

**Excelentíssimo Senhor  
Conselheiro Relator ROBERTO BRAGUIM**

Trata o presente de acompanhamento do montante da dívida consolidada, das operações de crédito e da concessão de garantias pelo Município de São Paulo no 1º quadrimestre de 2022.

De acordo com o Inciso III, § 1º, art. 59 da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), os Tribunais de Contas deverão alertar os Poderes/órgãos sempre que os montantes da dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e da concessão de garantia se encontrarem acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites, os quais foram definidos pelas Resoluções do Senado Federal 40/01 e 43/01.

Assim, este acompanhamento tem por objetivo avaliar o cumprimento dos limites legalmente fixados e verificar a necessidade de emissão de alerta pelo TCMSP, nos termos dispostos pela LRF.

## **1. LIMITE DA DÍVIDA CONSOLIDADA**

A Resolução 40/01 do Senado Federal dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

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 nº 101, de 4 de maio de 2000.

Segundo divulgação realizada pela PMSP no DOCSP de 28.05.22, a relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida, no primeiro quadrimestre de 2022, alcançou 0,2198, índice inferior ao limite de 1,2 definido pela Resolução 40/01:

Quadro 01 – Demonstrativo da Dívida Consolidada/Receita 1º Quadrimestre 2022

Em R\$ mil

| Especificação                                               | Saldo do Exerc. Anterior | Até o 1º Quadrimestre |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------|
| <b>DÍVIDA CONSOLIDADA – DC (I)</b>                          | <b>42.807.902</b>        | <b>42.181.195</b>     |
| Reestruturação da Dívida do Município                       | 24.468.780               | 24.001.277            |
| Financiamentos                                              | 1.263.250                | 1.143.551             |
| Parcelamento e Renegociação de Dívidas                      | 106.738                  | 96.173                |
| Precatórios Posteriores a 05.05.00 (Vencidos e não pagos)   | 16.969.060               | 16.940.144            |
| Outras Dívidas                                              | 74                       | 50                    |
| <b>DEDUÇÕES (II)</b>                                        | <b>20.143.792</b>        | <b>26.266.592</b>     |
| Disponibilidade de Caixa Bruta                              | 24.747.250               | 31.859.427            |
| (-) Restos a Pagar Processados                              | 269.694                  | 983.933               |
| (-) Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados             | 4.634.395                | 4.890.033             |
| Demais Haveres Financeiros                                  | 300.632                  | 281.132               |
| <b>DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) (III) = (I - II)</b>    | <b>22.664.110</b>        | <b>15.914.603</b>     |
| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL AJUSTADA                     | 68.251.140               | 72.401.966            |
| <b>DCL/RCL efetivo</b>                                      | <b>0,3321</b>            | <b>0,2198</b>         |
| <b>DCL/RCL definido pela Resolução Senado Federal 40/01</b> | <b>1,2</b>               | <b>1,2</b>            |

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal 1º quadrimestre/2022 (DOCSP 28.05.22 fl.69)

Na análise da consistência dos números informados, identificou-se que a PMSP está deduzindo indevidamente das disponibilidades de caixa o saldo de R\$ 3,9 bilhões atinente aos depósitos judiciais, uma vez que o montante informado na disponibilidade de caixa bruta já não está contemplando esse valor. Na disponibilidade bruta, foi informado o saldo da conta “Caixa e Equivalentes de Caixa”<sup>1</sup>, deduzido das disponibilidades do Ipem<sup>2</sup>. Portanto, não abrangeu valores contabilizados nas contas representativas de depósitos judiciais<sup>3</sup>, razão pela qual não há que se deduzir esses valores.

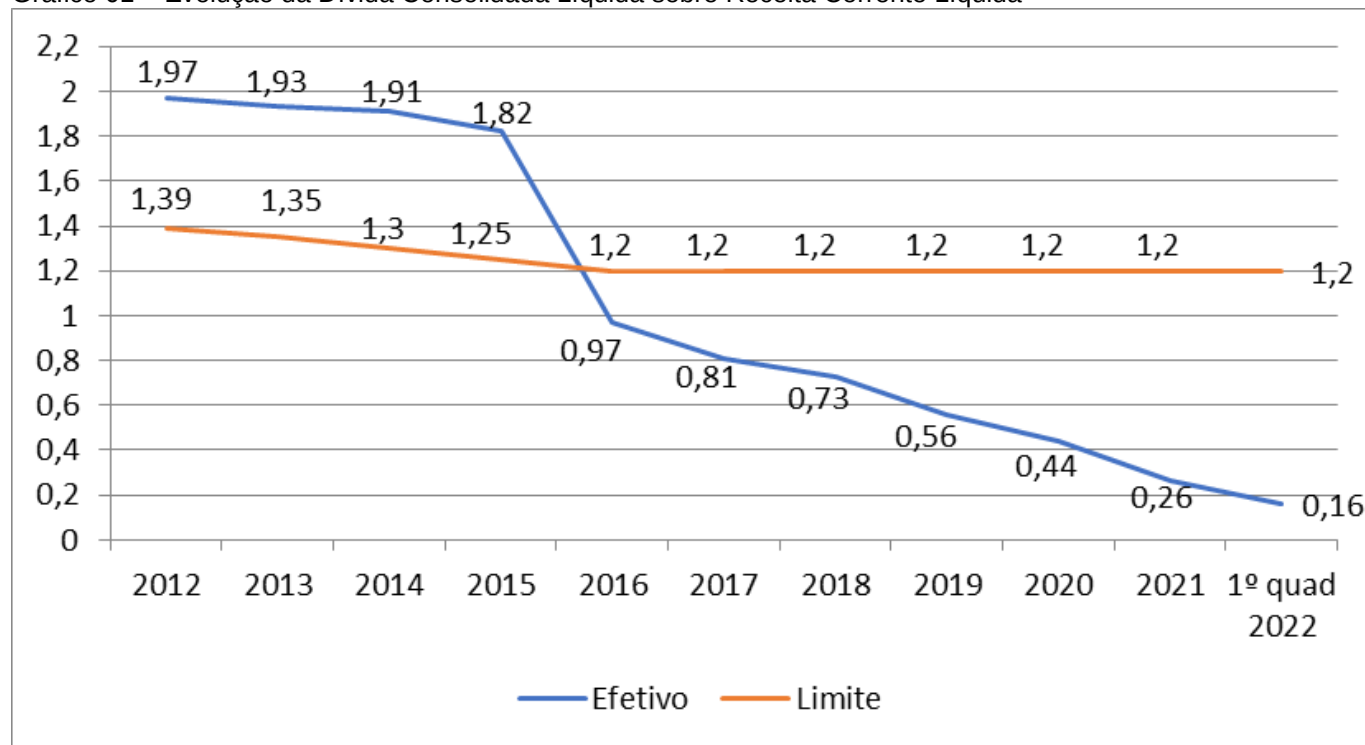
Com o ajuste referente à dedução indevida do valor de R\$ 3,9 bilhões, a DCL perfaz 16,53% da RCL no 1º quadrimestre de 2022. No gráfico a seguir, pode-se constatar uma curva decrescente do índice (DCL/RCL) desde 2012:

<sup>1</sup> Conta contábil 1.1.1.0.00.00 – Caixa e Equivalentes de Caixa. Saldo em 30.04.22: R\$ 31.919.410.972,66.

<sup>2</sup> Contas contábeis 1.1.1.1.06.00 – Conta Única RPPS (R\$ 9.926.627,55) e 1.1.1.1.51.00 – Aplicações Financeiras de Liquidez Imediata RPPS Fundo em Repartição (R\$ 50.057.292,00).

<sup>3</sup> Contas contábeis 1.1.3.5.1.02.04 - Depósitos Judiciais LC 151/2015 Fundo de Reserva BB (R\$ 3.876.192.456,04) e 1.1.3.5.1.02.05 - Depósitos Judiciais LC 151/2015 Fundo de Reserva CEF (R\$ 68.158.141,05).

Gráfico 01 – Evolução da Dívida Consolidada Líquida sobre Receita Corrente Líquida



Fonte: RGF's 2012 a 2022.

A redução contínua do índice é decorrente, sobretudo, do aumento das disponibilidades de caixa e do constante aumento da receita corrente líquida nos últimos anos.

### 1.1. Outros Valores Não Integrantes da Dívida Consolidada

O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)<sup>4</sup> estabelece para “Outros Valores Não Integrantes da DC”:

Identifica valores relevantes que causam impacto na situação econômico-financeira do ente, embora não estejam consideradas no conceito da dívida consolidada, segundo os critérios estabelecidos na legislação vigente. Essas obrigações não deverão compor a Dívida Consolidada e, por conseguinte, a Dívida Consolidada Líquida.

Os seguintes valores foram divulgados no Demonstrativo da Dívida Consolidada:

<sup>4</sup> MDF 12ª edição, item 6, pág.568.

| Quadro 02 – Outros Valores Não Integrantes da DC – 1º Quadrimestre 2022 |  | Em R\$ mil  |
|-------------------------------------------------------------------------|--|-------------|
| Precatórios posteriores a 05/05/2000 (não incluídos na DC)              |  | 3.117.528   |
| Passivo Atuarial                                                        |  | 170.743.173 |
| Restos a Pagar Não processados                                          |  | 3.139.780   |
| Apropriação de Depósitos Judiciais                                      |  | 9.203.485   |

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal 1º quadrimestre/2022 – DOCSP 28.05.22.

Dos valores não integrantes da Dívida Consolidada, cabe destacar o passivo atuarial, que representa o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data, a valor presente, conforme parecer atuarial mais recente<sup>5</sup>.

## 1.2. Situação do Encontro de Contas: Campo de Marte x MP 2.185-35

O Município de São Paulo e a União celebraram em 17.03.22 o Termo de Conciliação 02/2022/CCAF/CGU/AGU-JRP-KSF, com o propósito de solucionar o conflito referente à titularidade e à indenização relativa à perda da propriedade e ao uso pretérito da área intitulada “Campo de Marte”, procedimento autorizado pela Lei Municipal 17.726/21.

Nos termos do aludido acordo, a municipalidade reconhece como propriedade da União a área afetada ao serviço público federal. Em contrapartida, conforme a Cláusula Terceira do instrumento firmado, foi estabelecido o valor da dívida (MP 2.185-35) em 31.01.22 para fins de compensação pelo uso e cessão da área do Campo de Marte ao Governo Federal. O montante da dívida, naquela data, era R\$ 23,9 bilhões.

O termo foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 28.03.22, consoante despacho do Ministro Nunes Marques, mas, para finalização do procedimento de encontro de contas, é necessária, ainda, aprovação de projeto de lei orçamentária federal que autorize a compensação acordada.

Em 12.07.22, o Congresso Nacional aprovou o crédito especial de R\$ 23,9 bilhões ao Município de São Paulo, como parte do pagamento da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a posse do aeroporto Campo de Marte<sup>6</sup>. Assim, após sanção do ato do Legislativo Federal, restarão

<sup>5</sup> MDF 12ª edição, item 7, pág. 569.

<sup>6</sup> [São Paulo vai receber quase R\\$ 24 bilhões pelo Campo de Marte — Senado Notícias](#). Acesso em 12.07.22.

apenas trâmites burocráticos entre a PMSP e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para formalização do distrato.

Assim, desde fevereiro de 2022, os depósitos efetuados pelo Município de São Paulo relacionados à dívida com a União têm efeito de consignação de pagamento, nos termos do art. 539 do Código de Processo Civil. Por isso, a contabilização dos valores repassados à União, concernentes à dívida da MP 2.185, tem ocorrido de forma extraorçamentária, por ter natureza de consignação e ser efetivada por depósito judicial.

A equipe de fiscalização examinou os registros contábeis efetuados entre fevereiro e maio, concluindo pela regularidade da escrituração à luz dos critérios aplicáveis, exceto quanto ao registro da fonte de recurso, uma vez que não houve baixa da fonte utilizada para custeio do depósito judicial em contrapartida à elevação da fonte “12 – Recursos Extraorçamentários”.

Por fim, almejando evidenciar o impacto da baixa da dívida municipal perante a União no limite disposto pelo Senado Federal até o 1º quadrimestre de 2022, apresenta-se a seguir o recálculo procedido pela equipe de fiscalização, considerando os valores divulgados pela PMSP e o montante da dívida citado no Termo de Conciliação 02/2022/CCAF/CGU/AGU-JRP-KSF, considerando ainda o impacto do montante recolhido extraorçamentariamente até o período:

**Quadro 03 - Recálculo do Limite da Dívida Consolidada Líquida Considerando o Encontro de Contas** Em R\$ mil

|                                                                                                 |                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Dívida Consolidada Bruta divulgada pela PMSP no Anexo 2 do RGF do 1º Quadrimestre de 2022       | 42.181.195          |
| (-) Baixa da Dívida com a União face ao encontro de contas – Campo de Marte                     | (23.912.137)        |
| (-) Depósitos Judiciais referentes à dívida com a União realizados até 30.04.22                 | (571.403)           |
| (=) Dívida Consolidada Bruta recalculada pelo TCMSP, considerando o encontro de contas          | 17.697.655          |
| (-) Disponibilidade de Caixa divulgada pela PMSP no Anexo 2 do RGF do 1º Quadrimestre de 2022   | (26.266.592)        |
| (-) Dedução Indevida de Depósitos Judiciais (item 1 do presente relatório de acompanhamento)    | (3.944.351)         |
| <b>(=) Dívida Consolidada Líquida recalculada pelo TCMSP, considerando o encontro de contas</b> | <b>(12.513.288)</b> |

Fonte: DOCSF de 28.05.22, Termo de Conciliação 02/2022/CCAF/CGU/AGU-JRP-KSF e razão da conta contábil 1.1.3.5.1.02.03 – Refinanciamento de Dívidas – Contrato 03/05/2000 – MP 2185-35 e LC 148/2014.

O resultado evidencia que o limite calculado após encontro de contas resultaria negativo, ou seja, após as deduções concernentes às disponibilidades de caixa, o Município de São Paulo teria capacidade máxima para endividamento.

## **2. LIMITE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO**

A Resolução 43/01 do Senado Federal, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabelece:

Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

O Demonstrativo das Operações de Crédito contém informações sobre atos de tal natureza (detalhadas em Mobiliárias e Contratuais e Internas e Externas), percentual do total em relação à receita corrente líquida (RCL), operações vedadas, antecipação de receitas orçamentárias (ARO) e o limite máximo e de alerta estabelecidos conforme a legislação. Sua estrutura deve obedecer às disposições do item 04.04.01.01 da 12ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

O demonstrativo divulgado pela PMSP no DOCSP de 28.05.22 não evidencia qualquer valor realizado com operações de crédito no 1º quadrimestre de 2022.

Em consulta ao Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (Sadipem)<sup>7</sup>, verificou-se que há valores de empréstimos e financiamentos já contratados pelo Município de São Paulo, mas ainda pendentes de recebimento, no montante de R\$ 215,7 milhões e US\$ 164,3 milhões. Não há, entretanto, dados sobre repasses ocorridos entre 01.01.22 e 30.04.22 na coluna “Esclarecimentos adicionais”.

Foram realizados testes, utilizando como subsídio os relatórios extraídos do Sistema de Orçamento e Finanças (SOF) do Município, possibilitando concluir que não houve incorreção no preenchimento do demonstrativo e que o limite de 16% da RCL, definido pela Resolução do Senado Federal 43/01, foi respeitado no período examinado.

---

<sup>7</sup> <https://sadipem.tesouro.gov.br/sadipem/private/pages/index.jsf;jsessionid=dnrZnyPQvD3a31rXJ83tp7HI.n2>. Acesso em 30.06.22.

### 3. LIMITE PARA O SALDO GLOBAL DAS GARANTIAS CONCEDIDAS

O limite para a prestação de garantias e contragarantias está estabelecido no artigo 9º, *caput* e parágrafo único, da Resolução 43/01 do Senado Federal, com a redação dada pela Resolução 03/02:

Art. 9º - O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4º.

Parágrafo único. O limite de que trata o *caput* poderá ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da receita corrente líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor:

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

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

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

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

Segundo o MDF 12ª ed.<sup>8</sup>, o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores deve informar os montantes das garantias concedidas pelo Ente na contratação de operações de crédito pelos garantidos. Essas garantias são divididas em concedidas aos Estados, aos Municípios, às entidades controladas e por meio de Fundos, que por sua vez são detalhadas em operações de crédito externas e internas.

O demonstrativo divulgado pela PMSP no DOCSP de 28.05.22 não evidencia qualquer valor realizado com garantias e contragarantias de janeiro a abril de 2022.

Foram realizados testes, tomando por base os relatórios extraídos do SOF e consulta aos dados do Sadipem, possibilitando concluir que não houve incorreção no preenchimento do demonstrativo e que o limite de 22% da RCL, definido pela Resolução do Senado Federal 43/01, foi respeitado no 1º quadrimestre de 2022.

---

<sup>8</sup> Item 04.03.01.01 do MDF 12ª Edição – Válido a partir do exercício de 2022.

#### **4. CONCLUSÃO**

Com relação ao 1º quadrimestre de 2021, verificou-se que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia encontravam-se abaixo de 90% (noventa por cento) dos limites definidos nas Resoluções do Senado Federal, não se fazendo necessária a emissão do alerta previsto no inciso III do § 1º do art. 59 da LRF (itens **1, 2 e 3**).

No que tange à conformidade dos valores divulgados pela Prefeitura de São Paulo, foi verificada incorreção na linha “Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados” do Anexo 2 do RGF, haja vista a dedução indevida do saldo de R\$ 3,9 bilhões atinente aos depósitos judiciais, o qual não integra a disponibilidade de caixa bruta (item **1**).

Observou-se, ainda, incorreção na escrituração da fonte de recursos nas operações relacionadas aos depósitos judiciais realizados enquanto o encontro de contas atinente ao Campo de Marte não é finalizado, uma vez que não houve baixa da fonte utilizada para custeio do depósito judicial em contrapartida à elevação da fonte “12 – Recursos Extraorçamentários” (item **1**).

Em 12.07.22

**JORGE P. DE CARVALHO JÚNIOR**  
Agente de Fiscalização

**RUTH JENN T. S. INOSHITA**  
Agente de Fiscalização

De acordo, em 14.07.22

**CAMILA A. MAJER BALDRESCA**  
Supervisora de Equipes de Fiscalização e  
Controle 2

**MARCOS THULYO TAVARES**  
Coordenador Chefe de Fiscalização e  
Controle I

**LUCIANA DA CUNHA DE CASTRO GUERRA**  
Subsecretária de Fiscalização e Controle