

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2020/05675

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Gestão Financeira e Orçamentária PMSP 2020.

2.2. Objetivo

Analisar a execução orçamentária de 2020. Avaliar o impacto das ações emergenciais relacionadas à pandemia de Covid-19 no orçamento municipal, no período de março a dezembro de 2020. Avaliar a administração financeira dos recursos, a evolução das disponibilidades, livres e vinculadas, e a capacidade de solvência da PMSP frente às obrigações de curto prazo, com base na tendência verificada em períodos anteriores e no cenário macroeconômico. Verificar o cumprimento do Programa de Metas 2017-2020, no exercício de 2020, em relação ao estabelecido na legislação aplicável.

2.3. Área auditada

Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)

2.4. Período de realização

21.01.21 a 12.03.21

2.5. Período de abrangência

Janeiro a Dezembro de 2020

2.6. Equipe técnica

Renata Goncalves Pereira RF 20.312

Sérgio Takashi Maciel Nakano RF 20.294

2.7. Procedimentos

- Comparar as receitas e despesas realizadas em 2020 com as de exercícios anteriores e avaliar as causas das variações mais relevantes;
- Comparar os montantes previstos com os realizados (receitas e despesas), incluindo as receitas e despesas de capital;
- Examinar o resultado da execução orçamentária;
- Verificar as receitas e despesas diretamente relacionadas ao combate à pandemia do Covid-19;
- Analisar a evolução das disponibilidades globais, livres e vinculadas em 2020;
- Comparar o volume de recursos livres em 31.12.20 com as obrigações de curto prazo (fonte 00);
- Confrontar as metas do Programa de Metas 2017-2020 com os resultados alcançados, para aferir o nível de atingimento das metas.

2.8. Siglas

AHM	Autarquia Hospitalar Municipal
AMA	Assistência Médica Ambulatorial
ASECO-SF	Assessoria Econômica da Secretaria Municipal da Fazenda
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDC	Clube da Comunidade
CEI	Centros de Educação Infantil
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CEU	Centros Educacionais Unificados
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
COSIP	Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública
Covid-19	Coronavirus Disease 2019

DDR	Disponibilidades por Destinação de Recursos
DEFIN	Departamento de Administração Financeira
DM	Decreto Municipal
DTP	Departamento de Transportes Públicos
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
FECAM	Fundo Especial de Despesas da Câmara Municipal São Paulo
FEMA	Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
FEPAC	Fundo Especial de Promoção de Atividades Culturais
FETCM	Fundo Especial de Despesas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMD ou FMDS	Fundo Municipal de Desenvolvimento Social vinculado à SF
FMS	Fundo Municipal de Saúde
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUMCAD	Fundo Municipal Dos Direitos Da Criança E Do Adolescente
FUNDEB	Fundo de Manut. e Desenv. da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
ICMS	Imp. s/ Op. Rel. à Circ. de Merc. e Prest. de Serv. de Transp. Interestad. e Interm. e de Comunicação
IPC-FIPE	Índice de Preços ao Consumidor - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IPREM	Instituto de Previdência Municipal
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis
LC	Lei Complementar
LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOMSP	Lei Orgânica do Município de São Paulo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
MPT	Ministério Público do Trabalho
MPU	Ministério Público da União
PIB	Produto Interno Bruto
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PNAFM	Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros
PPI	Programa de Parcelamento Incentivado
PPP	Parceria Público Privada
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RP	Restos a Pagar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SFMSP	Serviço Funerário do Município de São Paulo

SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SMDU	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
SPDA	Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos
SP Cine	Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo
SP Urbanismo	São Paulo Urbanismo
SPObras	São Paulo Obras
SPTans	São Paulo Transporte S/A
SPTuris	São Paulo Turismo S/A
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Serviço Único de Saúde
SUTEM	Subsecretaria do Tesouro Municipal
TCM	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TPU	Termo de Permissão de Uso

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de Análise da Gestão Orçamentária e Financeira do Município de São Paulo do ano de 2020.

A Gestão Orçamentária compreende o gerenciamento das etapas de planejamento e execução das receitas e despesas públicas. A LF nº 4.320/64, em seu art. 35, especifica que pertencem ao exercício as receitas nele arrecadadas e as despesas nele empenhadas, já identificando as fases de realização das receitas e despesas sob o enfoque orçamentário (respectivamente, arrecadação e empenho).

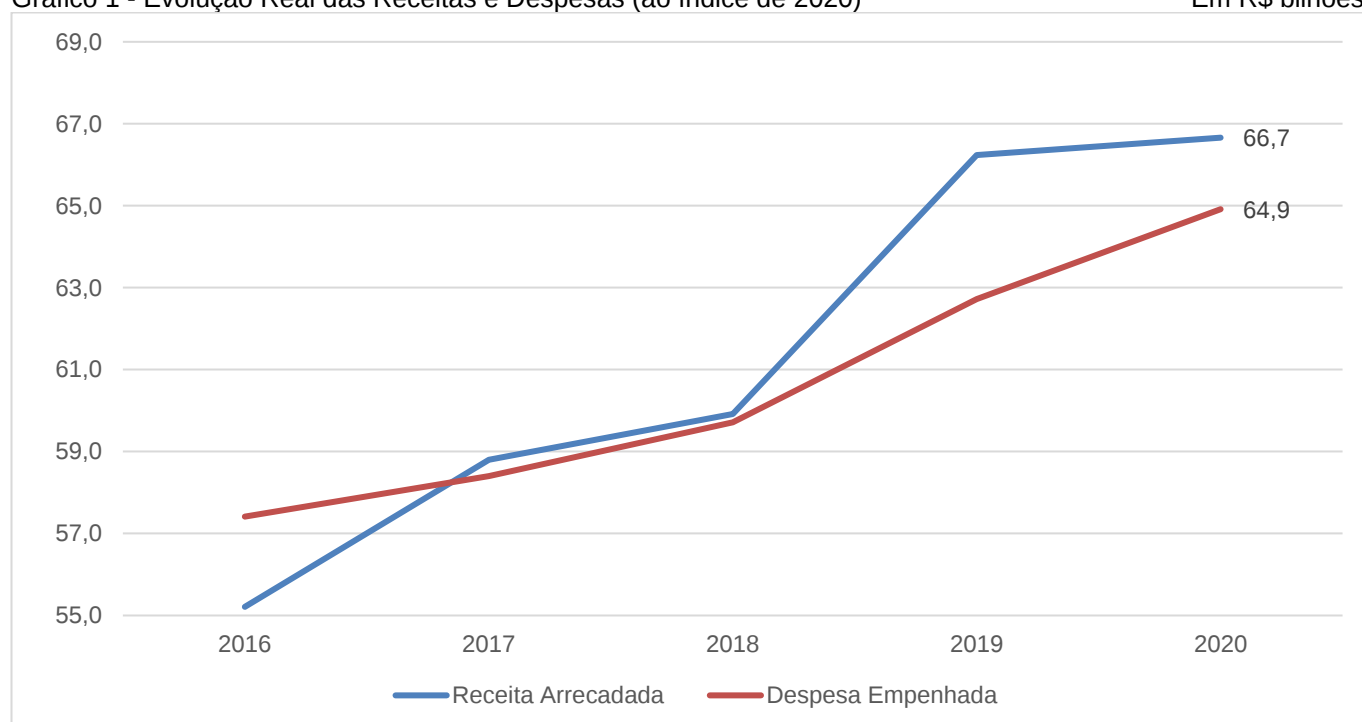
A Gestão Financeira compreende o gerenciamento do fluxo financeiro das disponibilidades de caixa, identificando, para determinado período, os aumentos e as reduções de tais disponibilidades.

3.2. Gestão Orçamentária

3.2.1. Resultado da execução orçamentária

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

Gráfico 1 - Evolução Real das Receitas e Despesas (ao índice de 2020) Em R\$ bilhões

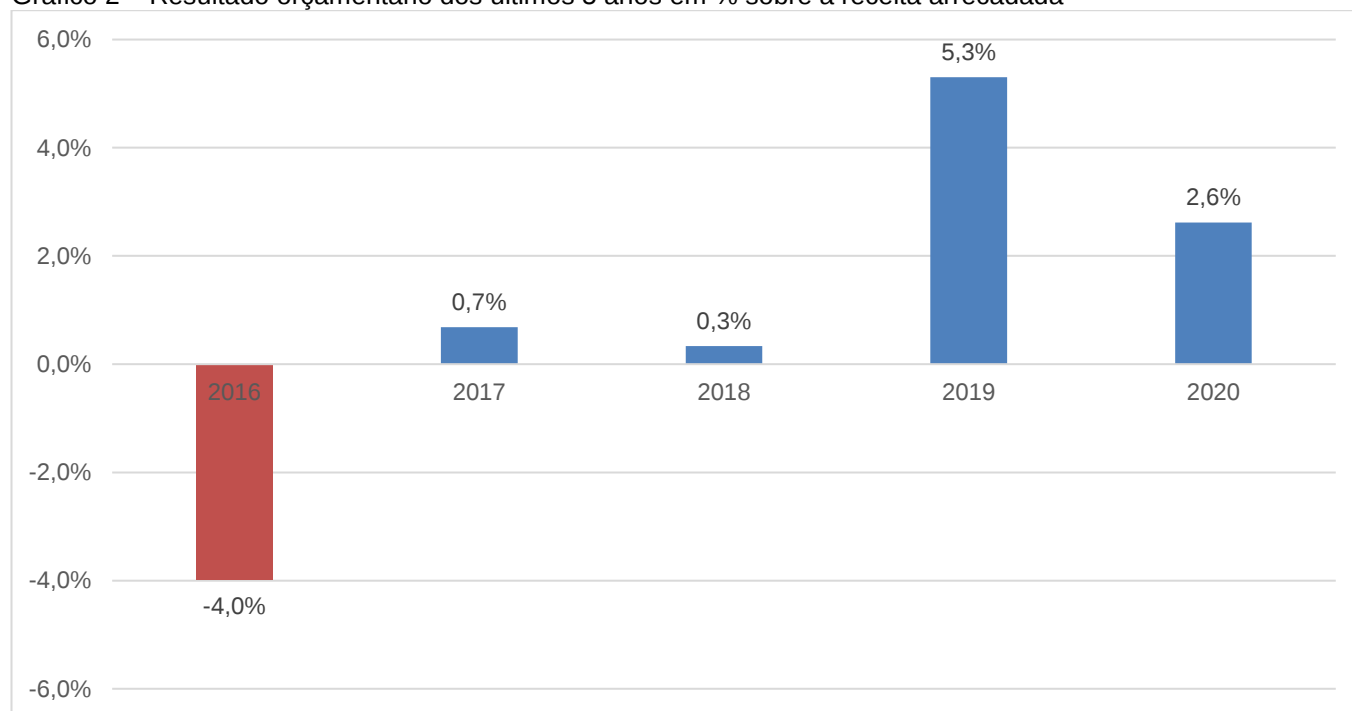


Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (02.02.21). Atualização monetária anual com o índice IPC-FIPE Geral (dados de dezembro de cada ano) e Papeis de Trabalho do eTCM nº 002475/2020 (Execução Orçamentária 2020).

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

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

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

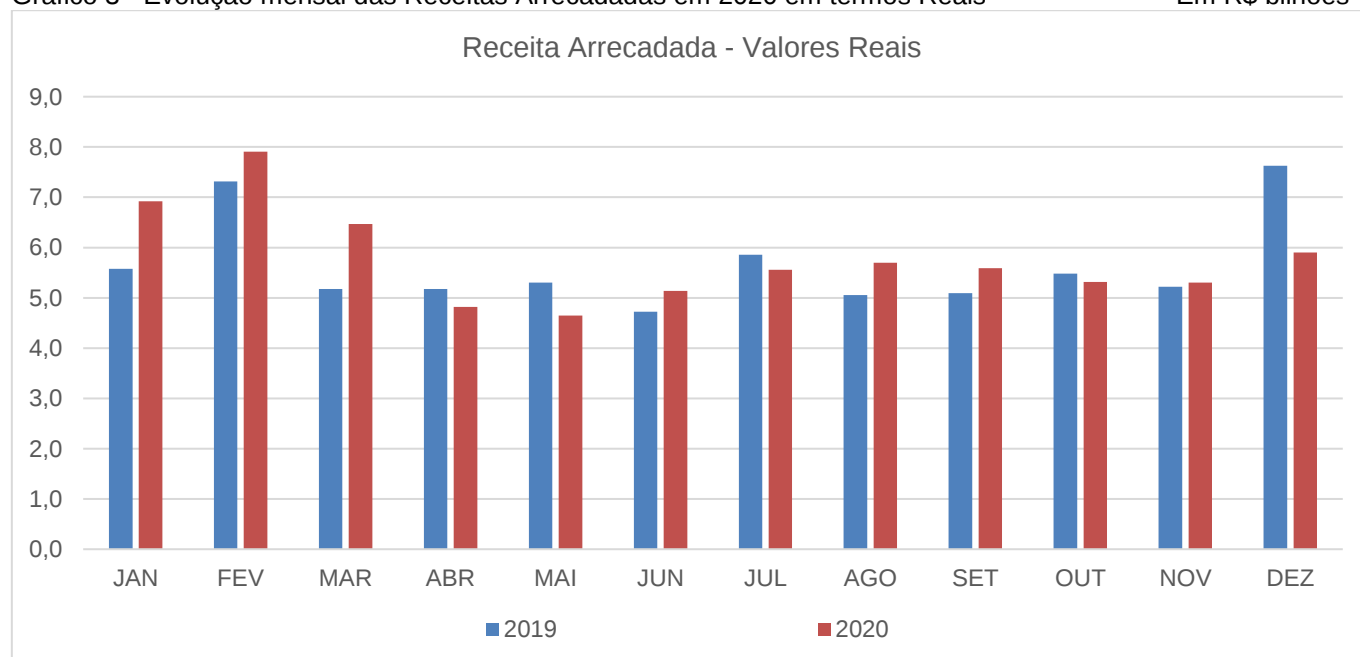


Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (02.02.21).

Observando o gráfico a seguir, observa-se que os significativos aumentos reais de receitas arrecadadas nos 3 primeiros meses de 2020 compensaram eventuais quedas em meses posteriores.

Gráfico 3 - Evolução mensal das Receitas Arrecadadas em 2020 em termos Reais

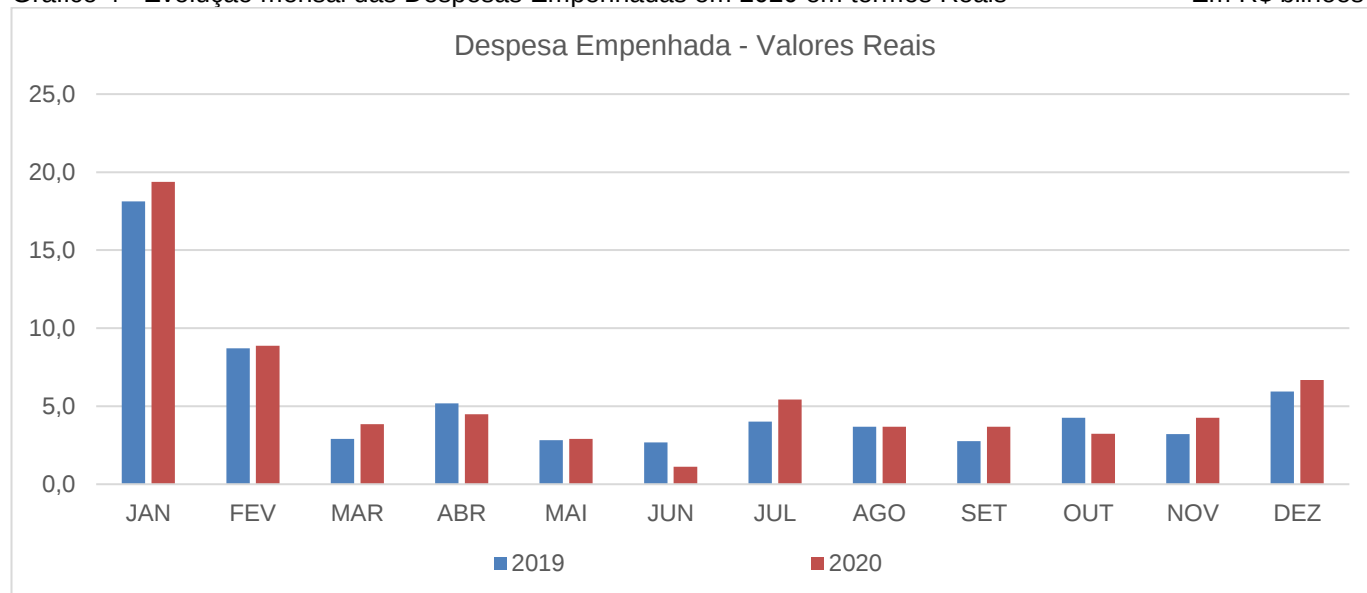
Em R\$ bilhões



Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (02.02.21). Atualização monetária mensal com o índice IPC-FIPE Geral (dados mês a mês).

Quanto às despesas, observam-se valores de empenhos maiores para a maioria dos meses em 2020, se comparados aos meses de 2019:

Gráfico 4 - Evolução mensal das Despesas Empenhadas em 2020 em termos Reais Em R\$ bilhões



Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (02.02.21). Atualização monetária mensal com o índice IPC-FIPE Geral (dados mês a mês).

Os tópicos a seguir detalham: a composição das receitas e despesas; a variação em relação ao ano de 2019; e a comparação dos valores previstos inicialmente na LOA com os valores realizados.

3.2.2. Receita orçamentária

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

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

Descrição	2019	2020	% Vert.	Δ	Δ%
Receitas Correntes	56.147.208	60.974.839	91,5	4.827.631	8,6
Impostos, Taxas e Contribuições	36.263.459	37.906.267	56,9	1.642.808	4,5
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
Receita Patrimonial	1.213.877	2.485.422	3,7	1.271.546	104,7
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
Receita de Serviços	235.894	201.472	0,3	(34.422)	-14,6
Transferências Correntes	16.349.804	18.840.233	28,3	2.490.429	15,2
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
Outras Receitas Correntes	2.084.174	1.541.444	2,3	(542.730)	-26,0
Receitas de Capital	4.003.881	2.747.723	4,1	(1.256.158)	-31,4
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
Receitas Intraorçamentárias	2.565.893	2.938.648	4,4	372.756	14,5
Total	62.716.982	66.661.211	100,0	3.944.228	6,3

Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (01.02.21).

Observa-se que as Receitas Tributárias (Impostos, taxas e contribuições) tiveram leve aumento nominal em relação a 2019. As Receitas Patrimoniais mais que dobraram. Além disso, as Transferências Correntes tiveram aumento de 15,2% nominal. Tais aumentos mais que compensaram as quedas de receitas nos demais grupos.

As Receitas de Capital tiveram redução de 31,4% nominal. Tal fator se deve principalmente pela queda de 96,9% nas receitas de alienação de certificados CEPAC referente à Operação Urbana Faria Lima, cujas arrecadações se concentraram em 2019.

Os tópicos seguintes apresentam as receitas com maiores detalhes.

3.2.2.1. Receitas Tributárias

Ao considerar que 2020 foi um ano atípico, observa-se do Quadro 01 que as receitas tributárias tiveram um aumento significativo de 4,5% entre 2019 e 2020, uma vez que a expectativa era de queda nessas receitas em decorrência da 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, sendo que o resultado do mês de dezembro de 2020 seria 6,5% superior em relação ao mesmo mês do ano anterior. Também segundo a Aseco, na cidade de São Paulo houve 5 meses seguidos de geração de empregos formais. Todos esses fatores estariam contribuindo para um aumento das receitas tributárias, mesmo considerando o contexto da pandemia.

A Aseco também explica que, após o início da quarentena (final de março), o ano de 2020 apresentou dois períodos com características distintas:

“1 - Período de abril a junho: marcado por expressivas perdas em razão dos efeitos das medidas restritivas impostas para combater à COVID-19 no pior momentos da pandemia. Nesse sentido, houve recordes de inadimplência do IPTU, fortes quedas no ISS em maio e junho e no ITBI de abril a junho;

2 - Período de julho a dezembro; crescente e acelerada recuperação a partir da flexibilização das medidas restritivas, iniciada em 10 de junho de 2020 na cidade de São Paulo. Foi fundamental para mitigar o quadro de profundo declínio nos níveis de emprego, o Programa de Auxílio Emergencial e o Bolsa Família. Foram disponibilizados R\$ 182,3 bilhões de Auxílio Emergencial, 17,4% ou R\$ 31,7 bilhões no estado de São Paulo, e R\$ 8,9 bilhões ou 4,9% do total Brasil na cidade de São Paulo até dezembro de 2020 (fonte: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/beneficios>)”.

3.2.2.2. Receitas Patrimoniais

As receitas patrimoniais mais que dobraram de um ano para outro (aumento de 104,7%). O aumento considerável se deu, em grande parte, 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 a 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).

Destacam-se também as quedas de receitas de valores mobiliários em 24,8% (juros e dividendos), bem como da queda de mais de metade do valor referente às compensações ambientais (de R\$ 11,4 milhões em 2019 para R\$ 5,1 milhões em 2020). Houve também queda de receitas dos alvarás de táxis (R\$ 13,1 milhões para R\$ 4,1 milhões).

3.2.2.3. Receitas de Serviços

As receitas de serviços tiveram queda em resultado da própria queda da atividade econômica decorrente da pandemia de Covid-19. Os maiores impactos ocorreram nos serviços relacionados ao transporte. A receita de “Serviços de Transporte do DTP” (este 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%).

A redução de receita também foi impulsionada na menor comercialização de alguns itens dos serviços funerários, como por exemplo as receitas de velórios e comercialização de flores, que tiveram queda de mais de 30% cada um. Além disso, também houve queda de receitas provenientes de TPU¹.

3.2.2.4. Transferências Correntes

As transferências correntes referem-se às transferências recebidas pelo Município provenientes de outros entes federativos, de instituições privadas e também de pessoas físicas.

¹ As receitas com Termo de Permissão de Uso (TPU) envolvem os seguintes projetos: “Projeto Ambulantes da Cidade de São Paulo, Permissão para instalação de Varejões da Prefeitura, Projeto Tô Legal, Feiras Livres, Mercados, Sacolões da Prefeitura e Centrais de Abastecimento (ocupação de área e coleta de lixo), Permissão para utilização de áreas destinadas à realização de eventos nos Mercados, Sacolões e Centrais de Abastecimento da Prefeitura”.

Tais 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. No subitem **3.3.1**, são detalhadas as receitas relacionadas ao combate à pandemia.

Como é possível observar, 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.

Segundo a Aseco, desconsiderando as transferências relacionadas ao combate à Covid-19, as transferências correntes ficariam R\$ 825 milhões abaixo do valor previsto para 2020.

3.2.2.5. Outras Receitas Correntes

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

Quadro 02 - Desdobramento de "Outras receitas correntes"

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
Total	2.084.174	1.541.444	100,0	(542.730)	-26,0

Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (01.02.21).

3.2.2.6. Receitas de Capital

As receitas de capital estão detalhadas no Quadro 03. É útil esclarecer que aumentos de receitas de capital não necessariamente representam situações desejáveis ao Município, pois tais aumentos podem advir de realizações de operação de crédito, de alienação de bens da Prefeitura ou até de redução de participação societária.

Em termos totais, houve uma queda de 31,4% nas receitas de capital.

Quadro 03 - Desdobramento das Receitas de Capital

Em R\$ mil

Descrição	2019	2020	% Vert.	Δ	Δ%
Operações de Crédito	291.119	510.197	18,6	219.078	75,3
Operações de Crédito - Mercado Interno	291.119	338.961	12,3	47.842	16,4
Operações de Crédito - Mercado Externo	-	171.236	6,2	171.236	-
Alienação de Bens	30.282	50.295	1,8	20.013	66,1
Alienação de Bens Móveis	1.910	1.892	0,1	(18)	-0,9
Alienação de Bens Imóveis	28.372	48.403	1,8	20.031	70,6
Amortização de Empréstimos	22.999	20.502	0,7	(2.497)	-10,9
Transferências de Capital	585.337	749.722	27,3	164.385	28,1
Transferência de Convênio da União à SIURB	20.605	193.501	7,0	172.896	839,1
Demais transferências de Capital	564.732	556.221	20,2	(8.511)	-1,5
Outras Receitas de Capital	3.074.144	1.417.008	51,6	(1.657.136)	-53,9
Receitas de Alienação de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC	1.588.212	48.681	1,8	(1.539.531)	-96,9
Demais Receitas de Capital	1.485.932	1.368.327	49,8	(117.606)	-7,9
Total	4.003.881	2.747.723	100,0	(1.256.158)	-31,4

Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (01.02.21).

Observa-se que as operações de crédito, tanto no mercado interno quanto externo, tiveram um aumento consideravelmente alto. O aumento ocorreu principalmente pela realização do PNAFM – Segunda Fase (R\$ 16 milhões), o Contrato 4641/OC-BR - BID - Avança Saúde - SP (R\$ 171 milhões) e a realização de recursos para o Programa Asfalto Novo (R\$ 320 milhões, frente a R\$ 180 em milhões em 2019).

Houve também um aumento considerável (70,6%) de alienações de bens imóveis. Segundo a Aseco, o valor inclui a venda da Fundação Liceu Pasteur, realizada pelo FMD. O item Transferências de Capital também teve um aumento considerável. Tal incremento decorre do aumento do repasse da União à SIURB para programas de saneamento básico.

Por fim, houve uma queda de 96,9% nas receitas de alienação de certificados CEPAC referente à Operação Urbana Faria Lima, cujas receitas arrecadadas se concentraram em 2019.

3.2.2.7. Receita Prevista x Receita Arrecadada

Conforme abordado nos subitens anteriores, comparando-se as receitas arrecadadas em 2020, no geral, tiveram leve aumento em relação a 2019. Considerado que 2020 é um ano atípico, entretanto, muitas receitas tiveram arrecadação abaixo do previsto, conforme é possível verificar no quadro a seguir.

Quadro 04 - Previsão x Arrecadação das Receitas

Em R\$ mil

Descrição	Prevista	Arrecadada	% Vert.	Δ	Arrecadada / Prevista
Receitas Correntes	60.163.494	60.974.839	91,5	811.345	101,3
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
Receitas de Capital	5.621.850	2.747.723	4,1	(2.874.127)	48,9
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
Receitas Intraorçamentárias e Recursos arrecadados em exercícios anteriores	3.204.096	2.938.648	4,4	(265.448)	91,7
Total	68.989.441	66.661.211	100,0	(2.328.230)	96,6

Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (01.02.21).

As receitas tributárias tiveram arrecadação superior ao previsto, mesmo em um ano cujo contexto foi de queda na atividade econômica devido à pandemia de Covid-19. As transferências correntes também tiveram receita superior ao previsto.

Especificamente a receita de delegações de serviços públicos, pertencente às receitas patrimoniais, tiveram valores bem abaixo do previsto para 2020, mas acima do que foi 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, tal como os pátios e os serviços de guincho do Autódromo.

Houve também uma arrecadação de alienação de bens (móveis e imóveis) muito abaixo do previsto, principalmente em função da não realização da Cessão de Direitos Creditórios do PPI (R\$ 300 milhões) e de Alienação de Participação Societária – FMDS, prevista para desestatização em 2020 da SPTuris (R\$ 1 bilhão).

3.2.3. Despesa orçamentária

As despesas empenhadas em 2020 pelo Município atingiram o valor de R\$ 64,9 bilhões, representando aumento nominal de 9,3% em relação ao ano anterior. O Quadro 05 a seguir apresenta as despesas por Grupo de Natureza e Elemento.

Quadro 05 - Composição e evolução das despesas empenhadas

Em R\$ mil

Descrição	2019	2020	% Vert.	Δ	Δ%
Despesas Correntes	53.590.486	58.789.925	90,6	5.199.438	9,7
Pessoal e Encargos Sociais	25.081.612	26.384.710	40,6	1.303.097	5,2
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
Juros e Encargos da Dívida	1.136.749	317.202	0,5	(819.547)	-72,1
Outras Despesas Correntes	27.372.126	32.088.013	49,4	4.715.888	17,2
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
Despesas de Capital	5.798.938	6.125.413	9,4	326.475	5,6
Investimentos	3.559.709	4.578.417	7,1	1.018.708	28,6
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
Amortização da Dívida	2.205.738	1.541.678	2,4	(664.059)	-30,1
Inversões Financeiras	33.491	5.317	0,0	(28.174)	-84,1
Total	59.389.424	64.915.337	100,0	5.525.913	9,3

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

Os subitens seguintes apresentam detalhes das principais variações das despesas.

3.2.3.1. 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” teve leve redução nominal (de 0,8%). Em compensação, o elemento “Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares” teve um aumento de 6,1%.

Observa-se também um significativo aumento do valor referente ao Elemento “16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil”. O aumento decorre 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”².

3.2.3.2. Outras Despesas Correntes

No grupo de natureza “Outras Despesas Correntes”, destaca-se o Elemento “32 - Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita”, que teve aumento nominal de 539,4%. Detalhando-se este elemento, percebe-se que os aumentos decorrem principalmente de despesas relacionadas ao sistema de Educação (com os programas “Leve Leite”; fornecimento de uniformes; materiais escolares e materiais de apoio didático educacional).

3.2.3.3. Investimentos

No grupo de “Investimentos” destaca-se o Elemento “39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, que teve aumento de mais de 100% entre 2019 e 2020. Foi possível identificar aumento significativo nos projetos relativos a construção de ciclovias e ciclofaixas; a pavimentação e recapeamento de vias; e a 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.

3.2.3.4. 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 “investimentos financeiros” tiveram reduções de 30,1% e 84,1% respectivamente.

² “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.

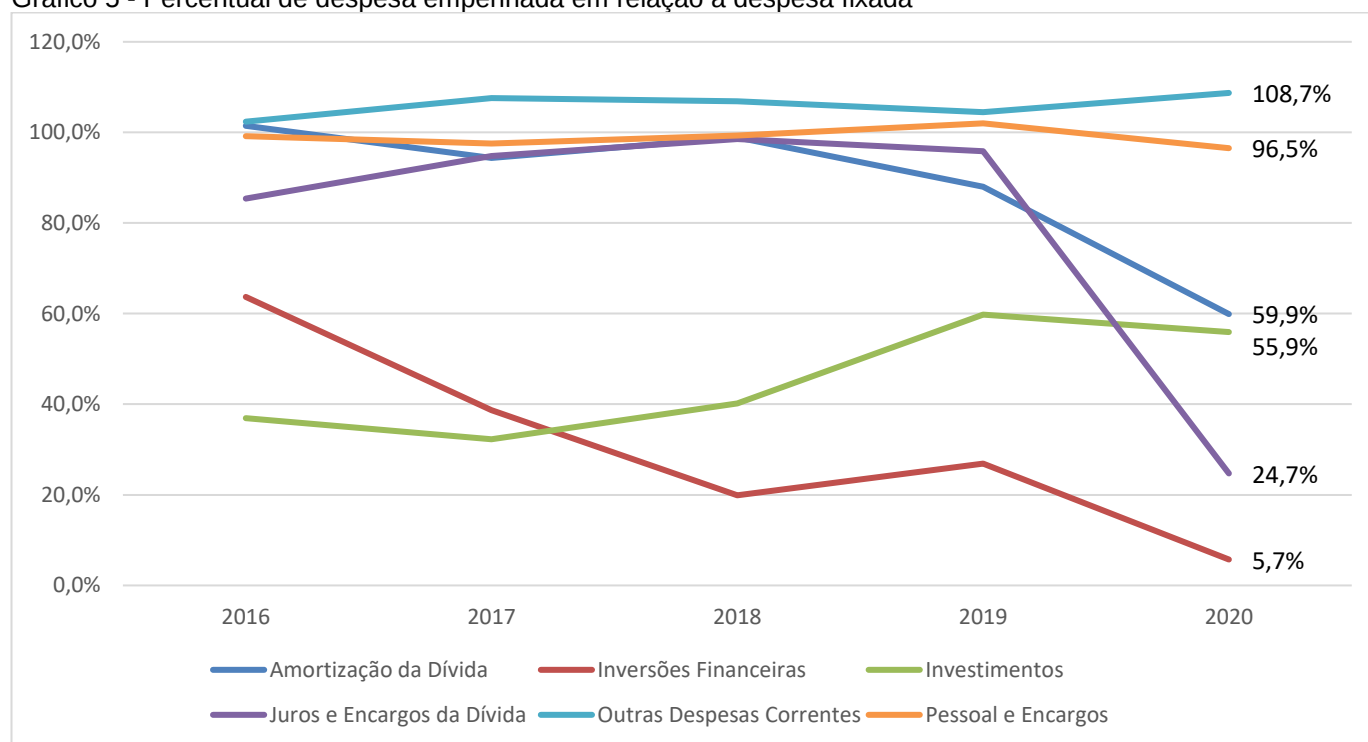
A partir da edição da Lei N.17.224, em 31 de outubro de 2019, a prefeitura implantou o pagamento da Bonificação por Resultados, com base nos indicadores de atingimento das metas. Os servidores que colaboraram para o alcance das metas receberam essa bonificação, pela primeira vez, em junho de 2020, em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

A redução das despesas com juros e encargos da dívida e com a amortização da dívida coincide com a suspensão dos pagamentos das dívidas do Município com a União estabelecida pela Lei Complementar Federal nº 173/20³.

3.2.3.5. Despesas Orçadas x Despesas Empenhadas

O Gráfico 5 apresenta o percentual de empenhos em relação à despesa inicialmente fixada para o ano de 2020.

Gráfico 5 - 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 “previsto x realizado” entre 2019 e 2020.

³ “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.

Tanto no grupo “Juros e Encargos da Dívida” quanto no grupo “Amortização da Dívida”, os valores gastos com “Serviço da Dívida Pública Interna – Refinanciamento” foram bem abaixo dos previstos inicialmente em função da suspensão do pagamento das dívidas entre o Município e a União, já mencionada no subitem **3.2.3.4**.

Em relação às “Inversões Financeiras”, as despesas quanto a “Aumento de Capital da Companhia Paulistana de Securitização - SP Securitização” e “Aporte para Garantia de PPP'S e Projetos de Infraestrutura” foram previstas em R\$ 88,4 milhões para 2020, mas não foram efetivamente realizadas.

Em relação às despesas de Investimentos, segue o detalhamento:

Quadro 06 – Despesas Empenhadas por Elemento do Grupo “Investimentos” Em R\$ mil

Elementos	Previsto	Realizado	Δ
14 - Diárias – Civil	2	0	(2)
30 - Material de Consumo	11.635	8.591	(3.044)
31 - Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras	140	0	(140)
33 - Passagens e Despesas com Locomoção	98	0	(98)
35 - Serviços de Consultoria	15.189	33.016	17.827
36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	5.680	516	(5.164)
39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	1.593.778	1.369.365	(224.413)
40 - Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica	58.633	53.120	(5.513)
47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	410	40	(370)
48 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	9.140	7.579	(1.561)
51 - Obras e Instalações	5.171.059	1.878.408	(3.292.651)
52 - Equipamentos e Material Permanente	211.678	810.414	598.737
61 - Aquisição de Imóveis	641.214	223.060	(418.154)
83 - PPP, exceto subvenções, aporte e fundo garantidor	2	0	(2)
84 - Despesas de participação em fundos ou entidades	2	0	(2)
91 - Sentenças Judiciais	464.059	155.351	(308.708)
92 - Despesas de Exercícios Anteriores	7.174	27.318	20.144
93 - Indenizações e Restituições	11	11.638	11.627
Total Geral	8.189.904	4.578.417	(3.611.487)

Fonte: Sistema Átomo-Ábaco (15.02.21).

Percebe-se que, no Grupo “Investimentos”, o elemento “51 - Obras e Instalações” teve um valor executado bem abaixo do previsto:

Quadro 07 – Maiores diferenças entre a execução e o planejado nas despesas de Obras e Instalações Em R\$ mil

Descrição	Orçado	Empenhado	Δ
1137 - Pavimentação e Recapeamento de Vias	1.132.937	3.732	(1.129.205)
3014 - Manutenção e Adequação no CDC São Rafael, Manutenção de Vestiários, Manutenção de Alambrados, Revitalização do Gramado Sintético e Revisão da Parte Elétrica	269.595	0	(269.595)
3013 - Reforma e Requalificação com Implantação de ATI, Playground e Vestiários no CDC Joelma	250.000	0	(250.000)
3010 - Projetos de Saúde Oriundos de Recursos de Desestatizações e Parcerias	249.104	0	(249.104)
3011 - Projetos de Educação Oriundos de Recursos de Desestatizações e Parcerias	220.000	0	(220.000)
1097 - Construção de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas	199.191	25.232	(173.959)
5417 - Projetos de Mobilidade Urbana Oriundos de Recursos de Desestatizações e Parcerias	186.530	35.385	(151.145)
3354 - Construção de Unidades Habitacionais	143.375	12.844	(130.531)
1507 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Hospitais	164.626	48.573	(116.053)
5403 - Casa da Família	306.595	227.282	(79.313)
Outros	2.049.107	1.525.360	(523.747)
Total	5.171.059	1.878.408	(3.292.651)

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

Percebe-se, nesse sentido, que o baixo valor executado de Investimentos se refere a obras e instalações que tiveram valores efetivados bem abaixo do previsto para 2020.

3.3. Receitas e despesas decorrentes da Covid-19

Considerando que 2020 foi um ano atípico devido à pandemia de Covid-19, é de se esperar que as receitas e despesas no Município tenham sofrido relevantes alterações. Nesse sentido, este subitem também tem como objetivo realizar análise das receitas e despesas relacionadas à pandemia.

3.3.1. Receitas relacionadas à Covid-19

Foi possível detalhar as receitas relacionadas à Covid-19, conforme quadro a seguir:

Quadro 08 – 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 Unico 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
Total	2.403.095

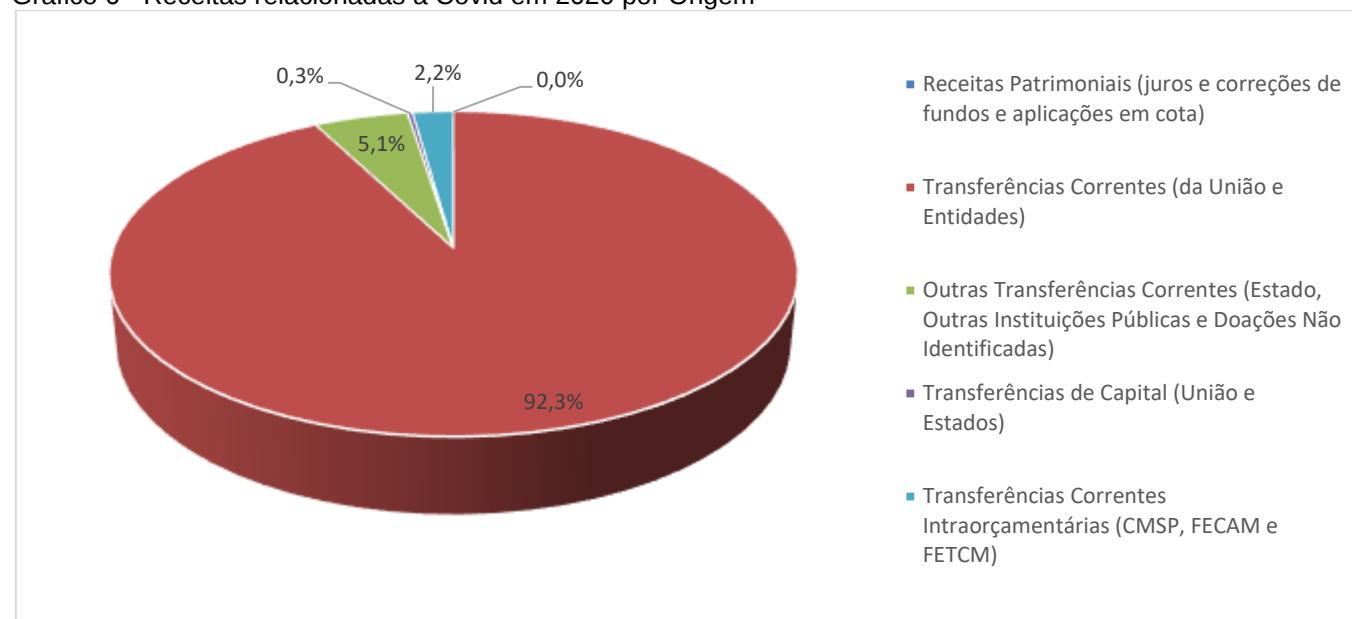
Fonte: Boletim da Receita em Dezembro de 2020 (Relatório STS064R); Sistema Átomo-Ábaco (03.02.21); eTCM nº 11.320/2020.

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.

Conforme se verifica do quadro acima, foram identificadas receitas arrecadadas na ordem de R\$ 2,4 bilhões relacionadas à Covid-19 em 2020.

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

Gráfico 6 - 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).

É possível observar que a maior parte dos recursos provém de transferências correntes, majoritariamente federais. Destacam-se também as demais transferências correntes: transferências correntes estaduais; doações de outras instituições públicas; doações da Câmara Municipal; do FECAM; e do FETCM; além de doações não identificadas provenientes do Programa Cidade Solidária.

Também fazem parte das receitas à Covid as transferências de capital (federais e estaduais), bem como os rendimentos dos valores destinados aos fundos do Município (FMS, FMAS, Cidade Solidária).

3.3.2. Despesas relacionadas à Covid-19

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 gastos relacionados à pandemia deveriam conter, no campo “Histórico”, os termos:

- “Covid19p”: Quando se tratar de utilização **parcial** dos recursos, no enfrentamento da Covid19;
- “Covid19i”: Quando se tratar de utilização **integral** dos recursos, no enfrentamento da Covid19.

Conforme é possível observar, a metodologia utilizada pela PMSP não permite identificar o valor total de despesas para o Covid-19 em 2020, pois os empenhos classificados como “Covid19p” não possuem detalhamento quanto à parcela exclusivamente relacionada à pandemia.

O Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo relacionada ao Covid-19 possui um *link* para acesso a informações de valores empenhados, liquidados e pagos com a pandemia. Com base nos dados disponibilizados no Portal, extraiu-se o total de despesas empenhadas em 2020 para cada uma das classificações:

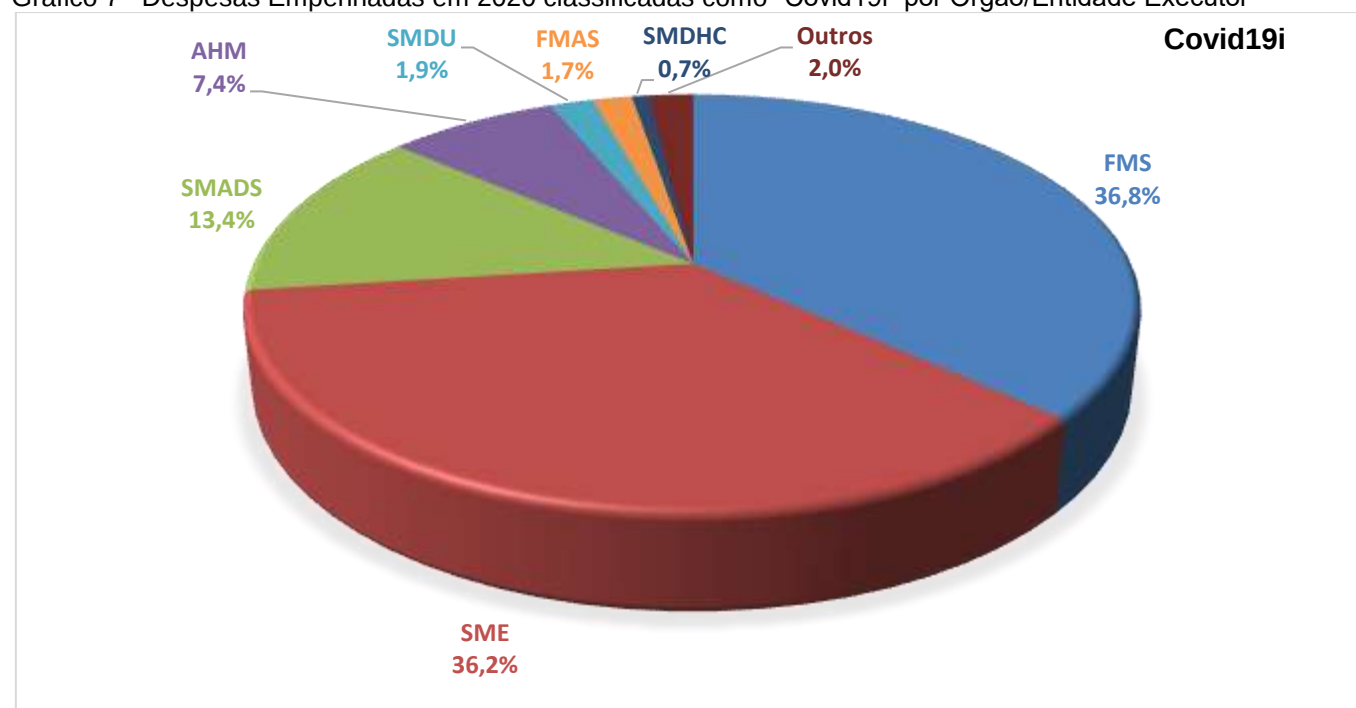
Quadro 09 – Despesas classificadas como “Covid19i” e “Covid19p” empenhadas em 2020 Em R\$ mil

Classificação	Empenho líquido
Total Covid19i	3.084.893
Total Covid19p	3.507.837
Total	6.592.730

Fonte: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/>. Acesso em 26.01.21.

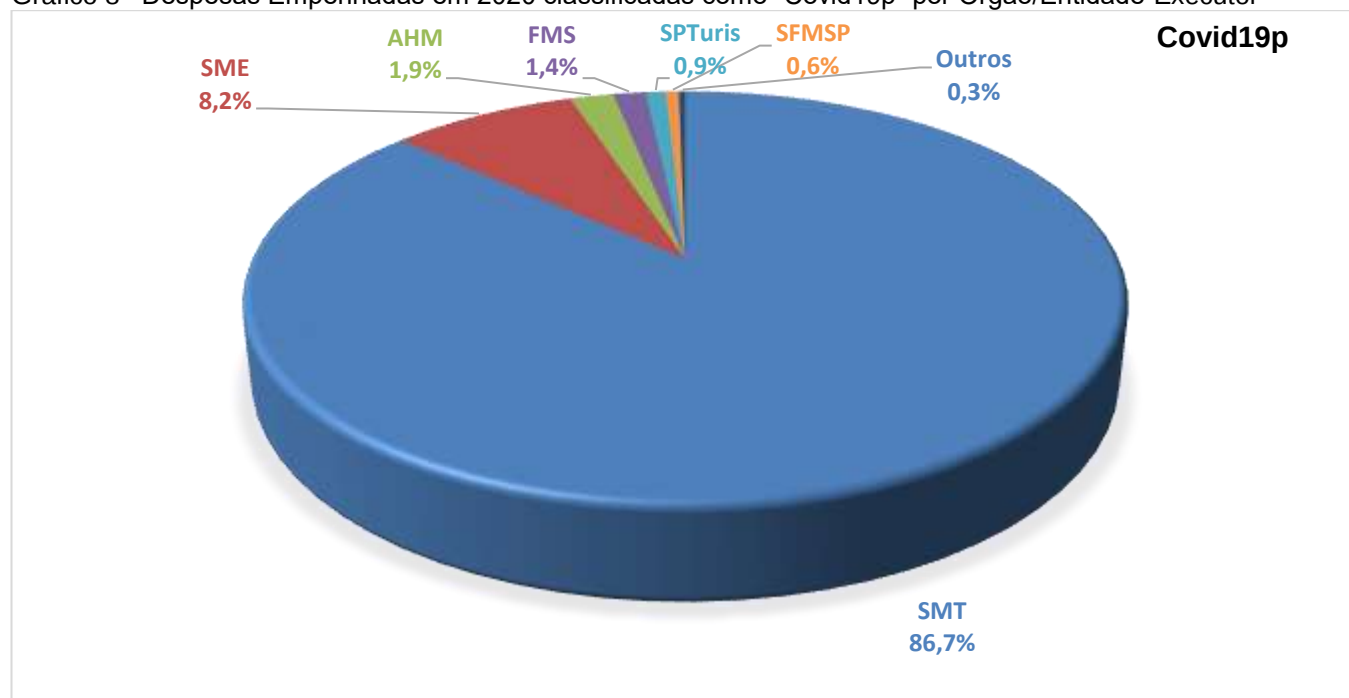
Os gráficos 7 e 8 a seguir dividem os gastos por órgão executor.

Gráfico 7– Despesas Empenhadas em 2020 classificadas como “Covid19i” por Órgão/Entidade Executor



Fonte: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/>. Acesso em 26.01.21.

Gráfico 8– Despesas Empenhadas em 2020 classificadas como “Covid19p” por Órgão/Entidade Executor



Fonte: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/>. Acesso em 26.01.21.

Observa-se que, dos empenhos integralmente destinados ao Covid-19, o Fundo Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Educação representam as maiores parcelas (respectivamente, 36,8% e 36,2%). Observa-se do Quadro 10 que os valores empenhados na contratação de tablets e de auxílio alimentação aos estudantes da rede pública municipal contribuíram para o expressivo valor da SME.

Com relação aos gastos do FMS, estes estão diluídos em inúmeras contratações, variando de gerenciamento e execução de atividades em hospitais e equipamentos públicos de saúde a aquisição de itens, como máscaras, medicamentos, álcool, testes, dentre outros.

Quadro 10 – Maiores empenhos classificados como “Covid19i” 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 Traja Magnética	30.12.20	SME	79.786
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_covid19/>. Acesso em 26.01.21.

O gráfico 8 apresentou a SMT como o órgão com maior gasto na classificação “Covid19p” (representando 86,7% dos valores empenhados líquidos). Observando-se os 5 maiores empenhos líquidos desta classificação, observa-se que o expressivo valor decorre, em grande parte, de repasses para compensações tarifárias do sistema de ônibus do Município:

Quadro 11 – Maiores empenhos classificados como “Covid19p” 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_covid19/>. 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 “Covid19p” não permite a obtenção do valor empenhado exclusivamente à pandemia.

Especificamente para a Nota de Empenho nº 379/2020, considerando seu valor expressivo (R\$ 2,1 bilhões), o Relatório de Auditoria do eTCM nº 11.320/2020 havia, por meio de informações fornecidas pela SMT, concluído que 52,4% dos valores parcialmente empenhados, à época da análise da referida auditoria, referiam-se à Covid-19:

Especificamente quanto a este empenho, foi mantido contato com servidores da SMT e da São Paulo Transportes S.A. (SP Trans), tendo sido disponibilizada pela

empresa estatal uma planilha do demonstrativo do impacto da Covid-19 nos pagamentos da remuneração dos operadores do sistema de ônibus, que evidenciava o valor de R\$ 610,0 milhões. Essa foi a quantia considerada neste acompanhamento, no que se refere ao empenho 379 da SMT. Após tal ajuste, os empenhos parcialmente emitidos no contexto da Covid-19 (histórico “Covid19p”) perfazem 52,4% do total empenhado para combate à pandemia. – fl. 22, peça 5 do eTCM nº 11.320/2020.

Se aplicarmos a mesma porcentagem para o valor da obtido no ano de 2020, do total de R\$ 2,1 bilhões, R\$ 1,1 bilhão seriam relacionados à Covid-19 na Nota de Empenho nº 379/2020, valor expressivamente alto mesmo se comparado aos maiores valores de empenhos classificados como integralmente relacionados à pandemia (“Covid19i”).

Para uma apuração mais exata quanto ao valor efetivamente gasto com a pandemia, a PMSP carece de informações mais detalhadas.

3.4. Gestão Financeira

3.4.1. Evolução das Disponibilidades Globais

O quadro abaixo apresenta as variações nominais da PMSP e do Consolidado do Município.

Quadro 12 - 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
Caixa e Equivalentes de Caixa	13.228.220	18.147.065	4.918.845	37,2

Fonte: Balançetes Analíticos.

O disponível da PMSP teve variação de 39,3% entre 2019 e 2020, e de 31,9% em valores reais atualizados conforme o índice IPC-FIPE Geral.

Os principais motivos que explicam a variação do disponível da PMSP entre 2019 e 2020 foram: o resultado orçamentário positivo em cerca de R\$ 1,5 bilhão; e o alto valor de inscrição em Restos a Pagar (RP) em cerca de R\$ 2 bilhões.

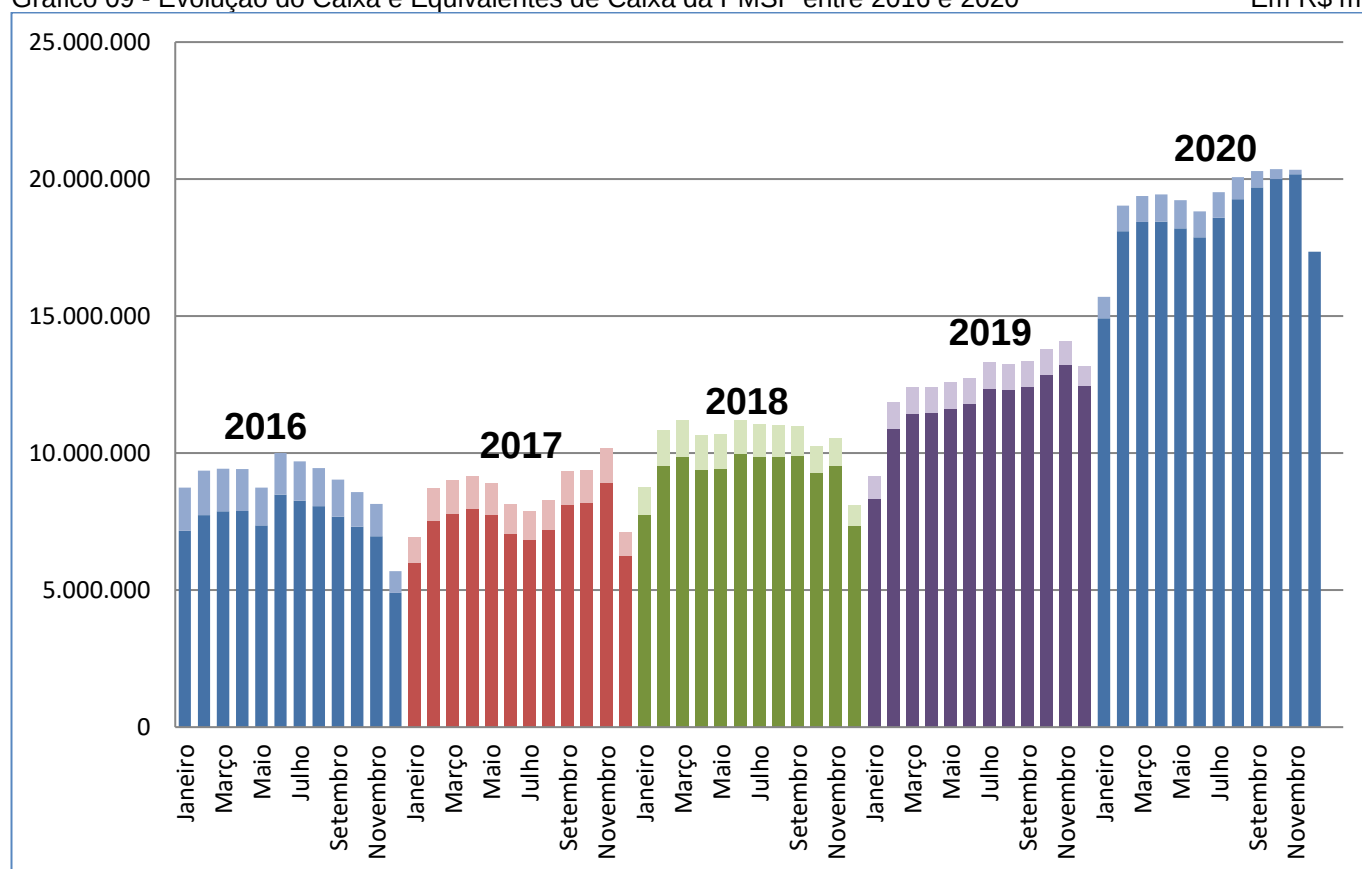
No que se refere ao resultado orçamentário positivo e aos restos a pagar em 31.12.20, a SF informou as principais razões: a) receita extraordinárias (cessão de direitos de operacionalização da folha de pagamento e receitas relacionadas ao combate à Covid-19); b) suspensão do

pagamento da dívida pública; c) fechamento dos equipamentos da SME (reduzindo a liquidação e o pagamento dessas despesas), que com a necessidade de atingimento do mínimo da educação “empurrou” o empenho da despesa para o final do ano sem que houvesse tempo hábil para liquidação e pagamento (RP).

Os gráficos abaixo mostram a evolução do caixa da PMSP ao longo dos últimos 5 anos a valores reais na data de 31.12.20.

Gráfico 09 - Evolução do Caixa e Equivalentes de Caixa da PMSP entre 2016 e 2020

Em R\$ mil

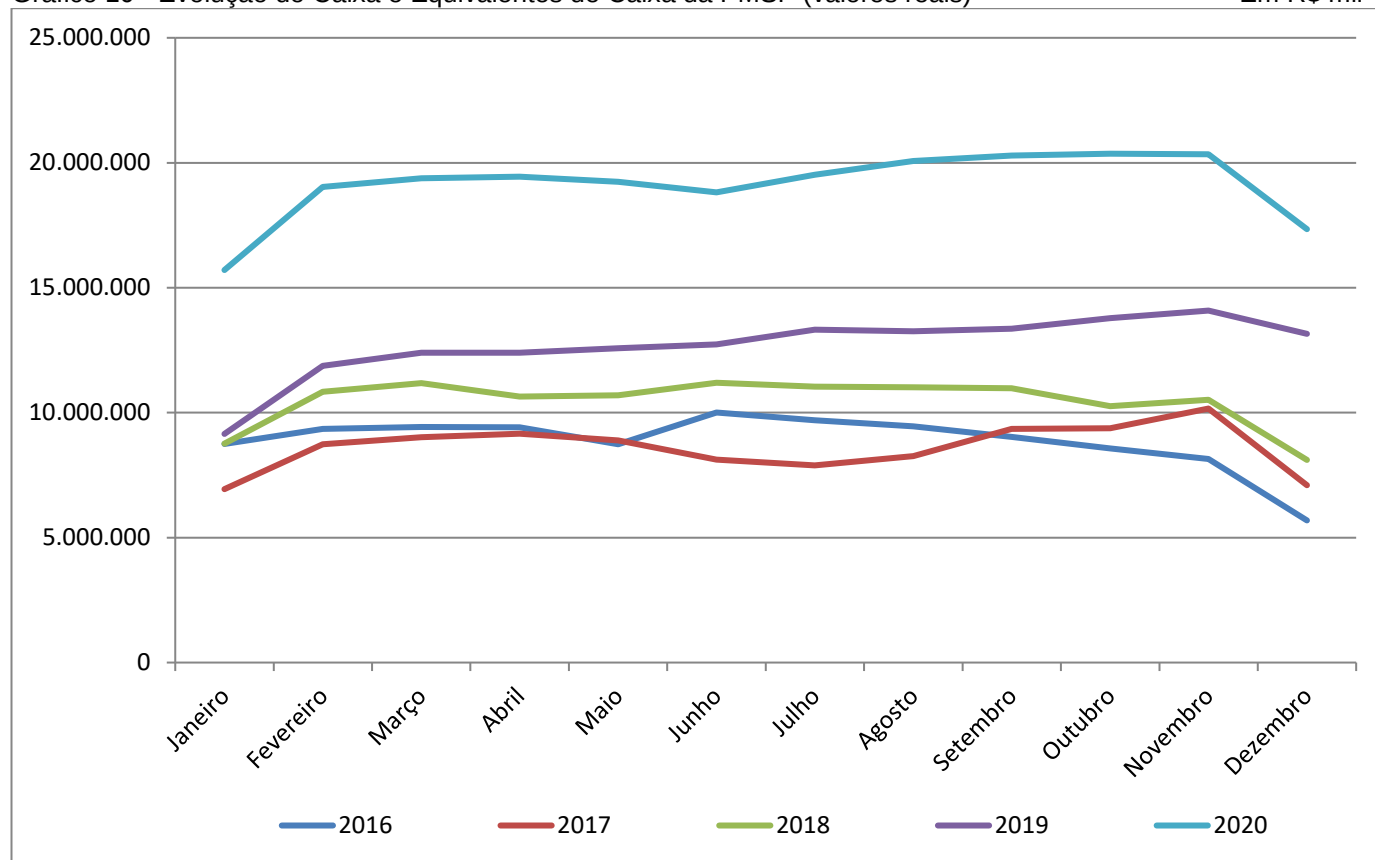


Fonte: Balancetes analíticos contábeis – PMSP.

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

Gráfico 10 - Evolução do Caixa e Equivalentes de Caixa da PMSP (valores reais)

Em R\$ mil



Fonte: Balancetes analíticos contábeis – PMSP. Os dados foram atualizados monetariamente pelo IPC-Fipe Geral.

O salto positivo de caixa entre dezembro de 2019 e os meses de 2020 também pode ser compreendido pela arrecadação nos 3 primeiros meses do ano de 2020, também demonstrada no Gráfico 3.

Cabe mencionar, ao observar o Gráfico 10, que o saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa da Prefeitura esteve significativamente superior aos últimos exercícios, mesmo em ano marcado pela pandemia.

Para que se efetue análise mais apurada da evolução dos disponíveis em 2020, é necessário segregar os recursos livres e os vinculados, os quais serão apresentados nos subitens a seguir. Esta análise se faz indispensável principalmente em função do cenário da pandemia gerada pelo novo coronavírus. No decorrer do ano, houve períodos em que se verificou o agravamento da pandemia e oscilações na arrecadação e nos gastos, o que ocasionou variação expressiva dos saldos de disponíveis em determinadas fontes.

3.4.2. Fontes de Recursos, Arrecadação nas Fontes e Ajuste de Disponíveis

Antes de adentrar a Gestão Financeira de forma mais detalhada, é útil apresentar breve explicação quanto à classificação dos recursos baseada na Fonte/Destinação de Recursos.

O MCASP 8ª edição apresenta que a destinação de recursos pode ser classificada da seguinte forma:

- a. Destinação Vinculada: é o processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas pela norma;
- b. Destinação Ordinária: é o processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades.

Dessa forma, os recursos com **destinação ordinária** (ou **livre**) representam valores arrecadados cuja destinação não está vinculada a nenhuma finalidade específica⁴. Já os recursos com **destinação vinculada** representam valores que obrigatoriamente devem atender a finalidades específicas determinadas pela Constituição Federal ou por lei.

Quadro 13 – Tabela de Fontes de Recursos do Município

Fontes		Origem/Destinação de Recursos
Livres	00	Tesouro Municipal
	06	Recursos Próprios da Administração Indireta
	09	Recursos Próprios da Empresa Dependente
Vinculadas	01	Operações de Crédito
	02	Transferências Federais
	03	Transferências Estaduais
	04	Fundo Constitucional da Educação
	05	Outras Fontes
	08	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: Relatório SOF SPL013R.e eTCM nº 2.474/2020.

⁴ A exemplo do que ocorre com a maior parte das receitas de impostos, de acordo com o Princípio Constitucional da Não-Afetação das Receitas, art. 167, IV da CF/88.

As fontes 00, 06 e 09 representam os recursos com **destinação livre**. A Fonte 00 representa os recursos livres da Prefeitura. Já as fontes 06 e 09 representam os recursos livres das entidades e empresas da Administração Indireta Municipal.

As demais fontes representam recursos com **destinação vinculada**.

As fontes 21, 22, 23 e 24 foram criadas no SOF em obediência ao estabelecido no art. 1º da Portaria STN nº 394/20 e no art. 5º, I da LC 173/20.

Conforme tratado no Relatório de Auditoria (eTCM 001698/2020), 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. Além disso, cada uma das fontes da Prefeitura é composta por apenas 2 algarismos sem o detalhamento adequado, o que impossibilita identificar o desdobramento de cada uma das vinculações. Nessa linha, são realizados ajustes gerenciais (extracontábeis) inadequados com o objetivo de refletir a classificação dos montantes do disponível nas fontes de recursos apropriadas. Tal deficiência decorre da sistemática de arrecadação de recursos vinculados na conta movimento da Prefeitura sem a devida marcação por fontes.

Sendo assim, a auditoria concluiu que é necessário que todos esses processos sejam revistos para evitar o favorecimento de erros e aprimorar o processo de análise e acompanhamento da posição financeira da Prefeitura e da gestão de seus recursos, além de evitar possíveis falhas de alocação de recursos entre as fontes que impactam negativamente na fidedignidade das demonstrações contábeis e fiscais da Prefeitura.

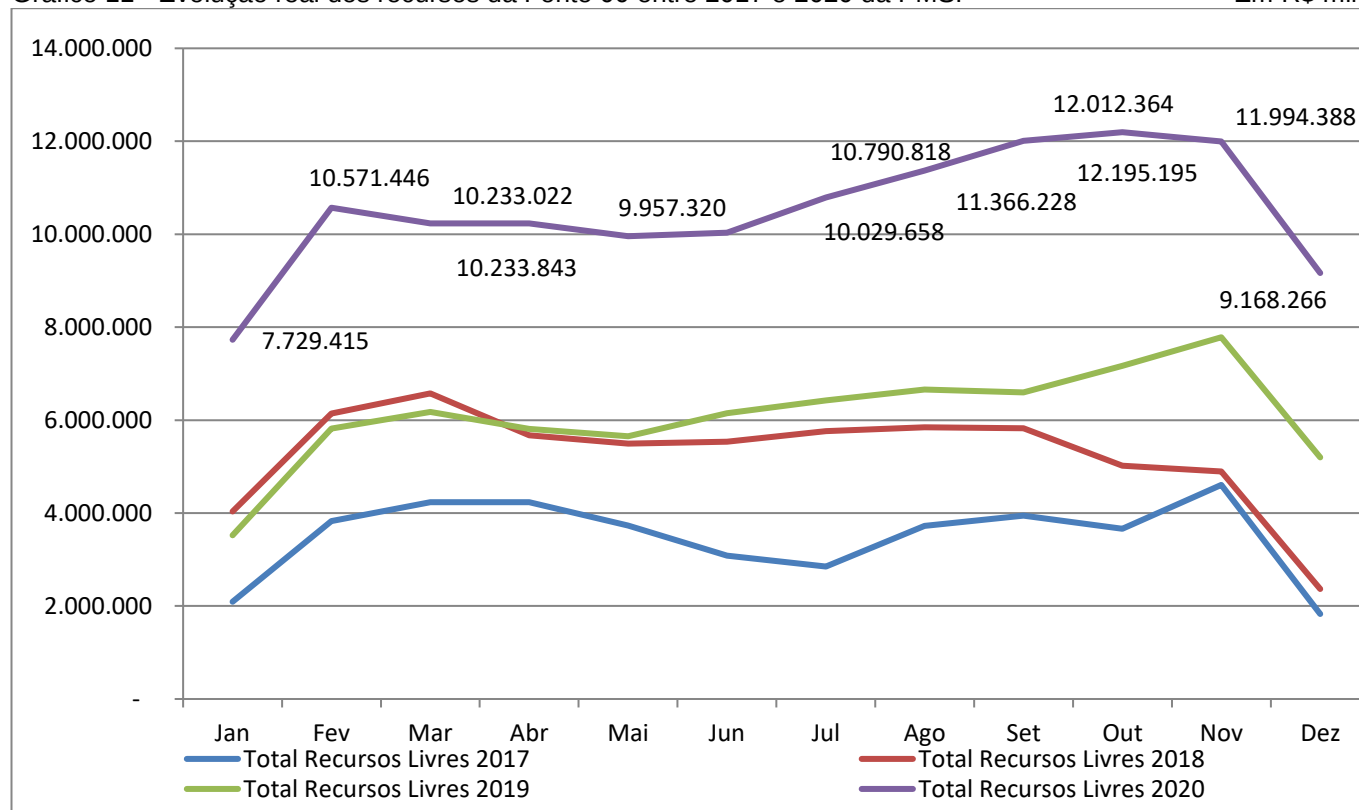
3.4.3. Evolução dos Recursos Livres

Ressalvada 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 11 - Evolução real dos recursos da Fonte 00 entre 2017 e 2020 da PMSP

Em R\$ mil



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

Como é possível observar do gráfico acima, em 2020 a PMSP trabalhou com uma disponibilidade de caixa na Fonte 00 maior do que nos anos anteriores.

Até o mês de fevereiro, o Município vinha apresentando aumentos significativos na arrecadação. Entretanto, no período de março a maio houve declínio da atividade econômica devido à paralisação de atividades consideradas não essenciais, determinada pela Prefeitura⁵, 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, observa-se que as disponibilidades de caixa conseguiram se manter estáveis. No fim de 2020, assim como nos

⁵ Decreto Municipal nº 59.283 de 16.03.20.

demaís anos, houve uma brusca queda das disponibilidades, considerando que dezembro é o último mês para realizar os pagamentos do exercício. O pagamento do 13º salário ao funcionalismo público municipal também contribuiu para o decréscimo verificado nas disponibilidades livres em dezembro, como normalmente ocorre.

3.4.3.1. Arrecadação de Recursos Livres

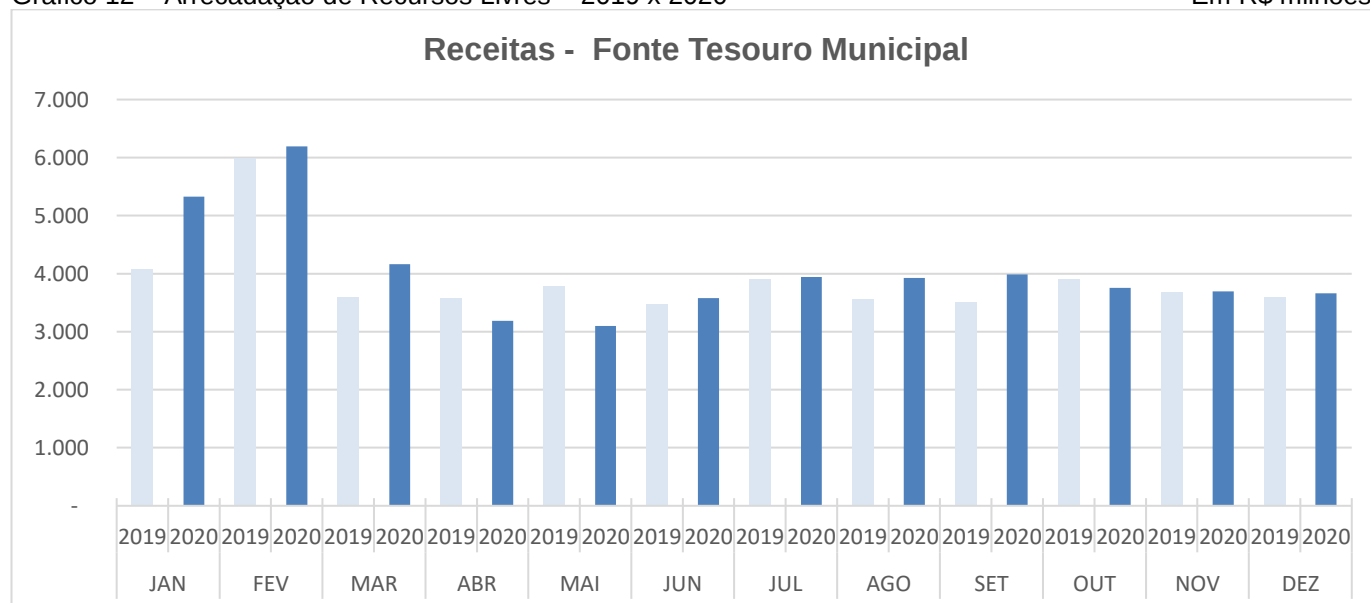
Em janeiro de 2020 houve ingresso extraordinário de R\$ 930 milhões, referente à cessão dos direitos de operacionalização da folha de pagamento da Prefeitura. Em fevereiro, a arrecadação significativa deve-se principalmente ao IPTU, que totalizou R\$ 3,1 bilhões em 2020.

Nos meses de abril e maio, a arrecadação foi impactada de forma significativa pelos reflexos econômicos decorrentes da pandemia de coronavírus. A partir de junho houve discreta recuperação, que perdurou até o mês de setembro. De outubro a dezembro, novamente houve decréscimo na arrecadação, face ao aumento expressivo do número de casos da Covid-19 e ao declínio da atividade econômica.

O gráfico a seguir apresenta a situação verificada na PMSP em 2020, comparando com o mesmo período em 2019.

Gráfico 12 – Arrecadação de Recursos Livres – 2019 x 2020

Em R\$ milhões



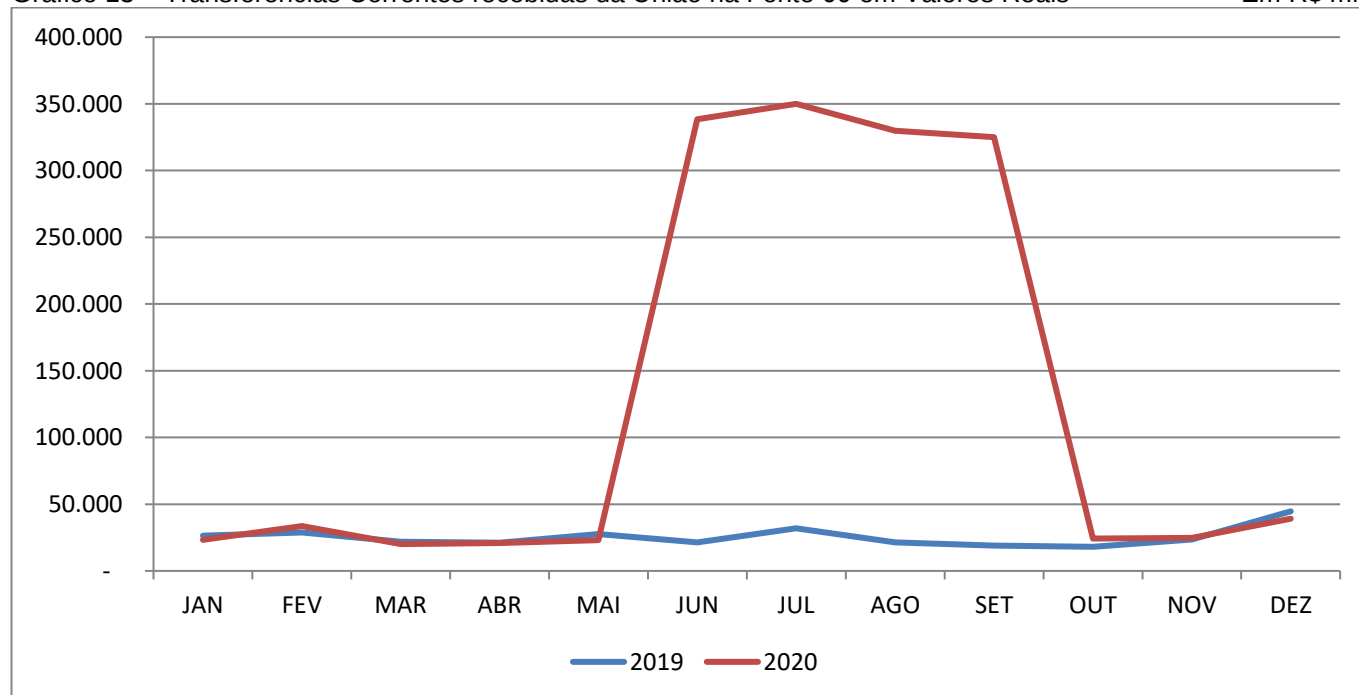
Fonte: Sistema Ábaco. Valores atualizados pelo índice IPC-FIPE em 31.12.20.

No entanto, constata-se que, mesmo com a piora do quadro econômico decorrente dos efeitos da pandemia, a queda na arrecadação de outubro a dezembro de 2020 não se revelou tão acentuada quanto a queda ocorrida no mesmo período de 2019.

Em valores nominais, os montantes totais arrecadados na Fonte 00 em 2020 alcançaram R\$ 46,7 bilhões, o que representa acréscimo de 8,0% em relação a 2019.

Contribuíram consideravelmente para o aumento as transferências correntes recebidas da União e suas entidades para a PMSP na Fonte 00, que totalizaram R\$ 1,5 bilhão em 2020. Tal valor representa um acréscimo nominal de 425,1% em relação ao total recebido em 2019. A arrecadação com transferências correntes teve um considerável aumento entre os meses de junho a setembro de 2020 (em comparação a abril e maio), devido principalmente ao repasse de recursos da União destinados ao combate à pandemia da Covid-19⁶ no Município.

Gráfico 13 – 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.

⁶ Código 1.7.1.8.99.1.1.01.11.000.000.11.00.000 – Covid-19 – Tesouro Municipal. Boletim da Receita SOF.

3.4.3.2. Despesa Total com Recursos Livres

Em 2020 o total de despesas pagas com recursos livres foi de R\$ 40,4 bilhões, o que representa um acréscimo de 3,1% em relação ao total desembolsado em 2019 (valores nominais). Em termos reais (IPC-FIPE), houve uma redução de 2,4%.

O quadro a seguir detalha as despesas pagas com recursos livres e as variações entre 2019 e 2020.

Quadro 14 – Despesas Pagas por Função na Fonte 00 (Valores Nominais) – Consolidado Geral Em R\$ mil

Função	2019	2020	%Vert.	Δ	Δ%
Saúde	8.219.216	9.410.778	23,3	1.191.562	14,5
Previdência Social	8.189.092	8.586.873	21,3	397.781	4,9
Educação	6.620.503	5.697.509	14,1	(922.994)	-13,9
Transporte	3.492.215	4.071.586	10,1	579.372	16,6
Urbanismo	3.165.871	3.708.872	9,2	543.001	17,2
Encargos Especiais	4.483.918	2.355.357	5,8	(2.128.561)	-47,5
Administração	667.338	1.676.737	4,2	1.009.399	151,3
Assistência Social	1.077.464	1.539.718	3,8	462.253	42,9
Outros	3.246.843	3.331.684	8,3	84.841	2,6
Total	39.162.460	40.379.113	100,0	1.216.653	3,1

Fonte: SOF. Acesso em 26.02.21.

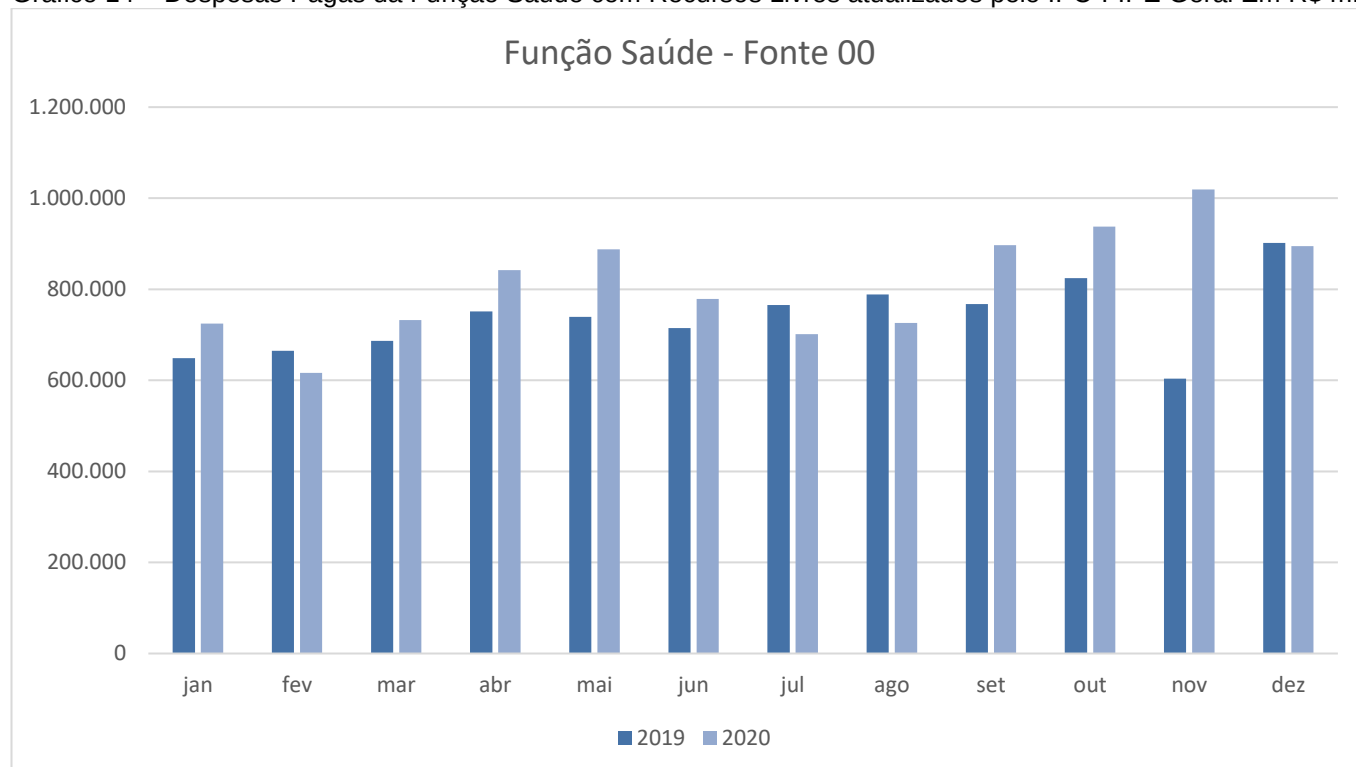
As funções com maiores valores pagos em 2020 na Fonte 00 foram, respectivamente: Saúde; Previdência Social; Educação e Transporte. Os subitens seguintes apresentam maiores detalhes destas funções.

3.4.3.2.1. Despesa Pagas da Função Saúde na Fonte 00

As despesas com saúde na Fonte 00 tiveram aumento nominal de 14,5% (8,4% real) basicamente lastreadas com as transferências federais recebidas pela PMSP (LC 173, art. 5º, I) de R\$ 1,2 bilhão, efetuadas entre junho e setembro de 2020, já comentadas no subitem **3.4.3.1**.

O gráfico a seguir apresenta a evolução das despesas com a função saúde pagas com recursos livres.

Gráfico 14 – Despesas Pagas da Função Saúde com Recursos Livres atualizados pelo IPC-FIPE Geral Em R\$ mil



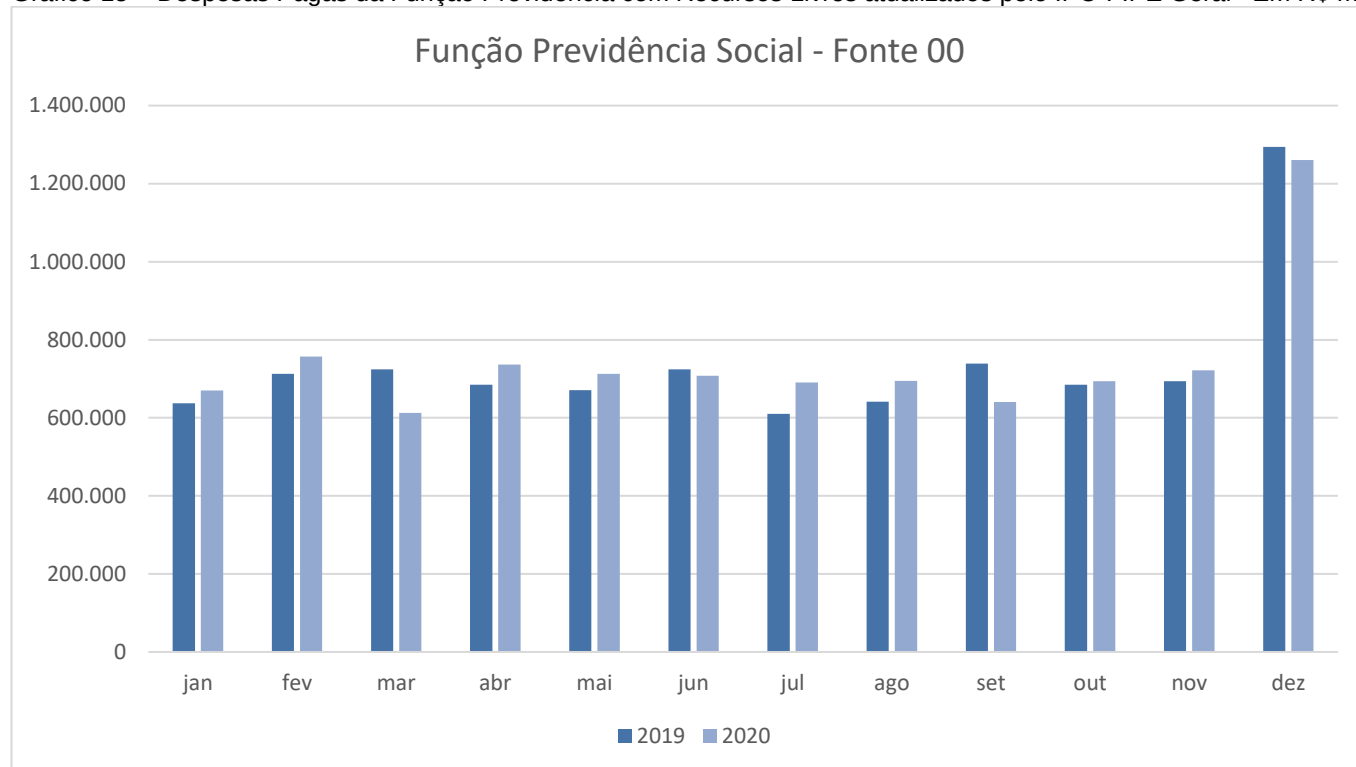
Fonte: SOF. Valores atualizados pelo índice IPC-FIPE Geral de dezembro de 2020.

As despesas 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).

3.4.3.2.2. Despesa Pagas da Função Previdência Social na Fonte 00

A função Previdência Social teve um aumento nominal de 4,9% (ou redução de 0,7% em termos reais) de 2019 para 2020.

Gráfico 15 – Despesas Pagas da Função Previdência com Recursos Livres atualizados pelo IPC-FIPE Geral Em R\$ mil



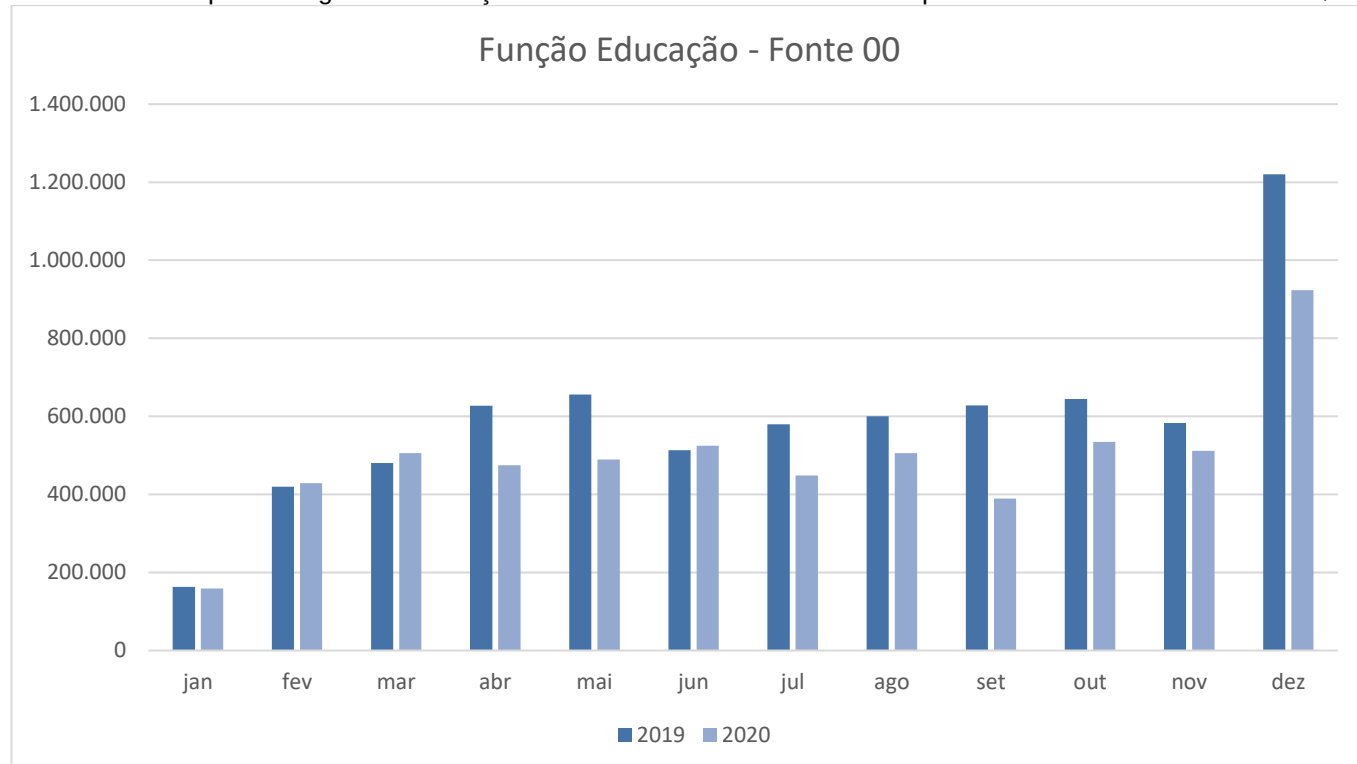
Fonte: SOF. Valores atualizados pelo índice IPC-FIPE Geral de dezembro de 2020.

No subitem **3.4.7**, é apresentada comparação do resultado previdenciário entre 2019 e 2020.

3.4.3.2.3. Despesa Pagas da Função Educação na Fonte 00

As despesas pagas da Fonte 00 na Função Educação apresentação redução de 13,9% nominal (redução de 18,5% em termos reais). Entretanto, cabe ressaltar que, se forem considerados os valores empenhados, as despesas em tal função na Fonte 00 sofreram 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 das mesmas, conforme apresentado no subitem **3.4.1**. Como exemplo, observa-se do Quadro 10 que uma das maiores despesas classificadas como “Covid19i” foi realizada pela SME com data de empenho em 30.12.20.

Gráfico 16 – Despesas Pagas da Educação com Recursos Livres atualizados pelo IPC-FIPE Geral Em R\$ mil



Fonte: SOF. Valores atualizados pelo índice IPC-FIPE Geral de dezembro de 2020.

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); 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).

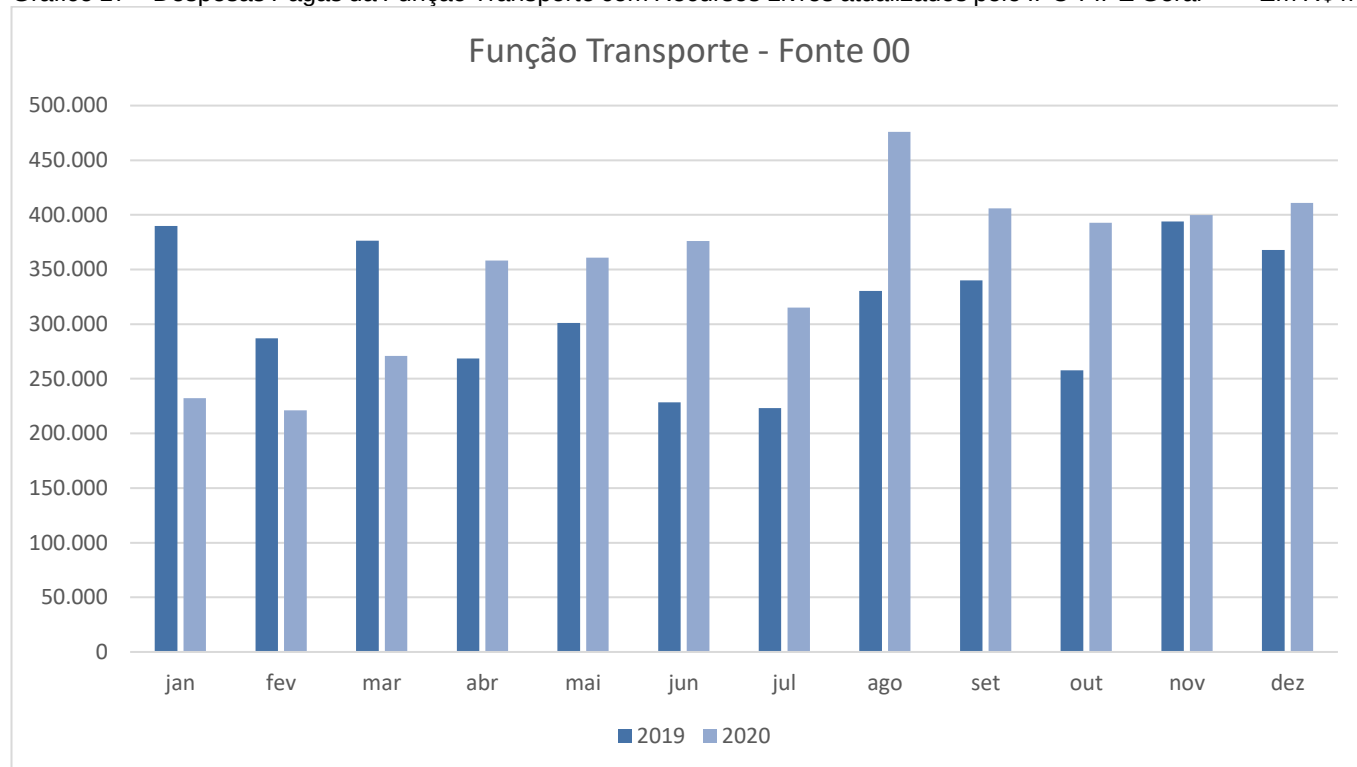
Destaca-se que, a partir do final de março de 2020, houve suspensão das aulas presenciais nas unidades de educação do Município de São Paulo⁷, o que contribuiu para que houvesse drástica redução das despesas pagas com manutenção e operação dos centros educacionais.

3.4.3.2.4. Despesa Pagas da Função Transporte na Fonte 00

Os gastos com a função transporte tiveram aumento de 16,6% nominal (aumento de 10,4% real).

⁷ Art. 16 do DM nº 59.283/2020; Art. 1º do DM nº 59.298/2020.

Gráfico 17 – Despesas Pagas da Função Transporte com Recursos Livres atualizados pelo IPC-FIPE Geral Em R\$ mil



Fonte: SOF. Valores atualizados pelo índice IPC-FIPE Geral de dezembro de 2020.

Observa-se do gráfico que, para todos os meses a partir de abril, as despesas pagas na Função Transportes em 2020 superaram as pagas em 2019.

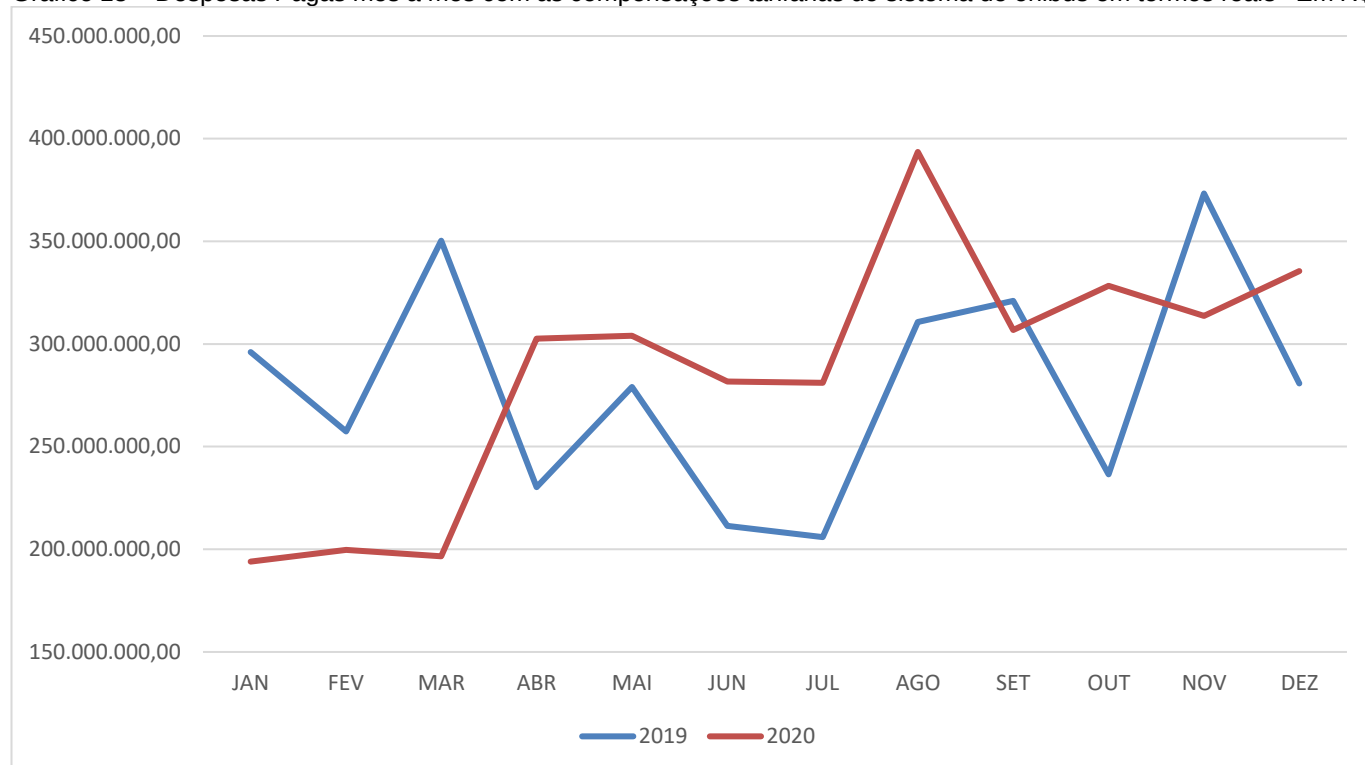
Do total de R\$ 579,4 milhões de aumento nominal entre 2019 e 2020: R\$ 205 milhões foram de compensações tarifárias do sistema de ônibus; R\$ 192 milhões de manutenção e operação de terminais de ônibus; R\$ 109,9 milhões de manutenção e operação do sistema municipal de transporte coletivo.

Destaca-se que as Notas Técnicas TCM de nºs 05 e 06/2020 alertaram para os gastos decorrentes de compensações tarifárias no sistema de ônibus⁸.

A seguir, é apresentado o gráfico da evolução real das despesas pagas, mês a mês, com compensações tarifárias.

⁸ “A despesa liquidada no 1º trimestre de 2020 foi 41% inferior ao mesmo período do exercício anterior. No entanto, com a diminuição de passageiros provocada pela pandemia e a consequente queda na arrecadação tarifária, as regras de transição previstas nos novos contratos e a subvenção econômica estabelecida pela PMSP para os transportes devido à redução da frota de ônibus em circulação permitiram ajustes automáticos dos valores de remuneração em mais de 100%, chegando em alguns casos acima de 500% em relação à tarifa técnica inicial contratada, pressionando o aporte de recursos via compensações tarifárias a partir de abril.” – Nota Técnica TCM nº 06/2020.

Gráfico 18 – Despesas Pagas mês a mês com as compensações tarifárias do sistema de ônibus em termos reais Em R\$



Fonte: SOF. Acesso em 01.03.21. Valores atualizados pelo índice IPC-FIPE Geral de dezembro de 2020.

Observa-se que, até março, os valores pagos (em termos reais) com compensações tarifárias em 2020 eram inferiores aos valores de 2019. A partir de abril, entretanto, os valores de 2020 aumentaram consideravelmente, enquanto que os de 2019 tiveram drástica redução, fazendo com que os valores de 2020 fossem superiores em todos os meses a partir de então (com exceção de setembro e novembro).

3.4.4. Evolução dos Recursos Vinculados

De acordo com o Balanço Financeiro Consolidado, no exercício de 2020 houve ingressos de recursos orçamentários vinculados na ordem de R\$ 14,6 bilhões (1,6% superior em relação a 2019) e dispêndios orçamentários vinculados na ordem de 14,8 bilhões (11,2% superior em relação a 2019). Entretanto, é de se observar que este último valor se refere a despesas empenhadas.

Ao se observar a evolução das disponibilidades dos recursos vinculados, observa-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 anos.

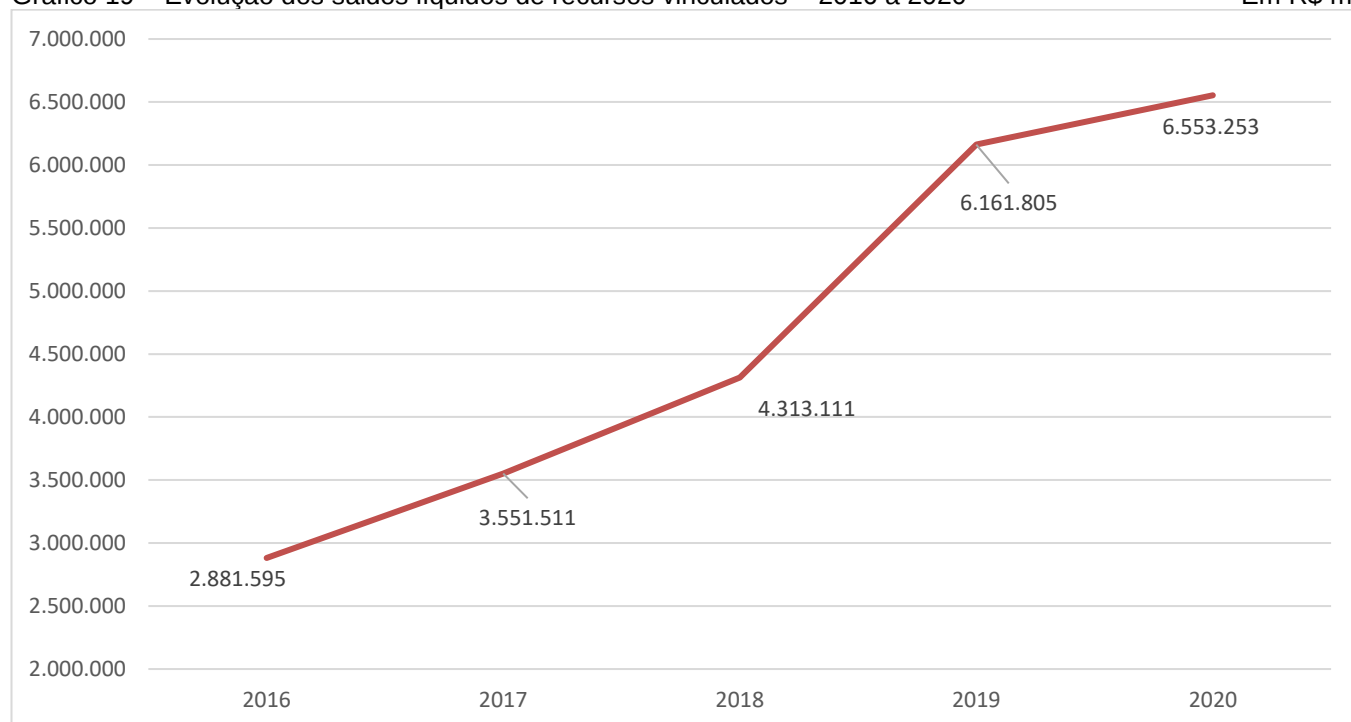
Quadro 15 - Evolução nominal dos saldos dos recursos vinculados de 2016 a 2020 Em R\$ mil

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 19 – 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, já havia sido constatada a baixa utilização de recursos vinculados (eTCM nº 02474/2020). 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.

Diante do exposto, é necessária adoção de ações pela da Prefeitura, no sentido de aplicar os recursos nas operações específicas para as quais se destinam. Adicionalmente, indica-se que a Municipalidade avalie propor alterações nos diplomas legais/normativos que promoveram a vinculação destes recursos, caso não se configure de fato a vinculação específica.

3.4.4.1. Desvinculações

No DOC de 23.01.21 (p. 12), foi publicada a Portaria SF nº 11/2021 autorizando a desvinculação de recursos na ordem de R\$ 335,4 milhões. Posteriormente, a Portaria SF nº 29/21 (DOC de 17.02.21, p. 13) corrigiu o valor para R\$ 327,2 milhões.

Dentre os recursos desvinculados, constam valores de fundos (como o FEMA, FEPAC e FMD), rendimentos financeiros de operações urbanas (Água Espraiada, Centro e Faria Lima), dentre outros.

Em regra, os valores desvinculados são transferidos para a Conta Única do Tesouro (Fonte 00). Entretanto, o art. 2º da Portaria SF nº 11/21 ressalva que os valores desvinculados dos rendimentos das contas correntes da Operação Urbana Água Branca cuja movimentação tenha sido bloqueada por sentença judicial específica não seriam transferidos à Conta Única.

3.4.5. Restos a Pagar

Segundo o art. 36, os Restos a Pagar (RP) são despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro do mesmo exercício, distinguindo-se as processadas das não processadas.

O Quadro 16 a seguir apresenta a comparação dos saldos de Restos a Pagar entre 2019 e 2020.

Quadro 16 - Comparação 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 Poder Legislativo)	437.921	432.140	7,4	(5.781)	-1,3
Consolidado Geral	3.841.427	5.815.651	100,0	1.974.224	51,4

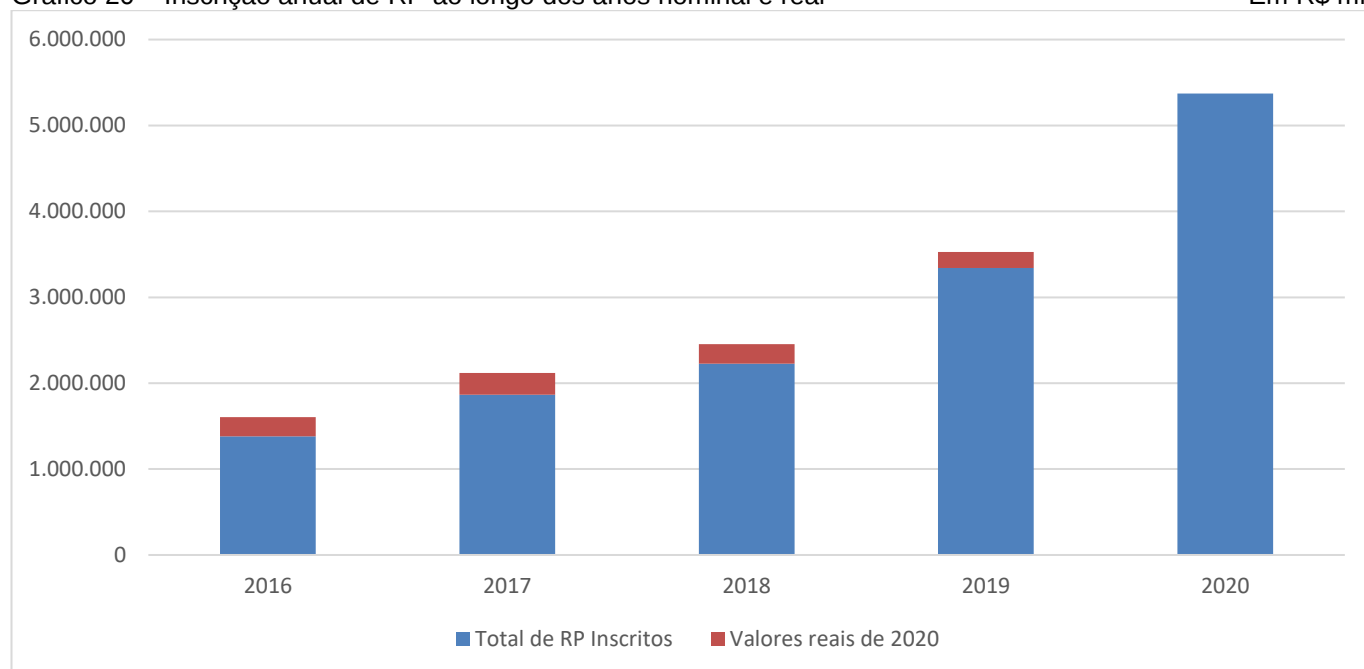
Fonte: Balanços Orçamentários da PMSP e do Consolidado Geral de 2020 e de janeiro de 2021.

Verifica-se que o saldo de RP consolidado aumentou em 51,4% entre 2019 e 2020, ocasionado pelo aumento no RP da PMSP (58,2%).

O gráfico a seguir apresenta a evolução da inscrição de RP ao longo dos anos.

Gráfico 20 – Inscrição anual de RP ao longo dos anos nominal e real

Em R\$ mil



Fonte: Balanços Orçamentários da PMSP. Valores atualizados pelo IPC-FIPE Geral de 2020.

O Quadro 17 a seguir apresenta a evolução desta inscrição de RP da PMSP de forma mais detalhada.

Quadro 17 - Relação entre despesas empenhadas e Inscrição de Restos a Pagar da PMSP

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.

Em 2016, a relação do valor de RP inscritos da PMSP frente à despesa empenhada representava 3,7%, chegando a 11,1% em 2020, o que significa um aumento considerável ao longo dos anos. Do quadro, verifica-se que tal aumento ocorre tanto para os RP processados quanto para os não processados.

3.4.6. Recursos Disponíveis x Obrigações de Curto Prazo

Para a segurança da gestão financeira, é fundamental que, ao final do exercício, haja recursos suficientes para pagar as obrigações que restaram. Nesse sentido, o Manual de Demonstrativos Fiscais preconiza que “o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e visa a dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa”. Tal demonstrativo deve ser elaborado pelos Poderes no último quadrimestre de cada exercício, junto com o RGF.

Nos subitens a seguir, são analisadas a relação entre recursos disponíveis e obrigações de curto prazo tanto para as obrigações contraídas com recursos livres quanto para as obrigações contraídas com recursos vinculados.

3.4.6.1. Recursos Disponíveis x Obrigações de Curto Prazo (Recursos Livres)

O Quadro 18 apresenta o confronto entre as disponibilidades de recursos livres e obrigações de curto prazo da Fonte 00.

Quadro 18 - Recursos Disponíveis x Obrigações de Curto Prazo (Recursos Livres)		Em R\$ mil
Fonte Recursos Livres	2019	2020
Disponibilidade de Caixa Bruta	5.709.078	10.431.250
(-) Restos a Pagar*	2.090.794	4.532.876
(-) Demais Obrigações Financeiras	725.583	917.882
Disponibilidade de Caixa Líquida	2.892.701	4.980.493

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.: 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.

Observa-se que, apesar dos Restos a Pagar terem 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%.

3.4.6.2. 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 19 - Recursos Disponíveis x Obrigações de Curto Prazo (Recursos Vinculados) Em R\$ mil

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

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.: 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.

Observa-se que os recursos vinculados são suficientes para pagar as obrigações de recursos vinculados restantes de 2020, resultando em uma disponibilidade líquida de R\$ 6,5 bilhões.

Conforme já comentado no subitem **3.4.4**, em trabalhos anteriores foi constatada a baixa utilização de recursos vinculados e há valores significativos na composição do saldo de disponibilidades vinculadas, sendo fundamental a adoção de ações pela Prefeitura no sentido de aplicar os recursos nas operações específicas para as quais se destinam.

3.4.7. Previdência

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

Quadro 20 – 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.

Quanto ao resultado previdenciário, o quadro abaixo apresenta o comparativo entre 2019 e 2020.

Quadro 21 – 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
Aporte de recursos para Cobertura de Deficit Financeiro	5.466.163	5.806.630	340.467	6,2

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

Observa-se que as despesas previdenciárias cresceram mais do que as receitas previdenciárias, resultando em um aumento de 8,2% nominal 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% real de um ano para o outro.

Em face da evolução do déficit e da necessidade crescente de aportes financeiros por parte da Prefeitura, constata-se a situação financeira desfavorável no âmbito do IPREM, mostrando-se necessária a promoção de melhorias na gestão financeira do Município para mitigar o déficit.

3.5. Programa de Metas 2017-2020

O Programa de Metas é um instrumento previsto na LOMSP. Segundo o art. 69-A da Lei Orgânica:

Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterá as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

O Programa de Metas apresentado para a gestão 2017-2020 era composta por metas, projetos e linhas de ação, sendo o primeiro o nível mais sintético e este último o nível mais analítico de detalhamento, havendo, ao todo, 53 metas, 71 projetos e 487 linhas de ação.

O § 4º do art. 69-A da LOMSP permite a realização de alterações programáticas no Programa de Metas, desde que em conformidade com o Plano Diretor Estratégico⁹.

Em 2019, a Prefeitura de São Paulo divulgou a Revisão Programática 2019-2020 do Programa de Metas. Com a revisão programática, houve uma classificação diferente das metas, passando a haver 36 objetivos estratégicos, 71 metas e 213 iniciativas, sendo o primeiro o nível mais sintético e o último o nível mais analítico.

Em 2021, a PMSP divulgou o relatório com os resultados alcançados:

Quadro 22 – Resultados alcançados das metas estabelecidas na Revisão Programática 2019-2020

Faixa	Qtd. de Metas	%
Valores não apurados	1	1,4
Negativo ou 0%	5	7,0
Acima de 0% e até 25%	3	4,2
Acima de 25% e até 50%	1	1,4
Acima de 50% e até 75%	3	4,2
Acima de 75% e menor que 100%	6	8,5
100%	52	73,2
Total	71	100,0

Fonte: Relatório Final das Metas da Revisão Programática 2019-2020
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa_de_metas/Relatorio_PdM_Final.pdf>. Acesso em 29.01.21.

Em que pese a apresentação dos resultados, o Relatório Final apresenta algumas limitações que prejudicam uma análise mais detalhada quanto ao cumprimento das metas estabelecidas.

Em primeiro lugar, os resultados apresentados não permitem comparar as metas estabelecidas no Programa de Metas 2017-2020, apenas sendo possível verificar os resultados das metas revisadas para o biênio 2019-2020 estabelecidas na revisão programática.

Em segundo lugar, não foram divulgados os valores gastos por metas ou, pelo menos, por objetivos estratégicos, não sendo possível comparar os valores previstos na Revisão Programática 2019-2020 com os valores efetivamente gastos.

⁹ “§ 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.

É de se pontuar que as conclusões alcançadas tiveram como base as informações divulgadas no Relatório de Resultado Final divulgado pela Prefeitura, não sendo escopo desta Auditoria atestar a fidedignidade das informações apresentadas.

Por fim, explica-se que o programa tem natureza infralegal e é possível de ser revisado unilateralmente pelo Poder Executivo (§ 4º do art. 69-A da Lei Orgânica), não havendo sanções legais em caso de seu descumprimento.

3.6. Responsáveis pela Área Auditada

Responsável	Cargo
Philippe Vedolim Duchateau	Secretário Municipal da Fazenda em 2020
Guilherme Bueno de Camargo	Atual Secretário Municipal da Fazenda

4. CONCLUSÃO

Com base nas análises da Gestão Orçamentária do Município de São Paulo em 2020, o superávit orçamentário alcançou R\$ 1,7 bilhão, sendo que tal resultado representa 2,6% da Receita Arrecadada em 2020. Tal resultado é inferior ao alcançado em 2019 (5,3% da Receita Arrecadada) devido ao fato das despesas terem crescido a uma taxa maior do que as receitas (crescimento de 0,6% real para as receitas e de 3,5% real para as despesas entre 2019 e 2020), mas significativo quando considerados os resultados dos últimos 5 anos.

Quanto às receitas arrecadadas, mesmo considerando o cenário atípico de pandemia no ano de 2020, houve aumento real, levando em consideração os seguintes fatores: a partir de julho, houve recuperação econômica em São Paulo, contribuindo para que houvesse aumento de 4,5% das receitas tributárias de um ano para o outro; as receitas patrimoniais mais que dobraram em grande parte em decorrência da cessão de direitos de operacionalização da folha de pagamento dos servidores e também dos valores arrecadados em outorgas provenientes das concessões da Zona Azul e do Mercado Paulista e Kinjo; houve aumento de 15,2% das Transferências Correntes, principalmente em decorrência das Transferências Federais para o combate ao Covid-19.

Quanto às despesas empenhadas, em que pese a suspensão da dívida pública entre o Município e União estabelecida na LC nº 173/2020, as despesas totais cresceram 9,3% nominal. Dentre as

despesas correntes, foi identificado que: o Elemento “16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil” teve aumento considerável devido a implantação do sistema de remuneração variável em função dos resultados do Programa de Metas (LM nº 17.224/19); e o Elemento “32 - Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita” também teve aumento substancial, este devido às despesas com os programas “Leve Leite”, fornecimento de uniformes, materiais escolares e materiais de apoio didático educacional, estes relacionados ao sistema de Educação, além de ações relacionadas a benefícios eventuais pagos por meio do FMAS. Dentre as despesas de capital, destacam-se: o aumento considerável em decorrência de despesas com a construção de ciclovias, ciclofaixas, pavimentação e recapeamento de vias, reforma e acessibilidade em passeios públicos; e o Elemento “52 - Equipamentos e Material Permanente”, em decorrência de despesas que envolvem aquisição de materiais, construção de hospitais e ampliação, reforma e requalificação de equipamentos de saúde.

Destaca-se que as despesas com recursos livres de Educação tiveram aumento nominal de 8,9% quanto aos valores empenhados, mas uma redução nominal de 13,9% quanto aos valores pagos. Explica-se tal diferença pelo fato de que uma parcela considerável de tais despesas foi empenhada no fim do ano, não havendo tempo hábil para sua liquidação e pagamento, fazendo com que estas ingressassem em Restos a Pagar.

Quanto aos valores destinados para o combate ao Covid-19, foram identificadas pela Auditoria receitas arrecadadas na ordem de R\$ 2,4 bilhões. Em relação às despesas empenhadas, foram identificados o total de R\$ 3,1 bilhões na classificação “Covid19i” (utilização integral dos recursos, no enfrentamento da Covid19) e R\$ 3,5 bilhões na classificação “Covid19p” (utilização parcial dos recursos, no enfrentamento da Covid19). Não foi possível obter o valor total exclusivamente destinado ao combate à pandemia, tendo em vista o fato das despesas classificadas como “Covid19p” não possuírem a informação do valor destinado ao combate à Covid-19. Destaca-se, entretanto, 86,7% das despesas empenhadas classificadas como “Covid19p” foram realizadas pela SMT, majoritariamente para compensações tarifárias.

Com base nas análises da Gestão Financeira do Município de São Paulo em 2020, foi possível identificar que o Município trabalhou com uma disponibilidade de caixa em 2020 superior em comparação aos anos anteriores. Tanto os recursos livres quanto os recursos vinculados tiveram

aumento, sendo que as disponibilidades em 31.12.20 se apresentaram suficientes para o pagamento dos Restos a Pagar. Com relação aos Restos a Pagar, é possível observar que a PMSP vem aumentando a inscrição de tais valores ao longo dos anos, tanto com relação aos Restos a Pagar Processados quanto aos Não Processados.

Com relação à análise do Programa de Metas, observa-se que restou prejudicada a comparação da previsão com os resultados, tendo em vista que o Relatório Final das Metas da Revisão Programática 2019-2020 apresenta os resultados alcançados das metas estabelecidas para o biênio 2019-2020 na Revisão Programática, não apresentando os resultados das metas estabelecidas para o período 2017-2020 estabelecido no Programa de Metas inicial. Além disso, o referido relatório final não apresentou os valores gastos por metas ou, pelo menos, por objetivos estratégicos, não sendo possível comparar os valores previstos na Revisão Programática 2019-2020 com os valores efetivamente gastos.

Ademais, com base na análise realizada, foi identificado o seguinte apontamento:

4.1. O método utilizado pela PMSP para classificar as despesas relacionadas à Covid-19 com base na inserção dos termos “Covid19i” e “Covid19p” nas Notas de Empenho não permitiu extrair o valor exclusivamente destinado para o combate à pandemia quando se trata de despesa classificada como “Covid19p” (subitem **3.3.2**).

Em 12.03.21

RENATA GONÇALVES PEREIRA
Agente de Fiscalização

SÉRGIO TAKASHI MACIEL NAKANO
Agente de Fiscalização

De acordo em 19.03.21

GUSTAVO FELIPE RIPPER C. T. DE SOUZA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e
Controle 1

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle I