11.19
6021.2019/0026048-5	Violação aos artigos 178, XI e XIII e 179, caput, ambos da LM nº 8.989/79.	Demissão	20.07.19	19.11.19
6021.2019/0002005-0	Violação aos artigos 178, XI e XII, e XII e 179 "caput" da LM nº 8.989/79.	Demissão	09.03.19	05.02.20
6021.2019/0008610-8	Violação dos artigos 178, XI e XII e 179, "caput" da LM nº 8989/79, bem como art. 2º da LM nº 16.488/16.	Demissão	17.02.17	20.02.20
6021.2019/0038835-0	Violação dos artigos 188, I e parágrafo 1º, da LM nº 8.989/79.	Demissão	31.08.19	10.02.20

Fonte: Item 3.7 do eTCM 001674/2021.

b) relatório apresentado em prazo superior a 5 (cinco) dias úteis após apresentação da defesa escrita, em descumprimento ao artigo 217 da Lei nº 8.989/79, com a redação dada pela Lei nº 13.519/03, nos processos: 6021.2019/0016809-0, 6021.2019/0026048-5 e 6021.2019/0002005-0.

### 2.4.1.5. Da Cessão

Quadro 36 – Servidores Cedidos – exercícios 2019/ 2020

Órgão Externo	2019	2020	Δ %
AHM	2.106	1.627	-29,4
Organizações Sociais (Saúde)	637	492	-29,5
CMSP	225	230	2,2
HSPM	206	165	-24,8
TCMSP	126	125	-0,8
Fundação Teatro Municipal	37	33	-12,1
Assembleia Legislativa de SP	34	13	-161,5
Demais órgãos	234	263	11,0
<b>Total</b>	<b>3.605</b>	<b>2.948</b>	<b>-22,29</b>

Fonte: E-mail enviado pela SG, em 14.01.21.

A equipe de Auditoria observa que a solicitação de servidores deve ser motivada, com justificativa dos órgãos e entidades, fundamentada no interesse público, mencionando o prejulgado do TCE/SC nº 423<sup>51</sup>, e que a cessão deve ter fixação de prazo determinado para a sua permanência no órgão ou entidade cessionária. Na amostra selecionada, a equipe de Auditoria identificou servidores cuja primeira cessão ocorreu em 27.03.76 (RF 134.153.7/1), 19.04.83 (RF 315.093.3/1) e 01.01.84 (RF 471.310.9/2), descaracterizando, no seu entendimento, o instituto da cessão que deve ser por prazo certo e finalidade específica.

51 TCE/SC. Prejulgado nº 423 - É possível a cessão de funcionários da administração municipal, mas somente os efetivos e para órgãos públicos municipais, estaduais e federais, desde que fundamentada na finalidade da Administração. É necessária lei autorizativa, ainda que contemple as cessões de modo abrangente, não podendo a cessão efetivar-se mediante portaria ou decreto do prefeito. (TCE/SC. Processo: CON-TC0180704/77, da Prefeitura Municipal de Caçador. Rel. Conselheiro Octacílio Pedro Ramos, j. 26/05/1997).

## 2.4.2. Folha de Pagamento da PMSP

O quadro de pessoal da PMSP representou, aproximadamente, 25,8% do orçamento do município.

Quadro 37 – Despesas de Pessoal PMSP – janeiro a agosto de 2020 Em R\$ mil

Código	Conta despesa	Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
31911300	Obrigações Patronais	2.502.232	2.498.981	1.499.321	1.499.209
31909600	Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	5.878	1.368	800	756
31901100	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	10.382.966	5.837.226	5.834.088	5.833.956
33904600	Auxílio Alimentação	764.740	467.241	466.782	466.778
33904900	Auxílio Transporte	56.721	26.186	26.186	26.186
Total Despesas Pessoal		13.712.537	8.831.003	7.827.177	7.826.885
Outras Despesas		38.934.799	26.311.874	18.133.710	17.731.042
<b>Total PMSP</b>		<b>52.647.336</b>	<b>35.142.877</b>	<b>25.960.887</b>	<b>25.557.927</b>

Fonte: Ábaco.

## Rubrica Bonificação por Resultados (BR)

Instituída pela Lei nº 17.224/19, a bonificação por resultado alcançou R\$ 172 milhões até agosto de 2020.

Quadro 38 – Cálculo da BR

20% do somatório da retribuição mensal de 2019	X	Índice de efetivo exercício de 2019	X	Índice agregado de cumprimento de meta de 2019	X	Fator orçamentário estipulado pela comissão
--	---	-------------------------------------	---	--	---	---

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base na LM 17.224/19 e DM 59.163/19.

Para verificação dos cálculos, a equipe de Auditoria utilizou a equação que consta no Quadro 38 e amostra estatística, não alcançando os valores pagos a título da referida bonificação, assim, foram solicitados esclarecimentos acerca dos cálculos efetuados para os servidores que integram 100% da amostra.

## Gratificação de Função Federativa

A Lei nº 17.224, de 31 de outubro de 2019, instituiu a Gratificação de Função Federativa – GFF, paga aos Auditores Fiscais Tributários em virtude do desenvolvimento das atividades descritas no seu artigo 30,

não integrou o cálculo do limite remuneratório, na forma do disposto no artigo 4º do Decreto nº 59.270/20<sup>52</sup>.

A equipe de Auditoria entende que, considerando seu exercício permanente, bem como a incorporação para fins de aposentadoria, disponibilidade e pensão, explicitado pelo § 3º do artigo 6ºA da [Lei nº 14.133/06](#)<sup>53</sup> e pelo artigo 19-A da Lei nº 8645/77<sup>54</sup>, a GFF constitui gratificação com caráter remuneratório e, conseqüentemente, deve compor a remuneração do servidor.

Entende, também, pela ilegalidade e inconstitucionalidade indireta do artigo 4º do Decreto nº 59.270/20 que, ao dispor de forma contrária a Lei nº 17.224/19, atinge o preceituado pela Constituição Federal, vez que a GFF não tem caráter indenizatório, não podendo ser excluída do teto remuneratório, disposto no artigo 37, XI da CF.

### **Rubrica Auxílio Refeição**

O cruzamento de dados efetuado pela equipe de Auditoria no Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências – SIGPEC, evidenciou a existência de 513 servidores com único vínculo municipal, com jornadas inferiores a 30 horas semanais percebendo auxílio refeição, em infringência à Lei nº 12.858/99, demonstrando fragilidades no controle exercido pelas unidades de recursos humanos e no cadastro das informações no Sistema.

### **Rubrica Horas Suplementares**

---

52 Art. 4º - Aplica-se individualmente à parcela prevista no artigo 25 da Lei nº 17.224, de 2019, o disposto no artigo 1º do Decreto nº 52.192, de 18 de março de 2011.

53 § 3º A função de que trata o caput deste artigo é reconhecida como exercida, de forma cumulativa e permanente, com as demais atribuições do cargo efetivo da carreira de Auditor-Fiscal Tributário Municipal, referentes à administração dos tributos de competência do Município, conforme autorizado pela Constituição Federal.

54 Art. 19-A. A GFF integrará os proventos da inatividade, nos casos de aposentadoria, disponibilidade ou instituição de pensão, observado o prazo mínimo de recebimento da Gratificação de Produtividade Fiscal previsto no caput do art. 19 desta Lei, pela média aritmética das 60 (sessenta) maiores quantidades de Valores de Referência Tributária percebidas a título de GFF durante todo o tempo na carreira até o mês imediatamente anterior à aposentadoria, disponibilidade ou instituição de pensão.

Entre os meses de janeiro a agosto foram remuneradas 7,6 milhões com horas suplementares, assim distribuídas: SMS (25,6%), SMADS (24,5%), SEME (3,7%) e Subprefeituras (46,2%).

Na planilha de Horas Suplementares, encaminhada pela SEME, a equipe de Auditoria verificou que 70 servidores foram convocados no período de janeiro a setembro para realização de horas suplementares e que, a cada 3(três) meses, é publicada nova convocação, contendo os mesmos servidores, descaracterizando o caráter excepcional previsto no Decreto nº 32.327/92.

Verificou, também, que as horas suplementares são pagas antes de sua efetiva realização e a conferência após o pagamento, em desacordo com o artigo 7º do Decreto nº 34.781/94.

### **Reajuste Salarial**

O percentual de reajuste acumulado entre 2008 e 2020 é de 1,11%, frente a uma inflação acumulada de 90,91% no período.

A título de exemplo, a equipe de Auditoria informa que um servidor com remuneração de R\$ 1.000,00 em 2008, alcança em 2020 o montante de R\$ 1.011,13, com os reajustes da PMSP, e R\$ 1.909,10, aplicando-se o indexador IPC/Fipe, concluindo que as perdas salariais dos servidores municipais ultrapassam 47%.

Em sentido contrário, os profissionais de educação (QPE) alcançaram, no mesmo período, o percentual de 195,17%, o que implica um ganho real de 54,61%.

Concluem que tal situação está em desacordo com a Lei Orgânica do Município (LOM), em desrespeito aos artigos 89 e 92, que preconizam que os servidores devem ser justamente remunerados e

profissionalmente valorizados, além disso, há afronta ao princípio constitucional da isonomia, já que os servidores da PMSP que não fazem parte do quadro dos profissionais da educação recebem aumento abaixo da inflação, diferente do QPE que sofreu reajuste acima do índice oficial.

### **Contribuição Previdenciária**

A equipe de Auditoria identificou o saldo credor de R\$ 2.644.994,48, no mês de junho, correspondente a contribuições ao INSS retidas dos funcionários e não repassadas ao INSS, em infringência ao artigo 168-A do Código Penal.

No processo SEI 6017.2018/0073078-0, documento nº 028724231, as diferenças alcançavam R\$1.760.432,98, acumuladas até o mês de abril, o que deixa claro, segundo a equipe de Auditoria, que há divergência na conciliação.

Tais valores não contemplam o recolhimento correspondente à parte patronal, que também deveria ser feito, contrariando o disposto no artigo 337-A do Código Penal.

Identificaram, também, que o reconhecimento da obrigação a pagar do INSS patronal, referente ao mês de março, só ocorreu no dia 07.04.20, descaracterizando o regime de competência.

### **Acúmulo de Férias**

Até agosto, foram identificados 554 servidores com férias superiores a 2 (dois) períodos, sem agendamento ou com agendamento insuficiente em desacordo com o artigo 135 da Lei nº 8.989/79.

A equipe de Auditoria pondera que o acúmulo de férias por mais de dois períodos pode comprometer a saúde física e psíquica do servidor, além de

ferir o princípio da razoabilidade e eficiência, pois a submissão do servidor por anos, sem desfrutar das férias, pode acarretar afastamento em virtude de tratamentos prolongados de saúde por questões físicas ou mentais, comprometendo as atividades administrativas do órgão, além do impacto financeiro relevante no planejamento financeiro e orçamentário, com o pagamento de férias em pecúnia aos servidores.

### **Acesso à Informação**

Em consulta ao Portal da Transparência no mês de setembro, os técnicos identificaram que 1.141 servidores apresentaram remuneração bruta entre R\$ 40 mil e R\$ 628 mil. A apresentação sem os valores líquidos pode gerar interpretações errôneas sobre o salário, podendo ensejar descumprimento do inciso II, artigo 4º, da Lei nº 17.273/20<sup>55</sup>. A título de exemplo, há servidores com descontos acima de R\$ 560 mil.

Foram identificados, também, casos em que nenhuma remuneração é informada no Portal da Transparência, sendo que o contracheque extraído do SIGPEG demonstra remuneração no referido mês.

Destaca-se, ainda, que o referido portal não contém informações acerca de servidores que se encontram ou não em exercício no Executivo municipal, caso dos servidores cedidos da PMSP que prestam serviços em outros órgãos municipais, estaduais ou federais, o que inviabiliza o efetivo controle social sobre o total remuneratório nesses casos.

### **Dos Controles**

A PMSP regulamentou o Programa de Integridade e Boas Práticas (PIBP), com a edição do Decreto

---

<sup>55</sup> II - a disponibilização das informações de forma inteligível, apropriável pelo cidadão e sistematizada, devendo ser compreendidos todos os esforços voltados à facilitação da sua compreensão pelo cidadão comum;

nº 59.496/20. A Secretaria de Gestão informou que vem adotando ações para implementar o PIBP, mas esclareceu não ter sido incluída na primeira fase do programa. Ademais, a SG passou a ser Secretaria Executiva de Gestão, incorporada pela Secretaria de Governo, conforme o Decreto nº 60.038, de 31.12.20. Nesse sentido, estão aguardando deliberações futuras para a continuidade e implantação do Programa.

Em auditoria realizada pela Controladoria Geral do Município, ordem de serviço 036/2020/CGM-AUDI, foi identificada ausência de sistema centralizado de dados e informações relacionados à remuneração dos agentes públicos; fragilidades e irregularidades na “Transparência Ativa” da remuneração dos servidores e empregados públicos; e fragilidades no controle interno da SG quanto à gestão da folha de pagamento.

### **2.4.3. Contabilização da Folha de Pagamento da PMSP**

#### **2.4.3.1. Procedimentos efetuados pelos órgãos envolvidos na elaboração e contabilização da Folha de Pagamento.**

A equipe de Auditoria identificou inconsistência nas informações prestadas pela SG e SF em relação aos arquivos envolvidos no processamento da folha, em razão da ausência de padrão de relatório e/ou de relatório que possa reunir todas as informações relevantes para que a contabilidade tenha suporte documental necessário para ratificar as informações contábeis.

Constatou, também, ausência de relatórios do SIGPEC que sejam extraídos de forma segregada, separando os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, de forma que a Contabilidade (DICON) tenha suporte documental que comprove efetivamente os registros

contábeis, bem como ausência de conciliação dos valores efetivamente empenhados e registrados na contabilidade.

Tal situação pode resultar na não representação fidedigna da informação contábil, contrariando o disposto no subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual, demandando aprimorar a integração entre as divisões e/ou departamentos que executam o processamento e a contabilização da folha de pagamento, de forma que as informações necessárias para a contabilização sejam disponibilizadas de forma transparente e objetiva, a fim de proporcionar o suporte documental adequado à contabilização da folha.

#### **2.4.3.2. Aspectos Orçamentários**

Na PMSP são usados basicamente os elementos de despesa “11”, “46” e “49”, denominados Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal civil, Auxílio Alimentação, e Auxílio Transporte, respectivamente.

Apesar de o desdobramento do elemento de despesa ser facultativo, o detalhamento na execução orçamentária contribui para a transparência dos valores contabilizados de pessoal e para os aspectos patrimoniais.

A Portaria 244/15, em seu Anexo I, atualizada pela Portaria 1/SF/DECON de 06.09.16, traz os diversos itens de despesas relacionadas à pessoal, tais como: incorporações, abono de permanência, diversas contas de gratificações, de férias, de licenças.

O registro patrimonial correto depende, sobretudo, de uma execução orçamentária realizada de forma detalhada, assim, recomenda-se que o Manual de Classificação da Despesa da Cidade de São Paulo passe a ser aplicado na execução orçamentária, a fim de contribuir para o trabalho das Secretarias de Gestão e da Fazenda, e refletir maior transparência na demonstração da composição dos gastos com pessoal.

Os lançamentos contábeis de natureza orçamentária são feitos em uma conta genérica denominada pessoal e encargos sociais, separados apenas pela fonte, e os lançamentos referentes à folha não possuem histórico que os individualize, apenas a descrição genérica e o histórico com a informação de “empenho gerado automaticamente pela folha de pagamento”.

A execução orçamentária ocorre dois a três dias depois do pagamento com data retroativa, configurando, descumprimento ao artigo 60, da Lei Federal nº 4.320/64, que dispõe que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Os auxílios alimentação, refeição e transporte, são classificados como outras despesas correntes (conta 6.2.2.1.1.01.03.01) e não há padronização nos históricos. Por apresentarem valores elevados, a equipe de Auditoria recomenda melhor detalhamento e criação de conta individualizada que demonstre claramente os montantes pagos de modo a possibilitar a conciliação e atender ao item 3.5.4, Parte IV, MCASP 8º Edição.

### **2.4.3.3. Aspectos Patrimoniais**

#### **Conta Credores por Folha de Pagamento**

É a principal conta para registro de pessoal a pagar (conta de passivo), na qual a equipe de Auditoria identificou saldo credor em aberto, o que indica problemas na conciliação da conta, já que tanto a apropriação quanto o pagamento da folha ocorrem dentro do mesmo mês.

Mantém-se a posição de que se trata de uma conta meramente transitória, considerando que a apropriação da folha ocorre na conta “Salários, Remunerações e Benefícios a Pagar”, que diferentemente daquela é prevista no PCASP 2020 e poderia absorver os seus lançamentos. Assim, a conta “Credores por folha de pagamento” além de ser meramente transitória, sem função

prática, dificulta o rastreamento dos lançamentos contábeis, a conciliação da folha de pagamento.

### **Conta Caixa**

Os lançamentos dessa conta, com contrapartida na conta "Credores por Folha de Pagamento", estão em desacordo com a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) 386/19, por não representarem real movimentação financeira, mas por possuírem apenas natureza transitória.

### **Variações Patrimoniais Diminutivas (VPDs)**

Os valores apropriados em contas destinados ao RGPS são baixos e não retratam a realidade, e os valores referentes aos auxílios informados nos relatórios não correspondem aos registrados no razão contábil.

A equipe aponta que o desdobramento utilizado carece de melhor detalhamento, o que resulta na não representação fidedigna da informação contábil, contrariando o disposto no item 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

A conciliação da conta 3.1.1.1.1.01.01-Vencimentos e Salários restou prejudicada, vez que os históricos inviabilizaram a identificação dos valores, em desacordo com a ITG 2000 (R1) e a segregação das rubricas.

A contrapartida do lançamento a débito da VPD Auxílio Transporte e Refeição é um lançamento a crédito na conta 2.1.3.1.1.01.01.01 - Fornecedores não Parcelados a Pagar, em infringência à Portaria STN 386/19, que prevê que essa conta registra os valores a pagar aos fornecedores de bens, materiais e serviços, porém os auxílios são benefícios incluídos na folha de pagamento, sendo pagos diretamente ao servidor.

Ademais, foram detectados problemas de controle na segregação dos benefícios Auxílio Transporte e Refeição por regime, o que infringe ao disposto na Portaria STN 386/19, e na padronização nos históricos destes lançamentos.

### **Férias e 13º Salário**

Não há segregação dos valores por regime previdenciário e por competência. É realizado lançamento a crédito na conta 3.1.1.1.1.01.01 – Vencimentos e Salários para ajuste dos valores pagos a título de férias e de 13º salário, com contrapartida nas contas de passivo de apropriação por competência.

Dessa forma, a equipe concluiu que os lançamentos não representam de forma fidedigna esses valores, indicando precariedade no processo de informação e de controles internos, além da não utilização de relatórios analíticos para conciliação, contrariando o disposto no subitem 3.10 NBC TSP Estrutura Conceitual.

### **Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)**

Verificou-se que não há segregação das despesas do mês/ano atual com as despesas do mês/ano anterior, referente à contribuição patronal ao RPPS. A DICON declarou que não há informação sobre a existência de controle sobre as DEA, contrariando a Portaria STN 386/18, que determina que o registro das variações patrimoniais diminutivas decorrentes de fatos geradores diversos deve ocorrer no grupo “3.9.9.9.0.00.00” das VPDs.

### **Conta Débito de Servidores Municipais**

A Divisão de Contabilidade (Dicon) da SF alega que não há informação analítica referente ao saldo da conta Débito de Servidores Municipais e que essa deveria ser fornecida pela Divisão de Gestão de Folha (SG/DRH/DGF).

Além disso, segundo a Dicon, constatou-se falha no Relatório PSP0231 (único relatório fornecido pela SG para dar suporte à conta em análise), no exercício de 2019, por dele constarem valores de débitos cancelados e ajuizados, não segregados em ativos e inativos. Diante disso, a Dicon optou por não realizar o reconhecimento dos ativos a receber até que o saldo esteja correto.

O Decreto nº 48.138/07, alterado pelo Decreto nº 52.609/11, disciplina o procedimento a ser observado na reposição, pelos servidores municipais, dos pagamentos indevidos feitos pela Fazenda Municipal, mas a falta de informação desses recebíveis por parte da SG dificulta ações mais efetivas no recebimento.

Nessa senda, a equipe de Auditoria apontou infringência, a fim de que seja gerado relatório analítico que dê o devido suporte e detalhamento ao registro contábil, já que o saldo da conta não reflete a realidade e prejudica a informação contábil sob os aspectos de integridade, tempestividade e confiabilidade. Concluiu que não é possível avaliar a fidedignidade do registro contábil, o que indica precariedade no processo de informação, e contraria o disposto no subitem 3.10 NBC TSP Estrutura Conceitual.

## **Conciliação**

Foram identificadas divergências entre os valores para efeitos orçamentários, financeiros e patrimoniais, em razão da falta de integração dos sistemas SIGPEC e SOF que geram informações contábeis não confiáveis e evidenciam a precariedade do processo de informação e de controles internos.

### **2.4.4. Cargos em Comissão**

O total de cargos em comissão, no ano de 2020, representou 4,65% do total de cargos da PMSP. O quadro abaixo traz as Secretarias que apresentam ocupação

acima de 50% para servidores de cargos com vínculo em comissão.

Quadro 39 - Unidades com mais de 50% do total de servidores ocupantes de cargos em comissão na PMSP 2020

Unidade	Quantidade	Percentual de ocupantes de cargos em comissão em relação ao total de servidores do órgão
73 - Secretaria Municipal de Turismo	31	91,18%
26 - Secretaria Municipal de Justiça	30	90,91%
36 - Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência	40	80,00%
30 - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	118	78,15%
11- Gabinete do Prefeito	326	69,07%
23 - Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia	134	67,34%
34 - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	191	63,88%
12 - Secretaria Municipal das Subprefeituras	327	54,87%
20 - Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes	30	50,00%

Fonte: Cogep/SGM.

A equipe de Auditoria entende que a elevada proporção de servidores ocupantes de cargos em comissão em determinados órgãos leva a conclusão de que a sua utilização se dá de forma irregular. Isto porque o número de comissionados não guarda qualquer proporcionalidade com o número de servidores efetivos, situação que contraria a excepcionalidade do instituto e pode indicar desvio de finalidade.

O excesso de cargos em comissão compromete a continuidade do serviço público, uma vez que a natureza da relação existente entre o comissionado e a administração é transitória e precária, podendo o servidor ser exonerado a qualquer tempo, sem necessidade de processo administrativo.

#### **2.4.4.1. Entrevistas com Servidores**

Foram realizadas entrevistas com 22 (vinte e dois) servidores em cargos em comissão e, a partir das informações por eles descritas, a equipe de Auditoria concluiu que 20 (vinte) não desempenham papel de chefia, direção ou

assessoramento, nem demandam relação de confiança específica com a autoridade nomeante.

Apresentou, como exemplo, o servidor de RF 772.279-6 ocupante do cargo de Assessor Jurídico, cujas atribuições devem ser desempenhadas por servidores efetivos, conforme o entendimento traçado pelo STF na ADI 4.483 MC-ED-Ref (Rel. Min. Celso de Mello, j. 11/12/2014, DJe 19/02/2015).

#### **2.4.4.2. Atribuições dos Cargos em Comissão**

As atribuições dos cargos em comissão da PMSP estão previstas no Anexo I da Lei nº 17.068/19 e no Anexo I da Lei nº 16.974/18, informação confirmada pelo DRH/COGEP/SGM. No entanto, os técnicos apontam que as descrições são genéricas e não trazem detalhamento das atividades, em desacordo com a tese fixada pelo STF no Tema 1.010, letra "d"<sup>56</sup>.

Nos decretos que regulamentam os cargos analisados, Decretos nº 58.410/18, 58.412/18, 58.414/18, 58.484/18, 58.508/18, 59.336/20 e 60.061/21, não foram localizados dispositivos que estabeleçam rol de atribuições, contrariando, também, a Lei nº 8.989/79.

A equipe de Auditoria cita que o Ministério Público do Estado de São Paulo vem ajuizando diversas ações invocando a inconstitucionalidade de normativos que criam cargos comissionados e não trazem de forma clara e objetiva o rol de atribuições ou que não configuram atribuições de assessoramento, chefia e direção, parte julgadas procedentes pelo TJ/SP, sugerindo o encaminhamento do e-TCM 1728/2021, que cuidou da análise dos cargos em comissão, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, a fim de que este avalie a situação dos cargos em comissão providos no Município de São Paulo.

---

56 d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir

### 2.4.4.3. Desvio de Finalidade em Cargos em Comissão

O quadro a seguir apresenta os cargos em comissão empregados para finalidades rotineiras que podem ser exercidas por ocupantes de cargos efetivos.

Quadro 40 – Cargos efetivos que abrangem as tarefas dos cargos em comissão da amostragem

RF	Cargo	Cargo(s) efetivo(s) com atribuições compatíveis	Motivos que caracteriza as atribuições do cargo efetivo citado
815.XXX-1	Assessor Técnico I (DAS 11)	AGPP	Exerce atividades burocráticas de gestão administrativa
850.XXX-6	Assessor Técnico I (DAS 11)	AGPP	Exerce atividades burocráticas de gestão administrativa
508.XXX-9	Assessor I (DAS 09)	AGPP e APDO Ciências Contábeis	- AGPP: por desempenhar atividades burocráticas em seu órgão de origem - APDO Ciências Contábeis: por tratar com notas de empenho, liquidação e pagamento e por acompanhar receitas e despesas de empréstimos tomados pelo Município
807.XXX-6	Coordenador (DAS 10)	Analista de Informações, Cultura e Desporto	Exerce a gestão administrativa de um centro esportivo. Por exercer função de coordenador, poderia ser um servidor efetivo exercendo função de confiança
856.XXX-2	Coordenador II (DAS 12)	APPGG	Por trabalhar com implementação de políticas públicas na subprefeitura em que trabalha
772.XXX-6	Assistente Técnico II (DAS 11)	Cargo efetivo com formação jurídica (procurador ou titular de outro cargo efetivo com formação em Direito)	Trabalha com elaboração de manifestações jurídicas
838.XXX-2	Assessor I (DAS 09)	Assistente de Suporte Técnico	Exerce atividades relacionadas a manutenção predial que demanda conhecimento técnico específico
858.XXX-9	Assessor Técnico I (DAS 11)	Arquiteto (QPEA)	Cargo demanda conhecimentos de legislação urbanística que são típicos da formação de Arquitetura e Urbanismo
883.XXX-0	Assessor Técnico I (DAS 11)	Cargo efetivo com formação jurídica (procurador ou titular de outro cargo efetivo com formação em Direito)	Emite pareceres jurídicos, elabora contratos e aditivos contratuais, redige ofícios em resposta a órgãos que tratam de questões judiciais
655.XXX-7	Coordenador de Projetos (DAS 10)	AGPP	Exerce atividades burocráticas de gestão de pessoal
584.XXX-7	Chefe de Unidade Técnica I (DAS 10)	AGPP	Chefia uma unidade administrativa, podendo ser servidor efetivo em exercício de função de confiança
847.XXX-0	Diretor de Departamento Técnico (DAS 14)	Engenheiro ou Arquiteto (QPEA)	Lida com assuntos técnicos que caracterizam as áreas de engenharia ou de urbanismo
690.XXX-9	Coordenador (DAS 10)	Arquiteto (QPEA)	Realiza atividades típicas de arquiteto (elaboração de projetos, orçamentos, conservação)
883.XXX-5	Assessor Técnico I (DAS 11)	AGPP	Exerce atividades burocráticas de gestão administrativa
515.XXX-0	Chefe de Unidade Técnica I (DAS 10)	AGPP	Chefia uma unidade administrativa, podendo ser servidor efetivo em exercício de função de

			confiança
847.XXX-9	Assessor Técnico I (DAS 11)	APDO (TIC) ou Assistente de Suporte Técnico	Trabalha com suporte em TI
879.XXX-0	Assessor Administrativo IV (DAI 07)	AGPP	Exerce atividades burocráticas de gestão administrativa
845.XXX-4	Assessor I (DAS 09)	AGPP ou Analista de Informações, Cultura e Desporto	Exerce função administrativa com alguma especificidade da área de Cultura, que poderia demandar conhecimento técnico
510.XXX-7	Diretor de Divisão Técnica (DAS 12)	AGPP	Exerce atividade burocrática de gestão de uma edificação hospitalar. Poderia ser servidor efetivo exercendo função de confiança.
881.XXX-9	Assessor Técnico I (DAS 11)	Assistente de Suporte Técnico	Exerce atividades relacionadas a manutenção predial que demanda conhecimento técnico específico

Fonte: elaborado pela auditoria tendo por base as informações do quadro 7 do eTCM 001728/21.

#### **2.4.4.4. Da verificação dos Prontuários**

Na análise realizada nos prontuários de cargos em comissão, a equipe de Auditoria identificou que os documentos não foram entregues em cópias reprográficas autenticadas ou em cópias reprográficas acompanhadas dos originais com visto de servidor efetivo no ato da posse, além de não constarem fotos 3x4.

Identificou, também, ausência de padronização no arquivamento, bem como carência de controles internos efetivos acerca da instrução e arquivamento dos prontuários.

Apontou, assim, a necessidade de aprimoramento do processo de gestão dos documentos pessoais dos servidores, destacando os deveres impostos pela Lei Geral de Proteção de Dados, Lei nº 13.709/18, atualizada pela Lei nº 13.853/19, de zelar pelas informações pessoais em sua custódia.

Nessa senda, propôs reiterar à Secretaria de Gestão SMG que providencie a divulgação de diretrizes claras e o treinamento dos responsáveis nas unidades acerca da documentação necessária para cada ingresso, de forma que haja padronização no arquivamento dos documentos pessoais, apontamento realizado no e-TCM 1183/2019.

#### **2.4.5. Contratos Temporários**

Na contratação de servidores por tempo determinado, realizada pela SME, foi identificada a elevação de 232% em relação a 2019.

A SME alegou que as contratações visaram garantir docentes para regência das turmas, especialmente nas situações de impedimento do titular decorrentes de afastamentos por licenças médicas, e o atendimento das crianças e o desenvolvimento regular das atividades escolares, ao término do período de suspensão do atendimento presencial em razão da situação de emergência instalada no Município de São Paulo, para enfrentamento da pandemia decorrente do Coronavírus, estabelecida pelo Decreto nº 59.283/2020.

Porém, o retorno das aulas presenciais não ocorreu, apesar da contratação antecipada de funcionários temporários na SME.

##### **2.4.5.1. Processos Administrativos para as Contratações Temporárias**

Foram autuados pela SME 5 (cinco) processos administrativos (PA) objetivando a contratação temporária de docentes e/ou auxiliares técnicos de educação: PA 6016.2020/0013121-3, PA 6016.2020/0068733-5, PA6016.2020/ 0068671-1, PA 6016.2020/0068448-4 e PA6016.2020/00 68444-1, nos quais não foram juntadas as determinações constantes nos incisos I, "e", II, III, IV, V e VI do artigo 1º do Decreto nº 54.851/2014.

A equipe de Auditoria aponta que os prazos para inscrição dos candidatos fixados nos comunicados 169, 354, 355, 356 e 357 da SME, mostraram-se, no seu entendimento, curtos e insuficientes, infringindo os princípios da razoabilidade e moralidade e prejudicando a ampla concorrência.

Mais uma vez, na análise de prontuários foram encontradas diversas irregularidades, como ausências de foto, comprovante de quitação eleitoral, atestado de saúde ocupacional, antecedentes criminais, PIS/PASEP, declaração de inelegibilidade, entre outros.

A equipe Auditora constatou que a AHM não rescinde e não prorroga os contratos de seus médicos desde 2014 (ano da última contratação) e dos demais cargos desde 2013. Portanto, não há documento contratual que dê suporte às atividades desses profissionais.

Por fim, entendem que os contratos devem ser considerados nulos, propondo que se recomende a apuração de responsabilidade administrativa das autoridades envolvidas, nos termos da lei, segundo o parágrafo 2º, do artigo 37, da CF de 1988.

### **3. DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS**

As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) são compostas por: Balanço Patrimonial (BP); Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP); Balanço Orçamentário (BO); Balanço Financeiro (BF); Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC); Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) e Notas Explicativas.

Nos subitens seguintes são apresentados, inicialmente, os aspectos relacionados à consolidação das DCASP da PMSP, já que os balanços reproduzidos neste relatório são os consolidados, seguidos das considerações sobre as notas explicativas. Na sequência, são resumidas as principais distorções identificadas e, logo após, são apresentados os balanços consolidados de 2020 e análises sobre os seus principais componentes, bem como a fundamentação técnica detalhada quanto às distorções detectadas.

#### **3.1. Consolidação**

Segundo o MCASP 8ª edição<sup>57</sup>, a consolidação das demonstrações contábeis consiste no processo de agregação dos saldos das contas de mais de uma entidade, excluindo-se as transações recíprocas, de modo a disponibilizar os macro agregados do setor público, proporcionando uma visão global do resultado. A consolidação é realizada tanto pelo ente federado (gerando as contas municipais, estaduais, distritais ou o Balanço Geral da União - BGU) quanto pelo Governo Federal, que consolida as contas nacionais (gerando o Balanço do Setor Público Nacional - BSPN).

No âmbito da Federação, a consolidação das contas públicas é de competência da STN, conforme estabelecido pela Lei Complementar 101/00<sup>58</sup> e Decreto Federal 6.976/09<sup>59</sup>. Para tanto, os entes da Federação deverão encaminhar para a STN a Matriz de Saldos Contábeis (MSC), gerada conforme definições constantes da Portaria STN 642/19. A equipe de Auditoria identificou que as MSC mensais de 2020 do Município de São Paulo foram regularmente encaminhadas ao Tesouro Nacional, em conformidade com as exigências normativas vigentes.

Em relação aos procedimentos contábeis voltados à consolidação municipal, a LRF<sup>60</sup> preconiza que as operações intragovernamentais devem ser eliminadas, quando do levantamento dos balanços consolidados.

Estão compreendidas no processo de consolidação contábil do Município de São Paulo 17 unidades<sup>61</sup>: PMSP, HSPM, IPREM, SFMSP, AHM, AMLURB, FPETC, CMSP, TCMSP, FECAM, FEDTCMSP, SPT, SPU, FMLU, COHAB-SP, FMH e FTMSP.

A auditoria realizada revelou a existência de

---

57 MCASP 8ª ed., Parte V, item 9.

58 Lei Complementar 101/00, art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

59 Decreto Federal 6.976/09, art. 6º Integram o Sistema de Contabilidade Federal:

I - a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, como órgão central;

60 Lei Complementar 101/00, art. 50, § 1º.

61 Em 2020, foram incluídas as seguintes empresas dependentes: São Paulo Turismo (SPT) e São Paulo Urbanismo (SPU).

distorções no processo de consolidação municipal, não corrigidas pela PMSP, relatadas a seguir.

### **3.1.1. Apresentação do Balanço Patrimonial, da DVP e da DMPL de forma agregada, sem exclusão dos saldos intragovernamentais**

De acordo com o MCASP 8ª ed.<sup>62</sup>, os saldos que serão excluídos nos demonstrativos consolidados, referentes às transações envolvendo entidades do mesmo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de certo ente, devem ser registrados nas contas das classes integrantes da natureza de informação patrimonial do PCASP com o 5º nível “2 – Intra-OFSS”.

Com isso, é possível proceder ao levantamento das demonstrações contábeis consolidadas na forma descrita pelo MCASP 8ª ed.<sup>63</sup>, que estabelece a necessidade de exclusão das participações nas empresas estatais dependentes, bem como das transações e saldos recíprocos entre as entidades integrantes do mesmo OFSS.

Os valores classificados como intragovernamentais nos balancetes analíticos estão integralmente contemplados nos números divulgados no Balanço Patrimonial, na DVP e na DMPL que compõem o Relatório Técnico do Balanço Geral de 2020<sup>64</sup>, possibilitando concluir que não houve a exclusão das contas de ativo, passivo, patrimônio líquido, VPD’s e VPA’s, codificadas com o 5º nível “2”, no levantamento das demonstrações consolidadas examinadas.

Tomando por base os valores totais dos elementos patrimoniais identificados como operações intragovernamentais, conclui-se que as demonstrações

---

62 MCASP 8ª ed., Parte IV, item 3.2.3.

63 MCASP 8ª ed., Parte V, item 9 “a” e “b”.

64 Disponível em: [Balanço Anual - Exercício de 2020 | Secretaria Municipal da Fazenda | Prefeitura da Cidade de São Paulo](#). Acesso em 08.04.21.

consolidadas mencionadas foram divulgadas com as seguintes distorções:

- Balanço Patrimonial: não exclusão do montante de R\$ 1,3 bilhão no ativo, R\$ 661,9 milhões no passivo e R\$ 2,4 bilhões no patrimônio líquido, classificados no 5º nível "2";
- DVP: não exclusão dos montantes de R\$ 14,12 bilhões e R\$ 14,13 bilhões, respectivamente, nas contas de VPD e VPA classificadas no 5º nível "2";
- DMPL: não exclusão do montante de R\$ 2,4 bilhões referente aos saldos do patrimônio líquido, registrados no 5º nível "2".

A equipe de Auditoria aponta que o efeito das distorções identificadas é a superavaliação de elementos patrimoniais no Balanço Patrimonial, na DVP e na DMPL consolidadas, prejudicando a evidenciação da visão global da posição do patrimônio, do resultado e das variações no patrimônio líquido do Município e a consolidação das contas nacionais, a cargo da STN.

### **3.1.2. Desbalanceamento da equação fundamental da contabilidade nas operações intragovernamentais**

Quadro 41 - Equação Fundamental da Contabilidade: contas com 5º nível 2, em 31.12.20-  
Em R\$ mil

(+) Total do Ativo – 5º Nível "2 – Intra-OFSS"	1.342.719
(+) Total das Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD) – 5º Nível "2 – Intra-OFSS"	14.119.013
(-) Total do Passivo – 5º Nível "2 – Intra-OFSS"	(661.945)
(-) Total do Patrimônio Líquido – 5º Nível "2 – Intra-OFSS"	(2.430.250)
(-) Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) – 5º Nível "2 – Intra-OFSS"	(14.131.475)
<b>(=) Diferença na Equação Fundamental das Contas com 5º Nível "2 – Intra-OFSS"</b>	<b>(1.761.937)</b>

Fonte: balancete analítico do Consolidado Geral – competência dezembro/2020 (relatório SOF SCT026R).

Visando a apurar os valores mais representativos que ocasionaram a diferença apontada, a equipe de Auditoria selecionou algumas contas contábeis de ativo, passivo e patrimônio líquido para análise. Os testes

efetuados possibilitaram apontar como principais pontos:

- conta contábil de ativo "Ações Ordinárias da COHAB-SP Disponíveis"<sup>65</sup>, no valor de R\$ 611,5 milhões: não há contrapartida registrada em conta de 5º nível "2" no patrimônio líquido da empresa estatal dependente COHAB-SP, de forma a garantir a integridade com o montante codificado como operação intragovernamental no ativo da PMSP
- conta contábil do patrimônio líquido "Valores Liberados FMH"<sup>66</sup>, no valor de R\$ 591,1 milhões: não há contrapartida registrada em conta de 5º nível "2" apropriada no ativo da PMSP<sup>67</sup> referente à AFAC concedido à unidade Cohab-SP/FMH;
- conta contábil do patrimônio líquido "Ajustes de Exercícios Anteriores"<sup>68</sup>, no valor de R\$ 1,8 bilhão: a principal movimentação nessa conta decorre de registros efetuados pela Amlurb e FMLU para realocação de direitos da dívida ativa originalmente contabilizados na PMSP. Quando da transferência de valores da PMSP, realizada inicialmente para a Amlurb, as contabilizações foram procedidas tendo como contrapartida conta de Ajustes de Exercícios Anteriores de 5º nível "1" em ambas as unidades. Em setembro de 2020 a Amlurb efetuou lançamento de reclassificação para a conta de Ajustes de 5º nível "2", o que provocou um desbalanceamento, já que a conta original de contrapartida é a da dívida ativa com 5º nível "1".

Entrevistas realizadas com servidores da Dicon/Decon/Sutem/SF permitiram identificar as causas-raízes das distorções ocorridas no processo de consolidação das demonstrações contábeis do Município de São Paulo, quais sejam: insuficiência de pessoal no referido setor, de

---

65 Conta contábil 1.2.2.1.2.01.09.03 – Ações Ordinárias da Cohab-SP Disponíveis – R\$ 611.553.291,04.

66 Conta contábil 2.3.2.0.2.02.00 – Valores Liberados FMH – R\$ 591.100.686,93.

67 Conta contábil 1.2.2.1.2.01.06 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital.

68 Conta contábil 2.3.7.1.2.03.00 – Ajustes de Exercícios Anteriores – R\$ 1.852.842.721,97.

forma a possibilitar a revisão periódica da movimentação de contas patrimoniais intragovernamentais e inexistência de regras de contabilização no SOF que promovam lançamentos simultâneos nas unidades envolvidas quando da ocorrência de operações Intra-OFSS.

### **3.1.3. Distorção de classificação no 5º nível das contas contábeis representativas da Dívida Ativa e Fornecedores**

No que concerne à Dívida Ativa, foi verificada a existência de créditos, tendo como devedores entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social- OFSS do Município de São Paulo no montante de R\$ 201,7 milhões. O balancete consolidado geral de dezembro de 2020, extraído do SOF, apresenta contas contábeis de dívida ativa apenas no 5º nível "1 – Extra-OFSS", o que levou à conclusão da equipe pelo enquadramento incorreto do montante levantado na auditoria.

Em relação às obrigações registradas, o balancete analítico consolidado geral de dezembro de 2020 contempla contas patrimoniais representativas de fornecedores no 5º nível "2 – Intra-OFSS" com o saldo de R\$ 75,8 milhões. Contudo, foram verificados os seguintes passivos intragovernamentais não codificados com o 5º nível "2".

Quadro 42 - Credores integrantes do OFSS<sup>69</sup> do Município de SP não registrados no 5º nível "2"- Em R\$ mil

Item	Descrição	CNPJ	Valor	% Vert.
1	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo	60.850.575/0001-25	13.271	86,6
2	Instituto de Previdência do Município de São Paulo	47.109.087/0001-01	10	0,1
3	Prefeitura Regional de Guaianases	05.667.941/0001-05	1	0,0
4	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes	46.392.155/0003-83	1	0,0
5	São Paulo Turismo	62.002.886/0001-60	152	1,0
6	São Paulo Urbanismo	43.336.288/0001-82	544	3,6
7	Secretaria Municipal de Segurança Urbana	05.245.375/0001-35	21	0,1
8	Serviço Funerário do Município de São Paulo	47.261.292/0001-80	1.318	8,6

Item	Descrição	CNPJ	Valor	% Vert.
9	Subprefeitura do Campo Limpo	05.604.369/0001-27	3	0,0
<b>Total</b>			<b>15.321</b>	<b>100,0</b>

Fonte: extração de dados do SOF efetuada por Diseo, conforme planilha em Excel e razão analítico da conta 2.1.3.1.2.01.01 – Fornecedores Não Financiados a Pagar.

Além do montante registrado de R\$ 75,8 milhões, os testes de auditoria possibilitaram identificar a existência de outros R\$ 15,3 milhões, não classificados na conta de fornecedores com o 5º nível “2”, representados pelos passivos intragovernamentais de 9 órgãos/entidades integrantes do OFSS.

### **3.2. Notas explicativas**

O MCASP 8ª edição dispõe que as Notas Explicativas englobam informações de qualquer natureza exigidas pela lei, pelas normas contábeis e outras informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações<sup>70</sup>.

Foram identificadas insuficiências de informações nas notas explicativas elaboradas pela PMSP frente às orientações do MCASP 8ª edição, as quais são relatadas nos subitens que seguem.

**3.2.1. Estrutura** - Não foram apresentadas informações adicionais em notas explicativas sobre as políticas de gestão do risco financeiro da entidade, em afronta ao item 8.2 “d” da Parte V do MCASP 8ª ed.

**3.2.2. Balanço orçamentário** - Não há detalhamento da execução orçamentária de recursos de exercícios anteriores, não sendo possível saber se foram utilizados em 2020; não foi efetuada a conciliação com os valores dos fluxos de caixa líquidos das atividades operacionais, de investimento e de financiamento, apresentados na Demonstração dos Fluxos de Caixa, representando descumprimento das alíneas “g”, “i” e “j” do item 2.3 da Parte V do MCASP 8ª edição.

**3.2.3. Demonstração dos fluxos de caixa:** Não foram

<sup>70</sup> MCASP 8ª edição, Parte V, item 8.1.

apresentados os saldos significativos de Caixa e Equivalentes de Caixa que não estejam disponíveis para uso imediato pela entidade econômica em decorrência de restrições legais em desatendimento ao item 6.3 da Parte V do MCASP 8ª edição.

### **3.3. Distorções Relevantes**

As seguintes distorções foram consideradas relevantes pela equipe de Auditoria, no contexto do conjunto das demonstrações financeiras de 2020 da PMSP:

- não houve a exclusão das contas de ativo, passivo, patrimônio líquido, VPD's e VPA's, codificadas com o 5º nível "2", no levantamento das demonstrações consolidadas, causando as seguintes distorções: R\$ 1,3 bilhão (Ativo), R\$ 661,9 milhões (Passivo) e R\$ 2,4 bilhões (Patrimônio Líquido), R\$ 14,12 bilhões (VPD's) e R\$ 14,13 bilhões (VPA's), R\$ 2,4 bilhões na DMPL;

- as contas de Caixa e Equivalentes de Caixa não refletem a real disponibilidade do Município, apresentando as seguintes distorções: o valor de R\$ 34,9 milhões reconhecido contabilmente não estava suportado por documentação comprobatória (contábil maior que extrato e extratos não enviados) e o valor de R\$ 21,2 milhões não foi evidenciado nas demonstrações contábeis (extrato maior que contábil e extrato não contabilizado);

- superavaliação de R\$ 1,1 bilhão do ativo representativo da dívida ativa, em virtude da incidência indevida de acréscimos legais sobre valores parcelados já recolhidos ou para os quais foi concedido desconto;

- o valor de R\$ 39,1 bilhões está inscrito há mais de 15 anos em dívida ativa, sem anotação de parcelamento ou garantia;

- o saldo contábil da dívida total com precatórios da PMSP está superavaliado em R\$ 671,1 milhões quando comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP;

- o montante de R\$ 1,1 bilhão de atualização monetária

da dívida total de precatórios não representa fidedignamente a realidade ocorrida;

- superavaliação do resultado patrimonial do exercício divulgado na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) em R\$ 6,4 bilhões, em contrapartida à inscrição em dívida ativa;

- há divergências entre os valores publicados e os saldos contábeis dos depósitos restituíveis e valores vinculados no Balanço Financeiro, produzindo distorções nas linhas "Recebimentos Extraorçamentários" e "Pagamentos Extraorçamentários", o que gerou subavaliação no cálculo do superavit financeiro reproduzido na demonstração em R\$ 3,3 bilhões (montantes líquidos).

- as linhas "Outros Ingressos Operacionais" e "Outros Desembolsos Operacionais" da DFC apresentam valores inflados referentes às movimentações de contas contábeis transitórias, uma vez que já afetaram o Caixa e Equivalentes de Caixa em outras linhas da DFC.

### **3.4. Balanço Patrimonial**

A informação sobre a situação patrimonial possibilita a identificação dos recursos da entidade e as demandas sobre esses recursos na data de divulgação do relatório, fornecendo dados úteis à análise de questões como:

- a extensão na qual a administração cumpriu suas obrigações de salvaguardar e administrar os recursos da entidade;

- a extensão na qual os recursos estão disponíveis para dar suporte às atividades relativas à prestação de serviços futuros e às mudanças durante o exercício relativas ao montante ou à composição desses recursos, bem como as demandas sobre esses recursos; e

- os montantes e o cronograma de fluxos de caixa futuros necessários aos serviços e ao pagamento das demandas existentes sobre os recursos da entidade<sup>71</sup>.

Parte dessas informações é apresentada no Balanço Patrimonial, cuja estrutura e orientações para sua adequada confecção constam da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e da Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) nº 04, ambos elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Foi constatado que a estrutura do Balanço Patrimonial Consolidado do Município de São Paulo está consistente com os padrões estabelecidos pelo MCASP 8ª edição e IPC nº 04<sup>72</sup>.

Quadro 43 - Balanço Patrimonial - Quadro Principal 2020

Em R\$ mil

Ativo		
Especificação	Exercício Atual	Exercício Anterior
<b>Ativo Circulante</b>	<b>31.995.410</b>	<b>26.143.960</b>
Caixa e Equivalentes de Caixa	18.147.065	13.228.220
Crédito a Curto Prazo	13.376.922	12.448.120
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	80.444	97.047
Estoques	389.111	369.770
VPD Pagas Antecipadamente	1.868	803
<b>Ativo Não Circulante</b>	<b>98.185.232</b>	<b>87.095.189</b>
Realizável a Longo Prazo	62.977.987	57.388.086
Créditos a Longo Prazo	62.951.904	57.100.707
Investimentos e Aplic. Temporárias a Longo Prazo	66	80
Estoques	25.292	287.299
VPD Pagas Antecipadamente	725	-
Investimentos	8.592.900	8.305.656
Imobilizado	26.597.767	21.375.876
Intangível	16.578	25.571
<b>Total do Ativo</b>	<b>130.180.642</b>	<b>113.239.149</b>
Passivo		
Especificação	Exercício Atual	Exercício Anterior
<b>Passivo Circulante</b>	<b>11.263.541</b>	<b>10.056.348</b>
Obrigações Trab., Prev. e Assistenciais a Pagar CP	1.743.481	1.316.781
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	2.225.766	2.263.266
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	1.402.011	2.062.216
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	7.281	1.147
Provisões a Curto Prazo	70.889	-

71 NBC TSP EC, item 2.14.

72 Conforme subitem 3.8 – DFC, o saldo final de Caixa e Equivalentes de Caixa apresentado na DFC 2019 não coincide com o saldo inicial do exercício atual apresentado na DFC 2020. Logo, essa diferença também impacta no BP 2020 apresentado pela Prefeitura.

Demais Obrigações a Curto Prazo	5.814.112	4.412.938
<b>Passivo Não Circulante</b>	<b>225.025.571</b>	<b>213.443.767</b>
Obrigações Trab. Prev. e Assistenciais a Pagar LP	14.381.161	14.635.838
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	25.920.583	24.979.077
Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo	2.605.682	2.214.431
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	293.007	62.343
Provisões a Longo Prazo	173.484.264	163.306.434
Demais Obrigações a Longo Prazo	8.340.875	8.245.643
<b>Total do Passivo</b>	<b>236.289.112</b>	<b>223.500.115</b>
<b>Passivo a Descoberto</b>	<b>(106.108.470)</b>	<b>(110.260.966)</b>
Patrimônio Social e Capital Social	1.361.071	898.695
Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	620.521	591.101
Ajustes de Avaliação Patrimonial	(209)	-
Demais Reservas	259.627	141.161
Resultados Acumulados	(108.349.479)	(111.891.922)
<b>Total do Passivo e Patrimônio Líquido</b>	<b>130.180.642</b>	<b>113.239.149</b>

Fonte: Balanço Geral de 2020 (Consolidado Geral)

Quadro 44 - Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (Lei nº 4.320/1964) Em R\$ mil

Ativo (I)	Exercício Atual	Exercício Anterior	Passivo (II)	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ativo Financeiro	23.144.418	17.669.720	Passivo Financeiro	11.376.163	8.678.411
Ativo Permanente	107.036.224	95.569.430	Passivo Permanente	230.178.099	218.374.676
			<b>Saldo Patrimonial (I - II)</b>	<b>(111.373.620)</b>	<b>(113.813.938)</b>

Fonte: Balanço Geral de 2020 (Consolidado Geral)

Quadro 45 - Contas de Compensação (Lei nº 4.320/1964) Em R\$ mil

Atos Potenciais Ativos	Exercício Atual	Exercício Anterior	Atos Potenciais Passivos	Exercício Atual	Exercício Anterior
Garantias e Contragarantias Recebidas	3.782.466	3.538.396	Garantias e Contragarantias Concedidas	103.054	79.931
Direitos Contratuais	-	-	Obrigações Contratuais	30.089.699	31.897.196
Outros Atos Potenciais Ativos	38.002	21.420.388	Outros Atos Potenciais Passivos	1.215.024	1.128.297
<b>Total</b>	<b>3.820.468</b>	<b>24.958.785</b>	<b>Total</b>	<b>31.407.777</b>	<b>33.105.424</b>

Fonte: Balanço Geral de 2020 (Consolidado Geral)

Quadro 46 - Superavit/Deficit Financeiro (Lei nº 4.320/1964) Em R\$ mil

Fontes de Recursos	Exercício Atual	Exercício Anterior
<b>Ordinária</b>	<b>5.512.642</b>	<b>3.020.170</b>
<b>Vinculada</b>	<b>6.255.613</b>	<b>5.971.139</b>
Operações de Crédito	203.799	299.244
Transferências Federais	631.207	527.350
Transferências Estaduais	173.583	176.501
Fundo Constitucional de Educação	102.425	143.523
Outras Fontes	388.030	335.190
Tesouro Municipal - Recurso Vinculado	4.577.520	4.284.439
Alienação de bens ativos	61.275	20.802
Depósitos Judiciais	34.966	160.243

Transferências Federais - Custeio Covid Fundo a Fundo - Serv. Pub. de Saúde	77.078	-
Transferências Federais - Invest. Covid Fundo a Fundo - Serv. Pub. de Saúde	3.376	-
Transferências Federais - LC 173/2020, Art. 5º, I	2.354	-
Recursos extraorçamentários	-	23.848
<b>Total das Fontes de Recursos</b>	<b>11.768.255</b>	<b>8.991.309</b>

Fonte: Balanço Geral de 2020 (Consolidado Geral)

No que se refere à consistência dos dados apresentados, a equipe de Auditoria destaca que não foram excluídas as transações recíprocas entre órgãos e entidades municipais para fins de divulgação da informação consolidada, culminando na evidenciação de valores inflados dos elementos patrimoniais, conforme já assinalado no subitem 3.1.

Ademais destaca que a STN editou<sup>73</sup> um plano para implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais (PIPCP), definindo a cronologia a ser observada para o reconhecimento, mensuração e evidenciação integral do patrimônio público, estabelecendo, de forma gradual, os procedimentos passíveis de apresentação, com prazo findo em 2023. O descumprimento desses prazos sujeita o Município ao não recebimento de transferências voluntárias da União e à vedação para a contratação de operações de crédito<sup>74</sup>.

De acordo com a autodeclaração da Prefeitura por meio das notas explicativas, diversos componentes do patrimônio público não foram registrados de forma plena no Balanço do Município, conforme dispõe a Portaria STN nº 548/15. São eles:

- reconhecimento, mensuração e evidenciação integral das obrigações por competência com fornecedores (prazo

73 Portaria STN nº 548/15

74 Art. 1 § 2º da Portaria nº 548/15: A STN poderá não dar quitação à obrigação prevista no § 1º do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, caso as contas sejam encaminhadas em descumprimento ao disposto no § 1º deste artigo. LRF art. 51: O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público. § 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária. G.N.

encerrado em 2016) e decorrentes de benefícios a empregados (prazo encerrado em 2018);

- reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber (exceto créditos tributários, previdenciários e de contribuições a receber), bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas (prazo encerrado em 2018);

- reconhecimento, mensuração e evidenciação integral dos bens móveis e imóveis (com sua respectiva depreciação, reavaliação e redução ao valor recuperável) e dos investimentos permanentes (prazo encerrado em 2020);

- reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões por competência (prazo encerrado em 2020);

- evidenciação de ativos e passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas (prazo encerrado em 2020);

- reconhecimento, mensuração e evidenciação dos investimentos permanentes, e respectivos ajustes para perdas e redução ao valor recuperável (prazo encerrado em 2020).

Nessa senda, considerando o descumprimento dos prazos apresentados no PIPCP; os diversos componentes patrimoniais que ainda não constam no Balanço Patrimonial; as determinações de exercícios anteriores exaradas por este Tribunal ainda não cumpridas; e as infringências apuradas nas auditorias que subsidiam este RAF, a equipe de Auditoria concluiu que, de forma global, o Balanço Patrimonial do Município de São Paulo de 2020 não representa fidedignamente<sup>75</sup> os saldos patrimoniais, as transações e outros fenômenos econômicos

---

75 NBC TSP Estrutura Conceitual, item 3.10. Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica.

Item 3.12. A omissão de algumas informações pode fazer com que a representação do fenômeno econômico ou outro qualquer seja falsa ou enganosa, não sendo útil para os usuários dos RCPGs [...].

do Município, uma vez que as informações presentes são incompletas e apresentam distorções significativas.

### 3.4.1. Caixa e Equivalentes de Caixa

As contas contábeis representativas do grupo “Caixa e Equivalentes de Caixa” abrangem valores disponíveis em bancos e aplicações financeiras de alta liquidez.

#### 3.4.1.1. Composição e evolução das disponibilidades

O Quadro 47 a seguir apresenta os saldos e as variações nas contas que compõem o disponível.

Quadro 47 – Caixa e Equivalentes de Caixa Consolidado Em R\$  
mil

Descrição	31.12.19	31.12.20	%Vert.	Δ	Δ%
Caixa	-	56	0,0	56	-
Conta Única	418.820	223.858	1,2	(194.962)	-46,6
Bancos Conta Movimento – Demais Contas	14.563	23.336	0,1	8.773	60,2
Agentes Arrecadadores – Equivalentes de Caixa	38.835	25.142	0,1	(13.693)	-35,3
Aplicações Financeiras de Liquidez Imediata	11.978.392	17.073.008	94,1	5.094.616	42,5
<b>Total PMSP</b>	<b>12.450.609</b>	<b>17.345.400</b>	<b>95,6</b>	<b>4.894.791</b>	<b>39,3</b>
Demais Entidades	777.611	801.665	4,4	24.054	3,1
<b>Total Consolidado</b>	<b>13.228.220</b>	<b>18.147.065</b>	<b>100</b>	<b>4.918.845</b>	<b>37,2</b>

Fonte: Balancete Analítico SOF.

O saldo de R\$ 17,3 bilhões do disponível da PMSP em 31.12.20 corresponde a 56,4% do total do ativo circulante. Houve acréscimo de 39,3% em comparação ao saldo em 31.12.19.

Em atendimento ao estabelecido no § 3º do artigo 164 da Constituição Federal<sup>76</sup> e no artigo 43 da Lei Complementar nº 101/00<sup>77</sup>, a Prefeitura movimentou seus recursos financeiros em dois bancos oficiais, quais sejam, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Em 31.12.20,

76 § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

77 Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

85,3% do disponível encontrava-se em contas do Banco do Brasil.

### **3.4.1.2. Conciliação dos saldos contábeis com os extratos bancários**

A equipe de Auditoria conciliou os extratos bancários fornecidos pela PMSP e os saldos contábeis em 31.12.20, e identificou diferenças em 40 contas, das quais 24 já possuíam diferenças em 31.12.19. As 16 contas que apresentaram novas diferenças em 2020 estão detalhadas abaixo:

Quadro 48 - Novas diferenças encontradas em 2020 entre extrato e saldo contábil em 31.12.20 Em R\$ mil

Bco	Ag.	Conta	Conta Contábil	Extrato 31.12.20	Saldo Contábil 31.12.20	Diferença 2020	Diferença 2019
BB	1897	4.511.271	1.1.1.1.1.02.02.16	-	23.014	(23.014)	(4.458)
BB	1897	7.072.457	1.1.1.1.1.50.99.02.370	33	2.091	(2.058)	(3.258)
BB	1897	8736X	1.1.1.1.1.50.99.02.430	337	1.864	(1.527)	(3.527)
BB	1897	52000	1.1.1.1.1.02.02.80.015	810	1.412	(602)	(588)
BB	1897	196.185	1.1.1.1.1.19.01.02.907.117	-	109	(109)	-
BB	1897	85596	1.1.1.1.1.02.02.80.037	8.580	8.644	(64)	(42)
BB	1897	4.000.242	1.1.1.1.1.19.01.02.907.077	-	43	(43)	0
CEF	2873	6.000.710.492	1.1.1.1.1.19.01.05.332	4.759	4.766	(6)	-
CEF	2873	6.006.471.244	1.1.1.1.1.19.01.05.257	-	5	(5)	81
CEF	2873	6.006.471.775	1.1.1.1.1.50.02.05.001.010	236	237	(1)	-
BB	1897	195.480	1.1.1.1.1.19.01.02.907.093	-	-	-*	-
BB	1897	5.100.097.481	1.1.1.1.1.50.99.02.848	324	323	1	-
BB	1897	79758	1.1.1.1.1.02.02.24	25	20	4	2
BB	1897	4.000.242	1.1.1.1.1.50.99.02.917.076	205	156	49	(1)
BB	1897	79731	1.1.1.1.1.02.02.22	602	545	57	3
BB	1897	76856	1.1.1.1.1.02.02.19	294	90	203	81
<b>Total</b>				<b>16.204</b>	<b>43.319</b>	<b>(27.115)</b>	<b>(11.705)</b>

Fonte: SOF e extratos enviados pela SF.

\* A conta apresentou saldo bancário zerado e saldo no balancete de R\$ 208,27.

Em síntese, há 5 (cinco) contas contábeis cujos saldos contábeis estão menores do que o extrato, no montante de R\$ 313,9 mil, e 11 (onze) cujos saldos contábeis são maiores do que os extratos totalizando R\$ 27,4 milhões. A maior diferença é no valor de R\$ 23,0 milhões na conta BB 451.127-1 (PMSP C / Movimento).

Em relação às diferenças já existentes em 31.12.19 e não alteradas em 2020, a SF informou que estão sendo acompanhadas em constantes rotinas de regularização, com o intuito de acharem o problema e darem o tratamento adequado.

Não foram recebidos os extratos de 5 (cinco) contas contábeis com saldo total de R\$ 6,0 milhões em 31.12.20. A SF informou que tais contas já estavam encerradas em 31.12 não sendo mais possível obter os extratos para esta data. Portanto, tais diferenças são de saldo no balancete, uma vez que as contas bancárias estavam zeradas (encerradas) nesta data. O quadro seguinte detalha estas contas:

Quadro 49 – Contas contábeis com saldo cujos extratos não foram enviados Em R\$ mil

Banco	Agência	Conta	Conta Contábil	Saldo Contábil 31.12.20
CEF	2873	6.000.001.017	1.1.1.1.1.19.01.05.168.000	5.669
BB	1897	69523	1.1.1.1.1.50.99.02.252.000	165
BB	1897	7.371.594	1.1.1.1.1.50.99.02.539.000	105
BB	1897	7.071.906	1.1.1.1.1.50.99.02.540.000	35
BB	1897	1.392.670	1.1.1.1.1.50.99.02.542.000	26
<b>Total</b>				<b>5.999</b>

Fonte: Balancete SOF e extratos enviados pela SF.

A equipe de Auditoria identificou, também, que o saldo de R\$ 7,5 milhões, referente à conta bancária da CEF nº 13000040490 não foi evidenciado no balanço patrimonial. A SF informou que tal saldo se refere a um convênio e deveria ter constado no balanço. Estas contas não são abertas pela SF e dependem das informações enviadas pelas respectivas Secretarias, o que caracteriza falha na comunicação, com ênfase na lentidão na circulação das informações relativas às contas bancárias dentro da PMSP.

Ademais, foram verificadas as contas bancárias cadastradas como ativas no SOF. Não foram recebidas informações a respeito de 160 contas,

evidenciando que estão encerradas ou que não estão sendo utilizadas atualmente pela PMSP.

A conta corrente da CEF nº 6000000215 apresenta saldo no valor de R\$ 3,7 milhões, porém não há conta contábil vinculada a ela. Questionada, a SF informou novamente que tal conta é de uso interno da CEF e que a PMSP não tem acesso a tal conta.

Das 860<sup>78</sup> contas contábeis do grupo de Caixa e Equivalentes de Caixa, 815 contas foram confrontadas com o extrato bancário (94,8%) e 45 extratos não foram enviados, sendo 5 destes extratos referentes a contas contábeis com saldo em 31.12.20. O Quadro 50 apresenta um resumo da situação encontrada na conciliação bancária das contas da PMSP:

Quadro 50 – Resumo das diferenças encontradas na conciliação bancária  
mil Em R\$

Tipo de diferença		Número de Contas contábeis	Valor
Contas com diferença entre saldo contábil e saldo bancário em 2019 que persiste em 2020 no mesmo valor.	Extrato maior que contábil	10	13.402
	Contábil maior que extrato	14	1.497
	<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>14.899</b>
Diferenças entre saldo contábil e saldo bancário em 2020 (diferenças novas)	Extrato maior que contábil	5	314
	Contábil maior que extrato	11	27.429
	<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>27.743</b>
Contas com saldo contábil e encerradas (sem extrato).	<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>5.999</b>
Extrato enviado não evidenciado no balanço		<b>1</b>	<b>7.526</b>
Contas ativas no SOF, sem extrato		<b>160</b>	

Fonte: cadastro de contas bancárias ativas do SOF, balancete SOF e extratos enviados pela SF.

Portanto, o valor de R\$ 34,9 milhões, reconhecido contabilmente não estava suportado por documentação comprobatória (contábil maior que extrato e extratos não enviados) e o valor de R\$ 21,2 milhões não foi evidenciado nas demonstrações contábeis (extrato maior que contábil e extrato não contabilizado) estando, portanto, em desacordo as características qualitativas da informação contábil presentes nos itens 3.10 (representação fidedigna)

78 Excluídas as contas caixa e agentes arrecadadores.

e 3.26 (verificabilidade) do NBC TSP EC.

### **3.4.1.3. Agentes Arrecadadores**

As contas contábeis relativas a Recursos Arrecadados, de acordo com o PCASP estendido, compreendem/registram o somatório dos recursos referentes a receitas arrecadadas e não recolhidas. O saldo destas contas em 31.12.20 é de R\$ 25,1 milhões.

De acordo com SF, os montantes arrecadados permanecem nas contas contábeis de arrecadação enquanto não estão disponíveis nas contas bancárias correspondentes, e neste momento é reconhecida a receita. Depois de disponíveis nas contas bancárias da PMSP, é então creditado o valor das contas de arrecadação e debitada a conta contábil correspondente àquela conta bancária. Os valores são transferidos para as contas bancárias em D+1.

A equipe de Auditoria relata que não foi apresentada a documentação comprobatória dos saldos contábeis destas contas e os arquivos gerenciais da instituição arrecadadora, concluindo, portanto, que o saldo de R\$ 25,1 milhões, registrado nas contas de arrecadação, não foi suportado por documentação comprobatória adequada, em infringência às características qualitativas da informação contábil presentes nos itens 3.10 (representação fidedigna) e 3.26 (verificabilidade) do NBC TSP EC.

### **3.4.1.4. Movimentação da conta Caixa**

A conta contábil Caixa<sup>79</sup> teve movimentação de R\$ 849,6 milhões no ano de 2020. Embora a partir de setembro de 2020 ela não esteja sendo utilizada para movimentações referentes a credores por folha de pagamento<sup>80</sup>, a equipe de Auditoria identificou que ainda constam lançamentos que não se configuram como

---

<sup>79</sup> Conta contábil 1.1.1.1.1.01.01.

<sup>80</sup> Conta contábil 2.1.1.1.1.01.01.02.

movimentação efetiva de caixa em espécie.

A utilização da conta Caixa, portanto, continua sendo inadequada, trazendo distorções na movimentação e prejudicando a qualidade da informação contábil, constituindo infringência ao PCASP e ao MCASP 8ª Ed<sup>81</sup>.

### 3.4.2. Dívida Ativa

O MCASP 8ª edição<sup>82</sup> preconiza que a dívida ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo.

#### 3.4.2.1. Composição e movimentação

As variações ocorridas nos saldos das contas representativas da Dívida Ativa em 2020 foram as seguintes:

Quadro 51 – Dívida Ativa Consolidada 2019 x 2020 (valores nominais) Em R\$ mil

Contas	2019	2020	% Vert.	Δ	Δ %
PMSP	128.295.902	139.186.274	228,2	10.890.372	8,5
Demais Entidades (incluindo Poder Legislativo)	2.060.171	2.226.838	3,7	166.667	8,1
(-) Ajuste para Perdas	(75.024.138)	(80.429.346)	-131,9	(5.405.208)	7,2
<b>Total da Dívida Ativa</b>	<b>55.331.934</b>	<b>60.983.765</b>	<b>100</b>	<b>5.651.831</b>	<b>10,2</b>

Fonte: Balançetes Analíticos da PMSP e consolidado extraídos do SOF – posição de janeiro a dezembro de 2020 (relatório SCT026R).

A movimentação patrimonial ocorrida nos saldos da dívida ativa da PMSP entre 2019 e 2020 evidencia um incremento de 10,2% no estoque líquido ao término do período analisado:

Quadro 52 - Movimentação da Dívida Ativa da PMSP – 31.12.19 a 31.12.20 Em R\$ mil

<b>Saldo Bruto em 31.12.19 conforme SOF</b>	<b>128.295.902</b>
(+) Inscrições	4.785.878
(+) Acréscimos Legais (juros e multas)	10.617.907
(+) Acréscimos Legais (atualização monetária)	3.396.696

81 Item 3.5.4 da Parte IV.

82 MCASP 8ª ed., Parte III, item 5.1.

(-) Negação / Cancelamento da Dívida Ativa	(5.863.620)
(-) Arrecadação (Ordinária e Parcelada)	(1.344.799)
(-) Remissão / Anistia	(701.690)
<b>(=) Saldo Bruto em 31.12.20</b>	<b>139.186.274</b>
(-) Ajustes para Perdas em dezembro/2020	(80.429.346)
<b>(=) Saldo Líquido em 31.12.20 conforme SOF</b>	<b>58.756.928</b>

Fonte: quadros contábeis patrimoniais de janeiro a dezembro extraídos do SDA (relatório SN0802HJ/A) e balancete analítico da PMSP de janeiro a dezembro/2020 extraído do SOF (relatório SCT026R).

Do estoque líquido de R\$ 58,8 bilhões, R\$ 48,1 bilhões (ou 81,8%) se referem à dívida ativa tributária e os R\$ 10,7 bilhões (ou 18,2%) restantes a não tributária.

Quanto à arrecadação da dívida ativa, a equipe identificou o ingresso bruto de R\$ 1,4 bilhão, percentual de receita correspondente a 1,0% do estoque bruto da dívida ativa existente em 31.12.20. A média dos últimos quatro anos, considerando o mesmo critério, foi de 1,2%:

Quadro 53 - Percentual da arrecadação dívida ativa em relação ao estoque bruto – Em R\$ mil

Descrição/Ano	2017	2018	2019	2020	Média 4 Anos
Receita Arrecadada <sup>1</sup>	2.078.688	1.287.706	1.392.148	1.365.806	6.124.348
Estoque Bruto	119.116.371	129.148.836	135.633.517	141.413.112	525.311.836
% Arrecadado	1,7%	1,0%	1,0%	1,0%	1,2%

Fonte: balancetes analíticos da PMSP (relatório SOF SCT026R) e boletim da receita (relatório STS064R).

<sup>1</sup>Obs.: receita arrecadada bruta, ou seja, agrega tanto a arrecadação da dívida ativa da PMSP como a de outras unidades. No quadro da movimentação foi exposta apenas a arrecadação da unidade PMSP.

A auditoria realizada pelo TCMSP sobre a dívida ativa abrangeu o período de janeiro a outubro de 2020 e revelou a existência de distorções não corrigidas pela PMSP, relatadas na sequência.

### **3.4.2.2. Superavaliação de R\$ 6,4 bilhões na receita patrimonial escriturada em contrapartida à inscrição de dívida ativa**

O MCASP 8<sup>a</sup> ed.<sup>83</sup> define que a inscrição de créditos em dívida ativa configura fato contábil permutativo, pois não altera o valor do patrimônio líquido do ente público. Caso as inscrições tenham por origem créditos cujos fatos geradores não tenham ocorrido no período contábil em curso, não deve ocorrer impacto no resultado do exercício

83 MCASP 8<sup>a</sup> ed., Parte III, item 5.2.

financeiro, haja vista o disposto na NBC TSP EC<sup>84</sup>, que define a obrigatoriedade da aplicação do regime de competência para elaboração dos balanços.

No contexto da PMSP, como não houve o reconhecimento prévio de grande parte dos créditos originais, a afetação do patrimônio líquido por ocasião da inscrição da dívida ativa deve se dar sem influenciar o resultado do exercício em apuração. O MCASP 8<sup>a</sup> ed.<sup>85</sup> orienta a utilização da conta de “Ajustes de Exercícios Anteriores”, apropriada para tal situação.

Atendendo à solicitação da Auditoria, foi disponibilizado arquivo, extraído do Sistema da Dívida Ativa (SDA), com as informações das inscrições ocorridas no período de janeiro a outubro de 2020, onde foi possível identificar o ano de constituição dos créditos objeto da inscrição, que totalizaram R\$6,4 bilhões até o citado mês<sup>86</sup>.

Segundo os dados obtidos, apenas 0,2% (R\$ 14,2 milhões) do montante das inscrições em dívida ativa ocorridas em 2020 decorreu de créditos cujos fatos geradores se originaram no referido ano. Assim, apenas para estes é admissível o lançamento em contas de VPA, impactando o resultado do período.

Examinando os razões contábeis das contas de ativo representativas do estoque da dívida ativa a equipe constatou que todos os registros de inscrição tiveram contrapartida em contas de VPA

A equipe de Auditoria conclui que, considerando os valores da inscrição da dívida ativa contabilizados pela PMSP até outubro (R\$ 6,4 bilhões) e

---

84 NBC TSP EC, 1.1. A estrutura conceitual estabelece os conceitos que fundamentam a elaboração e a divulgação dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPGs), os quais devem ser elaborados com base no regime de competência. O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) aplicará estes conceitos no desenvolvimento das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCs TSP) e nas demais disposições aplicáveis à elaboração e divulgação dos RCPGs.

85 MCASP 8<sup>a</sup> ed., Parte V, item 7.5. A conta Ajustes de Exercícios Anteriores, que registra os efeitos da mudança de critério contábil ou da retificação de erro imputável a exercício anterior que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes, integra a conta Resultados Acumulados.

86 No montante de R\$ 6,3 bilhões estão compreendidos tanto o valor principal do crédito original quanto as multas e juros incidentes sobre este até o momento do cadastro na dívida ativa municipal, haja vista a metodologia de contabilização adotada pela PMSP. No Quadro da “Movimentação”, o valor da inscrição informado se refere apenas ao valor do principal (R\$ 4,8 bilhões).

abatendo-se apenas os créditos pertencentes a 2020, segundo informações do SDA (R\$ 14,2 milhões), o montante de R\$ 6,4 bilhões afetou indevidamente o resultado do exercício examinado, em infringência aos itens 5.2 da Parte III e 7.5 da Parte V do MCASP 8ª ed. e ao item 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

O efeito da distorção é a superavaliação do resultado patrimonial do exercício divulgado na DVP, prejudicando análises e reduzindo a compreensibilidade do impacto do desenvolvimento das políticas de governo no patrimônio público.

A causa para o tratamento geral das inscrições da dívida ativa como receita patrimonial, independente do ano de constituição do crédito, deriva do entendimento de Dicon/Decon/Sutem/SF de que a contabilização mediante ajustes de exercícios anteriores nos casos apropriados representaria a adoção de duas políticas contábeis distintas para o tratamento das receitas, sendo que a PMSP ainda se vale prioritariamente do regime de caixa.

A equipe de Auditoria entende que essa interpretação se mostra equivocada, já que o PIPCP prevê prazos diferenciados para adoção de determinados procedimentos contábeis, culminando, obrigatoriamente, na adoção de políticas não harmônicas até que o plano seja obrigatório na sua integralidade. No que tange à dívida ativa, a contabilização em observância ao regime de competência é obrigatória desde 2015 e os seus impactos no resultado do exercício devem ser corretamente escriturados, considerando o que dispõe o mencionado regime.

#### **3.4.2.3. Superavaliação de R\$ 1,1 bilhão no saldo bruto do ativo e em valor não identificado na receita patrimonial decorrente da metodologia de controle dos parcelamentos celebrados**

O MCASP 8ª ed.<sup>87</sup> estabelece que a baixa da dívida ativa pode ocorrer por recebimento e abatimento ou

---

<sup>87</sup> MCASP 8ª ed., Parte III, item 5.2.4.

anistia, entre outras hipóteses. A contabilização tanto nos casos de recebimento quanto de abatimento/anistia (ora tratados como “descontos”) implica o registro a crédito da conta de ativo representativa da dívida ativa a arrecadar, reduzindo o seu saldo.

Apesar de o MCASP não ser claro quanto ao momento no qual os descontos devem ser registrados: se na ocasião do acordo firmado com o devedor, ou apenas quando do cumprimento da obrigação de pagamento integral por este; a STN orientou, por meio de consulta<sup>88</sup>, pelo registro da baixa da dívida ativa por descontos concedidos no momento da celebração dos acordos, ou da efetiva formalização do ato administrativo competente.

Na resposta oferecida pelo Tesouro Nacional, é ressaltada a obrigatoriedade de controle contábil em contas apropriadas no que tange ao direito subjetivo contra o contribuinte, referente a eventuais descontos concedidos que sejam reversíveis em hipóteses de descumprimento. Essa parcela reversível se enquadra, então, como ativo contingente, em sintonia com o que dispõe a NBC TSP 03<sup>89</sup>.

A Lei do PPI 2017 (Lei 16.680/17), programa responsável pelo maior volume financeiro de parcelamentos na PMSP, estabelece algumas diretrizes que devem ser observadas para o adequado tratamento contábil dos descontos incidentes sobre a dívida ativa em razão de parcelamentos. Entre elas, destaca-se o § 1º, artigo 9º<sup>90</sup>, o

---

88 Decon/Sutem/SF formalizou consulta à STN protocolada sob número 00968/2019.

89 NBC TSP 03.

40. Ativos contingentes usualmente decorrem de eventos não planejados ou inesperados que

(a) não estejam totalmente sob controle da entidade e

(b) que dão origem a possibilidade da entrada de recursos econômicos ou potencial de serviços para a entidade. Um exemplo corresponde a uma reivindicação da entidade por meio de processos legais, em que o resultado é incerto.

41. Ativos contingentes não devem ser reconhecidos nas demonstrações contábeis, uma vez que podem resultar no reconhecimento de receitas que nunca virão a ser realizadas. [...]

90 Lei Municipal 16.680/17. Art. 9º. O ingresso no PPI 2017 impõe ao sujeito passivo a aceitação plena e irretratável de todas as condições estabelecidas nesta lei e constitui confissão irrevogável e irretratável da dívida relativa aos débitos nele incluídos, com reconhecimento expresso da certeza e liquidez do crédito correspondente,

qual define que a efetivação do acordo de parcelamento se dá no momento do pagamento da parcela única ou da primeira parcela. Esse é, portanto, o momento para o desreconhecimento<sup>91</sup> da dívida ativa, no que se refere à totalidade dos descontos legalmente previstos.

Em entrevistas realizadas com servidores de Dicon/Decon/Sutem/SF e de Fisc/PGM, foi relatado que a baixa dos descontos e das parcelas pagas no âmbito de parcelamentos da dívida ativa celebrados é efetuada no SDA apenas quando da quitação integral dos acordos. Contabilmente, parte desses valores é desconsiderada com base na linha retificadora do “PPI/PRD/PEQ em andamento”, integrante dos relatórios gerados pelo citado sistema.

A equipe de Auditoria entende que, inobstante a retificação dos descontos e parcelas pagas não baixados no SDA ser efetuada por meio da linha “PPI/PRD/PEQ em andamento”, os documentos de suporte utilizados pela contabilidade do Município para a escrituração de tais fatos referentes a parcelamentos celebrados acarretam supervalorização do estoque bruto da dívida ativa registrada na classe do ativo e de VPA Financeira, já que incluem acréscimos legais (atualização monetária e juros) sobre valores para os quais não há expectativa de geração de fluxo de caixa.

Indicam, ainda, que esses acréscimos legais sobre parcelas já pagas e descontos concedidos não atendem a conceituação contábil de ativo, pois, com a formalização do parcelamento da dívida ativa, não se vislumbra mais a existência de um recurso controlado pela

---

produzindo os efeitos previstos no art. 174, parágrafo único, do Código Tributário Nacional e no art. 202, inciso VI, do Código Civil.

§ 1º A homologação do ingresso no PPI 2017 dar-se-á no momento do pagamento da parcela única ou da primeira parcela.

91 NBC TSP EC, item 6.10. O desreconhecimento é o processo de avaliar se ocorreram mudanças, desde a data do relatório anterior, que justifiquem a remoção de elemento que tenha sido previamente reconhecido nas demonstrações contábeis, bem como remover esse item se tais mudanças ocorrerem. Ao se avaliar a incerteza sobre a existência do elemento, os mesmos critérios devem ser utilizados para o desreconhecimento, tais como aqueles utilizados no reconhecimento inicial.

Prefeitura no que tange especificamente à parcela dos descontos concedidos, já que, a princípio, o fluxo de caixa relacionado a este evento estaria condicionado a um descumprimento, pelo devedor, do acordo celebrado, tratando-se de situação incerta e integralmente sujeita à conduta da outra parte com a qual a PMSP mantém a relação examinada.

A supervalorização mencionada foi calculada pelo confronto entre as informações armazenadas nos controles de Depac/Surem/SF e do SDA, gerenciado por Fisc/PGM. A unidade fazendária exclui o valor dos descontos concedidos dos seus controles e atualiza o saldo devedor líquido com juros e pela Selic, enquanto que a Fisc/PGM mantém os valores reversíveis no SDA até a quitação integral do acordo, aplicando sobre os saldos atualização pelo IPCA, além de juros. A contabilidade utiliza os documentos gerados pelo SDA como suporte para registros da dívida ativa.

Quadro 54 – Cálculo da Diferença entre os Acréscimos Legais SDA x Depac/Surem/SF-Em R\$ mil

Saldo da Dívida Ativa em Programas de Parcelamento conforme SDA	7.338.100
(-) Linha Retificadora “PPI/PRD/PEQ em Andamento” do SDA	(4.603.722)
(=) Subtotal da Dívida Ativa Parcelada conforme SDA	2.734.378
(-) Saldo da Dívida Ativa em Programas de Parcelamento conforme Controles de Depac/Surem/SF	(1.601.505)
<b>(=) Supervalorização constatada do Estoque Bruto da Dívida Ativa</b>	<b>1.132.873</b>

Fonte: extração de dados do SDA realizada pela Prodam, quadro contábil patrimonial de outubro/2020 gerado pelo SDA (relatório SN0802HJ/A) e relatório SF9419, disponibilizado pelo Depac/Surem/SF

Assim, na data contábil de 31.10.20, a equipe de Auditoria constatou uma superavaliação de R\$ 1,1 bilhão do ativo representativo da dívida ativa, em virtude da incidência indevida de acréscimos legais sobre valores parcelados já recolhidos ou para os quais foi concedido desconto, caracterizando distorção relevante da referida classe patrimonial, em infringência ao item 1.1 da NBC TSP EC, itens 40 e 41 da NBC TSP 03 e item 5.2.4 da Parte III do MCASP 8ª ed.

Em resposta a indagação formulada pela Auditoria, os Procuradores de FISC/PGM relataram que a

manutenção dos descontos e das parcelas já pagas no estoque da dívida ativa, inclusive para fins de acréscimos legais, decorre da interpretação de dispositivos legais, tal como o artigo 6º da Lei Municipal 16.680/17<sup>92</sup>.

Segundo informado, o fato de a lei especificar que a quitação dos descontos está condicionada ao pagamento integral do débito consolidado (logo, quando for paga a última parcela devida, caso não haja anteriores em aberto), ocasiona a necessidade de controle das reduções concedidas na negociação do parcelamento, dada a possibilidade de reversão em caso de descumprimento.

Entretanto, a equipe de Auditoria entende que tal controle não justifica a modelagem contábil atualmente executada e não deve resultar na disponibilidade de documentos de suporte que culminem em representação contábil desprovida de fidedignidade, pois, como já asseverado, os acréscimos legais incidentes sobre os descontos e parcelas já pagas ocasionam a supervalorização de ativo e de VPA Financeira.

#### **3.4.2.4. Agregação contábil indevida em conta com designação genérica dos créditos da dívida ativa não tributária, no montante de R\$ 14,1 bilhões registrados como ativo, e de VPA Financeira de acréscimos da dívida ativa da ordem de R\$ 370,1 milhões**

A NBC TSP 11<sup>93</sup> dispõe que a entidade que reporta a informação deve apresentar separadamente, nas demonstrações contábeis, cada classe material de itens semelhantes, bem como os itens de natureza ou função distinta, a menos que não sejam materiais. O MCASP 8ª edição<sup>94</sup>, por sua vez, orienta pela não agregação de atos ou

---

92 Lei Municipal 16.680/17, art. 6º. O montante que resultar dos descontos concedidos na forma do art. 5º desta lei ficará automaticamente quitado, com a conseqüente extinção da dívida por ele representada, para todos os fins e efeitos de direito, em proveito do devedor, no caso de quitação do débito consolidado incluído no PPI 2017.

93 NBC TSP 11, item 45. A entidade deve apresentar, separadamente, nas demonstrações contábeis, cada classe material de itens semelhantes. A entidade deve apresentar, separadamente, os itens de natureza ou função distinta, a menos que não sejam materiais.

94 MCASP 8ª ed., Parte IV, item 3.5.4 “e”. Existência de saldos em contas contábeis descritas como “Outros (as)”: recomenda-se que os registros nessas contas sejam limitados a 10% do total do grupo.

fatos em contas com designação genérica (tais como “outros” ou “demais”), caso ultrapassem 10% do total do grupo.

Foram efetuados testes para verificar a ocorrência de escrituração contábil de valores materiais em contas com designação genérica, tomando por base o Balancete Analítico de outubro de 2020 da PMSP gerado pelo SOF, os quais possibilitaram concluir pela não observância dos critérios mencionados nos seguintes casos:

- 100,0% (R\$ 14,1 bilhões) do montante escriturado no item do ativo não circulante “Dívida Ativa Não Tributária”<sup>95</sup> está registrado em conta com designação genérica, não sendo possível identificar, com base na contabilidade, a quais créditos o saldo registrado na dívida ativa não tributária de longo prazo se refere;

- 35,6% (R\$ 370,1 milhões) do montante escriturado no item “Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas”<sup>96</sup> se refere a “Outras Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas”<sup>97</sup> não sendo possível identificar, com base na contabilidade, a quais créditos o saldo registrado na VPA se refere.

O efeito das distorções de classificação é a redução da capacidade da informação contábil para fins de tomada de decisão e prestação de contas. Como causa do achado, foi verificada a ocorrência de erro de Dicon/Decon/Sutem/SF no tratamento contábil em questão, decorrente de interpretação incorreta do PCASP. A Divisão de Contabilidade comunicou, no curso da Auditoria, que iniciará estudos visando à devida segregação, corroborando o achado da fiscalização.

---

95 Conta contábil 1.2.1.1.1.05.00 – Dívida Ativa Não Tributária. Valor total: R\$ 14.094.441.710,11.

96 Conta contábil 4.4.2.9.1.15.00 - Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas. Valor total: R\$ 1.039.794.058,41.

97 Conta contábil 4.4.2.9.1.15.01.99.058 - Outras Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas. Valor total: R\$ 370.106.270,02.

#### **3.4.2.5. Utilização de codificação incorreta de conta contábil de VPD, não aderente ao padrão nacional definido pela STN**

Na rotina contábil da dívida ativa da PMSP, foi observado que as negações e cancelamentos são escriturados em contas de VPD do grupo “6 – Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos”, aderente, portanto, ao disposto no MCASP 8ª edição<sup>98</sup> e à estrutura de contas padronizada pelo PCASP.

Contudo, foi identificada a utilização incorreta do código “0” no título (quarto nível) da conta contábil 3.6.5.0.1.00.00 adotada para registro das referidas negações e cancelamentos, que totalizaram o valor de R\$ 5,5 bilhões no período de janeiro a outubro de 2020. O quarto nível da conta contábil escriturada pela PMSP não condiz com o padrão federal obrigatório estabelecido pela STN (conta 3.6.5.1.0.00.00).

O erro foi proveniente da alteração do PCASP 2020 em relação ao de 2019, no qual a conta possuía o dígito “0” no quarto nível. Essa alteração não foi observada por Dicon/Decon/Sutem/SF, responsável pela gestão do PCASP na PMSP.

#### **3.4.2.6. Manutenção indevida de valores no ativo, sujeitos ao desreconhecimento por não atenderem aos critérios estabelecidos nas normas aplicáveis**

Além das distorções relatadas e, considerando como boa prática a Portaria 293/17 editada pelo então Ministério da Fazenda, a equipe de Auditoria constatou a necessidade de desenvolvimento de uma metodologia própria da PMSP voltada à qualificação dos créditos inscritos em dívida ativa para fins de reconhecimento ou desreconhecimento<sup>99</sup> contábil, nos

---

<sup>98</sup> MCASP 8ª ed., Parte III, item 5.2.4.4.

<sup>99</sup> NBC TSP EC, item 6.10. O desreconhecimento é o processo de avaliar se ocorreram mudanças, desde a data do relatório anterior, que justifiquem a remoção de elemento que tenha sido previamente reconhecido nas demonstrações contábeis, bem como remover esse item se tais mudanças ocorrerem. Ao se avaliar a incerteza sobre a existência do elemento, os mesmos critérios devem ser utilizados para o desreconhecimento, tais como aqueles utilizados no reconhecimento inicial.

termos dispostos pela NBC TSP Estrutura Conceitual.

A norma de contabilidade mencionada define o ativo como um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado<sup>100</sup>. Em se tratando da dívida ativa, a qualificação como um recurso depende da expectativa de geração de benefícios econômicos por meio do recebimento de fluxos de caixa<sup>101</sup>. Esta é, portanto, uma condição determinante para análise do enquadramento dos recebíveis ora tratados no conceito contábil de ativo (com o conseqüente registro na natureza de informação patrimonial - Classe 1 - do PCASP).

Segundo o MCASP 8ª ed.<sup>102</sup>, incertezas envolvendo ativos podem ensejar o seu registro como contingentes, e não na Classe 1 do plano de contas. A NBC TSP 03, por sua vez, dispõe nos itens 40 e 41 que ativos contingentes usualmente decorrem, entre outros, de eventos que não estejam totalmente sob controle da entidade, dando origem a um possível ingresso de recursos. Não devem ser reconhecidos (patrimonialmente), uma vez que podem resultar no reconhecimento de receitas que nunca virão a ser realizadas.

Se um ativo (patrimonial) anteriormente escriturado não mais atender às condições para o seu reconhecimento, deverá ser desreconhecido, nos termos do

---

100 NBC TSP EC, item 5.6. Ativo é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado.

101 5.7 Recurso é um item com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos. A forma física não é uma condição necessária para um recurso. O potencial de serviços ou a capacidade de gerar benefícios econômicos podem surgir diretamente do próprio recurso ou dos direitos de sua utilização. Alguns recursos incluem os direitos da entidade a uma série de benefícios, inclusive, por exemplo, o direito a: [...] (e) receber fluxos de caixa.

102 MCASP 8ª ed., Parte II, item 12.4. Ativos contingentes usualmente decorrem de eventos não planejados ou não esperados que não estejam totalmente sob o controle da entidade e que acarretam a possibilidade de um ingresso de recursos sob a forma de benefícios econômicos ou potencial de serviços. Assim, há incerteza quanto ao ingresso de recursos. É o caso, por exemplo, de uma reivindicação por meio de processo judicial cujo resultado é incerto.

Os ativos contingentes não devem ser reconhecidos em contas patrimoniais, uma vez que podem resultar no reconhecimento de receitas que nunca virão a ser realizadas. No entanto, quando uma entrada de recursos for considerada provável, eles deverão ser registrados em contas de controle do PCASP e divulgados em notas explicativas.

item 6.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual. Nessa hipótese, será enquadrado como contingente e, a depender da expectativa de recebimento, deverá observar exigências de divulgação. Uma vez avaliados como contingentes, se os ingressos de benefícios econômicos vierem a ser posteriormente reavaliados como praticamente certos, os elementos deverão ser registrados como ativos (na natureza de informação patrimonial), nos termos do item 41 da NBC TSP 03 e do Manual da STN (Parte II, item 12.4)<sup>103</sup>.

A quantidade e a pluralidade de créditos da PMSP inscritos em dívida ativa, por si só, já representam significativos riscos de que uma parcela destes não atenda às condições para reconhecimento contábil como um ativo (em especial quanto à capacidade de geração de benefícios econômicos). Vale registrar que todos os créditos inscritos em dívida ativa da Prefeitura estavam contabilizados como ativo na data de 31.10.20.

A Portaria 293/17 da União, selecionada como boa prática pela Auditoria, segregou os créditos inscritos na dívida ativa federal em quatro faixas, denominadas *rating*<sup>104</sup>. O artigo 13 da Portaria estabelece que os créditos classificados como *rating* C e D devem ser desreconhecidos do balanço, sendo registrados em contas de controle (ativos contingentes)<sup>105</sup>. Já o artigo 12, define que o ajuste para perdas será calculado somente sobre os créditos de *rating* A e B, o que enaltece a dissociação, na União, de valores não sujeitos ao reconhecimento como

---

103 MCASP 8ª ed., Parte II, item 12.4. Os ativos contingentes deverão ser reavaliados continuamente para assegurar que os reflexos de sua evolução sejam adequadamente apresentados nas demonstrações contábeis. Se ocorrer algum evento que torne praticamente certo que uma entrada de benefícios econômicos ou potencial de serviços surgirá, e desde que o valor do ativo possa ser mensurado corretamente, o ativo e a variação patrimonial aumentativa relacionada deverão ser reconhecidas nas demonstrações contábeis do período em que ocorrer a mudança na probabilidade.

104 Portaria MF 293/17, art. 10. Os créditos inscritos em dívida ativa serão classificados, em ordem decrescente de recuperabilidade, observando as seguintes classes (*rating*):

- I - A: créditos com alta perspectiva de recuperação;
- II - B: créditos com média perspectiva de recuperação;
- III - C: créditos com baixa perspectiva de recuperação;
- IV - D: créditos considerados irrecuperáveis.

105 De acordo com as classificações normativas de ativo contingente, um crédito considerado irrecuperável tem remota expectativa de recebimento e, portanto, não deveria ser registrado em contas de controle do PCASP. A União não faz tal distinção, registrando todo o estoque contingente da dívida ativa em contas de controle.

ativo em relação aos ajustes para perdas (que não são calculados sobre todo o estoque, para retificar a parcela que não se espera arrecadar no que tange a créditos C e D).

Apesar de propor fórmulas específicas para a realidade dos créditos pertencentes à União, no caso do enquadramento no *rating* D, há critérios objetivos que não dependem da definição de um índice matematicamente calculado, destacando-se os créditos inscritos há mais de 15 anos, sem anotação atual de parcelamento ou garantia.

Levando em consideração somente este critério, a equipe de Auditoria solicitou a extração de dados do SDA para análise de eventual impacto no estoque contabilizado da dívida ativa da PMSP, caso fosse adotado parâmetro similar.

Os dados disponibilizados em 27.11.20 e 12.02.21 evidenciam a existência de 578.610 inscrições em dívida ativa, totalizando R\$ 39,1 bilhões, inscritas há mais de 15 anos, sem anotação de parcelamento ou garantia na data-base de 31.10.20. Caso fosse adotado apenas esse critério para fins de desreconhecimento, a redução no estoque bruto da dívida ativa contabilizada em 31.10.20 seria de 28,9%.

Sobre os ajustes para perdas, a equipe de Auditoria ressalta que o grupo de trabalho instituído pela Portaria Intersecretarial SF/PGM 09/17 recomendou a realização de novos estudos de forma bienal, sugestão esta não colocada em prática, conforme exame documental realizado no Processo SEI 6017.2017/0030902-0, que trata do assunto.

### **3.4.3. Dívida Pública**

Dívida Pública Consolidada ou Fundada, para fins do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente, assumidas para

amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito e, também, operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

A dívida fundada do Município de São Paulo, excluídos os precatórios, totalizava, em 31.12.20, R\$ 27,8 bilhões. Quase a totalidade desta dívida corresponde à dívida interna (98,3%), sendo que o refinanciamento de dívidas com a União, nos termos da Medida Provisória 2.185-35/01, representa 93,4% da dívida total. Sua composição é a seguinte:

Quadro 55 – Composição da Dívida Consolidada Sem Precatórios em 31.12.20 Em R\$ mil

Descrição	31.12.19	31.12.20	% Vert.	Δ	Δ %
<b>Dívida Pública Interna (A = B+C+D+E+F+G)</b>	27.009.410	27.346.641	98,3	337.231	1,2
UNIÃO (B)	26.363.927	26.406.987	94,9	43.059	0,2
DMLP - Lei 12.671/98	54.409	70.149	0,3	15.739	28,9
Lei Fed. 8.727/93 - COHAB/PMSP <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>	390.183	365.382	1,3	(24.800)	-6,4
Refinanciamento MP 2.185-35/2001	25.919.335	25.971.456	93,4	52.120	0,2
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (C)	76.762	109.705	0,4	32.943	42,9
PNAFM Segunda Fase CT N° 0388043-02	27.869	32.337	0,1	4.469	16,0
PNAFM Segunda Fase CT N° 0474998-77	38.301	44.442	0,2	6.142	16,0
PNAFM 2ª Fase - 2ª Etapa CT N°: 0519642-52 <sup>4</sup>	10.424	32.124	0,1	21.701	208,2
Progr. Saneamento Drenagem - Lei 16.757/2017 <sup>4</sup>	169	801	0,0	632	372,9
BNDES (D)	62.917	45.392	0,2	(17.525)	-27,9
PMAT - II <sup>1</sup> e <sup>4</sup>	62.917	45.392	0,2	(17.525)	-27,9
SANTANDER (E)	219.667	188.667	0,7	(31.000)	-14,1
Programa Asfalto Novo - Lei 16.757/2017	28.000	22.000	0,1	(6.000)	-21,4
Programa Hab Casa da Família - Lei 16.757/2017	191.667	166.667	0,6	(25.000)	-13,0
BANCO ITAÚ (F)	180.000	494.048	1,8	314.048	174,5
Programa Asfalto Novo II - Lei 16.757/2017 <sup>4</sup>	180.000	494.048	1,8	314.048	174,5
OUTRAS DÍVIDAS (G)	106.137	101.843	0,4	(4.294)	-4,0
INSS - MP 778/2017 Migração Lei 11.960/09 <sup>3</sup>	48.588	48.276	0,2	(312)	-0,6
INSS - Leis 11.941/09 e 12.865/13 e MP 778/17	682	-	0,0	(682)	-100,0
Lei 12.810/2013 - Parcelamento PASEP	56.868	53.567	0,2	(3.301)	-5,8
<b>Dívida Pública Externa (H)</b>	339.070	471.520	1,7	132.450	39,1
BID	339.070	471.520	1,7	132.450	39,1
849/OC-BR PROCAV II - BID II	41.484	-	0,0	(41.484)	-100,0
938/OC-BR PROVER/CINGAPURA - BID III	81.813	52.740	0,2	(29.073)	-35,5
1479/OC-BR PROCENTRO - BID IV	215.774	248.909	0,9	33.136	15,4

4641/OC-BR AVANÇA SAÚDE - BID V <sup>4</sup>	-	169.871	0,6	169.871	-
<b>Dívida Fundada Total Excluídos os Precatórios (I) = (A + H)</b>	<b>27.348.480</b>	<b>27.818.161</b>	<b>100</b>	<b>469.680</b>	<b>1,7</b>

Fonte: demonstração da dívida fundada publicada no Portal da Transparência (<http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/demonstrativo-da-divida-fundada>).

A equipe de Auditoria constatou que os saldos dos empréstimos e financiamentos e parcelamentos estavam suportados por documentação comprobatória e foram registrados conforme o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e, na Auditoria parcial (contemplando janeiro a outubro), os saldos da dívida pública decorrentes do refinanciamento de dívidas com a União foram circularizados e confirmados junto à Secretaria do Tesouro Nacional, não sendo identificadas divergências.

O quadro a seguir demonstra as variações que impactaram no saldo da dívida em 2020:

Quadro 56 - Movimentação da dívida fundada da PMSP até 31.12.20 Em R\$ mil

Dívida PMSP	Interna		Externa	Total	% Vert.
	Refinanciamento	Outras			
Saldo em 31.12.19	25.919.335	1.090.074	339.070	27.348.480	100
(-) Amortização do Principal	(540.321)	(69.820)	(119.863)	(730.004)	-2,7%
(+) Atualização Monetária	556.915	40.451	81.077	678.443	2,5%
(+) Ingressos de Operações de Crédito	-	338.961	171.236	510.197	1,9%
(+) Incorporação de Juros	-	11.243	-	11.243	0,0%
(-) Desincorporação	-	(198)	-	(198)	0,0%
<b>Saldo em 31.12.20</b>	<b>25.935.929</b>	<b>1.410.711</b>	<b>471.520</b>	<b>27.818.161</b>	<b>101,7%</b>

Fonte: demonstrações da dívida fundada publicadas no Portal da Transparência (<http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/demonstrativo-da-divida-fundada>).

Do estoque total de R\$ 27,8 bilhões, R\$ 2,2 bilhões estão registrados no curto prazo e R\$ 25,6 bilhões no longo prazo. A Dívida Fundada aumentou 1,7% entre 2019 e 2020 (R\$ 469,7 milhões), decorrente, principalmente, da suspensão do pagamento do Refinanciamento da MP 2185/2001, a partir de março de 2020, autorizada pela LC 173/20<sup>106</sup>, devido à pandemia do coronavírus.

106 Art. 1º, parágrafo 1º, inciso I “b” da LC 173/20.

O ingresso de R\$ 510,2 milhões se refere a operações de crédito contratadas em exercícios anteriores. Não houve contratação de operações de crédito em 2020 em função de pendências da PMSP junto ao CAUC<sup>107</sup>.

O pagamento do Refinanciamento da MP 2185/01 foi suspenso pela LC 173/20<sup>108</sup>, no período de março a dezembro de 2020, devido à pandemia do coronavírus. Foram suspensos os pagamentos do principal e juros, entretanto foram mantidos os pagamentos referentes à taxa de administração contratual devida ao Banco do Brasil. Apesar da suspensão dos pagamentos, a dívida com a União continuou tendo os juros incorporados e sendo atualizada monetariamente, durante o período. Em decorrência da suspensão, a Prefeitura deixou de repassar à União o montante de R\$ 1,8 bilhão.

#### **3.4.4. Fornecedores e contas a pagar**

A conta compreende as obrigações junto a fornecedores de matérias-primas, mercadorias e outros materiais utilizados nas atividades operacionais da entidade, bem como as obrigações decorrentes do fornecimento de utilidades e da prestação de serviços, tais como de energia elétrica, água, telefone, propaganda, aluguéis e todas as outras contas a pagar, inclusive os precatórios decorrentes dessas obrigações<sup>109</sup>.

As variações ocorridas nos saldos das contas Fornecedores e Contas a Pagar entre 31.12.19 e 31.12.20 foram as seguintes:

Quadro 57 - Evolução dos Saldos Contábeis de Fornecedores

Em R\$ mil

Contas	31.12.19	31.12.20	% Vert.	Δ%
PMSP	4.031.963	3.782.658	94,4	-6,2

107 Pendência de responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo (SMDET) perante o Ministério do Trabalho tratada no processo SEI nº 6017.2020/0037273-9.

108 Em 29.12.20 foi editado o 4º termo aditivo contratual formalizando essa suspensão, nos termos da LC 173/2020.

109 PCASP - contas 2.1.3.0.0.00.00 e 2.2.3.1.0.00.00.

Demais Entidades (incluindo Poder Legislativo)	244.685	225.035	5,6	-8,0
<b>Total de Fornecedores e Contas a Pagar</b>	<b>4.276.648</b>	<b>4.007.693</b>	<b>100</b>	<b>-6,3</b>

Fonte: Balancete Analítico de 2019 e 2020 extraídos do SOF – Consolidado Geral e PMSP

A parcela mais relevante dessas contas está registrada no BP da PMSP, representando 94,4% da dívida com Fornecedores do Município. Do saldo contabilizado em 31.12.20 nesta conta da PMSP, 32,1% encontrava-se no curto prazo e os 67,9% restantes, no longo prazo, sendo que este último correspondia integralmente a precatórios judiciais com fornecedores.

### **Passivos desprovidos de execução orçamentária**

A funcionalidade do SOF denominada “Evento 13” foi implementada em outubro de 2019 objetivando possibilitar o registro das obrigações contraídas pela Municipalidade, ainda que pendentes de execução orçamentária. Ou seja, possibilitar o reconhecimento e mensuração das obrigações com fornecedores por competência. Desde a implementação da funcionalidade sistêmica, cada unidade orçamentária é responsável pelo lançamento dos seus passivos de acordo com a ocorrência dos respectivos fatos geradores.

De acordo com a SF, no ano de 2019 foram mapeados os passivos ocultos relativos às concessionárias e parte do elemento 92 (Despesas de Exercícios Anteriores - DEA). Em 2020, este mapeamento foi ampliado para a obrigatoriedade integral do elemento 92.

O controle da obrigatoriedade integral de lançamento do elemento 92 foi feito por meio de travas do sistema SOF, na qual somente é possível realizar o pagamento de tais despesas após o lançamento no Evento 13. Tal controle garante que todos os valores pagos em DEA estejam reconhecidos no passivo previamente ao pagamento. Entretanto, a equipe de Auditoria entende que a trava não garante que todos os valores de DEA, sem previsão orçamentária, estejam lançados, uma vez que não

há como assegurar que valores para os quais não haja previsão de pagamento sejam lançados.

De acordo com informações da Dicon, em 2020 foi lançado o montante de R\$ 331,6 milhões usando esta funcionalidade, 25,5% a mais do lançado em 2019 (R\$ 264,2 milhões).

A equipe de Auditoria apontou que o incremento no volume de passivos reconhecidos por competência, por meio da funcionalidade "Evento 13" do SOF, evidencia melhoras no tocante ao atendimento das exigências do PIPCP relacionadas à contabilização das obrigações por competência com fornecedores. Todavia, a assunção de passivos desprovidos de autorização orçamentária caracteriza descumprimento ao artigo 60 da Lei 4.320/63 e acarreta a necessidade de recálculo do limite da Dívida Consolidada Líquida, haja vista o disposto no artigo 37, inciso IV da LRF.

### **3.4.5. Precatórios Judiciais**

Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de entes públicos o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva. No caso do Município de São Paulo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) é o responsável por organizar e manter as filas dos precatórios.

O prazo para quitação total da dívida de precatórios judiciais foi prorrogado para 31.12.29, em função do artigo 2º da EC 109, de 15 de março de 2021<sup>110</sup>.

#### **3.4.5.1. Análise Contábil**

---

110 [...] "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 [...].

## As variações ocorridas nos saldos das contas de Precatórios em 2020 foram as seguintes:

Quadro 58 - Saldo Contábil de Precatórios Consolidado Em R\$ mil

Precatórios	2019	2020	% Vert.	Δ%
<b>Regime Especial<sup>111</sup></b>	<b>19.245.327</b>	<b>18.800.031</b>	<b>100,0</b>	<b>(2,4)</b>
PMSP	18.038.299	18.577.834	99,0	2,9
Outras Entidades	1.207.028	222.197	1,0	(443,2)
<b>Regime Ordinário<sup>112</sup></b>	<b>4.831</b>	<b>2.816</b>	<b>0,0</b>	<b>(71,6)</b>
Outras Entidades*	4.831	2.816	0,0	(71,6)
<b>Total</b>	<b>19.250.158</b>	<b>18.802.847</b>	<b>100,0</b>	<b>(2,4)</b>

Fonte: Balancetes contábeis SOF.

Obs.: No regime ordinário, estão os precatórios do HSPM.

No Regime Especial estão os precatórios devidos pela PMSP e Administração Indireta (SPTrans, SFMSP, AHM e Iprem).

Ao confrontar o valor contabilizado de precatórios (consolidado e da PMSP) com a documentação recebida do TJSP, a equipe de Auditoria apurou a seguinte diferença:

Quadro 59 - Dívida total de Precatórios contabilizados frente à dívida informada pelo TJSP Em R\$ mil

Precatório	Contabilizado no BP	TJSP	Diferença
Consolidado	18.802.847	19.054.127	(251.280)
Prefeitura (Administração Direta)	18.577.834	17.906.757	671.077

Fonte: Balancete consolidado SOF e documentação de suporte recebidos pelo TJSP por e-mail.

O valor contabilizado em precatórios corresponde ao informado pela PGM, sendo o resultado de baixas e atualizações que as próprias unidades<sup>113</sup> realizam ao longo do ano.

O saldo contábil de R\$ 18,6 bilhões referente à dívida total com precatórios da PMSP está superavaliado

111 No Regime Especial estão os devedores que se apresentavam em mora na quitação de precatórios vencidos na data da publicação da Emenda 62/2009. Posteriormente, a CF, atualizada pelas Emendas nº 94/16, 99/17 e 109/21, estipulou o prazo de 31.12.29 para pagamento dos débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), depositando mensalmente em conta especial do TJSP percentual sobre a receita corrente líquida do Município, suficiente para a quitação de seus débitos, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao TJSP.

112 O Regime Ordinário alcança as entidades que não estavam em mora no pagamento de seus precatórios vencidos em 10 de dezembro de 2009. O precatório apresentado ao Tribunal até 1º de julho, com ofício expedido pelo Presidente do Tribunal à entidade devedora até 20 de julho, deve ser incluído em orçamento e pago até o final do exercício seguinte, conforme art. 100, § 5º da CF.

113 O precatório da Administração Direta foi realizado pelas unidades da PGM, o da Administração Indireta foi efetuado por cada entidade.

em R\$ 671,1 milhões quando comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP, em infringência às características qualitativas da informação contábil “verificabilidade” e “representação fidedigna”, conforme itens 3.26 e 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

A análise contábil e da movimentação financeira abrangeu apenas os precatórios da PMSP.

Quadro 60 - Saldo contábil de Precatórios PMSP Em R\$  
mil

Precatórios	2019	2020	% Vert.	Δ%
<b>Curto Prazo</b>	<b>2.541.896</b>	<b>3.190.462</b>	<b>17,2</b>	<b>25,5</b>
De Pessoal	1.241.915	1.651.522	8,9	33,0
De Contas a Pagar	1.299.981	387.394	2,1	(70,2)
Regime Especial EC 62/09	-	1.139.346	6,1	-
Regime Especial a Processar	-	12.200	0,1	-
<b>Longo Prazo</b>	<b>15.496.402</b>	<b>15.387.372</b>	<b>82,8</b>	<b>(0,7)</b>
De Pessoal	13.304.040	12.818.602	69,0	(3,6)
De Contas a Pagar	2.192.362	2.568.770	13,8	17,2
<b>Total</b>	<b>18.038.298</b>	<b>18.577.834</b>	<b>100,0</b>	<b>3,0</b>

Fonte: Balançetes contábeis SOF.

Em 2020, o valor de Contas a Pagar a curto prazo passou a ser contabilizado em mais duas contas, Regime Especial EC 62/09 e Regime Especial a Processar (R\$ 1,1 bilhão), em atendimento ao PCASP 2020. Esse montante de R\$ 1,1 bilhão também passou a ser registrado em contas do ativo circulante.

A movimentação contábil dos precatórios devidos pela PMSP em 2020 foi a seguinte:

Quadro 61 - Movimentação contábil dos precatórios da PMSP em 2020 Em R\$  
mil

Precatórios	Montante
<b>Saldo em 31.12.19</b>	<b>18.038.298</b>
<b>Entradas</b>	<b>2.719.634</b>
(+) Inscrição de Novos Precatórios	1.647.346
(+) Atualização Monetária	1.072.288
<b>Saídas</b>	<b>(2.180.098)</b>
(-) Baixa pela Dívida Ativa - PEQ	(694)
(-) Baixa por Pagamento	(1.549.674)
(-) Deságio	(286.505)
(-) Ajustes de Exercícios Anteriores	(343.225)
<b>= Saldo em 31.12.20</b>	<b>18.577.834</b>

Fonte: Dicon/SF e razões contábeis SOF.

Em 2020 o montante de precatórios aumentou R\$ 539,5 milhões, decorrente principalmente da atualização monetária, uma vez que o valor das inscrições de novos precatórios corresponde praticamente aos pagamentos realizados no ano.

### **Inscrição de novos precatórios**

A contabilização de novos precatórios é realizada quando do recebimento do Mapa Orçamentário de Credores (MOC), expedido pela Depre/TJSP, encaminhado anualmente no mês de julho. O MOC 2021, que apresenta os novos precatórios com período requisitorial entre 02.07.19 e 01.07.20, atingiu o valor de R\$ 1,96 bilhão.

Deste montante do MOC, R\$ 1,6 bilhão refere-se aos novos precatórios da PMSP (ou seja, não abarcando a AHM, SFMSP, Ipem e SPTrans), em consonância com os valores contabilizados.

### **Atualização Monetária**

A atualização monetária de precatórios (R\$ 1,1 bilhão) foi registrada de acordo com o valor informado pela PGM.

A atualização monetária mensal dos precatórios é calculada de acordo com a tabela relativa à Resolução CNJ nº 303 de 18.12.19 do TJSP. Sobre o valor atualizado há incidência dos juros moratórios calculados pelo índice oficial de remuneração da caderneta de poupança, de acordo com o disposto na EC 62/09.

Em 2019, os juros de precatórios foram calculados indevidamente a 0,5% ao mês. No ano seguinte passaram a serem apurados considerando 70% da meta da taxa Selic, de acordo com o disposto no artigo 1º da Lei Federal nº 12.703/12.

Tal fato motivou estorno de atualização monetária de R\$ 331,9 milhões em março/20 referente a ajuste de exercício anterior. Também houve o estorno de R\$ 22,7 milhões relativo à atualização monetária em maio/20 referente ao próprio exercício de 2020.

A equipe de Auditoria apontou que dívida total de precatórios está sendo atualizada monetariamente de forma inadequada e diversa entre os departamentos da PGM, sem a devida padronização, fragilizando a confiabilidade do saldo de precatórios apresentados no BP da PMSP. De modo que o montante de R\$ 1,1 bilhão de atualização monetária não representa fidedignamente a realidade ocorrida, além da contabilização ter sido intempestiva em 2020, em infringência às características qualitativas da informação contábil “representação fidedigna” e “tempestividade”, descritas nos subitens 3.10 e 3.19 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

### **Pagamentos**

Os valores mensais pagos a terceiros gerenciados e publicados pelo Depre/TJSP<sup>114</sup> correspondem aos pagamentos contabilizados.

A documentação mensal enviada pela PGM à SF embasou o registro pela Prefeitura das baixas por pagamentos de precatórios a terceiros, cujo montante em 2020 totalizou R\$1,5 bilhão e não foram constatadas irregularidades.

### **Ajustes de exercícios anteriores**

Em 2020 foram realizados ajustes no saldo de precatórios referentes a exercícios anteriores, conforme o quadro a seguir.

Quadro 62 - Ajustes de exercícios anteriores em 2020

Em R\$ mil	
Ajustes	Valor
Baixa precatórios ref atualização monetária de 2019	331.959
Baixa precatórios ref. atualização monetária de 2003	39.638
Complemento de inscrição de precatórios de 2019	(25.755)
Demais ajustes	(2.618)
<b>Total</b>	<b>343.225</b>

Fonte: Razões contábeis e email Dicon/SF

A equipe de Auditoria observa que o valor de R\$ 371,6 milhões foi baixado do saldo total da dívida de

114 <http://www.tjsp.jus.br/Depre/Comunicados/Comunicado?codigoComunicado=4210&pagina=1>. Acesso em 17.02.21.

precatórios devido à divergência do cálculo de atualização monetária realizada em 2003 e 2019.

#### **3.4.5.2. Depósitos efetuados pela Prefeitura**

A PMSP mantém duas contas de depósitos judiciais sob administração do TJSP, em conformidade com o artigo 102 do ADCT: Conta I<sup>115</sup>, para pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação; Conta II<sup>116</sup>, para pagamento mediante acordos diretos, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

Com suporte nos comprovantes de depósitos judiciais extraídos do Processo SEI nº 6021.2018/0003613-3, a equipe de Auditoria constatou que os valores foram depositados de forma tempestiva.

Em 2020, a Prefeitura solicitou<sup>117</sup> ao TJSP a suspensão dos depósitos mensais até 31.12.20, em virtude da pandemia do “Covid-19”.

A pedido da PMSP, o TJSP autorizou o sobrestamento dos depósitos mensais para pagamento de precatórios nas Contas I e II, por 150 dias, a partir de abril de 2020, no montante de R\$1,9 bilhão. De janeiro a março foram depositados R\$ 526,9 milhões e de setembro a dezembro R\$ 1,6 bilhão, totalizando R\$ 2,1 bilhões.

Esse valor transferido em 2020 (R\$ 2,1 bilhões) foi superior ao montante definido no Plano Municipal de Quitação de Precatórios (R\$ 1,9 bilhão), demonstrando conformidade com o documento aprovado pelo TJSP.

#### **3.4.5.3. Utilização dos recursos pelo TJSP**

De acordo com os extratos bancários fornecidos pelo TJSP, os saldos em 31.12.20 das Contas I e II eram de R\$ 86,2 milhões e R\$ 1,1 bilhão, respectivamente.

Em comparação ao saldo acumulado em 31.12.19 (R\$ 647,6 milhões<sup>118</sup>), o saldo total de R\$ 1,1

---

115 Conta judicial 4200130873784.

116 Conta judicial 4900130934398.

117 Ofício nº240/2020-PGM-G

118 Saldo da conta I (R\$109,7 milhões) e saldo da conta II (R\$537,9 milhões) em 2019.

bilhão no final de 2020 apresentou um aumento de 104,5% do valor relacionado ao pagamento dos acordos. Segundo a PGM, essa elevação foi decorrente das dificuldades ocasionadas pela “Covid-19”. O TJSP não conseguiu manter o mesmo fluxo de pagamentos de 2019, em virtude da existência de processos físicos, rodízio de funcionários e adoção do home office integral. Há uma quantidade considerável de acordos firmados que deverão ser quitados em 2021.

O saldo em 31.12.20 da conta judicial relativo aos precatórios com acordos (R\$ 1,1 bilhão) apresentou um aumento significativo em relação ao ano anterior.

### **3.4.6. Depósitos Judiciais**

Referem-se a depósitos efetuados por um cidadão ou pessoa jurídica em contas bancárias de titularidade do Poder Judiciário, com o objetivo de suspender temporariamente eventuais sanções ou negativas até que o evento que gerou dúvidas na ação imposta seja definitivamente avalizado pela Justiça.

A utilização dos depósitos judiciais pela PMSP é respaldada pela LC nº 151/15, a qual estabelece que os valores referentes a processos judiciais, nos quais os entes públicos sejam parte, serão depositados em instituição financeira oficial e transferidos, no percentual de 70%, para a conta única do tesouro dos referidos entes. Os 30% restantes devem compor o fundo de reserva<sup>119</sup>. Os saldos das contas relativas a depósitos judiciais de 2019 a 2020 estão detalhados a seguir:

Quadro 63 - Saldo das contas de Depósitos Judiciais 2019 x 2020 Em R\$  
mil

Ativo Circulante	31.12.19	31.12.20	Passivo Circulante e Não Circ.	31.12.19	31.12.20
Caixa e Equiv. de Caixa	150.899	142.503	Fundo de Reserva	3.416.001	3.448.244
Fundo de Reserva	3.416.001	3.448.244	Parcela Repassada	7.970.669	8.045.903

<sup>119</sup> O fundo de reserva representa uma garantia, tanto para os depositários quanto para os depositantes, ao assegurar um montante financeiro mínimo e suficiente para que os entes da federação honrem com suas obrigações, em caso de perda das ações nas quais sejam parte.

Total	3.566.900	3.590.747	Total	11.386.671	11.494.147
-------	-----------	-----------	-------	------------	------------

Fonte: Balancete Analítico – Janeiro a Dezembro/2020 (relatório SOF SCT026R). Contas contábeis 1.1.1.1.1.50.99.02.335, 1.1.1.1.1.02.05.62.000, 1.1.1.1.1.50.99.05.278, 1.1.3.5.1.02.04, 1.1.3.5.1.02.05, 2.1.8.8.1.03.01.07.001, 2.1.8.8.1.03.01.07.003, 2.2.8.8.1.03.01.01.000 e 2.2.8.8.1.03.01.02.000.

Ao término de 2020, o saldo total dos depósitos disponibilizados para a PMSP, pendentes de decisão judicial definitiva, era de R\$ 11,5 bilhões.

Do montante colocado à disposição da PMSP até 31.12.20, 70% foram convertidos em receita orçamentária do Município e 30% encontram-se no fundo de reserva.

### **3.4.6.1. Risco Fiscal**

No Relatório das Contas de 2018, constou como determinação à Prefeitura a identificação do nível de exposição a riscos financeiros decorrente da utilização de depósitos judiciais, descrevendo-o e quantificando-o no Anexo de Riscos Fiscais da LDO.

A PMSP divulgou na LDO de 2021 os objetos das ações judiciais dos maiores valores depositados e que estão aguardando a decisão judicial, porém sem a avaliação de risco de perda.

Dessa forma, a equipe de Auditoria entendeu que as informações divulgadas na LDO se revelaram incompletas, uma vez que para fins de avaliação do risco fiscal, entende-se necessária a apuração do montante dos processos judiciais que apresentam grande probabilidade de perda para o Município, abrangendo, assim, as ações de valores expressivos e aquelas com objeto de repercussão geral (causas similares).

Diferentemente das obrigações com operações de crédito, cujo valor das parcelas e prazo para amortização são definidos em momento anterior, as condições de pagamento das obrigações com depósitos judiciais (R\$ 11,5 bilhões) não estão sob o controle da PMSP, uma vez que dependem exclusivamente das decisões proferidas pelo Poder Judiciário, que tanto podem ser favoráveis ou desfavoráveis ao Município, impactando, também, o momento para a liquidação.

Na análise da evolução nos últimos 10 anos

das decisões judiciais favoráveis e desfavoráveis à Prefeitura, que contenham depósitos judiciais, a equipe de Auditoria constatou que 78,4% dos levantamentos realizados foram contra a Prefeitura.

As obrigações com depósitos judiciais representam um risco fiscal relevante capaz de afetar a sustentabilidade das finanças municipais, podendo prejudicar o fluxo de caixa livre da Prefeitura, haja vista a crescente recomposição do fundo de reserva aliada ao vultoso estoque de depósitos judiciais utilizados (R\$ 11,5 bilhões), que só tem aumentado nos últimos 5 anos. Nessa linha, a Prefeitura deve identificar os processos com depósitos judiciais que apresentam grande probabilidade de perda para o Município, descrevendo-os e quantificando-os no Anexo de Riscos Fiscais da LDO.

### **3.4.6.2. Movimentação**

A movimentação do saldo contábil decorre da disponibilização de novos depósitos à PMSP pelas instituições bancárias, da atualização monetária legalmente prevista, dos levantamentos decorrentes de decisões judiciais nas ações. O quadro a seguir demonstra a movimentação no ano de 2020:

Quadro 64 - Movimentação dos Depósitos Judiciais em 2020

Em R\$ mil

<b>Depósitos Judiciais</b>	<b>BB</b>	<b>CEF</b>	<b>Total</b>
<b>Saldo dos depósitos judiciais disponibilizados à PMSP em 31.12.19</b>	<b>11.196.781</b>	<b>189.890</b>	<b>11.386.671</b>
(+) 100% dos Depósitos Judiciais (novos)	991.940	36.551	1.028.491
(-) Levantamentos Efetuados a favor da PMSP	(175.746)	-	(175.746)
(-) Levantamentos Efetuados contra a PMSP	(979.026)	(5.546)	(984.572)
(+) Atualização dos Depósitos Judiciais	237.142	2.160	239.302
<b>= Saldo dos depósitos judiciais disponibilizados à PMSP em 31.12.20</b>	<b>11.271.091</b>	<b>223.055</b>	<b>11.494.147</b>

Fonte: Arquivos Decon/SF.

Os maiores impactos na variação do saldo dos depósitos judiciais se devem aos ingressos de novos depósitos e dos levantamentos efetuados contra a PMSP.

A gestão dos depósitos judiciais é realizada por duas instituições financeiras distintas: os recursos concernentes à Justiça Estadual são administrados pelo

Banco do Brasil (BB); já os depósitos de competência da Justiça Federal são geridos pela Caixa Econômica Federal (CEF)<sup>120</sup>.

Em novembro e dezembro a equipe de Auditoria aponta que não houve ingressos na conta do Banco do Brasil, tendo em vista que prazo de vigência do Contrato celebrado entre o Município e o BB, para implementação das rotinas relacionadas à transferência dos depósitos judiciais e gerenciamento do fundo de reserva, expirou em 03.11.20.

De acordo com Defin, não houve o repasse do Banco do Brasil de R\$ 8,2 milhões relativos aos novos depósitos efetuados em novembro e dezembro. As partes envolvidas estão trabalhando para a renovação do contrato em 2021.

#### **3.4.6.3. Utilização do percentual máximo de 70% dos Depósitos**

Do montante total dos novos depósitos (R\$ 1,0 bilhão), as instituições financeiras repassaram 70% à PMSP, que foi contabilizado como receita orçamentária, em cumprimento ao artigo 3º da LC 151/15<sup>121</sup>, no montante de R\$ 719,9 milhões<sup>122</sup>.

No que se refere à destinação desses recursos, os Auditores verificaram que R\$ 845,2 milhões depositados no Banco do Brasil, composto pelo valor de 2020, acrescido do saldo remanescente de ingressos do ano anterior, foram destinados exclusivamente para o pagamento de precatórios em 2020, em conformidade com o disposto no artigo 7º da LC nº 151/15.

#### **3.4.6.4. Fundo de Reserva – 30%**

Os saldos dos fundos de reserva do BB e da CEF respeitaram o percentual mínimo de 30%, conforme disposto no §3º do artigo 3º da referida Lei

---

120 Por força da Resolução nº 406/16 do Conselho de Justiça Federal.

121 Art. 3º. A instituição financeira oficial transferirá para a conta única do Tesouro do Estado, do Distrito Federal ou do Município 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos referentes aos processos judiciais e administrativos (...).

122 Conta 8.016-0 BB R\$ 694,4 milhões e conta CEF 6.000.132-7 R\$ 25,6 milhões.

Complementar<sup>123</sup>.

Não foram detectados atrasos nas recomposições do fundo de reserva, quando requisitadas pelo BB à PMSP, em cumprimento ao § 3º do artigo 3º e inciso IV do artigo 4º da LC nº 151/15. Não houve solicitações de recomposições por parte da CEF.

A recomposição do fundo de reserva (R\$ 662,1 milhões) foi realizada exclusivamente com recursos livres, em atendimento ao disposto no artigo 7º da LC nº 151/15<sup>124</sup>.

A recomposição apresentou a seguinte evolução:

Quadro 65 - Evolução da Recomposição do Fundo de Reserva

Em R\$ mil

Ano	Montante	Δ% (nominal)
2015	136.500	179,7
2016	273.400	100,3
2017	262.700	-3,9
2018	537.901	104,7
2019	435.729	-19,0
2020	662.089	51,9

Fonte: Relatórios Anuais de Fiscalização TCMS e arquivo Defini.

Em 2020, a recomposição apresentou o maior valor dos últimos 6 (seis) anos, totalizando R\$ 662,1 milhões.

### **3.4.6.5. Aspectos Contábeis**

Novos procedimentos foram adotados pela PMSP em 2020, em atendimento às determinações deste Tribunal referentes a exercícios anteriores, dentre os quais destaca-se o registro dos levantamentos judiciais contra a Prefeitura como despesa orçamentária.

Entretanto, a equipe de Auditoria aponta que nos casos de levantamentos judiciais nas hipóteses de êxito

123 Lei Complementar nº 151/15 – art. 3º

§ 3º O montante dos depósitos judiciais e administrativos não repassados ao Tesouro constituirá o fundo de reserva referido no § 1º deste artigo, cujo saldo não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento) do total dos depósitos de que trata o art. 2º desta Lei Complementar, acrescidos da remuneração que lhes foi atribuída.

124 Art. 7º Os recursos repassados na forma desta Lei Complementar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, ressalvados os destinados ao fundo de reserva de que trata o § 3º do art. 3º, serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de:

I – precatórios judiciais de qualquer natureza;

da PMSP, a contabilização também passou a ser considerada como despesa orçamentária, de forma indevida, visto que, no entendimento traçado pelo Grupo de Estudos criado no âmbito deste Tribunal, e-TCM 8.932/2016, o tratamento orçamentário adequado é a dedução da receita orçamentária de capital até o limite da arrecadação.

### **Saldos relacionados aos depósitos judiciais geridos pela CEF**

Assim como nos anos anteriores, a obrigação total devida pela utilização dos depósitos judiciais administrados pela CEF, registrada no passivo no montante de R\$ 223,1 milhões, não possui respaldo em documentação de suporte adequada. Ademais, os lançamentos contábeis da atualização monetária do Fundo de Reserva (R\$ 2,2 milhões) e dos depósitos judiciais (R\$ 1,5 milhão) foram intempestivos, em infringência ao cumprimento integral das características qualitativas das informações contábeis denominadas "verificabilidade" e "tempestividade", descritas nos subitens 3.26 e 3.19 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

### **Execução Orçamentária**

Em 2020, a PMSP passou a registrar como despesa orçamentária os levantamentos a favor e os contra o governo. A despesa orçamentária decorrente dos depósitos judiciais totalizou R\$ 808,3 milhões.

Do ponto de vista da receita orçamentária, além do registro da receita de capital de depósitos judiciais, no montante de R\$ 719,9 milhões<sup>125</sup>, correspondente a 70% dos novos ingressos em 2020, foi contabilizada a receita identificada pela PGM, no montante de R\$ 405,5 milhões<sup>126</sup>, classificadas nas receitas específicas distribuídas entre as receitas de IPTU, ISS, etc.

Entretanto, ainda restava pendente de registro o montante de R\$ 350 milhões recebido pela PMSP

---

125 R\$694,4 milhões BB e R\$25,6 milhões CEF.

126 Receita contabilizada até 15.12.20.

até 31.12.20, por falta de identificação pela PGM da receita a ser apropriada.

Nessa senda, a equipe de Auditoria aponta que o saldo contábil de R\$ 350 milhões em contas do passivo do BP, referente à pendência de registro como receita orçamentária pela origem, configura infringência à característica qualitativa “tempestividade”, descrita no subitem 3.19 da NBC TSP Estrutura Conceitual. Aponta, também, a necessidade da PGM e da SF atuarem em conjunto de modo a estabelecer um fluxo de informações, no sentido de identificar o objeto da causa dos levantamentos a favor da Prefeitura, para assim regularizar a receita orçamentária pendente de identificação e evitar o montante expressivo classificado no passivo circulante da PMSP.

### 3.5. Demonstração das Variações Patrimoniais

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, indicando o resultado patrimonial do exercício:

Quadro 66 – Demonstrações das Variações Patrimoniais 2020 – Consolidado Em R\$ mil

Variações Patrimoniais	Exercício Atual	Exercício Anterior
<b>Variações Patrimoniais Aumentativas</b>	<b>98.915.233</b>	<b>92.607.627</b>
<b>Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria</b>	<b>37.798.891</b>	<b>36.502.587</b>
Impostos	37.066.948	35.799.987
Taxas	731.943	702.600
<b>Contribuições</b>	<b>5.169.521</b>	<b>5.036.076</b>
Contribuições Sociais	4.582.752	4.399.215
Contribuição de Iluminação Pública	586.770	636.861
<b>Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos</b>	<b>2.395.853</b>	<b>796.365</b>
Venda de Mercadorias	62.513	66.120
Exploração de Bens e Direitos e Prestação de Serviços	2.333.340	730.245
<b>Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras</b>	<b>15.345.164</b>	<b>13.040.317</b>
Juros e Encargos de Mora	11.222.105	12.023.541
Variações Monetárias e Cambiais	3.476.737	8
Remuneração de Depósitos Bancários e Aplicações Financeiras	512.612	796.209
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas - Financeiras	133.710	220.559
<b>Transferências e Delegações Recebidas</b>	<b>33.120.097</b>	<b>29.760.586</b>
Transferências Intragovernamentais	11.168.542	10.598.736
Transferências Intergovernamentais	21.605.752	19.098.644
Transferências das Instituições Privadas	43.255	5.972
Transferências do Exterior		20
Transferências de Pessoas Físicas	43.303	19.809

Outras Transferências e Delegações Recebidas	259.245	37.406
<b>Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos</b>	<b>410.694</b>	<b>1.888.877</b>
Ganhos com Alienação	14.352	1.031.678
Ganhos com Incorporação de Ativos	48.896	218.628
Desincorporação de Passivos	347.446	638.572
<b>Outras Variações Patrimoniais Aumentativas</b>	<b>4.675.014</b>	<b>5.582.818</b>
Varição Patrimonial Aumentativa a Classificar		136.522
Resultado Positivo de Participações	189.523	117.457
Reversão de Provisões e Ajustes de Perdas	1.304.637	408.253
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas	3.180.853	4.920.586
<b>Variações Patrimoniais Diminutivas</b>	<b>99.504.162</b>	<b>83.225.128</b>
<b>Pessoal e Encargos</b>	<b>16.555.423</b>	<b>16.697.451</b>
Remuneração a Pessoal	12.874.478	13.122.655
Encargos Patronais	2.761.622	2.665.752
Benefícios a Pessoal	902.554	892.001
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas - Pessoal e Encargos	16.769	17.043
<b>Benefícios Previdenciários e Assistenciais</b>	<b>10.908.364</b>	<b>9.952.165</b>
Aposentadorias e Reformas	9.643.975	9.117.468
Pensões	861.171	827.588
Benefícios Eventuais	385.421	
Políticas Públicas de Transferência de Renda	202	522
Outros Benefícios Previdenciários e Assistenciais	17.594	6.587
<b>Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo</b>	<b>15.127.662</b>	<b>14.126.665</b>
Uso de Material de Consumo	1.338.035	1.377.157
Serviços	13.667.716	12.675.138
Depreciação, Amortização e Exaustão	121.911	74.370
<b>Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras</b>	<b>2.745.650</b>	<b>3.616.474</b>
Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos Obtidos	326.354	1.148.235
Juros e Encargos de Mora	8.996	354
Variações Monetárias e Cambiais	2.407.752	2.467.741
Descontos Financeiros Obtidos	2.291	
Outras Variações patrimoniais diminutivas - financeiras	257	143
<b>Transferências e Delegações Concedidas</b>	<b>29.044.075</b>	<b>25.631.888</b>
Transferências Intragovernamentais	11.166.047	10.582.495
Transferências Intergovernamentais	5.579.858	5.232.886
Transferências a Instituições Privadas	12.297.818	9.816.377
Transferências ao Exterior	337	96
Execução Orçamentária delegada	-	13
Outras transferências e delegações concedidas	15	21
<b>Desvalorização e Perdas de Ativos e Incorporação de Passivos</b>	<b>13.691.595</b>	<b>10.889.455</b>
Redução a Valor Recuperável e Ajuste Para Perdas	6.705.062	7.174.799
Perdas com Alienação		105
Perdas Involuntárias	3.978	73.456
Incorporação de Passivos	93.438	8.257
Desincorporação de Ativos	6.889.116	3.632.838
<b>Tributárias</b>	<b>613.893</b>	<b>560.790</b>
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	11.736	1.719
Contribuições	602.157	559.071
<b>Custo das Mercadorias Vendidas, dos Produtos Vendidos e dos Serviços Prestados</b>	<b>23.687</b>	<b>20.498</b>
Custo das Mercadorias Vendidas	23.687	20.498
<b>Outras Variações Patrimoniais Diminutivas</b>	<b>10.793.814</b>	<b>1.729.741</b>
Premiações	85.388	4.473
Resultado Negativo de Participações	38.319	308.986
Incentivos	147.457	164.206
VPD de Constituição de Provisões	10.218.092	682.404
Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas	304.557	569.672
<b>Resultado Patrimonial do Período</b>	<b>(588.929)</b>	<b>9.382.500</b>

Fonte: DVP Consolidado SOF.

A equipe de Auditoria identificou que a estrutura da DVP Consolidada está consistente com os padrões estabelecidos pelo item 5.4, parte V do MCASP 8ª edição e IPC nº 05.

O resultado patrimonial em 2020 foi deficitário em R\$ 588,9 milhões, decorrente, principalmente do aumento das VPDs de provisões matemáticas previdenciárias de R\$ 682,4 milhões (2019) para R\$ 10,2 bilhões (2020). Destacou o aumento na desincorporação de ativo de R\$ 3,6 bilhões em 2019 para R\$ 6,9 bilhões no exercício de 2020, representado principalmente por cancelamento da Dívida Ativa Tributária.

O Quadro 67 mostra a influência da PMSP e das demais entidades no resultado consolidado do município:

Quadro 67 – Resultado Patrimonial da PMSP e das Demais Entidades Em R\$ mil

DVP	PMSP	Demais Entidades (incluindo Poder Legislativo)	Consolidado
Variações Patrimoniais Aumentativas	82.106.283	16.808.950	98.915.233
Variações Patrimoniais Diminutivas	72.282.053	27.222.109	99.504.162
<b>Resultado Patrimonial do Período</b>	<b>9.824.230</b>	<b>(10.413.159)</b>	<b>(588.929)</b>

Fonte: DVP de 2020 (Consolidado Geral e PMSP) e notas explicativas.

Na análise realizada no resultado patrimonial, a equipe de Auditoria verificou que a PMSP apresentou resultado positivo de R\$ 9,8 bilhões. As demais entidades, entretanto, apresentaram um resultado negativo de R\$ 10,4 bilhões, decorrente principalmente do aumento da despesa de provisão Matemática Previdenciária (deficit atuarial) no IPREM.

As verificações para o período de 2020 na PMSP constataram as irregularidades dispostas nos tópicos seguintes.

### **3.5.1. Superavaliação de R\$ 6,4 bilhões na receita patrimonial escriturada em contrapartida à inscrição**

## **de dívida ativa**

As inscrições em dívida ativa originadas de créditos cujos fatos geradores não tenham ocorrido no período contábil em curso não devem impactar o resultado do exercício financeiro, em observância ao disposto no subitem 1.1 da NBC TSP EC.

No subitem 3.4.2.2, o exame dos Razões Contábeis de ativos representativos da dívida ativa identificou que todos os registros de inscrição tiveram contrapartida em contas de Variação Patrimonial Aumentativa (VPA), incluindo a dívida ativa de exercícios anteriores.

Nesse sentido, a equipe de Auditoria apontou que o montante de R\$ 6,4 bilhões afetou indevidamente o resultado do exercício examinado, em infringência aos itens 5.2 da Parte III e 7.5 da Parte V do MCASP 8ª ed. e ao item 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

### **3.5.2. Agregação contábil indevida em conta com designação genérica de VPA Financeira**

Conforme detalhado no subitem **3.4.2.4**, foram realizados testes na escrituração das contas de dívida ativa com designação genérica, constatando que 35,6% do montante escriturado no item "Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas"<sup>127</sup>, R\$ 370,1 milhões, se refere a "Outras Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas"<sup>128</sup>, não sendo possível identificar, com base na contabilidade, a quais créditos o saldo registrado na VPA se refere.

### **3.5.3. Divergências que afetam a Demonstração**

---

127 Conta contábil 4.4.2.9.1.15.00 - Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas. Valor total: R\$ 1.039.794.058,41.

128 Conta contábil 4.4.2.9.1.15.01.99.058 - Outras Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas. Valor total: R\$ 370.106.270,02.

## **das Variações Patrimoniais**

Além das infringências anteriores, os Auditores destacaram:

- superavaliação de R\$ 1,1 bilhão do ativo representativo da dívida ativa, em virtude da incidência indevida de acréscimos legais sobre valores parcelados já recolhidos ou para os quais foi concedido desconto (subitem **3.4.2.3**);

- a dívida total de precatórios está sendo atualizada monetariamente de forma inadequada e diversa entre os departamentos da PGM, sem a devida padronização, fragilizando a confiabilidade do saldo de precatórios apresentados no BP da PMSP. De modo que o montante de R\$ 1,1 bilhão de atualização monetária não representa fidedignamente a realidade ocorrida, além da contabilização ter sido intempestiva em 2020, em infringência às características qualitativas da informação contábil “representação fidedigna” e “tempestividade”, descritas nos subitens 3.10 e 3.19 da NBC TSP Estrutura Conceitual (subitem 3.4.5.1);

- intempestividade da atualização monetária do Fundo de Reserva (R\$ 2,2 milhões) e dos depósitos judiciais (R\$ 1,5 milhão) mantidos na CEF, em infringência ao cumprimento integral das características qualitativas das informações contábeis denominadas “verificabilidade” e “tempestividade”, descritas nos subitens 3.19 e 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual (subitem 3.4.6.5);

Tais fatores criam distorções na Demonstração das Variações Patrimoniais, afetando o cálculo do resultado patrimonial do exercício.

## **3.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)**

A DMPL trata da composição e evolução do patrimônio líquido da entidade:

Quadro 68 - Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido (DMPL) Consolidado Em R\$ mil

Especificação	Patrimônio Social/Capital Social	Adiantamento p/ futuro aumento de capital (AFAC)	Ajustes de Avaliação Patrimonial	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Total
Saldos Iniciais	1.361.071	620.521		266.512	(112.289.459)	(110.041.356)
Ajustes Exercícios Anteriores	-	-		-	4.528.700	4.528.700
Aumento de Capital	-	-		-	-	-
Resultado do Exercício	-	-	(209)	-	(588.720)	(588.929)
Constituição/Rer. de Reservas	-	-		(6.885)	-	(6.885)
<b>Total</b>	<b>1.361.071</b>	<b>620.521</b>	<b>(209)</b>	<b>259.627</b>	<b>(108.349.479)</b>	<b>(106.108.470)</b>

Fonte: DMPL Consolidada 2020 – SOF.

O saldo inicial apresentado na DMPL foi de R\$ 110,0 bilhões negativos. As principais alterações no patrimônio líquido no exercício foram de R\$ 4,5 bilhões, decorrentes de Ajustes de Exercícios Anteriores e R\$ 589 milhões negativos decorrentes do resultado do exercício. O saldo final apresentado em 31.12.20 foi de R\$ 106,1 bilhões negativos.

A equipe de Auditoria verificou que a estrutura da DMPL está consistente com os padrões estabelecidos pelo subitem 7.4 da Parte V do MCASP 8ª edição.

### 3.7. Balanço Financeiro

Conforme artigo 103 da Lei Federal nº 4.320/64, o balanço financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e aqueles que se transferem para o exercício seguinte.

#### 3.7.1. Estrutura

Quadro 69 – Balanço Financeiro 2020 - Consolidado

Em R\$ mil

INGRESSOS			DISPÊNDIOS		
ESPECIFICAÇÃO	Exercício Atual	Exercício Anterior	ESPECIFICAÇÃO	Exercício Atual	Exercício Anterior

<b>Receita Orçamentária (I)</b>	<b>66.661.211</b>	<b>62.716.982</b>	<b>Despesa Orçamentária (VI)</b>	<b>64.915.337</b>	<b>59.389.424</b>
Ordinária	52.107.139	48.386.195	Ordinária	50.131.045	46.098.054
Tesouro Municipal	47.073.435	43.751.452	Tesouro Municipal	45.002.754	41.513.142
Recursos Próp. da Adm. Indireta	4.744.409	4.590.599	Recursos Próp. da Adm. Indireta	4.840.551	4.521.834
Recursos Próp. da Emp. Depend.	289.295	44.144	Recursos Próp. da Emp. Depend.	287.741	63.078
Vinculada	14.554.072	14.330.788	Vinculada	14.784.292	13.291.370
Operações de Crédito	521.467	296.173	Operações de Crédito	635.355	62.088
Transferências Federais	4.147.174	3.140.535	Transferências Federais	4.165.061	3.559.924
Transferências Estaduais	712.615	647.918	Transferências Estaduais	682.608	687.487
Fundo Constitucional de Educação	4.681.603	4.667.796	Fundo Constitucional de Educação	4.722.008	4.720.416
Outras Fontes	204.445	44.547	Outras Fontes	153.788	75.548
Receita Condicionada	-	-	Receita Condicionada	-	-
Tesouro Municipal - Recurso Vinculado	3.088.972	4.835.028	Tesouro Municipal - Recurso Vinculado	3.225.679	3.331.541
Alienação de Bens Ativos	50.295	30.282	Alienação de Bens Ativos	9.823	9.819
Depósitos Judiciais	719.944	668.508	Depósitos Judiciais	845.220	844.548
Transferências Federais - Custeio COVID Fundo a Fundo	335.525	-	Transferências Federais - Custeio COVID Fundo a Fundo	258.447	-
Transferências Federais - Invest. COVID Fundo a Fundo	-	-	Transferências Federais - Invest. COVID Fundo a Fundo	-	-
Transferências Federais - Convênios/Contratos COVID	-	-	Transferências Federais - Convênios/Contratos COVID	-	-
Transferências Federais - LC 173/2020, Art. 5º, I	88.656	-	Transferências Federais - LC 173/2020, Art. 5º, I	86.302	-
<b>Transferências Financeiras Recebidas (II)</b>	<b>11.089.180</b>	<b>10.564.879</b>	<b>Transferências Financeiras Concedidas (VII)</b>	<b>11.089.180</b>	<b>10.564.879</b>
PARA EXECUÇÃO ORÇAMENT. Independentes de Execução Orç.	5.235.370	5.087.445	PARA EXECUÇÃO ORÇAMENT. Independentes de Execução Orç.	5.235.370	5.087.445
Aportes de Recursos para o RPPS	47.179	11.271	Aportes de Recursos para o RPPS	47.179	11.271
Aportes de Recursos para o RGPS	5.806.630	5.466.163	Aportes de Recursos para o RGPS	5.806.630	5.466.163
	-	-		-	-
<b>Recebimentos Extraorç. (III)</b>	<b>35.304.360</b>	<b>31.440.610</b>	<b>Pagamentos Extraorç. (VIII)</b>	<b>31.671.159</b>	<b>29.180.112</b>
Inscrição de RPNP	5.326.875	3.525.790	Inscrição de RPNP	2.405.124	1.705.479
Inscrição de RP Processados	472.834	248.009	Inscrição de RP Processados	247.762	445.652
Depósitos Restit. e Valores Vinc.	7.587.248	5.339.524	Depósitos Restit. e Valores Vinc.	9.711.676	7.144.687
Outros Recebimentos Extraorç.	21.917.403	22.327.286	Outros Recebimentos Extraorç.	19.306.597	19.884.293
<b>Saldo do Exercício Anterior (IV)</b>	<b>17.449.225</b>	<b>11.813.423</b>	<b>Saldo para o Exercício Seguinte (IX)</b>	<b>22.828.300</b>	<b>17.401.479</b>
Caixa e Equivalentes de Caixa	13.275.967	8.060.575	Caixa e Equivalentes de Caixa	18.147.065	13.228.220
Depósitos Restit. e Valores Vinc.	4.076.212	3.716.992	Depósitos Restit. e Valores Vinc.	4.600.791	4.076.212
Aplicações em segmento de Renda Fixa - RPPS	97.047	35.855	Aplicações em segmento de Renda Fixa - RPPS	80.444	97.047
<b>Total (V) = (I+II+III+IV)</b>	<b>130.503.976</b>	<b>116.535.894</b>	<b>Total (X) = (VI+VII+VIII+IX)</b>	<b>130.503.976</b>	<b>116.535.894</b>

Fonte: Balanço Financeiro Consolidado SOF

A equipe de Auditoria constatou que a estrutura do Balanço Financeiro não está de acordo com o disposto no MCASP 8ª ed., Parte V, item 3.2<sup>129</sup>, devido à falta de detalhamento das receitas e despesas vinculadas à saúde, previdência social (RPPS e RGPS) e assistência social.

### 3.7.2. Depósitos restituíveis e valores vinculados

As contas de depósitos restituíveis e valores vinculados, que compõem as linhas de "Recebimentos Extraorçamentários" e "Pagamentos Extraorçamentários", apresentaram divergências entre os valores publicados e os registrados na contabilidade, conforme quadro a seguir.

Quadro 70 – Apuração dos depósitos restituíveis e valores vinculados Em R\$ mil

Descrição Conta Contábil SOF <sup>130</sup>	Pagamentos	Recebimentos
Valores Restituíveis	10.168.651	11.377.399
(-) NF Paulistana - Prêmios disponibilizados	(11.006)	(13.000)
(-) NF Paulistana - Créditos disponibilizados	(49.670)	(33.359)
(-) Levantamentos a Pagar (P)	(124.964)	(124.964)
<b>Subtotal</b>	<b>9.983.012</b>	<b>11.206.077</b>
AMLURB - Fundo Paulistano de Reciclagem	4.301	76
<b>Total Apurado</b>	<b>9.987.313</b>	<b>11.206.152</b>
(-) Valores apresentados no BF	(9.711.676)	(7.587.248)
<b>Diferença</b>	<b>275.637</b>	<b>3.618.904</b>

Fonte: Balancete SOF e planilha fornecida por SuteM.

Além do comprometimento da fidedignidade da demonstração, a equipe de Auditoria constatou que os dados incorretos nas linhas de depósitos restituíveis e valores vinculados produziram distorções no montante de R\$ 3,3 bilhões, em infringência ao subitem 6.2.2 da Parte Geral do MCASP 8ª edição, subavaliando o cálculo do resultado financeiro do exercício.

129 MCASP 8ª ed., Parte V, item 3.2. As receitas e despesas orçamentárias deverão ser segregadas quanto à destinação em ordinárias e vinculadas. Deverão ser detalhadas, no mínimo, as vinculações à educação, saúde, previdência social (RPPS e RGPS) e assistência social. Como a classificação por fonte/ destinação de recursos não é padronizada para a Federação, cabe a cada ente adaptá-la à classificação por ele adotada, criando uma linha para cada fonte/ destinação de recursos existente.

130 Conta contábil 2.1.8.8.0.00.00.00.000, 2.1.8.8.1.04.01.01.014.001, 2.1.8.8.1.04.01.01.014.002, 2.1.8.8.1.99.23.07 e 2.2.8.8.1.99.01.00.000, respectivamente.

### 3.7.3. Valores inflados em Outros Pagamentos e Recebimentos

O Balanço Financeiro consolidado apresenta valores inflados nos ingressos e nos dispêndios.

A composição das linhas Outros Recebimentos/Pagamentos Extraorçamentários apresenta valores incorretos devido à utilização de contas contábeis transitórias, que já afetaram o caixa por outras vias, seja por receita/despesa orçamentária ou por depósitos restituíveis. Tal situação constitui infringência ao cumprimento integral da característica qualitativa da informação contábil denominada "representação fidedigna", subitem 6.2.2 da Parte Geral do MCASP 8ª edição.

### 3.8. Demonstração dos Fluxos de Caixa

A Demonstração dos Fluxos de Caixa Consolidada (DFC), elaborada pelo método direto, apresenta a totalidade de ingressos e desembolsos do caixa e equivalentes de caixa, ocorridos durante o exercício. Essa demonstração permite aos usuários avaliar como a entidade do setor público obteve recursos para financiar suas atividades e a forma como foram utilizados<sup>131</sup>.

Os fluxos de caixa, consolidados por tipo de atividade, foram assim apresentados:

Quadro 71 – Demonstração dos Fluxos de Caixa 2020 – Consolidado Em R\$ mil

Especificação	Exercício Atual	Exercício Anterior
<b>FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS (I)</b>	<b>7.350.566</b>	<b>6.013.598</b>
<b>Ingressos</b>	<b>109.001.599</b>	<b>95.908.406</b>
Receitas Derivadas e Originárias	45.017.699	42.349.678
Receita Tributária	35.352.923	33.809.275
Receita de Contribuições	5.169.624	4.981.612

131 MCASP 8ª edição, Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, item 6.1.

Receita Patrimonial	2.459.402	1.152.843
Receita de Serviços	454.257	251.630
Remuneração das Disponibilidades	27.832	61.173
Outras Receitas Derivadas e Originárias	1.553.660	2.093.145
Transferências Recebidas	29.982.894	26.914.683
Intergovernamentais	14.083.823	11.688.581
Da União	5.653.649	3.232.495
De Estados e Distrito Federal	8.430.174	8.456.086
Intragovernamentais	11.142.660	10.564.879
Outras Transferências Recebidas	4.756.411	4.661.224
Outros Ingressos Operacionais	34.001.007	26.644.045
<b>Desembolsos</b>	<b>101.651.033</b>	<b>89.894.807</b>
Pessoal e Demais Despesas	56.280.466	51.832.548
Legislativa	832.571	793.925
Judiciária	208.071	215.305
Administração	909.817	737.213
Defesa Nacional	66	42
Segurança Pública	582.360	584.433
Relações Exteriores	262	127
Assistência Social	1.751.737	1.272.402
Previdência Social	13.525.006	12.797.465
Saúde	12.895.348	10.885.932
Trabalho	78.256	51.306
Educação	11.426.292	12.235.444
Cultura	754.031	694.525
Direitos da Cidadania	118.132	85.817
Urbanismo	4.628.874	4.074.363
Habitação	271.687	277.266
Saneamento	314.235	245.210
Gestão Ambiental	220.080	219.400
Comércio e Serviços	216.399	5.563
Comunicações	182.281	127.849
Transporte	5.192.098	4.764.907
Desporto e Lazer	148.997	162.464
Encargos Especiais	2.023.865	1.601.590
Juros e Encargos da Dívida	314.610	1.136.195
Juros e Correção Monetária da Dívida Interna	298.642	1.111.153
Juros e Correção Monetária da Dívida Externa	9.783	17.065
Outros Encargos da Dívida	6.186	7.977
Transferências Concedidas Intragovernamentais	11.089.180	10.564.879
Outros Desembolsos Operacionais	33.966.777	26.361.186
<b>FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO (II)</b>	<b>(2.919.816)</b>	<b>469.683</b>
<b>Ingressos</b>	<b>767.861</b>	<b>3.127.425</b>
Alienação de Bens	50.295	30.282
Amortização de Empréstimos e Financiamentos Concedidos	20.501	22.999
Outros Ingressos de Investimento	697.064	3.074.144
<b>Desembolsos</b>	<b>3.687.677</b>	<b>2.657.743</b>
Aquisição de Ativo Não Circulante	2.219.179	1.762.304
Outros Desembolsos de Investimentos	1.468.498	895.438

<b>FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO (III)</b>	<b>440.348</b>	<b>(1.315.636)</b>
<b>Ingressos</b>	<b>1.981.937</b>	<b>890.075</b>
Operações de Crédito	510.197	291.119
Transferências de Capital Recebidas	751.797	598.956
<b>Outros Ingressos de financiamentos</b>	<b>719.944</b>	
<b>Desembolsos</b>	<b>1.541.589</b>	<b>2.205.711</b>
Amortização/Refinanciamento da Dívida	733.248	2.205.711
Outros Desembolsos de Financiamentos	808.340	-
<b>Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa (I + II + III)</b>	<b>4.871.098</b>	<b>5.167.645</b>
<b>Caixa e Equivalente de Caixa Inicial</b>	<b>13.275.967</b>	<b>8.060.575</b>
<b>Caixa e Equivalente de Caixa Final</b>	<b>18.147.065</b>	<b>13.228.220</b>

Fonte: DFC Consolidado SOF.

A equipe de Auditoria apontou que estrutura de preenchimento do Demonstrativo está inadequada. Constatou que, na DFC, o saldo final de Caixa e Equivalentes de Caixa do exercício anterior não confere com o saldo inicial de 2020, prejudicando a comparabilidade das demonstrações, em descumprimento à característica qualitativa da informação contábil, denominada "comparabilidade", presente no subitem 3.21 da NBC TSP Estrutura Conceitual. Ademais, identificou infringência ao item 15 da IPC 08, uma vez que a soma dos três fluxos de caixa deve corresponder à diferença entre o saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa do exercício atual em relação ao exercício anterior.

### **3.8.1. Análise da Demonstração dos Fluxos de Caixa**

A geração líquida de Caixa e Equivalentes de Caixa foi positiva em R\$ 4,9 bilhões, porém apresentando uma redução de 5,7% em relação ao exercício de 2019, R\$ 5,2 bilhões.

O resultado das atividades operacionais e de financiamentos foi positivo enquanto que o das atividades de investimentos foi negativo, conforme demonstrado no quadro e gráfico a seguir:

Quadro 72 – Fluxo de Caixa Líquido das Atividades

Em R\$ mil

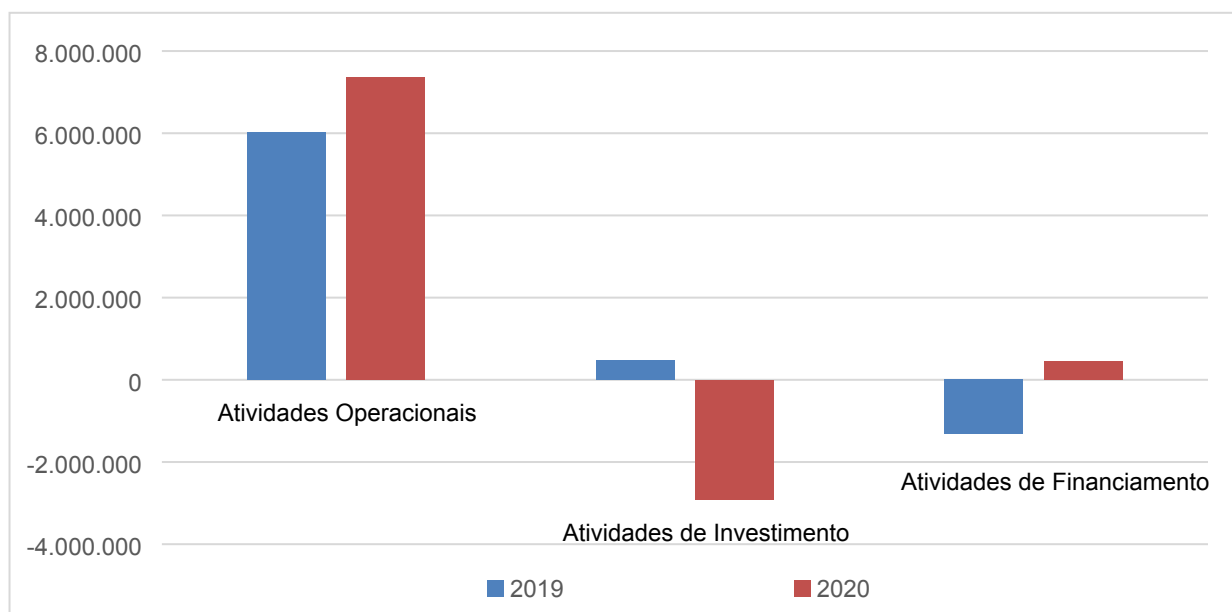
<b>Atividades</b>	<b>Valor</b>
Operacionais	7.350.566

Investimentos	(2.919.816)
Financiamentos	440.348
<b>Caixa e Equivalente de Caixa Líquido</b>	<b>4.871.098</b>

Fonte: SOF.

Gráfico 13 - Geração Líquida de Caixa Consolidado

Em R\$ mil



Fonte: DFC – SOF.

A geração positiva indica que os recursos operacionais foram suficientes para cobrir as respectivas despesas e, ainda, suprir as atividades de financiamento e investimento.

Na comparação com o exercício de 2019, houve uma variação positiva de 22,2% no Fluxo Líquido de Caixa das Atividades Operacionais. O resultado, positivo em R\$ 7,3 bilhões, deve-se principalmente a:

- aumento da Receita Tributária em 4,6%, o que corresponde a R\$ 1,5 bilhão;
- aumento das Transferências recebidas da União em 74,9%, o que corresponde a R\$ 2,4 bilhões;
- aumento da Receita Patrimonial em 113,3%, o que corresponde a R\$ 1,3 bilhão.

Quanto ao Fluxo de Investimentos, o valor alcançado em 2019 foi positivo em R\$ 469,7 milhões, enquanto que em 2020 foi negativo em R\$ 2,9 bilhões. Esta variação decorreu principalmente da redução de 77,3% na linha Outros Ingressos de Investimento, que representa 90,8% dos ingressos de investimentos.

O resultado do Fluxo de Caixa Líquido das Atividades de Financiamento foi positivo em R\$ 440,3 milhões. Os ingressos tiveram aumento de 122,7%, o que corresponde a R\$ 1,1 bilhão, oriundo principalmente das Receitas de Depósitos Judiciais (R\$ 720 milhões) e de captações de recursos por meio de operações de créditos (R\$ 219,1 milhões). Outro fato relevante apontado pela equipe de Auditoria foi a suspensão do pagamento da dívida pública, reduzindo os desembolsos.

### **3.8.2. Outros Ingressos/Desembolsos Operacionais**

Os valores identificados como “Outros Ingressos Operacionais” e “Outros Desembolsos Operacionais” apresentaram um crescimento de 27,6% e 28,9%, o que corresponde a um aumento de R\$ 7,4 bilhões e R\$ 7,6 bilhões, respectivamente.

A equipe de Auditoria identificou que estas linhas apresentam valores inflados nas movimentações de contas contábeis transitórias, uma vez que já afetaram o Caixa e Equivalentes de Caixa em outras linhas da DFC, infringindo o cumprimento integral da característica qualitativa da informação contábil denominada “representação fidedigna”<sup>132</sup>, descrita no subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

---

132 Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica.

Como exemplo, as contas contábeis transitórias “Credores por Folha de Pagamento” possuem movimentação de R\$ 19,4 bilhões, inflando o saldo dos ingressos e desembolsos, tendo em vista que já foram considerados como receita ou despesa orçamentária na própria DFC.

Identificou, também, que os saldos de Outros Ingressos/Desembolsos Operacionais não estão respaldados com documentação de suporte adequada e não há relatórios no SOF para verificar a consistência desse saldo. Foram disponibilizadas, pela área contábil, as composições desses saldos, em planilha Excel.

Dessa forma, a equipe de Auditoria aponta que houve infringência à característica qualitativa da informação contábil “verificabilidade”, descrita no subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

### 3.9. Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário evidencia as receitas previstas e as despesas fixadas em confronto com as realizadas. A estrutura da demonstração é composta pelos Quadros Principal, Execução dos Restos a Pagar Não Processados e Execução dos Restos a Pagar Processados.

Quadro 73 - Balanço Orçamentário – Quadro Principal 2020

Em R\$ mil

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo d = (c - b)
<b>RECEITAS CORRENTES (I)</b>	<b>63.212.371</b>	<b>64.095.087</b>	<b>63.911.412</b>	<b>(183.675)</b>
Receita Tributária	34.007.652	34.007.652	35.352.923	1.345.271
Receita de Contribuições	5.519.255	5.519.255	5.169.624	(349.630)
Receita Patrimonial	3.440.007	3.440.007	2.487.235	(952.772)
Receita Agropecuária	-	-	-	-
Receita Industrial	-	-	-	-
Receita de Serviços	470.382	470.382	454.257	(16.125)
Transferências Correntes	17.295.341	18.178.057	18.893.713	715.656
Outras Receitas Correntes	2.479.735	2.479.735	1.553.660	(926.075)
<b>RECEITAS DE CAPITAL (II)</b>	<b>5.710.926</b>	<b>5.713.280</b>	<b>2.749.798</b>	<b>(2.963.482)</b>
Operações de Crédito	674.999	677.315	510.197	(167.119)
Alienação de Bens	1.829.388	1.829.388	50.295	(1.779.092)
Amortizações de Empréstimos	32.570	32.570	20.502	(12.068)

Transferências de Capital		1.078.509	1.078.547		751.797	(326.750)
Outras Receitas de Capital		2.095.460	2.095.460		1.417.008	(678.453)
<b>SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)</b>		<b>68.923.297</b>	<b>69.808.368</b>		<b>66.661.211</b>	<b>(3.147.157)</b>
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO / REFINANCIAMENTO (IV)</b>		-	-		-	-
Operações de Crédito Internas		-	-		-	-
Operações de Crédito Externas		-	-		-	-
<b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III + IV)</b>		<b>68.923.297</b>	<b>69.808.368</b>		<b>66.661.211</b>	<b>(3.147.157)</b>
<b>Déficit (VI)</b>		<b>66.143</b>	<b>2.115.787</b>		-	
<b>TOTAL (VII) = (V + VI)</b>		<b>68.989.441</b>	<b>71.924.155</b>		<b>66.661.211</b>	<b>(3.147.157)</b>
<b>Saldos de Exercícios Anteriores (Utilizados para Créditos Adicionais)</b>		<b>66.143</b>	<b>2.138.038</b>		<b>2.071.895</b>	<b>(66.143)</b>
RECURSOS ARRECADADOS EM EXERCÍCIOS ANT. SUPERAVIT FINANCEIRO		66.143	66.143		-	(66.143)
Reabertura de Créditos Adicionais		-	2.071.895		2.071.895	-
		-	-		-	-
<b>DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS</b>	<b>Dotação Inicial (e)</b>	<b>Dotação Atualizada (f)</b>	<b>Despesas Empenhadas (g)</b>	<b>Despesas Liquidadas (h)</b>	<b>Despesas Pagas (i)</b>	<b>Saldo da Dotação (j) = (f - g)</b>
<b>DESPESAS CORRENTES (VIII)</b>	<b>58.132.912</b>	<b>61.162.695</b>	<b>58.789.925</b>	<b>55.015.154</b>	<b>54.659.001</b>	<b>2.372.770</b>
Pessoal e Encargos Sociais	27.334.599	27.247.811	26.384.710	25.936.709	25.924.845	863.102
Juros e Encargos da Dívida	1.282.846	475.909	317.202	314.610	314.610	158.707
Outras Despesas Correntes	29.515.467	33.438.975	32.088.013	28.763.835	28.419.546	1.350.962
<b>DESPESAS DE CAPITAL (IX)</b>	<b>10.856.528</b>	<b>10.761.460</b>	<b>6.125.413</b>	<b>4.573.308</b>	<b>4.451.077</b>	<b>4.636.047</b>
Investimentos	8.189.904	9.098.337	4.578.417	3.026.402	2.904.171	4.519.920
Inversões Financeiras	92.937	96.035	5.317	5.317	5.317	90.718
Amortização da Dívida	2.573.686	1.567.088	1.541.678	1.541.589	1.541.589	25.409
<b>RESERVA DE CONTINGÊNCIA (X)</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	-	-	-	<b>1</b>
<b>SUBTOTAL DAS DESPESAS (XI) = (VIII + IX + X)</b>	<b>68.989.441</b>	<b>71.924.155</b>	<b>64.915.337</b>	<b>59.588.462</b>	<b>59.110.078</b>	<b>7.008.818</b>
<b>AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA / REFINANCIAMENT O (XII)</b>	-	-	-	-	-	-
<b>SUBTOTAL COM REFINANC. (XIII) = (XI + XII)</b>	<b>68.989.441</b>	<b>71.924.155</b>	<b>64.915.337</b>	<b>59.588.462</b>	<b>59.110.078</b>	<b>7.008.818</b>
<b>SUPERAVIT (XIV)</b>	-	-	<b>1.745.873</b>			
<b>TOTAL (XV) = (XIII + XIV)</b>	<b>68.989.441</b>	<b>71.924.155</b>	<b>66.661.211</b>	<b>59.588.462</b>	<b>59.110.078</b>	<b>7.008.818</b>
<b>Reserva do RPPS</b>	-	-	-	-	-	-

Fonte: Balanço Orçamentário de 2020 (Consolidado Geral) SOF.

**Quadro 74 - Execução dos Restos a Pagar Não Processados**

Em R\$ mil

	Inscritos		Liquidados (c)	Pagos (d)	Cancelados (e)	Saldo (f) = (a+b-d-e)
	Em Exercícios Anteriores (a)	Em 31 de Dezembro do Exercício Anterior (b)				
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>50.199</b>	<b>2.266.258</b>	<b>1.766.394</b>	<b>1.765.963</b>	<b>549.913</b>	<b>579</b>
Pessoal e Encargos Sociais	-	398.306	340.057	340.049	58.249	7
Juros e Encargos da Dívida	-	554	-	-	554	-
Outras Despesas Correntes	50.199	1.867.398	1.426.337	1.425.914	491.110	572
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>4.813</b>	<b>1.259.532</b>	<b>698.634</b>	<b>696.317</b>	<b>565.711</b>	<b>2.317</b>
Investimentos	4.813	1.259.506	698.634	696.317	565.685	2.317
Inversões Financeiras	-	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida	-	26	-	-	26.369,09	-
<b>TOTAL</b>	<b>55.011</b>	<b>3.525.790</b>	<b>2.465.028</b>	<b>2.462.281</b>	<b>1.115.625</b>	<b>2.896</b>

Fonte: Balanço Orçamentário de 2020 (Consolidado Geral) SOF.

**Quadro 75 - Execução dos Restos a Pagar Processados**

Em R\$ mil

	Inscritos		Pagos (c)	Cancelados (d)	Saldo (e) = (a+b-c-d)
	Em Exercícios Anteriores (a)	Em 31 de Dezembro do Exercício Anterior (b)			
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>3.553</b>	<b>170.320</b>	<b>170.112</b>	<b>587</b>	<b>3.174</b>
Pessoal e Encargos Sociais	51	6.898	6.898	4	47
Juros e Encargos da Dívida	-	-	-	-	-
Outras Despesas Correntes	3.502	163.422	163.214	583	3.127
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>4.806</b>	<b>81.947</b>	<b>81.872</b>	<b>560</b>	<b>4.321</b>
Investimentos	4.806	81.947	81.872	560	4.321
INVERSÕES FINANCEIRAS	-	-	-	-	-
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>8.358</b>	<b>252.267</b>	<b>251.984</b>	<b>1.147</b>	<b>7.495</b>

Fonte: Balanço Orçamentário de 2020 (Consolidado Geral) SOF.

A estrutura do Balanço Orçamentário está coerente com os padrões definidos no item 2.4 da Parte V do MCASP 8ª ed. e na IPC 07<sup>133</sup>.

Ao analisar os montantes decorrentes de abertura de créditos adicionais oriundos de superávits financeiros de exercícios anteriores, a equipe de Auditoria constatou que não foi demonstrada a realização destes créditos adicionais na coluna "Receita Realizada", em infringência ao estabelecido no item 2.5.1 da Parte V do

MCASP 8ª Edição<sup>134</sup>. Houve apenas a repetição do montante de R\$ 2,1 bilhões apresentado na coluna “Previsão Atualizada”.

Quanto às receitas orçamentárias destinadas a diversas ações em saúde, foram constatadas divergências entre os montantes repassados pela SES<sup>135</sup> e aquelas contabilizadas pela PMSP. O reconhecimento das receitas também não obedeceu à classificação econômica correta do repasse, fato que pode influenciar no desembolso indevido, em relação à finalidade do repasse. O Quadro 76 apresenta a composição dos montantes.

Quadro 76 – Receitas Repassadas pela SES Em R\$ mil

Tipo de Repasse	Informado na SES	Contabilizado pela Origem	Diferença
Custeio	132.530	131.689	841
Investimento	7.258	12.184	(4.926)
<b>Total Geral</b>	<b>139.788</b>	<b>143.874</b>	<b>(4.085)</b>

Fonte: SES/Boletim da Receita SOF.

Assim, os técnicos apontam que os valores registrados pela PMSP como receitas de repasse da SES não são fidedignos, infringindo o estabelecido na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01 e no Ementário da Receita de 2020, o qual foi aprovado pela Portaria STN nº 387/19.

Em relação às despesas orçamentárias, a equipe de Auditoria identificou empenhos com Obrigações Patronais Previdenciárias na classificação 3.1.91.13, para todos os Órgãos da PMSP, no montante de R\$ 2,5 bilhões, oriundos, principalmente, da Fonte 00 – Tesouro, que foram realizados por meio do Órgão Encargos Gerais do Município

134 Conforme previsto no art. 43 da Lei nº 4.320/1964, o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior constitui fonte para abertura de crédito adicional. Tais valores não são considerados na receita orçamentária do exercício de referência nem serão considerados no cálculo do déficit ou superávit orçamentário já que foram arrecadados em exercícios anteriores.

Apresenta valores somente nas colunas Previsão Atualizada e **Receita Realizada** e deverá corresponder ao valor utilizado para a abertura de créditos adicionais e **valor efetivamente utilizado para o empenho de despesas**, respectivamente (grifos nossos).

135 Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo

(EGM). Não havia dotação específica para tais despesas no orçamento dos demais órgãos.

Nesse caso, as despesas com obrigações patronais dos servidores da Educação e da Saúde são empenhadas em Encargos Gerais do Município-EGM juntamente com as despesas dos demais órgãos.

Ocorre que Educação e Saúde possuem percentuais mínimos de aplicação vinculados à CF/88 e a metodologia utilizada prejudica a aferição desses percentuais pelos controles externo e social, implicando infringência ao artigo 5º da Lei nº 4.320/64<sup>136</sup>.

### 3.9.1. Restos a Pagar

De acordo com artigo 36 da Lei Federal nº 4.320/64, Restos a Pagar são despesas orçamentárias empenhadas, mas não pagas até o encerramento do exercício, distinguindo-se as processadas das não processadas. A auditoria também fundamentou os seus exames nos critérios presentes no MCASP - 8ª Edição.

As variações ocorridas nos saldos de RP entre 2019 e 2020 foram as seguintes:

Quadro 77 – Evolução dos Saldos de Restos a Pagar 2019 x 2020

Em R\$ mil

Restos a Pagar	2019	2020	%Vert.	Δ	Δ%
PMSP	3.403.507	5.383.511	92,6	1.980.004	58,2
Demais Entidades (incluindo o Legislativo)	437.921	432.140	7,4	(5.781)	-1,3
<b>Total</b>	<b>3.841.427</b>	<b>5.815.651</b>	<b>100,0</b>	<b>1.964.382</b>	<b>51,4</b>

Fonte: Balancete Relatório Acompanhamento Exec. Orçamentária – Consolidado Geral e PMSP.

O aumento de 51,4% do saldo de RP consolidado do Município de São Paulo decorreu do crescimento dos RP da Prefeitura (58,2%) no montante de R\$ 1,98 bilhões. Os exames da Auditoria concentraram-se nos RP da PMSP, que apresentou a seguinte movimentação:

136 Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Quadro 78 - Movimentação dos Restos a Pagar 2020

Em R\$ mil

Exercício de Inscrição	Saldo em 31.12.19	Pagamentos	Cancelamentos	Inscrição	Saldo em 31.12.20
2015	1.153	7	1.146	-	0
2016	1.479	11	0	-	1.468
2017	1.742	666	0	-	1.076
2018	57.709	616	51.433	-	5.659
2019	3.341.423	2.333.798	1.005.987	-	1.638
2020	-	-	0	5.373.669	5.373.669
<b>Total Geral</b>	<b>3.403.507</b>	<b>2.335.098</b>	<b>1.058.567</b>	<b>5.373.669</b>	<b>5.383.511</b>

Fonte: SOF - Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária - RP. O saldo demonstrado refere-se a valores brutos.

O aumento do saldo ao final do exercício foi motivado pela inscrição de restos a pagar em 2020 no valor de R\$ 5,37 bilhões.

A equipe de Auditoria destaca um grande volume de cancelamentos dos restos a pagar, principalmente daqueles inscritos em 2019, R\$ 1,0 bilhão, que corresponde a 30,1% do montante inscrito, R\$ 3,3 bilhões.

O Quadro 79 detalha por natureza da despesa os restos a pagar inscritos em 2020.

Quadro 79 – Inscrição de Restos a Pagar 2020

Em R\$ mil

Natureza da Despesa	RP Processado	RP Não Processado	Total Inscrição de RP	%Vert.
<b>Despesas Correntes</b>	<b>343.227</b>	<b>3.395.371</b>	<b>3.738.598</b>	<b>69,6</b>
Pessoal e Encargos	4.946	422.805	427.751	8,0
Outras Despesas	338.281	2.969.975	3.308.255	61,6
Juros e Encargos da Dívida	-	2.591	2.591	0,0
<b>Despesas de Capital</b>	<b>121.084</b>	<b>1.513.988</b>	<b>1.635.072</b>	<b>30,4</b>
Investimentos	121.084	1.513.988	1.635.072	30,4
Outros Investimentos	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>464.311</b>	<b>4.909.359</b>	<b>5.373.669</b>	<b>100</b>

Fonte: Balancete contábil PMSP 2020.

Do montante inscrito, R\$ 4,9 bilhões (91,4%) correspondem a RP não processados e, segundo a natureza da despesa, R\$ 3,7 bilhões são relacionados às Despesas Correntes (69,6%).

Em relação à evolução dos valores inscritos em RP, o quadro a seguir demonstra um crescimento substancial do volume de inscrição de RP no período de 2016 a 2020.

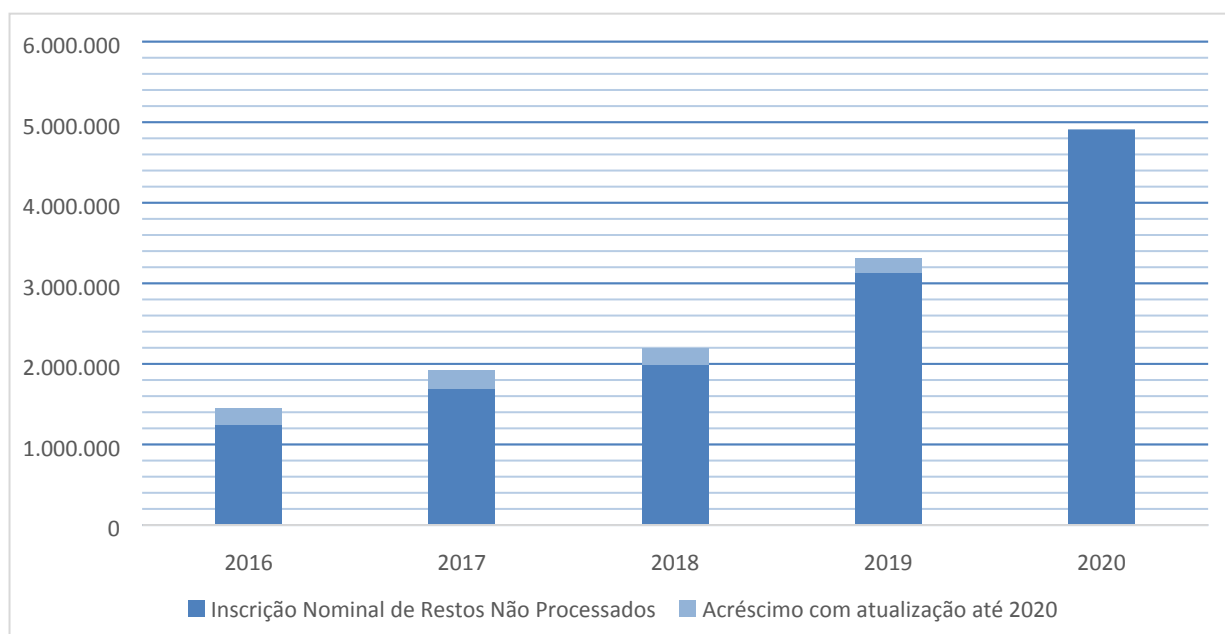
Quadro 80 - Relação entre despesas empenhadas e Inscrição de Restos a Pagar Em R\$ mil

Ano	Despesa empenhada	Inscrição de Restos Não Processados	Inscrição de Restos Processados	Total de RP Inscritos	% de RP/Despesa Empenhada
2016	37.254.046	1.252.088	130.635	1.382.723	3,7
2017	38.040.131	1.696.618	169.868	1.866.486	4,9
2018	39.960.530	1.990.997	234.805	2.225.802	5,6
2019	44.051.398	3.128.897	212.526	3.341.423	7,6
2020	48.448.811	4.909.359	464.311	5.373.669	11,1

Fonte: Balanços Orçamentários da PMSP.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos últimos cinco anos da inscrição dos restos a pagar não processados, atualizado pelo índice IPC-Fipe Geral.

Gráfico 14 - Inscrição anual de RPNP - atualizado pelo IPC Fipe Geral Em R\$ mil



Fonte: Balanços Orçamentários da PMSP.

A inscrição de restos a pagar não processados cresceu fortemente nos últimos 5 anos, com aumento de R\$ 1,8 bilhão (56,9%), em termos reais, em relação a 2019.

A equipe de Auditoria constatou que as inscrições em restos a pagar estão em consonância com a Lei nº 4.320/64<sup>137</sup>, o MCASP 8ª edição, e o Decreto nº 59.934/20<sup>138</sup>.

No entanto, identificaram os seguintes fatores de risco a serem considerados para o exame da inscrição de Restos a Pagar Não Processados:

- expressivo acréscimo de R\$ 2 bilhões na Inscrição dos Restos Não Processados em relação a 2019;
- persistente aumento da inscrição de restos a pagar nos últimos cinco anos;
- apesar de conter justificativa, muitos empenhos apresentam justificativas genéricas;
- alto volume de cancelamento, nos primeiros meses em anos anteriores.

### **3.9.1.1. Cancelamentos de Restos a Pagar**

O quadro a seguir demonstra os cancelamentos de RP não processados em anos anteriores, pela PMSP:

Quadro 81 -Cancelamento de Restos a Pagar não processados inscritos pela PMSP- Em R\$ mil

<b>Ano de Inscrição</b>	<b>Valor Inscrito Em RP Não processados</b>	<b>Valor Cancelado RP Não Processados</b>	<b>% Cancelado</b>
2015	2.629.385	1.527.993	58,1
2016	1.252.088	460.157	36,8
2017	1.696.618	567.543	33,5
2018	1.990.997	472.009	23,7
2019	3.128.897	1.005.937	32,1

Fonte: Quadro da Execução de Restos a Pagar não Processados 2016 a 2020 da PMSP.

137 Art. 92, parágrafo único: “O registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor distinguindo-se as despesas processadas das não processadas.”

138 Art. 7º Os Restos a Pagar Não Processados inscritos no exercício de 2020 terão validade para liquidação até o dia 28 de fevereiro de 2021, quando serão automaticamente anulados, à exceção dos casos previstos no § 1º deste artigo, permanecendo em vigor o direito do credor, quando não exercido, para os exercícios subsequentes. A Portaria SF no 75, de 23 de abril de 2021, prorrogou o prazo de validade para liquidação dos Restos a Pagar Não Processados para até o dia 30 de abril de 2021.

Constata-se um alto volume de cancelamento de RP não processados no ano seguinte à sua inscrição. Historicamente, desde 2015, o percentual de cancelamento ficou acima de 30%, exceto em 2018, que foi de 23,7%.

O valor empenhado superior ao real reduz o superavit, acarretando disponibilidade de caixa acima do necessário para cobrir os restos inscritos, o que compromete a programação financeira e o planejamento dos exercícios seguintes.

A equipe de Auditoria destaca que os empenhos refletem a execução das políticas públicas, influenciando análises de realizações a cargo do Executivo. Ao verificar um ano isolado, o usuário da informação identificará uma execução orçamentária de projetos/atividades, para as quais houve cancelamentos em anos seguintes, podendo impactar os limites constitucionais e legais com educação e saúde.

### 3.9.2. Despesas de Exercícios Anteriores

O quadro abaixo evidencia a execução orçamentária das despesas de exercícios anteriores (DEA)<sup>139</sup> no período de 2017 a 2020.

Quadro 82 – Execução Orçamentária em DEA Em R\$ mil

	2017	2018	2019	Δ	Δ%	2020	Δ	Δ%
<b>Empenhado</b>	139.099	364.864	436.431	71.567	19,6	237.780	(198.651)	-45,5
<b>Liquidado</b>	138.920	364.717	405.274	40.558	11,1	231.363	(173.911)	-42,9
<b>Pago</b>	111.036	355.923	401.770	45.846	12,9	200.401	(201.369)	-50,1

Fonte: Ábaco/SOF (Consolidado).

Houve uma redução de 45,5% nos empenhos das despesas de exercícios anteriores,

<sup>139</sup> A Lei Federal nº 4.320/64 dispõe, no seu art. 37, que as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de uma dotação específica, denominada Despesas de Exercícios Anteriores (DEA).

principalmente na função 26 – Transporte, cujo montante empenhado em 2020 diminuiu R\$ 141 milhões em relação a 2019.

Sob a perspectiva das funções de governo, a equipe de Auditoria verificou que Urbanismo, Transporte e Saúde somaram R\$ 190,1 milhões, o que corresponde a 80% do total empenhado em DEA e que R\$ 27,2 milhões foram empenhados de forma irregular, demonstrados no quadro a seguir.

Quadro 83 - Empenhos de DEA analisados como irregulares Em R\$ mil

Data do Empenho	Nº do Empenho	Processo SEI	Valor empenhado	Órgão
14.05.20	43.040	6018201900878240	664	Fundo Municipal de Saúde
18.05.20	43.795	6020201800000180	585	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito
07.08.20	66.340	6020201800063360	25.000	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito
11.12.20	102.444	6020201800063360	991	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito
<b>Total</b>			<b>27.240</b>	

Fonte: Processos SEI e SOF.

Quanto ao valor de R\$ 26 milhões do Fundo Municipal de Trânsito, a equipe de Auditoria verificou que refere-se à despesa realizada com a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), no período de 01 a 31.12.19, empenhos nº 66.340 e 102.444, relativa à prestação dos serviços de engenharia de tráfego e educação de trânsito, inicialmente originada do Contrato nº 001/19-SMT, mas que ficou pendente em decorrência de execução de serviços extracontratuais, configurando a precariedade no acompanhamento e fiscalização do contrato.

Deste modo, concluiu que a despesa realizada infringiu o artigo 60 da Lei 4.320/64 e o artigo 50, inciso II da LRF, visto que era conhecida à época de sua realização, afastando a imprevisibilidade que justificasse a ausência de emissão de empenho no exercício correspondente.

## **4. ASPECTOS DE CONFORMIDADE**

### **4.1. GASTOS COM EDUCAÇÃO**

Os percentuais mínimos de aplicação em educação estão definidos no artigo 212 da CF<sup>140</sup> e no artigo 208 da LOMSP<sup>141</sup> (25% e 31%, respectivamente).

Além das receitas oriundas de impostos e transferências, o Município recebe recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB, instituído pela Lei Federal nº 11.494/07 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 6.253/07.

A aplicação dos recursos do Fundeb está prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/06, em seu artigo 60, incisos IV e XII.

#### **4.1.1. Demonstrativos das Receitas e Despesas com MDE**

O Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE é regulamentado pela Portaria STN nº 286 de 07 de maio de 2019, que aprova a 10ª edição do Manual dos Demonstrativos Fiscais-MDF, com efeitos aplicados a partir do exercício financeiro de 2020.

Os quadros abaixo reproduzem o RREO publicado referente ao exercício de 2020, especificamente o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Anexo 8.

Quadro 84 - RREO – Anexo 8 – Receitas do Ensino

Em R\$ mil

---

140 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.

141 Art. 208 - O Município aplicará, anualmente, no mínimo 31% (trinta e um por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e inclusiva.

<b>RECEITAS DO ENSINO</b>		
<b>RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS (caput do art. 212 da Constituição)</b>	<b>Previsão Atualizada</b>	<b>Receitas Realizadas</b>
<b>1- RECEITA DE IMPOSTOS</b>	<b>33.486.140</b>	<b>34.847.906</b>
1.1- Receita Resultante do IPTU	11.101.677	11.572.654
1.1.1- IPTU	10.256.220	10.649.036
1.1.2- Multas, Juros de Mora, Dív. At. e Outros Encargos	845.457	923.618
1.2- Receita Resultante ITBI	2.241.792	2.600.360
1.2.1- ITBI	2.205.236	2.566.918
1.2.2- Multas, Juros de Mora, Dív. At. e Outros Encargos	36.555	33.442
1.3- Receita Resultante do ISS	17.314.264	17.854.007
1.3.1- ISS	16.822.236	17.217.308
1.3.2- Multas, Juros de Mora, Dív. At. e Outros Encargos	492.028	636.699
1.4- Receita Resultante do IRRF	2.828.407	2.820.885
<b>2- REC. DE TRANSF. CONSTITUCIONAIS E LEGAIS</b>	<b>11.193.278</b>	<b>10.580.503</b>
2.1- Cota-Parte FPM	347.309	319.519
2.1.1- Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea b	322.381	293.110
2.1.2- Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea d	13.084	-
2.1.3- Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea e	11.844	26.408
2.2- Cota-Parte ICMS	8.031.542	7.468.082
2.3- ICMS-Desoneração – L.C. nº87/1996	28.352	-
2.4- Cota-Parte IPI-Exportação	59.351	55.541
2.5- Cota-Parte ITR	1.576	2.242
2.6- Cota-Parte IPVA	2.725.012	2.733.461
2.7- Cota-Parte IOF-Ouro	135	1.659
<b>3- TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS (1 + 2)</b>	<b>44.679.417</b>	<b>45.428.410</b>
<b>RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO</b>	<b>Previsão Atualizada</b>	<b>Receitas Realizadas</b>
<b>4- APL. FIN. OUTROS REC. IMPOSTOS VINC. AO ENSINO</b>		
<b>5- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DO FNDE</b>	<b>682.475</b>	<b>669.525</b>
5.1- Transferências do Salário-Educação	520.482	519.699
5.2- Transferências Diretas – PDDE	-	-
5.3- Transferências Diretas – PNAE	130.327	142.840
5.4 - Transferências Diretas – PNATE	-	299
5.5- Outras Transferências do FNDE	15.574	-
5.6- Aplicação Financeira dos Recursos do FNDE	16.092	6.688
<b>6- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS</b>	<b>-</b>	<b>538</b>
6.1- Transferências de Convênios	-	535
6.2- Aplicação Financeira dos Recursos de Convênios	-	3
<b>7- RECEITA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>8- OUTRAS RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO</b>	<b>1.000</b>	<b>-</b>
<b>9- TOTAL DAS REC. AD. PARA FIN. DO ENSINO (4+5+6+7+8)</b>	<b>683.475</b>	<b>670.063</b>

Fonte: DOCSP publicado em 22.01.21, p. 40/41.

Quadro 85 - RREO – Anexo 8 – Fundeb

Em R\$ mil

<b>FUNDEB</b>		
<b>RECEITAS DO FUNDEB</b>	<b>Previsão Atualizada</b>	<b>Receitas Realizadas</b>
<b>10- RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB</b>	<b>2.233.643</b>	<b>2.110.798</b>
10.1- Cota-Parte FPM (20% de 2.1.1)	64.476	58.622
10.2- Cota-Parte ICMS (20% de 2.2)	1.606.308	1.493.616
10.3- ICMS-Desoneração (20% de 2.3)	5.670	-
10.4- Cota-Parte IPI-Exportação (20% de 2.4)	11.870	11.108
10.5- Cota-Parte ITR (20% de ((1.5 – 1.5.5) + 2.5))	315	448
10.6- Cota-Parte IPVA (20% de 2.6)	545.002	547.003
<b>11- RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB</b>	<b>4.666.580</b>	<b>4.681.603</b>
11.1- Transferências de Recursos do FUNDEB	4.642.371	4.669.730
11.2- Complementação da União ao FUNDEB	-	-
11.3- Receita de Aplic. Fin. dos Recursos do FUNDEB	24.209	11.873
<b>12- RESULTADO LÍQ. DAS TRANSF. DO FUNDEB (11.1 – 10)</b>	<b>2.408.728</b>	<b>2.558.931</b>
[SE RESULT. LÍQ. DA TRANSF. (12) > 0] = ACRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSF. DO FUNDEB		
[SE RESULT. LÍQ. DA TRANSF. (12) < 0] = DECRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSF. DO FUNDEB		
<b>DESPESAS DO FUNDEB</b>	<b>Dotação Atualizada</b>	<b>Empenhado</b>
<b>13- PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO</b>	<b>4.809.938</b>	<b>4.722.008</b>
13.1- Com Educação Infantil	2.409.529	2.321.599
13.2- Com Ensino Fundamental	2.400.409	2.400.409
<b>14- OUTRAS DESPESAS</b>	-	-
14.1- Com Educação Infantil	-	-
14.2- Com Ensino Fundamental	-	-
<b>15- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB (13 + 14)</b>	<b>4.809.938</b>	<b>4.722.008</b>
<b>DEDUÇÕES PARA FINS DO LIMITE DO FUNDEB</b>	<b>Valor</b>	
<b>16- RP INSCR. NO EX. SEM DISP. FIN. DE REC. DO FUNDEB</b>	-	
16.1 - FUNDEB 60%	-	
16.2 - FUNDEB 40%	-	
<b>17- DESP. CUST. COM O SUPERAVIT FIN., DO EX. ANT.</b>	<b>143.358</b>	
17.1 - FUNDEB 60%	143.358	
17.2 - FUNDEB 40%	-	
<b>18- DEDUÇÕES CONSIDERADAS (16 + 17)</b>	<b>143.358</b>	
<b>INDICADORES DO FUNDEB</b>	<b>Valor</b>	
<b>19 – DESP. DO FUNDEB PARA FINS DE LIMITE (15 - 18)</b>	<b>4.578.650</b>	
19.1 - Mín. 60% na Rem. do Magist.	97,80%	
19.2 - Máx. 40% em MDE, que não Rem. do Magist.	0,00%	
19.3 - Máx.5% não Aplic. no Ex. (100 - (19.1 +19.2)) %	2,20%	
<b>CONTROLE UTILIZAÇÃO DE REC. NO EX. SUBSEQ.</b>	<b>Valor</b>	
<b>20 – REC. RECEB. DO FUNDEB EM 2019 E NÃO UTILIZ.</b>	<b>195.877</b>	
<b>21 – DESP. CUST. C/ SALDO DO ITEM 20 ATÉ 1º TRI/2020</b>	<b>143.358</b>	

Fonte: DOCSP publicado em 22.01.21, p. 40/41.

Quadro 86 - RREO – Anexo 8 – Despesas com MDE

Em R\$ mil

<b>MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – DESPESAS CUSTEADAS COM A RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS E RECURSOS DO FUNDEB</b>		
<b>DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE</b>	<b>Dotação Atualizada</b>	<b>Empenhado</b>
<b>22- EDUCAÇÃO INFANTIL</b>	<b>8.497.128</b>	<b>8.330.221</b>
22.1 – Creche	5.219.450	5.144.927
22.1.1- Custeadas com Recursos do FUNDEB	1.062.956	1.055.940
22.1.2- Custeadas com Outros Recursos de Impostos	4.156.494	4.088.987
22.2 - Pré-escola	3.277.678	3.185.294
22.2.1- Custeadas com Recursos do FUNDEB	1.346.573	1.265.658
22.2.2- Custeadas com Outros Recursos de Impostos	1.931.105	1.919.635
<b>23- ENSINO FUNDAMENTAL</b>	<b>6.025.463</b>	<b>5.825.997</b>
23.1- Custeadas com Recursos do FUNDEB	2.400.409	2.400.409
23.2- Custeadas com Outros Recursos de Impostos	3.625.053	3.425.587
<b>24- ENSINO MÉDIO</b>	<b>283.778</b>	<b>69.848</b>
<b>25- ENSINO SUPERIOR</b>	<b>295.227</b>	<b>60.669</b>
<b>26- ENSINO PROF. NÃO INTEGRADO AO ENSINO REGULAR</b>	<b>77.168</b>	<b>20.328</b>
<b>27- OUTRAS</b>	<b>2.123</b>	<b>2.123</b>
<b>28- TOTAL DAS DESPESAS MDE (22 + 23 + 24 + 25 + 26 + 27)</b>	<b>15.180.887</b>	<b>14.309.185</b>
<b>DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONST.</b>	<b>Valor</b>	
29- RESULT. LÍQ. DAS TRANSF. DO FUNDEB = (12)		2.558.931
30- DESP. CUST. COMPL. DO FUNDEB NO EX.		-
31- DESP. CUST. SUP. FIN., DO EX. ANT., DO FUNDEB		-
32- SUP. FIN., DO EX. ANT., DE OUTROS REC. DE IMP.		-
33- RP INSCR. NO EX. REC. DE IMP. VINC. AO ENS.		-
34- CANC. NO EX. DE RP INSCR. REC. DE IMP. VINC. AO ENS.		167.328
<b>35- TOTAL DAS DEDUÇÕES (29+30+31+32+33+34)</b>		<b>2.726.259</b>
<b>36- DESP. PARA FINS DE LIMITE ((22 + 23) – (36))</b>		<b>11.429.959</b>
<b>37- % DE APLICAÇÃO EM MDE SOBRE A RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS</b>		<b>25,16%</b>

Fonte: DOCSP publicado em 22.01.21, p. 40/41.

Quadro 87 - RREO – Anexo 8 – Outras Informações para Controle

Em R\$ mil

<b>OUTRAS INFORMAÇÕES PARA CONTROLE</b>		
<b>OUTRAS DESP. CUST. COM REC. AD. PARA FIN. DO ENS.</b>	<b>Dotação Atualizada</b>	<b>Empenhado</b>
38- DESP. CUST. APLIC. FIN. OUT. REC. DE IMP. VINC. AO ENS.	-	-
39- DESP. CUST. CONTRIB. SOC. SALÁRIO-EDUCAÇÃO	532.482	524.539
40- DESP. CUST. OPERAÇÕES DE CRÉDITO	-	-
41- DESP. CUST. OUTRAS REC. PARA FIN. DO ENS.	150.993	78.815
<b>42- TOTAL DESP. CUST. REC. AD. PARA FIN. DO ENS.</b>	<b>683.475</b>	<b>603.354</b>
<b>43- TOTAL GERAL DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO (28 + 42)</b>	<b>15.864.361</b>	<b>14.912.539</b>

RP INSCR. COM DISP. FIN. DE REC. DE IMP. VINC. AO ENSINO		SALDO ATÉ O BIMESTRE	CANCELADO EM 2020
<b>44- RP DE DESPESAS COM MDE</b>		<b>272</b>	<b>167.328</b>
44.1 - Executadas com Rec. de Imp. Vinc. ao Ensino		272	167.328
44.2 - Executadas com Rec. do FUNDEB			
CONTROLE DA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA	FUNDEB	SALÁRIO EDUCAÇÃO	PNAE/FNDE
45- DISP. FIN. EM 31.12.19	195.877	99.672	33.144
46- (+) INGRESSO DE RECURSOS ATÉ O BIM.	4.669.730	519.699	142.843
47- (-) PAGAMENTOS EFETUADOS ATÉ O BIM.	4.773.367	(507.998)	(27.757)
47.1 Orçamento do Exercício	4.773.367	(457.922)	(17.651)
47.2 Restos a Pagar	-	(50.076)	(10.106)
48- (+) REC. DE APLIC. FIN. DOS REC. ATÉ O BIM.	11.494	3.805	1.824
49- (=) DISP. FIN. ATÉ O BIM.	103.734	115.177	150.055
50- (+) Ajustes	(1.309)	0	-
50.1 (+) Retenções	-	0	-
50.2 (-) Valores a recuperar	-	-	-
50.3 (+) Outros valores orçamentários	-	-	-
50.4 (+) Conciliação bancária	(995)	-	-
51- (=) SALDO FINANCEIRO CONCILIADO	102.425	115.177	150.055

Fonte: DOCSP publicado em 22.01.21, p. 40/41.

Quadro 88 - RREO – Anexo 8 – Despesas com Educação Inclusiva Em R\$ mil

<b>EDUCAÇÃO INCLUSIVA – DESPESAS CUSTEADAS COM A RECEITA</b>		
<b>RESULTANTE DE IMPOSTOS E RECURSOS DO FUNDEB</b>		
DESPESAS COM EDUCAÇÃO INCLUSIVA	Dotação Atualizada	Empenhado
52-Reinser. Educ. Criança e Adolesc. em Sit. de Risco Pes. ou Soc.	188.696	182.210
53-Programas Esp. para Educ. de Crianças e Adolesc. com Defic.	35.415	35.320
54-Programas voltados para a Educação Profis.	67.019	65.482
55-Programas de Inclusão Educ.	-	-
56-Implantação e Manutenção de Centros Integrados	112.909	109.096
57-Provisão de Alimentação	347.345	266.372
58-Parcela Crescente Anual do RPPS	4.008.026	3.858.790
<b>59-DESPESAS COM EDUCAÇÃO INCLUSIVA</b>	<b>4.759.410</b>	<b>4.517.270</b>
<b>60- DESP. COM MDE NÃO PRIORIT. AO MUN. (24+25+26+27)</b>	<b>658.297</b>	<b>152.968</b>
<b>61-TOTAL COM EDUCAÇÃO MDE E EDUCAÇÃO INCLUSIVA (36+59+60)</b>		<b>16.100.196.114</b>
RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO INCLUSIVA	ATÉ O BIMESTRE	CANCELADOS EM 2020
62-RESTOS A PAGAR DE DESPESA COM EDUCAÇÃO INCLUSIVA	11	38.529
<b>63- % APLIC. EM MDE E EDUCAÇÃO INCLUSIVA S/ REC. LÍQ. DE IMPOSTOS</b>		<b>35,36%</b>

Fonte: DOCSP publicado em 22.01.21, p. 40/41.

#### 4.1.2. Receitas do Ensino

A receita considerada para efeito de cálculo do valor mínimo a ser aplicado no ensino fundamental, na educação infantil e na educação inclusiva, totalizou R\$ 45.428.409.516,00 3,14% superior ao exercício de 2019, R\$ 44.045.863.387,00.

#### 4.1.3. Despesas com MDE

O Quadro 86 detalha as despesas com MDE para fins de cálculo do limite constitucional de 25% das receitas de impostos, conforme previsão do artigo 212 da CF.

##### 4.1.3.1. Composição das Despesas com MDE

A PMSP apresentou o valor de R\$14.156.217.599,00 de despesas com MDE prioritárias ao Município, correspondente à soma das despesas com educação infantil e ensino fundamental, superando em 3,5% o valor de 2019, assim distribuídos:

Quadro 89 - Variação das despesas com MDE 2018, 2019 e 2020

Em R\$ mil

Despesa	2018	2019	2020	% (2020/2019)
Operação, Manutenção e Conservação	4.940.339	5.354.552	5.007.041	93,5
Remuneração dos Profissionais do Magistério	4.681.897	5.068.610	4.984.667	98,3
Obrigações e Contribuições Patronais	1.015.190	1.617.511	1.689.026	104,4
Administração da Unidade	420.981	475.217	493.818	103,9
Construção de Unidades Escolares	70.838	231.584	150.735	65,1
Uniformes e Material Escolar	136.762	5.934	376.912	6351,9
Transporte Escolar	214.721	238.478	154.826	64,9
Transf. de Recursos Fin. para as Un. Ed.	113.592	194.213	293.368	151,0
Aq. de Mat., Equip. e Serv. de Inf. e Com.	52.343	90.091	743.952	825,8
Ações de Apoio à EE - Programa Includi	58.931	68.805	61.814	89,8
Outras Despesas	39.766	42.858	40.587	94,7
Compensações Tarif. do Sistema de ônibus	186.376	215.379	31.561	14,6
Ações e Mat. de Apoio Didático-Pedag. Ed.	48.681	55.935	117.097	209,3
Ampliação, Reforma e Requalificação das Un.	730	23.594	10.812	45,8
<b>Total</b>	<b>11.981.146</b>	<b>13.682.762</b>	<b>14.156.218</b>	<b>103,5</b>

Fonte: Elaboração própria

A equipe de Auditoria destaca as seguintes despesas:

- Uniformes e Material Escolar: do valor total empenhado em 2020, R\$ 139.750.000,00 referem-se ao e-TCM 246/SME/2020, cujo objeto é a contratação de empresa fornecedora de meio de pagamento eletrônico, objetivando gerir recursos públicos da SME, destinados ao pagamento de fornecedores por ela previamente credenciados. Nesse caso, a SME promoveu o credenciamento de empresas fornecedoras de peças que compõem o kit de material escolar, possibilitando aos responsáveis pelos alunos adquirirem as peças convenientes diretamente com os fornecedores, utilizando-se do meio de pagamento eletrônico da empresa contratada.

- Aquisição de Equipamentos e Materiais Eletrônicos: do valor total empenhado em 2020, R\$ 476.044.200,00 referem-se à aquisição de 506.430 tablets<sup>142</sup>, a serem utilizados em atividades pedagógicas pelos estudantes, e R\$ 156.777.839,00 referem-se à aquisição de 48.549 notebooks<sup>143</sup>, a serem utilizados pelos professores.

- Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus: o valor empenhado em 2020 de R\$ 31.561.367 está bem abaixo do valor considerado em 2019. Tal fato deve-se à suspensão das aulas ocasionada pela pandemia do Coronavírus<sup>144</sup>.

#### **4.1.3.2. Compensações Tarifárias no Sistema de ônibus**

Os gastos com compensações tarifárias foram distribuídos da seguinte forma:

Quadro 90 - Custo das gratuidades e descontos tarifários em 2020

Em R\$ mil

---

142 Processo SEI nº 6016.2020/0070805-7

143 Processo SEI nº 6016.2020/0099040-2

144 Decreto Municipal nº 59.283/20.

Modalidade de Ensino	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
Ensino Fundamental	16	15.265	8.696	4.338	<b>28.315</b>
EJA Fundamental	-	397	2.556	293	<b>3.247</b>
Educação Profis./Nível Téc.	437	7.299	1.044	11.042	<b>19.822</b>
EJA Médio	-	2.373	4	124	<b>2.502</b>
Ensino Médio	33	32.045	397	3.062	<b>35.538</b>
Ensino Médio Técnico	-	2.344	88	59	<b>2.491</b>
Pós-Graduação	-	-	-	0	<b>0</b>
Superior	1.333	5.172	90	52.597	<b>59.193</b>
<b>Total Geral</b>	<b>1.819</b>	<b>64.895</b>	<b>12.876</b>	<b>71.516</b>	<b>151.107</b>

Fonte: SF – CGO

Para o cálculo do cumprimento do limite mínimo de 25% com despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, estabelecido pelo artigo 212 da CF, são consideradas as duas primeiras linhas referentes ao Ensino Fundamental, R\$ 31milhões. As demais linhas, Ensino Médio, Ensino Superior e Educação Profissionalizante, entram apenas no cálculo das despesas com Educação Inclusiva.

Em planilha fornecida pela Coordenadoria do Orçamento (CGO) da Secretaria Municipal da Fazenda (SF), contendo as métricas utilizadas para elaboração do demonstrativo em questão, foram identificados os seguintes valores computados em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino:

Quadro 91 - Compensações Tarifárias computadas em despesas com MDE Em R\$ mil

Despesas	Valor Considerado Pela PMSP
23- Ensino Fundamental	31.561
24- Ensino Médio	40.530
25- Ensino Superior	59.193
26- Ensino Profissional Não Integrado ao Ensino Regular	19.822
<b>Total</b>	<b>151.107</b>

Fonte: SF – CGO – Planilha de Métricas

Na apuração do limite mínimo de 25%, a PMSP contabilizou nas despesas com o Ensino Fundamental os valores despendidos com as demais redes de ensino, que não a municipal. A questão é objeto de estudos nos e-TCMs nº 17.608/2019 e nº 9.041/2020, pendente de apreciação pelo Colegiado. A equipe de Auditoria propôs, então, recomendar sejam computados os valores de compensação

tarifária referentes apenas ao Ensino Fundamental da esfera Municipal até o deslinde da questão.

Em relação ao cumprimento do limite mínimo de 31% estabelecido pela LOMSP, os valores computados pela PMSP estão de acordo com as conclusões alcançadas no e-TCM nº 17.608/2019.

#### **4.1.3.3. Apuração do Percentual de Aplicação em MDE**

A equipe de Auditoria elaborou o cálculo com a exclusão dos valores das compensações tarifárias das redes de ensino estadual, federal e particular, alcançando o percentual de 25,12%, constatando o cumprimento do limite mínimo de 25% nas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, estabelecido pelo artigo 212 da CF.

Quadro 92 - Apuração do percentual de aplicação em MDE

Em R\$ mil

Descrição	Valor Apurado pela PMSP	Valor Ajustado
<b>Receita de Impostos</b>	<b>45.428.410</b>	<b>45.428.410</b>
<b>Despesas com MDE</b>	<b>14.156.218</b>	<b>14.156.218</b>
(-) Ajuste nas compensações tarifárias (ensino fundamental)	-	(20.309)
(-) Deduções para fins de limite constitucional	(2.726.259)	(2.726.259)
<b>Despesas para fins de limite</b>	<b>11.429.959</b>	<b>11.409.649</b>
<b>Percentual de aplicação em MDE</b>	<b>25,16%</b>	<b>25,12%</b>

Fonte: Elaboração própria

#### **4.1.4. Controle da Disponibilidade Financeira do FUNDEB**

Ao realizar a conciliação bancária do controle da disponibilidade financeira do FUNDEB, a equipe de Auditoria detectou as seguintes inconsistências.

Quadro 93 - Inconsistências no Controle da Disponibilidade Financeira do Fundeb Em R\$ mil

Controle da Disponibilidade Financeira do FUNDEB	PMSP	Auditoria	Diferença
45- DISPONIBILIDADE FINANCEIRA EM 31.12.19	195.877	194.717	(1.160) a
46- (+) INGRESSO DE RECURSOS ATÉ O BIM.	4.669.730	4.669.730	-
47- (-) PAGAMENTOS EFETUADOS ATÉ O BIM.	4.773.367	4.773.367	-
47.1 Orçamento do Exercício	4.773.367	4.773.367	-
47.2 Restos a Pagar	-	-	-
48- (+) REC. DE APLIC. FIN. DOS REC. ATÉ O BIM.	11.494	11.494	-
49- (=) DISP. FIN. ATÉ O BIM.	103.734	102.574	(1.160)
50- (+) Ajustes	(1.309)	(313)	995 b
52- (=) SALDO FINANCEIRO CONCILIADO	102.425	102.261	(165) c

Fonte: DOCSP publicado 22.01.21, p. 40/41, extratos bancários das contas do Fundeb e planilhas de controle financeiro da SF

a) Disponibilidade Financeira em 31.12.19 – O saldo apresentado pela PMSP difere do cálculo da Auditoria em R\$ 1.159.976. O valor de R\$ 194.716.836,00, calculado pela Auditoria, foi realizado da seguinte forma: saldo em 31.12.19 da conta nº 19.106-X (R\$ 453.377.820,46), com a subtração do saldo líquido entre a transferência de ajuste de dezembro de 2019 do FUNDEB para o Tesouro (R\$ 258.660.984,26), repassado em 14.01.20, conforme extrato bancário. Dessa forma, o valor de R\$ 194.716.836,00 é o saldo efetivo de superavit financeiro do exercício de 2019.

b) Ajustes – R\$ 313.353,00 é o valor a ser devolvido em janeiro de 2021 do FUNDEB à conta do Tesouro, referente a rendimentos de aplicações de recursos originalmente pertencentes ao Tesouro.

c) O saldo apresentado pela PMSP difere do cálculo da Auditoria em R\$ 164.628,00. O saldo calculado pela Auditoria de R\$ 102.260.664 confere com o valor de R\$ 444.705.664,00 encontrado no extrato de aplicação do mês de dezembro, menos os valores a serem repassados ao Tesouro em 2020 (R\$ 342.131.647,00 de ajuste de repasse mensal do mês de dezembro de 2020 e R\$ 313.353,00 de rendimentos de aplicações financeiras de recursos pertencentes ao Tesouro).

#### **4.1.5. Despesas com Educação Inclusiva**

As despesas admitidas com a Educação

Inclusiva estão relacionadas no artigo 3º da Lei nº 13.245/01, com as alterações da Lei Municipal nº 15.963/14. Não foram detectadas inconsistências no cálculo das despesas com Educação Inclusiva.

A equipe de Auditoria observa que 85,42% das despesas consideradas como educação inclusiva referem-se à aposentadoria e pensões dos inativos da Educação.

#### **4.1.6. Alimentação das Informações no SIOPE**

A transmissão dos dados referentes às despesas anuais com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por meio do Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação- SIOPE ocorreu em 18.02.21, contrariando o prazo limite definido na Portaria Interministerial nº 424/16, artigo 22, inciso VIII, 30 de janeiro do exercício subsequente.

A equipe de Auditoria observa que a comprovação da aplicação mínima de recursos na área de Educação por parte do Município depende de certidão emitida pelo TCMSP que comprove que a exigência constitucional foi atendida.

#### **4.2. GASTOS COM SAÚDE**

A Lei Complementar nº 141/12, que regulamenta o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em Ações e Serviços Públicos de Saúde- ASPS e estabelece os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados aos seus respectivos Municípios.

O artigo 70<sup>145</sup> da LC nº 141/12 fixa o percentual mínimo de 15% para os Municípios e o seu artigo 35<sup>146</sup> determina que as receitas correntes e as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde-ASPS serão apuradas e publicadas em demonstrativo próprio, que acompanhará o RREO, a ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre conforme preconiza a LRF.

Quadro 94 – Cálculo do percentual com ASPS

Em R\$ mil

Descrição	Despesas Liquidadas
Total de Despesas com Saúde Apuradas pela Auditoria (Função Saúde + Encargos RPPS)	13.298.061
(-) Despesas com Saúde não computadas para fins da LC 141/12	(3.869.091)
(-) Despesas Excluídas pela Auditoria	(303)
<b>(=) DESPESAS QUE ATENDEM AO DISPOSTO NA LC 141/12 (A)</b>	<b>9.428.667</b>
<b>RECEITA REALIZADA – CÁLCULO AUDITORIA (B)</b>	<b>45.401.462</b>
<b>% DE APLICAÇÃO EM SAÚDE (A) / (B)</b>	<b>20,77%</b>

Fonte: DOC 30.01.21 pág. 52, Sistema de Orçamento e Finanças-SOF e Auditoria.

Os gastos com Saúde no exercício de 2020 correspondem a 20,77% das receitas que compõem a base de cálculo, estando acima do mínimo exigido de 15%.

Apesar de estarem acima do limite constitucional previsto, a equipe de Auditoria aponta que a sua forma de registro contraria a LC nº 141/12, a Lei 13.563/03 e o MDF 10ª Edição, pois não há vinculação de recursos financeiros do FMS.

Foi constatado que percentual aplicado em ASPS apresentou variação entre o publicado (21,79%), e o informado no SIOPS (21,78%), sendo, respectivamente, 1,02% e 1,01% superiores ao percentual apurado pela Auditoria.

Quadro 95 Despesas que compõem o percentual mínimo de aplicação em ASPS Em R\$ mil

TCM	PMSP (RREO)	Siops
9.428.667	9.891.504	9.891.474

Fonte: DOC 30.01.21 pág. 52 / SIOPS em 01.02.21 e SOF.

145 Art. 70 Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o [art. 156](#) e dos recursos de que tratam o [art. 158](#) e a [alínea “b” do inciso I do caput](#) e o [§ 3º do art. 159, todos da Constituição Federal](#).

146 Art. 35. As receitas correntes e as despesas com ações e serviços públicos de saúde serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Executivo, assim como em demonstrativo próprio que acompanhará o relatório de que trata o [§ 3o do art. 165 da Constituição Federal](#).

Quadro 96 - Percentual mínimo apurado em ASPs

TCM	PMSP (RREO)	Siops
20,77%	21,79%	21,78%

Fonte: DOC 30.01.21 págs. 52 / SIOPS em 01.02.21 e SOF.

#### 4.2.1. Demonstrativo da Receita

De acordo com os cálculos da Auditoria, as receitas decorrentes de impostos totalizam R\$ 45.401.462.130,25, não coincidindo com os valores apresentados no RREO e SIOPS, no valor de R\$ 45.400.342.533,70, pelos seguintes motivos:

- O cálculo do RREO e SIOPS não incluiu o valor de R\$ 1.760,67 referente ao IVV (Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos), considerado pela Auditoria conforme artigo 9º da LF 141/2012<sup>147</sup>, visto que o IVV era um imposto municipal já instituído antes da CF vigente.

- Foram identificadas divergências nos valores considerados de Receitas de Transferências Constitucionais Legais em relação aos repasses informados no portal da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, com registros a menor de R\$ 1.117.836,27 referentes aos repasses da cota-parte do IPVA, R\$ 0,51 a maior dos repasses da cota-parte do ICMS e R\$ 0,12 da cota-parte do IPI-Exportação.

#### 4.2.2. Demonstrativo da Despesa

A LC 141/12, artigo 24<sup>148</sup>, dispõe que devem ser computados os recursos liquidados acrescidos, quando se tratar de final de exercício, das despesas inscritas em

147 Art. 9º Est<sup>a</sup> compreendida na base de cálculo dos percentuais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios qualquer compensação financeira proveniente de impostos e transferências constitucionais previstos no § 2º do art. 198 da Constituição Federal, já instituída ou que vier a ser criada, bem como a dívida ativa, a multa e os juros de mora decorrentes dos impostos cobrados diretamente ou por meio de processo administrativo ou judicial. Grifo nosso.

148 I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e II – as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde. Grifo nosso

Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa do Fundo de Saúde.

O cálculo adotado pela PMSP considerou o total de despesas empenhadas identificadas, portanto, incluindo os Restos a Pagar não Processados no total de despesas para efeito do cálculo do mínimo constitucional.

Entretanto, na operacionalização do Fundo Municipal de Saúde (FMS), inexistiu controle de disponibilidade de caixa no encerramento do exercício, impossibilitando o confronto com Restos a Pagar não Processados, razão pela qual foram excluídos pela Auditoria para efeito do cálculo de aplicação do mínimo constitucional.

Em 2020 foi criada dotação específica para despesas referentes à contribuição previdenciária dos servidores da saúde, na atividade 6824 – Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Saúde, passando a ser consideradas no cálculo pela Auditoria.

Além disso, as despesas que não cumpriam requisitos de ASPS identificados em relatórios de auditoria de anos anteriores foram excluídas do cálculo efetuado pela PMSP, restando identificadas neste exercício as seguintes despesas que não atenderam aos requisitos de despesas com ASPS, no total de R\$ 303.167,95 e, portanto, excluídas do cálculo efetuado pela auditoria:

- Despesas com reembolso de IPTU referentes a imóveis locados pela SMS, totalizando R\$ 298.807,95. Por constituir receita do Município, a despesa é anulada com a arrecadação da receita, não caracterizando um dispêndio.

- Despesas no subelemento 41 – Item 01 Coffee Break, totalizando R\$ 4.360,00. Não atendem ao princípio do acesso universal, por se tratar de despesas a clientelas fechadas.

#### **4.2.3. Receitas Adicionais para o Financiamento da**

## **Saúde não Computadas no Cálculo do Mínimo Constitucional**

Além das receitas consideradas para o cálculo do mínimo constitucional, especificadas na LC nº 141/12, o RREO ASPS apresenta os valores das “Demais Receitas Adicionais para Financiamento da Saúde”, que não são consideradas para o cálculo do mínimo constitucional, mas representam parte significativa dos recursos destinados aos gastos com Saúde e se referem principalmente aos repasses Fundo a Fundo realizados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) e o Fundo Estadual de Saúde (FUNDES).

Quanto às transferências provenientes da União, os repasses Fundo a Fundo foram confrontados com os informados no website do Fundo Nacional de Saúde<sup>149</sup>. Além disso, em decorrência da pandemia da “Covid-19”, os repasses realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, relativos à LC 173/20, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (PFEC) foram obtidos no website do Tesouro Nacional, na seção de Transferências a Estados e Municípios<sup>150</sup>.

No que se refere aos repasses realizados pelo Fundo Estadual de Saúde, a informação foi confrontada com os dados do Portal Financeiro do Gestor da Secretaria Estadual de Saúde (SES)<sup>151</sup>.

Das análises realizadas, a equipe de Auditoria constatou que o total das Receitas Adicionais para Financiamento da Saúde apresentado no RREO ASPS está subavaliado em R\$ 55.338.370,54, valor composto por:

a) R\$ 24.416.681,53 reconhecido a menor pela PMSP nos repasses do Fundo Nacional de Saúde.

---

149 <https://portalfns.saude.gov.br/consultas/>

150 <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>

151 <http://www.portalfinanceirodogestor.saude.sp.gov.br/>

b) R\$ 45.412.918,61 reconhecido a maior pela PMSP nos repasses da Secretaria do Tesouro Nacional, onde foram destacadas as seguintes incongruências observadas:

- Não foi incluída pela PMSP no cômputo de transferências referentes à PFEC Inciso I a conta Outras Transferências da União 19 - SUS e SUAS (1.7.1.8.99.1.1.01.17.000.000.11.01.000), no valor de R\$ 88.655.893,29, e houve inclusão da receita Combate ao "COVID-19" (até julho20) (1.7.1.8.04.6.1.02.00.000.000.11.01.000), no valor de R\$ 2.564.159,01, não classificada como PFEC Inciso I nos repasses do FNS.

- Classificação incorreta na Fonte 02 "Transferências Federais" do valor de R\$ 88.726.257,60, referente à conta 1.7.1.8.99.1.1.01.12.000.000.11.01.000 (PFEC Inciso I), quando o correto seria a Fonte 24, específica para controle desses repasses, nos termos da Portaria STN nº 394/20.

- Classificação a maior no valor de R\$ 22.181.785,58 na conta Outras Transferências da União - Covid 19 - Tesouro Municipal (1.7.1.8.99.1.1.01.11.000.000.11.01.000), referente aos recursos do PFEC Inciso II. Entretanto, uma vez que as despesas referentes ao Inciso II não são obrigatoriamente vinculadas à saúde e assistência social, tais recursos não foram considerados no cômputo de Receitas Adicionais para o Financiamento da Saúde pela auditoria.

- Foi considerado pela auditoria o valor total transferido das dotações orçamentárias previstas para pagamento da dívida com a União referida no artigo 1º, §1º, inciso I da LC 173/20, que foi destinado ao FMS, totalizando R\$ 1.085.552.561,02.

c) R\$ 4.869.471,12 reconhecidos a maior pela PMSP nos repasses do Fundo Estadual de Saúde, sendo os valores que constam no Portal Financeiro do Gestor da SES: R\$ 134.061.896,00 referente ao Bloco de Custeio e R\$

7.257.720,00 do Bloco de Investimentos, totalizando R\$ 141.319.616,00.

d) R\$ 81.204.078,74 referentes a outras receitas, incluídas pela auditoria por se tratarem de recursos destinados ao Fundo Municipal de Saúde, registrados no Boletim da Receita, sendo:

- R\$ 83.042,04 referentes a rendimentos de aplicação provenientes de multas relacionadas ao FMS e dos recursos para Combate à "COVID-19";
- R\$ 767.629,84 relativos a doações recebidas pela SMS de pessoas jurídicas com e sem fins lucrativos e pessoas físicas, relacionados ao combate à "COVID-19";
- R\$ 634.164,31 relativos a multas relacionadas à legislação sanitária, contemplando valores de principal, multas e dívida ativa;
- R\$ 24.273.015,31 relativos à devolução de recursos por parte de entidades parceiras e da União;
- R\$ 1.966.225,33 relativos a valores contabilizados de transferências de outras instituições públicas (MP-SP/TJESP);
- R\$ 53.480.001,91 recebidos do TCMSP e CMSP para enfrentamento à pandemia de "COVID-19", sendo R\$ 8.355.000,00 do FETCM, R\$ 38.619.038,73 do FECAM e R\$ 4.869.471,12 da CMSP.

#### **4.2.4. Despesas não computadas no cálculo do mínimo constitucional**

As despesas não computadas no cálculo do mínimo constitucional compreendem essencialmente: (1) despesas não executadas na Fonte 00 nos órgãos AHM e FMS, (2) a totalidade das despesas do HSPM e (3) despesas da AHM e FMS executadas na Fonte 00 que não satisfazem os requisitos para serem consideradas despesas com ASPS.

A integralidade das despesas do HSPM não foi computada no cálculo com ASPS devido à ausência de

controles da parcela de recursos aplicados nos serviços que atendem ao princípio do acesso universal, sendo necessárias as providências de mensuração de tal parcela para a sua inclusão.

A equipe de Auditoria constatou as seguintes inconsistências no quadro de Despesas Não Computadas no Cálculo do Mínimo Constitucional que compõe o RREO ASPS:

- Parte das despesas excluídas do cálculo de gastos com ASPS, totalizando R\$ 11.132.516,33, não foram incluídas no quadro de Despesas Não Computadas no Cálculo do Mínimo Constitucional.
- Os valores empenhados em outras fontes de recurso no HSPM (excluindo Fonte 00 – Tesouro Municipal), totalizando R\$ 9.367.982,30, não foram incluídos no quadro demonstrativo.
- Inclusão manual de R\$ 30.000,00 na planilha de estruturação do RREO ASPS do valor referente às despesas empenhadas na subfunção Vigilância Sanitária - Despesas Correntes.

#### **4.2.5. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS)**

O SIOPS, previsto na LC nº 141/12, Decreto Federal nº 7.827/12 e no Capítulo VIII do Título VII da Portaria de Consolidação MS GM 01/2017, é um sistema que disponibiliza informações sobre despesas em saúde, alimentado pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

De acordo com a Portaria de Consolidação MS GM 01/2017, o prazo de envio dos dados do SIOPS é 30 dias após o encerramento do bimestre e o não cumprimento do prazo poderá acarretar penalidades ao Município, conforme previsto no Decreto Federal nº 7.827/12.

O quadro abaixo demonstra o prazo e as datas de envio das informações do SIOPS pela SMS.

Quadro 97 - Datas de envio dos dados do SIOPS em 2020

Bimestre	Data de envio	Prazo	Entrega com atraso
Primeiro	30.04.20	30.03.20	sim
Segundo	29.05.20	30.05.20	não
Terceiro	Não apresentado	30.07.20	-
Quarto	19.10.20	30.09.20	sim
Quinto	20.01.21	30.11.20	sim
Sexto	01.02.21	30.01.21	sim

Fonte: SMS - Comprovantes SIOPS encaminhados pela SMS

Apenas as informações referentes ao segundo bimestre foram incluídas tempestivamente no SIOPS, todos os demais bimestres foram enviados com atraso, contrariando a Portaria de Consolidação MS GM 01/17, LF 141/12 e LF 101/00.

#### **4.2.6. Situação Contábil do Fundo Municipal de Saúde (FMS)**

O Fundo Municipal de Saúde é elemento constitutivo do SUS e sua implementação está prevista no artigo 14<sup>152</sup> da Lei Complementar nº 141/12. No âmbito do Município de São Paulo, a Lei nº 13.563/03 e o Decreto nº 44.031/03 dispõem sobre o FMS.

A equipe de Auditoria aponta que o Fundo não foi corretamente implementado, contrariando os dispostos e a Lei Complementar nº 101/00 e o MDF 10ª Edição.

---

152 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.

Identificou que a PMSP realiza o controle contábil dos gastos destinados ao FMS como um órgão no sistema SOF (84 – Fundo Municipal de Saúde), que se insere na empresa PMSP. Dessa forma, tanto os controles orçamentários como patrimoniais são realizados na estrutura deste órgão.

Na prática, os recursos que são considerados para identificar as aplicações em ASPS, são aqueles executados na Fonte 00 na PMSP, no órgão 84 – FMS e na AHM. É esta a forma utilizada, inclusive, para apurar as despesas com ASPS que são apresentadas no RREO.

O modelo adotado possui deficiências uma vez que as disponibilidades referentes à Fonte 00-Tesouro Municipal não estão registradas no órgão 84, o que impossibilita a identificação das disponibilidades de recursos do FMS ao final do exercício e prejudica a análise da regularidade dos Restos a Pagar Não Processados, cabendo, nessa circunstância, excluí-los da apuração do mínimo constitucional.

Apesar de haver historicamente despesas acima do mínimo constitucional, o modelo atual pode impossibilitar o controle adequado da execução financeira com ASPS, caso o mínimo não seja atingido, e implica risco na alocação de recursos vinculados à saúde.

Tal forma de controle contábil impossibilita o reconhecimento das receitas destinadas ao FMS na Função Saúde e a correta demonstração no RREO ASPS, além de ser possível que não sejam, de fato, aplicadas na Saúde.

A ausência de contabilização da receita do Fundo e de conta específica para movimentação de seus recursos contraria o artigo 5º, parágrafos 1º e 2º da Lei nº

13.563/03<sup>153</sup>, ensejando necessidade de adequação nesse aspecto. Tal situação tem sido objeto de análise e apontamento em auditorias anteriores e consta como Recomendação nos Relatórios das Contas do Executivo Municipal desde o exercício de 2004.

### 4.3. CRÉDITOS ADICIONAIS

O orçamento anual pode ser alterado por meio de créditos adicionais, entendidos como autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Conforme o artigo 41 da Lei Federal nº 4.320/64<sup>154</sup>, os créditos adicionais são classificados em suplementares, especiais e extraordinários. Os artigos 8º a 13 da Lei nº 17.253/19 (LOA 2020) também dispõem sobre a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares para o exercício de 2020.

O orçamento consolidado do Município de São Paulo para 2020, fixado em R\$ 69,0 bilhões, foi acrescido em R\$ 2,9 bilhões, por conta de créditos adicionais abertos com recursos do superavit financeiro do exercício anterior (R\$ 2,1 bilhões) e do excesso de arrecadação (R\$ 862,8 milhões).

Quadro 98 - Movimentação Orçamentária por Entidade Em R\$ mil

Abertura de Créditos Adicionais								
Entidade	Orçado	Remanejamento dentro da Entidade		Remanejamento entre Entidades		Suplem. Superavit Financeiro	Suplement. Excesso de Arrecadação	Atualizado
		Suplement.	Anulado	Suplement.	Anulado			
PMSp	51.658.161	10.645.797	10.645.797	318.023	380.714	1.701.785	819.371	54.116.626

153 § 1º - Todos os recursos destinados ao Fundo deverão ser contabilizados como receita orçamentária municipal, em rubrica específica do Fundo, a ele alocadas dotações na lei orçamentária, obedecendo sua aplicação às normas gerais de direito financeiro.

§ 2º - As receitas previstas nos incisos deste artigo serão repassadas pela Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, após sua arrecadação, mediante depósito em conta corrente específica da Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde, em percentuais definidos na Lei Orçamentária Anual, de acordo com as disposições constitucionais.

154 I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

IPREM	11.155.097	14.724	14.724	6.436	-	35.900	-	11.197.433
AMLURB	1.045.395	42.178	42.178	12.820	10.313	10.077	-	1.057.979
AHM	1.559.601	117.180	117.180	334.101	192.519	113.356	43.448	1.857.987
FMLU	1.262.068	-	-	10.314	-	61.270	-	1.333.652
CMSP	696.626	13.535	13.535	-	87.000	-	-	609.626
HSPM	443.417	13.463	13.463	25.851	8.000	-	-	461.268
TCMSP	297.367	5.614	5.614	-	40.000	-	-	257.367
SPTuris	218.634	28.726	28.726	10.589	430	16.956	-	245.749
COHAB	157.678	1.685	1.685	9.490	-	46.037	-	213.205
SFMSM	186.100	10.138	10.138	2.915	-	39.402	-	228.417
FTMSP	131.874	-	-	187	3.000	-	-	129.061
FMH	96.807	12.754	12.754	-	9.340	-	-	87.467
SPU	42.079	3.399	3.399	-	-	-	-	42.079
FUNDATE C	30.853	2.415	2.415	590	-	-	-	31.443
FETCMSP	2.992	3	3	-	-	9.077	-	12.069
FECAM	4.692	584	584	-	-	38.035	-	42.727
<b>Total</b>	<b>68.989.441</b>	<b>10.912.195</b>	<b>10.912.195</b>	<b>731.316</b>	<b>731.316</b>	<b>2.071.895</b>	<b>862.819</b>	<b>71.924.155</b>

Fonte: SOF e Relatórios Internos da PMSP (Supom/SF).

Após as atualizações, o orçamento de 2020 alcançou o valor de R\$ 71,9 bilhões. A elevação do orçamento consolidado por meio dos créditos adicionais revelou-se desnecessária na medida em que foi empenhado (R\$ 64,9 bilhões) montante inferior ao valor orçado original (R\$ 69 bilhões).

#### **4.3.1. Limites para Abertura de Créditos Adicionais**

A abertura de créditos adicionais suplementares atendeu ao limite consolidado de 10% previsto na Lei Municipal nº 17.253/19<sup>155</sup>.

Para apuração do limite, foram excluídas as situações especificadas nos artigos 9º e 10<sup>156</sup> da Lei nº

155 Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado, consoante § 7º do art. 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a abrir créditos adicionais suplementares por decreto, devidamente justificados, nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais, até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada no art. 2º desta lei, criando, se necessário, elementos de despesa e fontes de recurso dentro de cada projeto, atividade ou operação especial.

156 Art. 9º Ficam excluídos do limite estabelecido no art. 8º desta lei os créditos adicionais suplementares: I - abertos com recursos da Reserva de Contingência, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei Federal nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980; II - destinados a suprir insuficiências nas dotações referentes ao serviço da dívida pública; III - destinados a suprir insuficiências nas dotações dos Fundos Especiais decorrentes do recebimento de recursos extraordinários; IV - destinados a suprir insuficiências nas dotações de pessoal, autorizada a redistribuição prevista no art. 66, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320, de 1964; V - destinados a suprir

17.253/19:

Quadro 99 – Cumprimento do limite consolidado (previsto no art. 8<sup>a</sup>) do Município Em R\$ mil

Discriminação	Consolidado
Despesa fixada para o exercício (a)	68.989.441
(x) % Limite previsto	10%
<b>(=) Valor limite</b>	<b>6.898.944</b>
Suplementações no período (*)	14.418.905
(-) Exclusões autorizadas nos arts. 9º e 10 da LOA 2020	(13.170.399)
<b>(=) Montante que onerou o limite (b)</b>	<b>1.248.506</b>
<b>Percentual onerado (b/a)</b>	<b>1,81%</b>

Fonte: SOF e Relatórios Internos da PMSP (SUPOM/SF).

(\*) Não inclui suplementações com utilização do superavit financeiro e excesso de arrecadação (não sujeitos ao limite em função do art.11 da LOA para 2020).

A equipe de Auditoria entende que a amplitude das exclusões especificadas nos artigos da Lei retira, na prática, a efetividade do referido limite, situação apontada como oportunidade de melhoria nos Relatórios de Auditoria destinados a avaliar a regularidade do projeto da LOA 2020 (e-TCM 17.780/2019) e do PLOA 2021 (e-TCM 12.815/2020).

Observa que, desconsiderando a totalidade das exclusões autorizadas, o orçamento do Município foi efetivamente alterado (R\$ 14,4 bilhões) em 20,9% da despesa fixada consolidada, acima do limite de 10% indicado na LOA.

#### **4.3.2. Utilização do Superavit Financeiro do Exercício Anterior**

O superavit financeiro (diferença entre ativo e passivo financeiro) é uma das fontes de recursos

---

insuficiências nas dotações das funções Educação, Assistência Social, Saúde, Habitação, Saneamento e Transporte; VI - com remanejamento de recursos entre órgãos da Administração Direta e Indireta; VII - abertos com recursos de operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício; VIII - abertos com recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais ou federais; IX - abertos com recursos provenientes do Orçamento do Estado de São Paulo para cobertura de quaisquer despesas. Parágrafo único. Os recursos destinados ao pagamento do grupo de natureza de despesa de pessoal poderão ser remanejados para outras despesas, desde que, comprovadamente, os eventos que subsidiaram a previsão da despesa de pessoal não se concretizem.

Art. 10. Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada nesta lei, autorizado a remanejar recursos entre despesas de mesmo grupo alocadas em atividades, projetos e operações especiais de um mesmo programa, sem onerar o limite estabelecido no art. 8º desta lei.

disponíveis para a abertura de créditos adicionais no exercício subsequente, conforme estabelecido na Lei Federal nº 4.320/64<sup>157</sup>.

O valor global do superavit financeiro deve ser segregado por fontes de recursos, por força do parágrafo único do artigo 8º e do artigo 50, inciso I da LRF<sup>158</sup>.

Conforme já apontado em exercícios anteriores e na auditoria de Demonstrações e Conformidade Orçamentária e Financeira de 2020 (e-TCM 1698/2021), a estrutura de fontes atualmente adotada pela Prefeitura não possibilita o adequado controle das diversas vinculações específicas de recursos, por não contemplar códigos específicos para cada um dos tipos de vinculação existentes, prejudicando a transparência da gestão financeira da PMSP e a rastreabilidade da utilização dos recursos, em especial para fins de análise do cumprimento do parágrafo único do artigo 8º da LRF.

Diante dessa insuficiência de detalhamento das fontes utilizadas pela PMSP, a abertura de créditos adicionais lastreada em superavit financeiro deve observar as disponibilidades e obrigações no nível mais detalhado possível da vinculação, o que significa o saldo e a obrigação (restos a pagar) atrelados à própria conta ou a um grupo de contas bancárias.

### **4.3.3. Créditos Irregulares**

A equipe de Auditoria verificou que foi utilizado no cálculo do superavit financeiro, o saldo da conta

---

157 Lei Federal 4.320/64, art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

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

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; [...]

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

158 Art. 8º. [...]

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

corrente constante do extrato bancário no final de 2019, quando esse saldo refletia a disponibilidade efetiva. Nos demais casos, em virtude da precariedade na sistemática da arrecadação que não aloca os recursos diretamente em suas fontes específicas, a SUTEM utilizou o saldo extracontábil do relatório gerencial de Defin/Sutem/SF<sup>159</sup>, para apuração do superavit financeiro.

Nesse relatório, durante o ano, são realizados vários ajustes extracontábeis nos saldos de cada conta corrente, sem suporte contábil, com o objetivo de refletir maior fidedignidade aos valores disponíveis para cada fonte. A equipe de Auditoria entende que os valores ajustados fora do sistema SOF, com base em controles gerenciais de Defin/Sutem/SF, estão sujeitos a erros e comprometem a transparência da real disponibilidade em cada fonte de recurso.

Essa sistemática de ajustes nas disponibilidades já foi apontada no e-TCM 001698/2021 e no RAF das contas do Executivo de 2019<sup>160</sup>.

Na memória de cálculo dos superavits financeiros analisados, o saldo do relatório gerencial de Defin/Sutem/SF alterou o valor constante do extrato bancário. Consultada, a SF afirmou que efetua ajustes no saldo de Fundos cujo recurso não havia sido identificado e transferido para a conta bancária mais apropriada.

---

159 Relatório Posição de Conta Corrente por Fonte em 31.12.19.

160 3.7.2. Ajustes Extracontábeis. Em face das deficiências operacionais no processo de alocação dos ingressos de recursos por fontes, já identificadas em outros trabalhos (eTCM nº 02474/2020 e 11320/2020), são efetuados ajustes extracontábeis, com o objetivo de refletir a classificação dos montantes do disponível nas fontes de recursos adequadas.

Tal deficiência decorre da sistemática de arrecadação de recursos vinculados na conta movimento da Prefeitura sem a devida marcação por fontes, que obriga a posterior reclassificação gerencial nas fontes de recursos apropriadas, para apresentação correta no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar (vinculados e não vinculados), que compõe o RGF.

Conforme apontado em trabalhos anteriores, é importante reforçar que o procedimento de arrecadação na conta movimento da Prefeitura de recursos vinculados precisa ser revisto, em conjunto com o aprimoramento das fontes de recursos da Prefeitura, já que favorece erros e dificulta o processo de análise e acompanhamento da posição financeira da Prefeitura e da gestão de seus recursos. Deste modo, os possíveis erros de alocação de recursos entre as fontes se refletem negativamente na fidedignidade das demonstrações contábeis e fiscais da Prefeitura.

A equipe de Auditoria aponta que, diante do controle precário por fontes de recursos do Município, foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 361,1 milhões em desobediência ao artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64, ao indicar a apuração de superavit financeiro por fontes de recursos, sem o adequado suporte documental.

#### **4.3.4. Fragilidades na Apuração do Superavit Financeiro**

A equipe de Auditoria aponta fragilidade no controle do superavit financeiro atrelado à conta bancária de determinada fonte e órgão, diante da carência de informações fornecidas pelas unidades orçamentárias à Sitem/SF. Ademais, como o controle do saldo do superavit financeiro é realizado de forma manual pela SF, é necessário que o processo de abertura de crédito adicional por superavit financeiro consolidado seja automatizado, com uma base de dados integrada, entre as unidades orçamentárias, com detalhamento por fonte de recurso, órgão e conta bancária, para mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro

#### **4.3.5. Utilização do Excesso de Arrecadação**

O excesso de arrecadação é uma das formas disponíveis para a abertura de créditos adicionais. Do total de créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação (R\$ 862,9 milhões), cerca de 93,3% corresponderam a recursos recebidos da União para atender à pandemia do Covid.

A abertura de créditos adicionais com recursos do excesso de arrecadação de 2020 foi realizada de acordo com o artigo 43 da Lei nº 4.320/64<sup>161</sup> c/c o parágrafo único do artigo 8º da LRF.

---

161 Lei Federal 4.320/64, art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

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

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

### 4.3.6. Crédito Adicional Especial

A equipe de Auditoria constatou que a PMSP efetuou abertura de um crédito adicional especial, em conformidade à legislação vigente.

O crédito adicional no valor de R\$ 417,4 milhões, suportado pela Lei nº 17.504, de 12.11.20<sup>162</sup>, foi publicado por meio do Decreto Municipal nº 59.903 em 14.11.20, a fim de atender ao programa Renda Básica Emergencial, cuja dotação era inexistente na LOA 2020.

### 4.4. TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO

O limite percentual do total da despesa do Poder Legislativo do Município de São Paulo é de 3,5% da receita tributária e das transferências<sup>163</sup> realizadas no exercício anterior, conforme dispõe o artigo 29-A da Constituição Federal<sup>164</sup>.

Quadro 100 - Demonstrativo do Cálculo das Despesas do Legislativo Em R\$ mil

Forma de Cálculo			Total
Receita Tributária Consolidada do Município			33.808.211
(+ ) Transferências referidas na CF			8.617.855
<b>= Total de Receita Realizada em 2019 (A)</b>			<b>42.426.066</b>
<b>Limite Constitucional (3,5% x Receita Realizada)</b>			<b>1.484.912</b>
Gastos do Poder Legislativo	CMSP	TCMSP	Total
Total da Despesa Empenhada em 2020 (B)	582.743	256.840	839.583
<b>% Apurado dos gastos (B/A)</b>	<b>1,37%</b>	<b>0,61%</b>	<b>1,98%</b>

Fonte: Relatórios contábeis do SOF.

### O Legislativo realizou despesas no montante

[...] § 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

162 Lei 17.504 (Dispõe sobre a instituição da Renda Básica Emergencial no âmbito do Município de São Paulo, em decorrência da pandemia do Covid-19.); art. 6: Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, mediante decreto, crédito adicional especial para o pagamento do benefício e as despesas administrativas associadas.

163 Previstas no §5º do art.153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal.

164 Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

total de R\$ 839,6 milhões em 2020, correspondente a 1,98% da Receita Tributária e das Transferências realizadas no exercício anterior, obedecendo ao limite estabelecido pela Constituição Federal, R\$ 1,48 bilhão, 3,5%.

#### **4.5. DESPESAS COM PUBLICIDADE**

A Lei Municipal 17.152 de 31.07.19, que aprovou a LDO referente ao orçamento do exercício de 2020, traz o seguinte comando em seu artigo 17, relacionado às despesas com publicidade de interesse do Município:

Artigo 17. As despesas com publicidade de interesse do Município restringir-se-ão aos gastos necessários à divulgação institucional, de investimentos, de serviços públicos, bem como de campanhas de natureza educativa ou preventiva, excluídas as despesas com a publicação de editais e outras publicações legais.

§ 1º Os recursos necessários às despesas referidas no caput deste artigo deverão onerar as seguintes **dotações dos Poderes Executivo e Legislativo**, nos termos do artigo 21 da Lei Federal nº 12.232/2010:

**I - despesas com publicidade institucional;**

**II - publicidade de utilidade pública.**

§ 2º Deverão ser criadas, nas propostas orçamentárias da Secretaria Municipal de Educação e do Fundo Municipal de Saúde, as atividades referidas nos incisos I e II do § 1º deste artigo, com a devida classificação programática, visando à aplicação de seus respectivos recursos vinculados, quando for o caso. (grifos nossos)

Por sua vez, a Lei 17.253/19<sup>165</sup>, que aprovou a LOA vigente para o exercício de 2020, em seu Vol. 03 - Demonstrativos dos Órgãos, prevê o orçamento inicial de R\$ 80,9 milhões para Publicidade Institucional (projeto/atividade 2421) e R\$ 5,0 milhões para Publicação de Utilidade Pública (projeto/atividade 2430).

##### **4.5.1. Último ano de mandato**

A Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020, "adia, em razão da pandemia da "Covid-19", as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos". O novo prazo foi considerado para

---

165 Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2020.

avaliação das restrições relacionadas ao último ano de mandato.

#### **4.5.1.1. Limite de gastos com publicidade institucional**

O artigo 1º, § 3º, inciso VII, da Emenda Constitucional nº 107, versa sobre o limite de gastos com publicidade no último ano de governo. Os técnicos destacam que é a primeira vez que um dispositivo legal estabelece que devem ser considerados os gastos “liquidados” com publicidade para o cálculo do limite.

A partir da interpretação restritiva da Emenda Constitucional nº 107, constatou-se que os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15.08.20 excederam a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem as eleições municipais em R\$ 4,5 milhões.

A seguir, comparação entre o cálculo realizado pela SECOM e o cálculo da Auditoria:

Quadro 101 – Comparação cálculo da média Secom x Auditoria

Em R\$ mil

Ano	Secom	Auditoria
2017	33.921	46.204
2018	59.613	80.592
2019	57.068	57.868
<b>Total</b>	<b>150.602</b>	<b>184.665</b>
<b>Média 3 anos com publicidade (a)</b>	<b>50.201</b>	<b>61.555</b>
<b>2020</b>	42.277	98.262
(-) Campanha Corona Vírus Liquidação até 15.08.20 <sup>166</sup>	32.244	32.244
<b>Valor 2020 (líquido) (b)</b>	<b>10.034</b>	<b>66.019</b>
<b>Valor acima ou (abaixo) da média (b - a)</b>	<b>(40.167)</b>	<b>4.464</b>

Fonte: SEI 6010.2020/0003598-0 doc. 036265084/ Relatório Sistema Orçamentário Financeiro SOF).

Obs.: Registre-se que, caso consideradas as inconsistências do SOF nos valores liquidados em 2020, R\$ 842,8 mil registrados a menor (relativos a valores de campanhas de educação de trânsito, restituição de direitos autorais e erro) o gasto liquidado em 2020 estaria acima da média em R\$ 5,3 milhões.

166 Dedução em conformidade com Sentença emitida pela Justiça Eleitoral 002ª Zona Eleitoral de São Paulo (SP) em 29.06.20 (processo SEI 6010.2020.000.1856-2)

#### **4.5.1.2. Realização de publicidade institucional**

O artigo 1º, § 3º, inciso VIII da Emenda Constitucional trata sobre a realização de publicidade institucional.

VIII – no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia da “Covid-19” e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do artigo 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

No período de 01.07.20 a 29.11.20, data do segundo turno das eleições municipais, fundamentalmente, a campanha veiculada foi referente ao “Coronavírus” nas fases H-Retomada, I-Varetas, J-Portas e K-Médicos.

#### **4.5.2. Caráter educativo, informativo ou de orientação social da publicidade**

As campanhas veiculadas no período de 01.01.20 a 29.11.20 atenderam aos quesitos de caráter educativo, informativo ou de orientação social, assim como, não constaram nomes, símbolos ou imagens que caracterizassem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, tendo como base os seguintes comandos legais: Constituição Federal (artigo 37, § 1º)<sup>167</sup>; Lei Orgânica do Município (LOM, artigo 85)<sup>168</sup>; Lei nº 17.152/19 (LDO, artigo 17)<sup>169</sup>.

---

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

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

168 Art. 85 - A publicidade das atividades, programas, obras, serviços e campanhas da administração pública direta, indireta, fundacional e órgão controlado pelo Poder Municipal, independente da fonte financiadora, deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem propaganda partidária, promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos.

#### **4.5.2.1. Símbolos Oficiais**

A Lei nº 14.166/06<sup>170</sup> determina que os governantes do Município de São Paulo não poderão usar nenhuma logomarca de identificação de sua administração que não seja o brasão oficial da cidade, com a inscrição “Cidade de São Paulo”.

A equipe de Auditoria identificou que todas as campanhas examinadas observaram a legislação municipal.

#### **4.5.2.2. Artistas e Modelos Negros**

A Lei nº 12.353/97<sup>171</sup> estabelece que as agências de publicidade e produtores independentes, quando contratados pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), deverão incluir artistas e modelos negros na idealização e realização de comercial ou anúncio, estendendo-se tal obrigatoriedade aos comerciais e anúncios dos quais a Prefeitura seja patrocinadora.

Nas campanhas examinadas a equipe constatou que o comando legal foi observado.

#### **4.5.3. Publicação dos gastos publicitários - Primeiro semestre de 2020**

---

169 Art.17 As despesas com publicidade de interesse do Município restringir-se-ão aos gastos necessários à divulgação institucional, de investimentos, de serviços públicos, bem como de campanhas de natureza educativa ou preventiva, excluídas as despesas com a publicação de editais e outras publicações legais. [...]

170 Art. 1º Os governantes do Município de São Paulo não poderão usar nenhuma logomarca de identificação de sua administração que não seja o brasão oficial da cidade, com a inscrição “Cidade de São Paulo”

§ 1º Fica expressamente proibido o uso de qualquer logotipo ou logomarca que insinue ou lembre por semelhança o símbolo de partido político.

§ 2º A proibição de que trata este artigo é aplicável à Administração Direta e Indireta de todos os poderes do Município, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Art. 2º A proibição a que se refere o artigo anterior é também aplicável aos veículos oficiais e conveniados, prédios, uniformes, placas de publicidade ou identificação de obras, a qualquer tipo de material, objetos e alimentos doados à população e publicações oficiais.

171 Art. 1º As agências de publicidade e produtores independentes, quando contratados pela Prefeitura do Município de São Paulo, deverão incluir no mínimo 25% de artistas e modelos negros na idealização e realização de comercial ou anúncio.

Parágrafo único. O disposto no "caput" estende-se também aos comerciais e anúncios que tenham a Prefeitura Municipal de São Paulo como patrocinadora.”

Em observância ao artigo 118<sup>172</sup> da Lei Orgânica do Município (LOM), o Poder Executivo publicou no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOCSP) em 28.07.20, com retificação em 29.07.20, os gastos com publicidade do 1º semestre de 2020.

## **5. INFRINGÊNCIAS E PROPOSTAS DE DETERMINAÇÃO DO EXERCÍCIO**

---

172 Art.118. O Poder Executivo publicará e enviará ao Poder Legislativo, no máximo 30 (trinta) dias após o encerramento de cada semestre, relatório completo sobre os gastos publicitários de administração direta e indireta, para fins de averiguação do cumprimento do disposto no parágrafo 1º, do artigo 37, da Constituição da República.

<b>5.1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>
<b>5.2.</b>	<b>ASPECTOS DA GESTÃO</b>
	<b>Gestão Orçamentária</b>
	<b>LDO</b>
	<u>Infringências</u>
<b>5.2.1.</b>	<p>O valor previsto no PLDO 2020 para a Reserva de Contingência, de R\$ 1 milhão, mostra-se insignificante frente ao total de passivos contingentes, de R\$ 6,3 bilhões, constante do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências (subitem 2.1.2.1) (SF).</p> <p>Dispositivo não observado: ⇒ Artigo 5º, inciso III, alínea 'b' da LRF.</p>
<b>5.2.2.</b>	<p>O Anexo de Metas e Prioridades não contemplou as despesas correntes constantes do Programa de Metas Não há correlação demonstrada entre o Anexo de Metas e Prioridades e os 27 programas para despesas correntes e de capital previstos no PPA 2018-2021 Há diferença de R\$ 1,6 bilhão entre os R\$ 2,9 bilhões de investimentos no Anexo de Metas e Prioridades e a despesa com investimentos de R\$ 4,5 bilhões constante no Anexo II do PLDO (subitem 2.1.2.2) (SF).</p> <p>Dispositivo não observado: ⇒ Caput e § 9º 10 do artigo 137 da LOMSP.</p>
<b>5.2.3.</b>	<p>Falta de detalhamento ou justificativa para os seguintes itens do Anexo de Metas Fiscais: Receita Patrimonial; de outras Receitas de Alienação de Bens; Despesas com Pessoal e Encargos; Despesas com Investimentos; Receita Não Primária; e Aumento Permanente de Receita e Novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (subitem 2.1.2.4) (SF).</p> <p>Dispositivo não observado: ⇒ Subitem 02.01.03.03 do MDF 10ª Edição.</p>
	<b>LOA</b>
	<u>Infringências</u>
<b>5.2.4.</b>	<p>Não há justificativas ou memórias de cálculo que embasem, na LOA, a previsão das receitas relativas ao IPTU, Plano Municipal de Desestatização, Cessão de Direitos Creditórios, Transferências de Capital da União, Alienação de CEPACs (subitem 2.1.3.1) (SF).</p> <p>Dispositivo não observado: ⇒ Subitens 02.01.03.03 e 02.01.03.04 do MDF 10ª Edição.</p>
<b>5.2.5.</b>	<p>Havia 59 ações do grupo de investimentos presentes na LOA, no total de R\$ 1,6 bilhão, que não constam do PPA, cabendo esclarecer se tais despesas referiam-se a investimentos com</p>

	<p>duração inferior a um exercício financeiro (subitem 2.1.3.2) (SF) Dispositivo não observado: ⇒ Artigo 5º da LRF.</p>
<b>5.2.6.</b>	<p>Não consta na LOA demonstrativo de medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (subitem 2.1.3.4) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Artigo 8º da LDO e artigo 5º da LRF.</p>
<b>5.2.7.</b>	<p>Tanto a LDO quanto a LOA para 2020 não mencionam a situação de obras inacabadas, importante informação para priorização de projetos inacabados sobre novos para cumprimento da LRF (subitem 2.1.3.5) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Artigo 45 da LRF.</p>
	<b>Execução Orçamentária</b>
	<u>Infringências</u>
<b>5.2.8.</b>	<p>O método utilizado pela PMSP para classificar as despesas relacionadas à "Covid-19" com base na inserção dos termos "Covid-19i" e "Covid-19p" nas Notas de Empenho não permitiu extrair o valor exclusivamente destinado para o combate à pandemia quando se trata de despesa classificada como "Covid-19p" (subitem 2.1.4.3.1) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Subitem 2.8 da Parte I do MCASP 8ª edição.</p>
	<b>Gestão Fiscal</b>
	<u>Infringências</u>
<b>5.2.9.</b>	<p>Quanto aos dados do Município, foi identificada divergência de R\$ 53 milhões na linha de despesas não computadas com "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados", entre o cálculo da Auditoria e os valores publicados no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Consolidado Geral (subitem 2.2.2) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Subitem 04.01.05.01 do MDF 10ª edição.</p>
<b>5.2.10.</b>	<p>O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar não representa de maneira fidedigna os saldos dos recursos por fontes. A linha "Outros Recursos Vinculados", no valor de R\$ 5,4 bilhões, representa 82% do saldo total dos recursos vinculados, o que prejudica a transparência e o cumprimento do artigo 8º da LRF (subitem <b>2.2.3</b>) (SF). Dispositivos não observados: ⇒ Subitem 5.2 da Parte I do MCASP 8ª edição; ⇒ Subitem 04.05.05 do MDF 10ª edição;</p>

	⇒ Parágrafo único do artigo 8º e inciso I do artigo 50 da LRF.
<b>5.2.11.</b>	O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar não apresenta suporte contábil, uma vez que foram realizados diversos ajustes nos saldos, com base em arquivos gerenciais, fora do sistema SOF, conforme Processo SEI nº 6017.2017/0048123-0 (subitem <b>2.2.3</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Subitem 04.05.05.01 3.26 do MDF 10ª edição.
	<b>Gestão Financeira</b>
	<u>Proposta de Determinação</u>
<b>5.2.12.</b>	É necessário que o procedimento de arrecadação na conta movimento da Prefeitura de recursos vinculados seja revisto, em conjunto com a instituição de nova tabela de fontes/destinações de recursos, já que a situação atual favorece erros e dificulta o processo de análise e acompanhamento da posição financeira do Município e da gestão de seus recursos. Os possíveis erros de alocação de recursos entre as fontes se refletem negativamente na fidedignidade das demonstrações contábeis e fiscais (subitem <b>2.3.1.2</b> ) (SF) (Reiteração das Determinações nº 496 e 557 do Diálogo).
<b>5.2.13.</b>	Realizar estudos para rever as condições para o uso dos recursos vinculados (subitem <b>2.3.4</b> ) (SF) (Reiteração da Determinação nº 566 do Diálogo).
	<u>Infringências</u>
<b>5.2.14.</b>	Há divergências entre os saldos contábeis das contas DDR (Disponibilidades por Destinação de Recursos) e os controles financeiros, que totalizaram R\$ 4,7 bilhões (subitem <b>2.3.1.2</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Item 5 da Parte I do MCASP 8ª edição.
<b>5.2.15.</b>	Foi identificado o montante de R\$ 96,0 milhões incorretamente enquadrado como ativo financeiro, o que afeta o cálculo global do superavit financeiro, que constitui fonte de recurso para a abertura de créditos adicionais (subitem <b>2.3.7</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Artigo 105, § 1º da LF nº 4.320/64.
	<b>Gestão de Pessoal</b>
	<u>Proposta de Determinação</u>
<b>5.2.16.</b>	Exigir justificativa fundamentada no interesse público para os procedimentos de cessão de servidor, tanto no pedido inicial quanto nas prorrogações, observando que a cessão tem caráter temporário, conforme prejulgado do TCE/SC nº 423 (subitem <b>2.4.1.5</b> ) (SMG).

<b>5.2.17.</b>	Criar práticas de controle interno efetivas, identificadas e parametrizadas, com implantação de rotinas de controle adequadas à área, segregação de funções e mapeamento dos processos, para minimizar possíveis riscos, conforme DM 59.496/20 (subitem <b>2.4.2.9</b> ) (SMG).
<b>5.2.18.</b>	Aprimorar as rotinas e procedimentos das Secretarias da Fazenda e Gestão a fim de maior integração entre as divisões e/ou departamentos que executam o processamento e a contabilização da folha de pagamento, de forma que as informações necessárias para a contabilização sejam disponibilizadas da forma mais transparente e objetiva (subitem <b>2.4.3.1</b> ) (SMG) (SF).
<b>5.2.19.</b>	Realizar a revisão e aplicação do manual técnico da PMSP na execução orçamentária, a fim de propiciar melhorias no detalhamento da despesa com a intenção de contribuir para o trabalho das Secretarias de Gestão e da Fazenda, além de refletir em maior transparência na demonstração da composição dos gastos com pessoal, conforme item 3.2 Parte Geral do MCASP 8º Edição (subitem <b>2.4.3.2</b> ) (SMG) (SF).
<b>5.2.20.</b>	Suprir deficiência na composição, instrução e organização dos prontuários funcionais. Além de fragilizar o controle dos dados pessoais, a falta de procedimentos e de padrões pode comprometer a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LF nº 13.709/18) no que diz respeito às informações sensíveis dos servidores municipais que constam em seus respectivos prontuários, conforme manual de prontuário da PMSP (subitem <b>2.4.4.4</b> ) (SMG).
<b>5.2.21.</b>	Aperfeiçoar os controles em relação às vagas de cargos em comissão, bem como em relação aos projetos de lei que envolvam movimentação de pessoal, cuja iniciativa cabe ao Executivo municipal, para que sejam dotados de melhor detalhamento acerca das vagas, atribuições do cargo e de sua alocação na estrutura organizacional do Município (subitem <b>2.4.4.2</b> ) (SMG).
<b>5.2.22.</b>	Apurar a responsabilidade administrativa das autoridades envolvidas em vista do desrespeito ao princípio da prévia aprovação em concurso público como forma de ingresso no serviço público, por meio das contratações temporárias e diversas prorrogações na AHM fora dos limites temporais legalmente previstos, e os contratos de prestação de serviço por tempo determinado devem ser considerados nulos, conforme parágrafo 2º, do artigo 37, da CF de 1988 (subitem <b>2.4.5.1</b> ) (AHM).
	<b><u>Infringências</u></b>

<b>5.2.23.</b>	Publicação da LM nº 17.433/20 com dispositivos incompatíveis com a LC nº 173/20, pois implicam em aumento de despesas (subitem <b>2.4.1.1</b> ) (PMSP). Dispositivo não observado: ⇒ Artigo 8º da LC nº 173/20.
<b>5.2.24.</b>	Ausência em prontuários de documentos necessários para o ingresso dos servidores em cargo efetivo, tais como: comprovante de desligamento de cargos anteriores; avaliação da Comissão de Acúmulo de Cargos; declaração de bens; declaração de família (subitem <b>2.4.1.3</b> ) (SMG) (SME) (IPREM). Dispositivos não observados: ⇒ Item 15.5 do Edital do concurso público PEI nº 01/2015, Edital PEIF s/nº de 22.11.2018, LM 8.989/79 e Manual de Normas e Procedimentos de Posse e Início de Exercício em Cargo Efetivo ⇒ DM 14.739/1977, DM 50.833/2009, Leis 11.229/92 e 14.912/09; ⇒ DM nº 59.432/2020 e legislação subsequente; ⇒ Artigo 178, inciso VII, da LM nº 8.989/79.
<b>5.2.25.</b>	Descumprimento de prazos processuais para entrega de relatórios em processos administrativos disciplinares que resultaram em demissão (subitem <b>2.4.1.4</b> ) (PGM). Dispositivo não observado: ⇒ Caput e parágrafo único do artigo 209, e artigo 217 da LM nº 8.989/79, com redação dada pela LM nº 13.519/03; ⇒ Artigo 217 da LM nº 8.989/79, com redação dada pela LM nº 13.519/03.
<b>5.2.26.</b>	Inconsistência nos cálculos realizados na Rubrica Bonificação por Resultados em amostra selecionada aleatoriamente (subitem <b>2.4.2.1</b> ) (SMG). Dispositivo não observado: ⇒ LM 17.224/19 e DM 59.163/19.
<b>5.2.27.</b>	A Gratificação de Função Federativa não tem caráter indenizatório, e, por isso, deve compor a remuneração do servidor, não podendo ser excluída do teto remuneratório (subitem <b>2.4.2.2</b> ) (SMG). Dispositivo não observado: ⇒ LM 17.224/19 e CF/88.
<b>5.2.28.</b>	O cruzamento dos dados efetuado pela auditoria evidenciou a existência de 513 servidores com único vínculo municipal com jornadas inferiores a 30 horas semanais percebendo auxílio refeição (subitem <b>2.4.2.3</b> ) (SMG). Dispositivo legal não observado: ⇒ Artigo 1º da LM 12.858/99.

<b>5.2.29.</b>	O pagamento das horas suplementares anterior à sua efetiva prestação, pelo total de horas convocadas, sendo realizada a conferência e checagem das horas efetivamente trabalhadas apenas nos meses subsequentes é contrário ao que dispõe a legislação, além disso as horas são distribuídas entre os servidores de forma regular e constante, não havendo o caráter de excepcionalidade (subitem <b>2.4.2.4</b> ) (SEME) (SMG). Dispositivos legais não observados: ⇒ Artigo 7º do DM 34.781/94; ⇒ DM 32.327/92.
<b>5.2.30.</b>	Falta de reajuste salarial adequado que não permite a recomposição das perdas salariais dos servidores, nem a preservação do poder de compra, e ofensa ao Princípio Constitucional da Isonomia no funcionalismo municipal, dado que os servidores que não fazem parte do Quadro de Profissionais da Educação vêm sofrendo altas perdas salariais (subitem 2.4.2.5) (PMSP). Dispositivo legal não observado: ⇒ Artigo 37, X da CF/88, artigo 2º LM 13.303/02 e artigos 89 e 92 da LOM.
<b>5.2.31.</b>	Ausência de recolhimento do INSS descontado dos servidores, bem como da parte patronal (subitem 2.4.2.6) (SMG) (SF). Dispositivo legal não observado: ⇒ Artigo 168-A e 337-A do Código Penal.
<b>5.2.32.</b>	O reconhecimento do INSS Patronal referente ao mês de março ocorreu em desacordo com o Princípio da Competência (subitem 2.4.2.6) (SF). Dispositivo legal não observado: ⇒ MCASP 8º edição, Parte Geral, item 2, alínea a.
<b>5.2.33.</b>	Há 554 servidores com acúmulo de férias superior a dois períodos, sem agendamento de férias ou com agendamento insuficiente para descaracterizar essa situação (subitem <b>2.4.2.7</b> ) (SMG). Dispositivo legal não observado: ⇒ Artigo 135 da LM 8.989/79 e caput do artigo 37 da CF/88.
<b>5.2.34.</b>	Informações incompletas e casos em que nenhuma remuneração é informada no site Portal da Transparência, podendo gerar interpretações errôneas sobre os salários do funcionalismo público, além da ausência de informação sobre servidores que estão cedidos a outros órgãos (subitem <b>2.4.2.8</b> ) (SMG). Dispositivo legal não observado: ⇒ Artigo 4º, inc. II da LM 17.273/20.
<b>5.2.35.</b>	A execução orçamentária ocorre dois a três dias depois do

	<p>efetivo pagamento com data retroativa (subitem <b>2.4.3.2</b>) (SMG). Dispositivo legal não observado: ⇒ Artigo 60, da LF 4.320/64.</p>
<b>5.2.36.</b>	<p>Os lançamentos referentes à folha são feitos em uma conta genérica denominada pessoal e encargos sociais, são separados apenas pela fonte e não possuem histórico que os individualize, contendo descrição genérica ou apenas a informação 'empenho gerado automaticamente pela folha de pagamento' (subitem <b>2.4.3.2</b>) (SMG) (SF). Dispositivos legais não observados: ⇒ Interpretação Técnica Geral (ITG) 2000 (R1) /2014, item 6, alíneas d e f, e item 3.2, Parte Geral do MCASP 8º Edição.</p>
<b>5.2.37.</b>	<p>Valores expressivos referentes aos auxílios classificados como outras despesas correntes, acima do percentual recomendado pelo MCASP (subitem <b>2.4.3.2</b>) (SMG) (SF). Dispositivo legal não observado: ⇒ Subitem 3.5.4, Parte IV, MCASP 8º Edição.</p>
<b>5.2.38.</b>	<p>Utilização indevida das contas "Credores por Folha de Pagamento, Caixa e Fornecedores não Parcelados a Pagar", como também, falta de segregação das despesas do mês/ano atual com as despesas do mês/ano anterior (subitem <b>2.4.3.3</b>) (SF). Dispositivo legal não observado: ⇒ Portaria da STN 386/19 - PCASP 2020.</p>
<b>5.2.39.</b>	<p>Ausência de segregação na contabilização das diversas rubricas existentes na folha de pagamento: o desdobramento das contas utilizado pela PMSP carece de melhor detalhamento, além disso, há ausência na segregação das remunerações dos servidores regidos pelo RPPS e RGPS (subitem <b>2.4.3.3</b>) (SF). Dispositivos legais não observados: ⇒ Subitem 3.10 da NBC TSP – Estrutura Conceitual; ⇒ Portaria da STN 386/19 - PCASP 2020.</p>
<b>5.2.40.</b>	<p>Ausência de histórico que caracterize os registros contábeis (subitem <b>2.4.3.3</b>) (SF). Dispositivo legal não observado: ⇒ Interpretação Técnica Geral (ITG) 2000 (R1) /2014, item 6, alíneas d e f.</p>
<b>5.2.41.</b>	<p>Precariedade no processo de informação e de controles internos na contabilização das contas: Auxílios Transporte e Refeição, Férias, 13º salário, Despesas de Exercícios Anteriores e Débito de Servidores Municipais, além da falta de integração entre os sistemas SIGPEC e SOF que gera informações contábeis não confiáveis (subitem <b>2.4.3.3</b>) (SF).</p>

	<p>Dispositivos legais não observados:  ⇒ Subitem 3.10 da NBC TSP – Estrutura Conceitual;  ⇒ Portaria da STN 386/19 - PCASP 2020.</p>
<b>5.2.42.</b>	<p>Há secretarias municipais que contam com um percentual de ocupantes de cargos em comissão acima de 50% do seu quadro de pessoal, o que não se mostra razoável em função do comprometimento do princípio da continuidade do serviço público e da excepcionalidade de tais cargos, que deve se voltar apenas para o exercício de chefia, direção e assessoramento (subitem <b>2.4.4</b>) (PMSP) (SMG).  Dispositivo legal não observado:  ⇒ Artigo 37, inciso II e V, da CF/88.</p>
<b>5.2.43.</b>	<p>Não restou configurada a existência de relação de confiança específica entre o servidor e a autoridade nomeante na ocupação dos cargos em comissão, e verificou-se que as tarefas cotidianas desempenhadas por 90% dos servidores da amostra correspondem a atribuições de cargos efetivos já existentes nos quadros de pessoal da PMSP, aspecto que indica desvio de finalidade no exercício dos cargos em comissão (subitens <b>2.4.4.1</b> e <b>2.4.4.3</b>) (SMG).  Dispositivos legais não observados:  ⇒ Tese de repercussão geral fixada para o Tema 1.010;  ⇒ Artigo 37, inciso V, da CF/88;  ⇒ Artigo 11, inciso I da LF nº 8.429/92.</p>
<b>5.2.44.</b>	<p>As leis municipais que regem os cargos em comissão da PMSP (LM nº 17.068/19 e LM nº 16.974/18) não descrevem suas atribuições de forma clara e objetiva. Ademais, ao tratar sobre as competências, os normativos municipais fazem referência apenas à referência remuneratória, não mencionando as nomenclaturas dos cargos (subitem <b>2.4.4.2</b>) (PMSP) (SMG).  Dispositivos legais não observados:  ⇒ Tese de repercussão geral fixada para o Tema 1.010, artigo 37, inciso V, da CF/88 e LM 8.989/79.</p>
<b>5.2.45.</b>	<p>Ausência de observação dos procedimentos de contratação definidos em lei, nos processos administrativos de 2020, para contratação por tempo determinado de pessoal na SME (subitem <b>2.4.5.1</b>) (SME).  Dispositivo legal não observado:  ⇒ Incisos I, II, III, IV, V e VI do artigo 1º do DM nº 54.851/14.</p>
<b>5.2.46.</b>	<p>Curto espaço de tempo para inscrição dos candidatos nos comunicados da SME infringindo os princípios da razoabilidade e moralidade e prejudicando a ampla concorrência (subitem <b>2.4.5.1</b>) (SME) (SMG).</p>

	Dispositivo legal não observado: ⇒ Caput do artigo 37 e inciso LXXVIII do artigo 5º da CF.
<b>5.2.47.</b>	Foram encontradas diversas irregularidades nos prontuários dos contratados temporários da SME, tais como falta de foto, quitação eleitoral, Atestado de Saúde Ocupacional, antecedentes criminais, PIS/PASEP e Declaração de Inelegibilidade (subitem <b>2.4.5.1</b> ) (SME) (SMG). Dispositivos legais não observados: ⇒ Artigo 3º, parágrafos 1º e 2º, inciso I, do DM nº 53.177/12; ⇒ Artigo 11 da Lei 8.989/79; ⇒ Artigo 88 do DM nº 58.225/18; ⇒ Manual de Prontuário da PMSP.
<b>5.2.48.</b>	A extinta AHM não rescindiu e não prorrogou os contratos de seus médicos desde 2014 (ano da última contratação), e dos demais cargos desde 2013. Portanto, os contratados já excederam o prazo máximo determinado pela legislação para este regime de trabalho e estão sem documento contratual que suporte sua atividade (subitem <b>2.4.5.1</b> ) (SMS). Dispositivo legal não observado: ⇒ Artigo 3º da LM nº 10.793/89.
<b>5.3.</b>	<b>DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS</b>
	<b>Consolidação</b>
	<u>Proposta de Determinação</u>
<b>5.3.1.</b>	Parametrize o sistema SOF para que possam ser realizados lançamentos simultâneos nas transações intragovernamentais (subitens <b>3.1.1</b> e <b>3.1.2</b> ) (SF) (Reiteração da Determinação nº 424 do Diálogo).
	<u>Infringências</u>
<b>5.3.2.</b>	Não exclusão, no Balanço Patrimonial consolidado, de saldos de contas contábeis codificadas com o dígito "2" nos seus 5º níveis, nos montantes de R\$ 1,3 bilhão (ativo), R\$ 661,9 milhões (passivo) e R\$ 2,4 bilhões (patrimônio líquido) Não exclusão, na Demonstração das Variações Patrimoniais consolidada, de saldos de contas contábeis codificadas com o dígito "2" nos seus 5º níveis, nos montantes de R\$ 14,12 bilhões (Variações Patrimoniais Diminutivas – VPD's) e R\$ 14,13 bilhões (Variações Patrimoniais Aumentativas – VPA's). Não exclusão, na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido consolidada, de saldos de contas contábeis codificadas com o dígito "2" nos seus 5º níveis, no montante de R\$ 2,4 bilhões (subitem <b>3.1.1</b> ) (SF). Dispositivos não observados: ⇒ LRF, artigo 50, § 1º;

	⇒ Item 9, "a" e "b" da Parte V do MCASP 8ª ed.
<b>5.3.3.</b>	Desbalanceamento de R\$ 1,8 bilhão na equação fundamental da contabilidade no que tange exclusivamente às operações intragovernamentais (subitem <b>3.1.2</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Subitem 3.2.3 da Parte IV do MCASP 8ª ed.
<b>5.3.4.</b>	Enquadramento incorreto das operações intragovernamentais da dívida ativa, no montante de R\$ 201,7 milhões, e de fornecedores, da ordem de R\$ 15,3 milhões, no 5º nível "1 – Extra-OFSS" das respectivas contas contábeis (subitem <b>3.1.3</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Subitem 3.2.3 da Parte IV do MCASP 8ª ed.
	<b>Notas Explicativas</b>
	<u>Infringências</u>
<b>5.3.5.</b>	Não foram apresentadas informações adicionais em notas explicativas sobre as políticas de gestão do risco financeiro da entidade (subitem <b>3.2.1</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Subitem 8.2 "d" da Parte V da 8ª edição do MCASP.
<b>5.3.6.</b>	Não há detalhamento da execução orçamentária de recursos de exercícios anteriores, não sendo possível saber se foram utilizados em 2020; não foi efetuada a conciliação com os valores dos fluxos de caixa líquidos das atividades operacionais, de investimento e de financiamento, apresentados na Demonstração dos Fluxos de Caixa (subitem <b>3.2.2</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Alíneas "g", "i" e "j" do item 2.3 da Parte V da 8ª edição do MCASP.
<b>5.3.7.</b>	Não foram apresentados os saldos significativos de Caixa e Equivalentes de Caixa que não estejam disponíveis para uso imediato pela entidade econômica em decorrência de restrições legais" (subitem <b>3.2.3</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Subitem 6.3 da Parte V da 8ª edição do MCASP.
	<b>Distorções Relevantes</b>
	<b>Balanco Patrimonial</b>
	<b>Caixa e Equivalentes de Caixa</b>
	<u>Infringências</u>
<b>5.3.8.</b>	O valor de R\$ 21,2 milhões não foi evidenciado nas demonstrações contábeis (extrato maior que contábil e extrato não contabilizado) (subitem <b>3.4.1.2</b> ) (SF). Dispositivo não observado:

	⇒ Subitem 3.10 (representação fidedigna) do NBC TSP EC.
<b>5.3.9.</b>	O montante de R\$ 60,1 milhões reconhecido contabilmente (R\$ 34,9 milhões – saldo contábil maior que extrato e extratos não enviados; R\$ 25,1 milhões – rede bancária arrecadação) não foi suportado por documentação comprobatória adequada (subitens <b>3.4.1.2</b> e <b>3.4.1.3</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Subitens 3.10 (representação fidedigna) e 3.26 (verificabilidade) do NBC TSP EC.
<b>5.3.10.</b>	A conta Caixa continua sendo utilizada de forma transitória, apresentando movimentações que não representam efetiva movimentação de recursos financeiros em espécie, resultando em distorções na movimentação da conta (subitem <b>3.4.1.4</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Subitem 3.5.4 da Parte IV do MCASP 8ª edição e PCASP.
	<b>Dívida Ativa</b>
	<u>Proposta de Determinação</u>
<b>5.3.11.</b>	Formalizar a constituição de um grupo de estudos destinado a propor metodologia para qualificação dos créditos do Município inscritos em dívida ativa de acordo com a sua real expectativa de geração de benefícios econômicos, resultando no reconhecimento contábil apenas da parcela que atenda aos critérios definidos na NBC TSP Estrutura Conceitual, bem como uma nova proposta de ajustes para perdas sobre a referida parcela (subitem <b>3.4.2.6</b> ) (PGM) (SF).
	<u>Infringências</u>
<b>5.3.12.</b>	Superavaliação de R\$ 1,1 bilhão no ativo e em valor não identificado na receita patrimonial em virtude da incidência indevida de acréscimos legais sobre valores da dívida ativa parcelados já recolhidos ou para os quais foi concedido desconto (subitem <b>3.4.2.3</b> ) (SF). Dispositivos não observados: ⇒ Subitem 5.2.4 da Parte III do MCASP 8ª edição; ⇒ Subitens 40 e 41 da NBC TSP 03; ⇒ Subitem 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual.
<b>5.3.13.</b>	Agregação contábil indevida em conta com designação genérica dos créditos da dívida ativa não tributária, no montante de R\$ 14,1 bilhões (subitem <b>3.4.2.4</b> ) (SF). Dispositivos não observados: ⇒ Subitem 3.5.4 “e” da Parte IV do MCASP 8ª edição; ⇒ Item 45 da NBC TSP 11.
<b>5.3.14.</b>	Utilização de codificação incorreta no título (quarto nível) de conta contábil de Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) para

	registro das negações e cancelamentos da dívida ativa no montante de R\$ 5,5 bilhões, não aderente ao padrão nacional definido pela STN (subitem <b>3.4.2.5</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Portaria STN 386/19 (PCASP Federação 2020).
	<b>Fornecedores e Contas a Pagar</b>
	<u>Infringências</u>
<b>5.3.15.</b>	A existência de passivos da ordem de R\$ 595,8 milhões desprovidos de autorização orçamentária caracteriza infringência ao artigo 60 da LF 4.320/64 e culmina na necessidade de recálculo do limite da Dívida Consolidada Líquida, haja vista o disposto na LRF (subitem <b>3.4.4.1</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Artigo 60 da Lei 4.320/64; ⇒ Artigo 37, inciso IV, da LRF.
	<b>Precatórios Judiciais</b>
	<u>Infringências</u>
<b>5.3.16.</b>	O saldo contábil da dívida total de precatórios da PMSP está superavaliado em R\$ 671,1 milhões quando comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP, em infringência às características qualitativa da informação contábil “verificabilidade” e “representação fidedigna” (subitem <b>3.4.5.1</b> ) (PGM). Dispositivos não observados: ⇒ Subitens 3.26 e 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.
<b>5.3.17.</b>	Atualização monetária da dívida total de precatórios realizada sem padronização entre os departamentos da PGM e de forma intempestiva, às características qualitativas da informação contábil “representação fidedigna” e “tempestividade” (subitem <b>3.4.5.1</b> ) (PGM). Dispositivos não observados: ⇒ Subitens 3.10 e 3.19 da NCB TSP Estrutura Conceitual.
	<b>Depósitos Judiciais</b>
	<u>Propostas de Determinação</u>
<b>5.3.18.</b>	Identificar o nível de exposição a riscos financeiros decorrente da utilização de depósitos judiciais, descrevendo-o e quantificando-o no Anexo de Riscos Fiscais da LDO e instituindo a respectiva reserva de contingência em valor suficiente para mitigá-lo (subitem <b>3.4.6.1</b> ) (SF) (PGM) (Reiteração da Determinação nº 500 do Diálogo).

<b>5.3.19.</b>	Em caso de êxito da ação judicial pela Prefeitura, efetuar o registro de dedução da receita orçamentária de capital até o limite da arrecadação (subitem <b>3.4.6.5</b> ) (SF).
<b>5.3.20.</b>	A Procuradoria Geral do Município e a Secretaria da Fazenda devem estabelecer um fluxo de informações no sentido de evitar a contabilização de receita pendente de identificação adequada (subitem <b>3.4.6.5.2</b> ) (SF) (PGM).
	<u>Infringências</u>
<b>5.3.21.</b>	A obrigação total devida pela utilização dos depósitos judiciais administrados pela CEF foi registrada no passivo de forma intempestiva e sem respaldo de documentação de suporte adequada, em infringência ao cumprimento integral das características qualitativas das informações contábeis denominadas "verificabilidade" e "tempestividade" (subitem <b>3.4.6.5.1</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Subitens 3.19 e 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual.
<b>5.3.22.</b>	Registro de receitas a serem identificadas em contas do passivo do Balanço Patrimonial, cujo saldo era de R\$ 350 milhões em 31.12.20, em infringência à característica qualitativa "tempestividade" (subitem <b>3.4.6.5.2</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Subitem 3.19 da NBC TSP Estrutura Conceitual.
	<b>Demonstração das Variações Patrimoniais</b>
	<u>Infringências</u>
<b>5.3.23.</b>	Superavaliação de R\$ 6,4 bilhões na receita patrimonial em razão do uso de Variação Patrimonial Aumentativa (VPA), como contrapartida para a inscrição em dívida ativa, de créditos cujos fatos geradores ocorreram em exercícios anteriores a 2020 (subitem <b>3.5.1</b> ) (SF). Dispositivos não observados: ⇒ Subitens 5.2 da Parte III e 7.5 da Parte V do MCASP 8ª edição; ⇒ Subitem 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual.
<b>5.3.24.</b>	Agregação contábil indevida em conta com designação genérica de Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) Financeira decorrentes de acréscimos da dívida ativa da ordem de R\$ 370,1 milhões classificados como "Outras" (subitem <b>3.5.2</b> ) (SF). Dispositivos não observados: ⇒ Subitem 3.5.4 "e" da Parte IV do MCASP 8ª edição; ⇒ Subitem 45 da NBC TSP 11.

<b>5.3.25.</b>	<p>Houve infringências em outros itens que distorcem a DVP e o resultado patrimonial do exercício, mais especificamente na avaliação do estoque bruto dívida ativa (R\$ 1,1 bilhão); nas atualizações monetárias da dívida de precatórios (R\$ 1,1 bilhão); intempestividade da atualização monetária do Fundo de Reserva (R\$ 2,2 milhões) e dos depósitos judiciais (R\$ 1,5 milhão) mantidos na CEF (subitem <b>3.5.3</b>) (SF).</p> <p>Dispositivo não observado:          ⇒ Subitens 3.10 (representação fidedigna), 3.26 (verificabilidade) e 3.19 (tempestividade) do NBC TSP EC.</p>
<b>Balanco Financeiro</b>	
<u>Infringências</u>	
<b>5.3.26.</b>	<p>Não foi apresentado detalhamento das receitas e das despesas vinculadas à saúde, previdência e assistência social no Balanço Financeiro Consolidado 2020” (subitem <b>3.7.1</b>) (SF).</p> <p>Dispositivo não observado:          ⇒ Subitem 3.2 da Parte V do MCASP 8ª edição.</p>
<b>5.3.27.</b>	<p>Há divergências entre os valores publicados e os saldos contábeis dos depósitos restituíveis e valores vinculados, produzindo distorções nas linhas “Recebimentos Extraorçamentários” e “Pagamentos Extraorçamentários”, o que gerou subavaliação no cálculo do superavit financeiro reproduzido na demonstração em R\$ 3,3 bilhões (montantes líquidos) (subitem <b>3.7.2</b>) (SF).</p> <p>Dispositivo não observado:          ⇒ Subitem 6.2.2 da Parte Geral do MCASP 8ª edição.</p>
<b>5.3.28.</b>	<p>A demonstração apresenta valores inflados nas linhas “Outros Pagamentos Extraorçamentários” e “Outros Recebimentos Extraorçamentários”, infringindo a característica da informação contábil denominada “representação fidedigna” (subitem <b>3.7.3</b>) (SF).</p> <p>Dispositivo não observado:          ⇒ Subitem 6.2.2 da Parte Geral do MCASP 8ª edição.</p>
<b>Demonstração dos Fluxos de Caixa</b>	
<u>Infringências</u>	
<b>5.3.29.</b>	<p>A estrutura da DFC Consolidada de 2020 está inadequada. O saldo final de Caixa e Equivalentes de Caixa do exercício anterior não confere com o saldo inicial de 2020, prejudicando a comparabilidade das demonstrações, em descumprimento à característica qualitativa da informação contábil denominada “comparabilidade” (subitem <b>3.8</b>) (SF).</p> <p>Dispositivos não observados:          ⇒ Subitem 3.21 da NBC TSP Estrutura Conceitual;          ⇒ Item 15 da IPC 08.</p>

<b>5.3.30.</b>	<p>A DFC Consolidada de 2020 evidencia valores inflados nas entradas e nas saídas de recursos, infringindo o cumprimento integral da característica qualitativa da informação contábil denominada “representação fidedigna”. Além disso, os saldos das linhas “Outros Ingressos Operacionais” e “Outros Desembolsos Operacionais” da DFC não estão respaldados por documentação de suporte adequada, infringindo a característica qualitativa da informação contábil “verificabilidade” (subitem <b>3.8.2</b>) (SF).</p> <p>Dispositivo não observado: ⇒ Subitens 3.10 e 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual.</p>
<b>Balanco Orçamentário</b>	
<u>Infringências</u>	
<b>5.3.31.</b>	<p>O montante de R\$ 2,1 bilhões, decorrente da abertura de créditos adicionais oriundos de superavit financeiro de exercício anterior, não teve demonstrada a sua realização, que deveria ser apresentada na coluna “Receita Realizada” da demonstração e detalhada em notas explicativas. Apenas repetiu-se o valor divulgado na coluna anterior, sendo evidenciado nas notas explicativas somente a composição dos créditos adicionais abertos no exercício (subitem <b>3.9</b>) (SF).</p> <p>Dispositivo não observado: ⇒ Subitens 2.5.1 da Parte V e 6.2.2 da Parte Geral do MCASP 8ª edição.</p>
<b>5.3.32.</b>	<p>Divergência de R\$ 840 mil nas despesas de custeio e R\$ 4,9 milhões em investimentos, quando comparados os repasses efetuados pela Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo e os valores contabilizados pela Prefeitura. Além disso, as receitas não foram reconhecidas obedecendo à categoria econômica do repasse (subitem <b>3.9</b>) (SF).</p> <p>Dispositivos não observados: ⇒ Portaria Interministerial STN/SOF 163/01; ⇒ Ementário da Receita de 2020, aprovado pela Portaria STN nº 387/19.</p>
<b>5.3.33.</b>	<p>As obrigações patronais e previdenciárias dos órgãos da PMSP, no total de R\$ 2,5 bilhões, foram empenhadas em um único órgão (Encargos Gerais do Município). Não há dotação específica para tais despesas alocadas no orçamento dos demais órgãos da Prefeitura. Tal situação prejudica a verificação do atendimento aos percentuais mínimos de gastos em Educação e Saúde, estabelecidos na CF/88 (subitem <b>3.9</b>) (SF).</p> <p>Dispositivo não observado: ⇒ Artigo 5º da LF 4.320/64.</p>

	<b>Despesas de Exercícios Anteriores</b>
	<u>Infringências</u>
<b>5.3.34.</b>	Houve despesas realizadas em exercícios anteriores no montante de R\$ 27,2 milhões sem empenho prévio (subitem <b>3.9.2</b> ) (SF, SMT). Dispositivos não observados: ⇒ Artigo 60 da LF nº 4.320/64; ⇒ Inciso II do artigo 50 da LRF.
<b>5.4.</b>	<b>ASPECTOS DE CONFORMIDADE</b>
	<b>Gastos com Educação</b>
	<u>Propostas de Determinação</u>
<b>5.4.1.</b>	Aprimorar os controles sobre a conciliação bancária das disponibilidades financeiras do Fundeb (subitem <b>4.1.4</b> ) (SF) (Reiteração da Determinação nº 505 do Diálogo).
	<u>Infringências</u>
<b>5.4.2.</b>	A PMSP realizou a transmissão, por meio do Siope, dos dados referentes às despesas anuais com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fora do prazo disposto na Portaria Interministerial nº 424/16. (subitem <b>4.1.6</b> ) (SF) Dispositivo não observado: ⇒ Artigo 22, inciso VIII, da Portaria Interministerial nº 424/16.
	<b>Gastos com Saúde</b>
	<u>Infringências</u>
<b>5.4.3.</b>	O Fundo Municipal de Saúde não foi corretamente implementado (subitens <b>4.2</b> e <b>4.2.6</b> ) (SMS, SF). Dispositivos legais não observados: ⇒ Lei Municipal nº 13.563/03; ⇒ Decreto Municipal nº 44.031/03; ⇒ § único do artigo 2º e artigo 14 da LC nº 141/12; ⇒ § único do artigo 8º e inciso I do artigo 50 da LRF; ⇒ MDF 10ª Edição.
<b>5.4.4.</b>	Contabilização, na apuração do mínimo constitucional, de despesas que não atendem aos requisitos para reconhecimento como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) (subitem <b>4.2.2</b> ) (SMS, SF). Dispositivo legal não observado: ⇒ Artigo 2º da LC nº 141/12.
<b>5.4.5.</b>	Classificação na Fonte 02 "Transferências Federais" do valor de R\$ 88.726.257,60, referente a transferências do o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (PFEC), inciso I, em lugar da utilização da fonte específica para esses repasses (Fonte 24) (subitem <b>4.2.3</b> ) (SMS, SF). Dispositivo legal não observado:

	⇒ Portaria STN nº 394/20.
<b>5.4.6.</b>	Cinco dos seis envios bimestrais do Siops foram efetuados com atraso (subitem <b>4.2.5</b> ) (SMS). Dispositivos legais não observados: ⇒ Artigo 456 da Portaria de Consolidação MS/GM nº 1/2017; ⇒ Artigo 39, §1º, I da Lei Complementar nº 141/12.
	<b>Créditos Adicionais</b>
	<u>Proposta de Determinação</u>
<b>5.4.7.</b>	Automatizar o processo de abertura de crédito adicional com uma base de dados integrada entre as unidades orçamentárias, para mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro (subitem <b>4.3.4</b> ) (SF).
	<u>Infringência</u>
<b>5.4.8.</b>	A abertura de créditos adicionais por superavit financeiro, no montante de R\$ 361,1 milhões, ocorreu sem o adequado suporte documental da fonte de recursos utilizada (subitem <b>4.3.3</b> ) (SF). Dispositivo não observado: ⇒ Artigo 43 da LF nº 4.320/64.
	<b>Despesas com Publicidade</b>
	<u>Infringências</u>
<b>5.4.9.</b>	A partir da interpretação restritiva do inciso VII do § 3º do artigo 1º da Emenda Constitucional nº 107, de 02.07.20, constatou-se que os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15.08.20 excederam a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem as eleições municipais em R\$ 4,5 milhões (subitem <b>4.5.1.1</b> ) (Secom/SGM). Dispositivo não observado: ⇒ Inciso VII § 3º do artigo 1º da Emenda Constitucional nº 107, de 02.07.20.

## 6. DETERMINAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Nº da Det.	Acordão	Tema	Órgão	Reiterada desde
<b>Situação: ATENDIDA</b>				
22	15.10.2 - Conciliar o sistema gerencial de cauções (Garantia TPU e Garantia de Licitações e Contratos) com o sistema SOF (item 4.10.1.c) (SF).	Dívida de Curto Prazo	SF	2013
A Origem apresentou as planilhas de conciliação detalhadas, das entradas e saídas das cauções oferecidas como garantia em licitações e contratos e em Termos de Permissão de Uso (TPU's), entre o sistema gerencial e o SOF, referentes ao exercício de 2020. Portanto, entendemos que a determinação				

foi atendida.

330	1 - Adotar as medidas necessárias para que a publicação de todas as informações sobre licitações e contratações seja feita na seção de licitações do Diário Oficial da Cidade e atenda as normas e instruções a esse respeito emitidas pela Secretaria Municipal de Gestão, para compatibilizar o acesso à informação no uso do Sistema PUBNET.	Transparência	CGM	2015
Acompanho o posicionamento da CGM.				

451	5.3.32. Regularizar as divergências mensais entre os pagamentos de precatórios informados pelo TJSP e os valores contabilizados na PMSP. (subitem 3.4.6.1.3) (SF e PGM)	Precatórios Judiciais	SF	2017
No âmbito consolidado, os valores mensais pagos a terceiros gerenciados e publicados pelo Depre/TJSP correspondem aos pagamentos contabilizados. A documentação mensal enviada pela PGM à SF embasou o registro pela Prefeitura das baixas por pagamentos de precatórios a terceiros, cujo montante em 2020 totalizou R\$1,5 bilhão. A determinação foi atendida, pois não foram constatadas irregularidades.				

451	5.3.32. Regularizar as divergências mensais entre os pagamentos de precatórios informados pelo TJSP e os valores contabilizados na PMSP. (subitem 3.4.6.1.3) (SF e PGM)	Precatórios Judiciais	PGM	2017
No âmbito consolidado, os valores mensais pagos a terceiros gerenciados e publicados pelo Depre/TJSP correspondem aos pagamentos contabilizados. A documentação mensal enviada pela PGM à SF embasou o registro pela Prefeitura das baixas por pagamentos de precatórios a terceiros, cujo montante em 2020 totalizou R\$1,5 bilhão. A determinação foi atendida, pois não foram constatadas irregularidades no valor pago.				

502	11.7.20. Rever o artigo 5º da Portaria SF 262/15 de modo a uniformizar o procedimento de classificação dos bens móveis e de material de consumo. (subitem 7.6.3) (SF).	Bens Móveis	SF	2018
Embora o artigo 5º da Portaria SF 262/15 não tenha sido revisto pela SF, o novo Decreto 59.822/2020 informado pela Origem apresenta novos critérios para a classificação como bens patrimoniais móveis, passíveis de controle pelo SBPM. Dessa forma, aumenta-se o detalhamento para a classificação como bens móveis e diminui a discricionariedade por parte das unidades orçamentárias da PMSP na classificação como bem ou como material de consumo. Portanto, a determinação está atendida.				

503	11.7.35. Rever os procedimentos de forma a garantir o devido registro dos passivos com a Sabesp e a correta execução orçamentária dos valores que estão sendo quitados. (subitem 7.8.3.2) (SMG, SF e Sehab).	Fornecedores e Contas a Pagar	SF	2018
Com a implantação do Evento 13 ao final do exercício de 2019, a SF implementou procedimentos para que os novos registros de passivos com a Sabesp sejam feitos de forma apropriada e que sua execução orçamentária esteja correta. Na implementação da ferramenta, a parte relativa aos concessionários já foi colocada em funcionamento no próprio ano de 2019, além de parte do elemento 92.				

503	11.7.35. Rever os procedimentos de forma a garantir o devido registro dos passivos com a Sabesp e a correta execução orçamentária dos valores que estão sendo quitados. (subitem 7.8.3.2) (SMG, SF e Sehab).	Fornecedores e Contas a Pagar	SEHAB	2018
-----	--	-------------------------------	-------	------

Como a determinação refere-se à revisão dos procedimentos, consideramos a determinação atendida. A implantação do Evento 13 ao final do exercício de 2019, estabelece procedimentos para que os novos registros de passivos com a Sabesp sejam feitos de forma apropriada e que sua execução orçamentária esteja correta. Na implementação da ferramenta, a parte relativa às concessionário já foi colocada em funcionamento no próprio ano de 2019, além de parte do elemento 92.

Nº da Det.	Acordão	Tema	Órgão	Reiterada desde
------------	---------	------	-------	-----------------

**Situação: NÃO ATENDIDA**

154	19 - Implantar o sistema informatizado de bens móveis e solucionar as seguintes impropriedades: a. Pendências na conta de Bens Móveis a Incorporar desde 1998 e ausência de registros analíticos que permitam verificar a consistência de seu saldo. b. Morosidade no processamento das incorporações.	Imobilizado	SF	2010
-----	--	-------------	----	------

As tratativas relacionadas à implantação de sistema informatizado para o controle de bens móveis ainda estão em fase de estudos. Deste modo, a determinação permanece como não atendida.

251	5.3.14. Regularizar as pendências das contas bancárias comuns, especiais e de aplicações financeiras (subitem 3.4.1.2.2) (SF)	Caixa e Equivalentes de Caixa	SF	2012
-----	---	-------------------------------	----	------

Embora a origem apresente esclarecimentos quanto às ações tendentes a atender o determinado pela Egrégia Corte e da efetiva redução da quantidade de diferenças, ainda existem pendências nas contas bancárias comuns, especiais e de aplicações financeiras. Sendo assim, entende-se como não atendida a determinação.

252	1.11 - regularize o saldo da conta Débitos de Servidores Municipais;	Créditos de Curto Prazo	SF	2012
-----	--	-------------------------	----	------

Uma vez que a própria Origem corrobora a existência de falhas, que até o presente momento não foram sanadas, permanecendo a movimentação e os saldos da conta Débitos de Servidores sem representar a posição patrimonial fidedigna ao final do exercício de 2020, conclui-se que a determinação não foi atendida.

281	16.5.5 - Demonstrar Ativo e Passivo Financeiros por fonte de recursos para assegurar maior transparência na apuração do superavit/déficit financeiro por fonte de recursos. (subitem 4.9.1) - (Com Destaque do Revisor)	Gestão financeira	SF	2015
-----	---	-------------------	----	------

Uma vez que o Projeto Conta Corrente Contábil (Sistema SOF), o qual viabilizará o controle dos ativos e dos passivos financeiros por fontes de recursos no âmbito da Prefeitura, ainda se encontra em fase de desenvolvimento, concluímos que a determinação não foi atendida.

290	11.7.41. Indicar a probabilidade de perda e estimar o efeito financeiro das ações judiciais que representem maior impacto fiscal para a municipalidade. (subitem 7.11). (SF e PGM)	Dívida de Curto Prazo	PGM	2015
-----	--	-----------------------	-----	------

Não obstante o fato de que a PGM emitiu normativo com os critérios para determinar a possibilidade de perda como "provável", "possível" ou "remota", para as ações judiciais que representem impactos fiscais relevantes para o Município, bem como os respectivos parâmetros de mensuração, a SF e a PGM apenas iniciaram as tratativas para realizar a ação descrita na determinação. Deste modo, concluímos que a determinação ainda não foi atendida.

290	11.7.41. Indicar a probabilidade de perda e estimar o efeito financeiro das ações judiciais que representem maior impacto fiscal para a municipalidade. (subitem 7.11). (SF e PGM)	Dívida de Curto Prazo	SF	2015
-----	--	-----------------------	----	------

Não obstante o fato de que a PGM emitiu normativo com os critérios para determinar a possibilidade de perda como "provável", "possível" ou "remota", para as ações judiciais que representem impactos fiscais relevantes para o Município, bem como os respectivos parâmetros de mensuração, a SF e a PGM apenas iniciaram as tratativas para realizar a ação descrita na determinação. Deste modo, concluímos que a determinação ainda não foi atendida.

304	Propiciar a transparência das despesas realizadas planejando dotações que evidenciem a apropriação dos gastos de acordo com cada modalidade de ensino, tendo em vista a diversificação da atuação municipal e os controles necessários e específicos que envolvem a demonstração dos gastos com Educação. (subitem 7.1.4) - (Com Destaque do Relator)	Educação	SME	2015
-----	---	----------	-----	------

A SME apresentou uma tabela com os gastos de educação, em que as modalidades de ensino são representadas por subfunções. Porém, há registros da utilização de algumas subfunções que não se limitam a uma única etapa de modalidade de ensino, ou que apresentam caráter transversal.

Também relatou a dificuldade de implantação da segregação de tais dados, mencionando a capacidade operacional das unidades orçamentárias.

A Auditoria acompanha o posicionamento da CGM, de que a "determinação não foi atendida, visto não terem sido apresentadas evidências de utilização de dotações que evidenciem a apropriação dos gastos de acordo com cada modalidade de ensino".

304	Propiciar a transparência das despesas realizadas planejando dotações que evidenciem a apropriação dos gastos de acordo com cada modalidade de ensino, tendo em vista a diversificação da atuação municipal e os controles necessários e específicos que envolvem a demonstração dos gastos com Educação. (subitem 7.1.4) - (Com Destaque do Relator)	Educação	SF	2015
-----	---	----------	----	------

A SF apresentou ações orçamentárias não inseridas no orçamento da SME, mas relacionadas a gastos com Educação.

Acompanhamos o posicionamento da CGM, no sentido de que "embora a Unidade apresente informações adicionais de despesas não inseridas no orçamento da SME, e afirme que busca encontrar a melhor solução técnica para segregar os demais gastos, entende-se que a determinação não foi atendida, visto não terem sido apresentadas evidências de utilização de dotações que evidenciem a apropriação dos gastos de acordo com cada modalidade de ensino".

305	Elaborar demonstrativo com memória de cálculo dos rateios e índices de apropriação parcial de despesas com Educação, com detalhamento do código das dotações completas envolvidas, critérios/parâmetros	Educação	SME	2015
-----	---	----------	-----	------

	utilizados, além das justificativas legais, que respaldem números apresentados no Demonstrativo de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.			
--	--	--	--	--

A SME mencionou critérios utilizados para despesas, referenciando os respectivos SEIs, e informou sobre limitações em opinar sobre valores de gastos de outros órgãos apropriados no demonstrativo, sugerindo que a determinação fosse respondida pela SF. Não foi apresentado o demonstrativo com a memória de cálculo. Desta forma, entendemos que a determinação não foi atendida.

305	Elaborar demonstrativo com memória de cálculo dos rateios e índices de apropriação parcial de despesas com Educação, com detalhamento do código das dotações completas envolvidas, critérios/parâmetros utilizados, além das justificativas legais, que respaldem números apresentados no Demonstrativo de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.	Educação	SF	2015
-----	--	----------	----	------

A SF ratificou a execução de estudos e levantamentos na elaboração de memória de cálculo dos rateios e índices de apropriação das despesas de Educação. Mencionou avanços como disponibilização de demonstrativo no suplemento da LOA 2021, e alguns rateios já aplicados, como Compensação Tarifária Estudantil, Despesas com Inativos, Contribuição Patronal e Contrato de Refinanciamento.

Por fim, concluiu que "para os demais rateios a Secretaria da Fazenda, em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação, estuda outros meios para a melhor transparência da apropriação das despesas".

Não foi apresentado o demonstrativo com a memória de cálculo. Desta forma, a auditoria entende que a determinação não foi atendida.

341	20.4.2 - Automatizar o controle da oneração do limite legal dos créditos adicionais no Sistema Orçamentário e Financeiro – SOF. (subitem 4.2.4) (SF)	Créditos Adicionais	SF	2016
-----	--	---------------------	----	------

A automatização do controle da oneração do limite legal dos créditos adicionais no SOF está em andamento, fato confirmado na manifestação da Secretaria da Fazenda. Atualmente esse controle é realizado de forma manual.

362	11.7.16. Regularizar as pendências cadastrais de contribuintes para viabilizar a inscrição de créditos em dívida ativa. (subitem 7.5.3.1 e 7.5.3.3) (SF, PGM e SMSUB)	Dívida Ativa	PGM	2016
-----	---	--------------	-----	------

Segundo as informações disponibilizadas por Fisc/PGM, mais de 1,3 milhão de créditos em montante superior a R\$ 2,5 bilhões permanecem pendentes de inscrição na dívida ativa em decorrência de erros cadastrais ou demais inconsistências, na data de 31.10.20.

372	20.6.39 - Providenciar documentação de suporte para os lançamentos efetuados a título de Baixa de Bens Imóveis, no valor de R\$ 7,1 bilhões (subitem 6.8.1.3) (SF)	Imobilizado	SF	2016
-----	--	-------------	----	------

Concordamos com a Origem acerca das deficiências no controle dos bens imóveis. Entretanto, o estorno de lançamentos de incorporações de bens imóveis, ocorridas em determinado período, sem a devida conciliação dos montantes, e sem a análise detalhada das baixas efetuadas (R\$ 7,1 bilhões), não promove o saneamento da impropriedade verificada. A Origem, apenas, apresenta os lançamentos contábeis extraídos do SOF, sendo que já tínhamos estas informações à época da auditoria referente

ao exercício de 2016 (eTCM 006901/2016). Deste modo, a determinação permanece como não atendida.

375	20.6.47 - Adotar providências quanto à conversão em receita ou baixa contábil de cauções depositadas há mais de 6 anos. (subitem 6.11.1.2.2)	Demais Obrigações a Pagar	SF	2016
-----	--	---------------------------	----	------

Embora a Origem informe a abertura de processo SEI para documentar os procedimentos de regularização contábil das cauções, até o momento não foram apresentadas ações concretas que evidenciem a resolução da impropriedade. Portanto, a determinação permanece como não atendida.

377	20.6.49 - Automatizar a inclusão, no sistema informatizado de Cauções e Garantias de Contratos, dos índices de atualização monetária. (subitem 6.11.1.2.2)	Demais Obrigações a Pagar	SF	2016
-----	--	---------------------------	----	------

Considerando que se encontra pendente a implementação do novo sistema, conclui-se que a determinação não foi atendida.

413	20.19.3 - Integrar e disponibilizar toda a documentação necessária ao processo de aposentadoria no SIGPEC, inclusive certidões utilizadas para fins de averbação de tempo, para permitir que em todas as etapas de análise e homologação se faça uso efetivo desses dados, que devem estar consistentes e de pronto uso para a análise, sem requerer qualquer nova digitação. (subitens 19.3) (SMG)	Gestão de Pessoal	SG	2016
-----	---	-------------------	----	------

Considera-se a determinação não atendida, pois as novas funcionalidades do SIGPEC ainda não foram concluídas, por conseguinte, não implementadas.

415	20.19.5 - Adotar as providências necessárias para que o SIGPEC emita a Certidão de Tempo Comprobatória da Incorporação/Permanência de Benefícios completa, com dados sobre a percepção (início/fim/base de cálculo) das gratificações. (subitens 19.3) (SMG)	Gestão de Pessoal	SG	2016
-----	--	-------------------	----	------

Considera-se a determinação não atendida, pois as novas funcionalidades do SIGPEC ainda não foram concluídas, por conseguinte, não implementadas.

424	5.3.1. Parametrize o sistema SOF para que possam ser realizados lançamentos simultâneos nas transações intragovernamentais. (subitem 3.1.1.1) (SF)	Consolidação	SF	2017
-----	--	--------------	----	------

A crítica sistêmica implementada por Diseo/Decon/Sutem/SF, apesar de útil à consistência das movimentações intra na natureza de informação orçamentária, não inibe eventuais desbalanceamentos patrimoniais tal como o identificado por ocasião dos testes realizados na auditoria da consolidação (eTCM 004475/2021). Há a necessidade de mapeamento das transações intragovernamentais que gerem direitos e obrigações entre as entidades envolvidas nas operações, mitigando os riscos de desbalanceamentos que impossibilitam a exclusão dos saldos codificados no 5º nível "2" das contas da natureza de informação patrimonial do PCASP. Exemplifica-se com a rotina desenvolvida pela Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – Nota Técnica Sunot/CGE 011/2016 – referente aos procedimentos para contabilização das contribuições do plano financeiro ao regime próprio de previdência, na qual, por ocasião do reconhecimento da obrigação, são efetuados lançamentos simultâneos nas UG's envolvidas. Conclui-se que a crítica implementada por Diseo/Decon/Sutem/SF não é capaz de mitigar os riscos de desbalanceamento patrimonial que impossibilita a exclusão de saldos recíprocos por ocasião da consolidação dos balanços.

427	11.5.7. Normatizar o processo de projeção, instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados e benefícios relativos às Renúncias de Receitas. (subitem 5.2.4.2) (SF)	Renúncia de Receitas	SF	2017
-----	---	----------------------	----	------

A Portaria citada por SF normatiza o fluxo de informações concernentes aos projetos de lei que contenham propostas de renúncia de receitas. Porém, não apresenta diretrizes acerca do acompanhamento das renúncias de receitas, controle e avaliação dos resultados e benefícios decorrentes da instituição das renúncias, razão pela qual consideramos a determinação não atendida.

429	11.5.11. Adequar a previsão orçamentária da Despesa com compensações tarifárias do sistema de ônibus. (subitem 5.4.4) (SMT)	Despesa Orçamentária	SMT	2017
-----	---	----------------------	-----	------

A SMT informou que os valores orçamentários foram definidos por SF. Além disso, é importante observar que, no ano de 2020, foram orçados inicialmente R\$ 2.250.000.000,00 para as despesas com compensações tarifárias, mas foram empenhados R\$ 3.315.934.689,18, indicando que houve necessidade de abertura de créditos adicionais para cobrir tais despesas.

Dessa forma, a determinação não está atendida.

445	11.7.28. Implementar o Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis – SBPI. (subitem 7.7.2) (SF)	Bens Imóveis	SF	2017
-----	--	--------------	----	------

Tendo em vista o fato de que o sistema ainda se encontra na fase de desenvolvimento, em razão de atrasos na entrega das funcionalidades contratadas, além do fato de que a Prefeitura está efetuando o reconhecimento dos bens imóveis de forma manual, entendemos que a determinação não foi atendida.

446	19.6.46. Conciliar as divergências entre valores recíprocos, a pagar e a receber, constantes das demonstrações contábeis da PMSP e das empresas municipais. (subitem 6.9.2) (SF)	Fornecedores e Contas a Pagar	SF	2017
-----	--	-------------------------------	----	------

Acompanhamos o posicionamento da CGM.

447	5.3.29. Mensurar o total do passivo oculto do Município e reconhecer na contabilidade os valores dessas obrigações efetivamente devidas. (subitem 3.4.4.2) (SF e SGM)	Fornecedores e Contas a Pagar	SF	2017
-----	---	-------------------------------	----	------

A PMSP começou a registrar as obrigações no passivo em 2019 com as concessionárias e parte do elemento 92 (DEA). Em 2020, a obrigatoriedade foi ampliada para o registro integral do elemento 92, além da conta Doadores do SFMSP. Como o processo ainda não foi finalizado considera-se não atendida a determinação.

447	5.3.29. Mensurar o total do passivo oculto do Município e reconhecer na contabilidade os valores dessas obrigações efetivamente devidas. (subitem 3.4.4.2) (SF e SGM)	Fornecedores e Contas a Pagar	SGM	2017
-----	---	-------------------------------	-----	------

A SGM somente se posicionou a respeito da parte que cabe a si, e não a respeito do total do passivo oculto do município. De acordo com a SF, a PMSP começou a registrar as obrigações no passivo em 2019 com as concessionárias e parte do elemento 92 (DEA). Em 2020, a obrigatoriedade foi ampliada para o registro integral do elemento 92, além da conta Doadores do SFMSP. O processo ainda não foi finalizado, logo, ainda há registros pendentes de lançamento.

449	5.3.33. Regularizar a divergência entre a dívida total de precatórios (regime especial) informada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a registrada pelo Município. (subitens 3.4.6.1.4 e 3.4.6.1.5) (SF e PGM)	Precatórios Judiciais	SF	2017
-----	--	-----------------------	----	------

A dívida total com precatórios contabilizada corresponde ao informado pela PGM, sendo o resultado de baixas e atualizações que as próprias unidades realizam ao longo do ano. O saldo contábil de R\$ 17,9 bilhões referente à dívida total com precatórios da PMSP está superavaliado em R\$ 671,1 milhões quando comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP, em infringência às características qualitativa da informação contábil "verificabilidade" e "representação fidedigna", conforme itens 3.26 e 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

449	5.3.33. Regularizar a divergência entre a dívida total de precatórios (regime especial) informada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a registrada pelo Município. (subitens 3.4.6.1.4 e 3.4.6.1.5) (SF e PGM)	Precatórios Judiciais	PGM	2017
-----	--	-----------------------	-----	------

Conforme manifestação da CGM, a determinação não foi atendida. O valor contabilizado em precatórios corresponde ao informado pela PGM, sendo o resultado de baixas e atualizações que as próprias unidades realizam ao longo do ano. O saldo contábil de R\$ 17,9 bilhões referente à dívida total com precatórios da PMSP em 31.12.20 está superavaliado em R\$ 671,1 milhões quando comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP, em infringência às características qualitativa da informação contábil "verificabilidade" e "representação fidedigna", conforme itens 3.26 e 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

484	19.18.12. Manter nas Unidades de Recursos Humanos o controle da real prestação de horas suplementares dos servidores convocados. (subitem 18.2.1)	Gestão de Pessoal	SG	2017
-----	---	-------------------	----	------

Acompanhamos a manifestação da GCM, considerando a determinação não atendida.

496	5.2.9. Rever a sistemática de registro da arrecadação de forma a proporcionar a alocação direta dos recursos nas fontes corretas no momento da arrecadação. (subitem 2.3.2) (SF) (SGM).	Gestão financeira	SF	2018
-----	---	-------------------	----	------

Há falhas recorrentes na sistemática de arrecadação utilizada pela PMSP, a qual não aloca automaticamente os recursos às suas fontes correspondentes, exigindo ajustes extracontábeis para a correta classificação dos montantes. Os referidos ajustes, além de estarem sujeitos a erros, trazem dificuldades ao processo de rastreamento dos recursos, e acarretam prejuízos à transparência da informação contábil. Até o momento, não foi implementada a sistemática de arrecadação de forma automática. Em face do exposto, concluímos que a determinação não foi atendida.

498	11.7.2. Regularizar os registros contábeis da conta caixa, para os quais não há comprovação de existência do recurso financeiro em extratos bancários, devendo ser regularizados, apurando-se a destinação desses valores e a responsabilidade dos servidores que deram causa às diferenças. (subitem 7.2.2) (SF).	Caixa e Equivalentes de Caixa	SF	2018
-----	--	-------------------------------	----	------

Embora a origem apresente esclarecimentos quanto às ações tendentes a atender o determinado pela Egrégia Corte e da efetiva redução da quantidade de diferenças, ainda existem pendências nas contas bancárias comuns, especiais e de aplicações financeiras. Sendo assim, entende-se como não atendida a determinação.

500	5.2.1. Identificar o nível de exposição a riscos financeiros decorrente da utilização de depósitos judiciais, descrevendo-o e quantificando-o no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, bem como instituindo a respectiva reserva de contingência em valor suficiente para mitigá-lo na próxima LOA. (subitem 2.1.1) (SF).	Depósitos Judiciais	SF	2018
-----	---	---------------------	----	------

Apesar da SF ter se manifestado pelo atendimento da determinação, ainda permanece pendente de regularização, pois a PMSP divulgou na LDO de 2021 informações incompletas para fins de avaliação do risco fiscal. Entende-se necessária a apuração do montante dos processos judiciais que apresentam grande probabilidade de perda para o Município, abrangendo, assim, as ações de valores expressivos e aquelas com objeto de repercussão geral (causas repetitivas).

504	Reavaliar a forma de cálculo das receitas de aplicações financeiras do Fundeb, de forma a refletir o valor correto do exercício de competência.	Educação	SF	2018
-----	---	----------	----	------

A SF limitou-se a informar que o acompanhamento da prestação de contas bimestral é realizado em processo próprio no SEI, e que mantém contato com o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB para sanar dúvidas de interpretação.

Acompanhamos a manifestação da CGM de que a determinação não foi atendida, considerando, ainda, que não foram apresentados os documentos complementares solicitados pelo controle interno.

505	Aprimorar os controles sobre a conciliação bancária das disponibilidades financeiras do Fundeb.	Educação	SF	2018
-----	---	----------	----	------

A SF limitou-se a informar que o acompanhamento da prestação de contas bimestral é realizado em processo próprio, no SEI, e que mantém contato com o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB para sanar dúvidas de interpretação. Acompanhamos a manifestação da CGM de que a determinação não foi atendida, considerando que não foram apresentadas medidas para aprimorar os procedimentos envolvidos na conciliação bancária das disponibilidades financeiras do FUNDEB.

509	11.10.3 Proceder à correção na contabilização da Folha de Pagamentos. (subitem 10.2.1). (SG)	Gestão de Pessoal	SG	2018
-----	--	-------------------	----	------

Acompanhamos a manifestação da GCM, considerando a determinação não atendida.

485	**Apure, a partir das prestações de contas mensais das entidades parceiras, os valores gastos com pessoal no âmbito de todos os contratos de gestão e convênios em vigor nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, excluindo, consoante proposta do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, dessa apuração os recursos provenientes de fundos, v.g. Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - FUMCAD, os quais não entram no cálculo de despesa dessa natureza.**	Contratos de Gestão e Convênios	SMS	2017
-----	--	---------------------------------	-----	------

A SMS informa que o enquadramento no elemento 33503900 seria adequado por não haver contratação direta de mão de obra. Permanece a contabilização dos contratos de gestão e dos convênios sem segregação das despesas com pessoal, o que impede a apuração concomitante do cumprimento do limite de gastos com pessoal estabelecido na LRF. Nos orçamentos de 2020 e 2021 consta somente o elemento de despesa 33503900 - "Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica". Para atendimento da determinação é preciso a inclusão no orçamento do elemento 33503400 - "Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização" e sua efetiva utilização para lançamento das despesas de pessoal que exerce atividade fim do ente público. Determinação não atendida.

485	**Apure, a partir das prestações de contas mensais das entidades parceiras, os valores gastos com pessoal no âmbito de todos os contratos de gestão e convênios em vigor nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, excluindo, consoante proposta do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, dessa apuração os recursos provenientes de fundos, v.g. Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FUMCAD, os quais não entram no cálculo de despesa dessa natureza.**	Contratos de Gestão e Convênios	SME	2017
-----	--	---------------------------------	-----	------

A SME entende que a determinação está em atendimento, considerando a implantação de sistema informatizado de gestão de convênios. Citou desenvolvimento de módulos pela PRODAM e mencionou que está em fase de testes o sistema de apoio à gestão de parcerias. Relatou a previsão de diversas análises quantitativas e qualitativas. Desta forma, a Auditoria considera a determinação ainda não atendida.

485	**Apure, a partir das prestações de contas mensais das entidades parceiras, os valores gastos com pessoal no âmbito de todos os contratos de gestão e convênios em vigor nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, excluindo, consoante proposta do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, dessa apuração os recursos provenientes de fundos, v.g. Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FUMCAD, os quais não entram no cálculo de despesa dessa natureza.**	Contratos de Gestão e Convênios	SMADS	2017
-----	--	---------------------------------	-------	------

De acordo com a informação da SMADS, o Sistema Orçamentário Financeiro não dispõe de funcionalidade que permita obter tal informação do ponto de vista da execução orçamentária. Além disso, a Pasta alega não possuir quadro de recursos humanos que permita extrair manualmente tal informação. Permanece a contabilização de termos de colaboração e convênios sem segregação das despesas com pessoal, o que impede a apuração concomitante do cumprimento do limite de gastos com pessoal estabelecido na LRF. Nos orçamentos de 2020 e 2021 consta somente o elemento de despesa 33503900 - "Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica". Para atendimento da determinação é preciso a inclusão no orçamento do elemento 33503400 - "Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização" e sua efetiva utilização para lançamento das despesas de pessoal que exerce atividade fim do ente público. Determinação não atendida.

368	20.6.32 - Segregar as informações acerca do ônus de sucumbência das condenações judiciais decorrentes de inscrição na dívida ativa. (subitem 6.6.4.c) (SNJ)	Dívida Ativa	PGM	2016
-----	---	--------------	-----	------

Segundo análise procedida no relatório "Acompanhamento de Execução Orçamentária", extraído do SOF, não há atividades que possibilitem identificar as despesas em questão. Também não foram identificados no Anexo I da Portaria SF 244/2015 itens ou subelementos específicos para o registro das despesas com ônus de sucumbência.

444	11.7.27. Promover o detalhamento dos imóveis públicos cadastrados no acervo digital, qualificando o tipo de imóvel e sua destinação. (subitem 7.7.1.2) (SMG)	Bens Imóveis	SEL	2017
-----	--	--------------	-----	------

Uma vez que a SMUL não definiu nem detalhou as ações a serem implementadas para sanar a impropriedade, consideramos a determinação como não atendida.

557	5.2.8. Instituir nova tabela de fontes/destinações de recursos para controle contábil integral, tempestivo e efetivo das diversas disponibilidades geridas pela	Gestão financeira	SF	2019
-----	---	-------------------	----	------

	municipalidade, considerando a exigência descrita no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. (subitem 2.3.1) (SF)			
<p>Embora tenha sido criado processo SEI específico para encaminhamento da questão, ressalte-se que até o momento não foi implementada nova tabela de fontes para efetivação dos controles apropriados ao atendimento do estabelecido no par. Único do artigo 8º da LRF. A atual composição das fontes de recursos utilizada pela Prefeitura ainda não possui amplitude suficiente, de modo a propiciar o controle efetivo das vinculações de recursos, pois não dispõe de código específico para cada um dos tipos de vinculações existentes. A Portaria STN 710/2021, em seu Anexo I, traz a codificação padronizada obrigatória para todos os entes da federação, a partir do exercício de 2023. A nova padronização de fontes amplia de modo significativo o bloco de vinculações em relação à tabela atual da Prefeitura, corroborando com a determinação deste Tribunal. Portanto, segue como não atendida.</p>				
558	5.3.12. A SF deve determinar que as unidades responsáveis pela gestão de convênios e de adiantamentos realize o controle cadastral dos responsáveis pela movimentação de contas bancárias junto às respectivas instituições bancárias, e implante controles objetivando a descontinuidade de representante que não mais possuir competência para consulta ou movimentação dos recursos financeiros da Prefeitura do Município de São Paulo. (subitem 3.4.1.5) (SF)	Caixa e Equivalentes de Caixa	SF	2019
<p>De acordo com o DM 58.030/17, a Secretaria Municipal da Fazenda tem como uma de suas atribuições (inciso III, artigo 2º): arrecadar, administrar e aplicar os recursos públicos. No inciso I do art 40, dentre as atribuições de DEFIN está administrar as disponibilidades financeiras da Administração Pública Municipal Direta, além de exercer outras atribuições compatíveis com sua área de atuação (inciso VII). Tendo isto em vista, é de responsabilidade de DEFIN zelar pela correta movimentação das disponibilidades financeiras do Município, implantando procedimentos que garantam que os recursos sejam movimentados somente por representantes legais autorizados. Uma vez que o decreto não restringe o tipo de disponibilidades que DEFIN deve administrar, presume-se que todas as disponibilidades são de sua responsabilidade. Considera-se, portanto, não atendida a determinação.</p>				
559	5.3.13. Defin/Sutem/SF deve encerrar, junto às instituições financeiras, todas as contas descontinuadas, bem como instituir um procedimento de controle para garantir que não haja movimentação financeira sem o correspondente registro e contabilização no SOF. (subitem 3.4.1.6) (SF)	Caixa e Equivalentes de Caixa	SF	2019
<p>De acordo com o DM 58.030/17, a Secretaria Municipal da Fazenda tem como uma de suas atribuições (inciso III, artigo 2º): arrecadar, administrar e aplicar os recursos públicos. No inciso I do art 40, dentre as atribuições de DEFIN está administrar as disponibilidades financeiras da Administração Pública Municipal Direta, além de exercer outras atribuições compatíveis com sua área de atuação (inciso VII). Tendo isto em vista, é de responsabilidade de DEFIN implantar procedimentos que garantam que as contas bancárias sejam encerradas tão logo seja descontinuado seu uso. O inciso II do artigo 45 aponta como responsabilidade de DECON estabelecer normas e procedimentos para contabilização dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal. Portanto, é de sua responsabilidade implementar procedimentos para garantir que não haja movimentação financeira sem o correspondente registro e contabilização no SOF. Considera-se, portanto, não atendida a determinação.</p>				
560	5.3.23. Regularizar as impropriedades do quadro contábil do sistema SDA no sentido de tornar mais transparente as informações da dívida ativa. (subitem 3.4.3.9.3) (PGM e SF)	Dívida Ativa	SF	2019

As constatações consignadas no relatório de auditoria de 2019 derivam principalmente da sistemática de evidenciação do SDA para os parcelamentos da dívida, também abordada na fiscalização de 2020 (eTCM 015087/2020), especificamente na subquestão 2.2. No trabalho do ano anterior também são apontados aspectos formais e outros de menor impacto que entendemos passíveis de superação, entretanto, por se tratar de uma única determinação para ambos os apontamentos e, dada a gravidade informacional do primeiro, avaliamos que o encaminhamento deve ser mantido.

561	5.3.39. A Procuradoria Geral do Município e a Secretaria da Fazenda devem estabelecer uma ação conjunta de integração dos fluxos de informações no sentido de reduzir o expressivo volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil (BB). (subitem 3.4.7.2) (PGM) (SF)	Depósitos Judiciais	SF	2019
-----	--	---------------------	----	------

Conforme manifestação da CGM, será instituído um grupo de trabalho com a participação da Secretaria da Fazenda para tratar da integração do fluxo das informações dos depósitos judiciais no município. Assim, considera-se não atendida a determinação.

561	5.3.39. A Procuradoria Geral do Município e a Secretaria da Fazenda devem estabelecer uma ação conjunta de integração dos fluxos de informações no sentido de reduzir o expressivo volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil (BB). (subitem 3.4.7.2) (PGM) (SF)	Depósitos Judiciais	PGM	2019
-----	--	---------------------	-----	------

Conforme manifestação da PGM e CGM, será instituído um grupo de trabalho com a participação da SF para tratar da integração do fluxo das informações dos depósitos judiciais no município. Assim, a determinação ainda não foi atendida.

562	5.3.40. A Prefeitura, em conjunto com o Banco do Brasil e Tribunal de Justiça de São Paulo, deve estabelecer um novo procedimento para aperfeiçoar o sistema informatizado de emissão de guias de depósito judicial, de modo que seja obrigatória a identificação do CNPJ do réu, além de mecanismos de controle que limitem o preenchimento de CNPJs irregulares e desassociados, principalmente quando este for órgão público. (subitem 3.4.7.3) (SF) (PGM)	Depósitos Judiciais	SF	2019
-----	---	---------------------	----	------

Conforme manifestação da CGM, a PGM e SF estão em tratativas para a criação de grupo de trabalho intersecretarial. A situação permanece a mesma de 2019.

563	5.3.41. O montante identificado pela Auditoria de, aproximadamente, R\$ 218 milhões, referente à falta de transferência de valores acerca de depósitos judiciais não identificados pelo BB deve ser repassado ao Tesouro Municipal, em cumprimento ao artigo 3º da LC 151/15 e às cláusulas contratuais estabelecidas. (subitem 3.4.7.4) (SF)	Depósitos Judiciais	SF	2019
-----	---	---------------------	----	------

Conforme manifestação da CGM, não foi realizado o repasse ao Tesouro Municipal. Segundo a Secretaria da Fazenda (Sutem), em virtude da queda da taxa de juros e da alta liquidez que se encontrava o Caixa da PMSP, a Prefeitura não pediu o repasse desses valores ao BB porque não compensava financeiramente.

564	5.3.56. A Prefeitura deve rever as renúncias fiscais	Renúncia de	SF	2019
-----	--	-------------	----	------

	reguladas por normas locais, com o objetivo de avaliar a manutenção das condições de sua motivação e dos benefícios pretendidos. (subitem 3.9.2.8) (SF)	Receitas		
A supervisão do status atual das motivações das renúncias de receitas vigentes, bem como o exame do alcance dos benefícios pretendidos, pode ocorrer por meio de acompanhamentos, fiscalizações, e parcerias com outros órgãos da PMSP, de modo a fornecer subsídios aos gestores públicos para a avaliação da continuidade dessas renúncias fiscais, não configurando avaliação de mérito da política pública. Diante do exposto, concluiu-se que a determinação não foi atendida.				
566	5.2.10. Realizar estudos para rever as condições para o uso dos recursos vinculados devido à baixa utilização destes. (subitem 2.3.5.2) (SF)	Gestão financeira	SF	2019
Há saldos de recursos vinculados de volume expressivo sem utilização, que aumentam de forma significativa ano a ano, sem que tenham sido realizados estudos para verificar as condições para utilização dos recursos vinculados. Tal situação gera acúmulo de recursos com restrições na sua aplicação, o que dificulta o financiamento das ações de governo para atendimento das necessidades públicas. Os esclarecimentos trazidos pela SF não comprovam a realização de iniciativas para atendimento à determinação, razão pela qual consideramos a determinação como não atendida.				
568	5.2.17. Aprimorar as rotinas de controle de folha de pagamento através da instituição de manual, contemplando o mapeamento de funções e descrição das atividades. (subitem 2.4.2.7) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SG	2019
Acompanha-se a manifestação da CGM. Dessa forma, determinação não atendida.				
568	5.2.17. Aprimorar as rotinas de controle de folha de pagamento através da instituição de manual, contemplando o mapeamento de funções e descrição das atividades. (subitem 2.4.2.7) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SF	2019
Acompanha-se a manifestação da CGM. Dessa forma, determinação não atendida.				
569	5.2.18. Definir as rotinas e procedimentos entre as unidades das Secretarias da Fazenda e de Gestão que executam o processamento e a contabilização da folha de pagamento, para padronização, transparência e otimização de relatórios, de forma a possibilitar o suporte documental necessário para ratificar e/ou conciliar as informações contábeis. (subitem 2.4.3.1) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SF	2019
Acompanha-se a manifestação da CGM. Dessa forma, determinação não atendida.				
569	5.2.18. Definir as rotinas e procedimentos entre as unidades das Secretarias da Fazenda e de Gestão que executam o processamento e a contabilização da folha de pagamento, para padronização, transparência e otimização de relatórios, de forma a possibilitar o suporte documental necessário para ratificar e/ou conciliar as informações contábeis. (subitem 2.4.3.1) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SG	2019
Acompanha-se a manifestação da CGM. Dessa forma, determinação não atendida.				

570	5.2.19. Realizar mapeamento de processos no que diz respeito à contabilização e o pagamento da folha da PMSP, a fim de, entre outras coisas, identificar gargalos, padronizar procedimentos e permitir a integração e o fluxo adequado de informações entre SG e SF. (subitem 2.4.3.1) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SF	2019
-----	--	-------------------	----	------

Acompanha-se a manifestação da CGM. Dessa forma, determinação não atendida.

570	5.2.19. Realizar mapeamento de processos no que diz respeito à contabilização e o pagamento da folha da PMSP, a fim de, entre outras coisas, identificar gargalos, padronizar procedimentos e permitir a integração e o fluxo adequado de informações entre SG e SF. (subitem 2.4.3.1) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SG	2019
-----	--	-------------------	----	------

Acompanha-se a manifestação da CGM. Dessa forma, determinação não atendida.

571	5.2.20. Aplicar a Tabela de itens da despesa, anexo I da Portaria SF nº 244/2015 na execução orçamentária, garantindo maior transparência na demonstração da composição dos gastos com pessoal. (subitem 2.4.3.2) (SF)	Gestão de Pessoal	SF	2019
-----	--	-------------------	----	------

Acompanha-se a manifestação da CGM. Dessa forma, determinação não atendida.

572	5.2.21. Individualizar as contas referentes aos auxílios (transporte, refeição e alimentação), pois os valores são muito relevantes (altos) para serem classificados como 'outras despesas correntes', de forma a demonstrar claramente do que se trata, e possibilitar melhor conciliação, bem como a padronização dos históricos. (subitem 2.4.3.2.2) (SF)	Gestão de Pessoal	SF	2019
-----	--	-------------------	----	------

Acompanha-se a manifestação da CGM. Dessa forma, determinação não atendida.

573	5.2.22. Elaborar relatórios de folha de pagamento separando os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, bem como os diferenciem por tipo de regime previdenciário (RPPS/RGPS). (subitem 2.4.3.3) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SF	2019
-----	--	-------------------	----	------

Acompanha-se a manifestação da CGM. Dessa forma, determinação não atendida.

573	5.2.22. Elaborar relatórios de folha de pagamento separando os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, bem como os diferenciem por tipo de regime previdenciário (RPPS/RGPS). (subitem 2.4.3.3) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SG	2019
-----	--	-------------------	----	------

Acompanha-se a manifestação da CGM. Dessa forma, determinação não atendida.

574	5.2.14. Atentar para que os procedimentos de cessão de servidor sejam instruídos pelas normas de regência.	Gestão de Pessoal	SG	2019
-----	--	-------------------	----	------

	(subitem 2.4.1.3) (SG)			
Acompanha-se a manifestação da CGM. Dessa forma, determinação não atendida.				
575	5.4.6. Apurar os responsáveis pela aplicação de recursos transferidos pelo Governo Federal, no período de 04.08.14 a 25.08.14 e 14.09.15 a 18.09.15 do programa "2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)/ 8761- Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192", em finalidade diversa do pactuado e promover, se for o caso, o ressarcimento de eventual prejuízo causado aos cofres municipais, em razão da devolução de R\$ 2,6 milhões ao Fundo Nacional de Saúde. (SMS)	Saúde	SMS	2019
A SMS entende que não houve prejuízo ao erário municipal, visto que os recursos devolvidos ao MS foram utilizados, à época, na aquisição de serviços e materiais para manutenção do Programa SAMU, que, se não tivessem sido adquiridos com esses recursos seriam realizados com recursos do Tesouro Municipal. Entretanto, a justificativa não afasta o ônus causado ao Tesouro Municipal, uma vez que tais despesas seriam originalmente custeadas com recursos federais, se não fosse constatado pela CGU que os veículos e unidades de suporte básico em operação se encontravam em quantidade inferior à custeada pelo MS. Uma vez que não houve apuração de reponsabilidade pela ineficiência administrativa, a determinação não foi atendida.				
560	5.3.23. Regularizar as impropriedades do quadro contábil do sistema SDA no sentido de tornar mais transparente as informações da dívida ativa. (subitem 3.4.3.9.3) (PGM e SF)	Dívida Ativa	PGM	2019
As constatações consignadas no relatório de auditoria de 2019 derivam principalmente da sistemática de evidenciação do SDA para os parcelamentos da dívida, também abordada na fiscalização de 2020 (eTCM 015087/2020), especificamente na subquestão 2.2. No trabalho do ano anterior também são apontados aspectos formais e outros de menor impacto que entendemos passíveis de superação, entretanto, por se tratar de uma única determinação para ambos os apontamentos e, dada a gravidade informacional do primeiro, avaliamos que o encaminhamento deve ser mantido.				
562	5.3.40. A Prefeitura, em conjunto com o Banco do Brasil e Tribunal de Justiça de São Paulo, deve estabelecer um novo procedimento para aperfeiçoar o sistema informatizado de emissão de guias de depósito judicial, de modo que seja obrigatória a identificação do CNPJ do réu, além de mecanismos de controle que limitem o preenchimento de CNPJs irregulares e desassociados, principalmente quando este for órgão público. (subitem 3.4.7.3) (SF) (PGM)	Depósitos Judiciais	PGM	2019
Conforme manifestação da CGM, será instituído grupo de trabalho. Dessa forma, não foi atendida a determinação.				
576	Na apreciação das Contas do Executivo do exercício 2020, os acompanhamentos realizados nos processos que servem de elementos para a construção do Relatório de Fiscalização sejam encaminhados até 31 de março de 2021 ao Gabinete do Relator, possibilitando a manifestação das Pastas em tempo hábil para a inserção das conclusões dos técnicos daquela	Controle externo e prestação de contas	TCMSP	2019

	Subsecretaria no RAF 2021.			
<p>Todos os processos foram encaminhados ao Gabinete do Conselheiro Relator tempestivamente, com exceção dos 4475/2021 (Consolidação) e 10722/2020 (Créditos adicionais). Isso decorreu em virtude da antecipação de feriados decorrente do enfrentamento à pandemia da Covid-19, o que impediu a finalização dos dois relatórios. Assim, de comum acordo, esses dois processos foram encaminhados após a data de 31 de março. Esse motivo de força maior impediu que a determinação fosse plenamente atendida.</p>				

<b>Nº da Det.</b>	<b>Acordão</b>	<b>Tema</b>	<b>Órgão</b>	<b>Reitera da desde</b>
<b>Situação: PREJUDICADA</b>				
288	Estabelecer uma ação conjunta no sentido de regularizar a quitação parcial das multas de trânsito inscritas em Dívida Ativa e pagas no licenciamento eletrônico. (subitem 7.5.3.2) (SMT e PGM)	Dívida Ativa	PGM	2015
<p>Em 12.11.20 foi encaminhada requisição de auditoria a Fisc/PGM solicitando a quantidade, composição e valor da dívida ativa não baixada no SDA em razão de pagamentos parcialmente realizados no Detran. Os dados foram disponibilizados em 11.01.21. No arquivo disponibilizado por Fisc/PGM, consta informação da existência de 792.386 inscrições em dívida ativa não baixadas no SDA em razão de pagamentos parciais realizados no Detran. O montante destes créditos é de R\$ 73.629.971,44. Assim, constata-se que persiste o problema da quitação parcial das multas de trânsito inscritas em Dívida Ativa e pagas no licenciamento eletrônico. No sistema Diálogo, consta manifestação prolatada pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte (SMT) acerca da impossibilidade de atendimento da determinação, tendo sido anexado expediente extraído do Processo SEI 6020/2020-011380-2.</p> <p>No referido expediente são listadas as razões impeditivas para a resolução do problema por meio de uma ação conjunta com o Detran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- o Sistema de Licenciamento Eletrônico, sistema de responsabilidade da FEBRABAN, tem abrangência nacional. Assim, a pretensão da PMSP envolve uma customização específica para o Município de São Paulo, já que praticamente nenhum outro município utiliza a Dívida Ativa para cobrança de multas de Trânsito;</li> <li>- as multas de trânsito passaram a ser corrigidas monetariamente a partir de 01.11.16, por força do artigo 319-A que foi acrescido ao CTB através da Lei 13.281/16. Porém, mesmo sendo adotados os mesmos índices de correção na Dívida Ativa, ainda seria necessário incluir os encargos advocatícios que não compõem os valores constantes no Sistema de Licenciamento Eletrônico;</li> <li>- as multas de trânsito lavradas até o dia 31.10.16 não eram corrigidas monetariamente o que faz com que essas multas sempre tenham valores diferentes na base do Sistema de Multas – APAIT e do Sistema de Dívida Ativa;</li> <li>- a multa aplicada a veículos de outros Estados pode ser quitada no DETRAN de registro do veículo. Assim, os valores precisam ser iguais na Base do Órgão autuador (DSV-APAIT), na Base do DETRAN de registro do veículo, na Base do RENAINF (DENATRAN) e na Base da Dívida Ativa, se o débito já estiver inscrito.</li> </ul> <p>A Secretaria conclui informando que não basta entendimentos com o Detran para a solução do problema, sendo necessário também tratativas com sistemas de competência federal.</p> <p>Os argumentos inseridos no Diálogo evidenciam a tentativa da PMSP na resolução da problemática de forma articulada com outros atores de diferentes esferas federativas, mas de custo e inviabilidade significativos. Assim, verifica-se que a cobrança dos valores residuais, pendentes de pagamento por</p>				

ocasião do licenciamento, seja por protestos ou execuções fiscais, revela-se como ação alternativa.

288	Estabelecer uma ação conjunta no sentido de regularizar a quitação parcial das multas de trânsito inscritas em Dívida Ativa e pagas no licenciamento eletrônico. (subitem 7.5.3.2) (SMT e PGM)	Dívida Ativa	SMT	2015
-----	--	--------------	-----	------

Em 12.11.20 foi encaminhada requisição de auditoria a Fisc/PGM solicitando a quantidade, composição e valor da dívida ativa não baixada no SDA em razão de pagamentos parcialmente realizados no Detran. Os dados foram disponibilizados em 11.01.21. No arquivo disponibilizado por Fisc/PGM, consta informação da existência de 792.386 inscrições em dívida ativa não baixadas no SDA em razão de pagamentos parciais realizados no Detran. O montante destes créditos é de R\$ 73.629.971,44. Assim, constata-se que persiste o problema da quitação parcial das multas de trânsito inscritas em Dívida Ativa e pagas no licenciamento eletrônico. No sistema Diálogo, consta manifestação prolatada pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte (SMT) acerca da impossibilidade de atendimento da determinação, tendo sido anexado expediente extraído do Processo SEI 6020/2020-011380-2.

No referido expediente são listadas as razões impeditivas para a resolução do problema por meio de uma ação conjunta com o Detran:

- o Sistema de Licenciamento Eletrônico, sistema de responsabilidade da FEBRABAN, tem abrangência nacional. Assim, a pretensão da PMSP envolve uma customização específica para o Município de São Paulo, já que praticamente nenhum outro município utiliza a Dívida Ativa para cobrança de multas de Trânsito;
- as multas de trânsito passaram a ser corrigidas monetariamente a partir de 01.11.16, por força do artigo 319-A que foi acrescentado ao CTB através da Lei 13.281/16. Porém, mesmo sendo adotados os mesmos índices de correção na Dívida Ativa, ainda seria necessário incluir os encargos advocatícios que não compõem os valores constantes no Sistema de Licenciamento Eletrônico;
- as multas de trânsito lavradas até o dia 31.10.16 não eram corrigidas monetariamente o que faz com que essas multas sempre tenham valores diferentes na base do Sistema de Multas – APAIT e do Sistema de Dívida Ativa;
- a multa aplicada a veículos de outros Estados pode ser quitada no DETRAN de registro do veículo. Assim, os valores precisam ser iguais na Base do Órgão autuador (DSV-APAIT), na Base do DETRAN de registro do veículo, na Base do RENAINF (DENATRAN) e na Base da Dívida Ativa, se o débito já estiver inscrito.

A Secretaria conclui informando que não basta entendimentos com o Detran para a solução do problema, sendo necessário também tratativas com sistemas de competência federal.

Os argumentos inseridos no Diálogo evidenciam a tentativa da PMSP na resolução da problemática de forma articulada com outros atores de diferentes esferas federativas, mas de custo e inviabilidade significativos. Assim, verifica-se que a cobrança dos valores residuais, pendentes de pagamento por ocasião do licenciamento, seja por protestos ou execuções fiscais, revela-se como ação alternativa.

368	20.6.32 - Segregar as informações acerca do ônus de sucumbência das condenações judiciais decorrentes de inscrição na dívida ativa. (subitem 6.6.4.c) (SNJ)	Dívida Ativa	SMJ	2016
-----	---	--------------	-----	------

Segundo análise procedida no relatório "Acompanhamento de Execução Orçamentária", extraído do SOF, não há atividades que possibilitem identificar as despesas em questão. Também não foram identificados no Anexo I da Portaria SF 244/2015 itens ou subelementos específicos para o registro das despesas com ônus de sucumbência. Ressalta-se que o direcionamento à SMJ decorre da organização estrutural do Poder Executivo à época da realização da auditoria. Na ocasião, a PGM estava vinculada à referida Pasta.

427	11.5.7. Normatizar o processo de projeção, instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados e benefícios relativos às Renúncias de Receitas. (subitem 5.2.4.2) (SF)	Renúncia de Receitas	CCIVIL	2017
-----	---	----------------------	--------	------

Acompanhamos o posicionamento da CGM.

439	5.3.24. Utilizar sistema informatizado adequado para controle da dívida ativa, de forma a possibilitar melhor gerenciamento dos créditos a receber (subitem 3.4.3.3) (SMJ e PGM)	Dívida Ativa	SMJ	2017
-----	--	--------------	-----	------

As principais questões observadas no relatório de auditoria de 2017 acerca do SDA foram: dificuldade e alto custo de manutenção do modelo então utilizado, a dependência junto a analistas específicos da Prodam, problemas nas interações com outros sistemas, dificuldade no processamento das rotinas de porte, vinculação à Prodam para extração de dados, interface não amigável, custos elevados para desenvolvimento de novas funcionalidades, entre outros.

No dia 05.02.21 foi mantido contato por meio da ferramenta WhatsApp com o analista da Prodam responsável pelo suporte do SDA, sendo relatadas diversas melhorias que impactaram positivamente a performance de arrecadação da dívida ativa em 2020. Ademais, tendo em vista a previsão de trabalho específico do TCMSP sobre o SDA aliado ao fato das auditorias anuais da dívida ativa terem cunho essencialmente contábil e, ainda, o generalismo da determinação formulada, que não elenca de fato os problemas relacionados ao sistema informatizado utilizado para controle da dívida ativa, opinamos por prejudicar a determinação em exame.

439	5.3.24. Utilizar sistema informatizado adequado para controle da dívida ativa, de forma a possibilitar melhor gerenciamento dos créditos a receber (subitem 3.4.3.3) (SMJ e PGM)	Dívida Ativa	PGM	2017
-----	--	--------------	-----	------

As principais questões observadas no relatório de auditoria de 2017 acerca do SDA foram: dificuldade e alto custo de manutenção do modelo então utilizado, a dependência junto a analistas específicos da Prodam, problemas nas interações com outros sistemas, dificuldade no processamento das rotinas de porte, vinculação à Prodam para extração de dados, interface não amigável, custos elevados para desenvolvimento de novas funcionalidades, entre outros.

No dia 05.02.21 foi mantido contato por meio da ferramenta WhatsApp com o analista da Prodam responsável pelo suporte do SDA, sendo relatadas diversas melhorias que impactaram positivamente a performance de arrecadação da dívida ativa em 2020. Ademais, tendo em vista a previsão de trabalho específico do TCMSP sobre o SDA aliado ao fato das auditorias anuais da dívida ativa terem cunho essencialmente contábil e, ainda, o generalismo da determinação formulada, que não elenca de fato os problemas relacionados ao sistema informatizado utilizado para controle da dívida ativa, opinamos por prejudicar a determinação em exame.

565	5.3.62. A Casa Civil deverá atentar para a necessidade de estudos de impacto orçamentário e financeiro antes da aprovação das propostas que envolvam incentivos ou benefícios tributários, em observância aos dispositivos da LRF (subitem 3.9.2.6) (Casa Civil)	Renúncia de Receitas	CCIVIL	2019
-----	--	----------------------	--------	------

A Casa Civil informa não ser de sua competência promover as ações necessárias, no sentido de implementar estudos de impacto orçamentário e financeiro antes da aprovação das propostas que contemplem renúncias de receitas. A Portaria SF nº 97 de 2020 atribuiu à SF e à SUREM a responsabilidade de avaliar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita, abrangendo tanto os projetos de lei encaminhados pela CMSP ao Executivo quanto aqueles propostos pelo Executivo. De todo modo, o conteúdo da Determinação nº 427 contempla o teor da presente

determinação, de forma que concluímos que esta deve ser considerada como prejudicada.

567	5.2.15. Parametrizar o sistema que processa a folha de pagamento – SIGPEC, bloqueando o pagamento do benefício denominado "salário esposa" aos servidores que não tenham situação civil cadastrada como casado ou união estável. (subitem 2.4.2.1.1) (SG)	Gestão de Pessoal	SG	2019
-----	---	-------------------	----	------

O benefício do salário esposa foi extinto em 09/09/2020 pela LM nº 17.457. Dessa forma, considera-se a determinação prejudicada.

496	5.2.9. Rever a sistemática de registro da arrecadação de forma a proporcionar a alocação direta dos recursos nas fontes corretas no momento da arrecadação. (subitem 2.3.2) (SF) (SGM).	Gestão financeira	SGM	2018
-----	---	-------------------	-----	------

Acompanhamos o posicionamento da CGM.

Foram oficiados o Exmo. Senhor Prefeito Municipal e os Senhores Secretários Municipais do Governo e da Fazenda, para ciência e apresentação dos esclarecimentos pertinentes acerca das conclusões contidas no Relatório Anual de Fiscalização – RAF 2020, (peças 16 a 20).

A Douta Procuradoria da Fazenda Municipal, em sua manifestação, encartou as informações e os esclarecimentos trazidos pelas Pastas responsáveis pelos apontamentos apresentados no Relatório Anual de Fiscalização - RAF, demonstrando, sob o enfoque da Administração, quais as providências adotadas e o posicionamento dos órgãos envolvidos, peças 35 a 44.

Manifesta que, dada à complexidade das matérias envolvidas, a apreciação do Balanço Anual do Executivo de uma Cidade como São Paulo comporta uma abordagem ampliada, focada sobre a globalidade dos resultados alcançados, aferindo se a despesa pública alcançou ou não, em seu sentido macro, os objetivos constitucionais a que se destina, sempre voltados ao interesse público.

Nessa senda, entende que restou cabalmente demonstrado que a Administração Municipal

agiu em perfeita consonância com os ditames da Constituição e da lei, tendo sido cumprido integralmente o determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalta que, dentre as poucas constatações de inconsistências enumeradas pelos Auditores, ao longo do bem elaborado Relatório Anual de Fiscalização, a imensa maioria já foi objeto de contundente correção ou se encontra em fase avançada de desenvolvimento e implementação pela Administração Pública ou, ainda, referem-se a meras controvérsias de natureza técnica (contábil-financeiro-orçamentária), a cujo respeito apresentaram os Auditores a sua tese e a Administração Municipal a sua argumentação em contrário.

Ao final, propugnou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas prestadas, vez que perfeitamente comprovada a regular e satisfatória gestão dos recursos públicos, ainda que com eventuais recomendações, sempre valorosas.

A Secretaria Geral, encerrando a instrução processual, peça 48, opinou no sentido de que as contas da Prefeitura do Município de São Paulo relativas ao exercício de 2020 reúnem condições de receber parecer favorável à aprovação, conquanto mereça destaque a ressalva proposta pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle<sup>173</sup>, além da exclusão dos atos não apreciados ou pendentes de julgamento.

Destacou aquela Secretaria, sob o ponto de vista das gestões orçamentária e financeira, que a Prefeitura obteve resultados positivos no exercício e, do ponto de vista da gestão fiscal, houve o cumprimento das metas e de índices estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/00, observando sua dispensa em razão da decretação do estado de calamidade pública gerado pela pandemia do Coronavírus; ressalta o atendimento dos percentuais

---

173 “Diante de tais deficiências, as demonstrações financeiras de 2020 apresentadas pela Prefeitura do Município de São Paulo não se qualificam, em seu conjunto, como fontes fidedignas ao efetivo controle social e, principalmente, à tomada de decisões, demandando esforços da alta gestão no tocante a investimentos em pessoas, sistemas e normativos internos,

mínimos constitucionais de gastos com Educação e Saúde previstos no ordenamento constitucional com observações quanto à forma de contabilização do Fundo Municipal da Saúde; e na gestão de pessoal, apontou a fragilidade nos controles e a necessidade de melhorias nos procedimentos relacionados à folha de pagamento, pontuando as divergências de natureza técnica entre o jurisdicionado e o controle externo<sup>174</sup>.

É o Relatório.

### **VOTO**

Regularmente convocada e instalada nos termos do § 2º, inciso II do artigo 153 do Regimento Interno<sup>175</sup> deste Tribunal, a presente Sessão Extraordinária destina-se à apreciação das Contas do Executivo Municipal relativas ao exercício de 2020, objeto do e-TCM n.º 5.538/2021.

Referido procedimento foi instaurado a partir do recebimento nesta Casa, do Ofício GABSF n.º 69/2021, acompanhado do Balanço Geral da Prefeitura do Município de São Paulo, encaminhado tempestivamente pelo Chefe do Executivo, em cumprimento ao disposto no inciso XI do artigo 69<sup>176</sup> da Lei Orgânica do Município de São Paulo, peças 01 a 06.

Em decorrência do cenário da pandemia e da excepcionalidade do momento, mormente em razão dos sucessivos feriados municipais estabelecidos pelo Decreto nº 60.131, de 18/3/2021, objetivando conter a disseminação do vírus no Município, os documentos foram protocolados em

---

174 exclusão de gratificação do teto remuneratório (item 5.2.27), política de concessão de reajuste salarial (item 5.2.30) e cargos em comissão (itens 5.2.43 e 5.2.44).

175 Regimento Interno do TCMSP - Art. 153. As sessões do Tribunal Pleno serão ordinárias, extraordinárias e especiais.

§ 2º - As sessões extraordinárias, públicas ou reservadas, serão convocadas pelo Presidente nos seguintes casos:  
II - para a apreciação das contas anuais do Prefeito e do próprio Tribunal, bem como para o julgamento das contas da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo e dos responsáveis pelas entidades da Administração Indireta;

176 LOM - Art. 69. Compete, privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:  
XI – encaminhar ao Tribunal de Contas, até o dia 31 de março de cada ano, a sua prestação de contas, bem como o balanço do exercício findo.

05.04.2021, dia útil imediatamente posterior à data limite imposta no mencionado dispositivo, 31 de março de cada ano, situação levada à apreciação e aprovada pelo Colegiado na 3132ª Sessão Ordinária, de 24.03.2021.

As Contas do Executivo, em sua essência, trazem o retrato da situação fiscal do Município e revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo e dos programas governamentais, os níveis de endividamento e o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e pessoal, expressando os resultados da atuação do governo.

O exame das Contas do exercício de 2020 está balizado no Relatório Anual de Fiscalização, elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, peça 13, e na instrução dos processos acompanhantes, nos quais estão analisadas as principais atividades da Administração, abordando os aspectos de Gestão, Demonstrativos Contábeis e Transparência, sobrelevando os gastos com pessoal, previdência, educação, saúde, publicidade, precatórios e "Covid-19", além do cumprimento de dispositivos relativos aos limites constitucionais e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação ao cumprimento dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, deixo consignado que, não obstante dispensada a sua verificação em função da calamidade pública ocasionada pela pandemia, e na forma do disposto no artigo 65 da referida Lei<sup>177</sup>, o Órgão Técnico

---

177 Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias 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;

[...] § 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem

realizou os acompanhamentos correspondentes durante o ano de 2020.

No curso da instrução, e em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, foi possibilitada a intervenção nos autos do responsável pelas Contas, o saudoso Prefeito Bruno Covas, para oferecimento de suas alegações, peças 19 a 21.

Manifestaram-se, também, na forma regimental, o Órgão Fazendário e, ao final, a Secretaria Geral, conforme pareceres de peças 35 e 48, respectivamente, dando-se então por encerrada a instrução processual.

Delineadas estas sucintas considerações preliminares do processado, passo na sequência, com a devida vênia deste Egrégio Plenário, a ocupar-me da análise do Relatório circunstanciado, seguindo, de forma resumida, a estrutura utilizada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

## **ASPECTOS DE GESTÃO**

### **GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

No Orçamento Consolidado do Município, foram previstas receitas e fixadas despesas da ordem de R\$ 69,0 bilhões para o exercício de 2020.

Na **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO<sup>178</sup>**, Lei nº 17.152/19, foram identificadas oportunidades de melhoria, com o objetivo de aprimorar o Instrumento, relacionadas à:

- Reserva de Contingências que, apesar de estar em consonância com o previsto no artigo 12<sup>179</sup> da Lei nº

---

como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; [...].

178 Item 2.1.2 do Relatório

179 Art. 12 – A lei orçamentária conterá dotação para reserva de contingência, no valor de até 0,4% (quatro décimos por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício de 2020, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos

17.152/19, de até 0,4% (quatro décimos por cento) da Receita Corrente Líquida, o valor de R\$1 milhão se mostra insuficiente frente ao total de passivos contingentes constante do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Provisões, R\$ 6,3 bilhões, e muito inferior ao limite previsto no dispositivo, R\$ 229 milhões;

- Correlação e detalhamento da composição de contas e valores que integram o Anexo I-Riscos Fiscais, Anexo II Metas Fiscais e Anexo III – Metas e Prioridades, dificultando a verificação e a sua adequação; e
- Justificativa para a previsão de aumento permanente da Receita e de novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

A análise realizada no Relatório Final de 2020 do **Programa de Metas 2017-2020**<sup>180</sup> identificou limitações que prejudicaram uma análise detalhada do cumprimento das metas. Isto porque, as metas foram revisadas em 2019 e os resultados apresentados não permitiram comparar as metas estabelecidas no Programa de Metas 2017-2020, possibilitando, apenas, verificar os resultados das metas revisadas para o biênio 2019-2020.

A **Lei Orçamentária Anual - LOA**<sup>181</sup>, Lei nº 17.253/19 estimou receitas e fixou despesas em R\$ 69 bilhões. A análise de SFC também identificou oportunidades de melhoria com o objetivo de aprimorar o Instrumento, no que tange a:

- Metodologia de projeção de receitas;
- Compatibilidade entre a LOA e o Instrumento de Planejamento PPA;
- Divulgação do Demonstrativo de medidas de compensação de renúncias de receita e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), previsto no artigo 5º<sup>182</sup> da LRF e no

---

180 Item 2.2.1 do Relatório

181 Item 2.1.3 do Relatório

182 “será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;”.

- artigo 8<sup>o</sup><sup>183</sup> da LDO;
- Inserção de informações sobre a situação das obras em andamento e de alocação de recursos para preservação do patrimônio, objetivando a verificação da adequação da inserção de novos projetos, com a priorização daqueles inacabados, em atendimento ao disposto no artigo 45 da LRF<sup>184</sup>.

## **RECEITAS<sup>185</sup>**

A Receita Arrecadada atingiu 96,6% do previsto para o exercício, totalizando R\$ 66,7 bilhões. Superaram os valores previstos as Receitas Tributárias, R\$ 1,2 bilhão, montante surpreendente ante os impactos decorrentes da pandemia da "Covid-19", e as Transferências Correntes, R\$ 1,5 bilhões, alavancadas pelas transferências da União.

Quando comparada ao exercício de 2019, R\$ 62,7 bilhões, a arrecadação superou 6,3%, correspondentes a R\$ 4 bilhões, sendo que as receitas que apresentaram as maiores variações positivas foram:

- **Receitas Tributárias:** 4,5%, crescimento de R\$ 1,6 bilhão em valores nominais. Segundo a Assessoria Econômica de SF - ASECO, foi registrado crescimento na geração de empregos formais por 5 (cinco) meses seguidos na Cidade de São Paulo, impulsionando a arrecadação do ISS em R\$ 790 milhões, desempenho não esperado no contexto da pandemia de "Covid-19".
- **Receitas Patrimoniais:** 104,7%, crescimento de R\$ 1,27 bilhão, alavancadas, principalmente, pela cessão de direitos ao Banco do Brasil para prestação de serviços, com exclusividade, de movimentações financeiras do Município, no valor de R\$ 930 milhões; e pela arrecadação de outorgas provenientes de concessões de serviços públicos, no valor de R\$ 706,1 milhões,

---

183 "LDO art. 8º. Inciso III - demonstrativo das medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado".

184 Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

185 Item 2.1.4.1 do Relatório

dentre elas: Zona Azul (R\$ 624,7 milhões) e Mercado Paulista e Kinjo (R\$ 81,4 milhões).

- **Transferências Correntes:** 15,2%, crescimento de R\$ 2,49 bilhões, majoritariamente em decorrência das transferências da União para o combate à "Covid-19". Também apresentaram variação positiva as receitas decorrentes da Cota-Parte do IPVA e do FUNDEB.

### Comportamento da Receita em R\$ mil

Descrição	Prevista	Arrecadada em 2020	Arrecadada em 2019
<b>Receitas Correntes</b>	<b>60.163.494</b>	<b>60.974.839</b>	<b>56.147.208</b>
Impostos, Taxas e Contribuições	36.701.570	37.906.267	36.263.459
Receita Patrimonial	3.438.051	2.485.422	1213.877
Receita de Serviços	287.848	201.472	235.894
Transferências Correntes	17.295.341	18.840.233	16.349.804
Outras Receitas Correntes	2.440.684	1.541.444	2.084.174
<b>Receitas de Capital</b>	<b>5.621.850</b>	<b>2.747.723</b>	<b>4.003.881</b>
Operações de Crédito	674.999	510.197	291.119
Alienação de Bens	1.740.312	50.295	30.282
Amortização de empréstimos	32.570	20.502	22.999
Transferências de Capital	1.078.509	749.722	585.337
Demais receitas de Capital	2.095.460	1.417.008	3.074.144
<b>Receitas Intraorçamentárias e Recursos arrecadados em exercícios anteriores</b>	<b>3.204.096</b>	<b>2.938.648</b>	<b>2.565.893</b>
<b>Total</b>	<b>68.989.441</b>	<b>66.661.211</b>	<b>62.716.982</b>

### DESPESAS<sup>186</sup>

Em relação à previsão, a Despesa Empenhada foi inferior em R\$ 5,1 bilhões, totalizando R\$ 64,9 bilhões, superando em 9,3% o montante empenhado em 2019, R\$ 59,4 bilhões, crescimento superior à receita, mas suficiente para alcançar o resultado orçamentário positivo de 1,7 bilhão.

Contribuíram para o aumento as despesas com:

- **Pessoal e Encargos:** R\$ 1,3 bilhão, concentrados nos elementos "Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares", R\$ 549 milhões, aumento de 6,1%; "Sentenças Judiciais", R\$ 442 milhões, aumento de 33%; e "Outras Despesas Variáveis", cujo aumento decorreu do pagamento de gratificação aos servidores, concedida através de bônus atrelado ao resultado do cumprimento do Programa de Metas, que passou de zero para R\$ 161,5 milhões;
- **Outras Despesas Correntes:** R\$ 4,7 bilhões, todos os elementos de despesas apresentaram aumento, destacando-se o elemento "32 - Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita", com 539,4% superior, decorrentes principalmente de despesas relacionadas ao sistema de Educação, com os programas "Leve Leite"; fornecimento de uniformes; materiais escolares e materiais de apoio didático educacional; e
- **Investimentos:** R\$ 1 bilhão, destacando-se o aumento significativo nos projetos relativos à construção de ciclovias e ciclofaixas; à pavimentação e recapeamento de vias; e à reforma e acessibilidade em passeios públicos; e nas despesas com aquisição de materiais e serviços de informação comunicação; construção de hospitais; e ampliação e reforma em equipamentos de saúde.

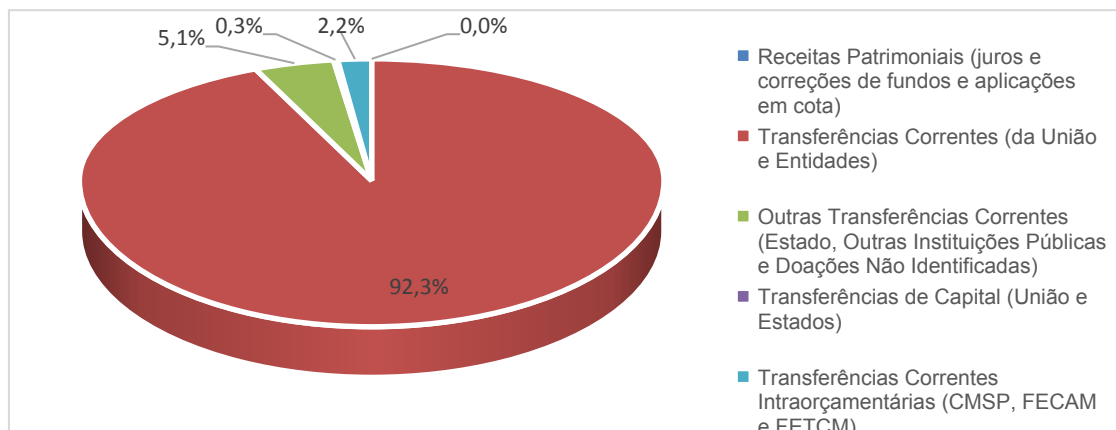
Em sentido contrário, foram registradas quedas nas despesas dos Grupos "Juros e Encargos da Dívida", 72%, no montante de R\$ 819 milhões; e "Amortização da Dívida", 30%, no montante de R\$ 664 milhões.

A Lei Orçamentária aprovada, Lei nº 17.253/19, não contemplou dotações específicas relacionadas à "**Covid-19**", dada à imprevisibilidade de tal evento. Para suprir a lacuna foram inseridas novas ações no Orçamento por meio de créditos adicionais especiais e extraordinários, cuja execução foi pulverizada em diversos projetos e atividades de variados órgãos e entidades integrantes da estrutura Administrativa Municipal.

A análise realizada pela equipe de Auditoria na **Gestão Orçamentária e Financeira relacionada à "Covid-19"** identificou receitas arrecadadas na ordem de R\$ 2,4

bilhões, a maior parte, 92,3%, proveniente de Transferências de Recursos Federais.

Receitas relacionadas à Covid em 2020 por Origem

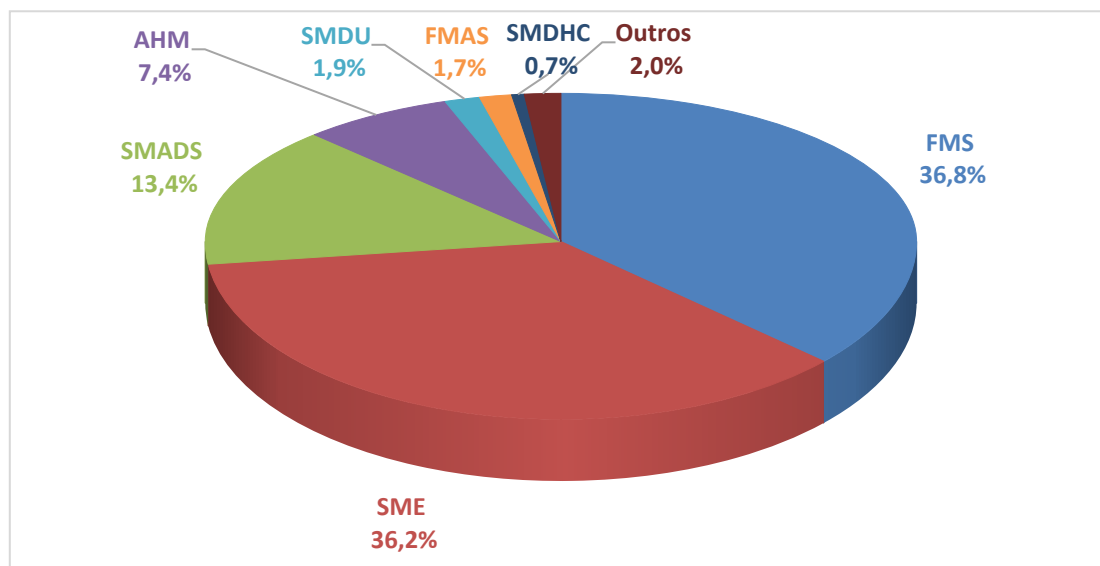


Fonte: Boletim da Receita em Dezembro de 2020 (Relatório STS064R); e Sistema Átomo-Ábaco (03.02.21).

A fim de segregar os gastos realizados com a "Covid-19", a Portaria SF/SUTEM nº 4, de 28 de abril de 2020, estabeleceu a inserção no campo "Histórico" das Notas de Empenho os termos "Covid19i" e "Covid19p".

O termo "Covid19i" foi destinado à utilização **integral** dos recursos para o enfrentamento da "Covid-19", e alcançou o montante de R\$3,08 bilhões, assim distribuídos:

Despesas Empenhadas em 2020 classificadas como "Covid19i" por Órgão/Entidade Executor



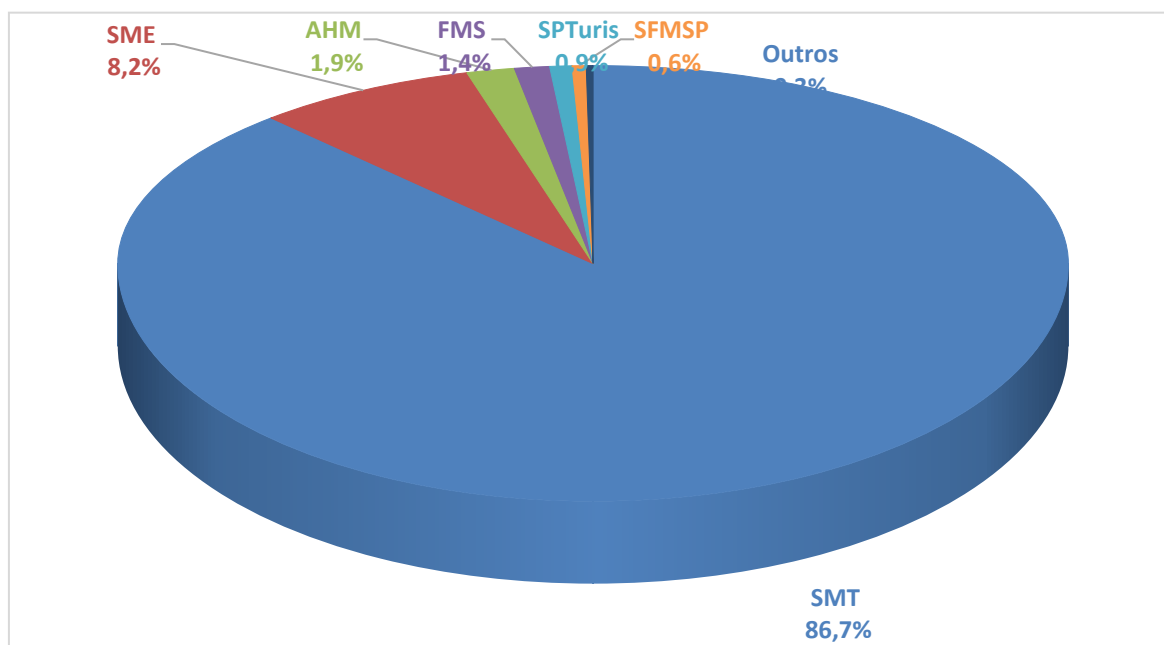
Fonte: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/transparencia\\_covid19/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/)>. Acesso em 26.01.21.

As Secretarias da Saúde e de Educação foram

responsáveis por 73% dos valores, e os maiores empenhos foram destinados à aquisição de Tablets, R\$ 437 milhões, e contratos emergenciais para o fornecimento de cartão eletrônico de auxílio alimentação, R\$251 milhões, da SME; e para o Programa Renda Básica Emergencial, R\$412 milhões da SMADS.

O termo "Covid19p" foi destinado à utilização **parcial** dos recursos para o enfrentamento da Covid19, e alcançou o montante de R\$3,5 bilhões, com a participação expressiva da Secretaria Municipal de Transportes-SMT, 86,7%, decorrentes, principalmente, de repasses para compensações tarifárias do sistema de ônibus do Município. Entretanto, a classificação "Covid19p" não permite a obtenção do valor empenhado exclusivamente nas ações de combate ao surto epidemiológico.

Despesas Empenhadas em 2020 classificadas como "Covid19p" por Órgão/Entidade Executor



Fonte: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/transparencia\\_covid19/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/)>. Acesso em 26.01.21.

## **GESTÃO FISCAL<sup>187</sup>**

Durante o exercício, frente às expectativas de um cenário desfavorável, a PMSP promoveu por meio da Lei nº 17.469/20 - LDO 2021, a revisão das metas fiscais inicialmente previstas para 2020, alterando a meta do resultado primário de 221,4 milhões positivos para R\$ 6,7 bilhões negativos e a meta do resultado nominal de R\$ 3,2 bilhões negativos para R\$ 9,9 bilhões negativos.

Tais expectativas, porém, não se concretizaram e o Município encerrou o exercício com cenário fiscal favorável, com capacidade para honrar suas obrigações e com recursos financeiros em Caixa de soma significativa, da ordem de R\$ 17,3 bilhões, alcançando aumento de 8,7% da receita corrente líquida.

Como mencionei no início deste Voto, em razão do reconhecimento do estado de calamidade no Município pelo Decreto nº 59.291 de 20.03.20, a verificação dos limites e das condições da Lei de Responsabilidade Fiscal encontra-se suspensa, na forma do disposto em seu artigo 65, mas a equipe de Auditoria realizou os acompanhamentos constatando o quanto segue:

- **Despesa com Pessoal<sup>188</sup>**

O comprometimento 34,91% da Receita Corrente Líquida - RCL, percentual inferior ao estabelecido no artigo 19, inciso III<sup>189</sup> da LRF, correspondente a 60%, dos quais 33,58% de despesas do Poder Executivo e 1,32% do Poder Legislativo, evidenciando o cumprimento dos limites fixados na citada Lei, de 54% e 6%, respectivamente.

Registro que no montante do Poder Executivo

---

187 Item 2.2 do Relatório

188 Item 2.2.1 do Relatório

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

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

não foram consideradas as despesas com pessoal das Organizações da Sociedade Civil que atuam na atividade fim, que teve o prazo para inserção prorrogado para 2022, pela Portaria STN nº 377, de 08.07.20 e que demandam atenção nas consequências futuras.

- **Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar<sup>190</sup>**

A Disponibilidade de Caixa, após a inscrição dos Restos a Pagar, alcançou R\$ 11,5 bilhões, valor superior ao registrado no exercício de 2019 de R\$ 8,7 bilhões.

A publicação do demonstrativo consolidado no DOC ocorreu em 30.01.21, em conformidade com o artigo 55, inciso III, alínea "a" da LRF, e atendeu à estrutura definida no Manual de Demonstrativos Fiscais-MDF 10ª edição, com ressalvas pontuais nas notas explicativas e na utilização de códigos específicos de fontes/destinação de recursos vinculados, estes últimos com o propósito de facilitar a verificação do cumprimento do artigo 42 da LRF e do parágrafo único do artigo 8º da LRF<sup>191</sup>.

- **Resultados Fiscais<sup>192</sup>**

Os resultados positivos de R\$ 5,6 bilhões primário e de R\$ 4,3 bilhões nominal foram expressivamente superiores às respectivas metas negativas de R\$ 6,7 bilhões e R\$ 9,9 bilhões para a meta nominal, estabelecidas pela Lei nº17.469/2020, quando da revisão ocorrida em função da pandemia causada pelo Coronavírus.

A despeito do cenário de incertezas vivido em 2020, considerando que os resultados fiscais nos últimos

---

190 Item 2.2.3 do Relatório

191 LRF. Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

[...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso

192 Itens 2.2.4 e 2.2.5 do Relatório

exercícios superaram expressivamente as metas, cabe à Administração aperfeiçoar as análises de forma a obter maior razoabilidade e coerência na fixação de metas fiscais nos instrumentos de planejamento (LDO e LOA).

- **Limite de Endividamento<sup>193</sup>**

A Dívida Consolidada Líquida-DCL representou 0,4373 (quatro mil, trezentos e setenta e três décimos de milésimos) da Receita Consolidada Líquida – RCL<sup>194</sup>, índice inferior ao obtido em 2019 de 0,5405 (cinco mil, quatrocentos e cinco décimos de milésimos) localizando-se abaixo do limite previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução 40/01 do Senado Federal<sup>195</sup> de 1,2 (um inteiro e dois décimos).

- **Operações de Crédito e Garantias<sup>196</sup>**

As Operações de Crédito, 0,84%, e o montante das garantias prestadas pela PMSP, 0,18%, atenderam aos limites definidos no inciso I do artigo 7º, nos artigos 9º e 10º da Resolução 43/01 do Senado, correspondentes a 16% e 22% da Receita Corrente Líquida, respectivamente<sup>197</sup>.

Também foi constatado o atendimento da “Regra de Ouro” das finanças públicas prevista no artigo 167, inciso III, da CF/88<sup>198</sup>, vez que as receitas com operações de crédito (R\$ 510,2 milhões) foram inferiores às despesas de capital (R\$ 6,1 bilhões).

---

193 Item 2.2.6 do Relatório

194 Quadro 16 do Relatório

195 Art.3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:[...]

II - no caso dos municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art.2º.

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000.

196 Itens 2.2.7 e 2.2.11 do Relatório

197 Quadros 17 e 18 do Relatório

198 Art,167- São Vedados: (...) III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

- **Publicações e Divulgações em meio eletrônico (artigos 48, 48A, 52, 53 e 55<sup>199</sup>)**

As publicações e divulgações na página da Secretaria da Fazenda e no Portal da Transparência da PMSP atenderam aos prazos estabelecidos na LRF, apresentando a estrutura definida no MDF 10ª edição e ao requisito da informação em “tempo real”, com a realização de audiências públicas na elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA.

- **Da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos**

Do montante realizado em receita de capital, R\$ 50,3 milhões, derivados de alienações de bens e direitos, foram aplicados R\$ 9,8 milhões em despesas com Investimentos, cumprindo o disposto no artigo 44<sup>200</sup> da LRF.

Os técnicos constataram que os Demonstrativos estavam em consonância com a estrutura definida no MDF 10ª edição.

## **GESTÃO FINANCEIRA**

O Saldo de Caixa e de Equivalentes de Caixa da Prefeitura alcançou R\$ 17,3 bilhões, acréscimo de 39,3% em valores nominais, significativamente superior aos registrados nos últimos exercícios, mesmo em ano marcado pela pandemia.

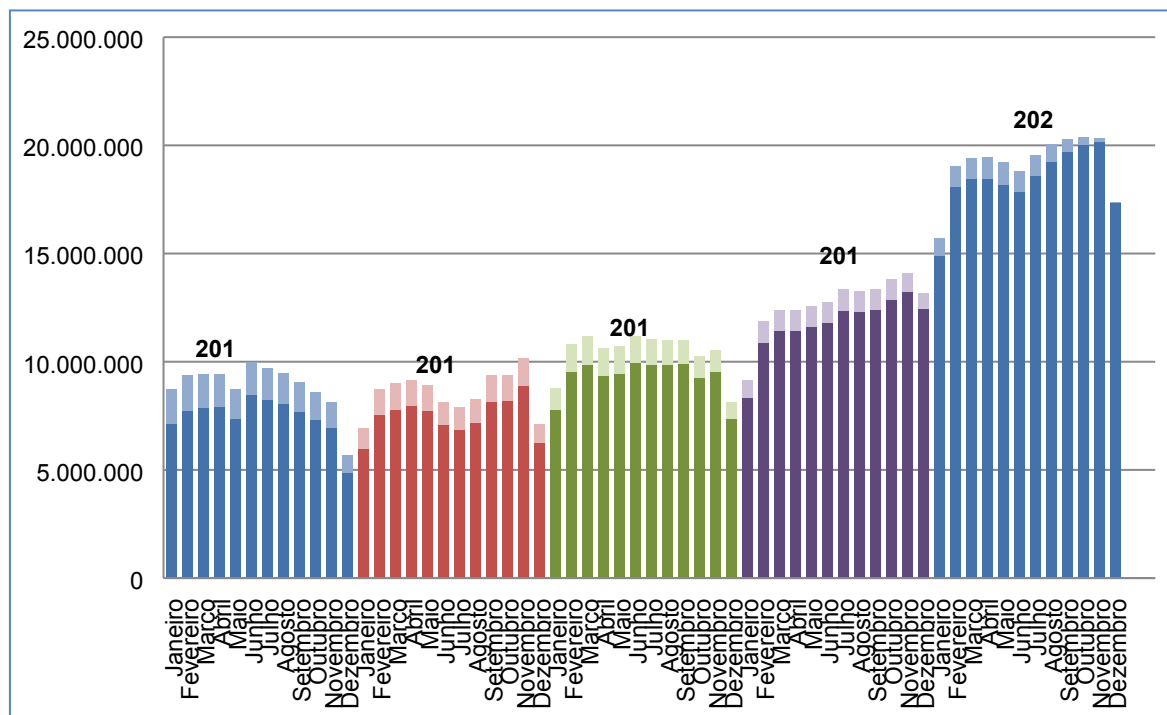
---

199 Itens 2.2.8 e 2.2.9 do Relatório

200 Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Evolução do Caixa e Equivalentes de Caixa da PMSP entre 2016 e 2020

Em R\$ mil



Fonte: Balancetes analíticos contábeis – PMSP.

Obs.: A saturação mais clara das cores refere-se aos valores atualizados pelo IPC-Fipe; a mais escura refere-se aos valores nominais.

Os Recursos Livres arrecadados na Fonte-00 somaram R\$ 46,7 bilhões, acréscimo de 8,0%, e as despesas pagas R\$ 40,4 bilhões, acréscimo de 3,1%, em valores nominais, alcançando, ao final do exercício, R\$ 10,4 bilhões de disponibilidade de caixa bruta.

As funções que registraram os maiores valores pagos na Fonte 00 foram: Saúde, aumento de 14,5% nominal e 8,4% real; Educação, redução de 13,9% nominal e 18,5% real; Transporte aumento de 16,6% nominal e 10,4% real; e Previdência, aumento de 4,9% nominal e redução de 0,7% real.

Os Recursos Vinculados contaram com disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 7,7 bilhões, dos quais R\$ 5,2 bilhões na Fonte 08, repetindo-se o cenário de 2019 de baixa utilização de recursos vinculados, demandando ações da Prefeitura no sentido de aplicar os recursos nas operações para as quais se destinam.

Em suas justificativas a PMSP indicou que, em termos globais, os empenhos nas fontes vinculadas em 2020 totalizaram aproximadamente R\$ 13,9 bilhões, ou seja, 2 vezes o valor do saldo livre ao término do exercício de R\$ 6,4 bilhões e, no caso das Operações Urbanas, os ingressos são raros, mas de elevado valor e custearão investimentos por vários anos, alguns com limitações para utilização decorrentes de decisão judicial, como ocorre com a operação Urbana Água Branca.

As Despesas Previdenciárias do RPPS apresentaram crescimento acima das receitas, atingindo aumento no resultado previdenciário deficitário de 8,2% nominal ou de 2,5% em termos reais, com um aporte R\$ 5,8 bilhões em 2020, 6,2% acima do registrado em 2019.

Foram identificadas falhas na alocação de Recursos Vinculados por Fontes, isso por que a composição das fontes de recursos utilizada pela Prefeitura não possui amplitude suficiente de modo a propiciar o seu controle efetivo.

Ademais, persiste a sistemática de arrecadação que direciona para a Conta Movimento Livre diversos recursos vinculados, acarretando ajustes de saldos fora do sistema SOF, baseados em controles gerenciais para o alcance da real situação das disponibilidades de caixa.

Ainda que controlados em processo próprio, o procedimento não tem o respaldo contábil definido no Manual de Demonstrações Financeiras – MDF, reduzindo a qualidade do dado apresentado no Demonstrativo de Caixa e dos Restos a Pagar publicado pela PMSP.

A Auditoria identificou distorções no cálculo do superavit financeiro do exercício, no valor de R\$ 96,0 milhões, que correspondem a elementos patrimoniais (contas de ativo) classificados com atributo “F”, alterando o valor do superavit de R\$ 11,8 bilhões para R\$ 11,7 bilhões.

## **GESTÃO DE PESSOAL**

O Quadro de Pessoal da PMSP sofreu redução de 1614 cargos, em números absolutos, de todos os tipos de vínculo de servidores ativos, exceto nas situações decorrentes de contratos de caráter emergencial, que apresentou crescimento atrelado às contratações relacionadas à pandemia da "Covid-19", principalmente na SME.

Tipo de Vínculo	Quantidade e Percentual de Servidores					
	Janeiro		Dezembro		Variação	
Efetivos	110.371	94%	107.396	92%	(2.975)	-3%
Admitidos (LM nº 9.160/80)	5.371	5%	5.358	5%	(13)	0%
Contrato de emergência	1.013	1%	2.596	2%	1.583	156%
Em comissão	893	1%	746	1%	(147)	-16%
Requisitados	152	0%	90	0%	(62)	-41%
Cargo Eletivo	1	0%	1	0%	0	0%
<b>Total</b>	<b>117.801</b>	<b>100%</b>	<b>116.187</b>	<b>100%</b>	<b>(1.614)</b>	<b>-1%</b>

Aduziu a Equipe Auditora que há elevada proporção de servidores ocupantes de **cargos em comissão** em determinados Órgãos em relação ao número de servidores efetivos, situação que contrariaria a excepcionalidade do instituto, com possibilidade de indicação de desvio de finalidade. Ademais, afirmou que o excesso de cargos em comissão comprometeria a continuidade do serviço público, uma vez que a natureza da relação existente entre o comissionado e a Administração é transitória e precária, podendo o servidor ser exonerado a qualquer tempo, sem necessidade de processo administrativo.

Segundo os achados de Auditoria, o total de cargos em comissão, no ano de 2020, representou 4,65% do total de cargos da PMSP. Isso significa que, em um universo de 117.801 servidores públicos municipais em atividade, 893 são ocupantes de cargos em comissão. Nesse sentido, sob a minha ótica, a situação vai ao encontro da tese fixada pelo SFT no julgamento do RE 1041210 com Repercussão Geral, Tema 1010<sup>201</sup>, no sentido de que "c) o número de cargos

201 Tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em

*comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar”.*

Em contrapartida, a análise da Área Auditora fincou sua análise mediante a verificação da proporcionalidade de cargos efetivos e em comissão em departamentos específicos do Poder Executivo do Município de São Paulo. Ocorre que a imputação de irregularidade à situação em tela depende, necessariamente, da existência de dados que afastem a correspondência entre as características específicas do órgão auditado e os atributos de assessoria e confiança inerentes aos cargos em comissão, sem o que não é possível relacionar eventual desvio de função e número baixo de cargos efetivos no local.

A **Lei nº 17.433**, publicada em 30.07.20, que dispôs sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta como um todo, trouxe alterações que, segundo os técnicos, gerou aumento dos gastos incompatível com as medidas de austeridade impostas pela LC nº 173, de 27 de maio de 2020, dentre elas a criação de cargos que gerem aumento de despesas.

De início, observo que o Poder Executivo encaminhou o Projeto que se transformou na Lei nº 17.433/20 à Câmara Municipal de São Paulo, em novembro de 2019, em momento anterior, portanto, à entrada em vigor da Lei Complementar.

As alterações promovidas pela Lei não se restringem à criação de cargos ou empregos públicos, contemplando, também, a extinção e criação de entidades, a transferência, alteração e extinção de cargos de provimento efetivo e em comissão e de funções, medidas que resultam em redução de despesas.

Na instrução dos autos, a Procuradoria da Fazenda Municipal traz os argumentos apresentados pela SMG no sentido de que a Lei extinguiu número expressivo de cargos,

visando evitar impacto orçamentário na criação dos cargos e empregos públicos previstos na propositura.

Ademais, no âmbito do Executivo, o Relatório de Auditoria revelou que: houve redução de 1614 (um mil seiscentos e quatorze) cargos distribuídos nos diversos vínculos (item 2.4.1.2 do RAF); não foram implementadas as alterações da estrutura de carreiras que impliquem aumento de despesa (item 3.4.2 da peça 35 do e-TCM 1673/2021); e o aumento de despesa, no período de maio a dezembro/20, ocorreu em razão do pagamento de “Bonificação por Resultados”, benefício instituído pela Lei nº 17.224/2019, e do pagamento do 13º salário (item 3.2.2 da peça 5 do e-TCM 1.728/2021).

Dos elementos apresentados nas Auditorias não se pode afirmar que a equação de criação e extinção de cargos tenha gerado aumento de despesa, demandando uma análise aprofundada quanto à implantação de seus dispositivos que possam incorrer em aumento de despesa durante o período proibitivo, motivo pelo qual entendo que não se verifica irregularidade, nesse ponto.

Quanto à aplicação do limite remuneratório foi constatado o devido respeito ao teto, de acordo com a legislação em vigor, com apontamento pontual ao tratamento conferido à Gratificação de Função Federativa – **GFF**, paga aos Auditores Fiscais Tributários, trazido pelo artigo 4º do Decreto nº 59.270/2020, em que foi registrada divergência de entendimentos entre a equipe de Auditoria, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Municipal de Gestão quanto a sua exclusão do limitador constitucional.

Nos termos do entendimento externado pela Área Técnica deste Tribunal, tal gratificação foi considerada como indenizatória. Contudo, considerando seu exercício permanente, bem como a incorporação para fins de aposentadoria, disponibilidade e pensão, a Gratificação em tela constituiria gratificação com caráter remuneratório, devendo integrar o cálculo do limite remuneratório dos Auditores Fiscais, nos termos do disposto no artigo 37, XI da CF.

Acerca do tema, a Procuradoria da Fazenda Municipal expôs extensa argumentação para fundamentar entendimento técnico diverso. A seu ver, em síntese, o disposto no artigo 4º do Decreto nº 59.270/2020<sup>202</sup>, ao tratar de um teto remuneratório isolado para a remuneração referente à Gratificação de Função Federativa- GFF, não viola a Constituição e legislação de regência. Isso porque, diante da existência de presunção legal para o exercício cumulativo de funções públicas municipais e federais pelos Agentes Fiscais, cada um dos vínculos formalizados deve ser considerado separadamente, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.

Ante o exposto, diante da referida divergência de entendimento técnico, bem como da ausência de notícias quanto a eventuais decisões judiciais a respeito da questão, proponho que o tema seja inicialmente objeto de estudos pela Procuradoria Geral do Município.

Sobre execução orçamentária da folha de pagamento, as amostras selecionadas trouxeram apontamentos relacionados à revisão geral da remuneração do funcionalismo do Executivo, ao pagamento de Auxílio Refeição e Horas Suplementares, ao recolhimento da contribuição previdenciária ao INSS, ao acúmulo de férias, à cessão de servidores e aos procedimentos de contabilização da folha de pagamentos, parte já abordada no julgamento das Contas de 2019.

## **DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS<sup>203</sup>**

A PMSP encaminhou ao Tesouro Nacional, tempestivamente, as Matrizes de Saldos Contábeis (MCS) geradas mensalmente em conformidade com a Portaria STN 642/19, objetivando a consolidação das Contas Nacionais e a emissão do Balanço do Setor Público Nacional – BSPN.

---

<sup>202</sup>Art. 4º Aplica-se individualmente à parcela prevista no artigo 25 da Lei nº 17.224, de 2019, o disposto no artigo 1º do Decreto nº 52.192, de 18 de março de 2011.

<sup>203</sup>Item 3 do Relatório

No âmbito do processo de consolidação das Contas Municipais, foram consignadas distorções pontuais relacionadas aos procedimentos de exclusão e de classificação de contas, cujo efeito foi a superavaliação de elementos patrimoniais, ocasionadas, principalmente, pela inexistência de regras de contabilização no SOF que promovam lançamentos simultâneos nas unidades envolvidas e pela ausência de revisão periódica da movimentação de contas patrimoniais intragovernamentais, em razão da insuficiência de pessoal em determinadas áreas.

A Auditoria consignou, também, carência de notas explicativas no Balanço Patrimonial e o não atendimento de prazos definidos no Plano de Implantação de Procedimentos Contábeis Patrimoniais.

Na conciliação dos saldos contábeis com os extratos bancários, foram identificados valores reconhecidos contabilmente sem suporte de documentação comprobatória ou que apresentavam essa documentação e não foram contabilizados. Parte das diferenças tem origem em exercícios anteriores e estão sendo objeto de análise pela Secretaria da Fazenda para o tratamento adequado.

Em relação à Dívida Ativa, foram apresentadas divergências de entendimento entre a equipe de Auditoria e os técnicos da Secretaria da Fazenda, nos procedimentos de inscrição e de registro de baixa, nas hipóteses em que há concessão de descontos e a possibilidade de sua reversão, em razão de descumprimento de Acordo.

Ademais, para a contabilização do estoque da Dívida Ativa, a Secretaria da Fazenda utilizou os dados fornecidos pelo Setor da Dívida Ativa da Procuradoria Geral do Município, que atualiza o saldo devedor pelo IPCA, sem excluir as parcelas recolhidas e os descontos concedidos até a quitação dos Acordos, acrescido da incidência de juros. Tal critério gerou superavaliação de R\$ 1,1 bilhão do ativo representativo da Dívida Ativa.

Na interpretação da PGM, a quitação da dívida com os descontos está condicionada ao pagamento da integralidade das parcelas e, dada a possibilidade de reversão em caso de descumprimento, há necessidade de controle da totalidade do débito consolidado. No entanto, de acordo com os técnicos, tal controle não se coaduna com a fidedignidade da representação contábil ao repercutir na supervalorização de ativo e de Variações Patrimoniais Aumentativas - VPA Financeira.

Ainda em relação à **Dívida Ativa**<sup>204</sup>, foram identificadas inscrições registradas há mais de 15 anos, sem anotação de parcelamento ou garantia, no montante de R\$ 39,1 bilhões. Nessa senda, a PMSP deve desenvolver uma metodologia voltada à qualificação dos créditos inscritos em Dívida Ativa para o reconhecimento ou desreconhecimento<sup>205</sup> contábil e o tratamento do estoque contabilizado.

A **Dívida Fundada**<sup>206</sup> do Município, excluídos os precatórios, totalizou R\$ 27,8 bilhões, dos quais 98,2% correspondente à Dívida Interna com a União. No exercício foi registrado crescimento de 1,7%, R\$ 469,7 milhões decorrente, principalmente, da suspensão do pagamento do Refinanciamento vinculado a MP 2185/2001<sup>207</sup>, a partir de março de 2020, autorizada pela LC 173/20<sup>208</sup>. Os saldos estavam suportados por documentação comprobatória e registrados conforme o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

Também em virtude da pandemia da "Covid-19", a Prefeitura solicitou<sup>209</sup> ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo-TJSP a suspensão dos depósitos mensais de

---

204 Item 3.4.2 do Relatório

205 NBC TSP EC, item 6.10. O desreconhecimento é o processo de avaliar se ocorreram mudanças, desde a data do relatório anterior, que justifiquem a remoção de elemento que tenha sido previamente reconhecido nas demonstrações contábeis, bem como remover esse item se tais mudanças ocorrerem. Ao se avaliar a incerteza sobre a existência do elemento, os mesmos critérios devem ser utilizados para o desreconhecimento, tais como aqueles utilizados no reconhecimento inicial.

206 Item 3.4.3 do Relatório

207 Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios.

208 Art. 1º, parágrafo 1º, inciso I "b" da LC 173/20.

209 Ofício nº240/2020-PGM-G

**Precatórios**<sup>210</sup> até 31.12.20, o que foi autorizado com o sobrestamento por 150 dias, a partir de abril.

De janeiro a março foram depositados R\$ 526,9 milhões e de setembro a dezembro R\$ 1,6 bilhão, totalizando R\$ 2,1 bilhões, montante superior ao definido no Plano Municipal de Quitação de Precatórios, R\$ 1,9 bilhão, demonstrando conformidade com o Plano aprovado pelo TJSP.

A Conta Judicial dos Precatórios decorrentes de acordos, R\$ 1,1 bilhão, apresentou um aumento significativo no saldo. Segundo a PGM, essa elevação teve como causa as dificuldades ocasionadas pela “Covid-19” para liberação dos valores pelo TJSP, principalmente de créditos decorrentes de processos físicos e que deverão ser quitados em 2021.

O montante dos **Depósitos Judiciais** <sup>211</sup> disponibilizados para a PMSP, pendentes de decisão judicial definitiva, era de R\$ 11,5 bilhões, dos quais 70% foram convertidos em receita orçamentaria e 30% em fundo de reserva, em conformidade com a Lei Complementar nº 151/15. Foram registradas observações pontuais quanto à identificação do nível de exposição a riscos financeiros decorrente de sua utilização e quanto aos procedimentos de contabilização, objeto de apontamentos de exercícios anteriores, considerados parcialmente atendidos.

Na análise dos **Restos a Pagar**<sup>212</sup> constatou-se que as inscrições foram realizadas em conformidade com a Lei Federal nº 4.320/64, o MCASP 8ª edição e o Decreto nº 59.934/20, estando devidamente justificadas e com suporte financeiro.

Nas Despesas de Exercícios Anteriores, foi registrada redução de 45,5%, principalmente na função 26 – Transporte. Do montante empenhado, R\$ 237 milhões, parte era

---

210 Item 3.4.5 do Relatório

211 Item 3.4.6 do Relatório

212 Item 3.9.1 do Relatório

conhecida à época de sua realização, R\$ 27,2 milhões, afastando a imprevisibilidade que justificasse a ausência de emissão de empenho no exercício correspondente, podendo correr à conta de Restos a Pagar.

Ademais, as análises constataram que as estruturas dos Demonstrativos Contábeis estão em consonância com as estabelecidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, revelando, contudo, distorções que afetam os resultados, a demandar o aprimoramento nos controles, causadas pela falta de pessoal em unidades específicas, e nos procedimentos adotados de forma a apresentar adequadamente as características qualitativas da informação contábil, definidas nas Normas Brasileiras de Contabilidade voltadas ao Setor Público, especificadas na NBC TSP EC itens 3.10 (representação fidedigna) e 3.26 (verificabilidade).

## **ASPECTOS DE CONFORMIDADE<sup>213</sup>**

### **GASTOS COM EDUCAÇÃO<sup>214</sup>**

Os percentuais mínimos de aplicação em Educação estão definidos nos artigos 212 da CF<sup>215</sup> e 208 da LOMSP<sup>216</sup> (25% e 31%, respectivamente).

O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) é regulamentado pela Portaria STN nº 286 de 07 de maio de 2019, com aplicação para 2020, e foi publicado no DOCSF em 22.01.21.

Para apuração do **limite mínimo** imposto pelo artigo 212 da Constituição Federal <sup>217</sup>, a PMSP considerou R\$

---

213 Item 4 do Relatório

214 Item 4.1 do Relatório

215 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.

216 Art. 208 - O Município aplicará, anualmente, no mínimo 31% (trinta e um por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e inclusiva.

217 Constituição Federal - Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

11,42 bilhões de despesas como sendo de competência prioritária do Município (educação infantil e ensino fundamental), alcançando 25,16% de aplicação em educação, superando o mínimo definido de 25%.

Além das despesas típicas, no exercício destaca-se a aquisição de equipamentos eletrônicos para utilização em atividades pedagógicas on-line, 506mil tablets pelos estudantes e 48 mil notebooks pelos professores, nos valores de R\$ 476 milhões e R\$ 156 milhões respectivamente.

Também foi destaque neste exercício, o novo modelo para distribuição de uniformes e de material escolar, com a contratação de empresa fornecedora de meio de pagamento eletrônico e o credenciamento de empresas fornecedoras das peças de vestuário e de kits de material, possibilitando ao responsável pelo aluno adquirir os itens de acordo com a sua conveniência.

As Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus representaram 14,6% do valor despendido em 2019. A queda brusca ocorreu em razão da suspensão das aulas presenciais, ocasionada pela pandemia do Coronavírus.

Nas Compensações Tarifárias com Ensino Fundamental, a Auditoria identificou que a PMSP considerou os valores despendidos com as demais redes de ensino que não a municipal, no valor de R\$ 20 milhões, para cálculo de verificação do cumprimento do limite mínimo estabelecido pelo artigo 212 da CF. Com a exclusão de tal valor, o percentual passa de 25,16% para 25,12%, atendendo ainda ao dispositivo legal.

A divergência de entendimento em relação à possibilidade de cômputo dos gastos com Compensações Tarifárias no Sistema de Ônibus é objeto dos estudos realizados nos e-TCMs nº 17.608/2019 e nº 9.041/20, em instrução para apreciação do Colegiado.

Como deixei consignado no Relatório das Contas de 2019, a questão foi suscitada por este Tribunal, de

maneira inaugural e as repercussões orçamentárias e financeiras evidenciam a necessidade de um debate pormenorizado da matéria, de modo a garantir seu exame com a devida cautela, ante a possibilidade de reflexos inclusive em outros Municípios.

O Grupo de Estudos, constituído pela Portaria SG nº 531/19, apresentou o relatório conclusivo no e-TCM nº 17.608/2019 e, no momento, a questão está sendo tratada no e-TCM nº 9.041/20, de forma a garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa, para posterior submissão ao Plenário.

Para a apuração do limite com aplicação em MDE e Educação Inclusiva, estabelecido pela Lei Orgânica do Município - LOM<sup>218</sup>, foram computadas as despesas com a manutenção de ensino prioritárias, R\$ 11,43 bilhões, as despesas com Educação Inclusiva relacionadas no artigo 3º<sup>219</sup> da Lei nº 13.245/01, R\$ 4,5 bilhões, e as despesas não prioritárias, R\$ 152 milhões, totalizando R\$ 16 bilhões (R\$16.100.196.114).

---

218 LOM - Art. 208. O Município aplicará, anualmente, no mínimo 31% (trinta e um por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e inclusiva.

219 Lei Municipal nº 13.245/01 – Art. 3º - Serão consideradas como despesas relativas à educação inclusive para fins do disposto do § 5º do artigo 200 da [Lei Orgânica do Município](#):

I - programas voltados à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria;

II - programas de reinserção educacional da criança e adolescente em situação de risco pessoal ou social;

III - programas especiais para educação de crianças e adolescentes com deficiência;

IV - programas voltados para a educação profissionalizante visando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva;

V - programas que fortaleçam a inclusão de crianças e adolescentes na ação educacional do município;

VI - custos de produção e transmissão de programas de educação promovidos ou patrocinados pelo Poder Público Municipal, veiculados em emissoras de rádio e televisão;

VII - implantação e manutenção de centros integrados de educação e cultura, implantação e manutenção de telecentros ou serviços para acesso a tecnologias de informação e comunicação, em específico, às redes municipais e mundiais de conhecimento; bem como implantação e manutenção de bibliotecas públicas que estejam formalmente consideradas como parte da educação inclusiva, implantação e manutenção de clubes-escola que estejam formalmente considerados como parte da educação inclusiva em apoio à rede municipal de ensino.”(Redação dada pela [Lei nº 15.963/2014](#))

VIII - provisão de alimentação em creches, escolas de educação infantil, ensino fundamental e supletivo.

IX - parcela crescente anualmente e o total a partir do exercício de 2018, conforme o Anexo II, da despesa decorrente da insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos do Município de São Paulo relativa aos inativos da Educação, considerando-se a proporção entre os proventos pagos aos inativos da Educação e o total dos proventos pagos no referido Regime; (Incluído pela [Lei nº 15.963/2014](#))

X - despesas com proteção escolar, realizadas pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana. (Incluído pela [Lei nº 15.963/2014](#))

O percentual no exercício de 2020 foi de 35,36% das receitas com impostos, superando o percentual mínimo de aplicação em educação de 31%, definido pelo artigo 208 da Lei Orgânica do Município - LOM.

Ao realizar a conciliação bancária da disponibilidade financeira do FUNDEB, a Auditoria detectou inconsistências relacionadas aos saldos apresentados nos encerramentos dos exercícios de 2019 e 2020, no valor de R\$ 165 mil.

Em consulta ao site do FNDE, a Auditoria verificou que a PMSP realizou a transmissão dos dados das despesas de 2020 com MDE no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, em 18.02.21, data posterior à definida na Portaria Interministerial nº 424/16, artigo 22, inciso VIII, qual seja 30 de janeiro do exercício subsequente.

### **GASTOS COM SAÚDE<sup>220</sup>**

O percentual mínimo de aplicação anual em ações e serviços públicos de Saúde, definido pelo artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12<sup>221</sup>, que regulamenta o § 3º<sup>222</sup> do artigo 198 da Constituição Federal, corresponde a 15%.

A PMSP divulgou como valor de Gastos com Saúde o montante de R\$ 9,89 bilhões, alcançando o percentual de 21,79% da arrecadação de impostos, R\$ 45,4 bilhões, superior ao mínimo definido pela citada Lei Complementar.

O valor divergiu do apurado pelos técnicos de SFC, que excluiu os Restos a Pagar não Processados e as despesas com IPTU de imóveis locados e incluiu as despesas com a Contribuição Previdenciária dos Servidores da Saúde,

---

220 Item 4.2 do Relatório

221 Lei Complementar nº 141/12 - Art. 7º. Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal

222 Constituição Federal – Art. 198, parágrafo 3º. Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

alcançando o valor de R\$ 9,42 bilhões, que resultou no percentual de 20,77%.

Em que pese o percentual estar significativamente acima do limite mínimo, os procedimentos para verificação do limite e a forma de contabilização e registro dos recursos financeiros do Fundo Municipal de Saúde devem ser aprimorados, a demandar a sua constituição como unidade orçamentária e gestora dos recursos a ele destinados, nos termos do artigo 14<sup>223</sup> da LC 141/12.

As informações bimestrais fornecidas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde SIOPS, que monitora os gastos com saúde no âmbito nacional, foram encaminhadas intempestivamente e apresentaram uma pequena diferença entre o valor informado e o demonstrativo que acompanha o Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO.

### **CRÉDITOS ADICIONAIS<sup>224</sup>, TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO<sup>225</sup> E DESPESAS COM PUBLICIDADE<sup>226</sup>**

Os Créditos Adicionais alteraram o Orçamento consolidado do Município de R\$ 68,9 bilhões para R\$ 71,9 bilhões, dos quais R\$ 2,1 bilhões abertos com recursos do superavit financeiro do exercício anterior e R\$862,8 milhões provenientes do excesso de arrecadação.

O remanejamento de Dotações Orçamentárias alcançou R\$ 14,4 bilhões, atendendo aos limites estabelecidos na Lei Orçamentária Anual.

A abertura de **Créditos Adicionais com recursos do excesso de arrecadação**, R\$ 862,9 milhões, foi

---

223 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.

224 Item 4.3 do Relatório

225 Item 4.4 do Relatório

226 Item 4.5 do Relatório

realizada de acordo com o artigo 43 da Lei nº 4.320/64<sup>227</sup> c/c o parágrafo único do artigo 8º da LRF, e cerca de 93,3% desses valores correspondem a recursos recebidos da União, destinados ao combate da pandemia da “Covid-19”.

O **Crédito Adicional Especial**, no valor R\$417,4 milhões, foi aberto a fim de atender ao programa Renda Básica Emergencial, cuja dotação era inexistente na LOA de 2020, com respaldo na Lei nº 17.504, de 12.11.20<sup>228</sup>, e no Decreto nº 59.903, de 14.11.20.

A equipe de Auditoria apontou fragilidade no controle do **superavit financeiro**, indicando a necessidade de implantação de sistema que contemple uma base de dados integrada entre as unidades orçamentárias e apuração automatizada, por fontes de recursos, de forma a mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro e documental.

A despesa do **Legislativo Municipal** (Câmara e Tribunal de Contas) correspondeu a 1,98% da receita tributária e das transferências realizadas no exercício anterior, abaixo do limite de 3,5% estabelecido pela Constituição Federal.

Em relação aos **Gastos com Publicidade**, as campanhas veiculadas no período de 01.01.20 a 29.11.20 atenderam aos requisitos de caráter educativo, informativo ou de orientação social, incluindo artistas e modelos negros e foram identificadas pelo brasão oficial da Cidade, em consonância com a

---

227 Lei Federal 4.320/64, art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

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

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

[...] § 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

228 Lei 17.504 (Dispõe sobre a instituição da Renda Básica Emergencial no âmbito do Município de São Paulo, em decorrência da pandemia do “Covid-19”).

art. 6: Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, mediante decreto, crédito adicional especial para o pagamento do benefício e as despesas administrativas associadas.

legislação correlata<sup>229</sup>.

Em razão da pandemia da “Covid-19” pela EC nº 107, de 2 de julho de 2020 foram adiadas as eleições municipais para outubro de 2020 e os respectivos prazos eleitorais, estabelecendo em seu artigo 1º, § 3º, inciso VII<sup>230</sup>, que no cálculo para avaliação das restrições relacionadas ao último ano de mandato devem ser considerados os gastos liquidados até 15.08.20

A limitação de gastos imposta busca evitar que no ano do pleito os agentes públicos realizem publicidade acima da real necessidade das instituições, o que acarretaria um desequilíbrio publicitário em desfavor dos demais candidatos.

A citada Emenda Constitucional, ao adiar as eleições em 42 dias em função da pandemia, também excluiu do limite os gastos relacionados à publicidade institucional direcionada ao enfrentamento da “Covid-19” e aqueles necessários à orientação da população em relação a serviços que possam ter sido afetados pela pandemia, dentre eles, transporte público, funcionamento de locais públicos, horário de funcionamento e retorno das escolas, dentre outros.

Nesse contexto, considerando o reconhecimento amplo e consolidado da situação de calamidade pública enfrentada, o Gestor Público Municipal ficou dispensado de ter que recorrer à Justiça Eleitoral para ver declarada a necessidade da publicidade relacionada à pandemia.

Na apuração da média de gastos, o inciso VII, do artigo 1º, da EC nº 107/2020, define que devem ser consideradas as despesas que tiveram seus fatos geradores ocorridos até os 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três)

---

229 Caráter educativo, informativo ou de orientação social da publicidade (art. 37, §1º da Constituição Federal, art. 85 da Lei Orgânica Municipal, art. 17 da Lei Municipal nº 16.961/18); ausência de logomarca de identificação (Lei Municipal nº 14.166/06); e inclusão de artistas e modelos negros (Lei Municipal nº 12.353/97).

230 VII - em relação à conduta vedada prevista no [inciso VII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997](#), os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

últimos anos que antecedem o pleito, devendo, assim, distinguir os restos a pagar processados e os não processados.

Nesse âmbito, a média de R\$ 61,5 milhões apurada pela Auditoria, supera a de R\$ 50,2 milhões, alcançada pela SECON, que não considerou os restos a pagar não processados e liquidados no exercício seguinte.

A mesma situação é observada na apuração do montante despendido no exercício de 2020, R\$ 98 milhões, onde a Auditoria considerou R\$ 53,8 milhões relacionados a valores empenhados em 2019 e liquidados em 2020, situação não observada pela PMSP ao apresentar o valor de R\$ 42 bilhões.

Nesse aspecto, de ser considerado, a meu juízo, que ao alterar-se o critério de cálculo em julho de 2020, restou quase que comprometida à observância de seu cumprimento no exercício.

Ademais, o inciso VII do artigo 83<sup>231</sup> da Resolução TSE nº 23610, de 27.12.19, alterado pelo inciso XIII do artigo 11<sup>232</sup> da Resolução TSE 23.624, de 13.08.20, para adequá-lo ao estabelecido pela EC 107/20, não se referiu expressamente a termo "liquidado".

De certo que a data da veiculação de propaganda no ano do pleito se apresenta como o critério mais equânime para evitar que os agentes públicos se beneficiem com o excesso de publicidade. No entanto, para o exercício de 2020, considerando que na data de edição da Emenda a maior parte desses gastos já teriam sido realizados, a mudança do critério não se mostrou a mais adequada para os gestores então

---

231 VII - realizar, no primeiro semestre do ano da eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos ou das respectivas entidades da administração indireta que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito;

(Vide, para as Eleições de 2020, art. 11, inciso XIII, da Resolução nº 23.624/2020)

232 XIII – os gastos liquidados com publicidade institucional realizada pelos órgãos públicos ou por suas respectivas entidades da administração indireta até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral (ajuste referente ao inciso VII do art. 83 da Res.-TSE nº 23.610/2019, em conformidade com a Emenda Constitucional nº 107/2020, art. 1º, § 3º, VII);

candidatos.

Por concluir que as fiscalizações realizadas evidenciaram que, apesar da declaração de estado de calamidade pública ocasionada pela pandemia do Coronavírus e do aumento das despesas, o Município encerrou o exercício de 2020, com situação financeira favorável, aumento das disponibilidades de caixa livre, atendimento da Regra de Ouro da Administração Pública, baixo nível de endividamento, atendimento dos percentuais mínimos de gastos com Saúde e Educação previstos no ordenamento constitucional, cumprimento das metas de resultado primário e nominal, respeito aos limites relacionados às despesas com pessoal, às operações de crédito, às concessões de garantia, ainda que tais limites estejam suspensos enquanto perdurar o estado pandêmico citado.

Evidenciaram, também, que a estrutura das Demonstrações Contábeis está consistente com a definida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, sendo identificadas, porém, distorções que afetaram os resultados em escalas variadas, demandando, assim, esforços da Alta Gestão no tocante a investimentos em pessoas, sistemas e normativos internos, para melhor compreensão e fidedignidade dos resultados alcançados, de forma a servir como fonte ao efetivo controle social e à tomada de decisões. Nesse ponto destaco que a maioria dos apontamentos foi acolhida pela Pasta responsável, demonstrando o seu comprometimento em obter informações contábeis fidedignas e tempestivas.

Assim, consubstanciado no Relatório da Secretaria de Fiscalização e Controle, peça 13, nas manifestações do Executivo que constam deste processo e dos processos a ele apensados, da Procuradoria da Fazenda Municipal, peça 35, da Secretaria Geral, peça 48, ante o cumprimento dos limites impostos pela Constituição Federal, Lei Orgânica do Município e Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que, nesta última, por força do estado de calamidade pública instaurado no exercício em foco, tenha ocorrido a dispensa de seu cumprimento, a ausência de impropriedades que possam comprometer a aprovação do

Balço em análise, a situação financeira favorável e o equilíbrio fiscal do Município, **VOTO pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas do Executivo relativas ao exercício de 2020.**

Ficam ressalvados os atos não apreciados ou ainda pendentes de julgamento específico.

Acolho como Determinações do exercício de 2020, as seguintes propostas formalizadas no item 5 do Relatório Anual de Fiscalização, mantendo-se a referência numérica consignada pela Auditoria: **5.2.19** (Gestão de Pessoal), **5.3.11** (Dívida Ativa), **5.3.19 e 5.3.20** (Depósitos Judiciais) e **5.4.7** (Créditos Adicionais).

Acolho as infringências identificadas como: **5.2.2 e 5.2.3** (LDO), **5.2.4 a 5.2.7** (LOA), **5.2.9 a 5.2.11** (Gestão Fiscal), **5.2.14 e 5.2.15** (Gestão Financeira), **5.2.24, 5.2.28 a 5.2.41, 5.2.47 e 5.2.48** (Gestão de Pessoal), **5.3.2 a 5.3.4** (Consolidação), **5.3.6 e 5.3.7** (Notas Explicativas), **5.3.8 a 5.3.10** (Caixa e Equivalentes de Caixa), **5.3.12 a 5.3.14** (Dívida Ativa), **5.3.15** (Fornecedores e Contas a Pagar), **5.3.17** (Precatórios Judiciais), **5.3.21 e 5.3.22** (Depósitos Judiciais), **5.3.23 a 5.3.25** (Demonstrações das Variações Patrimoniais), **5.3.26 e 5.3.28** (Balço Financeiro), **5.3.30** (Demonstrações de Fluxo de Caixa), **5.3.31 a 5.3.33** (Balço Orçamentário), **5.3.34** (Despesas de Exercícios Anteriores), **5.4.2** (Gastos com Educação), **5.4.3, 5.4.4 e 5.4.6** (Gastos com Saúde), **5.4.8** (Créditos Adicionais).

Dou nova redação à seguinte Determinação do exercício de 2020:

### **Gestão de Pessoal**

**5.2.20** - *(Suprir deficiência na composição, instrução e organização dos prntuários funcionais. Além de fragilizar o controle dos dados pessoais, a falta de procedimentos e de padrões pode comprometer a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LF nº 13.709/18) no que diz respeito às*

*informações sensíveis dos servidores municipais que constam em seus respectivos prontuários, conforme manual de prontuário da PMSP.), passando a redação para:*

“Rever os procedimentos relacionados à composição, instrução e organização dos prontuários funcionais, adequando-os às disposições da Lei nº 13.709/18 - LGPD, com a inserção de procedimentos de controle interno e orientando os servidores responsáveis distribuídos nas unidades de Recursos Humanos das Pastas.”.

Transformo em recomendação a seguinte Determinação e a correspondente Infringência do exercício de 2020:

### **Gestão de Pessoal**

**5.2.21** – *(Aperfeiçoar os controles em relação às vagas de cargos em comissão, bem como em relação aos projetos de lei que envolvam movimentação de pessoal, cuja iniciativa cabe ao Executivo municipal, para que sejam dotados de melhor detalhamento acerca das vagas, atribuições do cargo e de sua alocação na estrutura organizacional do Município) e*

**5.2.44** – *(As leis municipais que regem os cargos em comissão da PMSP (LM nº 17.068/19 e LM nº 16.974/18) não descrevem suas atribuições de forma clara e objetiva. Ademais, ao tratar sobre as competências, os normativos municipais fazem referência apenas à referência remuneratória, não mencionando as nomenclaturas dos cargos)*

A SMG apresentou as leis que contemplam a regulação das vagas e as atribuições dos cargos de provimento em comissão e os dispositivos que preveem que poderão ser objeto de alteração por decreto os detalhamentos das competências, desde que sejam observadas a legislação vigente e a continuidade da prestação dos serviços públicos.

De certo que a movimentação de pessoal de uma cidade como São Paulo deve ser dinâmica para a continuidade da prestação dos serviços públicos, razão pela qual

as leis instituidoras autorizam tais alterações por decreto. No entanto, recomendo que o Executivo sempre atente para a elaboração de projetos de lei detalhados, qualquer que seja o tema neles tratados, por ser medida que vai ao encontro do princípio da eficiência e transparência dos atos administrativos.

No que diz respeito especificamente às vagas de cargos em comissão já instituídas por lei, cumpre exclusivamente ao Poder Judiciário o exercício do controle concentrado e difuso das leis. Sendo assim, diante da ausência de notícias quanto à existência de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal instituidora de cargos em comissão para a Prefeitura de São Paulo, certo é que o contexto jurídico normativo atual impede que se impute ilegalidade no preenchimento das vagas hoje existentes.

De outra parte, pertinente alertar para o fato de que a existência legítima das vagas de cargos em comissão, porquanto decorrentes de lei em pleno vigor, não autoriza sua ocupação de forma indiscriminada, com inobservância das características que justificam sua própria existência.

Deixo de acolher as propostas de Determinações do exercício de 2020 identificadas a seguir, tendo em vista que o conteúdo está contemplado nas Determinações de exercícios anteriores identificadas no item 6 e acompanhadas no Sistema do Diálogo:

### **Gestão Financeira**

**5.2.12** – *(É necessário que o procedimento de arrecadação na conta movimento da Prefeitura de recursos vinculados seja revisto, em conjunto com a instituição de nova tabela de fontes/destinações de recursos, já que a situação atual favorece erros e dificulta o processo de análise e acompanhamento da posição financeira do Município e da gestão de seus recursos. Os possíveis erros de alocação de recursos entre as fontes se refletem negativamente na fidedignidade das demonstrações contábeis e fiscais) - cadastradas sob n<sup>os</sup> **496 e 557**;*

**5.2.13** – *(Realizar estudos para rever as condições para o*

*uso dos recursos vinculados) - cadastrada sob nº 566.*

### **Gestão de Pessoal**

**5.2.16** - *(Exigir justificativa fundamentada no interesse público para os procedimentos de cessão de servidor, tanto no pedido inicial quanto nas prorrogações, observando que a cessão tem caráter temporário, conforme prejudgado do TCE/SC nº 423) - cadastrada sob nº 574.* O julgado mencionado pela SFC de TCE/SC<sup>233</sup> baseia-se em legislação própria e típica daquele Estado, não devendo, pois, ser objeto de fundamento para determinação deste Tribunal. Ademais a Auditoria registrou redução de 22,29% de servidores comissionados, conforme acostado no quadro 36 do Relatório;

**5.2.17** - *(Criar práticas de controle interno efetivas, identificadas e parametrizadas, com implantação de rotinas de controle adequadas à área, segregação de funções e mapeamento dos processos, para minimizar possíveis riscos, conforme DM 59.496/20) e 5.2.18* - *(Aprimorar as rotinas e procedimentos das Secretarias da Fazenda e Gestão a fim de maior integração entre as divisões e/ou departamentos que executam o processamento e a contabilização da folha de pagamento, de forma que as informações necessárias para a contabilização sejam disponibilizadas da forma mais transparente e objetiva),* cadastradas sob nºs **568 e 569.**

### **Consolidação**

**5.3.1** - *(Parametrize o sistema SOF para que possam ser realizados lançamentos simultâneos nas transações intragovernamentais),* cadastrada sob nº **424.**

### **Depósitos Judiciais**

---

<sup>233</sup> É possível a cessão de funcionários da administração municipal, mas somente os efetivos e para órgãos públicos municipais, estaduais e federais, desde que fundamentada na finalidade da Administração. É necessário lei autorizativa, ainda que contemple as cessões de modo abrangente, não podendo a cessão efetivar-se mediante portaria ou decreto do prefeito.

**5.3.18** - *(Identificar o nível de exposição a riscos financeiros decorrente da utilização de depósitos judiciais, descrevendo-o e quantificando-o no Anexo de Riscos Fiscais da LDO e instituindo a respectiva reserva de contingência em valor suficiente para mitigá-lo) – cadastrada sob nº 500. Em razão dos argumentos apresentados pela Pasta, determino o aprofundamento dos estudos, de forma a definir a melhor técnica para a solução da questão, eis que restaram divergências de natureza técnica entre a Pasta e a equipe de Auditoria.*

### **Gastos com Educação**

**5.4.1** - *(Aprimorar os controles sobre a conciliação bancária das disponibilidades financeiras do FUNDEB) – cadastrada sob nº 505.*

Deixo de acolher as propostas de Infringências identificadas a seguir, a partir da apreciação dos esclarecimentos apresentados pela PFM, trazidos pelas Pastas responsáveis:

### **Gestão Orçamentária - LDO**

**5.2.1** - *(O valor previsto no PLDO 2020 para a Reserva de Contingência, de R\$ 1 milhão, mostra-se insignificante frente ao total de passivos contingentes, de R\$ 6,3 bilhões, constante do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências).*

Por comprovar que o valor reservado atende às disposições da LDO e, por consequência, da LRF, cabendo, no entanto, razoabilidade na definição de seu montante, conforme apontado pela Auditoria.

### **Gestão Orçamentária**

**5.2.8** - *(O método utilizado pela PMSP para classificar as despesas relacionadas à "Covid-19" com base na inserção dos termos "Covid-19i" e "Covid-19p" nas Notas de Empenho não permitiu extrair o valor exclusivamente destinado para o*

*combate à pandemia quando se trata de despesa classificada como "Covid-19p").*

As justificativas da Secretaria da Fazenda demonstram que o critério adotado se apresentou como a melhor técnica possível para a solução da questão instaurada pela emergência, contudo, deve a Administração buscar soluções para aprimorar os procedimentos e disponibilizar as informações detalhadas das receitas e despesas vinculadas à "Covid-19".

### **Gestão de Pessoal**

**5.2.23.** – *(Publicação da LM nº 17.433/20 com dispositivos incompatíveis com a LC nº 173/20, pois implicam aumento de despesas).*

Os elementos trazidos pela auditoria não foram capazes de apontar aumento de despesa na Lei nº 17.433/20, não havendo, portanto, notícia de afronta à LC 173/20. Ademais, o Projeto de Lei consignou que à propositura não se aplicavam as exigências previstas no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, vez que haveria redução de gastos e não ampliação ou aumento de despesas públicas com a extinção de cargos.

**5.2.25** – *(Descumprimento de prazos processuais para entrega de relatórios em processos administrativos disciplinares que resultaram em demissão).*

A Pasta justificou que os prazos para conclusão dos inquéritos são impróprios e muitas vezes as dilações decorrem de atos praticados ou solicitados pelos interessados, e que não podem ser ignorados em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Aduziu ainda que é consenso na jurisprudência que a extrapolação do prazo não acarreta nulidade, sendo que na condução do processo, deve-se privilegiar a efetiva apuração dos fatos, com respeito ao devido processo legal.

**5.2.26** – *(Inconsistência nos cálculos realizados na Rubrica*

*Bonificação por Resultados em amostra selecionada aleatoriamente).*

A Secretaria apresentou o cálculo da gratificação de Bônus por Resultados (BR) com as variáveis que influenciaram a apuração do valor pago aos servidores, constante da amostra selecionada pela Auditoria, que comprovam a correção do valor.

**5.2.42** – *(Há secretarias municipais que contam com um percentual de ocupantes de cargos em comissão acima de 50% do seu quadro de pessoal, o que não se mostra razoável em função do comprometimento do princípio da continuidade do serviço público e da excepcionalidade de tais cargos, que devem se voltar apenas para o exercício de chefia, direção e assessoramento).*

Nos achados de Auditoria, o total de cargos em comissão representou 4,65% do total de cargos da PMSP, guardando, a meu juízo, a proporcionalidade fixada na tese no julgamento do RE 1041210 do STF, com Repercussão Geral.

**5.2.43** – *(Não restou configurada a existência de relação de confiança específica entre o servidor e a autoridade nomeante na ocupação dos cargos em comissão, e verificou-se que as tarefas cotidianas desempenhadas por 90% dos servidores da amostra correspondem a atribuições de cargos efetivos já existentes nos quadros de pessoal da PMSP, aspecto que indica desvio de finalidade no exercício dos cargos em comissão.).*

Em sua manifestação a PFM destaca ser inerente ao funcionamento das organizações públicas a execução de atividades rotineiras e subsidiárias pelos diversos ocupantes de cargos públicos, com o fim de alcançar eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, sendo que, para os ocupantes de cargos em comissão, a diferença é a necessidade do vínculo de confiança com o superior hierárquico do servidor. Nesse sentido, afirma que, nos 22 casos analisados, as nomeações só foram oficializadas após a indicação, por meio de ofício, dos

respectivos Secretários Municipais, configurando o necessário vínculo de confiança com o nomeado.

A conclusão infirmada pela SFC, no sentido da inexistência de relação de confiança entre a autoridade nomeante e os servidores que especificou, se deu exclusivamente com base nas informações prestadas por estes funcionários públicos. No entanto, o elemento da confiança exigido pela lei é parte do subjetivismo da autoridade nomeante para com o servidor por ele nomeado para o exercício do cargo na competência exigida, elemento este, portanto, necessário ao encerramento das discussões a respeito do tema;

**5.2.45** - *(Ausência de observação dos procedimentos de contratação definidos em lei, nos processos administrativos de 2020, para contratação por tempo determinado de pessoal na SME); e*

**5.2.46** - *(Curto espaço de tempo para inscrição dos candidatos nos comunicados da SME infringindo os princípios da razoabilidade e moralidade e prejudicando a ampla concorrência).*

A SME justifica que as contratações citadas nos apontamentos 5.2.45 e 5.2.46, referem-se aos procedimentos para as contratações por tempo determinado de Docentes e/ou Auxiliares Técnicos de Educação, efetuadas nos termos da autorização prevista no artigo 15<sup>234</sup> da Lei nº 17.437, de 20 de agosto de 2020, e que o curto espaço de tempo para inscrição dos candidatos ocorreu em razão da necessidade emergencial decorrente da pandemia, visando garantir a continuidade do trabalho pedagógico, bem como assegurar a contratação em face do período eleitoral vigente. Nessa senda, considerando a situação de emergência instaurada no Município, deixo de acompanhar as infringências no exercício de 2020.

### **Notas Explicativas**

**5.3.5** - *(Não foram apresentadas informações adicionais em notas explicativas sobre as políticas de gestão do risco*

---

234 “Art. 15. Fica a Secretaria Municipal de Educação autorizada a contratar nos termos da Lei nº 10.793, de 21 de dezembro de 1989, profissionais para exercer a função de Professor e de Auxiliar Técnico de Educação, até o limite de 20% do total de cargos criados, respectivamente, da Classe dos Docentes e do Quadro de Apoio de Educação, observada a disponibilidade orçamentária e financeira”.

*financeiro da entidade)*

As justificativas trazidas pela Pasta levam à conclusão de que as notas explicativas constantes das Demonstrações Financeiras atendem ao dispositivo citado no apontamento (MCASP parte V da 8ª Edição<sup>235</sup>), isto porque nele consta como mera sugestão. Assim o apontamento só pode ser considerado como oportunidade de aperfeiçoamento da informação para o melhor entendimento de seus usuários.

### **Precatórios Judiciais**

**5.3.16** – *(O saldo contábil da dívida total de precatórios da PMSP está superavaliado em R\$ 671,1 milhões quando comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP, em infringência às características qualitativas da informação contábil "verificabilidade" e "representação fidedigna").*

A Secretaria esclareceu que os valores apresentados na planilha disponibilizada pelo TJSP podem ser alterados quando do efetivo pagamento, não podendo servir de parâmetro de correção da contabilidade municipal.

### **Balanço Financeiro**

**5.3.27** – *(Há divergências entre os valores publicados e os saldos contábeis dos depósitos restituíveis e valores vinculados, produzindo distorções nas linhas "Recebimentos Extraorçamentários" e "Pagamentos Extraorçamentários", o que gerou subavaliação no cálculo do superavit financeiro reproduzido na demonstração em R\$ 3,3 bilhões (montantes líquidos)).*

A Secretaria da Fazenda esclareceu que a suposta diferença de R\$ 3,3 bilhões refere-se à movimentação sem reflexo em Caixa e Equivalentes de Caixa (transitório), razão

---

235 “..A fim de facilitar a compreensão e a comparação das DCASP com as de outras entidades, **sugere-se** que as notas explicativas sejam apresentadas na seguinte ordem:

d. Outras informações relevantes, por exemplo:

i. Passivos contingentes e compromissos contratuais não reconhecidos;

pela qual não entra no cômputo da linha dos “depósitos restituíveis e valores vinculados” do Balanço Financeiro.

### **Demonstração dos Fluxos de Caixa**

**5.3.29** – *(A estrutura da DFC Consolidada de 2020 está inadequada. O saldo final de Caixa e Equivalentes de Caixa do exercício anterior não confere com o saldo inicial de 2020, prejudicando a comparabilidade das demonstrações, em descumprimento à característica qualitativa da informação contábil denominada “comparabilidade”).*

A Pasta indicou que a diferença observada no Caixa e Equivalentes de Caixa da Demonstração do Fluxo de Caixa - DFC Consolidada decorre dos saldos iniciais das empresas SP-Turismo e SP-Urbanismo, que passaram a integrar o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - OFSS de 2020 na condição de empresas dependentes.

### **Gastos com Saúde**

**5.4.5** – *(Classificação na Fonte 02 “Transferências Federais” do valor de R\$ 88.726.257,60, referente a transferências do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (PFEC), inciso I, em lugar da utilização da fonte específica para esses repasses (Fonte 24)).*

A Pasta informou que o artigo 20<sup>236</sup> da Portaria STN nº 394/2020 definiu vigência a partir de agosto para a classificação na Fonte 24, e que os recursos ingressados até julho/2020 vinculados à Saúde e Assistência, decorrentes da LC nº 173/2020 foram registrados na conta 1.7.1.8.99.1.1.01.12.000.000. 11.01.000.

### **Despesas com Publicidade**

**5.4.9** – *(A partir da interpretação restritiva do inciso VII do § 3º do artigo 1º da Emenda Constitucional nº 107, de*

---

236 Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação e tem seus efeitos aplicados a partir de agosto de 2020

*02.07.20, constatou-se que os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15.08.20 excederam a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem as eleições municipais em R\$ 4,5 milhões).*

Esta em razão de que, no exercício, restou comprometida a observância do cumprimento dos limites nos novos critérios trazidos pela Emenda Constitucional nº107, de 02.07.20 e pela Resolução TSE 23.624, de 13.08.20<sup>237</sup>, tendo em vista que os dispositivos foram editados dias antes do prazo limite para apuração dos gastos, 15.08.20. Ademais, o Executivo cumpriu os limites com base nos critérios anteriores.

Deixo de acolher, também, as propostas de Determinação e de Infringência identificadas, respectivamente, como:

### **Gestão de Pessoal**

**5.2.22** - *(Apurar a responsabilidade administrativa das autoridades envolvidas em vista do desrespeito ao princípio da prévia aprovação em concurso público como forma de ingresso no serviço público, por meio das contratações temporárias e diversas prorrogações na AHM fora dos limites temporais legalmente previstos, e os contratos de prestação de serviço por tempo determinado devem ser considerados nulos, conforme parágrafo 2º, do artigo 37, da CF de 1988).*

Em razão da extinção da Autarquia Hospitalar Municipal, pelo artigo 45 da Lei nº17.433/2020, efetivada pelo Decreto nº 59.685, de 13 de agosto de 2020.

**5.2.27** - *(A Gratificação de Função Federativa não tem caráter indenizatório, e, por isso, deve compor a remuneração do servidor, não podendo ser excluída do teto remuneratório).*

---

237 inciso VII do § 3º do artigo 1º da Emenda Constitucional nº 107, de 02.07.20 e o inciso VII do artigo 83da Resolução TSE nº 23610, de 27.12.19, alterado pelo inciso XIII do artigo 11 da Resolução TSE 23.624, de 13.08.20

Considerando que restaram evidenciadas divergências de natureza técnica entre o jurisdicionado e os técnicos de SFC.

Determino, contudo, o encaminhamento de Ofícios à Procuradoria Geral do Município, para aprofundamento dos estudos relacionados à eventual exclusão da Gratificação de Função Federativa - GFF da apuração do limite remuneratório apontada no item **5.2.27**, e à Controladoria Geral do Município, para apuração de responsabilidade nas contratações temporárias realizadas pela AHM fora dos limites temporais legalmente previstos, identificada no item **5.2.22**.

Reitero as Determinações de exercícios anteriores pendentes de atendimento, consolidadas no Sistema Diálogo, à exceção da identificada como:

**571** - *(Aplicar a Tabela de itens da despesa, anexo I da Portaria SF nº 244/2015 na execução orçamentária, garantindo maior transparência na demonstração da composição dos gastos com pessoal.)* - tendo em vista que o seu conteúdo está contemplado na Determinação do exercício de 2020, identificada como **5.2.19**.

**575** - *(Apurar os responsáveis pela aplicação de recursos transferidos pelo Governo Federal, no período de 04.08.14 a 25.08.14 e 14.09.15 a 18.09.15 do programa "2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)/ 8761- Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU 192", em finalidade diversa do pactuado e promover, se for o caso, o ressarcimento de eventual prejuízo causado aos cofres municipais, em razão da devolução de R\$ 2,6 milhões ao Fundo Nacional de Saúde)* - tendo em vista que a SMS indica que não houve prejuízo ao erário municipal, determinando, contudo, que a Controladoria Geral do Município avalie eventual prejuízo em razão da devolução de R\$ 2,6 milhões ao Fundo Nacional de Saúde do programa SAMU.

Dou por prejudicada as Determinações de

exercícios anteriores identificadas como 288 (PGM e SMT), 368 (SMJ), 427 (Casa Civil), 439 (SMJ e PGM), 496 (SGM), 565 (Casa Civil), 566 (SF), 567 (SG), 571 (SF) e 572 (SF).

Dou por atendidas as Determinações e exercício anteriores identificadas como 22 (SF), 290 (PGM), 330 (CGM), 451 (SF e PGM), 302 (SF), 503 (SF e SEHAB).

Impende registrar que, em decorrência das novas variantes e ondas de contaminação, o cenário de incertezas em relação ao desempenho da economia ainda persiste e demanda cautela na condução da política e do equilíbrio fiscal em 2021.

Determino o envio de cópias deste Relatório e Voto e do Acórdão decorrente aos Excelentíssimos Senhores Prefeito do Município de São Paulo e Presidente da Câmara Municipal, ao Secretário da Fazenda e ao Controlador Geral ambos do Município de São Paulo.

Após os trâmites legais, arquivem-se os autos.

TCM, 30 de junho de 2021.

**ROBERTO BRAGUIM**  
**Conselheiro Vice-Presidente**

## II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – REVISOR

**O CAPITALISMO HUMANISTA IMPÕE A ANÁLISE DAS CONTAS PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA DO ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DA POPULAÇÃO DE SÃO PAULO, NA CONCRETIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DO ESTADO NECESSÁRIO.**

Acompanho o voto do Ilustre Conselheiro Relator, Vice-Presidente Roberto Braguim, no sentido da emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO EXECUTIVO RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2020**, com as determinações e recomendações por ele propostas.

Não obstante, peço *vênia* para destacar alguns pontos relevantes, considerando a importância e a magnitude da avaliação realizada da gestão orçamentária, fiscal, financeira e patrimonial do Município de São Paulo.

Como “**Destaques do exercício**” foi consignada a **manutenção das receitas orçamentárias**, que tiveram crescimento real de 0,6% (zero vírgula seis por cento) em relação a 2019, ainda que 2020 possa ser considerado ano atípico em decorrência do cenário de pandemia.

Contribuíram para tal resultado as receitas tributárias, que tiveram aumento de R\$ 1,6 bilhão (um vírgula seis bilhão de reais), o que representa 4,5% (quatro vírgula cinco por cento) em termos nominais, bem como as Transferências Correntes, que tiveram aumento de R\$ 2,5 bilhões (dois vírgula cinco bilhões de reais), ou 15,2% (quinze vírgula dois por cento) em termos nominais, esta última impulsionada pelas transferências da União para o combate ao Covid-19.

De outra parte, as despesas empenhadas cresceram a uma taxa real de 3,5% (três vírgula cinco por cento). De acordo com o relatado, o aumento das despesas foi impulsionado principalmente pelo aumento em “Outras Despesas Correntes”, que teve um acréscimo de R\$ 4,7 bilhões (quatro vírgula sete bilhões de reais), ou 17,2% (dezessete vírgula dois por cento) em termos nominais.

Segundo apurado pela Auditoria, a Prefeitura **encerrou o exercício de 2020 com superávit orçamentário no patamar de R\$ 1,7 bilhão** (um vírgula sete bilhão de reais).

Quanto à **gestão fiscal**, o principal destaque foi a dispensa do cumprimento dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal nos termos previstos no artigo 65 do referido Diploma, em função da calamidade pública ocasionada pela pandemia.

Ademais, dada a imprevisibilidade da situação, mas visando manter uma postura conservadora, a Auditoria realizou acompanhamentos durante todo o ano de 2020, para que esta Corte estivesse atenta às consequências fiscais futuras que a Prefeitura de São Paulo

poderia estar sujeita em função das decisões tomadas no período.

Com efeito, apesar **do estado de calamidade pública decretado e da majoração das despesas**, a Prefeitura **encerrou o exercício com capacidade para honrar suas obrigações e com recursos financeiros em Caixa**. Isso decorreu, dentre outros motivos, em razão do aumento dos repasses do Governo Federal, da suspensão do pagamento da dívida e da forte arrecadação da receita tributária no início de 2020.

No que diz respeito à **gestão fiscal**, a Auditoria constatou que a **despesa com pessoal em 2020 representou 33,58%** (trinta e três vírgula cinquenta e oito por cento) **da Receita Corrente Líquida (RCL)**<sup>238</sup> **percentual esse que se encontra muito abaixo do limite máximo de 54%** (cinquenta e quatro por cento) **previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Já com relação à **gestão financeira**, a Auditoria destacou o considerável **aumento das disponibilidades de caixa e equivalentes do Executivo Municipal, que passou de R\$ 12,4 bilhões** (doze vírgula quatro bilhões de reais) **em 2019 para R\$ 17,4 bilhões** (dezessete vírgula quatro bilhões de reais) **em 2020**, representando variação de **39,3%** (trinta e nove vírgula três por cento).

Tal fato é de extrema importância, pois a existência de disponibilidade financeira representa importante segurança quanto a eventuais imprevistos, notadamente quando ultrapassamos período de instabilidade econômica gerada por uma Pandemia.

Também foi constatado que os **Restos a Pagar (RP) passaram de R\$ 3,4 bilhões** (três vírgula quatro bilhões de reais) **em 2019 para R\$ 5,4 bilhões** (cinco vírgula quatro bilhões de reais) **em 2020, representando aumento de 58,2%** (cinquenta e oito vírgula dois por cento). Foi verificado que a inscrição de RP não processados vem aumentando ano a ano nos últimos cinco anos.

Com relação à **gestão da Dívida Pública**, a Lei Complementar nº 173/20 suspendeu o pagamento de dívidas entre a União e os Municípios. Diante disso, a razão entre Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida - RCL no exercício foi de 0,4373 (zero vírgula quatro três sete três), percentual muito **abaixo** do limite máximo previsto **no** inciso II do artigo 3º da Resolução 40/01 do Senado Federal.

Não obstante, a Auditoria alertou para a necessidade de atenção para **o déficit da previdência**. Conforme relatado, a insuficiência financeira do regime próprio continua a pressionar o caixa do tesouro municipal. Em 2020, houve **aporte de R\$ 5,8 bilhões** (cinco vírgula oito bilhões de reais) para o Ipem, **um aumento de 6,2%** (seis vírgula dois por cento) em relação ao repassado em 2019, que foi de R\$ 5,5 bilhões (cinco vírgula cinco bilhões de reais).

Outro **risco fiscal relevante refere-se aos depósitos judiciais**, haja vista a crescente recomposição do fundo de reserva aliado ao vultoso estoque de depósitos judiciais utilizados -

---

238 neste percentual, **não estavam incluídas as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim**.

R\$ 11,5 bilhões (onze vírgula cinco bilhões de reais), situação que pode **prejudicar o fluxo futuro de caixa livre da Prefeitura.**

A Auditoria observou ainda, que a partir do **exercício de 2020, as empresas municipais SPUrbanismo e SPTurismo** foram incluídas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) do Município, **tornando-se oficialmente empresas municipais dependentes.**

No que tange às demonstrações financeiras que integram a prestação de contas anual, os exames possibilitaram identificar **diversas distorções, que afetam, em escalas variadas, os resultados financeiros, patrimoniais e orçamentários divulgados pelo Poder Executivo em 2020, reduzindo a qualidade da informação fornecida aos usuários,** (conforme abordado no “subitem 3.3 – Distorções Relevantes<sup>239</sup>”).

A despeito de todos os pontos positivos apontados, merece destaque a ressalva da quanto à não adoção dos **procedimentos de eliminação das transações recíprocas entre entidades do OFSS** (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social) **nos demonstrativos consolidados.** Ademais, diversos componentes patrimoniais ainda não constavam no Balanço Patrimonial, descumprindo os prazos estabelecidos no PIPCP (Plano de Implantação de Procedimentos Contábeis Patrimoniais), previstos na Portaria STN nº 548/15 pontos que devem receber atenção por parte

---

### 239 “3.3. Distorções Relevantes

Distorções são diferenças entre a informação contábil declarada pela entidade e a informação contábil exigida considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável<sup>239</sup>, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens contábeis, alterando a percepção dos usuários previstos sobre as informações publicadas.

As seguintes distorções foram consideradas relevantes, no contexto do conjunto das demonstrações financeiras de 2020 da PMSP:

- não houve a exclusão das contas de ativo, passivo, patrimônio líquido, VPD's e VPA's, codificadas com o 5º nível “2”, no levantamento das demonstrações consolidadas, causando as seguintes distorções: R\$ 1,3 bilhão (Ativo), R\$ 661,9 milhões (Passivo) e R\$ 2,4 bilhões (Patrimônio Líquido), R\$ 14,12 bilhões (VPD's) e R\$ 14,13 bilhões (VPA's), R\$ 2,4 bilhões na DMPL;
- as contas de Caixa e Equivalentes de Caixa não refletem a real disponibilidade do município, apresentando as seguintes distorções: o valor de R\$ 34,9 milhões reconhecido contabilmente não estava suportado por documentação comprobatória (contábil maior que extrato e extratos não enviados) e o valor de R\$ 21,2 milhões não foi evidenciado nas demonstrações contábeis (extrato maior que contábil e extrato não contabilizado);
- superavaliação de R\$ 1,1 bilhão do ativo representativo da dívida ativa, em virtude da incidência indevida de acréscimos legais sobre valores parcelados já recolhidos ou para os quais foi concedido desconto;
- o valor de R\$ 39,1 bilhões está inscrito há mais de 15 anos em dívida ativa, sem anotação de parcelamento ou garantia;
- o saldo contábil da dívida total com precatórios da PMSP está superavaliado em R\$ 671,1 milhões quando comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP;
- o montante de R\$ 1,1 bilhão de atualização monetária da dívida total de precatórios não representa fidedignamente a realidade ocorrida;
- superavaliação do resultado patrimonial do exercício divulgado na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) em R\$ 6,4 bilhões, em contrapartida à inscrição em dívida ativa;
- há divergências entre os valores publicados e os saldos contábeis dos depósitos restituíveis e valores vinculados no Balanço Financeiro, produzindo distorções nas linhas “Recebimentos Extraorçamentários” e “Pagamentos Extraorçamentários”, o que gerou subavaliação no cálculo do superávit financeiro reproduzido na demonstração em R\$ 3,3 bilhões (montantes líquidos).
- as linhas “Outros Ingressos Operacionais” e “Outros Desembolsos Operacionais” da DFC apresentam valores inflados referentes às movimentações de contas contábeis transitórias, uma vez que já afetaram o Caixa e Equivalentes de Caixa em outras linhas da DFC.

da Administração uma vez que podem sujeitar o Município ao não recebimento de transferências voluntárias da União e à vedação para a contratação de operações de crédito.

Outrossim, caso essas impropriedades não sejam objeto de correção, existe o risco de que, futuramente, **as demonstrações financeiras não se qualifiquem, em seu conjunto, como fontes fidedignas ao efetivo controle social e, principalmente, à tomada de decisões**, fato que **demand a necessidade premente de esforços da Administração e do Corpo de gestão** no tocante a investimentos em pessoas, sistemas e normativos internos, direcionados ao cumprimento integral dos objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil preconizados pela Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBC T SP EC (Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Estrutura Conceitual).

O aludido apontamento já foi objeto de determinação, recomendação e alertas no julgamento das contas relativas ao exercício de 2018 (TC 5301/2019)<sup>240</sup> e de 2019 (TC 5344/2020)<sup>241</sup>, as contas anteriores, já julgadas, mantiveram o mesmo posicionamento das áreas técnicas quanto à condição de parecer favorável à aprovação das contas.

Finalmente, impende destacar os pareceres unânimes favoráveis à aprovação das contas do Executivo Municipal relativas ao exercício de 2020.

Por seu turno, a Procuradoria da Fazenda Municipal salientou que “de todos os atos que foram praticados, resulta clara a regularidade legal, formal e administrativa com que houve a Gestão do Executivo Municipal”.

Conforme bem concluiu o Órgão Fazendário “a **lisura, o comprometimento e a correção das condutas** que vêm sendo adotadas em todos os atos praticados pela **Administração Pública Municipal revelam que ela vem atuando em consonância com os princípios que lhe são impostos pela ordem jurídica, tais como da legalidade, moralidade, transparência e eficiência**” salientando ainda que “**não houve dolo, nota de improbidade**”

---

240 No julgamento das contas da PMSP relativas ao exercício de 2018 (TC/005301/2019 – Sessão Extraordinária 3.047<sup>a</sup>240), foi decidido, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros Maurício Faria – Relator, Domingos Dissei – Revisor, Roberto Braguim, ambos com declaração de voto apresentada, e Edson Simões, com voto proferido em separado, emitir parecer favorável à aprovação das Contas do Executivo Municipal relativas ao exercício financeiro de 2018, ficando ressalvados os atos não apreciados ou ainda pendentes de julgamento específico, bem como a necessidade de qualificação das informações do balanço patrimonial, no que toca à fidedignidade dos dados contábeis a ele relacionados; além de alertas, recomendações e determinações.

241 No julgamento das contas da PMSP relativas ao exercício de 2019 (TC/005344/2020 – Sessão Extraordinária 3.096<sup>a</sup> 241), foi decidido, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros Roberto Braguim – Relator, com relatório e voto, Edson Simões – Revisor, Maurício Faria e Domingos Dissei, ambos com declarações de votos apresentadas, tendo o Conselheiro Edson Simões – Revisor, agregado ao seu voto as considerações proferidas pelo Conselheiro Domingos Dissei, emitir parecer favorável à aprovação das Contas do Executivo Municipal, relativas ao exercício 2019, ressalvados os atos não apreciados ou ainda pendentes de julgamento específico. Decide, à unanimidade, determinar o destaque<sup>241</sup>, para instrução e julgamento apartado, com possibilidade de mais alargada instrução, do tema relacionado aos critérios de apuração do valor das compensações tarifárias, para cumprimento dos percentuais mínimos de gastos com educação, com aproveitamento do relatório oferecido pelo Grupo de Estudos instituído no processo TC/017608/2019, pelas razões já aduzidas e na esteira do proposto pela Secretaria-Geral naqueles autos; além de alertas, recomendações e determinações

administrativa ou desvio de recursos públicos, em proveito próprio ou de terceiro”.

Efetivamente, como impõe o princípio do capitalismo humanista, a análise das contas públicas deu-se sob a perspectiva do atendimento das demandas da população de São Paulo; e, conforme se vê, o Executivo Municipal atendeu, constitucional e legalmente, esta destinação.

Ao atender as demandas do povo de São Paulo, o Executivo Municipal materializa o ideal constitucional do Estado Necessário. Nem mínimo, nem intervencionista, mas aquele que atua constitucionalmente em favor de todos no que é demandado. Segundo pontificam Ricardo Sayeg e Wagner Balera “o Estado necessário encontra suporte no humanismo antropofílico que representa o esteio do Capitalismo Humanista.”<sup>242</sup>

Com efeito, o Município de São Paulo se auto proclamou capitalista humanista, reconhecendo o princípio do capitalismo humanista como orientador da ordem econômica. O principal vetor de julgamento das contas do executivo é o controle delas, conforme o exame de legalidade na perspectiva do atendimento a população. E para assegurar a destinação do orçamento público à concretização da dignidade da população de São Paulo é que o finado Prefeito Bruno Covas deixou seu legado humanista, sancionando a Lei Municipal 17.480/2021, que consagrou no ordenamento o capitalismo humanista.

Instituiu-se, assim, o princípio do capitalismo humanista como orientador da ordem econômica no âmbito e no interesse local do Município de SP.

Nos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles “Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá prestar contas ao proprietário. No caso do Administrador Público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para a comunidade.”<sup>243</sup>

Nas lições do Professor José Afonso da Silva, ao comentar a função de fiscalização:

*“O princípio de que a Administração se subordina à lei- princípio da legalidade- revela-se como uma das conquistas mais importantes da evolução estatal. Seria, contudo, ineficaz se não se previssessem meios de fazê-lo valer na prática. A função de fiscalização engloba esses meios que se preordenam no sentido de impor à Administração o respeito à lei, quando sua conduta contrasta com esse dever, ao qual se adiciona o dever de boa administração, que fica também sob a vigilância dos sistemas de controle”.*<sup>244</sup>

Celso Antonio Bandeira de Mello, quanto a essência da prestação de contas realizada pelo Administrador Público Municipal, apregoa:

*“se o Estado de Direito supõe que todas as condutas estatais mantenham-se aprisionadas aos parâmetros pré-traçados que lhe regulam os comportamentos, para*

---

242 (Fator CapH – Capitalismo Humanista, Max Limonad, São Paulo, 2019, p. 310)

243 (Direito Administrativo Brasileiro, 30ª edição, Malheiros, São Paulo, 2005)”.

244 (cf. José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 32ª edição, Malheiros Editores, 2009, p 745)

*que o princípio da legalidade se imponha como um todo íntegro, sem fissuras, é indispensável não apenas sua submissão ao controle judicial, quando sua conduta seja agressiva aos direitos subjetivos, mas é requisito também que exista um mecanismo controlador de toda a ação estatal, graças ao que possa ser reconduzido à legalidade, mesmo quando de sua conduta não haja resultado violação de direito individual”.*

Diante do exposto, e com amparo nos posicionamentos favoráveis ao acolhimento das Contas, **ACOMPANHO** o voto do Conselheiro Relator Vice-Presidente Roberto Braguim, pela **EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL** relativas ao exercício financeiro de 2020, ressalvados os atos que serão objetos de determinações neste voto, bem como os atos não apreciados ou ainda pendentes de julgamento.

Igualmente, **alinho-me ao Conselheiro Relator para ACOLHER como Determinações do exercício de 2020** as propostas formalizadas no item 5 do Relatório Anual de Fiscalização, com a mesma referência numérica consignada pela Auditoria, **reiterando**, ainda **as Determinações de exercícios anteriores** consideradas não atendidas, nos termos constantes no voto proferido.

**É o voto.**

**Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de junho de 2021.**

**EDUARDO TUMA**  
**Conselheiro Corregedor**

### **III - DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA**

Voto com o Relator pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas do Executivo relativas ao exercício de 2020. Ao mesmo tempo, destaco, algumas questões que entendo relevantes considerando riscos fiscais e os efeitos da pandemia do coronavírus.

Em 2020 o Município de São Paulo manteve, apesar dos impactos da pandemia, um quadro de equilíbrio fiscal. Destaca-se que mesmo em um contexto de crise econômica e social, que abalou a economia do país e do mundo e afetou as contas da maior parte das unidades da federação, o Município de São Paulo demonstrou grande capacidade de resiliência econômica e de ingressos tributários.

O Município conseguiu manter a arrecadação das receitas orçamentárias, que tiveram crescimento real de 0,6% em relação a 2019, alcançando R\$ 66,7 bilhões. Contribuíram para tal resultado as receitas tributárias, que tiveram aumento de 4,5% em termos nominais, mantendo o mesmo patamar de 2019, quando descontada a inflação. Esse desempenho não era esperado, haja vista os impactos da pandemia da Covid-19 e das medidas de isolamento social. Já as Transferências Correntes apresentaram forte crescimento (com aumento nominal de 15,2%), impulsionadas pelas transferências da União para o combate à Covid-19. Foram identificadas receitas arrecadadas na ordem de R\$ 2,4 bilhões relacionadas à Covid-19 em 2020, sendo a maior parte da União.

Por outro lado, as despesas empenhadas cresceram a uma taxa real de 3,5%, atingindo o valor de R\$ 64,9 bilhões. O aumento das despesas foi impulsionado principalmente pelo aumento em “Outras Despesas Correntes” (aumento de 17,2% nominal), destacando-se o elemento de despesa “32 - Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita”, que teve aumento nominal de 539,4%, e, principalmente despesas relacionadas à Educação (com os programas “Leve Leite”, fornecimento de uniformes, materiais escolares e materiais de apoio didático educacional). Ademais, destaca-se que houve aumento nominal de 28,6% nos investimentos (atingindo R\$ 4,6 bilhões em 2020), com um aumento de mais de 100% no Elemento “39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, entre 2019 e 2020 (alcançando R\$ 1,4 bilhão em 2020). Nesses gastos, foi possível identificar aumento significativo nos projetos relativos à construção de ciclovias e ciclofaixas; à pavimentação e recapeamento de vias; e à reforma e acessibilidade em passeios públicos. Houve também significativo aumento no Elemento “52 - Equipamentos e Material Permanente” (que atingiu R\$ 810 milhões em 2020), do qual se destacam as despesas com aquisição de materiais e serviços de informação comunicação; construção de hospitais; e ampliação e reforma em

equipamentos de saúde. Por outro lado, o elemento de despesa “51 - Obras e Instalações” não apresentou variação nominal, permanecendo no patamar de R\$ 1,9 bilhão em 2020.

O aumento de despesas não foi maior tendo em vista a redução de mais de 70% das despesas referentes a “juros e encargos da dívida”, de 30,1% atinentes a “amortização da dívida” e 84,1% relativos a “inversões financeiras”. A redução das despesas com juros e encargos da dívida e com a amortização da dívida decorre da suspensão dos pagamentos das dívidas do Município com a União estabelecida pela Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Assim, o ano de 2020 foi encerrado com superávit orçamentário no patamar de R\$ 1,7 bilhão.

Apesar do estado de calamidade pública decretado e da majoração das despesas, o município encerrou o exercício com capacidade para honrar suas obrigações e com recursos financeiros em Caixa. Destaca-se o considerável aumento das disponibilidades de caixa e equivalentes da PMSP, que passaram de R\$ 12,4 bilhões em 2019 para R\$ 17,4 bilhões em 2020, representando variação de 39,3%. Isso decorreu, principalmente, do aumento dos repasses do Governo Federal, da suspensão do pagamento da dívida e da forte arrecadação da receita tributária no início de 2020, antes do impacto da pandemia. Se, por um lado, a existência de disponibilidades representa uma relativa segurança quanto a eventuais imprevistos, por outro lado, pode representar baixa utilização dos recursos públicos. Além disso, os Restos a Pagar (RP) passaram de R\$ 3,4 bilhões em 2019 para R\$ 5,4 bilhões em 2020, representando aumento de 58,2%. Foi verificado que a inscrição de RP não processados vem aumentando ano a ano nos últimos cinco anos.

O cenário fiscal, em comparação com o exercício anterior, apresentou uma situação favorável com o aumento de 8,7% da sua receita corrente líquida em relação a 2019. No entanto, deve-se enfatizar que para 2021 temos um cenário de incertezas em relação ao desempenho da economia em decorrência das possíveis novas variantes e ondas de contaminação, bem como insegurança sobre a manutenção das políticas econômicas anticíclicas, bem como das políticas de auxílio emergencial implementadas em 2020, tanto pela União quanto pelo Município.

Nesse sentido, destaca-se também que as despesas voltadas ao pagamento da dívida (a Dívida Fundada aumentou 1,7% entre 2019 e 2020) e aos precatórios (aumento nominal de 3% em relação a 2019) voltarão a impactar as finanças municipais, talvez ainda com maior peso tendo em vista a atualização monetária e os acumulados no período de suspensão. Assim, a Prefeitura deve estar preparada para lidar com esses riscos fiscais.

No Relatório das Contas de 2018, constou como determinação à Prefeitura a identificação do nível de exposição a riscos financeiros decorrente da utilização de depósitos

judiciais, descrevendo-o e quantificando-o no Anexo de Riscos Fiscais da LDO. As informações divulgadas na LDO se revelaram incompletas, uma vez que, para fins de avaliação do risco fiscal, entende-se necessária a apuração do montante dos processos judiciais que apresentam grande probabilidade de perda para o Município, abrangendo, assim, as ações de valores expressivos e aquelas com objeto de repercussão geral. Da análise da evolução nos últimos 10 anos das decisões judiciais favoráveis e desfavoráveis à Prefeitura, que contenham depósitos judiciais, constatou-se que 78,4% dos levantamentos realizados foram contra a Prefeitura. As obrigações com depósitos judiciais representam um risco fiscal relevante capaz de afetar a sustentabilidade das finanças municipais, podendo prejudicar o fluxo de caixa livre da Prefeitura, haja vista a crescente recomposição do fundo de reserva aliada ao vultoso estoque de depósitos judiciais utilizados (R\$ 11,5 bilhões), que só tem aumentado nos últimos 5 anos.

Ademais, apesar de formalmente haver cumprido os limites fixados na Lei Complementar nº 101/00, para despesa com pessoal do Poder Executivo (alcançando 33,58% da Receita Corrente Líquida em 2020), o município ainda não incluiu nesse percentual as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim. Mas, deverá fazê-lo até 2022, conforme a Portaria STN nº 377/20, o que também se mostra como um importante risco fiscal. No que diz respeito aos valores repassados às Organizações Sociais e demais entidades do Terceiro Setor atuantes nas áreas da saúde, educação e assistência social, já houve destaque específico no Parecer sobre as Contas dos Exercícios de 2017, 2018 e 2019, por conta do risco fiscal relacionado ao possível aumento sem controle dessas despesas com mão de obra não contabilizadas como Despesas de Pessoal. Mantém-se a tendência, estrutural, de terceirização da execução de serviços públicos com o repasse de recursos para contratos de gestão, convênios, concessões e parcerias, substituindo cada vez mais a prestação direta. A Auditoria estima que quase R\$ 10 bilhões foram gastos com contratos de gestão e convênios da saúde, assistência social e educação em 2020.

Outro risco fiscal relevante, as despesas previdenciárias cresceram mais do que as receitas previdenciárias, resultando em um aumento nominal de 8,2% do déficit do resultado previdenciário, criando necessidade de um aporte maior em 2020, em comparação a 2019. Atualizando o resultado previdenciário de 2019 pelo IPC-Fipe, entretanto, obtém-se uma variação do resultado previdenciário de 2,5% de um ano para o outro.

Nesse sentido, cabe especial atenção para com os riscos fiscais, especialmente considerando os efeitos posteriores da pandemia do coronavírus, com desdobramentos ainda muito incertos nas finanças do Município. A economia, bem como os orçamentos públicos, estão sujeitos a uma margem de imprevisão e de solavancos, dentro de um quadro geral marcadamente indefinido, no mundo e nos países, incluindo destacadamente o Brasil. Nessas condições, as despesas com Saúde, Educação, Assistência Social, Transportes etc. sofrerão novas pressões. A articulação do aprendizado presencial com o on-line impõe-se como o novo

desafio educacional, exigindo consideráveis investimentos. Na Saúde, o enfrentamento de uma eventual convivência prolongada e intermitente com o vírus, e a necessidade de responder às outras grandes demandas de saúde adiadas e represadas durante o grande surto de 2020-2021, tornam necessárias novas medidas e novas despesas, incluindo o avanço na regulação e no uso da telemedicina. A Assistência Social precisará responder às demandas do aumento da pobreza e das pessoas em situação de rua.

Ademais, a política de forte entesouramento registrada em 2019 e 2020, embora tenha produzido um colchão de disponibilidade financeira frente à pandemia, representou, por outro lado, investimentos insuficientes em modernização tecnológica na Saúde e na Educação, que trariam possibilidades, por exemplo, de utilização de ensino “online” e de telemedicina, essenciais para a prestação de serviços com qualidade, contemporaneidade e economicidade.

Destaco também que no ano de 2020, considerando a necessidade de se promover o acompanhamento da evolução das receitas e despesas públicas por força das ações promovidas pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) no combate à Covid-19 e de demais consequências diretas e indiretas da pandemia, este Tribunal desenvolveu a elaboração de Notas Técnicas mensais com a divulgação do resultado dos estudos realizados pelo Grupo Técnico de Acompanhamento de Receitas e Despesas Orçamentárias. Importante ferramenta de controle externo, essas Notas Técnicas tiveram como finalidade estimar a situação de liquidez do Tesouro Municipal no exercício de 2020.

Assim, proponho que sejam reiterados os Alertas à PMSP, particularmente à Secretaria da Fazenda, quanto aos seguintes riscos fiscais:

1. aumento das despesas com pessoal embutidas nos Contratos de Gestão e Convênios, especialmente nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, tendo em vista seu cômputo em 2022 dentro do limite dessas despesas;
2. alto índice de utilização dos depósitos judiciais sem garantia de manutenção dessa fonte de recurso;
3. déficit financeiro previdenciário;
4. aumento dos gastos com subsídios dos transportes públicos.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de junho de 2021.

MAURÍCIO FARIA  
Conselheiro

#### **IV - DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI**

Como já observado pelos Conselheiros que me precederam, incontroverso para os Órgãos Técnicos deste Tribunal e para a Procuradoria da Fazenda Municipal que a Pandemia de Coronavírus não afetou tão drasticamente os recursos do Poder Executivo, no ano de 2020, a ponto de comprometer o desempenho da máquina pública.

O Balanço Geral e os Demonstrativos Contábeis do Executivo, protocolados neste TCM em 05/04/2021, em caráter excepcional, conforme deliberado no Pleno – SO de 24/03/2021, trouxeram tal constatação, refletida na conformidade com os gastos em Educação e Saúde, no cumprimento às exigências constitucionais e no combate à Pandemia.

Assim, apesar da decretação da situação de calamidade ter dispensado o Município de São Paulo do cumprimento dos limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e do pagamento da dívida com a União, voto pela emissão de parecer prévio favorável à **aprovação** das contas do Executivo do exercício de 2020, acompanhando o voto do Eminentíssimo Conselheiro Relator, sem prejuízo de determinações e recomendações.

Faço, no entanto, as seguintes considerações:

##### **I) - NOTAS TÉCNICAS DO TCM: Pandemia, Receita e Pujança**

As Notas Técnicas têm como finalidade estimar a situação de liquidez do Tesouro Municipal, ou seja, controle dos gastos e do Caixa da PMSP.

Observo que este Tribunal de Contas, no decorrer do exercício de 2020, emitiu as Notas Técnicas nºs 1 a 6, divulgando os resultados dos estudos realizados pelo Grupo Técnico de Acompanhamento de Receitas e Despesas Orçamentárias, no acompanhamento da evolução das receitas e despesas públicas por força das ações promovidas pela PMSP no combate à Pandemia da Covid-19.

Especificamente, a Nota Técnica nº 6, de dezembro/2020, constatou que havia relevante excedente de liquidez do Tesouro Municipal, com dados até o quinto bimestre do exercício de 2020.

O Balanço Geral e os Demonstrativos Contábeis do Executivo de 2020 registra um “colchão de liquidez” nos cofres públicos paulistanos, fundamental para o enfrentamento de situações improváveis.

Isso permite constatar que, mesmo no contexto da Pandemia do ano de 2020, o Poder Executivo manteve superávit financeiro de R\$ 11,8 bilhões, traduzidos em recursos suficientes para a continuidade da máquina pública municipal, que tem podido funcionar sob essas condições adversas, dentro de parâmetros e limites recomendados pela responsabilidade com a preservação da vida.

Para dar um exemplo, a “Meta de Resultado Primário” de R\$ 221,4 milhões inicialmente

fixada para o ano de 2020, revista e alterada pela Lei Municipal nº 17.469/20 para R\$ 6,7 negativos em razão da Pandemia, apresentou o resultado positivo entre as receitas primárias totais realizadas e as despesas primárias totais pagas no valor de R\$ 5,6 bilhões.

Em termos de superávit financeiro, comparado aos exercícios anteriores, demonstra-se a continuidade do aumento nas disponibilidades financeiras no Município, ano a ano, desde 2017, conforme quadro abaixo.

Ano	Superávit Financeiro	% Variação
2016	R\$ 3.808.852.309	-
2017	R\$ 4.554.406.881	19,6%
2018	R\$ 5.127.202.256	12,6%
2019	R\$ 8.991.308.590	75,4%
2020	R\$ 11.768.254.650	30,9%

Fonte: Sistema de Orçamento e Finanças – SOF

Esse superávit de R\$ 11,7 bilhões se traduz em fonte para abertura de créditos adicionais no orçamento para o exercício seguinte. Portanto, continua a haver um “colchão de liquidez”, demonstrando a pujança do Município de São Paulo, permitindo enfretar com maior segurança as suas despesas, cujo aumento se dá anualmente, como foi constatado em relação a 2019, com acréscimo de 9,4%, somando R\$ 64,9 bilhões.

## II) - OBRAS E RECURSOS: destinação e aplicação

Em meu voto, no julgamento do Balanço Anual do Poder Executivo do ano de 2019 (TC 5.344/2020), já havia destacado a importância da retomada de obras inacabadas, cujos recursos devem nelas serem aplicados.

Chama a atenção a variação negativa de 53,9%, decorrente da arrecadação de somente R\$ 48,7 milhões em 2020, com alienação de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC da Operação Urbana Faria Lima, comparativamente a 2019, que totalizou R\$ 1,6 bilhão.

Isso merece destaque, pois a maioria das Obras são custeadas por recursos de Fundos Municipais, daí a importância do efetivo controle da entrada de recursos, garantindo a otimização do planejamento dos investimentos da PMSP, assegurando as despesas, que em 2020, nos Fundos Municipais, atingiram o montante de R\$ 17,6 bilhões.

Já nas receitas provenientes de Operações de Crédito, houve aumento de 75,3%, decorrente do PROGRAMA ASFALTO NOVO, com variação de R\$ 140,0 milhões comparado a 2019.

Portanto, a conjugação entre obras e recursos deve atender a um planejamento estratégico que considere, sobretudo, razões de ordem técnica e econômica, retomando-se e concluindo-se aquelas que trarão mais benefícios sociais a um maior número de pessoas.

### III) - **RENÚNCIA DE RECEITAS: controle e arrecadação**

Apesar da renúncia de receitas ter previsão constitucional, permanece a necessidade de seu controle mais rígido e efetivo. Infelizmente, ainda se verificam pendências, registradas no Sistema Diálogo:

Exercício 2017 – Normatizar o processo de projeção, instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados e benefícios relativos às Renúncias de Receitas.

Exercício 2019 – A Prefeitura deve rever as renúncias fiscais reguladas por normas locais, com o objetivo de avaliar a manutenção das condições de sua motivação e dos benefícios pretendidos.

Nesse aspecto, registro constatação do Relatório da Auditoria sobre a falta de demonstrativo de medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado na Lei Orçamentária Anual.

### IV) - **CONCESSÕES VS. FISCALIZAÇÃO: volume e cumprimento**

Sobre as fiscalizações, é essencial que a PMSP realize concursos públicos, em diversas áreas e níveis, de forma a contar com pessoal preparado para o fortalecimento das fiscalizações em geral, complementando mecanismos já previstos em lei.

O que se observa hoje é que as carreiras destinadas exclusivamente à fiscalização encontram-se enfraquecidas em várias atribuições do Poder Público, dada a falta de reposição de servidores.

Tendo em vista a quantidade e diversidade de contratos de concessões firmados, é necessária a estruturação de pessoal da PMSP para exercer a fiscalização de suas execuções, inclusive no estrito acompanhamento do pagamento das respectivas outorgas.

Sobre o pagamento das receitas relacionadas à delegação de serviços públicos mediante concessão, essas mais que dobraram (de R\$ 378,6 milhões em 2019 para R\$ 861,9 milhões em 2020).

Houve arrecadação de outorgas provenientes de concessões de serviços públicos no valor de R\$ 706,1 milhões, o que também impulsionou o aumento das receitas patrimoniais. O valor refere-se, principalmente, às concessões de Zona Azul (R\$ 624,7 milhões), Mercado Paulista e Kinjo (R\$ 81,4 milhões).

De outro lado, o atendimento às cláusulas contratuais, sobre apresentação de licenças e autorizações, deve ser estritamente observado, para evitar o deslocamento de prazos que podem

ensejar novos redimensionamentos financeiros prejudiciais à Municipalidade.

#### V) - PREVIDÊNCIA: aportes e importância

O déficit previdenciário é um risco fiscal, não exclusivo da PMSP como ente federativo, que exige atenção substancial.

Apesar do aporte de R\$ 5,8 bilhões para o Iprem, aumento de 6,2% em relação ao repassado em 2019 (R\$ 5,5 bilhões) não ter sido expressivo, a insuficiência financeira do regime próprio continua a pressionar o Caixa do Tesouro Municipal.

Portanto, cabe a reavaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS do Município de São Paulo, na medida em que se constata a elevação de 1,57% da folha salarial, relativa a dezembro de 2020.

#### VI) - COMPENSAÇÕES TARIFÁRIAS: gastos e divulgação

O orçamento para 2020 estimou um gasto total de mais de R\$ 5,02 bilhões, na função transporte, sendo, inicialmente, de R\$ 2,25 bilhões relativo às compensações tarifárias.

No decorrer do exercício de 2020, esse valor foi atualizado por meio de Créditos Adicionais, com acréscimo de mais de R\$ 1,00 bilhão, ou seja, um aumento de 47,37%. O quadro a seguir apresenta a evolução na última década.

#### ACOMPANHAMENTO DAS COMPENSAÇÕES TARIFÁRIAS DO SISTEMA DE ONIBUS

EXERCÍCIO	ORÇADO	ATUALIZADO	% s/Orç. Atualiz.	EMP/LIQUIDADO	PAGOS	% s/ Valor
<b>2010</b>	360.000.000	660.000.000	83,33	660.000.000	<b>659.835.000</b>	-
<b>2011</b>	743.001.000	520.001.000	<b>-30,01</b>	520.000.000	<b>520.000.000</b>	<b>-21,19</b>
<b>2012</b>	660.000.000	960.786.217	45,57	960.786.217	<b>960.786.217</b>	<b>84,77</b>
<b>2013</b>	660.000.000	1.210.000.000	83,33	1.210.000.000	<b>1.210.000.000</b>	<b>25,94</b>
<b>2014</b>	1.488.609.171	1.741.370.000	16,98	1.707.670.000	<b>1.707.670.000</b>	<b>41,13</b>
<b>2015</b>	1.422.175.002	1.928.395.903	35,59	1.928.395.903	<b>1.928.395.903</b>	<b>12,93</b>
<b>2016</b>	1.794.207.682	2.549.207.682	42,08	2.549.207.682	<b>2.549.207.682</b>	<b>32,19</b>
<b>2017</b>	1.794.207.682	2.900.000.000	61,63	2.900.000.000	<b>2.900.000.000</b>	<b>13,76</b>
<b>2018</b>	2.101.083.016	3.017.000.006	43,59	3.017.000.006	<b>3.017.000.006</b>	<b>4,03</b>
<b>2019</b>	2.626.483.555	2.936.280.821	11,80	2.936.280.821	<b>2.936.280.821</b>	<b>-2,68</b>
<b>2020</b>	2.250.000.000	3.315.934.689	47,37	3.315.934.689	<b>3.315.934.689</b>	<b>12,93</b>

Fonte : Sistema SOF/PMSP ( dotação orçamentária 20.10.26.453.3009.4.701.3.3.90.41.00 ) SMT

Veja-se que no TC 7737/2020, Inspeção sobre os impactos da Pandemia nos contratos de Concessão do Transporte, há o apontamento de que esse deixou de ser majoritariamente custeado pela tarifa para ter predominância dos aportes da PMSP.

Em termos financeiros, cada passageiro transportado, que custava R\$ 0,96 em jan/2020, passou a custar em jun/2020 R\$ 2,91, representando um aumento de aproximadamente 203,1%

do repasse, o que reforça o alerta proferido em Plenário sobre a necessidade de revisão da atual fórmula de remuneração dos contratos de Concessão do Transporte.

Assim, é oportuna a determinação para que se mantenha a divulgação, mensalmente, no Diário Oficial da Cidade, das informações relativas aos valores de subsídio repassados pela Municipalidade.

#### **VII) - QUESTÕES SOCIAIS: saúde e educação nos contratos de gestão (OSs)**

O significativo valor de repasse da PMSP para os contratos de gestão com as OSs, e para os Termos de Parceria (Convênios), para Educação e Assistência Social, exige que a PMSP cobre o atingimento de metas, resultados, e fortaleça seu sistema prestação de contas.

Registro que desde 2017 permanece a determinação, no Sistema Diálogo, nesse sentido.

Com o crescimento constante das despesas com entidades do Terceiro Setor, notadamente nas áreas da Saúde, Educação, e Assistência Social, impõe-se a necessidade da PMSP aprimorar a área de fiscalização e controle dos ajustes, objetivando um melhor entendimento do atingimento das metas e aplicação dos recursos.

#### **VIII) - GESTÃO DE PESSOAL: carreiras e alocação**

Em 2020, os Gastos de Pessoal da Administração Pública Direta e Indireta (R\$ 20,5 bilhões), teve um aumento nominal de 5,2%. Esse montante compromete 34,91% da Receita Corrente Líquida, sendo 33,58% do Executivo, sem contar as despesas com pessoal das Organizações da Sociedade Civil, e 1,32% do Poder Legislativo.

Até Dez/2020, o Quadro de Pessoal estava composto da seguinte forma:

• Efetivos	107.396
• Admitidos	5.358
• Contrato Emergencial	2.596
• Em comissão	746
• Requisitados	90
• Cargo eletivo	1
<b>T O T A L</b>	<b>116.187</b>

Cabe mencionar a Lei Municipal nº 17.433/20, que reorganiza a Administração Pública Municipal Indireta como um todo, traz alterações que implicam em aumento de despesas com novos cargos.

Embora a proporção global dos cargos em comissão seja de menos de 1%, vale ressaltar a constatação da Auditoria de Unidades/Órgãos da PMSP com mais de 50% do total de servidores ocupantes de cargos em comissão em 2020, como por exemplo, na SMTuris 91%, SMJ 90%, SMPD 80%, SMDE 78%, e Gab Prefeito 69%.

Segundo entendimento do STF, “o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar” (RE 1.041.210 - Tema 1.010 da Repercussão Geral), reflete importante consideração, que, como visto, atinge diminuta parcela dos servidores públicos da Municipalidade.

É o registro do meu voto.

São Paulo, 30 de junho de 2021.

**DOMINGOS DISSEI**  
Conselheiro TCMSP

MCM/SMAS/HCMC/AAC/GAN