V – PARECER

Processo	-	TC/005856/2022 (Apensados os processos: TC/006305/2020, TC/012815/2020, TC/007349/2021, TC/007528/2021, TC/009303/2021, TC/009304/2021, TC/009308/2021, TC/012012/2021, TC/012076/2021, TC/013107/2021, TC/013718/2021, TC/013745/2021, TC/014860/2021, TC/014893/2021, TC/015163/2021, TC/002083/2022, TC/002274/2022, TC/002281/2022, TC/003325/2022 e TC/003476/2022)
Interessada	-	Secretaria do Governo Municipal/Prefeitura do Município de São Paulo
Objeto	-	Balanço referente ao exercício 2021

3.221ª Sessão Extraordinária

PARECER. EXERCÍCIO 2021. PMSP. Prestação de contas. 1. Situação financeira favorável, aumento das disponibilidades de caixa livre, atendimento da Regra de Ouro da Administração, baixo nível de endividamento, atendimento do percentual mínimo de gastos com Saúde, cumprimento das metas de resultado primário e nominal, respeito aos limites relacionados às despesas com pessoal, às operações de crédito e às concessões de garantia. 2. Regularidade no Demonstrativo da Receita Corrente. 3. A estimativa de arrecadação do exercício constante da LOA era de 68 bilhões, sendo que, ao final do período, consumou-se o valor de R$ 76,6 bilhões e, em se tratando de receitas vinculadas ao MDE, a variação entre a previsão e a arrecadação foi de 20%, passando de R$ 46,5 bilhões para R$ 55,9 bilhões. 4. A PMSP não atingiu 25% em aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme publicado, divergindo do valor apurado de 22,69%. Art. 212, CF/88. A indicação da existência de recursos para suportar os montantes empenhados em restos a pagar não processados, a princípio, afasta a irregularidade. 5. Os Portais da Transparência e de Dados Abertos, não contêm informações detalhadas e identificáveis acerca da remuneração dos servidores. 6. A PMSP, recorrentemente, reajusta a remuneração de seus servidores em percentuais ínfimos (0,01%), que não guardam relação com os índices inflacionários. 7. Os Precatórios alcançaram R$ 21,8 bilhões, aumento de R$ 3,3 bilhões com novas inscrições, distribuídos em curto prazo, R$ 4,4 bilhões, e longo prazo, R$ 17,4 bilhões. 8. Prorrogado o prazo para quitação total da dívida de precatórios judiciais para 2029. FAVORÁVEL À APROVAÇÃO. DETERMINAÇÕES. Reiteradas as DETERMINAÇÕES de exercícios anteriores. Votação unânime.

P A R E C E R

Vistos, relatados e discutidos estes autos, relativos às Contas e ao Balanço Geral da Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP, exercício 2021.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, no exercício de sua mais alta atribuição, como órgão integrante do sistema de fiscalização financeira e orçamentária, conferida pelo artigo 71, inciso I, da Constituição Federal, combinado com o artigo 48, inciso I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e nos artigos 31, parágrafo único, inciso V, e 72, ambos do Regimento Interno desta Corte, **decide**, à unanimidade, pelos votos da Conselheira Substituta DANIELA CORDEIRO DE FARIAS – Relatora, com relatório e voto, MAURÍCIO FARIA – Revisor, EDUARDO TUMA e DOMINGOS DISSEI, todos com declarações de votos apresentadas, consubstanciado no Relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, peça 13, nas manifestações do Executivo que constam deste processo e dos processos a ele apensados, da Procuradoria da Fazenda Municipal, peças 62 a 68, da Secretaria Geral, peça 70, ante o cumprimento dos limites impostos pela Constituição Federal, Lei Orgânica do Município e Lei de Responsabilidade Fiscal, a ausência de impropriedades que possam comprometer a aprovação do Balanço em análise, a situação financeira favorável e o equilíbrio fiscal do Município, **emitir parecer favorável à aprovação das Contas do Executivo relativas ao exercício 2021**, ressalvados os atos não apreciados ou ainda pendentes de julgamento específico.

DECIDE, ainda, à unanimidade:

1) Acolher como determinações do exercício 2021 as seguintes propostas formalizadas no item 5 do Relatório Anual de Fiscalização, mantendo-se a referência numérica consignada pela Auditoria: 5.3.12, 5.3.13, 5.3.26, 5.3.27, 5.3.28, 5.4.1 e 5.4.13 e, parcialmente, a 5.2.18, atribuindo-lhe a seguinte redação, tendo em vista as notícias trazidas na manifestação da PFM da existência do Acordo de Cooperação 35/2020, firmado com a União:

> 5.2.18 - *"Firmar convênio para troca de bases de dados com o Estado de São Paulo, visando a reduzir e eliminar os acúmulos indevidos de cargos públicos. (Subitem 2.4.1.4) (CGM)".*

2) Acolher as infringências identificadas, no mesmo item do RAF, como 5.2.1 a 5.2.3, 5.2.6, 5.2.9 a 5.2.14, 5.2.24, 5.2.26, 5.2.27, 5.2.29, 5.2.30, 5.2.33, 5.3.1 a 5.3.11, 5.3.14 a 5.3.18, 5.3.20, 5.3.29 a 5.3.35, 5.3.37 a 5.3.39, 5.4.5, 5.4.10 a 5.4.12, reconhecendo, contudo, os esforços da Administração no tratamento que vem sendo dado a essas questões.

3) Acolher as propostas de determinações e infringências identificadas como 5.2.7, 5.2.23 e 5.3.41, atribuindo-lhes a seguinte redação:

> 5.2.7 - "*A LDO não dispôs sobre a transferência de recursos a entidades públicas";*
>
> *5.2.23 - "Aprimorar o portal da transparência, acrescendo aos dados já disponíveis outras informações que compõem a remuneração do servidor*, como total de descontos e remuneração líquida*, e a identificação daqueles cedidos a outros órgãos, observadas as restrições trazidas pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei Federal 13.709/2018";*
>
> 5.3.41 - *"Não há controles tempestivos sobre as arrecadações do FMID, e que permitam aferir o destino dos valores desvinculados do FUMCAD. (subitem 3.9.2.2) (SF) (SMDHC)";*

4) Acolher os esclarecimentos apresentados na manifestação da PFM que afastam a afronta aos respectivos dispositivos indicados, transformando em **oportunidade de melhoria** a seguinte infringência apontada:

> *5.2.8 – "Não há justificativas ou memórias de cálculo que embasem, na LOA, a previsão da receita de alienação de bens e da despesa intraorçamentária"* – Em que pese a apresentação das informações relacionadas à composição dos valores, a Administração poderá incluí-las formalmente, a fim de promover a transparência da composição do dado.

5) Deixar de acolher as propostas de determinações e infringências identificadas a seguir, a partir da apreciação dos esclarecimentos apresentados pela PFM, trazidos pelas Pastas responsáveis:

Gestão Fiscal:

> 5.2.4 – "*O valor previsto na LDO 2021 para a Reserva de Contingência, de R$ 1 milhão, mostra-se insignificante frente ao total de passivos contingentes, de R$ 14,1 bilhões, constante do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências".*
>
> 5.2.5 – "*A LDO deve se referir ao exercício financeiro imediatamente posterior, não se constituindo no meio legal apropriado para modificação de diretrizes relacionadas ao ano em curso."*
>
> 5.2.15 – "*A fixação e a revisão das metas fiscais revelam a ausência de consistência das projeções fiscais*."

Gestão de Pessoal:

> 5.2.16 – "*Extinguir imediatamente os cargos em comissão vagos que não cumprem os parâmetros constitucionais de legitimidade, burlando a regra constitucional do concurso público";*
>
> 5.2.17 – "*Apresentar plano de ação, com fixação de prazos e metas, para a substituição*

gradativa dos servidores ocupantes de cargos comissionados ilegítimos";

5.2.19 – "*Apresentar proposta de revisão e a reforma de todo o ordenamento municipal que trate da criação de cargos em comissão na estrutura da PMSP, cuja iniciativa cabe ao Poder Executivo municipal, para que a legislação cumpra, estritamente, os parâmetros constitucionais de legitimidade e seja dotada do necessário detalhamento, com descrição clara e objetiva das atribuições dos cargos de direção, chefia e assessoramento, sua alocação na estrutura organizacional do Município, além de necessidade de estabelecer quantitativos máximos ou índices de proporcionalidade adequados à criação e ocupação desses cargos*";

5.2.34 – "*Diminuição de 0,62% na ocupação de cargos em comissão na PMSP no ano de 2021, evidenciando a falta de implementação das medidas de racionalização administrativa*";

5.2.36 – "*Constatação de cargos em comissão ilegítimos, que burlam a regra constitucional da exigência de concurso público para investidura em cargo público*";

5.2.37 – "*Constatação de cargos providos em comissão que desempenham atividades técnicas, contínuas, administrativas e rotineiras, inseridas no planejamento, controle, prestação de serviço público e exercício de poder de polícia, competências típicas de carreiras efetivas, atestando a ocorrência de desvio de finalidade na nomeação desses servidores*";

5.2.38 – *"A constante alteração do quadro de pessoal verificada na PMSP mediante investidura de servidores com vínculo instável e sazonal em cargos em comissão que exercem atribuições típicas de servidores efetivos, acarreta a perda de conhecimento técnico essencial ao cumprimento de atividades, em afronta aos princípios da eficiência da Administração Pública e da continuidade do serviço público*";

5.2.39 – "*São inconstitucionais e ilegais as nomeações e o exercício de todos os cargos comissionados averiguados na amostra, uma vez que o Anexo I da LM 17.068/19 não descreve suas atribuições de forma clara e objetiva e que não existem decretos municipais que as definam*";

5.2.40 – "*Há irregularidade na criação e ocupação dos cargos em comissão sem fixação de quantitativos máximos ou regras de proporcionalidade pela legislação municipal, permitindo a existência de unidades na PMSP em que o número de servidores comissionados ultrapasse o número de servidores efetivos, em afronta aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade*";

5.2.35 – "*Houve aumento nominal de 15,49% das despesas com folha de pagamento de cargos comissionados no exercício de 2021*";

5.2.20 – "*Apresentar plano de ação para a realização de concursos públicos na SME, em cumprimento ao princípio da eficiência elencado no art. 37, "caput", da CF/88, de modo a evitar a solução temporária com a celebração de contratos temporários e buscar soluções definitivas à falta de professores*";

5.2.21 – "*Que os programas de residência em gestão pública e jurídica, regulamentados pelas Portarias Seges 14/22 e PGM 131/21, se adequem à LF 11.788/08, em especial: a) limitando a carga horária dos participantes em, no máximo 30 horas; b) exigindo a regular inscrição em curso de pós-graduação para participação; e c) limitando a duração do estágio por, no máximo, 2 anos*";

5.2.22 – "*Apresentar plano de ação para reavaliação da situação de cada servidor cedido a outro órgão, avaliando a justificativa, o interesse público, e o prazo de cessão, destacadamente os 3 casos identificados com prazo superior a 15 anos*";

5.2.25 – *"Cessão de servidores por períodos longos e sem interrupção, descaracterizando a excepcionalidade e temporalidade deste regime, especialmente, casos de servidores cedidos há mais de 10 anos*";

5.2.31 – *"Falhas no recolhimento do INSS descontado dos servidores, bem como da parte patronal*";

5.2.32 – "Distribuição regular e constante de horas suplementares a servidores, retirando-se o caráter eventual deste recurso, bem como fragilidades nos controles de pagamento destas parcelas";

5.2.41 – "Não foram observados os procedimentos de admissão para as contratações por tempo determinado de pessoal na SME em 2021";

Demonstrações Financeiras:

5.3.21 – "*Regularizar a divergência entre a dívida total de precatórios (regime especial) informada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a registrada pelo Município",* e 5.3.22 – *"O saldo contábil de R$ 21,9 bilhões referente à dívida total com precatórios da PMSP está superavaliado em R$ 1,0 bilhão quando comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP";*

5.3.23 – "*A PMSP não está reconhecendo as provisões judiciais nem a alteração para obrigação a pagar com precatórios no momento do trânsito em julgado das sentenças"*;

5.3.24 – "*O montante de R$ 22,4 milhões, referente à atualização monetária do mês de julho das novas inscrições de precatórios, não foi contabilizado"*;

5.3.25 – "*O saldo da conta judicial relativo aos precatórios com acordos diretos mantém-se elevado (R$ 1,5 bilhão) e já deveria ter sido utilizado para o pagamento dos acordos já firmados*";

5.3.36 – "*Adequar o SOF para permitir a execução orçamentária desde a abertura do exercício financeiro, evitando a emissão retroativa de empenhos*" e 5.3.40 – "*Foram empenhados R$ 22,2 bilhões no período de cobertura do decreto editado pelo Executivo Municipal, autorizando que despesas empenhadas após a realização retroajam à data em que a despesa foi realizada. A causa da emissão do dispositivo infralegal é a sistemática indevida do SOF, problema recorrente ao longo dos exercícios, que não permite o empenhamento da despesa a partir da abertura do exercício financeiro*";

5.4.3 – "*Contabilizar, para fins de cumprimento do limite mínimo de 25% estabelecido pelo art. 212 da CF, os valores de compensação tarifária referentes apenas aos alunos do Ensino Fundamental da esfera municipal*";

5.4.4 – *"A PMSP incluiu despesa considerada inconstitucional (Adin 2274914-56.2019.8.26.0000 – TJSP) em seu enquadramento como de educação (Programa Bolsa Primeira Infância)*".

6) Reiterar a determinação 5.2.28 do exercício 2020, abaixo reproduzida, com **encaminhamento de ofício** à Procuradoria Geral do Município – PGM para aprofundamento dos estudos relacionados à eventual exclusão da Gratificação de Função Federativa – GFF da apuração do limite remuneratório, com posterior apresentação dos resultados a este Tribunal (considerando que restaram evidenciadas divergências de natureza técnica entre o jurisdicionado e os técnicos de SFC, bem como a ausência de notícias sobre declaração de inconstitucionalidade dos normativos da Prefeitura a respeito do tema, especialmente a Lei 17.224/2019, Decreto 59.270/2020 e Portaria SF 08/2022).

> *5.2.28 – "Ilegalidade no tratamento despendido à Gratificação de Função Federativa pelo art. 4º do DM 59.270/20, causando um impacto estimado na folha de pagamento da ordem de R$ 25,4 milhões em 2021, além da inobservância ao princípio da hierarquia das normas e fragilidade na aplicação dos atos administrativos".*

7) Declarar prejudicadas as determinações de exercícios anteriores identificadas como 362, 444, 563, 564, 575 e 609, reconhecidas por SFC, e 449, tendo em vista que a PGM demonstrou inconciliável o encontro de contas, nos termos dos argumentos apresentados no Sistema Diálogo e nos apontamentos deste exercício identificados como 5.3.21 e 5.3.22, trazidos pela PFM à peça 68**.**

8) Declarar atendidas as determinações de exercícios anteriores identificadas como 251 e 500, reconhecidas por SFC, e 304, esta última no âmbito da Secretaria Municipal da Educação, eis que apresentou os relatórios de sua competência, restando pendente as ações de responsabilidade de SF.

9) Reiterar as demais determinações de exercícios anteriores, à exceção das consideradas atendidas ou prejudicadas.

DECIDE, à unanimidade, determinar à **Subsecretaria de Fiscalização e Controle** que:

a) destaque, desta análise, para o seu aprofundamento em autos apartados, os apontamentos trazidos acerca da apuração do limite mínimo estabelecido pelo artigo 212 da Carta Magna, identificados como 5.4.2, 5.4.6, 5.4.7, 5.4.8 e 5.4.9., com a proposta do Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor de que as considerações de mérito da Relatora a esse respeito (páginas 307 a 311 deste) sejam contempladas no tratamento em autos à parte;

b) proceda à análise e monitoramento das renúncias de receitas enquanto risco fiscal, com vistas ao seu tratamento na análise das Contas do Executivo de 2022, consoante proposta do Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor;

c) realize auditoria transversal, levando em conta o acúmulo de valores em caixa da PMSP (sejam recursos vinculados ou não), com vistas à necessidade de adoção de ações de planejamento e elaboração de projetos pela Prefeitura para destinação desses recursos nas operações específicas a que se destinam, evitando a sua permanência em instituições financeiras, conforme proposta do Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

DECIDE, à unanimidade, determinar o envio de cópia do relatório e voto da Conselheira Relatora Substituta e do Parecer decorrente aos Excelentíssimos Senhores Prefeito do Município de São Paulo e Presidente da Câmara Municipal, ao Secretário da Fazenda e ao Controlador Geral, ambos do Município de São Paulo.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de junho de 2022.

JOÃO ANTONIO – Conselheiro Presidente;
DANIELA CORDEIRO DE FARIAS – Conselheira Substituta Relatora;
MAURÍCIO FARIA – Conselheiro Revisor;
EDUARDO TUMA – Conselheiro;
DOMINGOS DISSEI – Conselheiro.

CSM/lsr

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA DANIELA CORDEIRO DE FARIAS – RELATORA

Processo:	**TC/005856/2022**
Interessada:	Prefeitura do Município de São Paulo
Objeto:	Balanço Geral da PMSP do exercício de 2021 – Contas 2021
Responsável:	Bruno Covas – Prefeito (de 01.01 a a 03.05.21) Ricardo Nunes – Prefeito (de 04.05 a a 31.12.21)

RELATÓRIO

ASPECTOS DA GESTÃO

Gestão Orçamentária (Item 2.1 do RAF)

No orçamento consolidado do Município foram previstas para o ano de 2021 receitas e fixadas despesas da ordem de R$ 68,0 bilhões.

2.1.1. Programa de Metas 2021-2024

O Programa de Metas (PdM) foi instituído no Município de São Paulo pela Emenda nº 30/08 à Lei Orgânica do Município[1] (LOMSP), com o objetivo organizar de forma clara e transparente as ações prioritárias da PMSP durante o período de 4 (quatro) anos de mandato.

A equipe de Auditoria analisou o desenvolvimento do

[1] 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. (Incluído pela Emenda nº 30/08).

Programa de Metas 2021-2024 e constatou que houve divulgação em meio eletrônico através dos canais oficiais da PMSP, pela mídia impressa e radiofônica, todavia não foi apresentada a divulgação em mídia televisiva, não cumprindo integralmente o § 1º do art. 69-A da LOMSP[2].

O referido dispositivo estabelece, ainda, que o Programa de Metas deve observar os objetivos, as diretrizes, ações estratégicas e as demais normas do Plano Diretor Estratégico. Nesse ponto a equipe de Auditoria apontou que não foram identificadas nas metas a abordagem do inciso XII do artigo 6º da Lei Municipal 16.050/14[3], que trata da revisão e simplificação da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e das normas edilícias.

De acordo com informações fornecidas pela Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias (SGM/SEPEP), não havia sido divulgado, até o momento da Auditoria, um manual para orientar as Secretarias Municipais na elaboração das metas, o que pode ter sido uma das causas para o estabelecimento de metas genéricas, sem a quantificação orçamentária adequada e sem o cronograma de entregas detalhado, segundo a equipe de Auditoria.

Quanto aos aspectos orçamentários das metas e dos objetivos do Programa de Metas 2021-2024, cabe à SF/SUPOM[4] subsidiar a SGM/SEPEP, na avaliação de seus custos, na forma definida pelo artigo 3º da Portaria Conjunta SF/SGM-3/21[5].

---

[2] § 1º O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente seguinte ao do término do prazo a que se refere o "caput" deste artigo. (Incluído pela Emenda nº 30/2008).

[3] Art. 6º A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orientam pelas seguintes diretrizes: [...] XII - revisão e simplificação da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e das normas edilícias, com vistas a aproximar a legislação da realidade urbana, assim como facilitar sua compreensão pela população;

[4] Secretaria de Planejamento e Orçamento Municipal

[5] Art. 3º Compete à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal - SF/SUPOM, da Secretaria Municipal da Fazenda
I - subsidiar a SGM/SEPEP quanto aos aspectos orçamentários de metas e objetivos do Programa de Metas 2021-2024;
II - fornecer informações quanto à previsão de receitas e fixação de despesas, observados os riscos fiscais e as metas fiscais identificados parao período, conforme o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022;
III - consolidar informações, dados e projeções de receitas e despesas encaminhadas por órgãos e entidades da Administração Municipal para a elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2022-2025;
IV - elaborar o texto inicial do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2022-2025, a partir das indicações de diretrizes,

A equipe de Auditoria aponta que no PDM 2021-2024 não constaram a indicação da dotação orçamentária por meta e sua respectiva fonte de recursos para fazer valer as entregas físicas previstas nas formas indicadas, acrescendo que a ausência dos elementos indica ponto de risco para a não implementação das metas considerando que os custos de cada uma delas não estão devidamente mensurados.

2.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2021

O Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2021, PL 252/2020, foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo em 15.04.20[6], atendendo ao disposto no inciso I do § 6º do artigo 138 da Lei Orgânica do Município[7], e transformado na Lei Municipal nº 17.469/2020, conforme publicação em 16.09.20.

A análise do projeto da LDO 2021 realizada pela equipe de Auditoria elencou diversos apontamentos que foram mantidos com a publicação da referida Lei, tratados a seguir.

2.1.2.1. Contingências

O valor previsto na dotação de reserva de contingência, R$ 1 milhão[8], mostra-se ínfimo frente ao total de passivos contingentes, de R$ 14,1 bilhões[9], constante do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências, em infringência ao artigo 5º[10], inciso

---

objetivos e metas pela SGM/SEPEP e das demais informações coletadas, inclusive as contribuições da população por meio de consultas, audiências públicas ou outras formas de participação popular; consolidar metodologia de monitoramento da execução orçamentária das receitas e despesas atreladas ao Programa de Metas 2021-2024 e do Plano Plurianual 2022-2025, observando princípios de abertura de dados e transparência ativa;

V consolidar o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2022-2025

[6] Projeto de Lei nº 252/2020 do Executivo. - DOCSP em 16.04.20

[7] LOM, art. 138, § 6º, inciso I – "Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviadas pelo Prefeito à Câmara Municipal, nos termos da lei, e nos seguintes prazos: I - diretrizes orçamentárias: 15 de abril; [...]".

[8] Anexo da LDO, pág. 42

[9] Anexo da LDO, pág. 33.

[10] Art 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...]III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: [...] b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

III, alínea 'b' da LRF e ao artigo 14 da LDO, que prevê percentual de até 0,4% (quatro décimos por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício de 2021, que corresponderia a R$ 251,2 milhões.

2.1.2.2. Metas Fiscais

A meta de resultado primário para 2021 foi revisada para R$ 2,6 bilhões negativos pela Lei Municipal nº 17.595/21 (LDO para o exercício de 2022), contudo, a equipe de Auditoria aponta que tal instrumento não é o meio legal apropriado para modificação de diretrizes relacionadas ao ano em curso, tendo em vista o disposto no art. 165, § 2º, da CF/88[11].

A equipe de Auditoria verificou a necessidade de esclarecimentos acerca das previsões dos itens a seguir, em infringência ao MDF 11ª edição:

- Na memória de cálculo dos resultados fiscais, a "Receita Não Primária" foi divulgada sem o detalhamento da sua composição, constando apenas o valor total (R$ 6,8 bilhões), dificultando a análise da consistência do cálculo, em infringência ao subitem 02.01.03.03 do MDF 11ª edição;

- Não foram devidamente justificadas as previsões das Despesas com Investimentos e com Pessoal e Encargos. Note-se que as previsões de despesas sem a justificativa adequada afetam o cálculo das metas de resultado primário e nominal, em infringência ao subitem 02.01.03.01 do MDF 11ª edição;

- Não houve a devida justificativa nem a composição detalhada das projeções em relação à Dívida Consolidada Bruta, Disponibilidades de Caixa e Dívida Consolidada Líquida, em infringência ao subitem 04.02.05.01 do MDF 11ª edição.

Ratificou, também, a falta de consistência das projeções fiscais na fixação e na revisão das metas fiscais, subitens 2.3.3 e 2.3.4, daí decorrendo que os resultados fiscais (primário e

[11] § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

nominal) apresentados pela PMSP em 2021 superaram as respectivas metas de forma expressiva.

2.1.2.3. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

Em relação à previsão de novas despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), o demonstrativo apenas informa o valor de R$ 1,1 bilhão, não apresentando discriminação sobre quais seriam essas despesas, infringindo o disposto no subitem 02.08.01 do MDF 10ª edição

2.1.2.4. Transferências de recursos a entidades públicas e privadas

A LDO 2021 não dispôs sobre transferências às entidades públicas, em infringência ao disposto na alínea "f", inciso I do artigo 4º da LRF[12].

2.1.3. Lei Orçamentária Anual (LOA) 2021

O Projeto da Lei Orçamentária (PLOA) para o exercício de 2021 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo em 30.09.20[13] e publicado no DOCSP em 01.10.20[14]. Após aprovação pela CMSP, a LOA (Lei Municipal nº 17.544/20) foi promulgada pelo Prefeito em 30.12.20.

A análise do projeto da LOA 2021, elaborada pela equipe de Auditoria, elencou vários apontamentos que foram mantidos com a publicação da referida LOA e serão tratados a seguir.

2.1.3.1. Fontes de recursos

A estrutura de fontes prevista na LOA não possibilita o adequado controle das diversas vinculações de recursos existentes por não contemplar códigos específicos para seu

---

[12] Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre: [...] f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

[13] Ofício A.T.L. nº 033834905

[14] Projeto de Lei nº 643//2020 do Executivo.

controle, o que prejudica a transparência da gestão financeira da PMSP e a rastreabilidade da utilização dos recursos, em especial para fins de análise do cumprimento do parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal[15].

Os códigos de fontes de recursos utilizados pela PMSP são tratados em detalhe no subitem **2.2.2**.

2.1.3.2. Metodologia de Projeção de Receitas e Despesas

Houve falta de justificativas ou memórias de cálculo que embasem, na LOA, a previsão da receita de alienação de bens[16] e da despesa intraorçamentária[17].

2.1.3.3. Compatibilidade entre PPA e LOA

Há ações, no montante de R$ 4,6 bilhões, que constam da LOA 2021 mas que não constam do PPA 2018-2021, sem especificação se tais despesas se referiam a investimentos com duração inferior a um exercício financeiro, o que dificulta a verificação do cumprimento do disposto no § 5º, artigo 5º da LRF[18].

2.1.3.4. Exclusões para Abertura de Créditos Adicionais

A amplitude das exclusões especificadas nos artigos 9º e 10 da LOA retira, na prática, a efetividade do limite para abertura de créditos adicionais.

A LOA 2021, em seu artigo 8º, autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais até o limite de 10% da despesa fixada consolidada. A Auditoria observou, que as

---

[15] Art. 8º **(...)** Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

[16] Subitem 02.01.03.03 do MDF 11ª edição

[17] Subitem 02.01.03.01 do MDF 11ª Edição

[18] Art.5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...] § 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1o do art. 167 da Constituição.

exclusões envolvem, além das despesas com pessoal, as funções mais representativas do Município: Educação, Saúde e Transporte.

2.1.3.5. Demonstrativo de Compensação às Renúncias de Receita

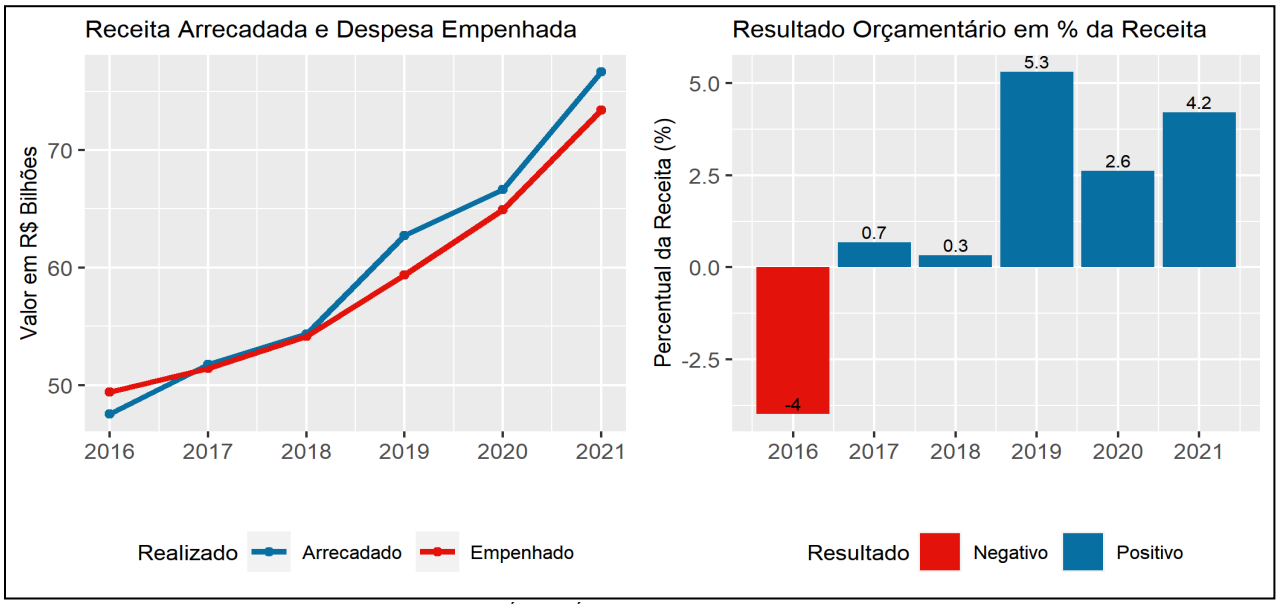
O Demonstrativo referente às renúncias de receitas, constante da LOA 2021, não apresenta a informação referente às "Compensações", onde deveriam constar as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista, infringindo o art. 5º, inciso II, da LRF[19].

2.1.4. Resultado da execução orçamentária

O resultado orçamentário representa o confronto entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas.

Desde 2017 o resultado orçamentário vem sendo positivo e a partir de 2019 foram obtidos superávits relevantes. Em 2021, foram arrecadados R$ 76,6 bilhões e empenhados R$ 73,4 bilhões, gerando um saldo de R$ 3,2 bilhões, que representa 4,2% da receita arrecadada no ano.

Gráfico 1 - Evolução do Resultado Orçamentário (valores nominais, sem correção monetária) Em R$ bilhões



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

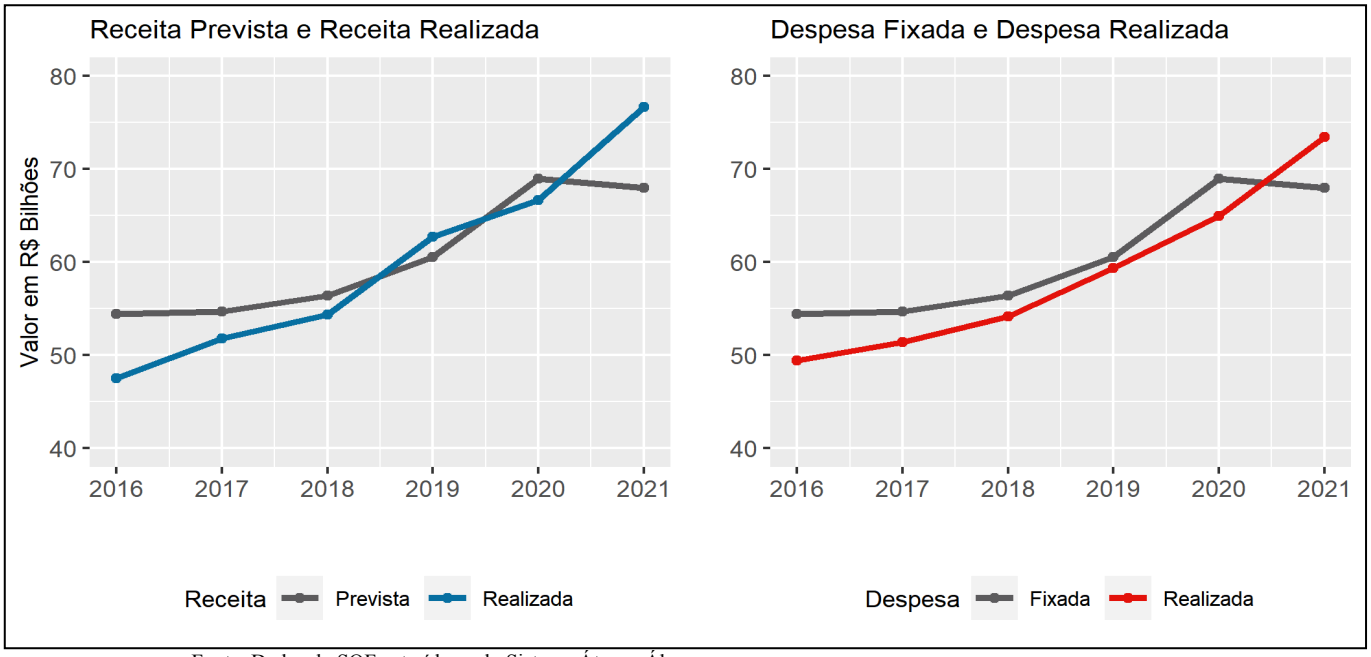
[19] Art.5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: (...) II-será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita.

O gráfico mostra que o resultado orçamentário de 2021, em relação à receita, recuperou os impactos da pandemia ocorridos em 2020, aproximando-se do patamar pré-pandemia obtido em 2019.

As receitas previstas no orçamento de 2021 apresentaram redução de 1% em relação à previsão orçamentária de 2020. No entanto, a arrecadação em 2021 cresceu 15% sobre a do ano anterior, o que proporcionou um excesso de arrecadação de R$ 8,7 bilhões.

Essa arrecadação adicional permitiu que o Município de São Paulo aumentasse seus empenhos em 13% em relação a 2020, gerando uma despesa de R$ 5,5 bilhões acima da despesa que havia sido fixada originalmente no orçamento.

Gráfico 2 - Evolução da Receita Prevista e da Despesa Fixada no Orçamento Em R$ bilhões



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

A variação na receita é explicada pelo aumento de R$ 8,3 bilhões (24% de crescimento) na arrecadação de impostos entre 2020 e 2021, com destaque para o Imposto sobre Serviços (ISS), que será analisado detalhadamente em tópico específico.

No caso da despesa, o crescimento dos empenhos decorreu majoritariamente do aumento na contratação de serviços de terceiros em R$ 5,1 bilhões (23% de acréscimo em relação a 2020) e do aumento de R$ 2,0 bilhões nos empenhos da dívida do Município com a União (somando principal e juros, aumento de 108% sobre o valor de 2020).

Nesse ponto, a equipe de Auditoria destacou que, ao analisar a amortização do principal da dívida, observou que o grande aumento do valor empenhado em 2021 partiu de uma base bem menor em 2020.

Os valores da dívida de 2020 haviam sido menores devido à legislação federal de combate ao Covid-19[20], sendo retomados em 2021.

Assim, a equipe ponderou que a comparação mais adequada deve ser realizada com o exercício de 2019 e, a partir dessa referência, é possível afirmar que o valor empenhado nominal (isto é, sem a correção da inflação) para o total da dívida (amortização e juros), em 2021, subiu R$ 532 milhões em relação a 2019, o que, após descontar os efeitos da inflação acumulada do período, implica uma variação real próxima de zero.

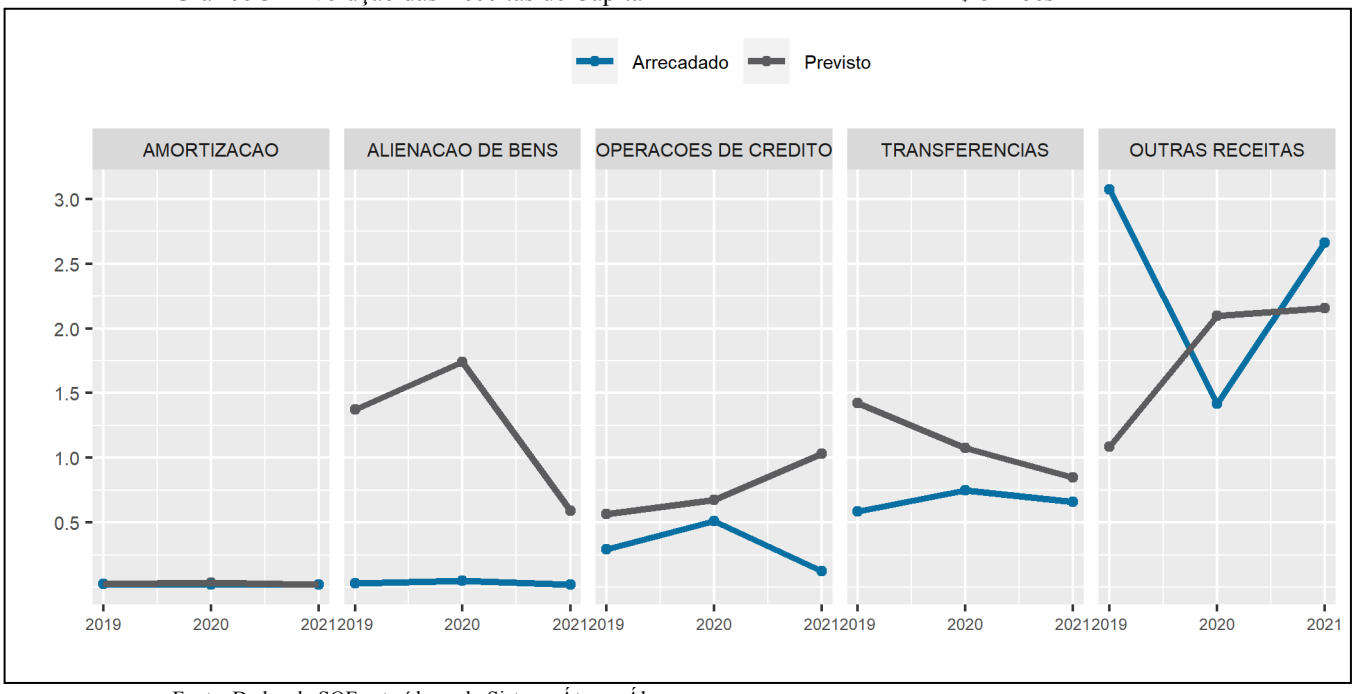
Com relação ao grupo "Investimentos", a variação será analisada com detalhes em subitem próprio sobre essa despesa.

Por fim, com relação às Receitas de Capital, pode-se destacar a variação nos valores arrecadados do grupo "Outras Receitas de Capital.

---

[20] Lei Complementar Federal nº 173/20, "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.

Gráfico 3 - Evolução das Receitas de Capital Em R$ bilhões



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

A queda na arrecadação de "Outras Receitas de Capital" em 2020 e a subsequente retomada em 2021 pode ser explicada principalmente pela redução na arrecadação da Operação Faria Lima (entre 2019 e 2020) e aumento nos valores de depósitos judiciais e outorga onerosa do Plano Diretor (entre 2020 e 2021).

Quadro 01 - Evolução das principais contas de receita "Outras Receitas de Capital" Em R$ milhões

Conta Receita	2019	2020	2021
Depósito Judicial - LEI COMPLEMENTAR 151/15 - BB	668	694	1.499
Outorga Onerosa - Plano Diretor - Direito de Construir - FUNDURB	741	543	881
Operação Urbana Faria Lima	1.588	49	183
Outras	76	131	99
Total	**3.074**	**1.417**	**2.662**

Fonte: Dados do SOF extraídos pelo Sistema Átomo-Ábaco. Contas de receita: 29900011011100000001101000 - Outorga Onerosa - Plano Diretor - Direito de Construir – FUNDURB. 29980111020000000001101000 - Operação Urbana Faria Lima. 29900011014300000001101000 - Depósito Judicial - LEI COMPLEMENTAR 151/15 – BB deduzida da conta 29900011014300000001109001 - Deduções Depósito Judicial - Lei Complementar 151/15 – BB.

2.2. Gestão Financeira

A análise da gestão financeira do exercício de 2021 considerou a movimentação das disponibilidades, com foco especial nos determinantes da evolução dos recursos livres da

PMSP.

2.2.1. Evolução das Disponibilidades Globais

O quadro a seguir apresenta as variações nominais (sem correção monetária) das disponibilidades de caixa da PMSP e do Consolidado do Município.

Quadro 02 - Evolução da Disponibilidade de Caixa do Município Em R$ mil

Entidade	31.12.20	31.12.21	Δ	Δ (%)
PMSP	17.345.400	23.967.878	6.622.477	38,2
Recursos em Caixa Livres	9.168.266	13.058.584	3.890.318	42,4
Recursos em Caixa Vinculados	8.177.134	10.909.294	2.732.159	33,4
Demais Entidades (incluindo Poder Legislativo)	819.875	779.404	(40.471)	-4,9
Caixa e Equivalentes de Caixa	**18.165.275**	**24.747.282**	**6.582.007**	**36,2**

Fonte: Balancete Analítico - Janeiro a Dezembro / 2021 - CONSOLIDADO GERAL, Balancete Analítico - Janeiro a Dezembro / 2021 - PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Balancete Analítico – Dezembro – CONSOLIDADO GERAL 2020.

O disponível total (conta Caixa e Equivalentes de Caixa) da PMSP teve um aumento de 38,2% entre 2020 e 2021 devido principalmente ao bom desempenho da arrecadação de impostos. Cabe destacar que a variável mais importante para avaliar a capacidade financeira do Município é o total de recursos livres, que são as disponibilidades de livre aplicação utilizadas para suportar as despesas cotidianas da PMSP.

Os recursos livres estão associados, principalmente, à fonte "tesouro municipal" (código 00), enquanto que os recursos vinculados se relacionam a diversas outras fontes.

2.2.2. Fontes de Recursos

A Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23.02.21, e as Portarias STN nº 710/21 e 925/21 estabeleceram a estrutura padronizada para a classificação por fontes, a serem observadas pelos Municípios (fontes 500 a 999), a partir do exercício de 2023. A PMSP constituiu um grupo de estudos para tratar do assunto, porém, a nova tabela de fontes ainda não foi finalizada.

Em 2021 não foram criadas novas fontes de recursos, valendo-se das descritas no Quadro 03:

Quadro 03 - Fontes de recursos utilizadas na Prefeitura

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 173/20, Art5º, I

Fonte: SOF - Módulo planejamento orçamentário> Cadastro> fonte de recursos.

Ficou constatado que a atual composição das fontes de recursos utilizada pela Prefeitura carece de detalhamentos, prejudicando o controle efetivo das vinculações de recursos e impossibilitando a verificação do atendimento ao parágrafo único do artigo 8º da LRF, pois não dispõe de código específico para cada um dos tipos de vinculação existentes.

2.2.2.1. Controle de fontes: contas Disponibilidades por Destinação de Recursos (DDR) do Balancete x controles extracontábeis de SUTEM/DEFIN[21]

A equipe de Auditoria confrontou o controle de fontes realizado por meio das contas de Disponibilidades por Destinação de Recursos (DDR) com os controles financeiros realizados por SUTEM/DEFIN e verificou divergência de R$ 5,9 bilhões em relação aos valores que compõem as Fontes, conforme demonstrado no Quadro 04.

Quadro 04 - Comparação Balancete e Controle Extracontábil por Fonte de Recursos Em R$ mil

[21] Secretaria do Tesouro Municipal (SUTEM) Departamento de Finanças (DEFIN)

Fonte		Valor das Contas ajustados por Defin	Contas DDR	Diferença
00	Tesouro Municipal	13.543.459	13.548.904	(5.445)
01	Operações de Crédito	232.593	231.756	838
02	Transferências Federais	1.654.466	1.349.279	305.187
03	Transferências Estaduais	392.597	428.813	(36.216)
04	Fundo Constitucional da Educação	965.211	963.221	1.990
05	Outras Fontes	412.469	460.599	(48.130)
08	Tesouro Municipal - Recursos Vinculado	6.327.469	5.616.644	710.826
10	Alienação de Bens/Ativos	67.584	67.584	-
11	Depósitos Judiciais	369.549	362.953	6.597
12	Recursos Extraorçamentários	2.479	6.660.345	(6.657.865)
21	Transf. Fed.: Custeio COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. De Saúde	-	191.692	(191.692)
22	Transf. Fed.: Invest.COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. De Saúde	-	10.918	(10.918)
24	Transferências Federais – LC 173/20, Art. 5º, I	-	2.867	(2.867)
Totais		**23.967.878**	**29.895.574**	**(5.927.696)**

Fonte: Posição de conta corrente por fonte em 31.12.21 - Elaborado pelo Defin/SUTEM e Balancete Contábil PMSP de Dezembro/21.

A equipe de Auditoria apontou que ajustes gerenciais (extracontábeis) realizados são inadequados com o objetivo de refletir a classificação dos montantes do disponível nas fontes de recursos apropriadas. Isso decorre da sistemática de arrecadação de recursos vinculados na conta movimento da Prefeitura sem a devida marcação por fontes, em infringência ao § 1º, XI do artigo 1º[22] do Decreto Federal nº 10.540, de 05.11.20.

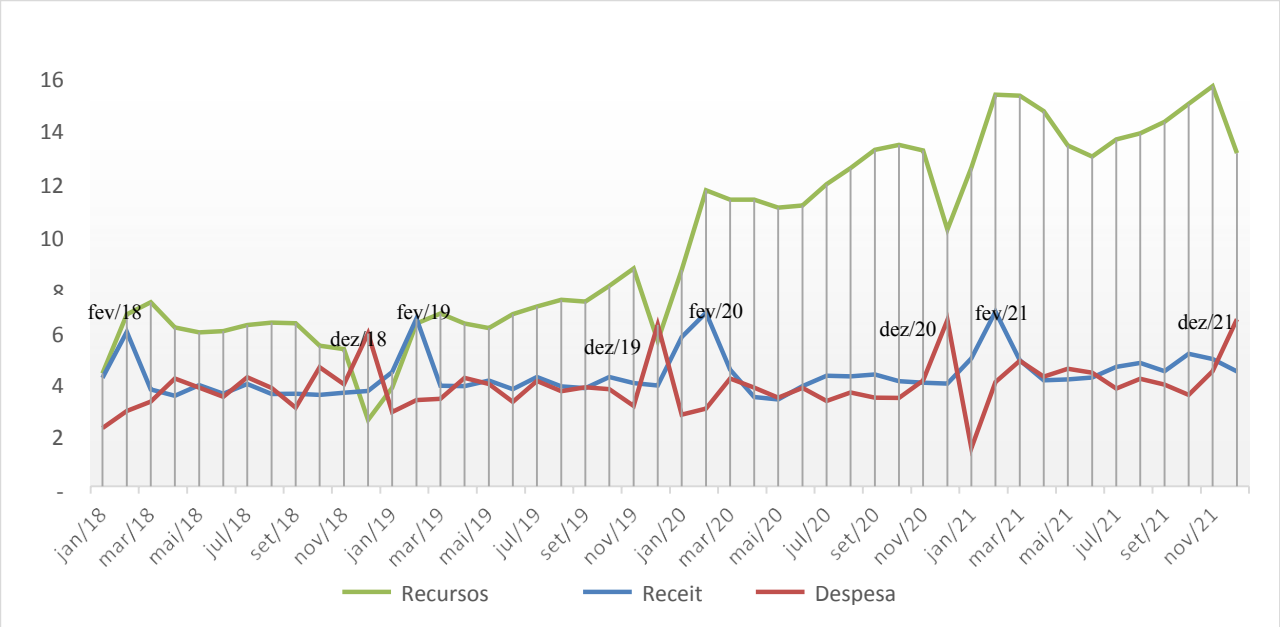
Apontou a necessidade de aprimorar o processo a fim de evitar possíveis falhas de alocação de recursos entre as fontes que impactam negativamente na fidedignidade das demonstrações contábeis e fiscais da Prefeitura e para ter respaldo documental contábil adequado.

[22] Art. 1º A transparência da gestão fiscal de todos os entes federativos em relação à adoção de Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - Siafic, será assegurada pela observância do padrão mínimo de qualidade estabelecido neste Decreto e do disposto no art. 48-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sem prejuízo de outras disposições previstas em lei ou em atos normativos aplicáveis.
§ 1º O Siafic corresponde à solução de tecnologia da informação mantida e gerenciada pelo Poder Executivo, incluídos os módulos complementares, as ferramentas e as informações dela derivados, utilizada por todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, incluídas as defensorias públicas de cada ente federativo, resguardada a autonomia, e tem a finalidade de registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial e controlar e permitir a evidenciação, no mínimo:
(...)
XI - da origem e da destinação dos recursos legalmente vinculados à finalidade específica;

2.2.3. Evolução dos Recursos Livres

O gráfico a seguir mostra a variação do caixa da Prefeitura conjuntamente com a evolução das receitas arrecadadas e despesas pagas, considerando apenas os recursos livres (fonte 00).

Gráfico 4 - Recursos Livres, Receita Arrecadada e Despesa Paga (Fonte 00) Em R$ bilhões



Fonte: Dados do SOF (Balancete Mensal), dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco e Papéis de Trabalho do eTCM nº 001290/2021 e eTCM nº 012076/2021. Preços corrigidos para dezembro/21 pelo índice FIPE Geral.

O resultado financeiro de um mês, saldo entre a receita arrecadada e a despesa paga, explica a variação nos saldos dos recursos livres. O gráfico mostra variações sazonais com um aumento dos recursos livres no início de cada exercício (fevereiro) e sua redução no final (dezembro).

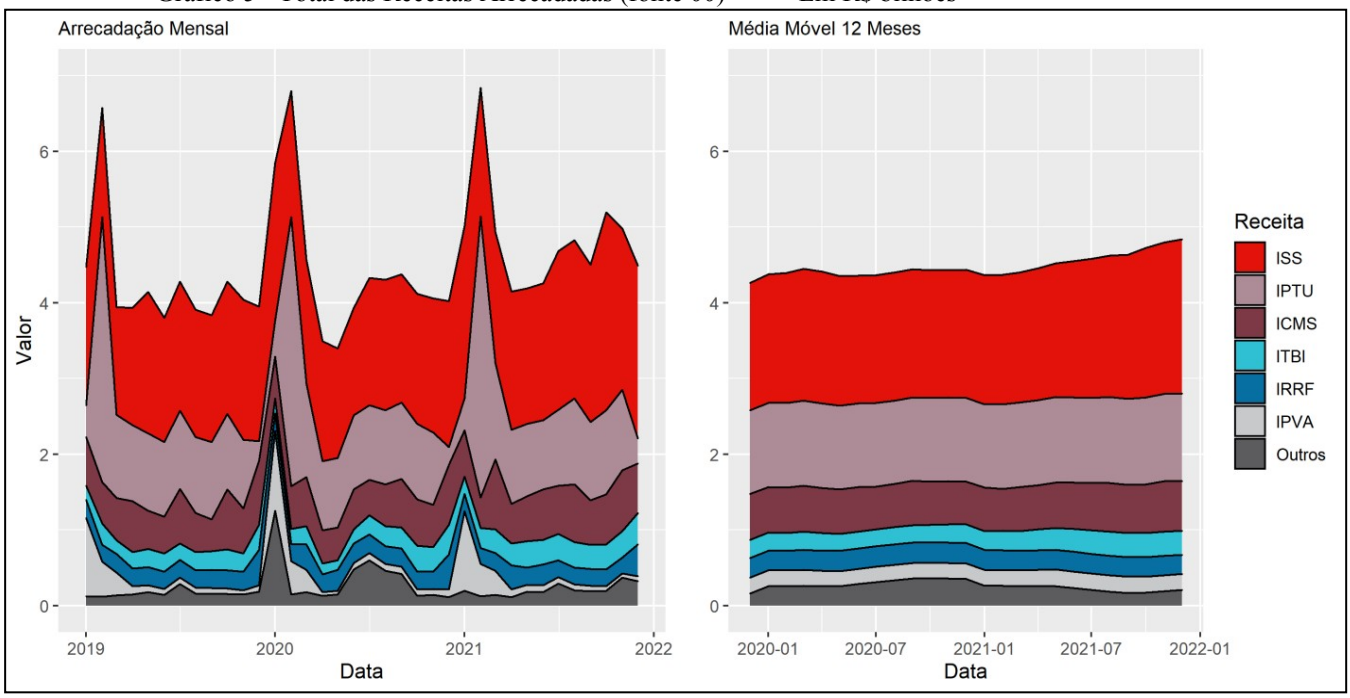
De modo geral, a equipe de Auditoria observa uma mudança de patamar com tendência de forte aumento dos recursos livres no "caixa" da PMSP no biênio 2020-2021.

2.2.4. Receitas Arrecadadas

As principais receitas arrecadadas pela PMSP decorrem dos seus tributos municipais (ISS, IPTU e ITBI), além da cota-parte do imposto sobre a circulação de bens e serviços (ICMS) do estado de São Paulo. O imposto mais importante é o sobre serviços (ISS),

que historicamente representa em torno de 40% do total. Desse modo, a arrecadação da Prefeitura, via de regra, depende do crescimento econômico da Cidade de São Paulo.

Gráfico 5 - Total das Receitas Arrecadadas (fonte 00) Em R$ bilhões



Fonte: Dados de receita extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos para dezembro/21 pelo índice FIPE Geral.

O gráfico mostra que os recursos arrecadados pelo Município de São Paulo têm um comportamento cíclico, com um pico no início de cada ano em decorrência do comportamento do IPTU e também, em menor medida, à cota-parte do IPVA à qual o Município tem direito. A média móvel de 12 meses permite visualizar a evolução das receitas atenuando o efeito da sazonalidade da arrecadação.

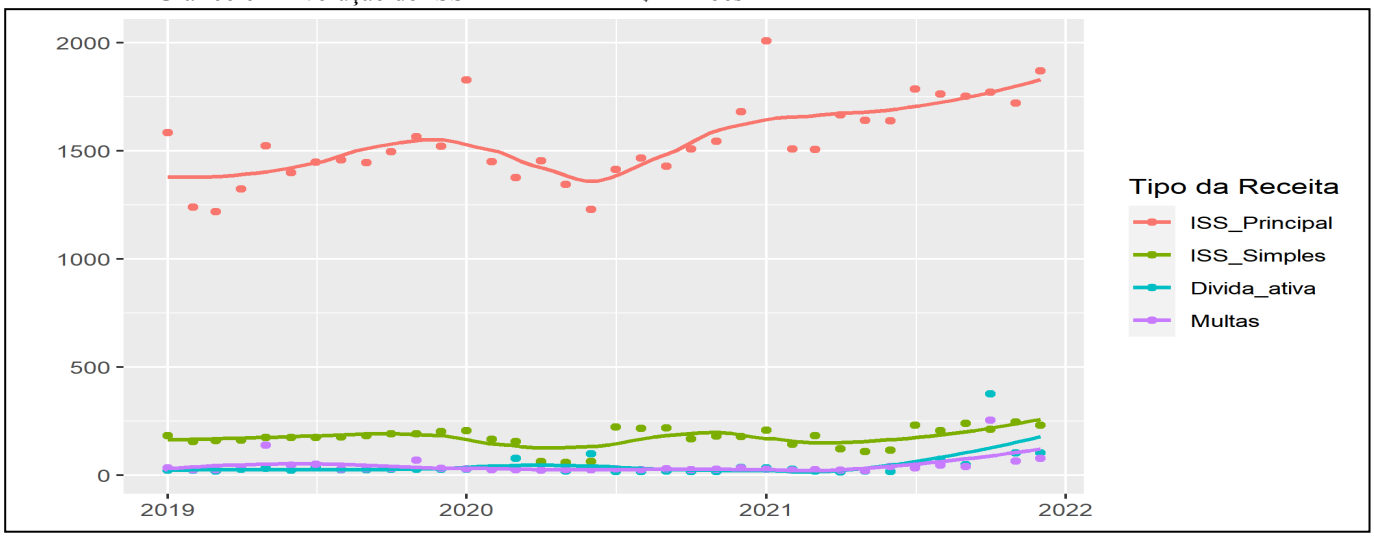
Entre 2019 e 2021, a média da arrecadação mensal da PMSP aumentou 13,5%, já descontada a inflação do período, atingindo o valor médio de R$ 4,8 bilhões por mês. O ISS explica 61% desse aumento; em segundo lugar, o ITBI responde por 14% da variação do período.

2.2.5. Evolução do ISS

O gráfico a seguir apresenta a arrecadação mensal do ISS por tipo de receita, corrigida para preços de dezembro/21, destacando a arrecadação de débitos antigos (dívida ativa) e

multas, além de segregar a arrecadação decorrente do regime Simples Nacional.

Gráfico 6 - Evolução do ISS Em R$ milhões



Fonte: Dados de receita extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos para dezembro/21 pelo índice FIPE Geral. Curva ajustada pelo método "loess" do pacote GGPLOT2, linguagem de programação R, interface Rstudio.

Segundo a Assessoria Econômica da Secretaria de Fazenda (ASECO), apesar da crise do coronavírus ter reduzido fortemente a arrecadação do ISS no segundo trimestre de 2020, a arrecadação se recuperou a partir do mês de julho, com valores crescentes no último trimestre do ano, chegando a um valor recorde em janeiro de 2021 e com taxas crescentes de expansão até dezembro de 2021.

A ASECO destacou, ainda, que os anos de 2020 e 2021 foram marcados pelo retorno do crescimento da arrecadação decorrente do setor de Construção Civil. Essa retomada ocorreu tanto por obras motivadas pelas restrições da pandemia quanto por lançamentos de novos empreendimentos.

A arrecadação sobre o setor de Serviços Digitais, em especial os serviços de vinculação de publicidade e a utilização das plataformas digitais como meios de propaganda, com destaque para os valores gastos com publicidade nos canais abertos de televisão, que não sofriam incidência de ISS, e foram transferidos para meios digitais na internet, com a obrigação de recolhimento do imposto sobre serviços.

Os serviços ligados à Tecnologia da Informação também

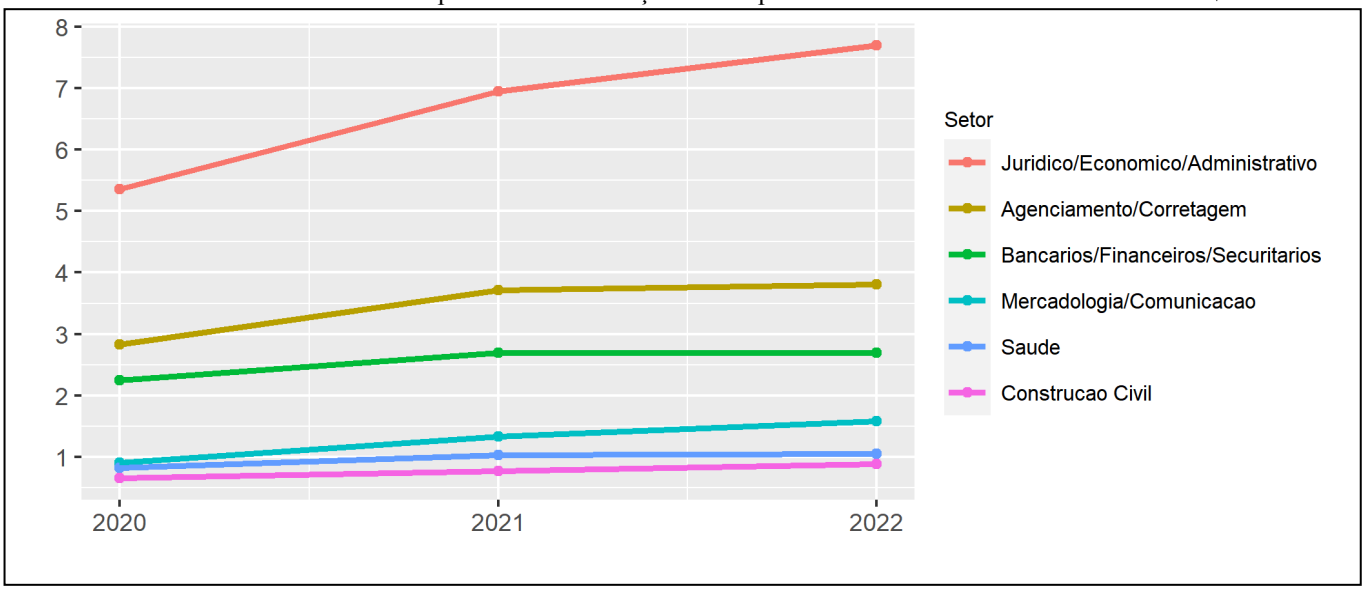
perceberam ganhos constantes e sólidos desde o início da pandemia. Nesse ponto, a utilização de meios digitais nas compras de bens e mercadorias, a expansão do *home office*, a utilização de armazenamento de dados em nuvens e o aumento de análises e processamentos de dados colaboraram com o avanço do setor.

Desse modo, a ASECO concluiu, que apesar de a expectativa para o PIB apontar para um crescimento de apenas 0,3% para o país em 2022, existem grupos de serviços que poderão impulsionar o ISS para um crescimento real acima deste percentual, apesar de existirem incertezas em alguns setores.

A Assessoria Econômica trabalha com dois cenários (pessimista e otimista) para prever a arrecadação do ISS. Considerando os valores do cenário mais conservador (pessimista), é estimado no mínimo um aumento de 7% para 2022 em relação a 2021, em valores nominais.

O gráfico a seguir apresenta os valores esperados de arrecadação desse cenário para os setores econômicos mais relevantes (arrecadação esperada acima de R$ 800 milhões).

Gráfico 7 - Crescimento esperado na arrecadação do ISS por setor no cenário conservador Em R$ bilhões



Fonte: Dados informados pela Secretaria de Fazenda (SF/DICAR).

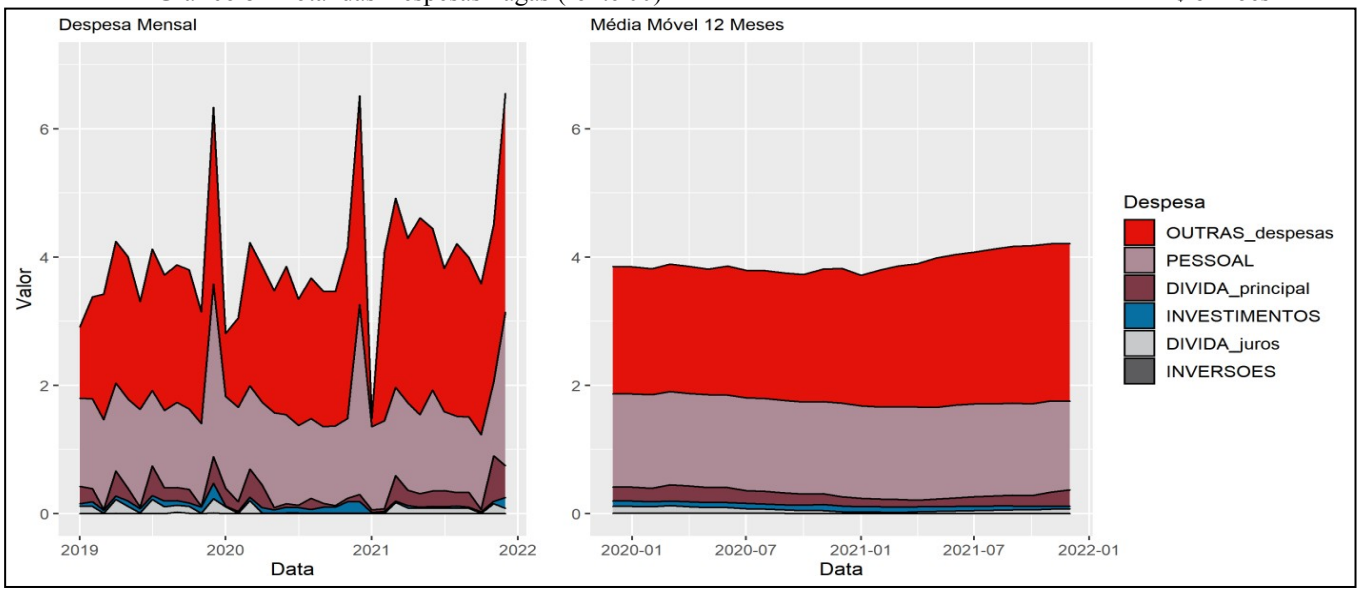
A equipe de Auditoria destacou que, mesmo no cenário pessimista, no qual haveria uma estagnação em serviços importantes para a arrecadação municipal (bancários, financeiros,

securitários e de saúde), a SF espera um aumento nos valores arrecadados de pelo menos R$ 744 milhões nos serviços jurídicos, econômicos e administrativos, R$ 257 milhões em mercadologia e comunicação, R$ 113 milhões em construção civil e R$ 98 milhões em agenciamento, corretagem e intermediação, estimando um aumento de, no mínimo, R$ 1,4 bilhão para 2022, em relação ao observado em 2021.

2.2.6. Despesas Pagas

De maneira simplificada, as despesas pagas pela PMSP podem ser divididas por sua natureza em despesas correntes (relacionadas a custeio e manutenção) e despesas de capital (associadas aos investimentos em obras e ampliação da infraestrutura para a prestação dos serviços públicos). No lado das despesas correntes, destacam-se as despesas de pessoal e o grupo "outras despesas", já nas despesas de capital destacam-se os pagamentos da dívida pública (amortizações).

Gráfico 8 - Total das Despesas Pagas (fonte 00) Em R$ bilhões



Fonte: Dados de receita extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos para dezembro/21 pelo índice FIPE Geral.

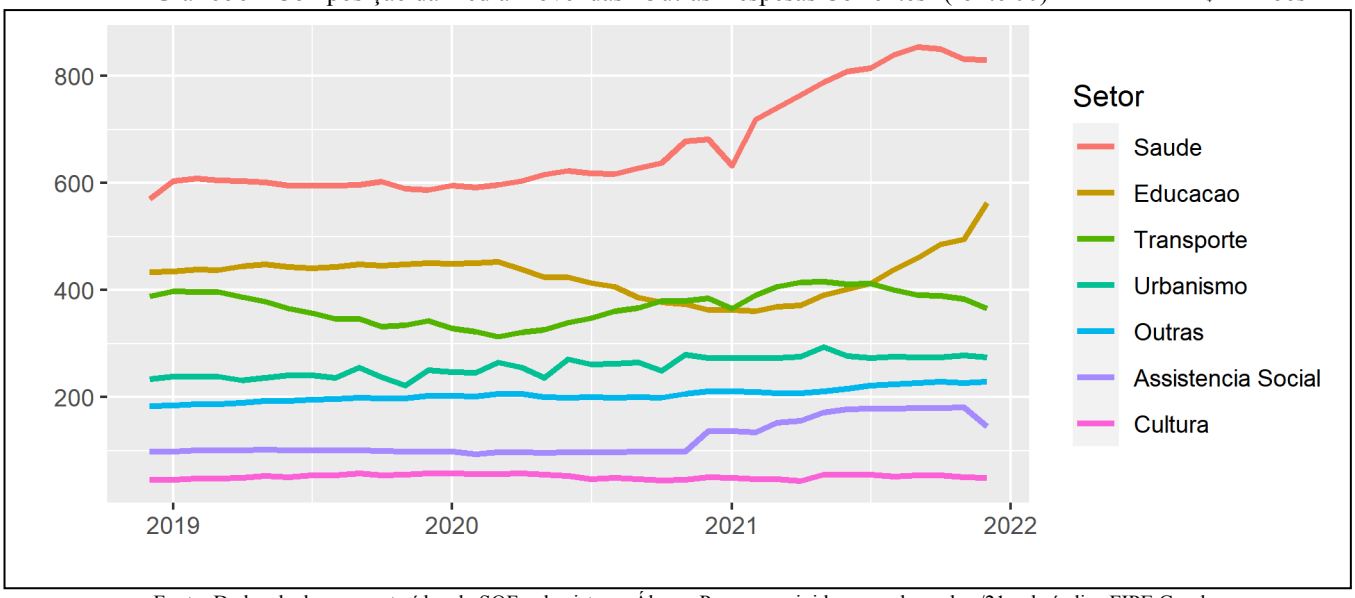
Assim como as receitas arrecadadas, as despesas também têm um comportamento sazonal, com destaque para o aumento dos gastos com o funcionalismo (vencimentos e aposentadorias) no final do exercício devido ao pagamento do 13º salário.

A análise da média móvel de 12 meses mostra que o crescimento real da despesa paga, ou seja, o aumento efetivo observado após ser descontado o efeito da inflação do período, ocorrido basicamente no grupo "outras despesas correntes", teve incremento de 23,5%, entre 2019 e 2021, elevando as despesas mensais da PMSP em 9% nesse período.

2.2.7. Composição dos pagamentos do grupo "Outras Despesas Correntes"

A análise da média móvel de 12 meses do grupo "Outras Despesas Correntes", por meio da segregação por função de governo, mostra as áreas que receberam a maior parte dos recursos.

Gráfico 9 - Composição da média móvel das "Outras Despesas Correntes" (fonte 00) Em R$ milhões



Fonte: Dados de despesa extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos para dezembro/21 pelo índice FIPE Geral.

As funções Saúde e Educação, respectivamente, representaram 52% e 24% do aumento de despesa no grupo "Outras Despesas Correntes" durante o período analisado. Em especial, a equipe de Auditoria identificou uma aceleração dessas despesas em 2021 na comparação com 2020.

Conforme informações da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), o aumento dos pagamentos realizados pela PMSP (fonte 00) decorre majoritariamente da ampliação dos atendimentos de saúde nas novas unidades criadas entre 2020 e 2021, as quais produziram R$ 1,6 milhão de atendimentos adicionais. No cálculo

realizado pela Secretaria, o acréscimo das atividades regulares não associadas à Covid-19 foi de 18%, que, descontando a inflação acumulada pelo IPC-FIPE (9,73%), proporciona um aumento real de 7,5%.

Para 2022, espera-se certa estabilização na dinâmica de crescimento dessas despesas, mediante a redução nos atendimentos associados ao Covid-19. A continuidade do aumento das despesas com atividades regulares será, em alguma medida, compensada pela queda nas atividades excepcionais vinculadas à pandemia.

Com relação às despesas com a função Educação, a Secretaria Municipal de Educação (SME) informou que 94,7% do total da variação apurada no período se deve às parcerias de educação infantil (CEI), transferências de recursos financeiros para unidades educacionais (infantil, fundamental e CEI)[23] e alimentação escolar[24].

Quanto às parcerias, a SME calculou um acréscimo nominal de 83,7% das despesas com a manutenção e operação da rede. O aumento no valor pago é decorrente da retomada das atividades presenciais, além da: (i) atualização do valor *per capita* e adicional berçário a partir de 01.03.21; (ii) ampliação de vagas de educação infantil; (iii) repasse adicional para unidades indiretas e parcerias para aquisição de equipamentos de proteção individual e adequação das unidades educacionais; (iv) repasse adicional para unidades indiretas e parcerias para aquisição de materiais, equipamentos de proteção individual e adequação das Unidades Educacionais; e (v) antecipação dos repasses referentes aos meses de janeiro/22 e fevereiro/22 para o mês de dezembro/21, conforme Instrução Normativa SME nº 53/21.

---

[23] Conforme informado pela SME, o Programa de Transferência de Recursos Financeiros – PTRF – visa contribuir supletivamente para garantia do funcionamento das Unidades Educacionais, devendo os recursos transferidos ser aplicados na aquisição de material de consumo e permanente, na manutenção das instalações físicas, na contratação de serviços, no desenvolvimento das atividades educacionais e na implementação do Projeto Pedagógico, visando à melhoria das instituições de ensino. O valor repassado às unidades educacionais foi reforçado em 2021, de maneira a garantir o funcionamento regular dessas unidades tanto na retomada das aulas presenciais quanto no início do ano letivo de 2022.

[24] Segundo a SME o aumento decorre principalmente do fornecimento do cartão alimentação aos alunos da Rede Municipal de Ensino (R$ 559 milhões).

O gráfico 9 mostrou o movimento de queda e retomada das despesas pagas (valores reais), o que corrobora as explicações da SME sobre o aumento de gastos com a volta das atividades presenciais. Assim, a expectativa é de que a elevada taxa de crescimento observada entre 2020 e 2021, devido à base de 2020 ter sido menor por causa da paralização das atividades na rede parceira, não deverá se repetir com a mesma intensidade em 2022

A equipe de Auditoria destacou, por fim, a importância de contextualizar o aumento no grupo "outras despesas correntes", a partir da crescente participação das organizações sociais e demais entidades sem fins lucrativos, no orçamento do Município de São Paulo.

O Quadro 05 apresenta o percentual do total das despesas da PMSP (fonte 00 – tesouro municipal) aplicado por meio de tais entidades.

Quadro 05 - Evolução das modalidades de aplicação (percentual sobre o total de despesas pagas).

Modalidade de Aplicação	**2019 (%)**	**2020 (%)**	**2021 (%)**
Aplicações Diretas da Prefeitura	72,0	70,7	66,8
Transferências a Instituições Privadas sem fins Lucrativos	21,5	22,3	27,6
Outras	6,5	7,0	5,6
Total de despesas da fonte tesouro (00)	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Dados do SOF extraídos pelo sistema Ábaco do TCMSP

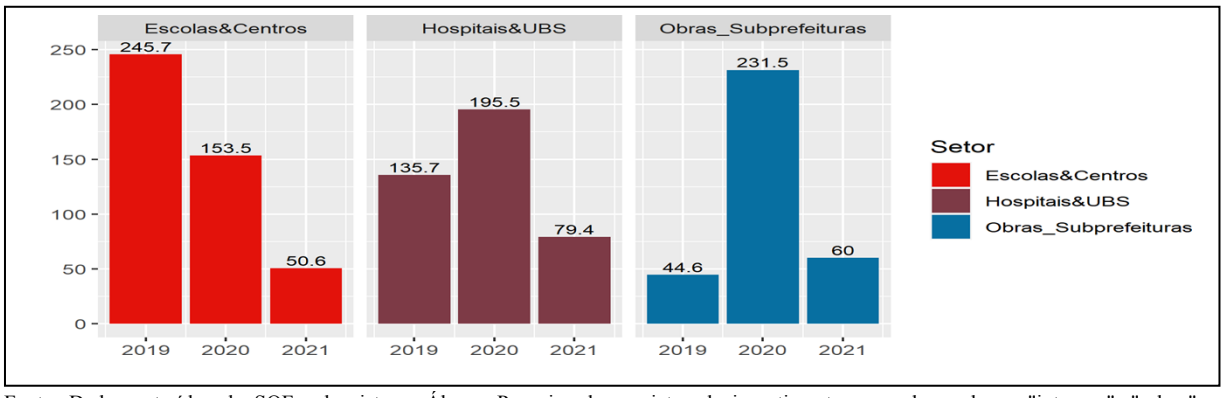
As instituições privadas caminham para atingir quase 28% de todas as despesas pagas pela Prefeitura com recursos do tesouro municipal.

Nesse contexto de queda na atuação direta da PMSP para a prestação de serviços públicos está inserida também a questão dos investimentos públicos, analisada a seguir.

2.2.8. Composição dos pagamentos do grupo Investimentos

A despeito do pequeno peso dos investimentos nas despesas pagas pelo Município (em torno de 3% das despesas pagas consolidadas em 2021), os recursos destinados para melhoria e ampliação dos equipamentos públicos e da infraestrutura da Prefeitura devem ser analisados em detalhe devido à sua relevância para a prestação de serviços à população. O gráfico a seguir apresenta projetos selecionados pagos apenas pela fonte tesouro municipal.

Gráfico 10 - Composição dos valores nominais dos Investimentos (despesa paga na fonte 00) Em R$ milhões



Fonte: Dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Pesquisa dos projetos de investimento por palavra-chave: "interven", "urban" e "recapeamento"; "educa" e "escola"; "saúde" e "hospital" e "ubs".

Ao contrário dos outros gráficos apresentados, os investimentos foram avaliados pelos valores anuais e nominais. As três principais funções de governo com projetos de investimento são: Saúde, Educação e Urbanismo.

A análise do gráfico mostra uma redução dos investimentos, em 2021, nessas três áreas: escolas e centros (Educação), hospitais e UBS (Saúde), além de obras e intervenções das Subprefeituras nos bairros (Urbanismo).

Em uma análise global, considerando o valor pago pelo tesouro municipal (fonte 00), as despesas totais do grupo "Investimentos" sofreram um corte de 51% entre 2020 e 2021.

O Quadro 06 amplia a análise para considerar o montante consolidado do Município (todas as fontes) e incluir também os valores liquidados. Os resultados consolidados do Município mostram a mesma situação de significativa redução na evolução dos investimentos, em especial nas funções Urbanismo, Educação,

Transporte e Saúde.

Quadro 06 – Investimento por função de governo, valores liquidados e pagos Em R$ milhões

Investimento Total	Valor Liquidado			Valor Pago		
Função de governo	2020	2021	Δ%	2020	2021	Δ%
Urbanismo	1.149	309	-73,1	1.136	300	-73,6
Educação	203	58	-71,3	203	54	-73,6
Transporte	210	97	-53,8	207	97	-53,1
Saúde	340	244	-28,4	334	227	-31,9
Saneamento	275	235	-14,6	275	221	-19,5
Outras	100	97	-3,4	92	96	4,3
Trabalho	65	70	7,6	65	70	7,6
Habitação	534	611	14,4	444	607	36,9
Encargos Especiais	149	180	20,4	149	180	20,4
Total	**3.026**	**1.901**	**-37,2**	**2.904**	**1.852**	**-36,2**

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

2.2.9. Evolução dos Recursos Vinculados

Após a análise dos recursos livres, a equipe de Auditoria tratou dos recursos vinculados. O Quadro 07 apresenta a evolução dos recursos vinculados do Município, conforme cálculo da PMSP no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

Quadro 07 - Evolução dos recursos vinculados Em R$ milhões

Ano	Saldo Bruto	Saldo Líquido
2016	3.675	2.882
2017	4.438	3.552
2018	4.980	4.313
2019	7.558	6.162
2020	7.747	6.553
2021	10.575	8.990

Fonte: Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar Consolidado (RGF). Obs.: Saldo líquido é a disponibilidade de caixa líquida subtraída dos restos a pagar empenhados enão liquidados do exercício.

Tal evolução pode ser observada na comparação entre os saldos no final de 2021 de algumas das principais contas de recursos vinculados (Operação Faria Lima, Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB e Operação Água Branca).

Quadro 08 – Contas selecionadas de recursos vinculados Em R$ milhões

Recurso Vinculado	31.12.20	31.12.21	Δ	Δ (%)
Operação Faria Lima	1.607	1.796	189	11,8
Fundo de Desenvolvimento Urbano	1.009	1.362	352	34,9
Operação Água Branca	672	701	29	4,3

Fonte: Balancete Analítico - Janeiro a Dezembro / 2021 - CONSOLIDADO GERAL. Conta Operação Água Branca: 1.1.1.1.1.50.99.02.391. PMSP-SMDU/OU ÁGUA BRANCA – OUTORGA GERAL/APLIC. Conta Operação Faria Lima: 1.1.1.1.1.50.99.05.093. PMSP-SMDU/OUC FARIA LIMA - CEPAC - GERAL/APLIC. Conta FUNDURB: 1.1.1.1.1.50.99.02.551. PMSP-SMDU/Fundo de Desenvolvimento Urbano-FUNDURB.

A equipe de Auditoria identificou o crescimento das disponibilidades classificadas como vinculadas, já identificado em anos anteriores, proporcionando o contínuo entesouramento de disponibilidades sujeitas a restrições para sua aplicação.

Nessa senda, é necessária a adoção de ações pela Prefeitura, no sentido de aplicar os recursos nas operações específicas para as quais se destinam ou, em caso negativo, que sejam propostas alterações nos diplomas legais/normativos que promoveram a vinculação destes recursos para, então, viabilizar a sua utilização.

2.2.10. Previdência e Despesas de Pessoal

Em 2021, a Prefeitura realizou um aporte de R$ 6,2 bilhões para suprir o déficit previdenciário do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, gerido pelo Instituto de Previdência Municipal. O quadro a seguir detalha os aportes efetuados pela PMSP nos últimos anos.

Quadro 09 - Evolução dos Aportes para Cobertura do Deficit Financeiro Em R$ milhões

Ano	Valor	Δ% em relação ao ano anterior
2017	4.693	-
2018	5.498	17,2
2019	5.466	-0,6
2020	5.807	6,2
2021	6.238	7,4

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias (Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO)

O aumento de 7,4% no aporte para a cobertura do déficit da Previdência, entre 2020 e 2021, ficou abaixo da inflação acumulada de 2021 (índice IPC-FIPE de janeiro a dezembro acumulado em 9,73%), apontando para uma queda no aporte, em termos reais, de 2,1%.

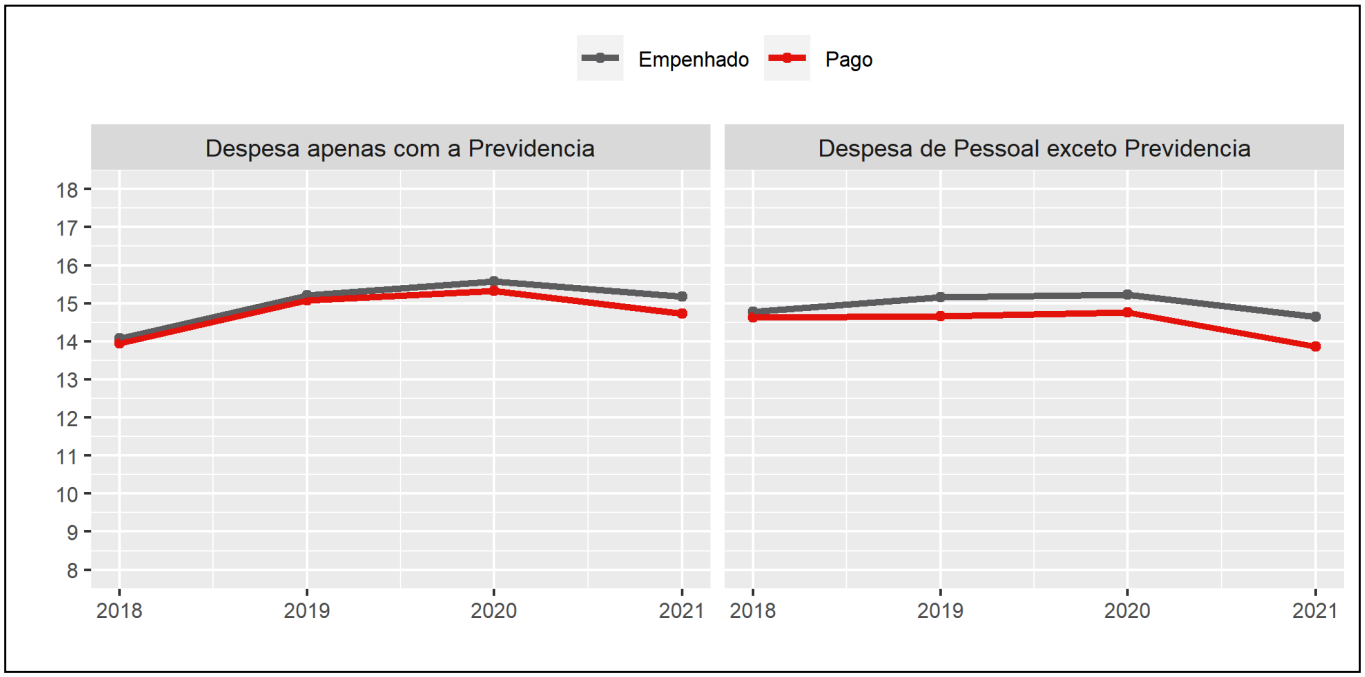
A equipe de Auditoria apresenta no Gráfico 11 os dados, em

termos reais, sobre as despesas totais com a Função Previdência no Município de São Paulo e as demais despesas de Pessoal.

Tanto as despesas da função Previdência, quanto as demais despesas de Pessoal do Município, têm apresentado estabilização nos últimos anos, provocada, principalmente, pela LC nº 173/20[25], promulgada no âmbito do Programa Federal de Combate a Covid-19, que restringiu os aumentos de salário e a contratação de novos funcionários.

Gráfico 11 - Evolução da Função Previdência e demais despesas de Pessoal Em R$ bilhões

[25] Lei Complementar Nº 173, de 27 de maio de 2020. "Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV; VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade; VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º; VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição Federal; IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins. § 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do *caput* deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no *caput* cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração



Fonte: Dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos para dezembro/21 pelo índice IPC-FIPE.

A despeito da situação de relativo controle sobre as despesas de Pessoal no Município, a equipe de Auditoria ressaltou que após o término de vigência da LC nº 173/20 é esperada uma retomada do crescimento de tais despesas, conforme cessem as restrições sobre a recomposição salarial e contratações de novos colaboradores.

Por outro lado, no caso das despesas previdenciárias, é esperado que o déficit se mantenha razoavelmente estável após a aprovação da Reforma da Previdência (Emenda à Lei Orgânica 07/21) em novembro/21, que modificou as regras de contribuição previdenciária dos servidores públicos, aposentados e pensionistas da Cidade de São Paulo, com a cobrança de uma alíquota de 14% sobre o vencimento de todos os servidores que recebem aposentadoria ou pensão no valor acima de um salário-mínimo[26].

2.2.11. Recursos Disponíveis x Obrigações de Curto Prazo

[26] https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/camara-de-sp-aprova-reforma-da-previdencia-municipal/ <acesso em 13.03.2022>. Segundo a norma anterior, a porcentagem era descontada apenas em remunerações superiores a R$ 6.433,57.

O Quadro 10 apresenta os excedentes de caixa que resultam do confronto entre as disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) da PMSP e suas obrigações de curto prazo, entre 2020 e 2021, conforme o cálculo da Auditoria.

Quadro 10 - Evolução dos Excedentes de Caixa da PMSP Em R$ milhões

PMSP	31.12.20	31.12.21	Δ	Δ (%)
Recursos em Caixa Livres	9.168	13.059	3.890	42,4
(-) Restos a Pagar	(4.533)	(5.510)	(977)	21,6
Restos a Pagar de 2021	-	4.929	-	-
Restos a Pagar de outros exercícios	-	581	-	-
(-) Demais Obrigações a curto prazo	(918)	(1.240)	(322)	35,1
Recursos Excedentes Livres	**3.718**	**6.309**	**2.591**	**69,7**
Recursos em Caixa Vinculados	8.177	10.909	2.732	33,4
(-) Restos a Pagar	(1.142)	(1.561)	(419)	36,7
Restos a Pagar de 2021	-	1.549	-	-
Restos a Pagar de outros exercícios	-	12	-	-
(-) Demais Obrigações a curto prazo	(19)	(20)	(1)	5,3
Recursos Excedentes Vinculados	**7.017**	**9.328**	**2.312**	**32,9**
Total Recursos Excedentes	**10.734**	**15.637**	**4.903**	**45,7**

Fonte: Recursos em Caixa calculados a partir dos Balancetes: Balancete Analítico - Janeiro a Dezembro / 2021 - CONSOLIDADO GERAL, Balancete Analítico - Janeiro a Dezembro / 2021 - PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Balancete Analítico – Dezembro – CONSOLIDADO GERAL 2020. Restos a pagar obtidos do relatório de acompanhamento SOF - SOR060R, e demais obrigações de 2021 calculadas a partir do Passivo Circulante com a conta Demais Obrigações excluindo a conta de Depósitos Judiciais.

Os recursos excedentes vinculados aumentaram R$ 2,3 bilhões (32,9%), enquanto que os recursos excedentes livres, em relação aos quais a PMSP não tem restrição para sua utilização, cresceram R$ 2,6 bilhões (69,7%)[27].

2.3. Gestão Fiscal

A Lei Complementar 101/2000 - LRF objetiva a sustentabilidade das contas públicas, condição fundamental para a manutenção das políticas públicas direcionadas à promoção do bem-estar social e ao crescimento econômico, sendo pautada na imposição de limites para a geração de despesas obrigatórias, endividamento, além da determinação do estabelecimento de metas

[27] Por outro lado, considerando a metodologia de cálculo empregada no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (RGF), o caixa líquido de recursos vinculados, entre 2020 e 2021, foi de R$ 6,6 bilhões para R$ 9,0 bilhões (aumento de R$ 2,4 bilhões - 37,2%), enquanto que o caixa líquido de recursos livres foi de R$ 4,9 bilhões para R$ 7,1 bilhões (crescimento de R$ 2,2 bilhões - 45,3%).

fiscais.

As metas de resultado primário e nominal para 2021 foram revisadas pela Lei Municipal nº 17.595, de 10.08.21 (LDO 2022), que alterou essas metas para R$ 2,6 bilhões e R$ 4,9 bilhões negativos, respectivamente.

O cenário fiscal, em comparação com o mesmo período do exercício anterior, apresentou uma situação favorável, com o aumento de 7,6% do resultado primário realizado, resultando no final de 2021 o montante de R$ 8,9 bilhões.

Nesse contexto, a equipe de Auditoria destacou as principais infringências relacionadas à gestão fiscal de 2021, quais sejam:

- a Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício seguinte não é o instrumento legal apropriado para modificar as metas de resultado fiscal do ano em curso, considerando o disposto no art. 165, § 2º, da CF/88[28], já mencionado no subitem **2.1.2.2**.

- a fixação e revisão das metas fiscais revelam a ausência de consistência das projeções fiscais, em infringência ao artigo 4º, § 2º, inciso II da LRF[29].

2.3.1. Despesas com Pessoal

O Demonstrativo da Despesa com Pessoal Consolidado do Município de São Paulo referente ao exercício de 2021 indica o percentual de comprometimento da RCL de 31,76%, dos quais 30,62% de responsabilidade do Executivo e 1,14% do Legislativo, evidenciando o cumprimento do limite legal:

Quadro 11 - Despesas com pessoal do Município – 2021 Em R$ mil

Valores acumulados no período	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Despesas com pessoal	20.895.893	778.812	21.674.705
(a) Despesas com pessoal / Receita Corrente Líquida (%)	30,62%	1,14%	31,76%
Limite cf. art. 20, III, alíneas a, b (%)	54,00%	6,00%	60,00%
(b) Limite para fins de alerta (90% x D)	48,60%	5,40%	54,00%
Condição para alerta → (a) ≥ (b)?	**Não**	**Não**	**Não**

[28] §2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento

[29] Art. 4º – [...] § 2o O Anexo conterá, ainda: [...] II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional

Fonte: RGF (DOCSP de 29.01.22 adaptado pág.86).

A equipe de Auditoria salientou que, no percentual de 30,62% não estão incluídas as despesas com pessoal das OSC que atuam na atividade fim, conforme preceitua o § 1º do artigo 18 da LRF[30]. Tais despesas deverão constar no cálculo do limite da despesa de pessoal a partir de 2022, na forma definida pela Portaria STN nº 377/20[31].

A referida Portaria definiu, também que, até o final de 2021[32], os entes da Federação deverão avaliar e adequar os contratos e a prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento do disposto no MDF.

Com o objetivo de resolver a ausência de divulgação desta parcela das despesas com pessoal, foi editada a Portaria SF nº 314/21, que definiu os procedimentos a serem adotados pelo Poder Executivo, compreendendo a Administração Direta e seus Fundos Municipais, as Autarquias, Fundações e Empresas Estatais dependentes, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2022.

2.3.2. Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar

Em atendimento à LRF (artigo 55, inciso III, alínea "a"), a PMSP publicou no DOCSP, em 29.01.22, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar - Consolidado do Município, atendendo à estrutura de preenchimento definida no subitem 04.05.05 do MDF 11ª edição.

Para o exercício de 2021, a Disponibilidade de Caixa Líquida totalizou R$ 22,8 bilhões, após a inscrição dos Restos a Pagar Processados e R$ 16,1 bilhões, após a inscrição de RP não Processados.

---

[30] § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

[31] Art. 1º [...] §2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2021, que os montantes referidos no *caput* não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente

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

A equipe de Auditoria identificou a realização de ajustes nos saldos para a elaboração do Demonstrativo fora do sistema SOF, por meio de arquivos gerenciais[33], vez que a codificação atual das fontes de recursos na PMSP não contempla o nível de detalhamento proposto pela STN, o que levou à conclusão pela falta de documentação de suporte contábil.

Apontou que a análise do cumprimento do artigo 42 e parágrafo 1º do artigo 1º da LRF, por fontes, na forma definida no MDF 11ª Edição[34], ficou prejudicada. O Demonstrativo não representa de forma fidedigna os recursos por fonte. A linha "Outros Recursos Vinculados", no valor de R$ 7,7 bilhões, que representou 72% do total dos recursos vinculados (R$ 10,6 bilhões), não possui a documentação de suporte adequada, além de prejudicar a transparência e, ainda, o cumprimento do parágrafo único do artigo 8º da LRF[35].

Apontou, também, em relação à linha "Recursos Ordinários" de R$ 14,2 bilhões, que o Demonstrativo não representa fidedignamente os recursos livres conforme definição do MDF 11ª edição[36], pois há diversas contas de caráter vinculado sendo registradas na fonte 00 (exemplos: "Fundo Municipal de Saúde" e "Pagamentos Vinculados").

Nessa senda, diante da precariedade na sistemática de arrecadação, que direciona para a conta movimento (livre) diversos recursos vinculados, a contabilização e a evidenciação da

---

[33] Processo SEI nº 6017.2017/0048123-0,

[34] MDF 11ª Edição:
Subitem 04.05.01 - O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos 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 [...].
Subitem 04.05.01.02 – [...] Esse demonstrativo possibilita também a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, de forma que no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira de cada órgão referido no art. 20 da mesma lei haja suficiente disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações de despesa contraídas. Essa verificação se dá pelo confronto das obrigações contraídas com a disponibilidade de caixa existente. Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros (grifos no original

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

[36] MDF 11ª edição, subitem 04.05.05, pág. 619: Constituem recursos disponíveis para livre programação, sem destinação específica, isto é, que não estão vinculadas a nenhum órgão ou programação.

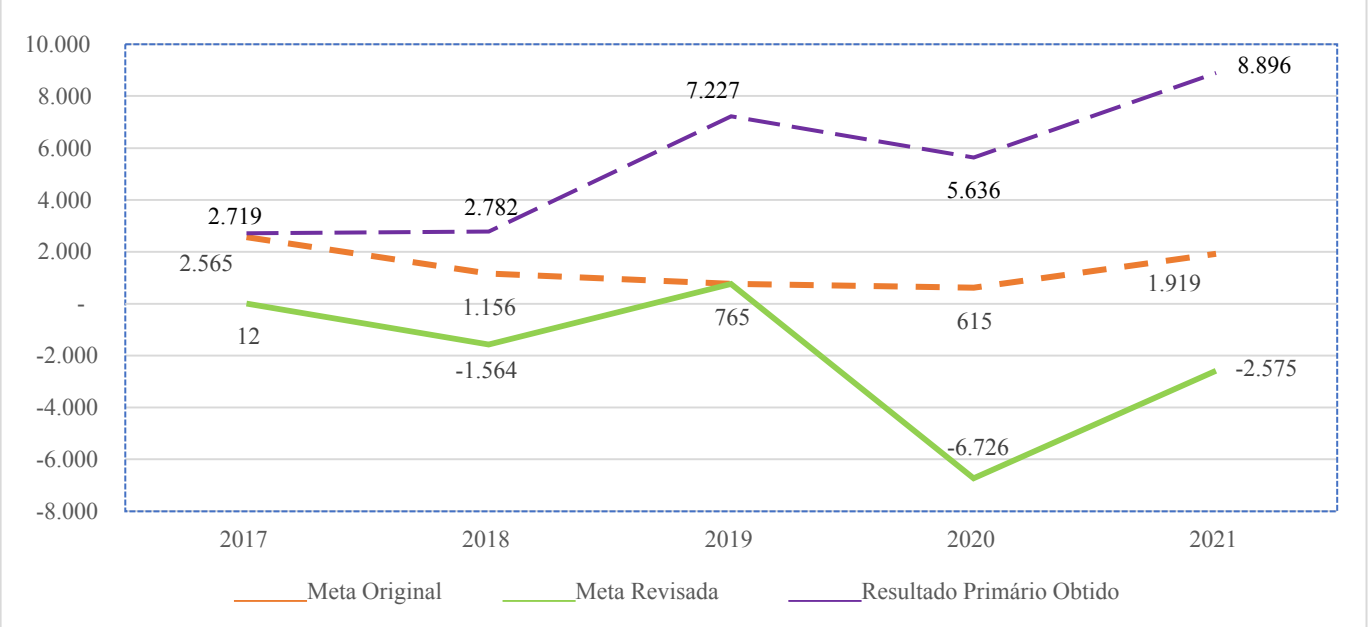
Disponibilidade de Caixa por fonte de recursos foram realizadas em desacordo com o MDF[37].

2.3.3. Resultado Primário

O resultado primário obtido em 2021, pelo critério "acima da linha"[38], foi de R$ 8,9 bilhões, superando de forma significativa a meta (R$ 2,6 bilhões negativos), principalmente, pelo excesso de arrecadação tributária, notadamente, de IPTU e ISS em relação ao previsto.

O gráfico a seguir apresenta o seu comportamento nos últimos cinco anos em relação às metas estabelecidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e as metas revisadas:

Gráfico 12 - Evolução do Resultado Primário frente às metas Em R$ mil



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

As metas fiscais são o elo entre planejamento, elaboração e execução do orçamento, no entanto, o que se observa é o distanciamento demasiado entre as metas e os resultados obtidos pelo Município.

[37] MDF 11ª edição, subitem 04.05.02.01, pág. 609 "A disponibilidade de caixa deve constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. A partir das vinculações estabelecidas por lei, a contabilidade deve ser capaz de refletir essas vinculações. [...] no caso de o sistema de contabilidade não propiciar a extração das informações por recurso vinculado, o gestor deve ser capaz de emitir o demonstrativo com a segregação das vinculações".

[38] (diferença entre as receitas primárias totais realizadas e as despesas primárias totais pagas) publicado no DOCSP 29.01.22 – pag.85.

2.3.4. Resultado Nominal

A meta do Resultado Nominal para o exercício de 2021, de R$ 4,9 bilhões negativos, revisada pela Lei Municipal nº 17.595/21 (LDO 2022), obtido pelo critério "acima da linha" [39], alcançou R$ 7,0 bilhões[40], superando de forma significativa a meta prevista para o exercício.

A equipe de Auditoria apontou que a expressiva superação dos resultados fiscais (primário e nominal) apresentados pela PMSP revela falta de consistência das projeções das metas fiscais, em infringência ao artigo 4º, § 2º, inciso II da LRF[41].

2.3.5. Limite da Dívida Municipal

Desde a renegociação do contrato de refinanciamento com a União, em 2016, o Município de São Paulo encontra-se abaixo do limite de endividamento de 1,2 (relação entre o montante da Dívida Consolidada Líquida – DCL e a Receita Corrente Líquida – RCL) previsto no inciso II do art. 3º da Resolução 40/01 do Senado Federal[42], o que possibilitou, inclusive, a contratação de novos empréstimos.

---

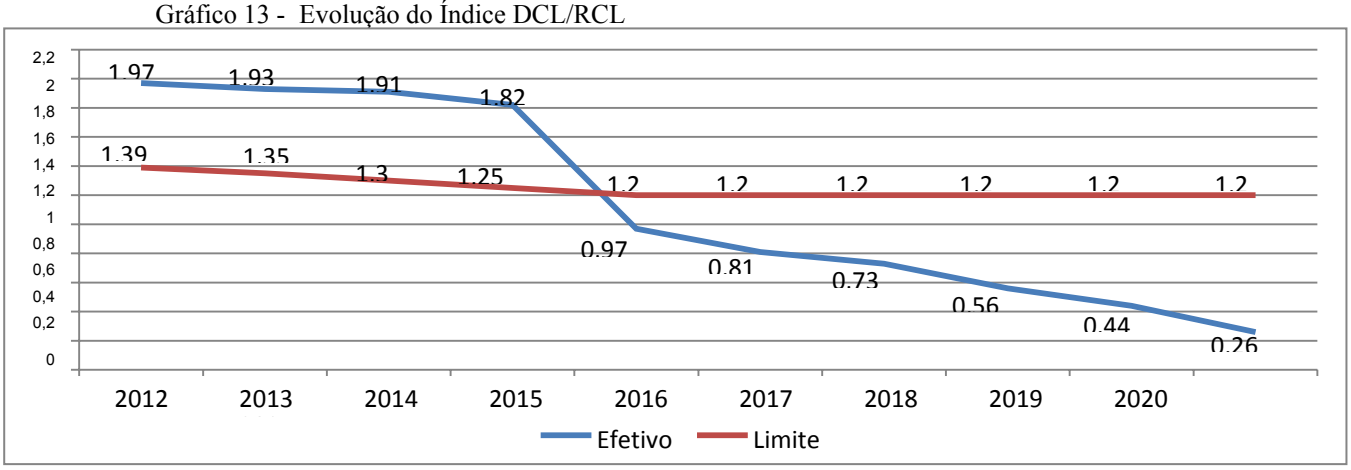
[39] MDF 11ª edição – subitem 03.06.02.02 – pág.258

[40] DOCSP pág. 29.01.22 pag.85

[41] "Art. 4º – [...] § 2o O Anexo conterá, ainda: [...] II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;"

[42] 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: [...] I - no caso dos municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art.2º.
Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000.

Gráfico 13 - Evolução do Índice DCL/RCL



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal 3º quadrimestre/2021 (Republicação DOCSP 29.01.22, pág.86).

O Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida[43]de 2021 revelou um decréscimo do índice DCL/RCL de 0,4373 para 0,2642, na comparação dos exercícios, decorrente principalmente do incremento de 36,4% da disponibilidade de caixa bruta e do aumento de 16,0% da receita corrente líquida.

2.3.6. Publicações (arts. 52, 53 e 55 da LRF)

As publicações bimestrais e quadrimestrais do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), respectivamente, atenderam aos prazos estabelecidos na LRF.

2.3.7. Divulgação em Meio Eletrônico (arts. 48 e 48-A LRF)

O PPA, a LDO e a LOA estavam disponíveis na página da Secretaria da Fazenda da PMSP e no Portal da Transparência da PMSP[44], em conformidade com o artigo 48, *caput*, da LRF.

A equipe de Auditoria verificou, também, que foram realizadas audiências públicas nos processos de elaboração e

[43] DOCSP de 29.01.22 pág.86.

[44] http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/. Acesso em 11.04.22;
http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/relatorios-orcamentarios/. Acesso em 11.04.22.
http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/PlanoPlurianual.aspx. Acesso em 11.04.2022;
http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ldo.php. Acesso em 11.04.22;
http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/loa.php. Acesso aos sites em 11.04.22.

discussão dos instrumentos de planejamento[45], em atendimento ao artigo 48, § 1º, inciso I da LRF.

Os demonstrativos do RREO e do RGF de 2021 estavam disponíveis na página da Secretaria da Fazenda[46] e no Portal da Transparência da PMSP[47], em conformidade com o artigo 48, *caput*, e o artigo 55, § 2º, da LRF[48].

O Portal da Transparência da PMSP[49]disponibilizou os dados exigidos referentes à execução orçamentária da despesa, em atendimento ao artigo 48, § 1º, inciso II[50], e art. 48-A, incisos I e II[51] da LRF.

Quanto ao requisito da informação em "tempo real", a equipe de Auditoria constatou que os valores são atualizados diariamente no Portal da Transparência[52].

Verificou, também, em relação às informações relativas aos contratos e convênios, que o Portal da Transparência as encaminha para a página da e-Negócios Cidade de São Paulo[53], onde é possível obter informações a respeito de processos de compras e licitações em andamento.

Constavam no Portal da Transparência, ainda, as

---

[45] PPA 2018-2021 (18.10.17), LDO 2022: audiência pública virtual em 13.05.21 (https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/projeto-da-ldo-de-2022-e-debatido-em-audiencia publica-da-comissao-de-financas/), LOA 2022: audiências públicas virtuais ocorridas de 10 a 30 de abril https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-divulga-calendario-de-audiencias-publicas-virtuais. Acesso em 11.04.22.

[46]https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=19017 . Acesso em 28.03.22.

[47] http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/relatorios-orcamentarios/lei-de-responsabilidade-fiscal-lrf/ . Acesso em 11.04.22

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

[49] http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/despesas/. Acesso em 11.04.22

[50] § 1o A transparência será assegurada também mediante:

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

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

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

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

[52] https://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/receitas-despesas/. Acesso em 11.04.22

[53] http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contratos-convenios-e-compras-publicas/. Acesso em 11.04.22.

informações exigidas pelo inciso I do artigo 48-A da LRF (número do processo administrativo, bens fornecidos, serviços prestados, beneficiários do pagamento e procedimento licitatório realizado), a respeito de contratos e convênios já firmados e em execução[54].

2.3.8. Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (RCL)

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

No exame do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida - RCL[55] do Município de São Paulo[56] de 2021 (R$ 68,3 bilhões), a equipe de Auditoria constatou regularidade com o disposto no MDF[57].

2.3.9. Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital

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

O Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital[58] referente a 2021 revelou que as operações de crédito (R$ 122,2 milhões) foram inferiores às despesas de capital (R$ 6,8 bilhões), cumprindo o artigo 167, inciso III, da

[54] https://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contratos-convenios-e-compras-publicas/ Acesso em 11.04.22.
[55] somatório das receitas de impostos, taxas e contribuições de melhoria, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF
[56] DOCSP 29.01.22 pág. 84.
[57] 11ª edição – subitem 03.03.00.
[58] DOCSP 29.01.22, pág. 85.

CF/88[59](regra de ouro).

2.3.10. Receita de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos

A LRF, em seu artigo 44[60], veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos Regimes de Previdência Social, Geral e Próprio dos servidores públicos.

Em 2021, do montante da receita de capital de R$98,2 milhões oriunda da alienação dos ativos, praticamente a totalidade foi referente à alienação de bens imóveis que o IPREM recebeu da PMSP (R$ 75,7 milhões). Na aplicação desses recursos, observa-se que houve o pagamento de despesa com inativos e pensionistas da Prefeitura, em conformidade com o estabelecido no MDF[61].

A divulgação dos valores dessa venda de imóveis entre SEHAB e IPREM (transação intraorçamentária) foi realizada de acordo com o previsto no MDF[62].

2.4. Gestão de Pessoal

2.4.1. Atos de Pessoal

2.4.1.1. Quadro de servidores

O quadro a seguir apresenta o número de servidores ativos da Administração Direta, considerando os vínculos efetivos, admitidos, em comissão, contratados temporariamente (de emergência) e requisitados (servidores de outros órgãos que prestam serviços na PMSP), em Janeiro/2021 e em Dezembro/2021, de acordo com a SEGES:

---

[59] Art. 167. São vedados: [...] III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

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

[61] MDF 11ª ed. item 4, pág. 126.

[62] MDF 11ª ed. subitem 03.11.01.01, pág. 373.

Quadro 12 - Servidores ativos da Administração Direta por tipo de vínculo

Tipo de Vínculo	Janeiro/21	% Vert	Dezembro/21	% Vert	Δ	Δ %
Efetivos	115.541	92,3	112.758	91,6	(2.783)	-2,4
Admitidos (LM nº 9.160/80)	746	0,6	641	0,5	(105)	-14,1
Contratados Temporariamente (emergência)	3.381	2,7	4.331	3,5	950	28,1
Em comissão	5.418	4,3	5.341	4,3	(77)	-1,4
Requisitados	56	0,1	71	0,1	15	26,8
Cargo Eletivo	2	0,0	1	0,0	(1)	-50,0
Total	**125.144**	**100**	**123.143**	**100**	**(2.001)**	**-1,6**

Fonte: Sigpec (produção), pesquisa em 03.02.22 – para janeiro/2021 foi considerada a posição de 31.01.21 e para dezembro/2021 foi considerada a posição de 31.12.21.

2.4.1.2. Prontuários

A equipe de Auditoria analisou, por amostragem, prontuários dos servidores efetivos, identificando: ausência de declaração de não incidência das inelegibilidades previstas na LC nº 64/90, em descumprimento aos parágrafos 1º e 2º, inciso I, do artigo 3º do DM nº 53.177/12; ausência de informação da data da Posse do Servidor; comprovantes de votação eleitoral, em desacordo com o item 15.3.7 do Edital; ausência de comprovante de endereço, em descumprimento ao item 15.3.10 do Edital.

Quanto à declaração de família, identificou que quatro servidores da amostra não a apresentaram, configurando violação do artigo 178, VII, da LM nº 8.989/79, e que o Iprem não realizou o controle relativo ao cumprimento dessa obrigação.

Em relação à declaração de bens e valores, houve um servidor da amostra que não a apresentou, em descumprimento ao Decreto nº 59.432/20.

2.4.1.3. Dos processos de demissão

Nesse ponto, a equipe de Auditoria observou que a Lei nº 10.182/86 e a legislação posterior não dispõem sobre as atribuições das unidades da Procuradoria que integram o Departamento de Procedimentos Disciplinares (Proced), trazendo alguns problemas de gestão no que se refere à sua organização interna.

2.4.1.4. Acúmulo de cargos

A equipe de Auditoria efetuou o cruzamento de dados visando identificar os casos em que houve acumulação irregular

de cargos públicos em decorrência da incompatibilidade dos cargos e das jornadas de trabalho e em razão do acúmulo de 3 remunerações.

Selecionou uma amostra de 30 servidores, extraída da base de dados enviada pelo TCU, que traz um comparativo entre a sua própria base de dados com as encaminhadas pelos jurisdicionados do TCMSP e do TCESP, com indícios de acumulação irregular de cargos públicos, em decorrência da incompatibilidade dos cargos e das jornadas de trabalho.

Da amostra verificada, constatou-se acumulação irregular em 09 casos (30% da amostra), conforme a seguir:

Quadro 13 – Cargos acumulados irregularmente

Número	Órgão ou Entidade dentro do Município São Paulo	Cargo no Município São Paulo	Órgão ou Entidade em outro ente federativo	Cargo no outro ente federativo
01	Secretaria do Governo Municipal	Assessor Técnico I	Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto	Agente de Administração
02	Subprefeitura Aricanduva/Formosa/Carrão	Agente Vistor	Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos	Dentista
03	Secretaria Municipal das Subprefeituras	Assessor Técnico I	Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto	Agente de Administração
04	Secretaria Municipal de Segurança Urbana	Guarda Civil Metropolitana	Prefeitura Municipal de Guarulhos	Atendente SUS
05	Procuradoria Geral do Município	Assistente de Gestão de Políticas Públicas	Secretaria de Estado da Saúde	Oficial Operacional Saúde
06	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer	Analista de Informações, Cultura e Desporto Nível II	Departamento de Despesa de Pessoal do Estado (DDPE) - Secretaria da Fazenda	1º cargo - Professor na EE SergioPaulo M. Pimenta 2º cargo – Especialista em Proteção e Defesa do Consumidor
07	Secretaria Municipal das Subprefeituras	Agente Vistor Nível III	São Paulo - Tribunal de Justiça	Oficial de Justiça
08	Subprefeitura Itaim Paulista	Assistente de Suporte Operacional - Nível II	Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos	Auxiliar de Consultório Dentário daSMS de Ferraz
09	Secretaria Municipal de Segurança Urbana	Guarda Civil Metropolitano	Prefeitura Municipal de Mauá	Auxiliar de Enfermagem

Fonte: Planilha TCU.

Detectados indícios de acúmulo, as Unidades de Recursos Humanos (URH) ou as Supervisões de Gestão de Pessoas (UGESP) devem convocar o servidor para esclarecimento sobre a acumulação e proceder conforme artigos 60 e 61 da Lei nº 8.989/79[63].

[63] Art. 60 - Verificada a acumulação proibida, deverá o funcionário optar por um dos cargos ou funções exercidas. Parágrafo Único. Provada, em processo administrativo, a má fé, o funcionário perderá o cargo ou função municipal, sem prejuízo da restituição do que tiver recebido indevidamente.

Observou, ainda, que, se provada a má fé, deverá ser aplicada a pena de demissão, consoante inciso IV do artigo 188 da Lei nº 8.989/79[64].

Para a identificação dos casos apresentavam indícios de acumulação irregular em razão do acúmulo de 3 (três) remunerações, foram efetuados dois cruzamentos de dados. O primeiro, entre os dados enviados pelo TCU e a base de dados de ativos da PMSP e o segundo, entre os dados enviados pelo TCU e a base de dados de inativos da PMSP, apresentadas, respectivamente, nos quadros 14 e 15:

Quadro 14 – Resultados de 3 acumulações remuneradas de servidor ativo a serem explicadas pela PMSP

1ª remuneração no Município SP / Unidade	**2ª remuneração no Município SP / Unidade**	**3ª remuneração em outro entefederativo / Órgão Público**
Supervisor Técnico II (Ativo) / Subprefeitura deParelheiros	Assistente de Gestão de Políticas Públicas – Nível I (Inativo) / Subprefeitura de Santo Amaro	Professor de Ensino Med e Tec / Companhia Ambiental do Estado deSão Paulo - Cetesb

Fonte: Elaborado pela Auditoria por meio de cruzamento da base de dados do TCU e da base de ativos da PMSP.

Quadro 15 – Resultados de 3 acumulações remuneradas de servidores inativos a serem explicadas pela PMSP

Número	**1ª remuneração no Município SP / Unidade**	**2ª remuneração no Município SP / Unidade**	**3ª remuneração em outro ente federativo / Órgão Público**
01	Professor titular de Ensino Fundamental I CAT 3 (Inativo) / SME	Professor Titular de 1 Grau Nível II CAT 3 (Inativo) / SME	Professor de Educação Básica I / Secretaria de Educação do Estado de São Paulo
02	Analista de Saúde – Médico Nível IV (Inativo) / SMS	Analista de Saúde – Médico Nível IV (Inativo) / SMS	Secretária / Secretaria Municipal de Diadema
03	Analista de Saúde – Médico Nível IV (Inativo) / SMS	Analista de Saúde – Médico Nível IV (Inativo) / SMS	Médico III / Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo
04	Analista de Saúde – Médico Nível I (Inativo) / SMS	Analista de Saúde – Médico Nível III (Inativo) / SMS	Médico III / Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo

Fonte: Elaborado pela Auditoria por meio de cruzamento da base de dados do TCU e da base de inativos da PMSP.

A equipe de Auditoria analisou os formulários de acúmulo de cargos e a Declaração de Ingresso para o Serviço Público (DISP), identificando que não há descrição dos casos de acúmulos que são permitidos no ordenamento jurídico pátrio.

Observou que, além das referidas informações, o futuro servidor, ao preencher a declaração de acúmulo, deveria assinalar que está ciente de que todos os demais casos de acumulação são

---

Art. 61 - As autoridades que tiverem conhecimento de qualquer acumulação indevida comunicarão o fato ao órgão de pessoal para os fins indicados no artigo anterior, sob a pena de responsabilidade.

[64] Art. 188 - Será aplicada ao funcionário a pena de demissão nos casos de
(...)
IV - acumulação proibida de cargos públicos, se provada a má fé;

proibidos.

Destacou que não constam dos documentos informações sobre a responsabilidade da ação do servidor ao declarar a ciência da exigência legal, lembrando que, nos casos de acúmulo, se provada a má fé, deverá ser aplicada a pena de demissão (artigo 188, inciso IV da LM nº 8.989/79), sem prejuízo da restituição do que tiver recebido indevidamente.

Salientou que seria considerada uma boa prática se, quando da nomeação, fosse consultado o link do Portal da Transparência do Estado de São Paulo para conferência de possível acumulação indevida, uma vez que aproximadamente 98% dos acúmulos ocorrem com servidores que ocupam cargos no Município de São Paulo e em outras Prefeituras do Estado, ou na estrutura do Governo Estado de SP.

2.4.1.5. Programas de Residência em Gestão Pública e Jurídica

A equipe de Auditoria constatou a necessidade de adequação dos Programas de Residência em Gestão Pública e Jurídica, regulamentados pelas Portarias Seges nº 14/22 e PGM nº 131/21, às disposições da Lei Federal nº 11.788/08, em especial: a) limitando a carga horária dos participantes a, no máximo 30 horas, b) exigindo a regular inscrição em curso de pós-graduação para participação; e c) limitando a duração do estágio por, no máximo, 2 anos.

Recomendou, que a Prefeitura, incluída a PGM, realize acompanhamento constante das atividades desempenhadas por cada residente, com anotação diária das tarefas realizadas, a fim de que não haja sobreposição de atividades típicas de servidores efetivos, o que representaria violação ao princípio do concurso público.

2.4.1.6. Servidores Cedidos

A PMSP possui 1.177 servidores cedidos para outros órgãos (cerca de 1,04% dos servidores efetivos), especialmente para as OS, que possuem 35,17% destes servidores.

Na amostra analisada com 15 servidores, a equipe de Auditoria constatou prorrogações contínuas e sem interrupções por longos períodos, em especial, um servidor cedido há 32 anos, e outros dois servidores há 16 e 15 anos. No seu entendimento, não há controle adequado do tempo de permanência desses servidores nos órgãos para os quais foram cedidos, e, por conseguinte, essas cessões violam o artigo 37, II e V, da CF/88, bem como os Princípios da Legalidade e Moralidade. Salientou que a cessão de servidores deve ser utilizada apenas por especial interesse público devidamente justificado, tendo caráter temporário e de exceção, conforme entendimento firmado pelo TCU.

Recomendou a apresentação de plano de ação com a reavaliação da situação de cada servidor cedido a outro órgão, avaliando a justificativa, o interesse público e o prazo de cessão, com a participação de CGM.

2.4.2. Folha de pagamento da PMSP

Em 2021, foram empenhados com pessoal e auxílios R$ 14,2 bilhões e pagos R$ 13,3 bilhões com pessoal[65], acréscimo de 5,7% em relação ao exercício de 2020.

Cerca de 60,5% do total da folha de pagamento refere-se às rubricas: padrão de vencimento dos efetivos / aposentados (45,6%); subsídio dos efetivos e aposentados (14,8%); sexta parte (6,5%); adicional 5º quinquênio – 25 anos (3,8%); e prêmio de desempenho educacional (2,4%).

2.4.2.1. Acesso à informação

A equipe de Auditoria apontou que os Portais da Transparência[66] e de Dados Abertos[67], não contêm informações detalhadas e identificáveis acerca da remuneração dos servidores, dificultando a compreensão dos valores e demais elementos, uma vez que as parcelas que compõem a remuneração não são individualizadas.

---

[65] Nas contas: Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil, Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado, Obrigações patronais, Auxílio alimentação, Auxílio transporte e Indenizações e restituições trabalhistas.
[66] http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/funcionalismo/
[67] http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/dataset/remuneracao-servidores-prefeitura-de-sao-paulo

Acresceu, ainda, a ausência de informações sobre a cessão de servidores da PMSP que prestam serviços em outros órgãos municipais, estaduais ou federais, o que inviabiliza o efetivo controle social sobre o total remuneratório nesses casos.

2.4.2.2. Rubrica Gratificação de Função Federativa – inobservância da hierarquia normativa e aplicação individualizada do teto constitucional

A equipe de Auditoria reiterou o seu posicionamento a respeito da inobservância da hierarquia das normas, visto que o artigo 4º do Decreto Municipal nº 59.270/20[68] criou uma hipótese de exclusão do teto constitucional, ultrapassando o conteúdo da Lei nº 17.224/19, que instituiu a Gratificação de Função Federativa (GFF), e a Portaria SF nº 08 de 11.01.22[69], mudou tal entendimento.

Em síntese, entendem que o Decreto é o instrumento jurídico restrito à regulamentação da lei, sendo vedada a inovação do ordenamento jurídico por esse meio, com a criação de uma hipótese de exclusão do teto constitucional.

No mesmo sentido, entendem que não poderia a Secretaria da Fazenda mudar tal entendimento ao emitir a Portaria SF nº 08 de 11.01.22, reinserindo o valor da GFF no teto remuneratório a partir de 2022.

Em razão da aplicação individualizada do teto na rubrica GFF, levando em consideração o universo de 522 AFTMs ativos e o valor da gratificação de agosto de 2021, a equipe de Auditoria mensurou R$ 25,4 milhões pagos de acordo com o artigo 4º do Decreto nº 59.270/20, em inobservância à aplicação do limite remuneratório constitucional, previsto no artigo 37, inciso XI da CF/88 e no artigo 1º do Decreto nº 52.192/11.

---

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

[69] Art. 6º Os efeitos financeiros do VRT, considerados por servidor individualmente e com aferição a cada incidência, devem observar, em conjunto com as demais parcelas fixas da remuneração do servidor, o limite estabelecido pelo artigo 14, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de São Paulo para fixação dos subsídios do Poder Executivo." (NR)

2.4.2.3. Acúmulo de férias

O artigo 12 do Decreto nº 50.687/09 estabelece que os períodos de férias acumulados, relativos aos exercícios de 2008 e anteriores, bem como aqueles que, somados, sejam superiores a 60 dias, independentemente do exercício a que se referirem, deverão ser regularizados até 31.12.12, prazo esse prorrogado para 31.12.16, pelo Decreto nº 55.824/14.

Os artigos 5º e 6º do Decreto nº 50.687/09 elencam duas situações diferentes: os casos em que não devem ser somados períodos consecutivos; e os casos em que, independentemente de serem consecutivos, quando superiores a 60 dias, considera-se proibida a acumulação.

Do total de 788 servidores com mais de dois períodos de férias acumulados, excluídos aqueles com a programação de dias de férias já agendada e os servidores que se enquadravam como constantemente licenciados, foram identificados 199 servidores com a situação de férias irregular. Em alguns casos a equipe de Auditoria identificou, também, o descumprimento dos artigos 1º[70] e 7º[71] da Portaria Conjunta nº 1/SG-SME/20.

2.4.2.4. Reajuste salarial

À exceção das carreiras que dispõem de lei específica de revalorização, a PMSP, recorrentemente, reajusta a remuneração de seus servidores em percentuais ínfimos (0,01%), que não guardam relação com os índices inflacionários e são incapazes de preservar o poder de compra e recompor a perda salarial real.

Ademais, verificou-se a existência de algumas carreiras que recebem reajustes muito superiores aos demais servidores da PMSP, em ofensa ao princípio constitucional da isonomia, previsto na CF/88.

2.4.2.5. Contribuição previdenciária

---

[70] Art. 1º As chefias imediatas deverão deferir férias compulsórias, a partir de 4 de maio de 2020, a todos os servidores com acumulação de dias ou períodos de férias que, somados, sejam superiores a 60 (sessenta) dias, excluídos, para fins de cômputo do acúmulo, os dias de férias relativos ao exercício de 2020, já programados

[71] Art. 7º Competirá às chefias imediatas, às chefias das unidades de recursos humanos e à chefia de gabinete de cada Secretaria Municipal, Subprefeitura ou órgão equiparado, aqui incluídas as Diretorias Regionais de Educação, ou, ainda, à autoridade equiparada do órgão zelar pelo efetivo cumprimento das disposições contidas nesta portaria, sob pena de responsabilidade funcional.

Foi identificada divergência entre os valores apurados na Guia de Previdência Social (GPS) e os valores apurados na folha de pagamento das contribuições ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Em síntese, tal divergência corresponde às parcelas pagas de competências anteriores, uma vez que, para o cálculo da guia, é considerada apenas a contribuição previdenciária do mês de referência. Tal situação já havia sido objeto de apontamento no e-TCM nº5538/2021.

2.4.2.6. Horas suplementares

Na amostra selecionada de servidores da SMS e SMADS foi constatado:

- Não havia informações acerca do tratamento dado às horas suplementares realizadas pelos servidores acima do limite permitido no mês.
- Ausência de informações quanto ao horário da jornada normal na FFI, ausência de justificativa para realização de horas suplementares, não encaminhamento da FFI, ausência de informação no Sigpec quanto às horas suplementares autorizadas no período.
- Pagamento de horas suplementares pelo total autorizado no mês, sem o devido estorno no mês subsequente.
- Realização de horas suplementares acima do total autorizado e pagos os valores autorizados.

A equipe de Auditoria verificou, ainda, uma constância de servidores convocados e prestando mensalmente as horas suplementares, apontando a descaracterização do caráter eventual da prestação da hora suplementar, previsto no Decreto nº 32.327/92 e o pagamento antes de sua efetiva realização, com a conferência e checagem após o pagamento, em desacordo com o artigo 7º do Decreto 34.781/94

2.4.2.7. Gestão e controles na folha de pagamentos

A equipe de Auditoria identificou a inclusão de adicionais de quinquênio com reconhecimento protelado por dois anos e oito meses ou mais, demonstrando falhas relevantes nos instrumentos de controle e consequente fragilidade na gestão ativa da folha de pagamento pela SEGES e pagamentos de férias em pecúnia

referentes a períodos superiores ao máximo de dois períodos consecutivos, conforme previsto na Lei nº 8.989/79.

2.4.2.8. Abono de faltas

A Lei nº 17.722/21 trouxe alterações importantes para o funcionalismo público da Cidade, dentre elas a alteração das regras relativas aos abonos de faltas dos servidores municipais, reduzindo para seis o total de faltas abonadas, sem compensações.

Nas análises, foram identificados 273 servidores que fizeram uso do benefício após a entrada em vigor da mencionada Lei (08.12.21), que constitui descumprimento ao disposto no artigo 37[72].

2.4.3. Cargos em Comissão

O quantitativo de cargos em comissão representou 4,39% do total de cargos da PMSP ao final do ano de 2021, enquanto os cargos efetivos representavam o percentual de 92,54%.

Na comparação do mês de dezembro de 2020 com o de 2021, a equipe de Auditoria verificou redução de 0,62% de servidores ocupantes de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, entendendo que o percentual foi pequeno frente à dimensão das alterações efetuadas pelo Decreto nº 60.038/20[73].

Nessa senda, concluiu que não há evidências de que foram adotadas medidas de racionalização das estruturas administrativas das Secretarias reorganizadas na forma determinada no seu artigo 8º[74], inclusive no que atine aos cargos de provimento em comissão.

---

[72] Art. 37. O parágrafo único do art. 92 da Lei nº 8.989, de 29 de outubro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 92. (...)
Parágrafo único. Poderão ser abonados 6 (seis) dias de falta ao serviço por ano, limitados a 1 (um) por mês, mediante motivo justificado e a critério da autoridade competente, no primeiro dia em que o funcionário comparecer ao serviço após a falta." (NR)

[73] incorporação da Secretaria Municipal de Gestão (SMG) pela Secretaria de Governo Municipal (SGM), a incorporação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) pela Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL), que passou a ser denominada Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e a transferência da Coordenadoria de Relações Internacionais do Gabinete do Prefeito para a Secretaria Municipal de Turismo (SMTUR), passando a denominar-se Secretaria Municipal de Relações Internacionais

[74] As Secretarias reorganizadas nos termos deste decreto deverão adotar as medidas necessárias para a adequação e racionalização de suas respectivas estruturas administrativas em 30 (trinta) dias contados da data de publicação deste decreto

2.4.3.1. Lei Complementar nº 173/20

Em 2021, foram gastos R$ 10,4 bilhões com a folha de pagamento de todos os servidores da PMSP (remuneração bruta), sendo que R$ 256,2 milhões representam os gastos de folha de pagamento de servidores comissionados.

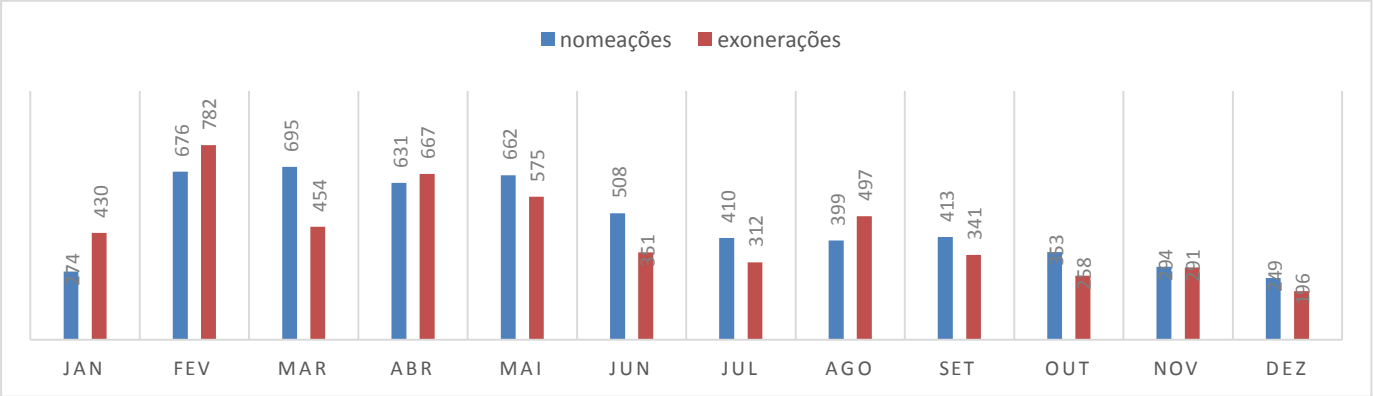
Ao comparar os gastos totais da folha de pagamento bruta de cargos comissionados em 2020 com os gastos totais em 2021, a equipe de Auditoria identificou um incremento na ordem de R$ 34,4 milhões, o que representa um acréscimo de 15,49%.

Na análise da relação apresentada pela SEGES, de servidores nomeados para cargos comissionados no exercício em 2021, identificou que houve admissão de pessoal que não configura reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento.

No seu entendimento, o aumento das despesas na folha de pagamento de cargos em comissão, somado ao fato de o número total de nomeações (5.564) ultrapassar as exonerações (5.154), caracteriza infringência ao artigo 8º, *caput* e inciso IV da Lei Complementar nº 173/20[75], que proíbe entes federativos afetados pela situação de calamidade pública decretada em razão da pandemia de Covid-19, de admitirem ou contratarem pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa.

[75] Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:
(...)
IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares

Gráfico 14 - Nomeações e exonerações ao longo do ano de 2021



Fonte: Elaborado pela auditoria, com base nas informações prestadas pela Seges.

Ressaltou que, na auditoria de cargos em comissão do exercício de 2020, realizada no período de 05/2020 a 12/2020, primeiro ano da vigência da LC nº 173/20, tratada no e-TCM 1728/2021, foi identificada uma redução de 10 cargos em comissão ocupados.

2.4.3.2. Entrevistas com servidores

A fim de verificar a adequação de cargos em comissão existentes na estrutura da PMSP (Secretarias e Subprefeituras) aos parâmetros fixados pelo STF no Tema nº 1.010 e às regras constitucionais, a equipe de Auditoria realizou entrevista com 35 servidores ocupantes de cargos em comissão, todos contratados no decorrer do ano de 2021, mediante encaminhamento de questionário.

Dos 33 servidores que responderam à entrevista, verificou que:

a) 51,51% (17 servidores) não desempenham atividades inerentes às funções de chefia, direção ou assessoramento;

b) 39,39% (13 servidores) desempenham atividades que competem às funções de chefia, direção ou assessoramento, mas que são atividades rotineiras da Administração Pública, típicas de servidores efetivos. O exercício dessas funções de chefia, direção ou assessoramento não exige quaisquer habilidades, aptidões e competências especiais;

c) 6,06% (servidores 25 e 27) desempenham atividades típicas de assessor jurídico. Além do exercício desse assessoramento não exigir habilidades, aptidões e competências especiais, há decisão de efeito vinculante do STF no sentido de que esses cargos devem ser desempenhados por servidores efetivos;

d) 3,03% (1 servidor) desempenham atividades relativas às funções de chefia, direção ou assessoramento, que exigem habilidades, aptidões e competências especiais e que evidenciam relação de confiança com seus superiores hierárquicos.

No seu entendimento, considerando a amostra selecionada, 96,96% (32 servidores) dos cargos não atendem à regra constitucional da exigência de concurso público para investidura em cargo público, em afronta ao artigo 37, incisos II e V da Constituição Federal e itens "a"[76] e "b"[77] do Tema nº 1.010, STF.

2.4.3.3. Desvio de finalidade

Com base na amostra selecionada, considerando que as atividades não se adequam aos parâmetros constitucionais de cargos de assessoramento, direção e chefia, de livre nomeação e exoneração, apontou a ocorrência de desvio de finalidade na nomeação dos 32 servidores, nos termos previstos no art. 2º, parágrafo único, "e" da LF nº 4.717/65.

Observou, também, afronta aos princípios da eficiência da Administração Pública, previsto no caput do artigo 37 da CF/88 e da continuidade do serviço público, tendo em vista que a investidura de servidores com vínculo instável e sazonal, como comissionados, em cargos que exercem atribuições típicas de servidores efetivos, acarreta a perda de conhecimento técnico essencial ao cumprimento de atividades, ao promover a constante alteração do quadro de pessoal na PMSP.

2.4.3.4. Atribuições dos cargos em comissão

[76] a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
[77] b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

A equipe de Auditoria acresce que o Anexo I da Lei nº 17.068/19, descreve de forma genérica as atribuições legais dos cargos dos servidores comissionados que participaram da entrevista.

Aponta que a falta de detalhamento de atividades traz distorções funcionais importantes ao regramento dos cargos em comissão e não atende aos requisitos formais estabelecidos no Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo (LM n° 8.989/79), que exige a definição das atribuições dos cargos em lei municipal ou decreto.

Observa que a prática recorrente da Municipalidade é a previsão do número de vagas, referência remuneratória, requisitos de provimento e lotação, nos anexos dos vários decretos[78] que regulamentam a (re)estruturação de Secretarias Municipais, sem qualquer definição das atribuições específicas dos cargos de provimento em comissão nesses normativos. Conclui pela inconstitucionalidade e ilegalidade das nomeações e exercício dos ocupantes dos cargos comissionados que participaram da entrevista, por afronta à tese vinculante fixada pelo STF no Tema nº 1.010, item "d" e ao artigo 8º da Lei n° 8.989/79.

2.4.3.5. Ausência de razoabilidade e proporcionalidade na criação e ocupação de cargos em comissão

Em 31.12.21, dos 8.646 cargos em comissão, existentes na estrutura da PMSP[79], 8.173 estavam ocupados.

A equipe de Auditoria observou que, embora exista a distribuição do número de vagas desses cargos por unidade da PMSP, não há, no ordenamento municipal, qualquer disposição acerca de quantitativos máximos ou proporcionalidade de ocupação desses cargos.

Verificou que, enquanto o índice de servidores comissionados de algumas Secretarias representou cerca de 1,5% do total de servidores, outras chegaram a mais de 90%, e que em

[78] A exemplo dos DM nº 58.031/17, nº 59.775/20, nº 59.685/20.
[79] computados também aqueles destinados à ocupação por servidores efetivos

dezembro de 2021, havia sete unidades que superaram 50% de cargos comissionados.

A ocupação de cargos em comissão em mais da metade das vagas da estrutura do órgão evidencia que:

a) sequer há subordinados suficientes para justificar cargos de chefia ou direção; ou

b) os cargos de assessoria são tantos que não atendem às habilidades especiais que exigem e independem de relação de confiança, tornando-se funções técnico-operacionais ou burocráticas.

2.4.3.6. Prontuários

Na amostra selecionada dos prontuários, foram encontradas irregularidades, evidenciando a necessidade de providências por parte de SEGES na divulgação de diretrizes claras e no treinamento dos responsáveis das unidades, acerca da documentação necessária para o ingresso, padronização no arquivamento dos documentos pessoais e criação de controles internos efetivos para a checagem da regularidade dos prontuários, questão já apontada no e-TCM nº5538/2021.

2.4.4. Contratos Temporários

2.4.4.1. Dos processos de contratação

Na análise dos processos administrativos para contratação de servidores por tempo determinado, a equipe de Auditoria verificou a ausência de informações detalhadas acerca da alteração do quantitativo de vagas solicitadas originalmente e da documentação exigida nos incisos I "e", II, III, IV, V e VI do artigo 1º do Decreto nº 54.851/14[80].

---

[80] Art. 1º Os projetos de lei relativos a alteração da legislação de pessoal e a criação de novos cargos e empregos públicos, bem como as propostas de abertura de concursos de ingresso ou de acesso, os expedientes que tratem de nomeação ou contratação de pessoal e outras demandas que impliquem acréscimo de despesa de pessoal somente serão submetidos à Chefia do Executivo depois de obedecidos, pela ordem, os seguintes procedimentos:
I - solicitação inicial do órgão interessado à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, instruída com:
a) justificativa pormenorizada do pedido, considerando a situação vigente e a proposta de alteração, que deverá estar vinculada à atuação estratégica ou prioritária ao funcionamento do órgão;
b) parecer de sua assessoria jurídica, opinando conclusivamente pela constitucionalidade e legalidade, quando se tratar de projeto de lei;

2.4.4.2. Prontuários

Na amostra selecionada dos prontuários, foram encontradas irregularidades, tais como: ausência de declaração de não acúmulo de cargos, ausência de atestado de antecedentes criminais, falta de informações acerca do motivo de dispensa, ausência de comprovante de endereço, falta de laudo médico, falta de comprovante de votação da última eleição, falta de PIS/PASEP, título de eleitor, quitação militar, declaração de ficha limpa.

2.4.4.3. Concursos públicos

A equipe de Auditoria identificou 4001 (quatro mil e um) contratos temporários na PMSP, dos quais 4000 (quatro mil) vinculados à SME.

Verificou a existência de dois processos[81] objetivando o ingresso de professores nos quadros de servidores efetivos do Município, instaurados em 03.12.18 e 27.08.19, sendo que o

---

c) estimativa dos impactos orçamentários e financeiros, com as pertinentes informações, conforme modelo constante do Anexo I deste decreto;
d) Demonstrativo da Adequação Orçamentária, nos termos do artigo 2º, conforme modelo constante do Anexo II, ambos deste decreto;
e) declaração do Titular do órgão atestando que o aumento da despesa decorrente da solicitação formulada tem adequação com o respectivo orçamento definido na lei orçamentária anual ou que será previsto no projeto de lei orçamentária do ano seguinte, que tem compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias vigentes, bem como que atende aos demais requisitos estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, especialmente nos seus artigos 16, 17 e 21, inciso I, conforme modelos constantes dos Anexos III e IV deste decreto;
II - conferência dos elementos previstos no inciso I do "caput" deste artigo e avaliação da adequação da solicitação à política municipal de recursos humanos pela Coordenadoria de Gestão de Pessoas – COGEP, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão;
III - conferência dos impactos orçamentários e do Demonstrativo de Adequação Orçamentária elaborados pelo órgão interessado, bem como avaliação e parecer conclusivo quanto ao mérito da solicitação pela Coordenadoria de Gestão de Pessoas – COGEP, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão;
IV - análise da Coordenadoria Jurídica – COJUR, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, e ratificação do parecer conclusivo da Coordenadoria de Gestão de Pessoas – COGEP pela Secretária Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão;
V – adotadas as providências previstas nos incisos I a IV do "caput" deste artigo, remessa do expediente à Subsecretaria do Tesouro Municipal – SUTEM, da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, para avaliação e parecer quanto aos aspectos financeiros;
VI – submissão da proposta à Junta Orçamentário-Financeira - JOF, para avaliação e parecer conclusivo, com o posterior encaminhamento do expediente à Chefia do Executivo.

[81] SEI 6016.2019/0053380-8 e SEI 6016.2018/0074047-0

despacho de autorização para abertura dos concursos ocorreu em 19.11.21. Observou que, após a autorização para abertura, a conclusão do concurso requer cerca de 10/12 meses. De forma e evitar o uso de soluções temporárias e excepcionais, a equipe de Auditoria entende necessário que a SME realize seus concursos públicos com mais celeridade.

2.4.4.4. Prazo para contratação de mesmo professor

Da amostra selecionada para verificação dos prontuários, foi constatado que um servidor contratado por tempo determinado, no vínculo 2, em 14.08.20, para o cargo de professor de Ensino Fundamental II e Médio, desligado em 01.02.22. No vínculo 3, referente à atual contratação, o início do exercício foi em 11.01.21, desrespeitando o prazo de um ano a contar do término do contrato, em infringência ao § 2º do artigo 3º da Lei nº 10.793/89.

3 DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

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

A equipe de Auditoria analisou, também, a implementação das ações para convergência às Normas Internacionais de Contabilidade, estabelecidas no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais PIPCP, anexo à Portaria STN nº 548/15.

De 19 Procedimentos Contábeis Patrimoniais estabelecidos na referida Portaria, apenas 02 foram plenamente implantados, 12 estão com os prazos expirados e não foram implantados, 05 ainda estão dentro dos prazos previstos, contudo sem a necessária preparação dos sistemas e providências para implantação, denotando descumprimento do dispositivo infra

legal.

Os itens que não foram implementados e cujos prazos já estão expirados foram os seguintes:

Quadro 16 - Resumo dos PIPCPs com prazo já expirado e não implementados (em ordem cronológica)

Procedimentos Contábeis Patrimoniais	**Prep. de sistemas e outras prov.de implantação (até)**	**Obrig. dos registros contábeis (a partir de)**	**Análise da Auditoria**
4. Dívida Ativa, tributária enão tributária.	Imediato	Imediato	Apesar da alegação de implantação do reconhecimento da Dívida Ativa, o eTCM 015163/2021 concluiu pela inscrição indevida de R$ 15,8 bilhões, além da superavaliação do ativo em R$ 2,8 bilhões devido à distorção a menor no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa.
13. Obrigações com fornecedores por competência.	31/12/2015	01/01/2016	Apurou-se junto ao eTCM 013745/2021 que o prazo de implantação do item não foi atendido.
3. Demais créditos a receber.	31/12/2017	01/01/2018	Conforme informado pela Origem, não foi atendido o prazo para implantação. Informa em Nota Explicativa que muitos créditos não possuem sistema de controle, o que dificulta a automatização de contabilização do crédito, além de listar vários outros motivos do não atendimento.
11. Obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados.	31/12/2017	01/01/2018	A Origem confirma o não atendimento do item, conforme Nota Explicativa (2.4, item 11), informando que apenas algumas entidades do Município atendem ao estabelecido.
5. Provisões por competência.	31/12/2019	01/01/2020	Objeto de análise no eTCM 013745/2021, que concluiu pelo não atendimento.
6. Ativos e passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas.	31/12/2019	01/01/2020	Objeto de análise no eTCM 013745/2021, que concluiu pelo não atendimento.
7. Bens móveis e imóveis.	31/12/2019	01/01/2020	A PMSP informa que item está em fase de implementação, todavia denota-se que o prazo estabelecido não foi atendido.
17. Investimentos permanentes.	31/12/2019	01/01/2020	No cotejamento do Balancete Analítico extraído do SOF, identificou-se o montante de R$ 6,9 bilhões lançados em investimentos permanentes. Todavia não se identificaram lançamentos referentes a ajustes para perdas e redução ao valor recuperável. Há apenas um registro no valor de R$ 76 mil classificado como "Provisão para perdas", saldo trazido do exercício anterior, denotando que não houve cumprimento do referido PIPCP.
1. Créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições.	31/12/2020	01/01/2021	Em Nota Explicativa (2.4, item 1), a PMSP informa que, em função de atrasos, o item ainda está em fase de implantação, evidenciando o descumprimento do prazo estabelecido.
2. Créditos previdenciários.	31/12/2020	01/01/2021	De acordo com as Notas Explicativas, sequer foram iniciadas as providências para implantação do item, denotando descumprimento do PIPCP.
15. Softwares, marcas, patentes, licenças, classificados como intangíveis	31/12/2020	01/01/2021	Em Nota Explicativa (2.4, item 15), a PMSP informa que o item ainda está em fase de implantação, evidenciando o descumprimento do prazo estabelecido.

18. Estoques.	31/12/2021	01/01/2022	O subitem 2.3 das Notas Explicativas informa que os estoques da Origem são mensurados pelo custo médio ponderado, em desacordo ao estabelecido pela NBT SP 04. Ressalva-se que o prazo para implantação do referido item é 2022, contudo o PIPCP estabelece que até 31.12.21 as providências para início da implantação devem estar prontas. Não foram identificadas evidências que demonstrem providência para cumprimento do procedimento estabelecido, o que descumpre o estabelecido no PIPCP.

Fonte: Notas Explicativas e informações fornecidas por Decon.

A implantação dos itens 8 (bens de infraestrutura), 9 (bens do patrimônio cultural), 14 (demais obrigações por competência), 16 (outros ativos intangíveis) e 19 (demais aspectos) ainda está dentro do prazo estabelecido, no entanto, não foram identificadas evidências de preparação dos sistemas e providências para implantação.

Concluiu, de forma global, que, em razão do descumprimento dos prazos para implantação do PIPCP, das infringências apontadas no presente Relatório e manutenção de Determinações de exercícios anteriores pendentes de atendimento, as Demonstrações Financeiras do Município do exercício em análise não representam com fidedignidade os saldos, as transações e outros fenômenos econômicos

3.1. Consolidação

Segundo o MCASP[82] 8ª edição[83], a consolidação das demonstrações contábeis consiste no processo de agregação dos saldos das contas de mais de uma entidade, excluindo-se as transações recíprocas, de modo a disponibilizar os macro agregados do setor público, proporcionando uma visão global do resultado. A eliminação das operações intragovernamentais quando do levantamento dos balanços consolidados é uma exigência da LRF[84].

Estão compreendidas no processo de consolidação contábil do Município de São Paulo 19 unidades[85]: PMSP, SPCine, HSPM, Iprem, SFMSP, SPRegula, AHM, Amlurb, FPETC, CMSP, TCMSP, Fecam, FEDTCMSP, SPTuris, SP Urbanismo, FMLU, Cohab-SP, FMH

[82] Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
[83] MCASP 8ª ed., Parte V, item 9.
[84] LRF, art. 50, § 1º
[85] No exercício de 2021 foram incluídas a SPCine e a SPRegula

e FTMSP.

A auditoria realizada revelou a existência de distorções no processo de consolidação municipal não corrigidas pela PMSP, relatadas a seguir.

3.1.1. Do BP, da DVP e da DMPL de forma agregada, sem exclusão dos saldos intragovernamentais

Os fatos patrimoniais envolvendo órgãos e entidades integrantes do mesmo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) devem ser codificados no nível apropriado das contas contábeis das classes 1 a 4 com o dígito (02) definido no PCASP/MCASP e ter correlação, já que geram, simultaneamente, direitos e obrigações entre as unidades envolvidas, para permitir a exclusão das transações e saldos recíprocos.

Tomando por base os valores totais dos elementos patrimoniais identificados como operações intragovernamentais (classificados no 5º nível 2), a equipe de Auditoria verificou que as demonstrações consolidadas mencionadas foram divulgadas com as seguintes distorções:

- Balanço Patrimonial: não exclusão dos montantes de R$ 1,25 bilhão no ativo, R$ 672,3 milhões no passivo e R$ 1,2 bilhão no patrimônio líquido;
- DVP: não exclusão dos montantes de R$ 13,1 bilhões e R$ 13,3 bilhões, respectivamente, nas contas de VPA e VPD;
- DMPL: não exclusão do montante de R$ 1,2 bilhão referente aos saldos do patrimônio líquido.

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

3.1.2. Desbalanceamento da equação fundamental da contabilidade nas operações intragovernamentais

Quadro 17 Equação fundamental da contabilidade a partir das contas com 5º nível 2 Em R$ mil

Ativo	1.249.568	Passivo	672.311
VPD	13.287.336	PL	1.152.273
Total (A)	**14.536.904**	VPA	13.076.741
-	-	**Total (B)**	**14.901.325**
Desbalanceamento - Diferença apurada na equação (A-B)			**(364.421)**

Fonte: Balancete Analítico Consolidado extraído do SOF.
Obs.: A coluna da esquerda se refere aos saldos devedores, enquanto a coluna da direita, saldos credores.

Os testes efetuados possibilitaram concluir que há contas, cujo 5º nível apresenta código 1, que estão recebendo lançamentos Intra-OFSS:

Quadro 18 - Contas com o 5º nível de código 1 relacionadas a transações Intra-OFSS Em R$ mil

Conta	Nome	Saldo em 31.12.21
1.1.3.8.**1**.99.46.03.000.000	Câmara Municipal - Convênio SFMSP	11
2.1.1.1.**1**.01.01.04.000.000	Pessoal Requisitado de Outros Órgãos	4.625
2.1.4.3.**1**.02.01.00.000.000	IPTU/TLP a Recolher (F)	12
2.1.4.3.**1**.02.02.00.000.000	IPTU/TLP a Recolher (P)	48
2.1.8.8.**1**.01.99.02.000.000	Retenção HSPM - Precatório EC 62/2009	389
2.1.8.8.**1**.01.99.03.000.000	IPREM - Instituto De Previd. Munic.I De São Paulo - 5% Anterior L.13.73/2005.	602
2.1.8.8.**1**.01.99.04.000.000	Retenção IPREM - Precatório EC 62/2009	1.887
2.1.8.8.**1**.04.02.01.002.000	ISS - Sistema 01/12/76	4.484
Total		**12.058**

Fonte: Balancete Analítico Consolidado extraído do SOF.

Comunicada sobre o achado, a Secretaria da Fazenda informou que são contas antigas que não passaram pela análise do 5° nível por ocasião das atualizações decorrentes do PCASP estendido na implantação das Novas Normas, à exceção da conta "Pessoal Requisitado de Outros Órgãos", sobre a qual informou não haver lançamentos Intra-OFSS. Todavia, a Auditoria identificou, em exame documental, lançamentos de obrigações da CMSP com o SFMSP e com a Polícia Militar do Estado de São Paulo.

3.1.3. Falta de lançamentos recíprocos em transações entre entidades integrantes do OFSS

Com base na relação das despesas empenhadas e liquidadas por CNPJs de entidades integrantes do OFSS do Município encaminhado pela Pasta, quadro 19, a equipe de

Auditoria verificou que os valores liquidados, NE 112363/21 e 112454/21 no montante R$ 5,9 milhões, referentes a transações Intra-OFSS, não possuem registro nos ativos da empresa credora, o que prejudica a eliminação de lançamentos recíprocos.

Identificou, ainda, que há registros de transações que seriam entre entidades do OFSS de São Paulo (Intra-OFSS) ou com entidades de outros entes (Inter-OFSS), cujas contas contábeis apresentaram codificação 1 no 5º nível, no montante de R$ 12,1 milhões, em infringência ao subitem 3.2.3 da Parte IV do MCASP 8ª edição.

Quadro 19 - Relação de empenhos Intra-OFSS Em R$ mil

Empenho	Valor	Conta Contábil de registro no passivo no Órgão devedor
36321/2021	1	2.1.3.1.**2**.01.01.00.000.000.000.000.000
36321/2021	3	2.1.3.1.**2**.01.01.00.000.000.000.000.000
36321/2021	1	2.1.3.1.**2**.01.01.00.000.000.000.000.000
36321/2021	6	2.1.3.1.**2**.01.01.00.000.000.000.000.000
36321/2021	1	2.1.3.1.**2**.01.01.00.000.000.000.000.000
112363/2021	715	2.1.8.9.**2**.26.01.03.000.000.000.000.000
112454/2021	5.224	2.1.8.9.**2**.26.01.03.000.000.000.000.000
Total	**5.952**	-

Fonte: Relatório emitido pelo Diseo.

A Pasta reconheceu os achados, esclarecendo as causas das distorções ocorridas no processo de consolidação das demonstrações contábeis do Município de São Paulo, quais sejam: insuficiência de pessoal no referido setor, de forma a possibilitar a revisão periódica da movimentação de contas patrimoniais intragovernamentais; entidades integrantes do OFSS, que são autônomas, e nem sempre observam os conceitos dos registros contábeis.

Alegou ainda que a questão da eliminação de transações recíprocas encontra-se como prioridade para futuras melhorias.

3.2. Notas Explicativas

As notas explicativas são informações adicionais às apresentadas nos quadros das DCASP e são consideradas parte integrante das demonstrações.

3.2.1. Estrutura das Notas Explicativas

O subitem 8.2 "d" da Parte V do MCASP 8ª edição determina

que as notas explicativas abordem informações relevantes, tais como: os passivos contingentes, as divulgações não financeiras, as inconformidades e os ajustes decorrentes de erros e omissões. Dentre as divulgações não financeiras, o Manual cita as políticas de gestão do risco financeiro da entidade e os pressupostos das estimativas apresentadas.

Com relação aos passivos contingentes, nas notas (tópico 2.4, item 6 das notas explicativas) a PMSP reconheceu a ausência do devido procedimento contábil, questão tratada, em detalhe, no item **3** e subitem **3.4.4.2**.

Sobre as divulgações não financeiras, a equipe destaca que não constaram das notas explicativas informações sobre as tratativas com a União sobre o "Campo de Marte" (LM 17.726/21), a ser abordada no subitem **3.4.3.4 ,** em detalhe.

No que se refere à gestão de risco, o Município não apresentou a política de gestão do risco financeiro, em desacordo com o MCASP - Parte V, subitem 8.2 "d".

3.3. Distorções Relevantes

As seguintes distorções foram consideradas relevantes e generalizadas, no contexto do conjunto das demonstrações financeiras de 2021 da PMSP, considerando a estrutura de relatório financeiro[86]:

- distorções apresentadas nos saldos de abertura do exercício de 2021 das contas extraídas do balancete anual consolidado (será tratado no subitem **3.4**);
- não exclusão, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais e na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido consolidadas, de saldos recíprocos de contas contábeis codificadas com o dígito "2" no seu 5º nível, nos montantes de R$ 1,25 bilhão no Ativo, de R$ 672,3 milhões no

[86] Estrutura de relatório financeiro aplicável consiste no conjunto de regras para elaboração de relatórios financeiros que a administração adota e que é considerado aceitável em vista da natureza da entidade e do objetivo das demonstrações financeiras ou das exigências de leis ou regulamentos. Os principais critérios utilizados pela equipe de auditores do TCMSP, na avaliação das demonstrações financeiras da PMSP, foram: a Lei Federal nº 4.320/64, o MCASP 8ª ed., o PCASP Federação 2021 (ambos de auditoria da Secretaria do Tesouro Nacional – STN) e as NBC T SP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Passivo, de R$ 1,2 bilhão no Patrimônio Líquido, de R$ 13,3 bilhões de VPDs e de R$ 13,1 bilhões de VPAs (conforme mencionado no subitem **3.1.1**);

- pelo menos R$ 1,0 bilhão em lançamentos de receita financeira feitos contra a conta corrente, e não contra a aplicação financeira. Movimentação inexistente, sem afetar saldo contábil (será tratado no subitem **3.4.1.4**);

- inscrição indevida de R$ 15,8 bilhões em Dívida Ativa, além da superavaliação do ativo e subavaliação de VPD em R$ 2,8 bilhões devido à distorção a menor no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa (será tratado nos subitens **3.4.2.2** e **3.4.2.3**);

- o saldo contábil da dívida total com precatórios da PMSP está superavaliado em R$ 1,0 bilhão quando comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP (será tratado no subitem **3.4.5.2**);

- a PMSP não está reconhecendo as provisões judiciais nem a alteração para a obrigação a pagar com precatórios no momento do trânsito em julgado das sentenças. Esse montante seria de cerca de R$ 1,5 bilhão para os últimos 6 meses de 2021 (considerando a inscrição de R$ 2,9 bilhões em julho 2021) (será tratado no subitem **3.4.5.3**);

- tanto a DFC Consolidada 2021 quanto o BF Consolidado 2021 apresentam valores inflados na composição das linhas Outros Ingressos/Desembolsos Operacionais da DFC e Outros Recebimentos/Pagamentos Extraorçamentários do BF, em no mínimo R$ 20,8 bilhões. Elas apresentam valores indevidos decorrentes de contas contábeis transitórias que já afetaram o caixa por outras vias, seja por receita/despesa orçamentária ou em depósitos restituíveis (será tratado no subitem **3.8.2**);

- descumprimento de 12 procedimentos do PIPCP, com prazos já expirados (conforme mencionado no item **3**).

Quadro 20 - Total de distorções relevantes mapeadas no RAF e identificadas por classe

ATIVO		**PASSIVO + PL**	
Superavaliação	Subavaliação	Superavaliação	Subavaliação

R$ 19,8 bilhões	R$ 25,6 milhões	R$ 1,7 bilhão	R$ 1,6 bilhão
VPA		**VPD**	
Superavaliação	Subavaliação	Superavaliação	Subavaliação
R$ 13,1 bilhões	-	R$ 13,3 bilhões	R$ 2,8 bilhões

Fonte: Valores apurados pela Auditoria e mencionados durante a extensão do presente Relatório.

3.4. Balanço Patrimonial

A estrutura do Balanço Patrimonial e seus quadros, publicados no DOCSP de 12.02.22, pág. 104, atenderam ao estabelecido no item 4, parte V do MCASP 8ª edição, à exceção do Quadro Superávit /Déficit Financeiro, que não apresenta a codificação das fontes de recursos[87].

Em relação à consistência dos dados, a equipe de Auditoria identificou que não foram excluídas as transações recíprocas entre órgãos e entidades municipais para fins de divulgação da informação consolidada, conforme já assinalado no subitem **3.1.1**, culminando na evidenciação de valores inflados dos elementos patrimoniais.

Identificou, também, distorções nos saldos de abertura do exercício de 2021 das contas extraídas do balancete anual consolidado: ativo R$ 24,6 milhões; passivo R$ 20,9 milhões; patrimônio líquido R$ 4,0 milhões e desbalanceamento nos saldos de abertura decorrente das diferenças identificadas no montante de R$ 283,9 mil, em infringência aos subitens 3.10 a 3.16 da NBC TSP EC.

A equipe de Auditoria elaborou o recálculo do superávit financeiro apurado no exercício de 2021, excluindo-se as contas classificadas indevidamente com atributo " F" e as distorções, no montante de R$ 5,8 milhões, evidenciadas na auditoria do Caixa e Equivalentes de Caixa apuradas no e-TCM nº12076/2021:

Quadro 21 - Recálculo do superávit financeiro Em R$ mil

Ativo Financeiro	**30.849.235**
(-) Passivo Financeiro	(7.150.424)

[87] Mecanismo que permite a identificação da origem e destinação dos recursos legalmente vinculados a órgão, fundo ou despesa.

(-) Restos a Pagar não Processados	(7.193.067)
(=) Superavit Financeiro	**16.505.745**
(-) Ativo Financeiro classificado indevidamente	(202.280)
(-) Divergências das contas Caixa e Equivalentes	(5.848)
Total	**16.297.617**

Fonte: DOCSP pág. 12.02.22.

O enquadramento incorreto no montante de R$ 208 milhões como ativo financeiro afeta o cálculo global do superávit financeiro, o que representa infringência ao conceito do § 1º do artigo 105 e ao artigo 43 da Lei 4.320/64.

3.4.1. Caixa e Equivalentes de Caixa

As contas contábeis representativas do grupo "Caixa e Equivalentes de Caixa" abrangem valores disponíveis em bancos e aplicações financeiras de alta liquidez, as quais são compostas por contas poupança e outras aplicações de disponibilidade imediata.

3.4.1.1. Composição e movimentação

As variações ocorridas nos saldos das contas integrantes do Caixa e Equivalentes de Caixa em 2021 foram as seguintes:

Quadro 22 – Caixa e Equivalentes de Caixa Consolidado Em R$ mil

Descrição	31.12.20	31.12.21	% Vert.	Δ	Δ%
Caixa	56	5	0,0	(51)	-91,7
Conta Única	223.858	431.301	1,7	207.443	92,7
Bancos Conta Movimento – Demais Contas	23.336	413.629	1,7	390.293	1.672,5
Agentes Arrecadadores – Equivalentes de Caixa (*)	25.142	38.025	0,2	12.884	51,2
Aplicações Financeiras de Liquidez Imediata	17.073.008	23.084.918	93,3	6.011.910	35,2
Total PMSP	**17.345.400**	**23.967.878**	**96,9**	**6.622.477**	**38,2**
Demais Entidades	819.875	779.404	3,1	(40.471)	-4,9
Total Consolidado	**18.165.275**	**24.747.282**	**100**	**6.582.007**	**36,2**

Fonte: Balancetes SOF.
Obs.: Os valores de Agentes Arrecadadores constituem Equivalentes de Caixa e não Disponibilidades - são valores arrecadados pelos bancos e não efetivamente transferidos para a PMSP.

O saldo de R$ 24,0 bilhões do disponível da PMSP em 31.12.21 corresponde a 60,7% do Ativo Circulante da PMSP, e 17,6% do Ativo Total. Houve acréscimo de 38,2% em comparação ao saldo em 31.12.20.

A Prefeitura movimentou seus recursos financeiros em dois bancos oficiais: Banco do Brasil (88,6% da posição em 31.12) e Caixa Econômica Federal.

3.4.1.2. Saldos contábeis e bancários

Foram identificadas diferenças entre saldo do extrato bancário e balancete contábil em 31.12.21 em 22 contas, no valor total de R$ 7,7 milhões.

Das 702 contas contábeis de caixa e equivalentes[88], 638 contas foram confrontadas com o extrato bancário (90,9%) e das 64 contas, com saldo zerado em dezembro de 2021, não foram enviados os extratos. No Quadro 23 a equipe de Auditoria apresenta resumo da situação encontrada na conciliação bancária das contas da PMSP:

Quadro 23 – Resumo das diferenças encontradas na conciliação bancária Em R$ mil

Tipo de diferença		Número de Contas	Valor
Contas com diferença entre saldo contábil e saldo bancário em 2020 que persiste em 2021 no mesmo valor.	Extrato maior que contábil	1	4
	Contábil maior que extrato	8	1.667
	Total	**9**	**1.671**
Diferenças entre saldo contábil e saldo bancárioem 2021 (diferenças novas)	Extrato maior que contábil	2	6
	Contábil maior que extrato	7	5.114
	Total	**9**	**5.120**
Extrato enviado não evidenciado no balanço		4	922
Contas bancárias ativas no SOF, sem extrato		178	-
Total			**7.714**

As diferenças mapeadas resultaram na superavaliação da Conta de Caixa e Equivalentes de Caixa no ativo da PMSP, no valor R$ 5,8 milhões[89] (montante registrado contabilmente maior que o montante proveniente de informações bancárias).

3.4.1.3. Agentes Arrecadadores

As contas contábeis de Agentes Arrecadadores compreendem o somatório dos recursos referentes a receitas arrecadadas e ainda não recolhidas. O quadro a seguir evidencia a composição do saldo contábil nestas contas em 31.12.21.

Quadro 24 – Contas relativas a recursos arrecadados utilizadas pela PMSP no Banco do Brasil Em R$ mil

Conta Contábil	Descrição	Agência	Conta	Saldo Balancete 31.12.21
1.1.1.1.1.30.01	Recursos Arrecadados - Barras Não-FEBRABAN	1897	7981-2	21.551

[88] Exceto conta caixa e rede arrecadação.

[89] Soma das contas contábil maior que extrato (1.667 + 5.114 = 6.781) menos extrato maior que contábil e extratos não evidenciados no balanço (4 + 6 + 922 = 933). Portanto: 6.781 – 933 = 5.848, de forma arredondada

1.1.1.1.1.30.02	Recursos Arrecadados - Barras FEBRABAN	1897	9902-3	9.584
1.1.1.1.1.30.03	Recursos Arrecadados - RENAINF	1897	6374-6	-
1.1.1.1.1.30.04	Recursos Arrecadados - FUMCAD	1897	18114-5	696
1.1.1.1.1.30.05	Recursos Arrecadados - Levantamentos Judiciais - FISC	1897	8045-4	291
1.1.1.1.1.30.06	Recursos Arrecadados - Levantamentos Judiciais - JUD	1897	7845-X	2
1.1.1.1.1.30.07	Recursos Arrecadados - Simples Nacional	1897	7109-9	3.752
1.1.1.1.1.30.08	Recursos Arrecadados - ISS-STN	1897	6573-0	-
1.1.1.1.1.30.09	Recursos Arrecadados – Multa de Trânsito	1897	19986-9	2.149
Total				**38.025**

Fonte: Balancete analítico SOF.

A equipe de Auditoria identificou que as contas de arrecadação estão demonstrando os valores custodiados por vários agentes arrecadadores[90], e que a conta bancária 7982-0 do BB, destinada ao repasse as cota do IPVA do município, recebe recursos de agentes arrecadadores, porém estes valores não estão sendo evidenciados nas contas de arrecadação (1.1.1.1.1.30).

Nessa senda, o valor de R$ 1,1 milhão (2,8% do saldo destas contas), relativo a valores depositados na conta 7982-0 em 01.01.22, não foi contabilizado nas contas de arrecadação em 31.12.21, em desacordo com a característica qualitativa da informação contábil presente no subitem 3.10 (representação fidedigna) da NBC TSP EC.

Propôs, então, que a PMSP verifique a existência de outras contas bancárias que recebem recursos de agentes arrecadadores, que não estejam sendo evidenciadas nas contas contábeis de arrecadação para o reconhecimento de tais valores.

3.4.1.4. Movimentação financeira das contas bancárias

O exame nos lançamentos na amostra selecionada, identificou uma única divergência referente à contabilização de receita com rendimentos financeiros, em razão do lançamento realizado contra a conta corrente, no valor aproximado de R$ 1,0 bilhão. Tal forma de contabilização está em desacordo com a característica qualitativa da informação contábil presente no subitem 3.10 (representação fidedigna) da NBC TSP EC.

[90] Bancos depositantes em 01.12.21: Banco Santander, Banco Inter, CEF Banco Original, Banco Bradesco, Banco C6 S.A, Banco Itaú, BancoSafra SA, Banco Rendimento, Banco Daycoval, BANCOOB.

3.4.1.5. Movimentação da conta Caixa

A conta contábil Caixa[91] teve movimentação de R$ 512,0 milhões em 2021, dos quais R$ 322,0 milhões (62,9%) a credores por folha de pagamento/Prêmio Desempenho Educacional, o que não representa efetiva movimentação de recursos financeiros em espécie.

Nessa trilha, conforme já apontado no RAF anterior, e-TCM 5538/2021, a utilização da conta Caixa continua sendo inadequada, trazendo distorções em sua movimentação e prejudicando a qualidade da informação contábil, constituindo infringência ao PCASP e ao MCASP 8ª Edição[92].

3.4.2. Dívida Ativa

A dívida ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo[93].

3.4.2.1. Composição e movimentação

Na contabilidade da PMSP, há inscrições de R$ 162,8 bilhões em recebíveis. Com a redução resultante do ajuste para perdas, calculado pela SF (R$ 98,5 bilhões), o saldo líquido no ativo era de R$ 64,3 bilhões em 31.12.21, valor correspondente a 47% do ativo total da Prefeitura:

Quadro 25 - Dívida Ativa da PMSP contabilmente registrada em 2021 em relação a 2020 (valores nominais) Em R$ mil

Item	Conta	Título	2020	2021	Δ	Δ %
1	1.1.2.5.0.00.00	Dívida Ativa Tributária – Curto Prazo	595.954	1.088.243	492.289	82,6
2	1.1.2.6.0.00.00	Dívida Ativa Não Tributária – Curto Prazo	24.406	23.916	(490)	-2,0

[91] Conta contábil 1.1.1.1.1.01.01.
[92] Subitem 3.5.4 da Parte IV .
[93] MCASP 8ª ed., Parte III, subitem 5.1

3	1.2.1.1.1.04.00	Dívida Ativa Tributária – Longo Prazo	124.089.854	144.425.465	20.335.611	16,4
4	1.2.1.1.1.05.00	Dívida Ativa Não Tributária – Longo Prazo	14.476.060	17.256.099	2.780.040	19,2
Total da Dívida Ativa Bruta			**139.186.274**	**162.793.723**	**23.607.450**	**17,0**
5	1.2.1.1.1.99.04	(-) Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária	(76.637.490)	(94.180.913)	(17.543.423)	22,9
6	1.2.1.1.1.99.05	(-) Ajuste de Perdas de Dívida Ativa NãoTributária	(3.791.857)	(4.292.419)	(500.562)	13,2
Ajuste de Perdas Total			**(80.429.346)**	**(98.473.331)**	**(18.043.985)**	**22,4**
Total da Dívida Ativa Líquida após o Ajuste para Perdas			**58.756.927**	**64.320.392**	**5.563.464**	**9,5**
		Outras informações				
7	-	Quantidade de inscrições (em milhares)	12.880	14.278	1.398	10,9
8	-	Valor Percentual do "Ajuste para Perdas" em relação ao Total da Dívida Ativa Bruta (em %)	57,8	60,5	-	

Fonte: Balancetes analíticos de dezembro de 2020 e dezembro de 2021 da PMSP (relatório SOF SCT026R) e informações extraídas do SDA acerca da quantidade de inscrições em outubro de 2021.

A Dívida Ativa Tributária representou 89% da Dívida Ativa Bruta da PMSP. Na base de dados do Sistema da Dívida Ativa (SDA) do mês de outubro/21, os créditos decorrentes de ISS representam 65% do valor total, enquanto que os de IPTU alcançam 15%. Contudo, estes últimos, como será demonstrado adiante, contêm uma quantidade relevante de créditos não recuperáveis.

Quadro 26 – Movimentação contábil da Dívida Ativa Em R$ mil

Saldo Bruto Consolidado do SDA em 01.01.21	**145.741.016**
(+) Inscrições / Retificação de Inscrições	15.472.471
(-) Baixa por Cobrança / Acordo / Pagamento Especial	(903.319)
(-) Baixa por Imputação	(2.764.624)
(-) Negação / Cancelamento da Dívida Ativa	(5.314.301)
(-) Remissão	(2.598.488)
(-) Anistia	(36.771)
(+) Acréscimos Legais (juros, multas e atualização monetária)	22.891.003
(-) PPI/PRD/PEQ em Andamento	(4.522.287)
(=) Saldo SDA em 31.12.21	**167.964.701**
(-) Ajustes para Perdas em Dezembro/2021	(98.473.331)
(=) Saldo Líquido em 31.12.21	**69.491.369**
(+) Saldos Contábeis sem Correspondência no SDA (contas contábeis: 1.2.1.1.1.04.01.01 - ISS Sistema;1.2.1.1.1.04.01.02 - Diversos; 1.2.1.1.1.05.02.01 - Jud Diversos)	923
(-) Créditos Inscritos em Dívida Ativa - Adm. Indireta	(2.486.562)
(=) Saldo Líquido Contábil da PMSP em 31.12.21	**67.005.730**

Fonte: Balancetes analíticos de dezembro de 21 (Consolidado, Poder Executivo e Indiretas) e relatórios SDA (QIC_RELA) de janeiro a dezembro de 2021.

A diferença de R$ 2,7 bilhões entre a documentação de suporte (SDA) no Quadro 26, com o saldo contábil no Balancete da PMSP (saldo do SDA R$ 67,0 bilhões menos saldo SOF R$ 64,3

bilhões - Quadro 25) decorre de ajuste contábil realizado pela Secretaria Municipal da Fazenda (SF) para eliminar a superavaliação do ativo que ocorreria em virtude da incidência indevida de acréscimos legais sobre valores parcelados já recolhidos ou para os quais foi concedido desconto, devido a impropriedades existentes no Quadro contábil extraído diretamente do SDA.

Nesse contexto, a equipe de Auditoria reforça a Determinação 560 do TCMSP - Sistema Diálogo, no sentido de que a PMSP deve regularizar as impropriedades do quadro contábil do SDA para tornar mais transparentes as informações da dívida ativa.

3.4.2.2. Inscrições em Dívida Ativa de créditos não recuperáveis contabilizados como Ativo.

A NBC TSP Estrutura Conceitual define o ativo como um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado. Em se tratando da dívida ativa, a qualificação como recurso depende da expectativa de geração de benefícios econômicos por meio do recebimento de fluxos de caixa. Assim, a expectativa de receber os recursos é um dos componentes determinantes para análise do enquadramento da inscrição em dívida ativa.

A equipe de Auditoria identificou que a Secretaria da Fazenda utiliza um modelo estatístico em que características de cada uma das inscrições em dívida ativa são usadas para calcular a probabilidade de a PMSP receber o valor devido ou não. Contudo, não é aplicada qualquer metodologia para filtrar as inscrições ou valores que não atendem aos requisitos para serem contabilizadas como ativo.

As inscrições cuja probabilidade de recebimento é praticamente nula continuam registradas como ativo e, concomitantemente, são incluídas pela PMSP no ajuste para perdas (conta retificadora).

Apesar de não alterar o ativo líquido, os créditos não recuperáveis distorcem a informação contábil. Esses créditos, que

nunca são pagos, crescem de forma acelerada devido à correção monetária e juros, passando a ocupar um espaço cada vez maior dentro da dívida bruta, assim como o percentual de ajuste para perdas (60,5% em 2021 - Quadro 25), induzindo o usuário da informação contábil a uma percepção equivocada sobre a recuperabilidade da dívida ativa da Prefeitura.

A equipe de Auditoria aplicou o modelo estatístico delineado pela própria SF na base completa da Dívida Ativa da PMSP, de forma a identificar as inscrições cuja probabilidade de recuperação era inferior a 1%, obtendo o seguinte resultado:

Quadro 27 – Inscrições em Dívida Ativa não recuperáveis Em R$ mil

Grupo de Inscrições	Valor não recuperável (A)	Quantidade de inscrições (B)	Valor médio não recuperável (A/B)
ISS	14.098.162	17.128	823
IPTU	1.103.889	10.644	103
Outros tributos	555.939	5.329	104
Não-tributário	49.773	817	61
Total	**15.807.763**	**33.918**	**1.092**

Fonte: Sistema da Dívida Ativa (SDA – base outubro de 2021) e modelo estatístico de ajuste de perdas definido pela PMSP.

Aprofundada a análise, ao filtrar as inscrições não recuperáveis acima de R$ 1 milhão, obteve-se um total de 1,8 mil inscrições que respondem por 87% do total não recuperável da dívida ativa do Município. Portanto, um grupo de inscrições comparativamente pequeno responde pela quase totalidade das inscrições não recuperáveis.

A avaliação das 10 maiores inscrições, que somam um total de R$ 1,7 bilhão, ajuda a identificar as características mais relevantes dessas dívidas com probabilidade praticamente nula de recebimento. Ou seja, apenas algumas das variáveis selecionadas pelo modelo estatístico da SF são suficientes para explicar por que a chance de recuperação dessas inscrições é aproximadamente zero:

Quadro 28 – As 10 maiores inscrições não recuperáveis da Dívida Ativa do Município Em R$ milhões

Número de Inscrição	Número do Contribuinte	Tipo de Crédito	Situação Processual	PPI	Ano da dívida	Data de inscrição	Situação do Contribuinte	Valor
8459356	84220546	ISS	Normal	não	1997	10/02/2004	Falido	357
8472610	84220546	ISS	Normal	não	1996	25/02/2004	Falido	295

8472611	84220546	ISS	Normal	não	1998	25/02/2004	Falido	217
8472609	84220546	ISS	Normal	não	1995	25/02/2004	Falido	211
8472612	84220546	ISS	Normal	não	1999	25/02/2004	Falido	173
13326789	33167702	ISS	Normal	não	2005	06/04/2011	Falido	91
8958210	24567922	ISS	Normal	não	2000	23/11/2004	Cooperpass	79
6765828	24506222	ISS	Normal	não	1999	30/03/2001	Cooperpass	78
8875127	24506222	ISS	Normal	não	2000	15/06/2004	Cooperpass	76
7027372	28596986	ISS	Normal	não	1997	13/11/2001	Cooperpass	75

Fonte: Sistema da Dívida Ativa (SDA) e modelo estatístico de ajuste de perdas.
Obs.: * Cooperpass (cooperativa de plano de saúde extinta) https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2910200407.htm.

Ao analisar algumas características individuais do conjunto completo das inscrições que deve ser desreconhecido, a equipe de Auditoria identificou que todos os contribuintes se encontram falidos, que as dívidas em situação processual normal somam R$ 13,8 bilhões (87% do total), as com mais de 15 anos somam R$ 13 bilhões (82% do total) e as inscritas em dívida ativa há mais de 10 anos somam R$ 13,3 bilhões (84% do total).

Concluiu que a aplicação direcionada do modelo estatístico da SF identificou, de forma clara, inscrições com características (dívidas antigas de contribuintes falidos que já foram inscritas há muitos anos e nas quais as ações de cobrança não obtiveram avanços) que determinam uma probabilidade de recebimento pela PMSP praticamente zero.

Por fim, os procedimentos analíticos executados obtiveram evidências suficientes e apropriadas para concluir que, ao menos o valor de R$ 15,8 bilhões no total da dívida ativa, não detém as características necessárias para serem registradas como ativo no Balanço Patrimonial.

A equipe de Auditoria destacou que o desreconhecimento contábil não implica remissão ou anistia, ou seja, a PGM continuará controlando no SDA essas inscrições, devendo adotar providências para a sua recuperação.

A Procuradoria Geral do Município (PGM) já se manifestou no processo que trata da Dívida Ativa[94] anuindo com as conclusões da Auditoria: "[...] *não vislumbramos óbice à medida proposta pela Corte de Contas, uma vez que o pool de inscrições destacadas*

[94] eTCM 15163/2021, peça 13, pág. 3/5

para o desreconhecimento apresenta baixa probabilidade de recuperação".

3.4.2.3. Cálculo do Ajuste para Perdas da Dívida Ativa

De acordo com o subitem 5.2.5, Parte III do MCASP 8ª edição, devem ser registradas perdas esperadas sobre os créditos inscritos em dívida ativa, já que estes, embora gozem de prerrogativas jurídicas para sua cobrança, apresentam significativa probabilidade de não realização em função de cancelamentos, prescrições, ações judiciais, entre outros.

Após diversas tratativas entre a equipe de Auditoria e a PMSP foi encaminhado um relatório conclusivo por parte da SF sobre o modelo adotado para o ajuste para perdas[95].

A equipe de Auditoria destacou que o modelo considera quatro estratos dividindo as inscrições em: ISS, IPTU, "outros tributários" e "não tributários". O nome técnico da modelagem é Modelo de Regressão Logística (MRL). O MRL permite que se obtenha para cada inscrição a sua probabilidade de recuperação considerando as variáveis explicativas (características específicas de cada inscrição), ou seja, dado o perfil da inscrição, pode-se estimar qual a probabilidade (entre 0 e 100%) de que esse crédito seja efetivamente pago[96].

O relatório encaminhado por SF mostra uma divergência entre o valor do ajuste resultante dos cálculos do modelo e o valor que é reconhecido na contabilidade:

---

[95] No relatório da SF ("Provisionamento da Dívida Ativa - Análise do Modelo Adotado" de 08.11.21) as informações são datadas de 05.10.21 e foram utilizadas para o cálculo do ajuste para perdas do mês de outubro. Logo, pela sistemática vigente, a previsão do ajuste é calculada antes do encerramento do mês de referência, utilizando relatório gerado na primeira semana do respectivo mês. O relatório tratou do valor reconhecido pela Contabilidade no balancete analítico da competência de outubro de 2021 (R$ 95,5 bilhões).

[96] A equação do modelo é: Probabilidade (p i) = 1 / 1+ e– (β0 – β1 *X1 – β2 *X2– β3*X3– β4*X4– β5*X5).
O arquivo de amostra, gerado e atualizado mensalmente, serve para calcular os parâmetros (β0, β1, β2, β3, β4 e β5) necessários para definir a equação de probabilidade que será aplicada sobre a base de dados do SDA, lembrando que as variáveis (X1, X2, X3, X4 e X5) são características individuais de cada inscrição em dívida ativa (respectivamente: situação processual da inscrição, situação do devedor, idade da dívida, tipo de pessoa, tempo transcorrido entre a constituição da dívida e sua inscrição).
Para facilitar o entendimento da aplicação do modelo, considere-se que a probabilidade hipotética da recuperação de uma dívida seja de 20% e seu valor total seja de R$10.000,00, então o valor de R$ 8.000,00 fará parte do ajuste para perdas, ou seja, 80% do valor da dívida será considerado como uma perda provável (não recuperável). Assim, o resultado total do ajuste para a PMSP será a somatória da aplicação desse cálculo para cada inscrição da Dívida Ativa.

[...] o modelo aponta que o provisionamento de Não Tributários deverá ser no montante de R$ 9.028.375.666,50. O montante total do valor a ser provisionado será de R$ 98.322.506.392,86, valor acima do valor contábil obtido de R$ 95.474.748.348,61. Essa diferença se deve ao fato de que o modelo atualmente automatizado está considerando um conjunto de parâmetros estimados a partir de uma amostra excluindo apenas o ISS e o IPTU. Ou seja, as inscrições não tributárias e outros tributários são considerados em conjunto, como um único estrato e a partir desse resultado os parâmetros são aplicados igualmente para os estratos não tributários e outros tributos separadamente.

Em síntese, ao implementar a rotina de cálculo, a área responsável na SF equivocadamente desconsiderou a divisão adequada entre os estratos "outros tributos" e "outros não tributários" no processo de parametrização do modelo, o que gerou uma aplicação em desconformidade com o modelo estatístico pré-definido e um ajuste para perdas de R$ 2,8 bilhões inferior ao que seria o correto.

3.4.2.4. Pendências cadastrais dos contribuintes

Em 2016, a Auditoria identificou pendências no cadastro de contribuintes que impediam a inscrição de débitos em dívida ativa e, consequentemente, foi determinado à época que a PGM, que é o órgão central de controle da dívida ativa, sanasse tais pendências (Determinação nº 362– Sistema Diálogo).

Durante a Auditoria atual, a PGM demonstrou que as correções que ainda se mantêm pendentes, fogem à sua esfera de competência. As medidas de correção restantes devem ser adotadas pelos órgãos da Administração Municipal responsáveis pela lavratura dos autos de infração[97], restando prejudicada a referida Determinação, cabendo a expedição de nova determinação, desta vez direcionada à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (Departamento de Operação do Sistema Viário - DSV), dado que as multas de trânsito apresentam o maior estoque de créditos com pendências (R$ 2 bilhões); em termos

[97] Os órgãos de origem do débito devem observar o disposto no parágrafo único do art. 2º do Decreto 55786, de 2014 e art. 3º do Decreto 57.645, de 2017.

quantitativos, representam 99,6% do universo de inscrições rejeitadas e, em valores, 99,2% do montante total de créditos rejeitados.

3.4.3. Dívida Pública

Nos termos da LRF, Dívida Pública, Consolidada ou Fundada, corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito e, também, operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento[98].

3.4.3.1. Composição e movimentação

A Dívida Fundada Municipal é composta pelas operações de crédito provenientes de contratos de empréstimo firmados com instituições financeiras ou com a União e por parcelamentos com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e com o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). A dívida pública representa em torno de 20% do total do passivo da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP).

Em 31.12.21, a Dívida Fundada do Município de São Paulo, excluídos os precatórios, totalizava R$ 25,8 bilhões, sendo 97,9% correspondente à dívida interna, dentre elas a decorrente do refinanciamento com a União, nos termos da Medida Provisória 2.185-35/01 (93,1% da dívida total).

Sua composição é a seguinte:

Quadro 29 – Composição da Dívida Consolidada Sem Precatórios em 31.12.21 Em R$ mil

[98] LRF, Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:
I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses; [...] § 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

Descrição	31.12.20	31.12.21	% Vert.	Δ	Δ %
1. DÍVIDA FUNDADA INTERNA	**27.346.641**	**25.288.634**	**97,9**	**(2.058.007)**	**-7,5**
- UNIÃO	**26.406.987**	**24.468.780**	**94,7**	**(1.938.207)**	**-7,3**
DMLP - Lei 12.671/98	70.149	75.330	**0,3**	5.181	7,4
Lei Fed. 8.727/93 - COHAB/PMSP (¹) (²)	365.382	340.844	**1,3**	(24.539)	-6,7
Refinanciamento MP 2.185-35/2001	25.971.456	24.052.606	**93,1**	(1.918.849)	-7,4
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	**109.705**	**115.843**	**0,4**	**6.138**	**5,6**
PNAFM Segunda Fase CT Nº 0388043-02	32.337	30.867	**0,1**	(1.470)	-4,5
PNAFM Segunda Fase CT Nº 0474998-77	44.442	42.422	**0,2**	(2.020)	-4,5
PNAFM 2ª Fase - 2ª Etapa CT Nº: 0519642-52[4]	32.124	40.651	**0,2**	8.527	26,5
Progr. Saneamento Drenagem - Lei 16.757/2017[4]	801	1.904	**0,0**	1.102	137,6
- BNDES	**45.392**	**26.051**	**0,1**	**(19.341)**	**-42,6**
PMAT - II[(1) (4)]	45.392	26.051	**0,1**	(19.341)	-42,6
- BANCO SANTANDER	**188.667**	**157.667**	**0,6**	**(31.000)**	**-16,4**
Programa Asfalto Novo - Lei 16.757/2017	22.000	16.000	**0,1**	(6.000)	-27,3
Programa Hab Casa da Família - Lei 16.757/2018	166.667	141.667	**0,5**	(25.000)	-15,0
- ITAÚ UNIBANCO	**494.048**	**422.619**	**1,6**	**(71.429)**	**-14,5**
Programa Asfalto Novo II - Lei 16.757/2017	494.048	422.619	1,6	(71.429)	-14,5
- OUTRAS DÍVIDAS	**101.843**	**97.674**	**0,4**	**(4.169)**	**-4,1**
INSS - MP 778/2017 Migração Lei 11.960/09[3]	48.276	47.060	0,2	(1.216)	-2,5
Lei 12.810/2013 - Parcelamento PASEP	53.567	50.615	0,2	(2.953)	-5,5
2. DÍVIDA FUNDADA EXTERNA	**471.520**	**541.070**	**2,1**	**69.550**	**14,8**
BID	**471.520**	**541.070**	**2,1**	**69.550**	**14,8**
938/OC-BR PROVER/CINGAPURA - BID III[5]	52.740	-	0,0	(52.740)	-100,0
1479/OC-BR PROCENTRO - BID IV	248.909	235.846	0,9	(13.063)	-5,2
4641/OC-BR AVANÇA SAÚDE - BID V[4]	169.871	305.224	1,2	135.353	79,7
Total	**27.818.161**	**25.829.704**	**100**	**(1.988.456)**	**-7,1**

Fonte: demonstração da dívida fundada do Município de São Paulo publicada no Portal da Transparência "Dados Abertos" (http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/demonstrativo-da-divida-fundada).

A equipe de Auditoria verificou que os saldos dos empréstimos, financiamentos e parcelamentos estavam suportados por documentação comprobatória e foram registrados conforme o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

Para confirmar os saldos da Dívida Pública foram solicitados aos credores informações dos valores da dívida pública tendo como base o saldo em 31.07.21.

Apesar de não terem sido validados todos os saldos da Dívida Fundada por credor, os números testados representaram 96,1% do estoque total existente em 31.07.21. Os saldos obtidos pela circularização não apresentaram distorções relevantes, assim, os saldos refletem fidedignamente as obrigações referentes à Dívida Pública.

O Quadro 30 demonstra as variações que impactaram no saldo da dívida em 2021:

Quadro 30 - Movimentação da dívida fundada da PMSP até 31.12.21 Em R$ mil

Dívida PMSP	Interna		Externa	Total	% Vert.
	Refinanciamento	Outras			
Saldo em 31.12.20	25.971.456	1.375.185	471.520	27.818.161	100,0
(-) Amortização do Principal	(1.914.220)	(172.516)	(84.431)	(2.171.167)	-7,8
(+) Atualização Monetária	4.629	14.531	39.448	49.350	0,2
(+) Ingressos de Operações de Crédito	-	7.645	114.533	122.178	0,4
(+) Incorporação de Juros	2.877	14.573	-	17.450	0,1
(-) Desincorporação	(2.877)	(3.390)	-	(6.267)	0,0
Saldo em 31.12.21	**24.052.606**	**1.236.028**	**541.070**	**25.829.704**	**92,9**

Fonte: demonstrações da dívida fundada publicadas no Portal da Transparência (http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/demonstrativo-da-divida-fundada).

A Dívida Fundada diminuiu 7,1% entre 2020 e 2021 (R$ 2 bilhões), principalmente, em razão da retomada do pagamento do Refinanciamento da MP 2185/01 em janeiro de 2021, que estava suspenso desde março de 2020, devido à pandemia do coronavírus, autorizado pela LC 173/20[99].

O ingresso de R$ 122,1 milhões se refere a operações de crédito contratadas em exercícios anteriores.

3.4.3.2. Valores a receber decorrentes de contratos de operações de crédito

A equipe de Auditoria conciliou os valores contratualizados a receber, segundo controles extracontábeis de SUTEM/DICRE[100]/DEDIP[101] e as contas contábeis do Balancete analítico em 31.12.21.

Quadro 31 - Conciliação dos valores contratualizados a receber Em R$ mil

Balancete Contábil PMSP em 31.12.21	Planilha de Controle da DICRE	Balancete x DICRE

[99] Art. 1º, parágrafo 1º, inciso I "b" da LC 173/20.
[100] Divisão de Captação de Recursos – DICRE
[101] Divisão de Projetos de Sistemas de Informação

Conta	Descrição	Saldo Balancete	Saldo	Diferença
8.1.2.3.1.05.01.03.000	Lei 15.390/11 - Contr. nº 3391/OC-BR - Sub Contr. nº0519642-52 - PNAFM III	17.700	17.700	-
8.1.2.3.1.05.01.04.000	Lei 16.757/17 - Contr. nº 0505972-67/18 – Programa Saneamento – Drenagem	198.041	198.041	-
8.1.2.3.1.05.01.05.000	Lei 16.757/17 - Avança Saúde SP *	235.488	252.799	(17.311)
	Corredor Aricanduva**	-	541.250	(541.250)
Total		**451.229**	**1.009.790**	**(558.561)**

Fonte: Balancete Contábil PMSP em 31.12.21 e Planilha da DICRE.
Obs.: * Na planilha fornecida pela DICRE constava o valor de $ 45.305.286,72 (dólares).
Obs.: ** Na planilha DICRE constava o financiamento de $ 97.000.000,00, porém ainda não registrado na Contabilidade. Convertemos este valor para R$ com base no fechamento do câmbio de 31.12.21 (R$ 5,5799).

Constataram divergência de R$ 558,6 milhões, na data de 31.12.21, entre os valores registrados no Balancete em comparação com os controles extracontábeis da DICRE, em decorrência de falhas na comunicação entre DICRE e o DECON. Nessa senda, a evidenciação incorreta das operações de crédito contratadas e ainda não integralmente recebidas (Contas de Controle - Contratos de empréstimos e de financiamentos a executar), infringem os subitens 3.10 e 3.19 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Segundo informação da DICRE, houve contratação de operações de crédito para o financiamento do projeto "Corredor Aricanduva", da SMT, no valor de USD 97 milhões, contratado junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), no dia 31.12.21. O financiamento será destinado para o Desenvolvimento de Sistema BRT no Corredor Aricanduva, atualização do Centro de Controle Operacional de Ônibus e Gerenciamento de Projetos e Capacitação em Planejamento e Políticas de Transporte.

A SF se manifestou no processo referente à Dívida Pública (eTCM 013745/2021, peça 13) alegando que as informações de DICRE encaminhadas ao TCMSP possuíam como posição o dia 15 de setembro de 2021, enquanto o saldo do balancete refletia a posição do dia 31 de julho de 2021. No entanto, atualizamos as informações para 31.12.21 e ainda persiste uma diferença de R$ 558,6 milhões, conforme Quadro 31.

3.4.3.3. Conformidade com o PCASP

Foram testadas as VPAs e VPDs relacionadas à Dívida Pública da PMSP. A utilização das contas de VPDs está de acordo com o PCASP e obedece ao nível de consolidação. No entanto, em relação às VPAs, foram identificadas as divergências apresentadas no Quadro 32:

Quadro 32 - Conferência das Contas de VPAs Utilizadas pela PMSP x PCASP Federação Em R$

Ordem	Contas Contábeis		Análise	Saldo em 31.12.21
	PMSP	PCASP Federação 2021		
1	4.4.9.1.1.99.99.02.001.000 - Variações Monetárias de Dívida Contratual Interna	4.4.3.5.1.00.00 - Variações Monetárias e Cambiais de Empréstimos e Financiam. Obtidos - Consolidação	Em desacordo ao PCASP	0,02
2	4.4.9.1.1.99.99.02.003.000 - Variações Cambiais de Dívida Contratual Externa	4.4.3.5.1.00.00 - Variações Monetárias e Cambiais de Empréstimos e Financiam. Obtidos - Consolidação	Em desacordo ao PCASP	65.058.979,04
3	4.4.9.1.3.99.01.00.000.000 - Variações Monetárias de Dívida Contratual Interna	4.4.3.5.3.00.00 - Variações Monetárias e Cambiais de Empréstimos e Financiam. Obtidos - Inter Ofss - União	Em desacordo ao PCASP	172.925.216,70
Total				**237.925.216,70**

Fonte: Balancete Analítico do PMSP (Relatório SOF SCT026R) e PCASP Federação aprovado pela STN.

Os itens 1, 2 e 3 perfazem a soma de R$ 237,9 milhões, contabilizada incorretamente como Outras Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras, em desacordo com o PCASP Federação 2021, que prevê a contabilização em "Variações monetárias e cambiais de empréstimos e financiamentos obtidos".

3.4.3.4. Acordo entre Campo de Marte x Dívida com a União

A Lei Municipal 17.726, de 17.12.21, autorizou o Poder Executivo a celebrar acordo com a União nos autos do processo nº 0068278-78.1974.403.6100, visando encerrar a disputa judicial referente à área conhecida como Campo de Marte. Este assunto foi objeto de Representação neste Tribunal, tratada no eTCM nº17741/2021[102].

O Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu o direito da Municipalidade sobre o Campo de Marte e condenou a União a

[102] Conclusões apresentada por SFC na Representação: O STF condenou a União a indenizar o Município pela ocupação do Campo de Marte. Não se trata de decisão transitada em julgado, ainda está pendente de apreciação o recurso interposto pela União e, posterirormente, caso se prossiga com a lide, terá início o processo de execução da sentença. O acordo que se pretende fazer entre a União e o Município colocaria fim à lide no estágio atual do processo. O valor estimado da indenização é de R$ 49 bilhões e o acordo propõe perdão da dívida da PMSP com a União em troca da indenização. Em princípio, o Município trocaria R$ 45 bilhões da indenização (valor que não é líquido e certo, pois foi obtido para o caso de um possível acordo) por sua dívida líquida e certa com a União, no montante de R$ 24 bilhões. Todavia, salvo melhor juízo, aplicaria-se a lógica similar ao deságio em precatório no montante devido pela União, o que reduziria o valor em 40%. Ademais, considera-se que o juízo de conveniência e oportunidade para celebrar o acordo ou continuar com a lide cabe aos dois entes federativos, e, no caso do Município, a Câmara Municipal autorizou o Executivo a formalizar o acordo.
Não há notícia de que o valor foi obtido com auxílio/auditoria/supervisão do TCMSP. Ao Tribunal de Contas do Município caberá fiscalizar o cumprimento da decisão judicial, pois não faz parte da lide. O PL 814/21 autoriza o Município a renunciar ao valor da indenização que superar o débito da Municipalidade, mas não há transparência nas tratativas.
Além da questão técnico-jurídica, há o aspecto político da decisão pelo possível acordo entre a União e o Município e as discussões acerca do assunto foram tratadas ou deveriam ter sido tratadas no Parlamento Municipal.

indenizar o Município. A Advocacia Geral da União (AGU) e a Procuradoria Geral do Município (PGM) estimaram o valor da indenização em R$ 49 bilhões. Por outro lado, o Município possuía em 31.12.21 uma dívida com a União, decorrente do "Contrato de Confissão, Consolidação, Promessa de Assunção e Refinanciamento de Dívidas" pactuado com base na MP 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, no montante de R$ 24,1 bilhões, 93,1% da Dívida Pública, que em 31.12.21 era de R$ 25,8 bilhões (excluídos os Precatórios), impactando de forma positiva o Passivo e o Patrimônio Líquido. Com este acordo, estas duas obrigações se extinguirão entre os dois entes.

Apesar da autorização por lei ter ocorrido em 17.12.21, o Acordo foi assinado em 17.03.22. A equipe de Auditoria apontou que não foram divulgadas informações referentes a este evento nas notas explicativas das Demonstrações Contábeis, em infringência ao subitem 8.2, parte V do MCASP 8ª edição.

3.4.4. Fornecedores e contas a pagar

As variações ocorridas nos saldos das contas Fornecedores e Contas a Pagar entre 31.12.20 e 31.12.21 foram as seguintes:

Quadro 33 - Evolução dos Saldos Contábeis de Fornecedores Em R$ mil

Contas	31.12.20	31.12.21	% Vert.	Δ%
PMSP	3.782.658	4.371.702	96,8	15,6
Demais Entidades (incluindo Poder Legislativo)	242.323	142.622	3,2	-41,1
Total de Fornecedores e Contas a Pagar	4.024.981	4.514.324	100,0	12,2

Fonte: Balancete Analítico de 2020 e 2021 extraídos do SOF – Consolidado Geral e PMSP.

A parcela mais relevante dessas contas está registrada no BP da PMSP, representando 96,8% da dívida com Fornecedores do Município. Do valor contabilizado de responsabilidade da PMSP, 37,4 % era a curto prazo e 62,6% de longo prazo, sendo que este último correspondia integralmente a precatórios judiciais com fornecedores.

Em relação à conciliação do saldo da conta Fornecedores, DICON informou que há relatórios disponíveis no módulo Execução Orçamentária (SOF) que auxiliariam na conciliação, entretanto, estes relatórios estão passando por adaptações.

Assim, a equipe de Auditoria apontou que a falta de

conciliação desta conta e a ausência de documentação de suporte adequada para verificar a consistência do saldo contábil, infringem o cumprimento integral da característica qualitativa das informações contábeis denominada "verificabilidade" descrita no subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

3.4.4.1. Passivos não reconhecidos na contabilidade

A PMSP não atendeu ao prazo do PIPCP, em relação ao item 13 "Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência", cujo prazo de implantação era 2016.

Segundo informações da Secretaria da Fazenda, foi estabelecido um cronograma com diversas etapas para atendimento do item pendente, sendo que todas as etapas que estavam programadas para 2021 foram implementadas, e as demais estão previstas para serem concluídas até julho de 2022.

3.4.4.2. Provisões e Passivos Contingentes

A equipe de Auditoria analisou o Balancete Contábil e identificou os registros contábeis de Provisão para perdas em investimentos e para ação de Desapropriação do Jockey Club.

Quadro 34 - Provisões contabilizadas pela PMSP Em R$ mil

Conta	Descrição da Conta	Saldo
2.2.7.9.1.99.06.01.000.000	Provisão - perdas em investimentos – CET	163.216
2.2.7.9.1.99.06.02.000.000	Provisão - perdas em investimentos - SPTrans	-
2.2.7.9.1.99.06.04.000.000	Provisão - perdas em investimentos - SPObras	15.680
2.2.7.9.1.99.08.00.000.000	Provisão para ação de desapropriação do Jockey Club	9.681
2.2.7.9.2.99.01.00.000.000	Provisão – perdas em investimentos - SPTuris	57.779
Total		**246.357**

Fonte: Balancete Contábil PMSP dezembro de 2021.

O Passivo Contingente deve ser reconhecido quando for decorrente de uma obrigação possível, resultante de eventos passados e cuja existência será confirmada pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos, não totalmente sob controle da entidade.

Conforme item 3, nenhuma conta contábil foi identificada no Balancete da PMSP como passivo contingente, referente a dezembro de 2021, descumprindo o prazo do PIPCP para registro em 2020.

A DECON informou que o sistema existente para atender às demandas de registro e gestão de processos judiciais pela PGM, denominado Sistema Integral de Ações Judiciais (SIAJ), atualmente não dispõe de funcionalidades que permitam o registro contábil de passivos contingentes.

3.4.5. Precatórios Judiciais

Por meio da Emenda Constitucional 109[103], foi prorrogado o prazo para quitação total da dívida de precatórios judiciais para 2029. Em 04.05.21, foi homologada a readequação do Plano de Quitação de Precatórios da PMSP para o exercício de 2021.

3.4.5.1. Composição e movimentação

As variações ocorridas nos saldos das contas de precatórios em 2021 foram as seguintes:

Quadro 35 - Saldo Contábil de Precatórios (valores nominais) Em R$ mil

Precatórios	2020	2021	% Vert.	Δ%
Regime Especial	**20.089.655**	**24.266.087**	**100,0**	**20,8**
PMSP	18.577.834	21.858.660	90,1	17,7
Outras Entidades	1.511.821	2.407.426	9,9	59,2
Regime Ordinário	**2.817**	**2.359**	**0,0**	**-16,3**
Outras Entidades	2.817	2.359	0,0	-16,3
Total	**20.092.472**	**24.268.446**	**100**	**20,8**

Fonte: Balancetes contábeis SOF.

No Regime Especial estão os precatórios devidos pela PMSP e pela administração indireta (SPTrans, SFMSP, AHM[104] e IPREM), consolidados na dívida do Tribunal de Justiça de São Paulo. No regime ordinário estão somente os precatórios do HSPM.

Os saldos contábeis dos precatórios devidos pela PMSP são

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

[104] A AHM estava incluída na soma dos precatórios das indiretas somente em 2020, em 2021 a AHM foi extinta e seus precatórios incorporados ao passivo da PMSP

divididos da seguinte forma:

Quadro 36 - Saldo contábil de Precatórios PMSP Em R$ mil

	2020	2021	% Vert.	Δ%
Curto Prazo	**3.190.462**	**4.417.013**	**20,2**	**38,4**
De Pessoal	1.651.522	3.550.864	16,2	115,0
De Contas a Pagar	387.394	866.149	4,0	123,6
Regime Especial EC 62/09	1.139.346	0	0,0	-100,0
Regime Especial a Processar	12.200	0	0,0	-100,0
Longo Prazo	**15.387.372**	**17.441.647**	**79,8**	**13,4**
De Pessoal	12.818.602	14.704.370	67,3	14,7
De Contas a Pagar	2.568.770	2.737.277	12,5	6,6
Total	**18.577.834**	**21.858.660**	**100**	**17,7**

Fonte: Balancetes contábeis SOF.

Em 2021, a movimentação das contas Regime Especial EC 62/09 e Regime Especial a Processar foi transferida para a conta de Precatórios de Pessoal de Curto Prazo.

A movimentação contábil nas contas de precatórios devidos pela PMSP em 2021 foi a seguinte:

Quadro 37 - Movimentação contábil dos precatórios da PMSP em 2021 Em R$ mil

Precatórios	Montante
Saldo em 31.12.20	**18.577.834**
Entradas	**5.523.707**
(+) Inscrição de Novos Precatórios	2.960.238
(+) Atualização Monetária	2.542.123
(+) Ajustes de Exercícios Anteriores	21.347
Saídas	**2.242.881**
(-) Baixa por Pagamento	1.763.075
(-) Deságio	479.806
Saldo em 31.12.21	**21.858.660**

Fonte: Razões Contábeis SOF.

Em 2021 o montante de precatórios aumentou R$ 3,3 bilhões, decorrente principalmente da inscrição de novos precatórios. A equipe de Auditoria observou que as baixas por pagamento não cobriram o total da atualização monetária do período.

3.4.5.2. Saldo PMSP x saldo TJSP

Ao confrontar o valor contabilizado de precatórios (consolidado e da PMSP) com a documentação recebida do TJSP, a equipe de Auditoria apurou a seguinte diferença:

Quadro 38 - Dívida total de Precatórios contabilizados frente à dívida informada pelo TJSP Em R$ mil

Precatório	Contabilizado PMSP/PGM	TJSP	Diferença
Consolidado	24.270.805	22.591.051	1.679.754
Prefeitura (Administração Direta)	21.858.660	20.814.852	1.043.809

Fonte: Balancete consolidado SOF e documentação de suporte recebida do TJSP por e-mail.

O saldo contábil de R$ 21,9 bilhões referente à dívida total com precatórios da PMSP está superavaliado em R$ 1,0 bilhão quando comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP, em infringência às características qualitativas da informação contábil "verificabilidade" e "representação fidedigna", conforme subitens 3.26 e 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Conforme informado pela PGM, esta diferença deve-se a algumas razões:

1) a dívida informada pelo TJSP não computa os mapas orçamentários dos demais tribunais (TRT e TRF);

2) o TJSP inclui precatórios quitados e suspensos no valor total da dívida; e

3) o TJSP não atualiza precatórios que tiveram valores sequestrados no passado.

Considerando que a fonte de informações externa para confirmar tais valores é o TJSP, a equipe de Auditoria aponta a necessidade de que seja encontrada uma forma de ajustar essas diferenças e confirmar esses valores entre as duas entidades.

3.4.5.3. Inscrição de novos precatórios

A contabilização de novos precatórios é realizada uma vez ao ano, quando do recebimento do Mapa Orçamentário de Credores (MOC), expedido pela Depre/TJSP, encaminhado no mês de julho. O MOC 2022, que apresenta os novos precatórios com período requisitório entre 02.07.20 e 01.07.21, atingiu o valor de R$ 3,4 bilhões. Deste montante, R$ 2,9 bilhões referem-se aos novos precatórios da PMSP (não abarcando SFMSP, IPREM e SPTrans), em consonância com os valores contabilizados.

Em relação à tempestividade do lançamento dos novos precatórios, o subitem 6.2.2, inciso "a" da Parte III do MCASP 8ª

ed. estabelece que a variação patrimonial diminutiva (VPD) deve ser reconhecida no momento do trânsito em julgado da sentença. Por outro lado, a Resolução nº 303/19 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que regulamenta o procedimento administrativo de pagamento de precatórios, estabeleceu que, para efeito do disposto no § 5º do artigo 100 da Constituição Federal, considera-se momento de requisição do precatório, para aqueles apresentados ao Tribunal entre 2 de julho do ano anterior e 1º de julho do ano de elaboração da proposta orçamentária, a data de 1º de julho (artigo 15).

Embora haja divergência entre o momento do fato gerador estabelecido pelo MCASP 8ª ed. e pela Resolução 303/19 do CNJ, a característica qualitativa da representação fidedigna (NBC TSP EC) determina que, para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. Na prática, a informação deve estar completa, neutra e livre de erro material tanto quanto possível. Quando utilizada estimativa, ela deve ser baseada em dados apropriados e cada um deles precisa refletir a melhor informação disponível.

Portanto, para obedecer à característica qualitativa da representação fidedigna, a equipe de Auditoria observa que é necessário o reconhecimento das provisões judiciais para posterior reconhecimento dos passivos com precatórios no momento do trânsito em julgado, conforme Capítulo 12, Parte II do MCASP.

Em sua análise, a PMSP não está reconhecendo as provisões judiciais nem a alteração para a obrigação a pagar com precatórios no momento do trânsito em julgado das sentenças, em desacordo com a característica qualitativa da representação fidedigna, descrita no subitem 3.10 da NBC TSP EC.

3.4.5.4. Atualização monetária

A atualização monetária mensal dos precatórios deve ser calculada de acordo com a tabela relativa à Resolução CNJ nº 303 de 18.12.19 do TJSP. Sobre o valor atualizado, somente sobre os precatórios vencidos, há incidência dos juros moratórios

calculados pelo índice oficial de remuneração da caderneta de poupança, de acordo com o disposto na EC 62/09.

A equipe de Auditoria identificou que o montante de R$ 22,4 milhões, referente à atualização monetária do mês de julho das novas inscrições de precatórios, não foi contabilizado, em infringência à característica qualitativa da "representação fidedigna", descrita no subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual, tendo em vista que o MOC refere-se ao período requisitório até o dia 01.07 de cada ano e deve ser atualizado inclusive no mês de julho.

3.4.5.5. Utilização dos recursos pelo TJSP

A PMSP mantém 2(duas) contas de precatórios judiciais sob administração do TJSP, em conformidade com o artigo 102 do ADCT: Conta I[105], para pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação; e Conta II[106], para pagamento mediante acordos diretos, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

De acordo com os extratos bancários fornecidos pelo TJSP, os saldos em 31.12.21 das contas I e II eram de R$ 326,7 milhões e R$ 1,5 bilhão, respectivamente. Estes saldos estão superiores aos verificados no final de 2020, oportunidade em que a Auditoria já havia apontado aumento significativo do valor relacionado ao pagamento dos acordos.

Questionada, a PGM informou que como ainda existem acordos pendentes de pagamento, o saldo desta conta não pode ser transferido para a conta da ordem cronológica, conforme determinado pelo artigo 56 da Resolução 303/19 do CNJ. Entretanto, a equipe de Auditoria apontou que o saldo desta conta vem aumentando nos últimos anos, mesmo com acordos pendentes, indicando a necessidade de que sejam realizados os pagamentos dos acordos já firmados.

Ressaltou, ainda, ser importante que a PGM acompanhe os pagamentos dos acordos, buscando entender a razão do não

[105] Conta judicial 4200130873784.
[106] Conta judicial 4900130934398

pagamento, mesmo havendo saldo na conta, e ajustar junto ao TJSP o encaminhamento dos referidos pagamentos.

3.4.5.6. Contabilização de empréstimos a entidades da Administração Indireta

Os pagamentos realizados a título de empréstimo para as entidades da Administração Indireta são lançados nas contas do ativo listadas no Quadro 39. O quadro detalha o saldo em dezembro de 2020 comparado ao de dezembro de 2021.

Quadro 39 - Comparação dos saldos contábeis entre dezembro/20 e dezembro/21 Em R$ mil

Conta Contábil	Descrição	31.12.20	31.12.21	Diferença
1.2.1.1.2.03.01.03.000	Precatórios em Regime Especial EC 62/09 - AHM Autarquia Hospitalar Municipal	87	-	(87)
1.2.1.2.1.98.99.04.009	São Paulo Transportes - SPTRANS- Ressarcimento EC62/09 - Precatórios regime especial	34.346	87.841	53.495
1.2.1.2.2.04.01.00.000	Precatórios em Regime Especial - EC62/09- SFMSP Serv. Funerário Município de São Paulo	95.105	107.834	12.729
1.2.1.2.2.04.02.00.000	Precatórios em Regime Especial EC 62/09 - IPREM	333.613	296.951	(36.662)

Fonte: Balancetes contábeis do SOF.

Os precatórios da AHM foram assumidos pela PMSP em função da sua extinção, e os valores a serem ressarcidos pela SPTrans e SFMSP aumentaram em valor correspondente aos pagamentos efetuados pela PMSP no período, sem nenhum ressarcimento por parte destas no ano de 2021.

Em relação ao SFMSP, o processo SEI nº 6012.2019/0006732-5 detalha as tratativas para que seja feito o encontro de contas entre os valores devidos pelo SFMSP à PMSP relativo aos precatórios e o ressarcimento que a PMSP deve a esta entidade relativo aos doadores de órgãos. Os últimos documentos do processo, com movimentação em 20.12.21, apresentam sugestão de que o valor de R$ 18,3 milhões seja abatido dos precatórios do SFMSP por meio deste encontro de contas, restando o saldo de R$ 89,6 milhões a ser pago à PMSP.

O saldo a ser ressarcido pelo IPREM diminuiu R$ 36,7 milhões entre dezembro de 2020 e dezembro de 2021 (aumentou R$ 22,6 milhões relativos a pagamentos feitos pela PMSP e diminuiu R$ 59,3 milhões com ressarcimentos do IPREM à PMSP).

Em síntese, somente o IPREM ressarciu valores à PMSP, assim a equipe de Auditoria sugere que seja regulamentada a forma como as entidades da Administração Indireta ressarcirão à PMSP os precatórios pagos a título de empréstimos.

3.4.6. Depósitos Judiciais

3.4.6.1. Composição e Movimentação

Ao final de 2021, o saldo total dos depósitos disponibilizados para a PMSP, pendentes de decisão judicial definitiva, era de R$ 12,8 bilhões:

Quadro 40 – Saldo das obrigações com depósitos judiciais Em R$ mil

Exercício	Saldo das obrigações com depósitos judiciais	Δ	Δ %
2017	11.571.790	-	-
2018	12.257.112	685.322	5,9
2019	13.196.033	938.921	7,7
2020	12.612.375	(583.658)	-4,4
2021	12.822.148	209.773	1,7

Fonte: Relatórios Anuais de Fiscalização elaborados pelo TCMSP em exercícios anteriores atualizados pelo IPC-FIPE Geral e contas contábeis 2.1.8.8.1.03.01.07.001.000 – Fundo de Reserva BB, 2.1.8.8.1.03.01.07.003.000 – Fundo de Reserva CEF, 2.2.8.8.1.03.01.01.000 – Parcela Repassada BB e 2.2.8.8.1.03.01.02.000 – Parcela Repassada CEF.

A utilização dos depósitos judiciais é respaldada pela LC 151/15, a qual estabelece que os valores referentes a processos judiciais, nos quais os entes públicos sejam parte, serão depositados em instituição financeira oficial e transferidos, no percentual de 70%, para a conta única do tesouro dos referidos entes, e o restante (30%) deve compor o fundo de reserva.

Quadro 41 - Composição dos saldos das contas de depósitos judiciais Em R$ mil

Ativo Circulante	31.12.20	31.12.21	Passivo Circ. e Não Circulante	31.12.20	31.12.21
Caixa e Equiv. de Caixa	142.503	361.923	Fundo de Reserva – 30%	3.448.244	3.846.644
Fundo de Reserva	3.448.244	3.846.644	Parcela Repassada – 70%	8.045.902	8.975.504
Total	**3.590.747**	**4.208.567**	**Total**	**11.494.146**	**12.822.148**

Fonte: Balancete Analítico – Dezembro/2021 (relatório SOF SCT026R). Contas contábeis 1.1.1.1.1.19.01.02.362.000 – Depósitos Judiciais LCP 151, 1.1.1.1.1.02.05.62.000 – Recebimentos Depósitos Judiciais LCP 151, 1.1.1.1.1.50.99.05.278.000 – Recebimentos Depósitos Judiciais LCP 151/2015, 1.1.3.5.1.02.04.00.000 – Fundo de Reserva BB, 1.1.3.5.1.02.05.00.000– Fundo de Reserva CEF, 2.1.8.8.1.03.01.07.001.000– Fundo de Reserva BB, 2.1.8.8.1.03.01.07.003.000 – Fundo de Reserva CEF, 2.2.8.8.1.03.01.01.000 – Parcela Repassada BB e 2.2.8.8.1.03.01.02.000
– Parcela Repassada CEF.

A movimentação dos depósitos judiciais evidenciou acréscimo nas disponibilidades financeiras, a que se refere o art. 7º da LC 151/15, entre o final de 2020 e 2021, sobretudo em razão dos novos ingressos (R$ 2,1 bilhões):

Quadro 42 - Movimentação dos depósitos judiciais em 2021 Em R$ mil

Depósitos judiciais	BB	CEF	Total
Saldo dos depósitos judiciais disponibilizados à PMSP em 31.12.20	**11.271.091**	**223.055**	**11.494.146**
(+) 100% dos Depósitos Judiciais (novos)	2.142.048	-	2.142.048
(-) Levantamentos Efetuados a favor da PMSP	(200.823)	(131)	(200.954)
(-) Levantamentos Efetuados contra a PMSP	(973.808)	(305)	(974.113)
(+) Atualização dos Depósitos Judiciais	358.058	2.963	361.021
= Saldo dos depósitos judiciais disponibilizados à PMSP em 31.12.21	**12.596.566**	**225.582**	**12.822.148**

Fonte: Arquivo Decon/SUTEM.
Obs.: A CEF somente disponibilizou a segregação dos levantamentos favoráveis e desfavoráveis a partir de agosto de 2021,

anteriormente como não havia essa informação, todos os levantamentos debitados na cc 040.015.001-1 eram considerados como levantamentos desfavoráveis.

A gestão dos depósitos judiciais é realizada por duas instituições financeiras: Banco do Brasil (BB), responsável pela gestão dos recursos da Justiça Estadual; e Caixa Econômica Federal (CEF)[107], responsável pelos depósitos de competência da Justiça Federal, cumprindo o artigo 2º da LC 151/15[108].

3.4.6.2. Risco Financeiro

A equipe de Auditoria observou que as obrigações com depósitos judiciais representam um risco relevante de dispêndios financeiros capaz de afetar o caixa da Municipalidade, podendo prejudicar o fluxo de caixa livre da Prefeitura, haja vista a crescente recomposição do fundo de reserva, aliada ao crescente e vultoso estoque de depósitos judiciais no valor de R$ 12,8 bilhões.

Eventuais desequilíbrios futuros seriam resultado de uma alteração de dinâmica da Justiça, que acarretasse maior celeridade na resolução dos litígios ou consolidação de jurisprudência de ampla repercussão, o que deve ser frequentemente acompanhado pelo Poder Executivo Municipal.

No Relatório das Contas de 2018, foi recomendado à Prefeitura que identificasse o nível de exposição a riscos financeiros decorrente da utilização de depósitos judiciais, descrevendo-o e quantificando-o no Anexo de Riscos Fiscais da LDO.

No Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2021, foi identificado que, anualmente, seriam levantados entre 4,2% a 8,7% do saldo atualizado dos depósitos judiciais, de modo que, ao aplicar estes percentuais sobre o saldo, obteve-se R$ 333,6 milhões e R$ 695,9 milhões de estimativa de recomposição dos levantamentos judiciais.

Até dezembro de 2021, a recomposição total do Fundo de

[107] Por força da Resolução nº 406/16 do Conselho de Justiça Federal

[108] Art. 2º Os depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial federal, estadual ou distrital.

Reserva foi de R$ 639,8 milhões[109], valor devidamente atendido na LOA 2021 pela dotação 28.17.04.123.0000.0022 – Recomposição de Depósitos Judiciais, no valor total de R$ 1,2 bilhão, demonstrando cautela nas estimativas realizadas.

Além do mapeamento estatístico presente na LDO 2021, para fins de melhor avaliação do risco financeiro, a equipe de Auditoria apontou que, nas próximas LDOs, é necessário apurar o montante dos processos judiciais, relacionados ao saldo de depósitos judiciais, que apresentam grande probabilidade de perda para o Município, abrangendo, assim, as ações de valores expressivos e aquelas com objeto de repercussão geral (causas repetitivas).

3.4.6.3. Utilização do percentual máximo de 70% dos depósitos judiciais

Em 2021 foram aplicados R$ 1,2 bilhão exclusivamente para o pagamento de precatórios judiciais em regime especial, sendo 92,7% em itens de despesa pessoal cível e 7,3% em desapropriação, atendendo ao disposto no artigo 7º da LC nº 151/15[110]:

Quadro 43 - Utilização de recursos provenientes dos depósitos judiciais em 2021 Em R$ mil

Natureza de Despesa / Fonte de Recursos	Item de Despesa	Aplicação de recursos dos depósitos judiciais (70%)			
		31.12.20	31.12.21	% Vert.	Δ%
31909100 / 33909100 / 44909100 - Sentenças Judiciais / 11 - Depósitos Judiciais	Pessoal - Regime Especial	684.628	930.167	79,4	35,9
	Cível - Regime Especial	101.426	155.346	13,3	53,2
	Desapropriação - Regime Especial	59.165	85.934	7,3	45,2

[109] Conta contábil 1.1.3.8.1.99.03.01 - Créditos a Receber do Fundo de Reserva – BB.

[110] Art. 7º Os recursos repassados na forma desta Lei Complementar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, ressalvados os destinados ao fundo de reserva de que trata o § 3o do art. 3o, serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de:
I - precatórios judiciais de qualquer natureza;
II - dívida pública fundada, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício e não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores;
III - despesas de capital, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício, não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores e o ente federado não conte com compromissos classificados como dívida pública fundada;
IV - recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência referentes aos regimes próprios de cada ente federado, nas mesmas hipóteses do inciso III.

Total aplicado	**845.220**	**1.171.447**	**100**	**38,6**

Fonte: Relatório de Empenho (SFN014R) – Fonte de Recurso 11 - 2020 e 2021.

3.4.6.4. Apropriação da receita orçamentária

Foi constatado que os ingressos de recursos referentes aos depósitos judiciais foram apropriados como receita orçamentária no percentual de 70%, em conformidade com a LC 151/15, todavia não há rotina interna para conferência de eventuais atrasos de repasses pelas instituições financeiras, nos termos do artigo 5º, § 3º da LC 151/15[111].

Segundo a citada norma, caso os repasses não sejam efetuados em até 10 dias após a data de cada depósito judicial, a instituição financeira deverá transferir os recursos acrescidos da taxa referencial Selic para títulos federais, mais multa de 0,33% por dia de atraso.

A equipe de Auditoria questionou o Defin sobre a existência de controles implementados com o propósito de mitigar o risco da ocorrência de atrasos, recebendo resposta negativa do setor em 13.11.21.

3.4.6.5. Aspectos Contábeis

Ao analisar a conta contábil de reclassificação[112], integrante do roteiro normatizado pela PMSP, e o balancete analítico da competência de dez/21, ficou comprovado que ainda estava pendente de registro, como receita orçamentária, o montante de R$ 323,7 milhões referentes a sentença transitadas em julgado a favor da PMSP.

O histórico dos valores registrados ao longo dos últimos 5 (cinco) anos, já considerando os efeitos inflacionários, evidencia

---

Parágrafo único. Independentemente das prioridades de pagamento estabelecidas no caput deste artigo, poderão Estado, o Distrito Federal ou o Município utilizar até 10% (dez por cento) da parcela que lhe for transferida nos termos do caput do art. 3º para constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, dedicados exclusivamente a investimentos de infraestrutura.

[111] Art. 5ºA constituição do fundo de reserva e a transferência da parcela dos depósitos judiciais e administrativos acumulados até a data de publicação desta Lei Complementar, conforme dispõe o art. 3º, serão realizadas pela instituição financeira em até quinze dias após a apresentação de cópia do termo de compromisso de que trata o art. 4º.

§ 3º Em caso de descumprimento dos prazos estabelecidos no **caput** e no § 2º deste artigo, a instituição financeira deverá transferir a parcela do depósito acrescida da taxa referencial do Selic para títulos federais mais multa de 0,33% (trinta e três centésimos por cento) por dia de atraso.

[112] Conta contábil 2.1.8.8.1.99.03 - Créditos de Levantamentos Judiciais

tratar-se de achado conhecido pela PMSP e sem adoção de providências efetivas para a sua solução, em que pese a diminuição de 15,7% em 31.12.21, quando comparado ao exercício anterior:

Quadro 44 - Evolução do saldo pendente de reclassificação Em R$ mil

Exercício	Saldo pendente de reclassificação	Δ	Δ %
2017	82.744	-	-
2018	87.703	5.073	6,0
2019	375.253	294.177	327,9
2020	375.419	170	0,0
2021	323.738	(60.333)	-15,7

Fonte: Relatórios Anuais de Fiscalização elaborados pelo TCMSP em exercícios anteriores atualizados pelo IPC-FIPE Geral e conta contábil 2.1.8.8.1.99.03 - Créditos de Levantamentos Judiciais.

A IPC 15[113] consigna a faculdade do registro em conta genérica quando não houver meios de identificar a origem dos recursos no ingresso dos depósitos judiciais, com a sua reclassificação "tão logo possível a identificação desta origem".

Contudo, a equipe de Auditoria observou que o acúmulo registrado nos últimos 5 anos infringe a característica qualitativa da tempestividade tratada na NBC TSP Estrutura Conceitual e impossibilita a aplicação em políticas públicas, bem como a vinculação a mínimos legais e constitucionais (educação e/ou saúde) em hipótese de receitas de impostos.

Ainda sobre os exames relacionados à contabilização dos depósitos judiciais, foram levadas em consideração as conclusões do grupo de estudos do TCMSP sobre o tema, no âmbito do processo e-TCM nº8932/2016, e a IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, publicada posteriormente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A contabilização praticada pela PMSP[114] seguiu o consignado pelo grupo de estudos do TCMSP, com uma exceção: nos casos de levantamentos judiciais favoráveis à PMSP, a contabilização vem sendo realizada como registro de despesa

[113] IPC 15, item 28, c/b. Não sendo possível identificar a origem dos recursos quando do ingresso, o ente público deverá proceder com classificação genérica, e reclassificar tão logo possível a identificação desta origem. De todo modo, destaca-se a importância do trabalho conjunto ao Tribunal de Justiça para classificação do recurso na origem, de modo a observar-se as vinculações.

[114] Nota Técnica Conjunta SF/Sutem/Decon/Defin 01, de 18.12.20, trata sobre os procedimentos para contabilização dos depósitos judiciais

orçamentária e não como dedução de receita na forma definida.

Os controles da Secretaria da Fazenda demonstram a ocorrência de levantamentos favoráveis à PMSP, até dezembro de 2021, da ordem de R$ 200,8 milhões:

Quadro 45 - Levantamentos do BB de depósitos judiciais a favor e contra a PMSP em 2021 Em R$ mil

Exercício	A favor da PMSP	Contra a PMSP	Total	% Contra a PMSP / Total
2021	200.823	973.808	1.174.631	80,1%

Fonte: Arquivo de Decon/SUTEM.
Obs.: Tratam-se dos depósitos do Banco do Brasil de 100% dos valores e não os 70% antecipados.

Questionada a respeito da forma de contabilização da despesa orçamentária nos casos de levantamentos judiciais a favor, a equipe técnica da PMSP elencou 3 (três) motivos principais para assim proceder:

1) Há benefícios na operacionalização do roteiro contábil com procedimento único para levantamentos favoráveis ou não à Prefeitura;

2) Revelou-se mais efetivo o controle das disponibilidades por fonte de recurso, tendo em vista que a antecipação dos depósitos judiciais é controlada por fonte específica (fonte 11) e caso fosse adotada a dedução de receita no caso de levantamento favorável à PMSP, não seria possível onerar a fonte 00, já que a receita da fonte 11 não poderia ser deduzida da fonte 00;

3) O grupo de estudos do TCM (eTCM 8932/2016) recomendou preferencialmente o registro de dedução de receita, mas admitiu a execução de despesa na hipótese de não existência de saldo realizado no exercício para a receita orçamentária de capital.

Com base nesses argumentos, a equipe técnica da PMSP entende que a adoção da despesa orçamentária para compensar os efeitos da receita orçamentária de capital registrada na antecipação dos depósitos não implica em infringência a norma técnica ou dispositivo legal e acredita ser possível a manutenção

do atual roteiro.

A equipe de Auditoria observou que, na conversão dos recursos dos 70%, o grupo técnico do TCMSP adotou a tese de, preferencialmente, efetuar o registro da receita de capital e, em caso de êxito, procederà dedução da respectiva receita de capital. Somente nos casos em que não houvesse saldo de receita a deduzir, a contabilização poderia ocorrer por meio de execução da despesa orçamentária, em atendimento ao conceito descrito no subitem 4.1, Parte I do MCASP 8ª edição.

No seu entendimento, o procedimento adotado pela PMSP provoca uma duplicidade de receita orçamentária (já que o registro original da receita de capital persiste, conjuntamente ao registro da receita pela origem no êxito do litígio) e uma capitalização do orçamento inexistente (execução orçamentária de despesa de capital para sentenças favoráveis à PMSP que não representam qualquer despesa).

O tratamento orçamentário adequado para o registro dos levantamentos a favor da PMSP é a dedução da receita orçamentária de capital até o limite da arrecadação.

3.5. Demonstração das Variações Patrimoniais

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), publicada no DOCSP de 12.02.22, págs. 104/105, evidencia as alterações verificadas no patrimônio, indicando o resultado patrimonial do exercício.

A estrutura da DVP Consolidada está consistente com os padrões estabelecidos pelo subitem 5.4, parte V do MCASP 8ª edição e IPC nº 05.

O resultado patrimonial em 2021 foi superavitário em R$ 12,1 bilhões, decorrente, principalmente de:

- diminuição de R$ 4,9 bilhões nas VPDs de provisões; R$ 10,2 bilhões (2020) para R$ 5,3 bilhões (2021);
- reversão da Provisão matemática previdenciária no valor de R$ 7,6 bilhões;
- aumento de R$ 9,1 bilhões nas VPAs de impostos; R$

37,1 bilhões em 2020 para R$ 46,2 bilhões no exercício de 2021, representado principalmente por aumento no IPTU e ISS;

- aumento de R$ 12,1 bilhões na VPA de Juros e Encargos de Mora; R$ 11,2 bilhões em 2020 para R$ 23,3 bilhões em 2021, com destaque para multas e juros da dívida ativa tributária;

- aumento de R$ 3,9 bilhões nas Variações monetárias da Dívida Ativa Tributária; R$ 3,5 bilhões em 2020 para R$ 7,4 bilhões em 2021, o que corresponde a uma variação positiva no percentual de 114,3%.

O Quadro 46 mostra a influência da PMSP e das demais entidades no resultado consolidado do município:

Quadro 46 – Resultado Patrimonial da PMSP e das Demais Entidades Em R$ mil

DVP	PMSP	Demais Entidades (incluindo Poder Legislativo)	Consolidado
Variações Patrimoniais Aumentativas (A)	109.005.289	23.500.348	132.505.636
Variações Patrimoniais Diminutivas (B)	98.307.403	22.038.633	120.346.035
Resultado Patrimonial do Período (C) = A-B	**10.697.886**	**1.461.715**	**12.159.601**

Fonte: DVP de 2021 (Consolidado Geral e PMSP) e notas explicativas.

Analisando o resultado patrimonial, a equipe de Auditoria verificou que a PMSP apresentou resultado positivo de R$ 10,7 bilhões. As demais entidades apresentaram um resultado positivo de R$ 1,5 bilhão, apontando as seguintes irregularidades:

- Conforme detalhado no subitem **3.1.1,** não foram excluídos da DVP os montantes de R$ 13,1 bilhões e R$ 13,3 bilhões, respectivamente, nas contas de VPA e VPD classificadas no 5º nível com código "2", cujas movimentações se referem a transações Intra-OFSS;

- Em relação à Dívida Ativa, conforme detalhado no subitem 3.4.2.3, foi identificada distorção de R$ 2,8 bilhões a menor no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa, resultando em superavaliação do ativo e subavaliação de VPD, em decorrência da execução incorreta do modelo estatístico da própria Prefeitura, não considerando as características de grupos de créditos por ela segregados como "outros tributos" e "outros não tributários";

- Divergência na classificação das VPAs, no montante de

R$ 237,9 milhões, conforme detalhado no subitem 3.4.3.3, contabilizadas incorretamente como Outras Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras, em desacordo com o PCASP 2021;

- Conforme mencionado no subitem 3.4.5.4, o montante de R$ 22,4 milhões, referente à atualização monetária do mês de julho das novas inscrições de precatórios, não foi contabilizado, em infringência à característica qualitativa da "representação fidedigna", descrita no subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Além das infringências anteriores, destacaram:

- a detalhada no subitem **3.4.2.2**, onde a correção monetária e juros dos créditos não recuperáveis inscritos na Dívida Ativa distorcem a informação contábil, pois crescem de forma acelerada, superavaliando as VPAs relacionadas a este evento contábil.

- Em relação ao PIPCP, os itens 07, 08 e 09, relacionados à depreciação, amortização ou exaustão estabelecidos pela Portaria STN 548/15, não foram plenamente implantados, assim o saldo da conta "Depreciação, Amortização e Exaustão" da DVP está subavaliada.

Os fatores expostos neste subitem criaram distorções na DVP, afetando o cálculo do resultado patrimonial do exercício.

3.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

O saldo inicial apresentado na DMPL, publicada no DOCSP de 12.02.22, foi de R$ 106 bilhões negativos. As alterações no patrimônio líquido no exercício foram de R$ 547 milhões, decorrentes de ajustes de exercícios anteriores, R$ 591 milhões referentes a aumento de capital e R$ 12 bilhões decorrentes do resultado do exercício. O saldo final apresentado em 31.12.21 foi de 95 bilhões negativos.

Na coluna "Ajustes de avaliação patrimonial" constou o

valor de R$ 209,0 mil, no entanto, não há a linha de "Ajustes de avaliação patrimonial". O valor foi lançado na linha "Resultado do exercício". Assim, a estrutura da DMPL não está consistente com os padrões estabelecidos pelo subitem 7.4 da Parte V do MCASP 8ª edição.

Conforme abordado no subitem **3.1.1,** não houve exclusão na DMPL do montante de R$ 1,2 bilhão referente aos saldos do patrimônio líquido registrados no 5º nível "2", inflando os valores apresentados no demonstrativo. Os valores não excluídos são: R$ 1,2 bilhão na coluna "Patrimônio Social/Capital Social"[115]; R$ 38,7 milhões na coluna "Demais reservas"[116]; R$ 54,6 milhões negativos na coluna "Resultados acumulados"[117].

3.6.1. Ajustes de Exercícios Anteriores (AJEA)

O valor apresentado na DMPL Consolidada do Município de São Paulo referente a Ajustes de Exercícios Anteriores - AJEA foi de R$ 547 milhões.

Conforme já evidenciado nos testes referentes às transações Intra-OFSS, as contas de 5º nível com código 2 devem ser eliminadas, de forma que há superdimensionamento de R$ 18 milhões em AJEA referente a transações intra-OFSS.

Quadro 47 - Ajustes de Exercícios Anteriores (AJEA) Em R$ mil

Ajustes de Exercícios Anteriores	2020	2021
2.3.7.1.1.03.00.00.000.000.000.000.000	(2.863.719)	987.504
2.3.7.1.**2**.03.00.00.000.000.000.000.000	(1.852.843)	17.944
2.3.7.2.1.03.00.00.000.000.000.000.000	187.861	(458.084)
2.3.7.2.**2**.03.00.00.000.000.000.000.000	1	3
Total	**(4.528.700)**	**547.367**

Fonte: Balancete Contábil consolidado extraído do SOF.

[115] Conta contábil 2.3.1.2.2.01.00;
[116] Conta contábil, 2.3.6.1.2.98;
[117] Contas contábeis 2.3.7.1.2.02, 2.3.7.1.2.03, 2.3.7.2.2.03. 2.3.7.2.2.03.00

Ademais, foram identificados valores lançados indevidamente à linha Ajustes de Exercícios Anteriores:

- R$ 340,9 milhões lançados a débito;
- R$ 10,7 milhões lançados a crédito.

Os lançamentos referem-se à atualização do Método de Equivalência Patrimonial (MEP), oriundos de provisão para perdas/ganhos, que são lançados em conta de passivo com contrapartida nas contas de AJEA. Dada a natureza dos lançamentos, a equipe de Auditoria concluiu que as perdas/ganhos ainda não se concretizaram, pois tratam-se de provisões.

Ainda, houve lançamentos referentes à baixa de bens móveis adquiridos antes do exercício de 2002. Tais lançamentos efetuados como AJEA não estão em consonância ao MCASP 8ª edição, parte II, subitem 5.10[118].

Nessa senda, a equipe de Auditoria concluiu que houve lançamentos indevidos em Ajustes de Exercícios Anteriores, R$ 340,9 milhões a débito e R$ 10,7 milhões lançados a crédito, referentes à Atualização de MEP e Baixa de Bens Móveis, haja vista não atenderem à conceituação de AJEA, infringindo o MCASP 8ª edição, parte II, subitem 5.10 e parte V, subitem 7.5.

3.7. Balanço Financeiro

Conforme definido no MCASP[119], as receitas e despesas orçamentárias deverão ser segregadas, quanto à destinação, em ordinárias e vinculadas, detalhando, no mínimo, as vinculações à Educação, Saúde, Previdência Social (RPPS e RGPS) e Assistência Social.

A estrutura do Balanço Financeiro Consolidado publicado no DOC-SP de 12.02.22, não apresentou detalhamento das fontes de recursos destinados à saúde, previdência social (RPPS e RGPS) e

[118] Realizar uma verificação no inventário (imobilizado e intangível) da entidade no setor de patrimônio, de modo a separar as perdas. **Os bens que não estejam sendo utilizados e que não tenham valor de venda, em virtude de serem inservíveis (obsoleto, quebrado, inutilizado, etc.), deverão ser baixados como perda diretamente em conta de resultado (VPD)** (grifo nosso).
[119] Pág. 429/430.

assistência social, não atendendo aos requisitos estabelecidos no MCASP 8ª Ed., itens 3.2 e 3.4 da Parte V.

3.7.1. Outros Recebimentos/Pagamentos Extraorçamentários

A conta contábil "Credores por Folha de Pagamento" foi utilizada como conta transitória, com contrapartidas no caixa e na conta movimento da Prefeitura, nos processos de pagamentos relativos à folha de servidores, prejudicando a fidedignidade das demonstrações contábeis. No ano de 2021, de forma recorrente.

As linhas "Outros Recebimentos Extraorçamentários" e "Outros Pagamentos Extraorçamentários" também abrangem contas transitórias do balancete e que não constituem de fato movimentações financeiras, o que faz com que a movimentação contábil se revele inflada, como exemplo, a conta "Credores por Folha de Pagamento", onde foram registradas movimentações no montante de R$ 20,8 bilhões, em infringência à NBC TSP Estrutura Conceitual, subitem 3.10.

3.8. Demonstração dos Fluxos de Caixa

A Demonstração dos Fluxos de Caixa Consolidada (DFC), publicada no DOCSP de 12.02.22, pág. 105, elaborada pelo método direto, apresentou a totalidade de ingressos e desembolsos do caixa e equivalentes de caixa, ocorridos durante o exercício. Essa demonstração permite aos usuários avaliar como a entidade do setor público obteve recursos para financiar suas atividades e a forma como foram utilizados[120].

A estrutura de preenchimento do Demonstrativo está em consonância com o subitem 6.4, parte V DCASP, do MCASP 8ª edição e IPC 08.

3.8.1. Análise da Demonstração dos Fluxos de Caixa

A geração líquida de Caixa e Equivalentes de Caixa para o exercício de 2021 foi positiva em R$ 6,6 bilhões, apresentando um aumento de 35,1% em relação à geração líquida de Caixa em 2020 (R$ 4,9 bilhões).

[120] MCASP 8ª edição, Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, subitem 6.1

O resultado das atividades operacionais foi positivo enquanto que o das atividades de investimentos e financiamentos foi negativo:

Quadro 48 - Fluxo de Caixa Líquido Consolidado das Atividades Em R$ mil

Atividades	2020	2021
Operacionais	7.350.566	9.099.133
Investimentos	(2.919.816)	(1.801.926)
Financiamentos	440.348	(715.200)
Caixa e Equivalente de Caixa Líquido	**4.871.098**	**6.582.007**

Fonte: SOF.

A geração de Caixa positiva indica que a fonte de recurso das atividades operacionais foi suficiente para cobrir suas despesas e, ainda, suprir as atividades de financiamento e investimento.

Na comparação com o exercício anterior (2020), houve uma variação positiva de 23,8% no Fluxo Líquido de Caixa das Atividades Operacionais, totalizando R$ 9,1 bilhões, decorrente, principalmente, do:

- aumento da Receita Tributária em 23,8%, o que correspondeu a R$ 8,4 bilhões;
- aumento das Transferências recebidas do Estado em 21,6%, o que corresponde a R$ 1,8 bilhão.

3.8.2. Outros Ingressos/Desembolsos Operacionais

As linhas de Outros Ingressos Operacionais e de Outros Desembolsos Operacionais apresentaram valores inflados referentes às movimentações de contas contábeis transitórias, como exemplo, "Credores por Folha de Pagamento", onde foram registradas, indevidamente, movimentações no montante de R$ 20,8 bilhões, infringindo o cumprimento integral da característica qualitativa da informação contábil denominada "representação fidedigna"[121], descrita no subitem 3.10 da NBC TSP EC.

Além disso, os saldos de Outros Ingressos/Desembolsos

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

Operacionais não estão respaldados com documentação de suporte adequada, em infringência à característica qualitativa da informação contábil "verificabilidade[122]", descrita no subitem 3.26 da NBC TSP EC

A equipe de Auditoria observa que não há relatórios no SOF para verificar a consistência desse saldo. Foram disponibilizadas pela área contábil as composições desses saldos em planilha Excel. Entretanto, ao confrontar a documentação de suporte com os números divulgados na DFC nas linhas de Outros Ingressos/Desembolsos Operacionais, não foi possível verificar a consistência deste saldo.

3.9. Balanço Orçamentário

No Balanço Orçamentário, publicado no DOCSP de 12.02.22, a equipe de Auditoria identificou que a linha Superávit Financeiro, coluna Receitas Realizadas, apresentou o valor de créditos adicionais abertos em vez dos créditos adicionais utilizados na execução da despesa, contrariando o MCASP 8ª Edição, parte V, item 2[123], e o MDF 11ª edição, subitem 03.01.05.01[124].

---

[122] A verificabilidade é a qualidade da informação que ajuda a assegurar aos usuários que a informação contida nos RCPGs representa fielmente os fenômenos econômicos ou de outra natureza que se propõe a representar. A suportabilidade, ou seja, a qualidade referente àquilo que dá suporte a algo, algumas vezes é utilizada para descrever esta qualidade, quando aplicada em relação à informação explicativa e à informação quantitativa financeira e não financeira prospectiva divulgada nos RCPGs. Quer referida como verificabilidade ou como suportabilidade, a característica implica que dois observadores esclarecidos e independentes podem chegar ao consenso geral, mas não necessariamente à concordância completa, em que: (a) a informação representa os fenômenos econômicos e de outra natureza, os quais se pretende representar sem erro material ou viés; ou (b) o reconhecimento apropriado, a mensuração ou o método de representação foi aplicado sem erro material ou viés

[123] Superávit Financeiro de exercícios anteriores
Conforme previsto no art. 43 da Lei nº 4.320/1964, o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior constitui fonte para abertura de crédito adicional. Tais valores não são considerados na receita orçamentária do exercício de referência nem serão considerados no cálculo do déficit ou superávit orçamentário já que foram arrecadados em exercícios anteriores.
Apresenta valores somente nas colunas Previsão Atualizada e Receita Realizada e deverá corresponder ao valor utilizado para a abertura de créditos adicionais e valor efetivamente utilizado **para o empenho de despesas, respectivamente** (grifo nosso).

[124] SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES
Registrar o valor de recursos provenientes de superávit financeiro de exercícios anteriores, identificados no Balanço Patrimonial do exercício anterior ao de referência, que está sendo utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos orçamentários (iniciais ou adicionais). 32 As receitas arrecadadas e classificadas no exercício anterior ao de referência, portanto, pertencentes àquele exercício, que constaram do superávit financeiro identificado no Balanço Patrimonial do ente, e que serviram de fonte de financiamento de abertura e reabertura de créditos orçamentários no exercício atual, devem ter seus valores identificados nessa linha, no montante equivalente aos créditos **autorizados e executados** (grifo nosso).

Ademais, foi identificada também na linha Recursos Arrecadados de Exercícios Anteriores, a previsão de R$ 48,6 milhões, efetuada junto ao orçamento da PMSP e não ao IPREM, autarquia responsável pelo RPPS do Município de São Paulo, infringindo o MCASP 8ª Edição, parte V, subitem 2.5:

Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores

Demonstra os valores arrecadados em exercícios anteriores que serão utilizados para custear despesas de **benefícios previdenciários do RPPS do exercício corrente**, permitindo o equilíbrio na aprovação da Lei Orçamentária (grifo nosso).

3.9.1. Restos a Pagar

De acordo com o artigo 36 da Lei Federal nº 4.320/64, Restos a Pagar são despesas orçamentárias empenhadas, mas não pagas até o encerramento do exercício, distinguindo-se as processadas das não processadas. A auditoria também fundamentou os seus exames com os critérios presentes no MCASP 8ª edição e com os critérios estabelecidos pelos Decretos nº 60.052/21 e nº 60.633/21.

A equipe de Auditoria constatou que as inscrições estão em conformidade com a LF nº 4.320/64[125], pois foram detalhadas por exercício, por credor e divididas entre processadas e não processadas e realizadas com suficiência financeira, conforme previsto no subitem 4.7.1 da Parte I do MCASP 8ª edição[126].

Quanto ao Decreto nº 60.052/21[127], observou que, no relatório "Exceção de Cancelamento", emitido pelo sistema SOF, só foram apresentadas justificativas genéricas [128].

O mesmo Decreto estabeleceu novo procedimento para a inserção de dados no SOF:

Art. 2º As unidades orçamentárias executoras da despesa deverão cadastrar no Sistema de Orçamento e Finanças – SOF, a partir do dia 15 de

---

[125] Esta lei determina que a inscrição dos restos a pagar deve ser registrada por exercício e por credor, dividida entre restos a pagar processados e não processados

[126] A inscrição de restos a pagar deve observar as disponibilidades financeiras e condições da legislação pertinente, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

[127] Art. 42. As unidades orçamentárias executoras da despesa deverão cadastrar no Sistema de Orçamento e Finanças - SOF, a partir de 3 de novembro de 2021, pedido de inscrição em Restos a Pagar, acompanhado de justificativa pormenorizada e das notas de empenho que atendam às disposições contidas no artigo 41 deste decreto

[128] Justificativas: Estiver vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, vedadas quaisquer prorrogações que ultrapassem o prazo fixado para liquidação".

outubro de 2021, pedido de inscrição em Restos a Pagar das notas de empenho que atendam as disposições contidas no § 2º deste artigo.

§ 1º Previamente ao cadastramento do pedido de inscrição em Restos a Pagar não processados, as unidades orçamentárias deverão juntar ao processo administrativo da despesa, no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), documento de manifestação dos fiscais de contrato, contendo, no mínimo:

I - o período de execução da despesa de cujo empenho se solicita a inscrição em restos a pagar não processados;

II - o valor estimado para liquidação no exercício seguinte;

III - o prazo esperado para o ateste; e

IV - parecer quanto à necessidade de inscrição do empenho em Restos a Pagar.

Apontou que, no momento da inscrição, R$ 1,6 bilhão deixou de apresentar o número do documento no Processo SEI com o parecer do fiscal do contrato, em desacordo com o inciso IV, §1º, artigo 2º do Decreto nº 60.633/21.

3.9.2. Análise de outros aspectos orçamentários

A equipe de Auditoria identificou que R$ 426,4 milhões foram empenhados em Obrigações Patronais vinculados ao pessoal da saúde junto aos Encargos Gerais do Município (EGM). Todavia, de acordo com a LC 141/12[129], as despesas consideradas Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS, mínimo constitucional) deverão ser movimentadas por meio dos respectivos fundos de saúde, o que não ocorreu neste caso.

Quadro 49 - Valor das Despesas com Obrigações Patronais Órgão EGM Em R$ mil

Despesa	Empenhado 2021
EGM	**2.836.033**
31900700 - Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência	**55.772**
00 - Tesouro Municipal	55.772
6821 - Obrigações e Contribuições Patronais	55.772
31901300 - Obrigações Patronais	**88.107**
00 - Tesouro Municipal	88.107
6821 - Obrigações e Contribuições Patronais	88.107

[129] Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no *caput*, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser **financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde** (grifo nosso

31911300 - Obrigações Patronais	**2.692.154**
00 - Tesouro Municipal	2.692.154
6821 - Obrigações e Contribuições Patronais	424.971
6823 - Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Educação	1.840.836
6824 - Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Saúde	**426.347**

Fonte: Sistema Ábaco.

A linha Outras Despesas com Pessoal, destinada às atividades da PMSP realizadas por meio de terceirização junto às entidades do terceiro setor, não está refletindo a integralidade das despesas com pessoal pela falta de identificação desse tipo de despesa, pois estão alocadas dentro da linha de Outras despesas correntes no Balanço Orçamentário.

Nas despesas referentes à natureza **3.3.50.39**, que alcançou o montante de R$ 16,4 bilhões, realizadas com o Terceiro Setor, foram extraídos, por amostragem não estatística, alguns empenhos:

Quadro 50 - Empenhos destinados ao Terceiro Setor Em R$ mil

Empenho	Empenhado	Liquidado	Pago	Ajuste
NE - 13167/2021	74.216	74.216	74.216	Conv. 012 SMS.G/2014
NE - 13929/2021	51.727	51.727	51.727	CG 02/2020 AHM
NE - 30361/2021	56.965	56.965	56.965	CG 001/2018 – NTCSS - SMS
NE - 30990/2021	74.216	74.216	74.216	Conv. 012 SMS.G/2014
NE - 33945/2021	74.132	74.132	74.132	Conv.001/AHM/2012
NE - 44255/2021	51.727	51.727	51.727	CG 02/2020 AHM
NE - 3998/2021	5.441	4.965	4.965	Termo de Colaboração 1420/2017
NE - 640/2021	5.139	5.139	5.139	Termo de Colaboração 767/2017
NE - 8793/2021	8.622	8.622	8.622	Termo de Colaboração 012/SMADS/2019
-	**402.183**	**401.707**	**401.707**	-

Fonte: Empenhos extraídos do SOF.

A equipe de Auditoria destacou que, apesar do MDF 11º edição[130] não obrigar que as entidades identifiquem as despesas com pessoal quando do repasse à OSC, na prestação de contas da entidade há necessidade de identificação do recurso com pessoal para registro no RGF.

De toda forma, no RGF – Anexo 1 publicado, foi identificado

[130] Ressalta-se que o fato de se considerar as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil no cômputo da despesa com pessoal não tem o condão de alterar o registro da execução orçamentária dos repasses feitos a essas organizações, ou seja, a despesa com pessoal não é identificada no repasse à OSC, mas tão somente quando da prestação de contas feita pela organização quanto à utilização dos recursos repassados

lançamento de despesas com pessoal com terceirização de atividade fim no montante de R$ 1,4 milhão, que se refere a valor informado pelo SFMSP, denotando subdimensionamento do RGF nesse quesito.

3.9.2.1. Decreto Municipal nº 60.052/21

O Decreto nº 60.052/21, editado com o objetivo de fixar normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2021, possibilitou, em seu artigo 49[131], retroagir os empenhos processados até 12.02.21 à data de início da realização da despesa, devido à indisponibilidade do sistema SOF por ocasião da abertura do exercício financeiro, em desacordo ao disposto na Lei nº 4.320/64, em seu artigo 60[132], que proíbe a realização de despesa sem prévio empenho, sem exceções.

Foram empenhados R$ 22,2 bilhões no período de cobertura do decreto. A causa da emissão do dispositivo infralegal é a sistemática indevida do SOF, problema recorrente ao longo dos exercícios, que não permite o empenhamento da despesa a partir da abertura do exercício financeiro, infringindo a LF 4.320/64.

Foram selecionadas por amostragem não estatística algumas despesas realizadas no período, as quais infringem a Lei nº 4.320/64:

Quadro 51 - Empenhos emitidos após a realização da despesa Em R$ mil

Empenho	Data	NLP	Data	Valor	Realização da Despesa	Processos
643/2021	19.01.21	14303/2021	29.01.21	30.037	01.01.21 a 31.01.21	6018.2021/0000368-4
675/2021	19.01.21	14381/2021	29.01.21	36.742	01.01.21 a 31.01.21	6018.2021/0001355-8
1263/2021	20.01.21	14523/2021	29.01.21	30.964	01.01.21 a 31.01.21	6018.2021/0004386-4
1533/2021	20.01.21	34576/2021	22.02.21	3.138	01.01.21 a 31.01.21	6029.2021/0002729-0
2476/2021	21.01.21	7937/2021	21.01.21	187.500*	01.01.21 a 31.01.21	6020.2017/0001780-8

[131] Art. 49. As notas de empenho processadas até o dia 12 de fevereiro de 2021, excepcionalmente, produzirão efeitos retroativos à data de início de realização da despesa, desde que a referida data esteja inserida no período de indisponibilidade do Sistema de Orçamento e Finanças – SOF e o despacho autorizatório do titular da unidade orçamentária tenha sido exarado antes do início de vigência da despesa.

[132] Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho

5499/2021	26.01.21	87445/2021	04.05.21	10	01.01.21 a 31.01.21	6016.2021/0019241-9
Total				**288.392**	-	-

Fonte: SOF.
Obs.: *Empenho emitido após a realização da despesa e realização do pagamento ocorrido em 05.01.21.

Todos os empenhos da amostra, R$ 288,4 milhões, foram emitidos após a realização da despesa orçamentária, contrariando a LF 4.320/64. No mesmo sentido, houve pagamento antes mesmo da realização e empenhamento da despesa efetuada por meio da NE 2476/2021.

Do exposto, conclui-se que o Decreto nº 60.052/21 contraria o artigo 60 da Lei nº 4.320/64, levando o Município a realizar despesa sem prévio empenho.

3.9.2.2. Desvinculação de Recursos

A Emenda Constitucional 93/16, ADCT, artigo 76B[133], autoriza, até 31.12.23, com exceções, a desvinculação de 30% dos recursos vinculados a órgãos, fundos ou despesas provenientes de impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Das receitas dos fundos públicos administrados pela PMSP, arrecadadas em 2021, foi desvinculado o montante de R$ 279,1 milhões por meio de duas portarias editadas pela SF, Portaria 250/21 (R$ 118,9 milhões), publicada em 25.09.21, e Portaria 13/22 (R$ 160,1 milhões), publicada em 25.01.22.

a) Fundo Municipal do Idoso (FMID)

O artigo 2º do Decreto nº 57.380/16 estabelece exceções

[133] São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.
Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o *caput*:
I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;
II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;
- transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município

de desvinculações[134] dos fundos. Dentre as citadas exceções estão o FUNCAD e o FMID (incluído pelo DM 60.774/21) quanto às doações direcionadas a projetos específicos junto aos fundos.

A responsabilidade pela classificação das receitas não atingidas pela exceção é da SMDHC, que deverá informar a SF sobre os valores doados ao FMID.

Efetuado contato com a Pasta, questionando sobre o risco de classificação e consequente desvinculação indevida dos recursos, foi informado que as doações direcionadas são enviadas para DEFIN pelas unidades que gerenciam os fundos e que há dificuldades nesse processo de direcionamento[135].

Quanto aos recursos do FMID, a equipe de Auditoria observou que houve informação extemporânea da SMDHC à SF quanto à questão da destinação da doação, haja vista a reclassificação da receita ter ocorrido apenas no encerramento do exercício.

Ademais, conforme justificativa da SUTEM, denota-se que os controles sobre as doações são totalmente falhos, havendo algum controle apenas quando da emissão de boletos por doadores, o que contempla apenas o FUMCAD.

Do exposto, conclui-se que o risco de desvinculações de doações direcionadas é alto e que não há controles satisfatórios e tempestivos sobre as arrecadações do FMID, contrariando o DM

---

[134] Art. 2º Excetuam-se da desvinculação de que trata o artigo 1º deste decreto as receitas:
I - vinculadas à educação e à saúde;
II - decorrentes de transferências entre entes da Federação para objeto definido;
III - dos ônus decorrentes de ações judiciais e de cobrança da dívida ativa, inclusive os rendimentos financeiros a elas referentes.
IV decorrentes de doações efetuadas ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUMCAD e ao Fundo Municipal do Idoso – FMID, beneficiadas ou não por renúncia fiscal ou outros incentivos, direcionadas, no ato da doação, a projetos ou a entidades específicas.

[135] A Origem informa ainda que há três possiblidades de registros de doações:

- depósitos em conta/TED/DOC/PIX: a unidade não sabe o direcionamento da doação quando ocorre o ingresso;
- doação na declaração do IR: neste caso, o direcionamento por vezes ocorre em tempo distinto do recebimento pelo Município (e o recebimento é por valor global, não há conhecimento sobre o destino da doação);
- doação por pagamento de boleto: neste caso a classificação automática na rubrica de "doações direcionadas" dependeria do sistema ter o registro individualizado de cada boleto emitido, marcado com a receita a ser registrada. O sistema já faz este direcionamento direto em alguns casos, mas depende de a informação ser carregada pela origem emissora do documento de arrecadação (neste caso do boleto). Ressalva-se essa forma de arrecadação está disponível apenas para o FUMCAD.

57.380/16[136]

b) Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUMCAD)

Quanto às regras para desvinculação do FUMCAD, aplicam-se as mesmas já citadas anteriormente.

Além das regras para desvinculação do fundo, o DM 57.380/16 estabeleceu que as despesas realizadas com os recursos desvinculados do FUMCAD devem ser aplicadas exclusivamente em ações para infância e adolescência nas áreas de Educação, Assistência Social e Saúde[137].

Foram solicitados os empenhos emitidos para a execução das despesas realizadas com os recursos desvinculados do referido fundo e obtivemos a seguinte resposta:

"Embora os anos e valores tenham mudado, o entendimento é o mesmo apresentado ao TCM naquela oportunidade, qual seja, entendemos não haver razão para que existam marcadores nos empenhos em razão de o Tesouro Municipal aplicar, anualmente, valores muito maiores em políticas públicas relacionadas a crianças e adolescentes do que aqueles desvinculados do FUMCAD."

Em que pese o aduzido, o Decreto destina a aplicação do recurso desvinculado, de modo que deve haver um controle sobre tal aplicação. Não cabe a simples alegação de que o Tesouro aplica anualmente valores maiores com o público mencionado, posto que os recursos que foram desvinculados possuem destinação específica.

4 ASPECTOS DE CONFORMIDADE

[136] § 1º A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania informará à unidade responsável da Secretaria Municipal da Fazenda, mensalmente e até o quinto dia útil do mês, os valores doados ao FUMCAD e ao FMID, não atingidos pela exceção prevista no inciso IV do "*caput*" deste artigo.

[137] § 2º Os recursos desvinculados do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente –FUMCAD, não atingidos pela exceção prevista no inciso IV do "*caput*" deste artigo, serão aplicados exclusivamente em ações para infância e adolescência nas áreas de educação, assistência social e saúde

4.1. Gastos com Educação

O objeto deste subitem refere-se ao exame dos Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Educação Inclusiva de 2021, cuja análise pelo TCMSP deve mandatoriamente ser executada nos termos dos artigos 47 e 48 da LOMSP. A SME é a responsável pela execução das despesas e SF é a responsável pela elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (DRD-MDE).

O DRD-MDE tem por objetivo evidenciar o cumprimento dos limites mínimos de aplicação, em MDE e Educação Inclusiva, do percentual da receita de impostos destinada ao FUNDEB, do limite mínimo de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, bem como apresentar informações para fins de controle pelo governo e pela sociedade.

4.1.1. Demonstrativo das receitas e despesas com MDE e Educação Inclusiva

O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (DRD-MDE), regulamentado pela Portaria STN 375/20, foi publicado no DOCSP do dia 15.02.22 – pág. 47, referente ao exercício de 2021.

4.1.2. Inclusão de despesa considerada inconstitucional (Adin 2274914-56.2019.8.26.0000 – TJSP) em seu enquadramento como de educação.

Da análise da amostra selecionada por característica da despesa (sete processos), foram detectadas divergências de classificação de despesas como Educação Inclusiva (Programa Bolsa Primeira Infância), tendo em vista que a despesa foi considerada inconstitucional (Adin 2274914-56.2019.8.26.0000 – TJSP) em seu enquadramento como de educação, no valor total de R$ 713,2 mil:

Quadro 52 – Processos com divergência de classificação Em R$

Nº SEI	Fonte Recurso	Fonte Recurso Descrição	Empenho	Valor	Objeto Contratado	Proj. Ativ.	MDE ou Educação Inclusiva(S ou N) - 25% ou 31%	Referênciae-TCM
60162021 00683978	00	Tesouro Municipal	53676	229.800	Programa Bolsa Primeira Infância repasse 1130 beneficiários - junho 2021	2886	N	INF CII 011/2022 Protocolo 004865/2022
60162021 00812875	00	Tesouro Municipal	63693	135.000	Programa Bolsa Primeira Infância repasse 669 beneficiários - julho 2021	2886	N	INF CII 011/2022 Protocolo 004865/2022
60162021 00569229	00	Tesouro Municipal	46023	114.800	Programa Bolsa Primeira Infância repasse 566 beneficiários - maio 2021	2886	N	INF CII 011/2022 Protocolo 004865/2022
60162021 00301579	00	Tesouro Municipal	33374	89.400	Programa Bolsa Primeira Infância repasse 442 beneficiários - março 2021	2886	N	INF CII 011/2022 Protocolo 004865/2022
60162021 00949196	00	Tesouro Municipal	72298	62.400	pagamento do auxílio aos beneficiários do Programa Bolsa Primeira Infância referente ao mês de agosto/2021.	2886	N	INF CII 011/2022 Protocolo 004865/2022
60162021 00200373	00	Tesouro Municipal	27265	43.400	Programa Bolsa Primeira Infância repasse 216 beneficiários - fevereiro 2021	2886	N	INF CII 011/2022 Protocolo 004865/2022
60162021 00415892	00	Tesouro Municipal	38756	38.400	Programa Bolsa Primeira Infância repasse 191 beneficiários - abril 2021	2886	N	INF CII 011/2022 Protocolo 004865/2022
Total				**713.200**				

Fonte: Elaboração própria com dados do DRD-MDE, SOF e SEI.

Embora a despesa já seja considerada inconstitucional, os valores incluídos como Educação Inclusiva não foram excluídos, no presente momento, do cálculo do percentual de aplicação com Educação Inclusiva, tendo em vista que a decisão ainda pode ser objeto de recurso, conforme análise contida na INF CII 011/22, Protocolo 004865/2022.

4.1.3. Envio dos dados ao SIOPE efetuado fora dos prazos estabelecidos

As datas registradas de recebimento das informações no SIOPE estão fora dos prazos estabelecidos na legislação, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 53 – Envio de dados para o SIOPE relativos a 2021

Bimestre	Data do Envio	Data Limite
1º	01.05.21	30.03.21
2º	10.06.21	30.05.21
3º	13.08.21	30.07.21
4º	14.10.21	30.09.21
5º	14.12.21	30.11.21
6º	22.02.22	30.01.22

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOPE.

Conforme o artigo 38 da LF 14.113/20, a verificação do cumprimento dos percentuais de aplicação dos recursos do FUNDEB será realizada por meio de sistema mantido pelo Ministério da Educação. O § 1º do artigo estabelece o prazo de até 30 dias após o encerramento de cada bimestre para envio das informações, e que a ausência de registro das informações ocasionará a suspensão das transferências voluntárias e da contratação de operações de crédito, até que a situação seja regularizada.

4.1.4. Inclusão como MDE de valores com compensação tarifária do ensino fundamental, de alunos de outras redes (Federal, Estadual e Particular)

Foi incluído como MDE, para fins do atingimento do mínimo constitucional, o valor de R$ 59,9 milhões com compensação tarifária do ensino fundamental.

Constatamos que o valor utilizado inclui alunos de outras redes (Federal, Estadual e Particular), em desconformidade com a conclusão contida no e-TCM nº9041/2020.

O valor a ser considerado como MDE, para fins do atingimento do mínimo constitucional, deveria ser de R$ 21,8 milhões e a SF utilizou um valor a mais de R$ 38,1 milhões:

Quadro 54 – Apuração compensação tarifária rede municipal Em R$ mil

Despesas	Valor Considerado Pela PMSP	Valor Considerado pela Auditoria	Diferença

23- Ensino Fundamental	59.889	21.808	38.082
24- Ensino Médio / Ensino Médio Técnico	94.076	94.076	-
25- Ensino Superior	42.398	42.398	-
26- Ensino Profissional Não Integrado ao Ensino Regular	30.744	30.744	-
Total	**227.107**	**189.025**	**38.082**

Fonte: Elaboração própria com dados contidos na planilha memória de cálculo DRD-MDE da SF.

Embora o valor da diferença, apurado pela Auditoria, esteja abaixo dos limites de materialidade[138] estabelecidos para realização dos trabalhos, o tema é objeto do relatório do Grupo de Estudos, constituído através da Portaria do Secretário Geral 531/2019, com publicação no DOCSP de 08.10.19, pág. 87, motivo pelo qual a equipe de Auditoria apresentou o apontamento, trazendo as conclusões registradas no relatório final do grupo (e-TCM nº9041/2020):

1) Com relação ao cumprimento do limite mínimo de 25% estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal:

Para fins de cumprimento do limite mínimo de 25% em gastos com educação estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal, a legislação que rege a matéria, especialmente o artigo 11, inciso VI da Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), não permite ao Município de São Paulo incluir as despesas relacionadas às compensações tarifárias com transporte público de alunos das redes de ensino fundamental estadual, federal e particular como gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

2) Com relação ao cumprimento do limite mínimo de 31% estabelecido pela Lei Orgânica do Município de São Paulo:

Para fins de cumprimento do limite mínimo de 31% em gastos com educação estabelecido pelo artigo 208, *caput*, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, não há impedimento legal para que a Administração Pública Municipal inclua as despesas referentes a compensações tarifárias com transporte público de

[138] A materialidade pode ser definida como a importância relativa (ou significância) de um assunto dentro do contexto na qual é considerada. Além do valor monetário, a materialidade inclui questões de importância social e política, conformidade, transparência, governança e accountability (MAG, subitem 4.1 e NBASP 100, subitem 41).

alunos das redes de ensino estadual, federal e particular nas despesas com Educação Inclusiva, de todos os níveis.

Com relação ao cumprimento do limite mínimo de 31% estabelecido pela LOMSP, os valores computados pela PMSP estão de acordo com as conclusões do grupo de estudos.

4.1.5. Utilização de CNPJs inexistentes na base da Receita Federal do Brasil (RFB)

Foi detectada na amostra não estatística a utilização de dois CNPJs que não existem na base da RFB (00.310.798/0000-00 e 00.310.799/0000-00), criados com a designação de Credor Especial (DOCs SEI 056808509, 056808510 e 056808511), procedimento adotado pela PMSP. Tais CNPJs foram utilizados nos empenhos, inscritos em restos a pagar não processados, dos Programa Auxílio Uniforme Escolar e Programa Material Escolar.

A possibilidade de utilização de número de credor especial (ou qualquer outra denominação) com a máscara (formato) do CNPJ caracteriza um ponto de risco que deve ser avaliado em auditoria, deste Tribunal, específica sobre o sistema SOF (tendo em vista não ser o escopo do presente trabalho), que avalie dentre outros pontos considerados necessários quando da realização do trabalho, o nível de risco de utilização inadequada do procedimento.

4.1.6. Inscrição irregular de restos a pagar não processados de empenhos onde consta como credor a SP-Obras

Dos testes aplicados nos processos SEI 6022.2021/0004622-9 e 6022.2021/0004621-0, a equipe de Auditoria observou que a inscrição, como restos a pagar não processados, dos valores R$ 213,7 milhões (SEI 6022.2021/0004622-9) e R$ 828,9 milhões (SEI 6022.2021/0004621-0), foi irregularmente efetuada, tendo em vista que:

- correspondem a despesas que serão executadas em exercícios diversos ao da inscrição, contrariando o Princípio da Anualidade Orçamentária, por onerar, na totalidade, o orçamento do exercício 2021, sem que nele houvesse efetiva execução, nem cronograma de execução, fato confirmado pelas OSs emitidas

somente em 04.01.22 (DOCs SEI 057048072 e 057040986), infringindo os artigos 2º e 34 da LF 4.320/64 (Princípio da Anualidade) e o previsto nos subitens 2.3 e 4.7.2 do MCASP (Anualidade Orçamentária e caracterização dos restos a pagar não processados);

- os procedimentos necessários para a inscrição em restos a pagar não foram efetivados, infringindo os artigos 1º e 2º, § 1º do Decreto nº 60.633/21 (procedimentos e parâmetros para inscrição da despesa em restos a pagar).

4.1.7. Inscrição irregular de restos a pagar não processados de empenhos onde constam como credores os programas Auxílios Uniforme Escolar e Material Escolar

Dos testes aplicados no processo SEI 6016.2021/0133229-0, a equipe de Auditoria observou que a inscrição como restos a pagar não processados, dos valores R$ 142,6 milhões (Programa Material Escolar 2022) e R$ 269,0 milhões (Programa Uniforme Escolar 2022), foi irregularmente efetuada, tendo em vista que:

- correspondem a despesas que serão executadas em exercícios diversos ao da inscrição, contrariando o Princípio da Anualidade Orçamentária, por onerar, na totalidade, o orçamento do exercício 2021, sem que nele houvesse execução, nem cronograma de execução, fato confirmado pela contratação de empresa de meio de pagamentos (necessária para a execução da despesa/programa) efetivada somente em 2022 (SEI 6016.2021/0092543-2) e pelos pagamentos/transferências realizados somente em 2022 para a empresa contratada (SEI 6016.2022/0020317-0, 6016.2022/0020391-9, 6016.2022/0024725-8, 6016.2022/0026553-1, 6016.2022/0028324-6, 6016.2022/0030630-0 e 6016.2022/0034225-0), infringindo os artigos 2º e 34 da LF 4.320/64 (Princípio da Anualidade) e o previsto nos subitens 2.3 e 4.7.2 do MCASP (Anualidade Orçamentária e caracterização dos restos a pagar não processados);

- embora os procedimentos para inscrição da despesa em restos a pagar tenham sido realizados (DOCs SEI 056948475 e

056970209), as informações quanto ao período da execução das despesas não condizem com a realidade, haja vista nada ter sido executado em 2021, infringindo os artigos 1º e 2º, § 1º do DM 60.633/21 (procedimentos e parâmetros para inscrição da despesa em restos a pagar).

4.1.8. Inscrição irregular de restos a pagar não processados de empenhos onde consta como credor a Editora Magia de Ler Ltda., com elevação dos valores contratados

Foi constatado que no SEI 6016.2018/0056269-5 foram contratadas, além de outras publicações, 8.415 assinaturas do Jornal Joca (DOC SEI - 022007238) para as unidades educacionais de ensino fundamental e, no SEI 6016.2021/0129156-9, 276.784 assinaturas (DOC SEI 056355054) voltadas para estudantes do ensino fundamental.

Embora ambas as contratações incluam o Jornal Joca, elas não possuem objetos idênticos em vista da presença de outros itens que foram contratados no SEI 6016.2018/0056269-5, o que se caracteriza como contratação de objetos diferentes.

Quanto ao valor, exclusivamente da assinatura do Jornal Joca, não se constata diferença que indique irregularidade (análise simples do valor contratado dividido pelo quantitativo), na medida em que, no SEI 6016.2018/0056269-5, o valor por assinatura foi de R$ 134,96 (R$ 1.135.688,40 : 8.415) e no SEI 6016.2021/0129156-9 o valor por assinatura foi de R$ 146,66 (R$ 40.594.752,00 : 276.784), ou seja, elevação de 8,67% entre as contratações ocorridas em 2019 e 2021.

Quanto ao empenhamento total da despesa em 2021 e sua inscrição em restos a pagar não processados, os auditores constataram que:

- o pagamento do valor da assinatura será efetuado mensalmente, 30 dias após requerimento para pagamento e ateste dos serviços pelos fiscais do contrato (item 3.2 da cláusula terceira do TC 414/SME/2021 - DOC SEI 057140100), caracterizando o pagamento parcelado da despesa (corroborado pelo tipo de empenho emitido pela SME – empenho Global – DOC

SEI 056993225);

- os procedimentos necessários para a inscrição em restos a pagar não foram efetivados, infringindo o artigo 1º e artigo 2º, § 1º do Decreto 60.633/21 (procedimentos e parâmetros para inscrição da despesa em restos a pagar).

De acordo com a equipe de Auditoria, a inscrição como restos a pagar não processados, do valor R$ 40,6 milhões, foi irregularmente efetuada, tendo em vista que corresponde a despesas que serão executadas em Exercícios diversos ao da inscrição, contrariando o Princípio da Anualidade Orçamentária, por onerar, na totalidade, o orçamento do Exercício 2021, sem que nele houvesse execução, fato confirmado pelo item 3.2 da cláusula terceira do TC 414/SME/2021 (DOC SEI 057140100), pela informação de entrega dos periódicos somente a partir de 50 dias da assinatura do contrato (DOC SEI 057258886) e pelo cronograma de entregas (DOC SEI 057476776), infringindo os artigos 2º e 34 da LF 4.320/64 (Princípio da Anualidade) e o previsto nos subitens 2.3 e 4.7.2 do MCASP (Anualidade Orçamentária e caracterização dos restos a pagar não processados).

4.1.9. Apuração do Percentual de Aplicação em MDE e Educação Inclusiva

Conforme publicado pela PMSP, os percentuais de aplicação em MDE e Educação Inclusiva para 2021 foram de 25,43% e 11,09% respectivamente, totalizando um percentual de aplicação em educação de 36,52%.

O demonstrativo a seguir traz a comparação dos valores apresentados pela PMSP, relativos ao mínimo constitucional (25%), com os cálculos das exclusões efetuadas pela Auditoria.

Quadro 55 – Apuração do Percentual de Aplicação em MDE Em R$ mil

MDE		
Descrição	**Valor Apurado pela PMSP**	**Valor Ajustado - Auditoria**
Receita de Impostos e Transferências (A)	**55.916.286**	**55.916.286**

Despesas com MDE	14.219.218	14.219.218
(-) Ajuste nas compensações tarifárias (Item 4.1.5)		38.082
(-) Ajuste SPObras (Item 4.1.7)		1.041.547*
(-) Ajuste Uniforme e Material Escolar (Item 4.1.8)		411.553
(-) Ajuste Editora Magia de Ler LTDA. (Jornal Joca) (Item 4.1.9)		40.595
Despesas com MDE para fins de limite (CF) **(B)**	14.219.218	12.687.442
Percentual de aplicação em MDE (CF) (B/A)	**25,43%**	**22,69%**

Fonte: Elaboração própria com dados do DRD-MDE publicado e apurações da Auditoria.
Obs.: * Corresponde ao valor apurado no item 4.1.7 diminuído de R$ 1.058.433 considerados como Educação Inclusiva.

Efetuadas as exclusões contidas nos subitens 4.1.4, 4.1.6, 4.1.7 e 4.1.8, o percentual de aplicação em MDE sofreu uma redução de 25,43% para 22,69%, resultando no não atingimento do mínimo constitucional (25%) em aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino pelo Município de São Paulo, em infringência ao artigo 212 da CF/88.

Em relação ao subitem 4.1.4, entenderam por manter como recomendação a diferença apontada referente aos valores de compensação tarifária, de forma que sejam considerados apenas os alunos do Ensino Fundamental da esfera municipal para fins de cumprimento do limite mínimo de 25%, nos termos de artigo 212 da CF, uma vez que o Tribunal ainda não se posicionou oficialmente acerca das conclusões do grupo de estudos sobre as compensações tarifárias através de Resolução do Pleno.

A Equipe de Auditoria destacou que, em Sessão solene de 27.04.22, foi promulgada pelo Congresso Nacional a EC 119/2022, a qual isenta de responsabilidade Estados e Municípios, e seus gestores públicos, pela não aplicação de percentuais mínimos de gastos em Educação em 2020 e 2021, devido à interrupção das aulas durante a pandemia, e estabelece que os gestores terão a obrigação de investir o que não foi aplicado nesses dois anos até o final de 2023.

Registrou, ainda, a existência da Representação acerca dos valores inscritos como restos a pagar do Exercício de 2021, tratadas no eTCM 004120/2022, destacando que a totalidade da análise requerida na Representação não fez parte do escopo da auditoria que subsidiou este subitem, tendo sido incluídos apenas alguns riscos apresentados na Representação, em complementação ao escopo inicial da auditoria, sem prejuízo das

demais apurações que deverão ser efetuadas no mencionado processo, que poderão resultar na elevação do número de exclusões, reduzindo o percentual de atingimento do mínimo constitucional calculado pela Auditoria.

4.2. Gastos com Saúde

A Lei Complementar nº 141/12, que regulamenta o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde e estabelece os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados aos seus respectivos Municípios.

O artigo 35 da LC nº 141/12 determina que as receitas correntes e as despesas com ações e serviços públicos de saúde serão apuradas e publicadas em demonstrativo próprio, que acompanhará RREO, a ser publicado em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, conforme preconiza a LRF.

A seguir, constam as análises realizadas em relação ao cumprimento do disposto na legislação quanto aos gastos com Saúde.

4.2.1. Demonstrativo da Receita

De acordo com os cálculos da Auditoria, com base nos valores registrados no "Boletim da Receita" do SOF, as receitas decorrentes de impostos totalizam R$ 55,91 bilhões, não coincidindo com os valores apresentados no RREO publicado, no valor de R$ 55,88 bilhões, e no SIOPS, por uma diferença de R$ 947,8 mil, pelos seguintes motivos:

- As receitas consideradas no RREO foram R$ 29,8 milhões menores que as lançadas no SIOPS, nas rubricas: IPTU (principal: diferença de R$ 618,6 mil), ISS (principal: diferença de R$ 329,3 mil) e IR Retido na Fonte (diferença de R$ 28,9 milhões).

- As receitas consideradas pela Auditoria foram R$ 947,8 mil menores do que as computadas no SIOPS, por diferenças no

IPTU e ISS (nos montantes mencionados acima) e de R$ 55,71 mil no IR retido na fonte.

- A diferença das receitas consideradas pela Auditoria em relação ao RREO ocorreu pela não inclusão de R$ 28,9 milhões referente ao IR Retido na Fonte no demonstrativo publicado.

4.2.2. Demonstrativo da Despesa

A LC nº141/12, artigo 24[139], dispõe que devem ser computados os recursos liquidados, acrescidos, quando se trata de final de exercício, das despesas inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa do Fundo de Saúde.

O cálculo adotado pela PMSP, no RREO publicado, considerou o total de despesas empenhadas identificadas, portanto, incluiu os Restos a Pagar não Processados (RPNP) no total de despesas para efeitos do cálculo do mínimo constitucional. Já no SIOPS, relativo ao 6º bimestre/2021, a PMSP deduziu das despesas integrantes do limite constitucional empenhadas no exercício o saldo dos RPNP em 31.12.21, R$ 403,9 milhões.

Em razão de problemas na operacionalização do FMS, inexiste controle de saldo de disponibilidade de caixa de contas específicas do Fundo Municipal de Saúde, relativas à fonte 00 (recursos próprios), impossibilitando o confronto, ao final do exercício, com os valores dos Restos a Pagar não Processados, razão pela qual estes foram deduzidos do cálculo de despesas pela Auditoria.

Além disso, as verificações de regularidade do enquadramento das despesas em ASPS foram realizadas quanto ao atendimento, simultâneo, dos principais requisitos definidos nos artigos 2º, 3º e 4º da LC 141/12:

- atendimento ao princípio do acesso universal (inciso I,

[139] I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e II – as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das **disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde** (grifo nosso).

do artigo 2º);

- execução das despesas na "Função 10 – Saúde" (inciso III, do artigo 2º)[140];
- movimentação dos recursos e execução orçamentária diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde (parágrafo único, inciso III, do artigo 2º); e
- o custeio e a execução das despesas não foram realizados com recursos distintos daqueles que são a base de cálculo das despesas em ASPS, ou de recursos vinculados a fundos distintos da área da saúde (inciso X, do artigo 4º).

Segundo os critérios acima elencados, a equipe de Auditoria verificou que as despesas foram corretamente classificadas como ASPS, para fins de atendimento ao gasto mínimo constitucional obrigatório, à exceção da dotação orçamentária **28**.13.**09**.271.3004.6824.319113.00, no montante empenhado de R$ 426,3 milhões e de RPNP, no total de R$ 29,7 milhões, com posição em 31.12.21 (comentado no subitem **3.9.2**).

Trata-se de despesa executada no Órgão 28 (Encargos Gerais do Município), na "Função 09 - Previdência Social", portanto, não foi executada na "Função 10 - Saúde", em desacordo com o inciso III, do artigo 2º, da LC 141/12. Acresceram, ainda, que o gasto não foi executado diretamente pelo FMS (Órgão 84), contrariando o parágrafo único, inciso III, do artigo 2º, da LC 141/12.

Os valores executados na dotação orçamentária acima são relativos às obrigações e contribuições patronais ao RPPS dos servidores da saúde. Porém, em que pese a criação de uma atividade específica para o setor, qual seja, "6824 - Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Saúde", o seu enquadramento como despesa em ASPS não encontra amparo na LC 141/12, conforme exposto.

---

[140] Segundo encaminhamento da Reunião de 25.10.12 do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios (GTREL) instituído pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para harmonização sobre o entendimento dos arts. 2.º, 3.º e 4.º da LC 141/12, dentre as características que as despesas devem apresentar para ser considerada ASPS é requerido que "as ações devem ser de responsabilidade do setor da saúde, em consequência executadas pelo Fundo de Saúde e na função saúde, dessa forma aquelas não executadas na função saúde não serão consideradas ASPS".

Ademais, considerando a alocação do gasto em órgão distinto do FMS (Órgão 84), não foi possível identificar se a execução do dispêndio atende ao princípio do acesso universal, tampouco permite checar se as contribuições patronais não foram originadas da remuneração de pessoal ativo da saúde em atividade alheia ao setor, situação na qual o gasto não é considerado como ASPS, conforme dispõe o inciso II, do artigo 4º, da LC 141/12.

Por fim, a equipe de Auditoria destacou que, atualmente, há mecanismos de controles orçamentários e contábeis que possibilitam que a parcela do gasto com contribuições patronais ao RPPS, relativa à área da saúde, seja devidamente segregada e alocada na dotação orçamentária específica do FMS (Órgão 84).

4.2.3. Receitas Adicionais para o Financiamento da Saúde não Computadas no Cálculo do Mínimo

Foram identificadas divergências no cômputo das receitas adicionais não integrantes da base de cálculo para fins de ASPS, de R$ 412,9 milhões, entre o RREO publicado no DOCSP e os dados do SIOPS.

Além das receitas consideradas para o cálculo do mínimo constitucional, especificadas na LC n° 141/12, o RREO ASPS apresenta os valores das "Demais Receitas Adicionais para Financiamento da Saúde", que não são consideradas para o cálculo do mínimo constitucional, mas representam parte significativa dos recursos destinados aos gastos com Saúde.

Concluiu, assim, que os montantes das receitas adicionais apresentam divergência, no montante de R$ 412,9 milhões, entre o demonstrativo publicado no DOCSP de 25.01.22, de competência da SF, e o RREO gerado pelo SIOPS, de responsabilidade da SMS.

Receitas adicionais para o financiamento da saúde não computadas no cálculo do mínimo:

- RREO (DOCSP/SF): Montante apurado em 2021: R$ 3,4 bilhões;
- RREO (SIOPS/SMS): Montante apurado em 2021: R$ 3,8 bilhões.

4.2.4. Despesas não Computadas no Cálculo do Mínimo Constitucional

Em geral, as despesas não computadas no cálculo do mínimo constitucional correspondem aos demais gastos executados na "Função 10 – Saúde" (ou de outras áreas), mas que não se enquadram nas condições ou requisitos definidos nos artigos 2º e 3º da LC nº141/12. Na maior parte, os dispêndios executados são decorrentes de recursos não próprios do Município, na fonte de recursos federais (02), provenientes de repasses do Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao FMS.

As despesas não consideradas ASPS devem ser elencadas e classificadas no RREO, por subfunção e categoria econômica.

Da análise das planilhas de cálculo fornecidas por SF e SMS, com os dados de execução orçamentária do SOF, não foram encontradas inconsistências, assim como os montantes das despesas não computados como ASPS no RREO com aqueles constantes da publicação no DOCSP e do SIOPS.

4.2.5. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS)

O SIOPS[141] é um sistema que disponibiliza informações sobre despesas em saúde, de uso obrigatório a todos os entes da federação.

Segundo a "Cartilha de Orientação do SIOPS 2021" (MS):

"O SIOPS é um sistema informatizado responsável pela coleta, recuperação, processamento, armazenamento, organização e disponibilização de dados e informações sobre receitas totais e despesas com ações e serviços públicos de saúde. Os dados informados são organizados e disponibilizados na internet, no endereço https//:siops.datasus.gov.br/, sob a forma de diversos tipos de consultas e relatórios. O sistema possibilita o monitoramento da aplicação de recursos na saúde".

Os dados são transmitidos para o banco de dados do sistema pela internet e geram indicadores e relatórios de forma

[141] previsto no § 1º do artigo 39 da Lei Complementar 141/12, Decreto Federal 7.827/12 e no Capítulo VIII do Título VII da Portaria de Consolidação MS GM 01/17

automática, entre eles o Anexo 12 do RREO, evidenciando o percentual de recursos próprios aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

De acordo com a Portaria de Consolidação MS GM 01/17, o prazo de envio dos dados do SIOPS é de 30 dias após o encerramento do bimestre. Dessa maneira, o não cumprimento dos prazos estabelecidos de envio poderá acarretar penalidades ao Município, conforme previsto no Decreto Federal nº7.827/12.

Em razão de problemas técnicos e atualizações necessárias do SIOPS, durante o ano de 2021, houve atrasos no envio e homologação dos dados bimestrais. Por tais motivos, o MS prorrogou, sem aplicação de sanções, os respectivos prazos, conforme comunicados do MS em março e junho de 2021, e a notificação aos entes federados, relativa aos dados do 6º bimestre/2021.

4.2.6. Situação Contábil do FMS

O FMS é elemento constitutivo do SUS e sua implementação está prevista no artigo 14 da LC nº 141/12, que dispõe que o Fundo de Saúde constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados às ASPS. No Município de São Paulo, a Lei nº 13.563/03 e o Decreto nº 44.031/03 dispõem sobre o FMS.

A PMSP realiza o controle contábil dos gastos destinados ao FMS como unidade orçamentária no SOF (Órgão 84), dentro da "empresa" PMSP.

Na prática, os recursos que são considerados para identificar as aplicações em ASPS, são aqueles executados na fonte 00 (Tesouro Municipal), no Órgão 84 - FMS. Essa é a forma utilizada, inclusive, para apurar as despesas com ASPS e apresentadas no RREO. Tal sistemática possui deficiências de controle, pois as disponibilidades do FMS, referentes à fonte 00 (Tesouro Municipal), não estão registradas no Órgão 84.

Assim, conforme apontado pela equipe de Auditoria no subitem **4.2.2**, a correta apuração da posição de Caixa (disponibilidades) do FMS fica prejudicada ao final do exercício,

bem como a correta análise quanto à exclusão de despesas empenhadas com ASPS, do saldo dos RPNP inscritos em 31.12, relativa à parcela que exceder a suficiência de caixa do FMS, no mesmo período.

Apesar de, historicamente, as despesas com ASPS ficarem acima do mínimo obrigatório, ao realizar a exclusão do saldo total dos RPNP (procedimento feito no RREO do SIOPS), caso o montante empenhado com ASPS no exercício fique próximo do mínimo obrigatório (15%), há o risco de os gastos com ASPS ficarem abaixo desse percentual, no caso de deduções por glosas de valores, por registros indevidos. Verificamos que a Coordenadoria de Finanças e Orçamento (CFO) da SMS não controla os saldos das contas bancárias da fonte 00 (recursos próprios), prejudicando a correta apuração das disponibilidades totais do FMS, conforme já comentado.

Ademais, o saldo de R$ 787,7milhões, apresentado por SMS, foi R$677,4mil a menor, em relação ao montante registrado no SOF, R$ 788,4milhões, o que denota a necessidade de aprimoramento dos controles internos.

A ausência de contabilização das receitas do Fundo e de contas específicas para movimentação de seus recursos contraria o artigo 5º, § 1º e 2º da LM nº 13.563/03[142], o Decreto nº 44.031/03, a Lei Complementar nº 141/12, a LRF e o MDF 11ª Edição, ensejando necessidade de adequação. Tal situação tem sido objeto de apontamento em auditorias anteriores e consta como Recomendação nos Relatórios das Contas do Executivo Municipal desde o exercício de 2004[143].

4.2.7. Apuração do percentual de aplicação em Saúde

---

[142] § 1º - Todos os recursos destinados ao Fundo deverão ser contabilizados como receita orçamentária municipal, em rubrica específica do Fundo, a ele alocadas dotações na lei orçamentária, obedecendo sua aplicação às normas gerais de direito financeiro.

§ 2º - As receitas previstas nos incisos deste artigo serão repassadas pela Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, após sua arrecadação, mediante depósito em conta corrente específica da Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde, em percentuais definidos na Lei Orçamentária Anual, de acordo com as disposições constitucionais.

[143] Determinação 177 do Diálogo: "37 - Concretizar a implantação e operacionalização do Fundo Municipal de Saúde, criado pela Lei Municipal13.563/03, em conformidade com o disposto no artigo 77, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

O quadro a seguir apresenta o detalhamento da apuração do percentual de gastos com Ações e Serviços de Saúde (ASPS).

Quadro 56 – Cálculo do percentual com Ações e Serviços de Saúde (ASPS) Em R$ mil

Descrição	Despesas Empenhadas
Despesas totais executadas na "Função 10 - Saúde" (RREO)	15.671.872
(-) Despesas na "Função 10 - Saúde" não computadas como ASPS (RREO)	(3.772.751)
(-) Despesas excluídas do cômputo pela auditoria: não executadas na Função 10 - Saúde	(426.347)
(-) Despesas excluídas do cômputo pela auditoria: Restos a Pagar Não Processados Inscritos sem demonstração de disponibilidade financeira nas contas do FMS	(403.871)
Despesas com ASPS - artigos 2º e 3º - LC 141/12 (A)	**11.068.903**
Total de receitas realizadas (SOF) - artigo 7º - LC 141/12 – cálculo da auditoria (B)	**55.910.474**
% Aplicação em ASPS no exercício de 2021: (A) / (B) = (C)	19,80%
% Mínimo obrigatório de gastos em ASPS - artigo 7º da LC 141/12 (D)	15,00%
Montante mínimo obrigatório de gastos em ASPS (B) * (D) = (E)	**8.386.571**
(=) Montante aplicado em ASPS acima do % mínimo obrigatório (A) – (E)	**2.682.332**

Fonte: SMS / SF / SOF / RREO (DOCSP e SIOPS).

O percentual aplicado em Ações e Serviços de Saúde (ASPS) apresentou variação entre o RREO publicado no Diário Oficial (21,29%), e o informado no SIOPS (20,55%), sendo, respectivamente, 1,49% e 0,75% superiores ao percentual apurado pela Auditoria.

Quadro 57 - Despesas que compõem o percentual mínimo de aplicação em ASPS Em R$ mil

TCMSP	RREO - DOC	RREO – SIOPS
11.068.903	11.899.121	11.495.251

Fonte: RREO / 6º bimestre: DOCSP 25.01.22, página 67; e RREO / 6º bimestre: SIOPS, dados homologados em 02.03.22.

Quadro 58 - Percentual mínimo apurado em ASPS

TCMSP	RREO - DOC	RREO - SIOPS
19,80%	21,29%	20,55%

Fonte: RREO / 6º bimestre: DOCSP 25.01.22, página 67; RREO / 6º bimestre: SIOPS, dados homologados em 02.03.22.

4.3. Créditos Adicionais

O orçamento anual pode ser alterado por meio de créditos adicionais, entendidos como autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Conforme o artigo 41 da Lei Federal nº 4.320/64[144], os créditos adicionais são classificados em suplementares, especiais

[144] I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

e extraordinários. Os artigos 8º a 14 da Lei Municipal nº 17.544/20 (LOA 2021) também dispõem sobre a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares para o exercício de 2021.

O orçamento consolidado do Município de São Paulo para 2021, fixado em R$ 68,0 bilhões, foi acrescido em R$ 11,2 bilhões no exercício, por conta de créditos adicionais abertos com recursos do superávit financeiro do exercício anterior (R$ 6,6 bilhões) e do excesso de arrecadação (R$ 4,7 bilhões).

Quadro 59 - Movimentação Orçamentária por Entidade em 2021 Em R$ mil

Abertura de Créditos Adicionais								
Entidade	Orçado	Remanejamento dentro da Entidade		Remanejamento entre Entidades		Suplem. Superavit Financeiro	Suplement. Excesso de Arrecad.	Atualizado
		Suplement.	Anulado	Suplem.	Anulado			
PMSP	52.089.340	6.050.570	(6.050.570)	153.963	(153.847)	165.546	4.634.421	62.889.423
IPREM	11.479.700	136.736	(136.736)	-	-	-	-	11.479.700
FMLU	1.287.806	-	-	33.358	-	195.956	-	1.517.120
AMLURB	953.611	34.102	(34.102)	88.917	(9.083)	63.787	-	1.097.232
CMSP	735.798	30.630	(30.630)	-	(130.000)	-	-	605.798
HSPM	339.796	8.644	(8.644)	15.021	-	300	-	355.117
TCMSP	292.739	22.061	(22.061)	-	(10.000)	-	-	282.739
SPTuris	187.350	27.315	(27.315)	22.748	-	43.103	22.593	275.794
SFMSP	169.058	23.004	(23.004)	3.327	-	56.649	-	229.035
COHAB	159.832	6.316	(6.316)	100	-	26.793	-	186.725
FTMSP	131.394	231	(231)	329	(6.679)	-	-	125.044
SP Urbanismo	40.838	2.159	(2.159)	-	-	-	-	40.838
FMH	33.822	9.944	(9.944)	-	(4)	-	-	33.818
FPETC	30.388	1.419	(1.419)	410	(10.242)	603	-	21.159
SPCINE	27.234	4.342	(4.342)	1	(4)	32	-	27.263
FETCMSP	2.245	-	-	-	-	-	-	2.245
FECAM	1.753	221	(221)	-	-	-	-	1.753
SPREGULA	3	12	(12)	1.687	(2)	941	-	2.629
Total	**67.962.707**	**6.357.706**	**(6.357.706)**	**319.861**	**(319.861)**	**6.553.710**	**4.657.014**	**79.173.432**

Fonte: SOF e Relatórios Internos da PMSP (Supom/SF).

Conforme demonstrado, o orçamento de 2021, após as atualizações, alcançou o valor de R$ 79,2 bilhões. As suplementações resultantes de anulações de dotações orçamentárias dentro de cada entidade somaram R$ 6,4 bilhões e o remanejamento entre entidades apresentou uma movimentação de R$ 319,9 milhões.

4.3.1. Limites para Abertura de Créditos Adicionais

A abertura de créditos adicionais suplementares observou o limite consolidado (10%) previsto na Lei Municipal nº 17.544/20[145].

Para o cálculo dos referidos limites, foram excluídas as situações especificadas nos artigos 9º e 10 [146]:

Quadro 60 – Cumprimento do limite para o Poder Executivo em 2021 (art. 8ª) Em R$ mil

Discriminação	Análise do Limite
Despesa fixada para o exercício **(a)**	67.962.709
(x) % Limite previsto	10%
(=) Valor limite	**6.796.271**
Suplementações no período (*)	17.681.244
(-) Exclusões autorizadas nos art. 9º e 10 LOA 2021	(16.951.712)
(=) Montante que onerou o limite (b)	**729.532**

[145] Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado, consoante § 7º do art. 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a abrir créditos adicionais suplementares por decreto, devidamente justificados, nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais, até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada no art. 2º desta lei.

[146] Art. 9º Ficam excluídos do limite estabelecido no art. 8º desta lei os créditos adicionais suplementares: I - abertos com recursos da Reserva de Contingência, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei Federal nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980; II - destinados a suprir insuficiências nas dotações referentes ao serviço da dívida pública; III - destinados a suprir insuficiências nas dotações dos Fundos Especiais decorrentes do recebimento de recursos extraordinários; IV - destinados a suprir insuficiências nas dotações de pessoal; V - destinados a suprir insuficiências nas dotações das funções Educação, Assistência Social, Saúde, Habitação, Saneamento e Transporte; VI - com remanejamento de recursos entre órgãos da Administração Direta e Indireta; VII - abertos com recursos de operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício; VIII - abertos com recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais ou federais; IX - abertos com recursos provenientes do Orçamento do Estado de São Paulo para cobertura de quaisquer despesas; X- destinados a suprir insuficiências nas dotações decorrentes da aplicação do art.20 desta Lei; XI- destinados a suprir as dotações voltadas ao cumprimento da Lei Municipal nº 17.504, de 2020, que dispõe sobre a instituição da Renda Básica Emergencial no Município de São Paulo, em decorrência da pandemia do Covid-19. Parágrafo único. Os recursos destinados ao pagamento do grupo de natureza de despesa de pessoal poderão ser abertos com recursos provenientes do Orçamento do Estado de São Paulo para cobertura de quaisquer despesas; X- destinados a suprir insuficiências nas dotações decorrentes da aplicação do art.20 desta Lei; XI- destinados a suprir as dotações voltadas ao cumprimento da Lei Municipal nº 17.504, de 2020, que dispõe sobre a instituição da Renda Básica Emergencial no Município de São Paulo, em decorrência da pandemia do Covid-19. Parágrafo único. Os recursos destinados ao pagamento do grupo de natureza de despesa de pessoal poderão ser remanejados para outras despesas, desde que, comprovadamente, os eventos que subsidiaram a previsão da despesa de pessoal não se concretizem.
Art. 10. Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada nesta lei, autorizado a remanejar recursos entre despesas de mesmo grupo alocadas em atividades, projetos e operações especiais de um mesmo programa, sem onerar o limite estabelecido no art. 8º desta lei.

Percentual onerado (b/a)	**1,07%**

Fonte: SOF e Relatórios Internos da PMSP (SUPOM/SF).

Obs.: *Inclui os créditos abertos por decreto do Poder Executivo (art. 8º). Não foram considerados os abertos por ato próprio da Adm. Indireta (art. 14) da LOA para 2021.

A equipe de Auditoria observou que a amplitude das exclusões especificadas nos artigos da Lei retira, na prática, a efetividade do referido limite, situação já apontada nos Relatórios de Auditoria destinados a avaliar a regularidade do projeto da LOA.

Isso porque as exclusões envolvem, além das despesas com pessoal, as funções mais representativas do Município: Educação, Assistência Social, Saúde, Habitação, Saneamento e Transporte.

A partir do Quadro 60, é possível verificar que as movimentações de créditos adicionais (R$ 17,7 bilhões) no período, desconsiderando as exclusões autorizadas, representaram 26% da despesa fixada consolidada, ou seja, extrapolam o limite de 10% indicado na LOA.

Verificou-se que os créditos adicionais abertos por ato próprio das entidades da Administração Indireta apresentaram os limites legais onerados abaixo do previsto de 10%, em atendimento ao artigo 14 da Lei Municipal nº 17.544/20[147].

4.3.2. Utilização do Superávit Financeiro do Exercício Anterior

O superávit financeiro (diferença entre ativo e passivo financeiro) é uma das fontes de recursos disponíveis para a abertura de créditos adicionais no exercício subsequente, conforme estabelecido na Lei Federal nº 4.320/64[148].

Esse valor global do superávit financeiro deve ser segregado por fontes de recursos, por força do parágrafo único do artigo 8º e

[147] Art. 14. As entidades da Administração Indireta ficam autorizadas a, por ato próprio, abrir créditos adicionais suplementares em suas dotações, até o limite de 10% (dez por cento), calculado sobre o total da despesa fixada para cada uma delas nos termos do disposto no art. 4º desta Lei.

[148] Lei Federal 4.320/64, art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
I - o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; [...]
§ 2º Entende-se por superavit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas

do artigo 50, inciso I da LRF[149].

Conforme já apontado em exercícios anteriores (eTCM 5534/2020) e também no subitem **2.2.2** deste Relatório, a estrutura de fontes atualmente adotada pela Prefeitura não possibilita o adequado controle das diversas vinculações específicas de recursos existentes, por não contemplar códigos específicos para cada um dos tipos de vinculação existentes, o que prejudica a transparência da gestão financeira da PMSP e a rastreabilidade da utilização dos recursos, em especial para fins de análise do cumprimento do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal[150].

Diante dessa insuficiência de detalhamento das fontes utilizadas pela PMSP, a abertura de créditos adicionais lastreada em superávit financeiro deve observar as disponibilidades e obrigações no nível mais detalhado possível da vinculação, o que significa o saldo e a obrigação (restos a pagar) atrelados à própria conta ou a um grupo de contas bancárias.

4.3.3. Documentação de Suporte Inadequada

A equipe de Auditoria verificou que foi utilizado, no cálculo do superávit financeiro, o saldo da conta corrente constante do extrato bancário no final de 2020, quando esse saldo refletia a disponibilidade efetiva. Nos demais casos, em virtude da precariedade na sistemática da arrecadação, que não aloca os recursos diretamente em suas fontes específicas, a SUTEM utilizou o saldo extracontábil do relatório gerencial de DEFIN/SUTEM /SF[151].

Nesse relatório, durante o ano, são realizados vários ajustes extracontábeis nos saldos de cada conta corrente, sem suporte contábil. Tais valores ajustados fora do sistema SOF, com base em

---

[149] Art. 8º. [...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.
Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

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

[151] Relatório Posição de Conta Corrente por Fonte em 31.12.20.

controles gerenciais de DEFIN/SUTEM/SF, estão sujeitos a erros e comprometem a transparência da real disponibilidade em cada fonte de recurso.

Tal sistemática de ajustes é objeto de apontamento pela Auditoria[152] como inadequada, desde o Relatório Anual de Fiscalização das contas do Executivo do exercício de 2019[153].

Na memória de cálculo dos superávits financeiros analisados, o saldo desse relatório gerencial de DEFIN/SUTEM/SF alterou o valor constante do extrato bancário. A SF afirmou que efetua ajustes no saldo de fundos cujo recurso não tenha sido transferido para a conta bancária mais apropriada.

Entretanto, consideramos que a apuração do superávit financeiro por fontes por meio do relatório gerencial de DEFIN/SUTEM/SF, de forma extracontábil, não é uma documentação de suporte adequada para garantir a existência de recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais por superávit financeiro, para fins do artigo 43 da Lei 4.320/64.

4.3.4. Fragilidades na Apuração do Superávit Financeiro

Considerando o aumento no volume de créditos adicionais abertos por superávit financeiro nos últimos anos[154], torna-se necessário automatizar esse processo de abertura de crédito adicional por superávit financeiro consolidado, com uma base de dados integrada entre as unidades orçamentárias, sendo detalhada por fonte de recurso, órgão, conta bancária, para mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro.

---

[152] Apontamentos 496 e 557 do Diálogo/TCMSP

[153] 2.3.2. Ajustes de Disponibilidades ao Final do Exercício:
Uma vez que há falhas reconhecidas na sistemática de movimentação das contas de controle de disponibilidades por destinações de recursos (DDR), bem como deficiências na alocação por tipos de receitas, são utilizados relatórios gerenciais pelo Defin/Sutem/SF para determinar as disponibilidades efetivamente existentes por vinculações, ao término do exercício financeiro. [...] Ocorre que estes ajustes são realizados durante todo o exercício devido à precariedade na sistemática da arrecadação que não aloca os recursos diretamente em suas fontes específicas. Este controle extracontábil, além de estar sujeito a erros, dificulta o rastreamento destes ajustes e prejudica a transparência da informação contábil. O procedimento de arrecadar recursos vinculados na conta movimento deve ser revisto, de forma a proporcionar a alocação direta dos recursos nas fontes corretas no momento da arrecadação, garantindo a fidedignidade dos saldos disponíveis de cada fonte de recurso.

[154] Em 2020 foram abertos R$ 2,1 bilhões, em 2019 o montante de R$1,9 bilhão, e em 2018, R$ 129 milhões.

4.3.5. Utilização do Excesso de Arrecadação

O excesso de arrecadação é uma das formas disponíveis para a abertura de créditos adicionais. A PMSP publicou 52 decretos totalizando R$ 4,7 bilhões para abertura de créditos adicionais com recursos provenientes de excesso de arrecadação.

A abertura de créditos adicionais com recursos do excesso de arrecadação de 2021 foi realizada de acordo com o artigo 43 da Lei nº 4.320/64[155] c/c o parágrafo único do artigo 8º da LRF.

4.4. Transferências ao Legislativo

O limite percentual do total da despesa do Poder Legislativo do Município de São Paulo é de 3,5% da receita tributária e das transferências[156] realizadas no exercício anterior, conforme dispõe o artigo 29-A da Constituição Federal[157].

Quadro 61 - Demonstrativo do Cálculo das Despesas do Legislativo Em R$ mil

Forma de Cálculo			**Total**
Receita Tributária Consolidada do Município			35.352.482
(+) Transferências referidas na Constituição Federal			8.475.219
= Total de Receita Realizada em 2020 (A)			**43.827.701**
Limite Constitucional (3,5% x Receita Realizada)			**1.533.969**
Gastos do Poder Legislativo	**Câmara**	**Tribunal**	**Total**
Total da Despesa Empenhada em 2021 (B)	540.012	267.666	807.678
% Apurado dos gastos (B/A)	**1,23%**	**0,61%**	**1,84%**

[155] Lei Federal 4.320/64, art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
I - os provenientes de excesso de arrecadação;
[...] § 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.
§ 4° Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.
[156] Previstas no §5º do art.153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal
[157] Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5 º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:
VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

Fonte: Relatórios contábeis do SOF.

O Legislativo realizou despesas no montante total de R$ 807,7 milhões em 2021, representando 1,84% da Receita Tributária e das Transferências realizadas no exercício anterior, ficando abaixo do limite constitucional (R$ 1,5 bilhão).

5 INFRINGÊNCIAS E PROPOSTAS DE DETERMINAÇÃO DO EXERCÍCIO

5.1.	**INTRODUÇÃO**
5.2.	**ASPECTOS DA GESTÃO**
	Gestão Orçamentária
	Programa de metas
	Infringências
5.2.1.	Ausência de campanha institucional do Programa de Metas na mídia televisiva.(subitem **2.1.1**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ §1º do art. 69-A da LOMSP.
5.2.2.	Uma das diretrizes do Plano Diretor Estratégico, que trata da revisão e simplificação da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e das normas edilícias, não foi contemplada na proposta inicial do Programa de Metas 2021-2024. (subitem **2.1.1**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Art. 69-A da LOMSP e Lei 16.050/14 (Plano Diretor Estratégico).
5.2.3.	Ausência de indicação da dotação orçamentária por meta e sua respectiva fonte derecursos para fazer valer as entregas físicas previstas. (subitem **2.1.1**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Art. 3º da Portaria Conjunta SF/SGM 3/21.

	Lei de Diretrizes Orçamentárias
	Infringências
5.2.4.	O valor previsto na LDO 2021 para a Reserva de Contingência, de R$ 1 milhão, mostra-se insignificante frente ao total de passivos contingentes, de R$ 14,1 bilhões, constante do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências. (subitem **2.1.2.1**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Artigo 5º, inciso III, alínea 'b' da LRF.
5.2.5.	A LDO deve se referir ao exercício financeiro imediatamente posterior, não se constituindo no meio legal apropriado para modificação de diretrizes relacionadas ao ano em curso. (subitem **2.1.2.2**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Art. 165, § 2º CF/88.
5.2.6.	Falta de detalhamento ou justificativa para os seguintes itens do Anexo de Metas Fiscais: Despesas com Pessoal e Encargos; Despesas com Investimentos; Receita Não Primária; Dívida Consolidada Bruta; Disponibilidades de Caixa; Dívida Consolidada Líquida e Novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.(subitens **2.1.2.2** e **2.1.2.3**) (SF) Dispositivos não observados: ☐ Subitens 02.01.03.03; 02.01.03.01; 04.02.05.01 e 02.08.01 do MDF 11ª Edição.
5.2.7.	A LDO não dispôs sobre a transferência de recursos a entidades privadas. (subitem **2.1.2.4**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Artigo 4º, inciso I, alínea 'f' da LRF.
	Lei Orçamentária Anual
	Infringências

5.2.8.	Não há justificativas ou memórias de cálculo que embasem, na LOA, a previsão da receita de alienação de bens e da despesa intraorçamentária. (subitem **2.1.3.2**) (SF) Dispositivos não observados: ☐ Subitens 02.01.03.03 e 02.01.03.01 do MDF 11ª Edição.
5.2.9.	Há ações que constam da LOA sem especificação se se referem a investimentos com duração inferior a um exercício financeiro, prejudicando a verificação do dispositivo abaixo. (subitem **2.1.3.3**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ § 5º, art. 5º da LRF
5.2.10.	Não consta na LOA demonstrativo de medidas de compensação às renúncias de receita. (subitem **2.1.3.5**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Art. 5º, inciso II, da LRF.
	Gestão Financeira
	Infringências
5.2.11.	A tabela de fontes de recursos utilizada pela Prefeitura não dispõe de código específico para cada um dos tipos de vinculação existentes, prejudicando o controle efetivo das vinculações de recursos e impossibilitando a verificação do parágrafo único do art. 8º da LRF, pois não dispõe de código específico para cada um dos tipos de vinculação existentes. (subitem **2.2.2**) (SF)
	Dispositivo não observado: ☐ § único do art. 8º da LRF.

5.2.12.	Constata-se a existência de ajustes gerenciais (extracontábeis) inadequados, com o objetivo de refletir a classificação dos montantes do disponível nas fontes de recursos apropriadas. Assim, constatou-se divergência de R$ 5,9 bilhões entre os saldos contábeis das contas de DDR (Disponibilidades por Destinação de Recursos) e os saldos informados pelos controles extracontábeis. (subitem **2.2.2.1**)(SF) Dispositivo não observado: ☐ Inciso XI do § 1º do art. 1º do Decreto Federal nº 10.540/20.
	Gestão Fiscal
	Infringências
5.2.13.	O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar não tem respaldo contábil, pois foram realizados vários ajustes (R$ 561 milhões) nos saldos para a sua elaboração, baseados em arquivos gerenciais, fora do sistema SOF, prejudicando a análise, por fontes de recursos, do cumprimento do art. 42 c/c o parágrafo 1º do art. 1º da LRF. (subitem **2.3.2**) (SF) Dispositivos não observados: ☐ Art. 42 c/c parágrafo 1º do art. 1º da LRF; ☐ Subitens 04.05.01 e 04.05.01.02 do MDF 11ª edição.
5.2.14.	O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar não representa de forma fidedigna os recursos por fonte. A linha "Outros Recursos Vinculados", no valor de R$ 7,7 bilhões, representa 72% do total dos recursos vinculados (R$ 10,6 bilhões) e não possui documentação de suporte adequada, além de prejudicar a transparência. Além disso, a linha "Recursos Ordinários" de R$ 14,2 bilhões também não representa fidedignamente os recursos livres, uma vez que há diversas contas de caráter vinculado sendo registradas na fonte 00. (subitem 2.3.2) (SF) Dispositivo não observado: ☐ § único do art. 8º da LRF.
5.2.15.	A fixação e a revisão das metas fiscais revelam a ausência de consistência das projeções fiscais. (subitem **2.3.4**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Art. 4º, §2º, inciso II da LRF.

	Gestão de Pessoal
	Propostas de Determinação
5.2.16.	Extinguir imediatamente os cargos em comissão vagos que não cumprem osparâmetros constitucionais de legitimidade, burlando a regra constitucional do concurso público. (subitem **2.4.3.2**) (SG)
5.2.17.	Apresentar plano de ação, com fixação de prazos e metas, para a substituiçãogradativa dos servidores ocupantes de cargos comissionados ilegítimos. (subitens **2.4.3.2** e **2.4.3.3**) (SG)
5.2.18.	Firmar convênios para troca de bases de dados com o Estado de São Paulo e aUnião, visando reduzir e eliminar os acúmulos indevidos de cargos públicos. (subitem **2.4.1.4**) (CGM)
5.2.19.	Apresentar proposta de revisão e a reforma de todo o ordenamento municipal quetrate da criação de cargos em comissão na estrutura da PMSP, cuja iniciativa cabe ao Poder Executivo municipal, para que a legislação cumpra, estritamente, os parâmetros constitucionais de legitimidade e seja dotada do necessário detalhamento, com descrição clara e objetiva das atribuições dos cargos de direção, chefia e assessoramento, sua alocação na estrutura organizacional do Município, além de necessidade de estabelecer quantitativos máximos ou índices de proporcionalidade adequados à criação e ocupação desses cargos. (subitem**2.4.3.4** e **2.4.3.5**) (SG)
5.2.20.	Apresentar plano de ação para a realização de concursos públicos na SME, em cumprimento ao princípio da eficiência elencado no art. 37, *caput* da CF/88, de modo a evitar a solução temporária com a celebração de contratos temporários e buscar soluções definitivas à falta de professores. (subitem **2.4.4.3**) (SME)

5.2.21.	Que os programas de residência em gestão pública e jurídica, regulamentados pelas Portarias Seges nº 14/22 e PGM nº 131/21, se adequem à LF nº 11.788/08, em especial: a) limitando a carga horária dos participantes em, no máximo 30 horas, b) exigindo a regular inscrição em curso de pós-graduação para participação, e c) limitando a duração do estágio por, no máximo, 2 anos. (subitem**2.4.1.5**) (SG) (PGM)
5.2.22.	Apresentar plano de ação para reavaliação da situação de cada servidor cedido a outro órgão, avaliando a justificativa, o interesse público, e o prazo de cessão, destacadamente os 3 casos identificados com prazo superior a 15 anos. (subitem**2.4.1.6**) (SG) (CGM)
5.2.23.	Aprimorar o portal da transparência, apresentando informações mais detalhadas sobre os elementos que compõem a remuneração do servidor, além de demonstrar a relação dos servidores atualmente cedidos a outros órgãos. (subitem **2.4.2.1**) (SG) (CGM)
	<u>Infringências</u>
5.2.24.	Foram verificados indícios de acumulação irregular de cargos entre efetivos ativose entre ativos e aposentados, causando impacto estimado de R$ 900 mil na folha de pagamento de 2021. (subitens **2.4.1.4**) (SG) Dispositivos não observados: ☐ Incisos XVI, XVII e §10º do artigo 37 da CF/88; ☐ Arts. 58 a 60 da LM nº 8.989/79.
5.2.25.	Cessão de servidores por períodos longos e sem interrupção, descaracterizando a excepcionalidade e temporalidade deste regime, especialmente, casos de servidores cedidos há mais de 10 anos. (subitem **2.4.1.6**) (SG) Dispositivo não observado: ☐ Art. 37, II e V, da CF/88.

5.2.26.	Irregularidades na composição, instrução e organização dos prontuários funcionais dos servidores efetivos, cargos em comissão e contratos temporários. (subitens **2.4.1.2**, **2.4.3.6** e **2.4.4.2**) (SG) (SME) Dispositivos não observados: ☐ Parágrafos 1º e 2º, inciso I, do artigo 3º do DM nº 53.177/12; ☐ Art. 1º do DM nº 16.644/80; ☐ Art. 7º da LF nº 4.737/65; ☐ Art. 178, VII, da LM nº 8.989/79; ☐ Art. 1°, 2° e 3° do DM n° 53.929/13 e DM nº 16.644/80; ☐ Inciso XVI e XVII do art. 37 da CF/88; ☐ Art. 7º e 5º das LCs nº 7 e nº 8/70; ☐ Art. 11, incisos III VI, da LM n° 8.989/79; ☐ Art. 10 do DM n° 41.285/01.
5.2.27.	Fragilidades e deficiências nas informações das remunerações dos servidores no Portal da Transparência e Dados Abertos. (subitem **2.4.2.1**) (SG) (CGM) Dispositivos não observados: ☐ DM nº 53.623/12 e LM nº 17.273/20.
5.2.28.	Ilegalidade no tratamento despendido à Gratificação de Função Federativa pelo art. 4º do DM nº 59.270/20, causando um impacto estimado na folha de pagamento da ordem de R$ 25,4 milhões em 2021, além da inobservância ao princípio da hierarquia das normas e fragilidade na aplicação dos atos administrativos. (subitem **2.4.2.2**) (SG) (SF) Dispositivos não observados: ☐ LM nº 17.224/19, art. 1º do DM nº 52.192/11 e art. 37, inc. XI da CF/88.
5.2.29.	Acúmulo indevido de férias por 199 servidores, além de falhas relevantes nos instrumentos de controle e fragilidade na gestão ativa da folha de pagamento pela SEGES. (subitens **2.4.2.3** e **2.4.2.7**) (SG) Dispositivos não observados: ☐ Arts. 5º, 6º e 12 do DM nº 50.687/09; ☐ Art. 135 da Lei 8.989/79; ☐ Caput do art. 37 da CF/88; ☐ Arts. 1º e 7º da Portaria Conjunta nº 1/SG-SME/20.

5.2.30.	Falta de reajuste adequado que não permite a recomposição das perdas salariaisdos servidores, nem a preservação do poder de compra. (subitem **2.4.2.4**) (SG) Dispositivos não observados: ☐ Art. 37, X da CF/88; ☐ Art. 2º LM 13.303/02; ☐ Arts. 89 e 92 da LOMSP.
5.2.31.	Falhas no recolhimento do INSS descontado dos servidores, bem como da partepatronal. (subitem **2.4.2.5**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Art. 168-A e 337-A do Código Penal.
5.2.32.	Distribuição regular e constante de horas suplementares a servidores, retirando-se o caráter eventual deste recurso, bem como fragilidades nos controles de pagamento destas parcelas. (subitem **2.4.2.6**) (SG) (SMS) (SMADS) Dispositivos não observados: ☐ DM nº 32.327/92; Art. 7º do DM 34.781/94.
5.2.33.	Utilização indevida de abonos de faltas. (subitem **2.4.2.8**) (SG) Dispositivo não observado: ☐ Art. 37 da LM nº 17.722/21.
5.2.34.	Diminuição de 0,62% na ocupação de cargos em comissão na PMSP no ano de 2021, evidenciando a falta de implementação das medidas de racionalização administrativa. (subitem **2.4.3**) (SG) Dispositivo não observado: ☐ DM nº 60.038/20.

5.2.35.	Houve aumento nominal de 15,49% das despesas com folha de pagamento decargos comissionados no exercício de 2021. (subitem **2.4.3.1**) (SG) Dispositivo não observado: ☐ Art. 8º, *caput* e inciso IV da LC nº 173/20.
5.2.36.	Constatação de cargos em comissão ilegítimos, que burlam a regra constitucional da exigência de concurso público para investidura em cargo público. (subitem **2.4.3.2**) (SG) Dispositivos não observados: ☐ Art. 37, incisos II e V da Constituição Federal; ☐ Itens "a" e "b" do Tema nº 1.010, STF.
5.2.37.	Constatação de cargos providos em comissão que desempenham atividades técnicas, contínuas, administrativas e rotineiras, inseridas no planejamento, controle, prestação de serviço público e exercício de poder de polícia,competências típicas de carreiras efetivas, atestando a ocorrência de desvio de finalidade na nomeação desses servidores. (subitem **2.4.3.3**) (SG) Dispositivo não observado: ☐ Art. 2º, parágrafo único, "e" da LF nº 4.717/65.
5.2.38.	A constante alteração do quadro de pessoal verificada na PMSP mediante investidura de servidores com vínculo instável e sazonal em cargos em comissão que exercem atribuições típicas de servidores efetivos, acarreta a perda de conhecimento técnico essencial ao cumprimento de atividades, em afronta aos princípios da eficiência da Administração Pública e da continuidade do serviço público. (subitem **2.4.3.3**) (SG) Dispositivo não observado: ☐ *Caput* do art. 37 da CF/88.

5.2.39.	São inconstitucionais e ilegais as nomeações e o exercício de todos os cargos comissionados averiguados na amostra, uma vez que o Anexo I da LM nº 17.068/19 não descreve suas atribuições de forma clara e objetiva e que não existem decretos municipais que as definam. (subitem **2.4.3.4**) (SG) Dispositivos não observados: ☐ Item "d" do Tema nº 1.010, STF; ☐ Art. 8º da LM n° 8.989/79.
5.2.40.	Há irregularidade na criação e ocupação dos cargos em comissão sem fixação de quantitativos máximos ou regras de proporcionalidade pela legislação municipal, permitindo a existência de unidades na PMSP em que o número de servidores comissionados ultrapasse o número de servidores efetivos, em afronta aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade. (subitem **2.4.3.5**) (SG) Dispositivo não observado: ☐ Item "c" do Tema nº 1.010, STF.
5.2.41.	Não foram observados os procedimentos de admissão para as contratações portempo determinado de pessoal na SME em 2021. (subitens **2.4.4.1** e **2.4.4.4**) (SME) Dispositivos não observados: ☐ Incisos "e", II, III, IV, V e VI do art. 1º do DM nº 54.851/14; ☐ § 2º do art. 3º da LM nº 10.793/89.
5.3.	**DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS**
	PIPCP

	Infringências
5.3.1.	12 Procedimentos Contábeis Patrimoniais com prazos já expirados não foramimplantados pela PMSP. (item **3**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Portaria STN 548/15 (PIPCP).
	Consolidação
	Infringências
5.3.2.	Não exclusão, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais e na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido consolidadas, de saldos recíprocos de contas contábeis codificadas com o dígito "2" nos seus 5º níveis, nos montantes de R$ 1,25 bilhão no Ativo, deR$ 672,3 milhões no Passivo, de R$ 1,2 bilhão no Patrimônio Líquido, de R$ 13,3 bilhões de Variações Patrimoniais Diminutivas e de R$ 13,1 bilhões de Variações Patrimoniais Aumentativas. (subitem **3.1.1**) (SF) Dispositivos não observados: ☐ § 1º do art. 50 da LRF; ☐ Item 9, "a" e "b" da Parte V do MCASP 8ª ed.
5.3.3.	Desbalanceamento de R$ 364,4 milhões na equação fundamental da contabilidade no que tange exclusivamente às operações intragovernamentais. (subitem **3.1.2**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 3.2.3 da Parte IV do MCASP 8ª ed.

5.3.4.	Valores liquidados da NE 112363/21 e 112454/21 no montante R$ 5,4 milhões, referentes a transações intra-OFSS, não possuem registro nos ativos da empresa credora, o que prejudica a eliminação de lançamentos recíprocos. Além disso, há registros de transações que seriam entre entidades do OFSS de São Paulo (Intra-OFSS) ou com entidades de outros entes (Inter-OFSS) cujas contas contábeis apresentam codificação 1 no 5º nível no montante de R$ 12,1 milhões. (subitem **3.1.3**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 3.2.3 da Parte IV do MCASP 8ª ed.
	Notas Explicativas
	<u>Infringência</u>
5.3.5.	O Município não apresentou a política de gestão do risco financeiro. (subitem **3.2.1**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Item 8.2 "d", Parte V, MCASP 8ª edição.
	Balanço Patrimonial
	<u>Infringências</u>
5.3.6.	Distorções apresentadas nos saldos de abertura do exercício de 2021 das contas extraídas do balancete anual consolidado em comparação com o Balanço Patrimonial Publicado - Ativo R$ 24,6 milhões; Passivo R$ 20,9 milhões; Patrimônio Líquido R$ 4,0 milhões. (subitem **3.4**) (SF) Dispositivos não observados: ☐ Subitens 3.10 a 3.16 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

5.3.7.	Desbalanceamento no montante de R$ 283,9 mil nos saldos de abertura de 2021 das contas extraídas do balancete anual consolidado, decorrente das distorções identificadas. (subitem **3.4**) (SF) Dispositivos não observados: ☐ Subitens 3.10 a 3.16 da NBC TSP Estrutura Conceitual.
5.3.8.	O enquadramento incorreto no montante de R$ 208 milhões como ativo financeiro afeta o cálculo global do superávit financeiro. (subitem **3.4**) (SF) Dispositivos não observados: ☐ § 1º do art. 105 e ao art. 43 da Lei 4.320/64; ☐ PCASP estendido 2021.
	Caixa e Equivalentes de Caixa
	<u>Infringências</u>
5.3.9.	O valor de R$ 1,1 milhão, relativo a valores depositados na conta bancária BB7982-0 em 01.01.22, não foi contabilizado nas contas de arrecadação em 31.12.21. (subitem 3.4.1.3) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.
5.3.10.	Os lançamentos relativos ao reconhecimento da receita financeira das aplicações financeiras, de ao menos R$ 1,0 bilhão, estão em desacordo com a característica qualitativa da informação contábil "representação fidedigna". (subitem **3.4.1.4**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

5.3.11.	A conta Caixa está sendo utilizada de forma transitória, apresentando movimentações que não representam efetiva movimentação de recursos financeiros em espécie, resultando em distorções na movimentação da conta, o que prejudica a qualidade da informação contábil. (subitem **3.4.1.5**) (SF) Dispositivos não observados: ☐ PCASP 2021; ☐ Subitem 3.5.4 da Parte IV do MCASP 8ª edição.
	Dívida Ativa
	<u>Proposta de Determinação</u>
5.3.12.	Regularizar as impropriedades do quadro contábil do SDA para tornar mais transparente as informações da dívida ativa. (subitem **3.4.2.1**) (SF e PGM) (Reiteração da Determinação nº 560 do Diálogo)
5.3.13.	Regularizar as pendências cadastrais de contribuintes para viabilizar a inscrição de créditos em dívida ativa. (subitem **3.4.2.4**) (SMT)
	<u>Infringências</u>
5.3.14.	Identificação de ao menos R$ 15,8 bilhões que não detêm as características necessárias descritas na Estrutura Conceitual da contabilidade para serem registradas como ativo de Dívida Ativa no Balanço Patrimonial. (subitem **3.4.2.2**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 6.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

5.3.15.	Superavaliação de ativo em R$ 2,8 bilhões devido à distorção a menor no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa, em decorrência da execução incorreta do modelo estatístico da própria Prefeitura, não considerando as características de grupos de créditos por ela segregados como "outros tributos" e "outros não tributários". (subitem **3.4.2.3**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 5.2.5, Parte III do MCASP 8ª ed.
	Dívida Pública
	<u>Infringências</u>
5.3.16.	Divergência de R$ 558,6 milhões, na data de 31.12.21, entre os valores registrados no Balancete nas Contas de Controle em comparação com as informações extracontábeis da DICRE. (subitem **3.4.3.2**) (SF) Dispositivos não observados: ☐ Subitens 3.10 e 3.19 da NBC TSP Estrutura Conceitual.
5.3.17.	Divergência na classificação das VPAs, no montante de R$ 237,9 milhões, contabilizadas incorretamente como Outras Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras. (subitem 3.4.3.3) (SF) Dispositivo não observado: ☐ PCASP Federação 2021.

5.3.18.	Não foram divulgadas informações referentes ao encontro de contas "Campo de Marte x Dívida com a União" nas notas explicativas das Demonstrações Contábeis, o que representava o montante de 93,1% (R$ 24,1 bilhões) da Dívida Pública, que em 31.12.21 era de R$ 25,8 bilhões (excluídos os Precatórios). (subitem **3.4.3.4**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 8.2, parte V do MCASP 8ª ed.

	Fornecedores e Contas a Pagar
	Infringências
5.3.19.	Falta de conciliação da conta contábil referente a Fornecedores pela PMSP em decorrência da ausência de documentação de suporte adequada para verificar a consistência do saldo contábil. (subitem **3.4.4**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 8.2, parte V do MCASP 8ª ed.
5.3.20.	Foram apurados, em 31.07.21, nas unidades selecionadas, o valor de R$ 58,2 milhões em passivos não contabilmente reconhecidos, pendentes de execução orçamentária no SOF, podendo, também, impactar no limite da Dívida Consolidada Líquida. (subitem **3.4.4.1**) (SF) Dispositivos não observados: ☐ Art. 60 da Lei 4.320/63; ☐ Art. 37, inciso IV, da LRF.
	Precatórios Judiciais
	Proposta de Determinação
5.3.21.	Regularizar a divergência entre a dívida total de precatórios (regime especial) informada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a registrada pelo Município. (subitem 3.4.5.2) (PGM) (Reiteração da Determinação nº 449 do Diálogo).
	Infringências

5.3.22.	O saldo contábil de R$ 21,9 bilhões referente à dívida total com precatórios da PMSP está superavaliado em R$ 1,0 bilhão quando comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP. (subitem **3.4.5.2**) (PGM, SF) Dispositivos não observados: ☐ Subitens 3.26 e 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.
5.3.23.	A PMSP não está reconhecendo as provisões judiciais nem a alteração para obrigação a pagar com precatórios no momento do trânsito em julgado dassentenças. (subitem **3.4.5.3**) (PGM, SF) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.
5.3.24.	O montante de R$ 22,4 milhões, referente à atualização monetária do mês de julho das novas inscrições de precatórios, não foi contabilizado. (subitem **3.4.5.4**) (PGM) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.
5.3.25.	O saldo da conta judicial relativo aos precatórios com acordos diretos mantém-se elevado (R$ 1,5 bilhão) e já deveria ter sido utilizado para o pagamento dos acordosjá firmados. (subitem **3.4.5.5**) (PGM, SF) Dispositivos não observados: ☐ § 1º, art. 17 e art. 56 da Resolução CNJ 303/19.
	Depósitos Judiciais
	Proposta de Determinação
5.3.26.	Evidenciar nas próximas LDOs o montante dos processos judiciais, relacionados ao saldo de depósitos judiciais, que apresentam grande probabilidade de perda para oMunicípio, abrangendo, assim, as ações de

	valores expressivos e aquelas com objeto de repercussão geral (causas repetitivas). (subitem **3.4.6.2**) (PGM)
5.3.27.	Implementar controles voltados à verificação da data dos depósitos judiciais e data do repasse à PMSP por processo judicial visando averiguar se houve repasses em atraso pela instituição financeira. (subitem **3.4.6.4**) (SF)
5.3.28.	Em caso de êxito da ação judicial pela Prefeitura, efetuar o registro de dedução da receita orçamentária de capital até o limite da arrecadação. (subitem **3.4.6.5**) (SF) (Reiteração da Determinação nº 608 do Diálogo)
	Infringência
5.3.29.	Registro de receitas a serem identificadas em contas do passivo do Balanço Patrimonial, cujo saldo era de R$ 323,7 milhões em 31.12.21, em infringência à característica qualitativa "tempestividade". (subitem **3.4.6.5**) (PGM) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 3.19 da NBC TSP Estrutura Conceitual.
	Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido
	Infringências

5.3.30.	A estrutura da DMPL não está consistente com os padrões estabelecidos pelo subitem 7.4 da Parte V do MCASP 8ª edição. Na DMPL publicada constou o valor de R$ 209,0 mil na coluna "Ajustes de avaliação patrimonial". No entanto, não há a linha de "Ajustes de avaliação patrimonial". O valor de ajustes de avaliação patrimonial foi lançado na linha "Resultado do exercício". (subitem **3.6**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 7.4 da Parte V do MCASP 8ª edição.
5.3.31.	Lançamentos indevidos em Ajustes de Exercícios Anteriores, R$ 340,9 milhões a débito e R$ 10,7 milhões lançados a crédito, referentes à Atualização de MEP e Baixa de Bens Móveis, haja vista não atenderem à conceituação de AJEA. (subitem**3.6.1**) (SF) Dispositivos não observados: ☐ MCASP 8ª edição, parte II, subitem 5.10. ☐ Subitem 7.5 da parte V do MCASP 8ª edição.
	Balanço Financeiro
	Infringências
5.3.32.	A estrutura do Balanço Financeiro Consolidado não apresenta o detalhamento das fontes de recursos destinados à Saúde, Previdência Social (RPPS e RGPS) e Assistência Social. (subitem **3.7**) (SF) Dispositivos não observados: ☐ Subitens 3.2 e 3.4 da Parte V do MCASP 8ª edição.
5.3.33.	As linhas "Outros Recebimentos Extraorçamentários" e "Outros Pagamentos Extraorçamentários" também abrangem contas transitórias do balancete e que não constituem de fato movimentações financeiras, o que faz com que a movimentação contábil se revele inflada. (subitem

	3.7.1) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.
	Demonstração dos Fluxos de Caixa
	Infringências
5.3.34.	As linhas de Outros Ingressos Operacionais e de Outros Desembolsos Operacionais apresentam valores inflados referentes às movimentações de contas contábeis transitórias, como exemplo, "Credores por Folha de Pagamento" onde foram registradas, indevidamente, movimentações no montante de R$ 20,8 bilhões. (subitem **3.8.2**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 3.10 da NBC TSP EC.
5.3.35.	Os saldos de Outros Ingressos/Desembolsos Operacionais não estão respaldados com documentação de suporte adequada. (subitem **3.8.2**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Subitem 3.26 da NBC TSP EC.
	Balanço Orçamentário
	Proposta de Determinação
5.3.36.	Adequar o SOF para permitir a execução orçamentária desde a abertura do exercício financeiro, evitando a emissão retroativa de empenhos. (subitem **3.9.2.1**) (SF)
	Infringências

5.3.37.	A estrutura e a apresentação do Balanço Orçamentário não atendem ao estabelecido no item 2, parte V do MCASP 8ª edição em relação às linhas de Superávit Financeiro e de Recursos Arrecadados de Exercícios Anteriores. (subitem **3.9**) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Item 2, parte V do MCASP 8ª edição.
5.3.38.	A inscrição em Restos a Pagar Não Processados, no montante de R$ 1,6 bilhão, foi realizada sem informar, no momento da inscrição, o número do documento no Processo SEI com o parecer do fiscal do contrato. (subitem **3.9.1**) (SF) Dispositivo não observado: ⇒ Inciso IV, § 1º, art. 2º do Decreto Municipal nº 60.633/21.
5.3.39.	Foi empenhado o montante de R$ 426,4 milhões em despesas com Obrigações Patronais do pessoal da Saúde junto aos Encargos Gerais do Município (EGM). (subitens **3.9.2** e **4.2.2**) (SMS) (SF) Dispositivo não observado: ⇒ § único do art. 2º da LC nº 141/12.
5.3.40.	Foram empenhados R$ 22,2 bilhões no período de cobertura do decreto editado pelo Executivo Municipal, autorizando que despesas empenhadas após a realização retroajam à data em que a despesa foi realizada. A causa da emissão do dispositivo infralegal é a sistemática indevida do SOF, problema recorrente ao longo dos exercícios, que não permite o empenhamento da despesa a partir da abertura do exercício financeiro. (subitem 3.9.2.1) (SF) Dispositivo não observado: ☐ Art. 60 da LF 4.320/64.

5.3.41.	Não há controles satisfatórios e tempestivos sobre as arrecadações do FMID, bem como controles que permitam aferir o destino dos valores desvinculados do Fumcad. (subitem **3.9.2.2**) (SF) (SMDHC) Dispositivo não observado: ⇒ Art. 2º do DM 57.380/16.
5.4.	**ASPECTOS DE CONFORMIDADE**
	Gastos com Educação
	Propostas de Determinações
5.4.1.	Cumprir o prazo regular de envio dos dados ao SIOPE. (subitem **4.1.3**) (SME)
5.4.2.	Tomar as providências no sentido de excluir os restos a pagar não processados irregularmente inscritos. (subitens **4.1.6, 4.1.7 e 4.1.8**) (SME)
5.4.3.	Contabilizar, para fins de cumprimento do limite mínimo de 25% estabelecido pelo art. 212 da CF, os valores de compensação tarifária referentes apenas aos alunos do Ensino Fundamental da esfera municipal. (subitem **4.1.4**) (SME)
	Infringências
5.4.4.	A PMSP incluiu despesa considerada inconstitucional (Adin 2274914-56.2019.8.26.0000 – TJSP) em seu enquadramento como de educação (Programa Bolsa Primeira Infância). (subitem **4.1.2**) (SME) Dispositivo não observado: ☐ Adin 2274914-56.2019.8.26.0000 – TJSP.

5.4.5.	A PMSP realizou envio dos dados ao SIOPE fora dos prazos estabelecidos, em infringência ao art. 38, § 1º da LF 14.113/20. (subitem **4.1.3**) (SME) Dispositivo não observado: ⇒ Art. 38, § 1º da LF 14.113/20.
5.4.6.	A PMSP realizou inscrição irregular de restos a pagar não processados de empenhos onde consta como credor a SPObras, nos processos SEI 6022.2021/0004622-9 e 6022.2021/0004621-0, no valor total de R$ 1.042.605.501. (subitem **4.1.6**) (SME) Dispositivos não observados: ⇒ Arts. 2º e 34 da LF 4.320/64; ⇒ Subitens 2.3 e 4.7.2 do MCASP 8ª edição; ⇒ Arts. 1º e 2º, §1º do DM 60.633/21.
5.4.7.	A PMSP realizou inscrição irregular de restos a pagar não processados de empenhos onde constam como credores os programas Auxílios Uniforme Escolar (R$ 269.000.752) e Material Escolar (R$ 142.552.055), no processo SEI 6016.2021/0133229-0, no valor total de R$ 411.552.807. (subitem **4.1.7**) (SME) Dispositivos não observados: ⇒ Arts. 2º e 34 da LF 4.320/64; ⇒ Subitens 2.3 e 4.7.2 do MCASP 8ª edição; ⇒ Arts. 1º e 2º, § 1º do DM 60.633/21.

5.4.8.	A PMSP realizou inscrição irregular de restos a pagar não processados de empenhos onde consta como credor a Editora Magia de Ler Ltda., no processo SEI 6016.2021/0129156-9, no valor total de R$ 40.594.752. (subitem **4.1.8**) (SME) Dispositivos não observados: ⇒ Arts. 2º e 34 da LF 4.320/64; ⇒ Subitens 2.3 e 4.7.2 do MCASP 8ª edição; ⇒ Arts. 1º e 2º, § 1º do DM 60.633/21.

5.4.9.	A PMSP não atingiu o mínimo constitucional (25%) em aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino pelo Município de São Paulo. Conforme publicado pela PMSP, o percentual de aplicação em MDE para 2021 foi 25,43%, divergindo do valor apurado pela Auditoria, que após as exclusões efetuadas atingiu o percentual de 22,69%. (subitem **4.1.9**) (SME) Dispositivo não observado: ⇒ Art. 212 da CF/88.
	Gastos com Saúde
	Infringências
5.4.10.	O Fundo Municipal de Saúde não foi corretamente implementado e não possui efetivo controle das suas disponibilidades. (subitens **4.2.2** e **4.2.6**) (SMS) (SF) Dispositivos não observados: ⇒ Lei Municipal nº 13.563/03; ⇒ Decreto Municipal nº 44.031/03; ⇒ § único do artigo 2º e artigo 14 da Lei Complementar nº 141/12; ⇒ § único do art. 8º e inciso I do artigo 50 da LRF; ⇒ MDF 11ª Edição.
5.4.11.	Contabilização, na apuração do mínimo constitucional, de Restos a Pagar não Processados (RPNP) sem a demonstração de disponibilidade de caixa de contas específicas do Fundo Municipal de Saúde, relativas à fonte 00. (recursos próprios). (subitem **4.2.2**) (SMS) (SF) Dispositivo não observado: ⇒ Art. 24, inciso II da Lei Complementar nº 141/12.
5.4.12.	Contabilização, na apuração do mínimo constitucional, de despesas nãoexecutadas no Órgão 84 – FMS e na Função 10 – Saúde. (subitens **3.9.2** e **4.2.2**) (SMS) (SF) Dispositivo não observado: ⇒ Art. 2º, inciso III e Art. 2º, parágrafo único da Lei Complementar nº 141/12.
	Créditos Adicionais

	Proposta de Determinação
5.4.13.	Automatizar o processo de abertura de crédito adicional com uma base de dados integrada entre as unidades orçamentárias, para mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro. (subitem **4.3.4**) (SF) (Reiteração da Determinação nº 611 do Diálogo).

6 DETERMINAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Nº da Det.	Acordão	Tema	Órgão	Reiterada desde
	Situação: ATENDIDA			
251	5.3.14. Regularizar as pendências das contas bancárias comuns, especiais e de aplicações financeiras (subitem 3.4.1.2.2) (SF)	Caixa e Equivalentes de Caixa	SF	2012

Nos últimos anos a PMSP tem reduzido o valor das diferenças entre os extratos bancários e saldo contábil. Em 2021 foram identificadas diferenças entre extrato bancário e saldo contábil em 22 contas, no valor total de R$ 7,7 milhões. O valor foi considerado irrelevante, com base na materialidade definida pela Auditoria. Portanto, consideramos a determinação como atendida.

500	5.2.1. Identificar o nível de exposição a riscos financeiros decorrente da utilização de depósitos judiciais, descrevendo-o e quantificando-o no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, bem como instituindo a respectiva reserva de contingência em valor suficiente para mitigá-lo na próxima LOA. (subitem 2.1.1) (SF).	Depósitos Judiciais	SF	2018

Foi verificado que no item 3.2.1. Depósitos Judiciais do Anexo de Riscos Fiscais da LDO, a PMSP estimou, com intervalo de confiança de 95%, que anualmente seriam levantados entre 4,18% a 8,72% do saldo atualizado dos depósitos judiciais, de modo que ao aplicar estes percentuais sobre o saldo, obteve-se R$ 333,6 milhões e R$ 695,9 milhões de estimativa de recomposição dos levantamentos judiciais e, até setembro deste ano, a recomposição total do fundo de reserva foi de R$ 125,3 milhões, valor este devidamente atendido na LOA 2021

no valor total de R$ 1,2 bilhão (dotação 28.17.04.123.0000.0022 – Recomposição de Depósitos Judiciais), o que demonstra cautela nas estimativas realizadas.

Nº da Det.	Acordão	Tema	Órgão	Reiterada desde
	Situação: NÃO ATENDIDA			
154	19 - Implantar o sistema informatizado de bens móveis e solucionar as seguintes impropriedades:a. Pendências na conta de Bens Móveis a Incorporar desde 1998 e ausência de registros analíticos que permitam verificar a consistência de seu saldo.b. Morosidade no processamento das incorporações.	Imobilizado	SF	2010

A Origem concorda com a necessidade de aprimorar seu sistema de contabilização de bens, o que ainda está em processo de contratação e, portanto, ainda depende da implantação desse novo sistema informatizado, motivo pelo qual consideramos a determinação ainda como não atendida.

252	1.11 - regularize o saldo da conta Débitos de Servidores Municipais;	Créditos de Curto Prazo	SF	2012

A regularização do saldo da conta de Débitos de Servidores Municipais ainda está pendente e ainda carece de documentação de suporte adequada, portanto, a determinação continua como não atendida.

281	16.5.5 - Demonstrar Ativo e Passivo Financeiros por fonte de recursos para assegurar maior transparência na apuração do superavit/deficit financeiro por fonte de recursos. (subitem 4.9.1) - (Com Destaque do Revisor)	Gestão financeira	SF	2015

Cabe adicionar ao Posicionamento da CGM que em auditoria realizada junto ao eTCM 003325/2022 não foram encontradas evidências sobre o determinado. Os Ativos e Passivos Financeiros continuam sendo demonstrados pelos seus totais. Pelo exposto, segue pendente de atendimento o determinado.

290	11.7.41. Indicar a probabilidade de perda e estimar o efeito financeiro das ações judiciais que representem maior impacto fiscal para a municipalidade. (subitem 7.11). (SF e PGM)	Dívida de Curto Prazo	SF	2015

A Secretaria da Fazenda esclarece que ainda está atuando no sentido de atender a determinação em tela em conjunto com a PGM, motivo pelo qual consideramos pendente de atendimento a determinação.

304	Propiciar a transparência das despesas realizadas planejando dotações que evidenciem a apropriação dos gastos de acordo com cada modalidade de ensino, tendo em vista a diversificação da atuação municipal e os controles necessários e específicos que envolvem a demonstração dos gastos com Educação. (subitem 7.1.4) - (Com Destaque do Relator)	Educação	SME	2015

Embora a SME tenha demonstrado que no orçamento de 2021 planejou dotações para a apropriação dos seus gastos de acordo com cada modalidade de ensino, tendo em vista a diversificação da atuação municipal;

Considerando que por sua vez a SF enfatiza que continua aprimorando a apresentação dos gastos públicos, a apresentação das memórias de cálculo de gastos com educação, bem como salienta esforço conjunto das Secretarias envolvidas para encontrar a melhor solução técnica para aumentar a segregação dos gastos envolvidos; e por fim, que a CGM ressaltou que a Unidade (SF) não apresentou documentos comprobatórios que evidenciem a apropriação dos gastos de acordo com cada modalidade de ensino;

Entendemos que a determinação não está ainda plenamente atendida.

304	Propiciar a transparência das despesas realizadas planejando dotações que evidenciem a apropriação dos gastos de acordo com cada modalidade de ensino, tendo em vista a diversificação da atuação municipal e os controles necessários e específicos que envolvem a demonstração dos gastos com Educação. (subitem 7.1.4) - (Com Destaque do Relator)	Educação	SF	2015

Embora a SME tenha demonstrado que no orçamento de 2021 planejou dotações para a apropriação dos seus gastos de acordo com cada modalidade de ensino, tendo em vista a diversificação da atuação municipal;

Considerando que por sua vez a SF enfatiza que continua aprimorando a apresentação dos gastos públicos, a apresentação das memórias de cálculo de gastos com educação, bem como salienta esforço conjunto das Secretarias envolvidas para encontrar a melhor solução técnica para aumentar a segregação dos gastos envolvidos; e por fim, que a CGM ressaltou que a Unidade (SF) não apresentou documentos comprobatórios que evidenciem a apropriação dos gastos de acordo com cada modalidade de ensino;

Entendemos que a determinação não está ainda plenamente atendida.

305	Elaborar demonstrativo com memória de cálculo dos rateios e índices de apropriação parcial de despesas com Educação, com detalhamento do código das dotações completas envolvidas, critérios/parâmetros utilizados, além das justificativas legais, que respaldem números apresentados no Demonstrativo de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.	Educação	SME	2015

Acompanhamos o posicionamento da CGM, no sentido de que considerando que a unidade classificou como "Determinação sem atendimento possível"; que apresenta o documento SEI nº 057719003 (processo SEI nº 6016.2021/0133880-8), onde consta link do Portal da SF que disponibiliza a Memória de Cálculo do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino relativo ao PLOA de 2021, trazendo valores e apenas alguns índices por modalidade de ensino, ou seja, não menciona todos os

	detalhamentos solicitados, critérios, parâmetros utilizados e justificativas legais que respaldem os números apresentados no DRDMDE; a determinação permanece não atendida.			

305	Elaborar demonstrativo com memória de cálculo dos rateios e índices de apropriação parcial de despesas com Educação, com detalhamento do código das dotações completas envolvidas, critérios/parâmetros utilizados, além das justificativas legais, que respaldem números apresentados no Demonstrativo de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.	Educação	SF	2015
	A SF relata melhorias e avanços no processo de prestação de contas, mas considerando que a unidade informa que ainda está em estudo a melhor solução técnica para aumentar a segregação dos gastos envolvidos com a Educação, e que, portanto, o processo não foi concluído, a determinação permanece não atendida.			

341	20.4.2 - Automatizar o controle da oneração do limite legal dos créditos adicionais no Sistema Orçamentário e Financeiro – SOF. (subitem 4.2.4) (SF)	Créditos Adicionais	SF	2016
	O controle da oneração do limite legal dos créditos adicionais no Sistema Orçamentário e Financeiro – SOF está sendo feito de forma automatizada pelo sistema Onera. Entretanto, Supom (SF) ainda está utilizando também o controle manual dessa oneração do limite legal, pois tal sistema apresenta inconsistências que precisam ser ajustadas. Portanto, consideramos a determinação ainda não atendida.			

368	20.6.32 - Segregar as informações acerca do ônus de sucumbência das condenações judiciais decorrentes de inscrição na dívida ativa. (subitem 6.6.4.c) (SNJ)	Dívida Ativa	PGM	2016
	Em sua manifestação, a PGM argumenta que o parecer e o voto do relator acolhidos em 30.06.21, por ocasião do julgamento das contas do exercício de 2020, declararam prejudicada a determinação, conforme pág. 286 do documento anexo. Contudo como bem notado pela CGM, no documento o plenário "DECIDE, à unanimidade, declarar prejudicada as determinações de exercícios anteriores identificadas como 288 (PGM e SMT), 368 (SMJ), 427 (Casa Civil), [...]". Logo, foi prejudicada apenas a determinação 368 direcionada à SMJ, com a determinação 368 direcionada à PGM sendo mantida. Na página 13 do mesmo documento, está explicado que "o direcionamento à SMJ decorre da organização estrutural do Poder Executivo à época da realização da auditoria. Na ocasião, a PGM estava vinculada à referida Pasta". Portanto, a determinação para a SMJ foi prejudicada devido à reestruturação da pasta e a determinação direcionada à PGM permanece não atendida.			

372	20.6.39 - Providenciar documentação de suporte para os lançamentos efetuados a título de Baixa de Bens Imóveis, no valor de R$ 7,1 bilhões (subitem 6.8.1.3) (SF)	Imobilizado	SF	2016
	Constatamos que os esclarecimentos prestados pela Origem são similares àqueles apresentados em 08.02.21, sendo que novamente não foi apresentada a referida documentação de suporte. Além disso, não foram incluídos na manifestação os documentos anexos informados pela Origem. A determinação segue como não atendida.			

375	20.6.47 - Adotar providências quanto à conversão em receita ou baixa contábil de cauções depositadas há mais de 6 anos. (subitem 6.11.1.2.2)	Demais Obrigações a Pagar	SF	2016
	A Origem esclarece que ainda não foram efetivamente convertidas em receitas as garantias depositadas e devolvidas. Por esse motivo consideramos a determinação ainda pendente de atendimento.			

377	20.6.49 - Automatizar a inclusão, no sistema informatizado de Cauções e Garantias de Contratos, dos índices de atualização monetária. (subitem 6.11.1.2.2)	Demais Obrigações a Pagar	SF	2016
	A Origem esclareceu que ainda não houve conclusão da automatização da ferramenta de atualização monetária do sistema, motivo pelo qual consideramos pendente de atendimento a determinação.			

413	20.19.3 - Integrar e disponibilizar toda a documentação necessária ao processo de aposentadoria no SIGPEC, inclusive certidões utilizadas para fins de averbação de tempo, para permitir que em todas as etapas de análise e homologação se faça uso efetivo desses dados, que devem estar consistentes e de pronto uso para a análise, sem requerer qualquer nova digitação. (subitens 19.3) (SMG)	Gestão de Pessoal	SGM	2016
	Acompanho o posicionamento da CGM.			

415	20.19.5 - Adotar as providências necessárias para que o SIGPEC emita a Certidão de Tempo Comprobatória da Incorporação/Permanência de Benefícios completa, com dados sobre a percepção (início/fim/base de cálculo) das gratificações. (subitens 19.3) (SMG)	Gestão de Pessoal	SGM	2016
	Acompanho o posicionamento da CGM.			

424	5.3.1. Parametrize o sistema SOF para que possam ser realizados lançamentos simultâneos nas transações intragovernamentais. (subitem 3.1.1.1) (SF)	Consolidação	SF	2017
	Os posicionamentos da Origem e CGM vão ao encontro do evidenciado pela auditoria junto ao eTCM 003325/2022, que identificou valores liquidados, referentes a transações intra-OFSS, que não possuem registro nos ativos da entidade credora, o que prejudica a eliminação de lançamentos recíprocos.			

427	11.5.7. Normatizar o processo de projeção, instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados e benefícios relativos às Renúncias de Receitas. (subitem 5.2.4.2) (SF)	Renúncia de Receitas	SF	2017
Acompanhamos o posicionamento da CGM.				

429	11.5.11. Adequar a previsão orçamentária da Despesa com compensações tarifárias do sistema de ônibus. (subitem 5.4.4) (SMT)	Despesa Orçamentária	SMT	2017
Em síntese a SMT informa que não consegue minorar o impacto trazido a partir da limitação financeira imposta no planejamento financeiro, sob pena de gerar impacto negativo, como exemplo, a redução forçada de frota. Informa ainda que SMT e SPTrans estão no limite das tratativas, propondo que se envolva junto à Determinação a SF, interessada quanto à solução do quesito. Contudo, não esclareceu se realizou adequação com relação à previsão orçamentária da despesa com compensações tarifárias do sistema de ônibus. Cotejou-se o sistema ábaco e identificou-se que, se comparados os exercícios de 2020 e 2021, foram liquidados na função 26 - Transporte, Atividade 4701 - Compensações tarifárias do sistema de ônibus, respectivamente, R$ 3,31 bilhões e R$ 3,30 bilhões, mantendo a realização das despesas praticamente no mesmo patamar. Todavia, no exercício de 2021, o montante fixado para a despesa, função 26 - Transporte, Atividade 4701 - Compensações tarifárias do sistema de ônibus, foi de R$ 2,25 bilhões, sendo liquidados R$ 3,30 bilhões, 47% acima das despesas fixadas, denotando que não houve a adequação da previsão orçamentária da Despesa com compensações tarifária. Do exposto, segue a Determinação pendente de atendimento.				

445	11.7.28. Implementar o Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis – SBPI. (subitem 7.7.2) (SF)	Bens Imóveis	SF	2017
À vista dos esclarecimentos da Origem de que o sistema ainda não foi implantado, consideramos que a determinação ainda está pendente de atendimento.				

446	19.6.46. Conciliar as divergências entre valores recíprocos, a pagar e a receber, constantes das demonstrações contábeis da PMSP e das empresas municipais. (subitem 6.9.2) (SF)	Fornecedores e Contas a Pagar	SF	2017
Acompanha-se o posicionamento da CGM no sentido de que é essencial que SF oriente e normatize os procedimentos e fluxos necessários, visando inclusive padronizar e estabelecer a periodicidade adequada para a realização da conciliação contábil. Acrescenta-se que foi constatado junto ao eTCM 003325/2022 valores liquidados lançados no passivo da PMSP possuindo como credor a empresa estatal SP Urbanismo, no montante de R$ 5,4 milhões, que não possuem registro nos ativos da empresa, o que prejudica a eliminação de lançamentos recíprocos e a consequente consolidação do Balanço Patrimonial. Do exposto, segue a Determinação pendente de atendimento.				

447	5.3.29. Mensurar o total do passivo oculto do Município e reconhecer na contabilidade os valores dessas obrigações efetivamente devidas. (subitem 3.4.4.2) (SF e SGM)	Fornecedores e Contas a Pagar	SF	2017
De acordo com a SF, foi estabelecido um cronograma, sendo que todos os elementos que estavam programados para 2021 foram implementados. Está prevista a implementação de todas as etapas até julho de 2022. Portanto, os procedimentos de reconhecimento dos passivos na Contabilidade ainda estão em andamento, assim a determinação continua como não atendida.				

447	5.3.29. Mensurar o total do passivo oculto do Município e reconhecer na contabilidade os valores dessas obrigações efetivamente devidas. (subitem 3.4.4.2) (SF e SGM)	Fornecedores e Contas a Pagar	SGM	2017
De acordo com a SF, foi estabelecido um cronograma, sendo que todos os elementos que estavam programados para 2021 foram implementados. Está prevista a implementação de todas as etapas até julho de 2022. Portanto, os procedimentos de reconhecimento dos passivos na Contabilidade ainda estão em andamento, assim a determinação continua como não atendida.				

449	5.3.33. Regularizar a divergência entre a dívida total de precatórios (regime especial) informada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a registrada pelo Município. (subitens 3.4.6.1.4 e 3.4.6.1.5) (SF e PGM)	Precatórios Judiciais	SF	2017
A Unidade alega que as informações de valores de pagamentos e de saldos da dívida com precatórios não são de sua competência, e sim da PGM. A PGM, em manifestação acerca do atendimento desta determinação, enumera diversos argumentos justificando a impossibilidade de atendimento da determinação. Ocorre que, mesmo diante das justificativas apresentadas, entende-se ser possível a regularização da divergência observada, por meio de ações conjuntas, entre SF, PGM e TJSP, com as devidas adequações e peculiaridades. Assim, entende-se como não atendida a determinação, até que se realize a regularização ou se demostre o esgotamento de possibilidades que permita a sua realização.				

449	5.3.33. Regularizar a divergência entre a dívida total de precatórios (regime especial) informada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a registrada pelo Município. (subitens 3.4.6.1.4 e 3.4.6.1.5) (SF e PGM)	Precatórios Judiciais	PGM	2017
A Unidade enumera diversos argumentos justificando a impossibilidade de atendimento da determinação. Ocorre que, mesmo diante das justificativas apresentadas, entende-se ser possível a regularização da divergência observada, por meio de ações conjuntas, entre SF, PGM e TJSP, com as devidas adequações e peculiaridades. Assim, entende-se como não atendida a determinação, até que se realize a regularização ou se demostre o esgotamento de possibilidades que permita a sua realização.				

484	19.18.12. Manter nas Unidades de Recursos Humanos o controle da real prestação de horas suplementares dos servidores convocados. (subitem 18.2.1)	Gestão de Pessoal	SGM	2017
Acompanho o posicionamento da CGM.				

496	5.2.9. Rever a sistemática de registro da arrecadação de forma a proporcionar a alocação direta dos recursos nas fontes corretas no momento da arrecadação. (subitem 2.3.2) (SF) (SGM).	Gestão financeira	SF	2018

A Origem concorda com a Determinação no sentido de que as fontes atualmente utilizadas são insuficientes para que haja a transferência almejada quanto ao controle das vinculações dos recursos arrecadados. Informa que está em execução melhoria no sistema SOF que permitirá a identificação detalhada do registro "por fonte" quanto ao ingresso das receitas para cada vinculação de forma individualizada a partir do exercício de 2023. Junto ao eTCM 003325/2022 foi concluído que a tabela de fontes de recursos utilizada pela Prefeitura não dispõe de código específico para cada um dos tipos de vinculação existentes, prejudicando o controle efetivo das vinculações de recursos e impossibilitando a verificação do parágrafo único do art. 8º da LRF. Constatou-se ainda a existência de ajustes gerenciais (extracontábeis) inadequados com o objetivo de refletir a classificação dos montantes do disponível nas fontes de recursos apropriadas, com divergência de R$ 5,9 bilhões entre os saldos contábeis das contas de DDR (Disponibilidades por Destinação de Recursos) e os saldos informados pelos controles extracontábeis Do exposto, segue o determinado pendente de atendimento.				
498	11.7.2. Regularizar os registros contábeis da conta caixa, para os quais não há comprovação de existência do recurso financeiro em extratos bancários, devendo ser regularizados, apurando-se a destinação desses valores e a responsabilidade dos servidores que deram	Caixa e Equivalentes de Caixa	SF	2018
	causa às diferenças. (subitem 7.2.2) (SF).			
Ainda existem contas com saldo contábil e extrato bancário zerado, razão pela qual a determinação permanece não atendida.				
504	Reavaliar a forma de cálculo das receitas de aplicações financeiras do Fundeb, de forma a refletir o valor correto do exercício de competência.	Educação	SF	2018
Acompanhamos o posicionamento da CGM, no sentido de que considerando que os extratos bancários das aplicações financeiras foram fornecidos em formato ".txt" e, portanto, na impossibilidade de verificação da autenticidade dos mesmos, entendemos ser mais apropriado concluir que a determinação permanece não atendida.				
505	Aprimorar os controles sobre a conciliação bancária das disponibilidades financeiras do Fundeb.	Educação	SF	2018
Acompanhamos o posicionamento da CGM, no sentido de que, considerando documentos apresentados pela Secretaria Municipal da Fazenda não esclarecem diretamente como as atividades de controle para conciliação bancária foram aprimoradas, concluímos que a determinação permanece não atendida.				
509	11.10.3 Proceder à correção na contabilização da Folha de Pagamentos. (subitem 10.2.1). (SG)	Gestão de Pessoal	SGM	2018
Acompanho o posicionamento da CGM.				
485	**Apure, a partir das prestações de contas mensais das entidades parceiras, os valores gastos com pessoal no âmbito de todos os contratos de gestão e convênios em vigor nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, excluindo, consoante proposta do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, dessa apuração os recursos provenientes de fundos, v.g. Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FUMCAD, os quais não entram no cálculo de despesa dessa natureza.**	Contratos de Gestão e Convênios	SMS	2017
A Origem se limita a informar que adotará, a partir de 2022, procedimentos condizentes com as orientações contidas na Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME da STN, a respeito do registro dos valores das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim. Sendo assim, uma vez que somente foram noticiadas providências a serem tomadas, passíveis de verificação futura, consideramos não atendida a determinação de apuração dos valores gastos com pessoal no âmbito dos contratos de gestão e convênios em vigor.				
485	**Apure, a partir das prestações de contas mensais das entidades parceiras, os valores gastos com pessoal no âmbito de todos os contratos de gestão e convênios em vigor nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, excluindo, consoante proposta do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, dessa apuração os recursos provenientes de fundos, v.g. Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FUMCAD, os quais não entram no cálculo de despesa dessa natureza.**	Contratos de Gestão e Convênios	SME	2017
A SME informa que o atendimento "parece não ser possível nesse momento", mas que está em curso o desenvolvimento do SIGEP/Sistema de Gestão de Parcerias, já integrado ao EOL. Devido à complexidade, a implantação será gradual. Ressalta que ao final do processo a SME terá condições de levantar os dados solicitados. Portanto, considerando que as ações ainda estão em andamento, concluímos que a determinação permanece não atendida.				
485	**Apure, a partir das prestações de contas mensais das entidades parceiras, os valores gastos com pessoal no âmbito de todos os contratos de gestão e convênios em vigor nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, excluindo, consoante proposta do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, dessa apuração os recursos provenientes de fundos, v.g. Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FUMCAD, os quais não entram no cálculo de despesa dessa natureza.**	Contratos de Gestão e Convênios	SMADS	2017
Uma vez que a SMADS reconhece não ter condições de atender a determinação pela ausência de sistemas, procedimentos e recursos humanos adequados para tal, a determinação permanece não atendida.				
557	5.2.8. Instituir nova tabela de fontes/destinações de recursos para controle contábil integral, tempestivo e efetivo das diversas disponibilidades geridas pela municipalidade, considerandoa exigência descrita no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. (subitem 2.3.1) (SF)	Gestão financeira	SF	2019
A atual composição das fontes de recursos utilizada pela Prefeitura carece de detalhamentos, prejudicando o controle efetivo das vinculações de recursos e descumprindo o parágrafo único do art. 8º da LRF, pois não dispõe de código específico para cada um dos tipos de vinculação existentes. Pelo exposto, segue pendente de cumprimento a Determinação.				

558	5.3.12. A SF deve determinar que as unidades responsáveis pela gestão de convênios e de adiantamentos realize o controle cadastral dos responsáveis pela movimentação de contas bancárias junto às respectivas instituições bancárias, e implante controles objetivando a descontinuidade de representante que não mais possuir competência para consulta ou movimentação dos recursos financeiros da Prefeitura do Município de São Paulo. (subitem 3.4.1.5) (SF)	Caixa e Equivalentes de Caixa	SF	2019

De acordo com o DM 58.030/17, a Secretaria Municipal da Fazenda tem como uma de suas atribuições (inciso III, art. 2º): arrecadar, administrar e aplicar os recursos públicos. Dentre as atribuições de DEFIN, está administrar as disponibilidades financeiras da Administração Pública Municipal Direta, além de exercer outras atribuições compatíveis com sua área de atuação (incisos I e VII do art. 40). Tendo isto em vista, é de responsabilidade de DEFIN zelar pela correta movimentação das disponibilidades financeiras do Município, implantando procedimentos que garantam que os recursos sejam movimentados somente por representantes legais autorizados. Uma vez que o decreto não restringe o tipo de disponibilidades que DEFIN deve administrar, presume-se que todas as disponibilidades são de sua responsabilidade. Determinação não atendida.

559	5.3.13. Defin/Sutem/SF deve encerrar, junto às instituições financeiras, todas as contas descontinuadas, bem como instituir um procedimento de controle para garantir que não haja movimentação financeira sem o correspondente registro e contabilização no SOF. (subitem 3.4.1.6) (SF)	Caixa e Equivalentes de Caixa	SF	2019

Ainda foram identificadas 178 contas bancárias classificadas como ativas no SOF para a PMSP para as quais não foi enviado extrato bancário na oportunidade da auditoria do Caixa e Equivalentes de Caixa, nem estão evidenciadas no balancete contábil. Portanto, consideramos que a determinação ainda está pendente de atendimento.

560	5.3.23. Regularizar as impropriedades do quadro contábil do sistema SDA no sentido de tornar mais transparente as informações da dívida ativa. (subitem 3.4.3.9.3) (PGM e SF)	Dívida Ativa	SF	2019

Em sua manifestação, a SF informa que foi realizada solicitação de melhorias no Quadro Contábil para Prodam/S.D.A, conforme atas de reuniões constantes no processo SEI 6017.2017/0041251-4.
Portanto, a determinação ainda não foi atendida.

560	5.3.23. Regularizar as impropriedades do quadro contábil do sistema SDA no sentido de tornar mais transparente as informações da dívida ativa. (subitem 3.4.3.9.3) (PGM e SF)	Dívida Ativa	PGM	2019

Em sua manifestação, a PGM esclarece que a determinação permanece em atendimento e reitera que a implementação de modificações nos quadros contábeis do S.D.A pela Procuradoria depende das definições de natureza contábil estabelecidas por SF/DECON.
Portanto, a determinação ainda não foi atendida.

561	5.3.39. A Procuradoria Geral do Município e a Secretaria da Fazenda devem estabelecer uma ação conjunta de integração dos fluxos de informações no sentido de reduzir o expressivo volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil (BB). (subitem 3.4.7.2) (PGM) (SF)	Depósitos Judiciais	SF	2019

Permanecem as dificuldades relatadas em auditorias anteriores que resultam no acúmulo de recursos não identificados dos depósitos judiciais da PMSP, principalmente no Banco do Brasil (BB). Apesar das tratativas entre SF e PGM, não foram estabelecidos procedimentos de controles capazes de mitigar a situação.

561	5.3.39. A Procuradoria Geral do Município e a Secretaria da Fazenda devem estabelecer uma ação conjunta de integração dos fluxos de informações no sentido de reduzir o expressivo volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil (BB). (subitem 3.4.7.2) (PGM) (SF)	Depósitos Judiciais	PGM	2019

Permanecem as dificuldades relatadas em auditorias anteriores que resultam no acúmulo de recursos não identificados dos depósitos judiciais da PMSP, principalmente no Banco do Brasil (BB). Apesar das tratativas entre SF e PGM, não foram estabelecidos procedimentos de controles capazes de mitigar a situação.

562	5.3.40. A Prefeitura, em conjunto com o Banco do Brasil e Tribunal de Justiça de São Paulo, deve estabelecer um novo procedimento para aperfeiçoar o sistema informatizado de emissão de guias de depósito judicial, de modo que seja obrigatória a identificação do CNPJ do réu, além de mecanismos de controle que limitem o preenchimento de CNPJs irregulares e desassociados, principalmente quando este for órgão público. (subitem 3.4.7.3) (SF) (PGM)	Depósitos Judiciais	SF	2019

Segundo informações obtidas junto às partes responsáveis, a Sutem tem conversado com PGM/FISC visando melhorar a gestão dos depósitos judiciais, pois além do problema do ingresso, há diversos outros, tais como: recolhimento do depósito para fins de suspensão de exigibilidade e da atualização dos débitos, verificação da integralidade dos depósitos e, ao final, conversão em renda. Nesse sentido, acompanhamos as conclusões da CGM quanto ao não atendimento da determinação.

562	5.3.40. A Prefeitura, em conjunto com o Banco do Brasil e Tribunal de Justiça de São Paulo, deve estabelecer um novo procedimento para aperfeiçoar o sistema informatizado de emissão de guias de depósito judicial, de modo que seja obrigatória a identificação do CNPJ do réu, além de mecanismos de controle que limitem o preenchimento de CNPJs irregulares e desassociados, principalmente quando este for órgão público. (subitem 3.4.7.3) (SF) (PGM)	Depósitos Judiciais	PGM	2019

Segundo informações obtidas junto às partes responsáveis, a Sutem tem conversado com PGM/FISC visando melhorar a gestão dos depósitos judiciais, pois além do problema do ingresso, há diversos outros, tais como: recolhimento do depósito para fins de suspensão de exigibilidade e da atualização dos débitos, verificação da integralidade dos depósitos e, ao final, conversão em renda. Nesse sentido, acompanhamos as conclusões da CGM quanto ao não atendimento da determinação.

568	5.2.17. Aprimorar as rotinas de controle de folha de pagamento através da instituição de manual, contemplando o mapeamento de funções e descrição das atividades. (subitem2.4.2.7) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SGM	2019

Acompanho o posicionamento da CGM.

568	5.2.17. Aprimorar as rotinas de controle de folha de pagamento através da instituição de manual, contemplando o mapeamento de funções e descrição das atividades. (subitem 2.4.2.7) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SF	2019

Acompanho o posicionamento da CGM.

569	5.2.18. Definir as rotinas e procedimentos entre as unidades das Secretarias da Fazenda e de Gestão que executam o processamento e a contabilização da folha de pagamento, para padronização, transparência e otimização de relatórios, de forma a possibilitar o suporte documental necessário para ratificar e/ou conciliar as informações contábeis. (subitem 2.4.3.1) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SF	2019
Acompanho o posicionamento da CGM.				

569	5.2.18. Definir as rotinas e procedimentos entre as unidades das Secretarias da Fazenda e de Gestão que executam o processamento e a contabilização da folha de pagamento, para padronização, transparência e otimização de relatórios, de forma a possibilitar o suporte documental necessário para ratificar e/ou conciliar as informações contábeis. (subitem 2.4.3.1) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SGM	2019
Acompanho o posicionamento da CGM.				

570	5.2.19. Realizar mapeamento de processos no que diz respeito à contabilização e o pagamento da folha da PMSP, a fim de, entre outras coisas, identificar gargalos, padronizar procedimentos e permitir a integração e o fluxo adequado de informações entre SG e SF. (subitem 2.4.3.1) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SF	2019
Acompanho o posicionamento da CGM.				

570	5.2.19. Realizar mapeamento de processos no que diz respeito à contabilização e o pagamento da folha da PMSP, a fim de, entre outras coisas, identificar gargalos, padronizar procedimentos e permitir a integração e o fluxo adequado de informações entre SG e SF. (subitem 2.4.3.1) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SGM	2019
Acompanho o posicionamento da CGM.				

573	5.2.22. Elaborar relatórios de folha de pagamento separando os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, bem como os diferenciem por tipo de regime previdenciário (RPPS/RGPS). (subitem 2.4.3.3) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SF	2019
Acompanho o posicionamento da CGM.				

573	5.2.22. Elaborar relatórios de folha de pagamento separando os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, bem como os diferenciem por tipo de regime previdenciário (RPPS/RGPS). (subitem 2.4.3.3) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SGM	2019
Acompanho o posicionamento da CGM.				

574	5.2.14. Atentar para que os procedimentos de cessão de servidor sejam instruídos pelas normas de regência. (subitem 2.4.1.3) (SG)	Gestão de Pessoal	SGM	2019
Acompanho o posicionamento da CGM.				

576	Na apreciação das Contas do Executivo do exercício 2020, os acompanhamentos realizados nos processos que servem de elementos para a construção do Relatório de Fiscalização sejam encaminhados até 31 de março de 2021 ao Gabinete do Relator, possibilitando a manifestação das Pastas em tempo hábil para a inserção das conclusões dos técnicos daquela Subsecretaria no RAF 2021.	Controle externo e prestação de contas	TCMSP	2019
Por analogia, consideramos que a determinação estaria atendida se as auditorias de suporte do RAF 2021 da PMSP fossem encaminhadas ao Gabinete do Relator até o dia 31 de março de 2022. Porém, dos 20 processos de auditoria que subsidiam o RAF 2021, 5 foram encaminhados após essa data: 2083/2022 (encaminhado em 01.04.2022, 1 dia útil depois), 2281/2022 (encaminhado em 04.04.2022, 2 dias úteis depois), 3476/2022 (encaminhado em 07.04.2022, 5 dias úteis depois), 3325/2022 (encaminhado em 08 .04.2022, 6 dias úteis depois), e 2274/2022 (encaminhado em 26.04.2022, 14 dias úteis depois). Esses atrasos foram motivados por ajustes de revisão, e, no último caso em especial, por denúncias que demandaram a ampliação do escopo. Desse modo, a determinação não foi atendida.				

604	Realizar a revisão e aplicação do manual técnico da PMSP na execução orçamentária, a fim de propiciar melhorias no detalhamento da despesa com o objetivo de contribuir para o trabalho das Secretarias de Gestão e da Fazenda, além de refletir em maior transparência na demonstração da composição dos gastos com pessoal, conforme item 3.2 Parte Geral do MCASP 8° Edição (subitem 2.4.3.2)(SMG) (SF).	Gestão de Pessoal	SF	2020
Acompanho o posicionamento da CGM.				

604	Realizar a revisão e aplicação do manual técnico da PMSP na execução orçamentária, a fim de propiciar melhorias no detalhamento da despesa com o objetivo de contribuir para o trabalho das Secretarias de Gestão e da Fazenda, além de refletir em maior transparência na demonstração da composição dos gastos com pessoal, conforme item 3.2 Parte Geral do MCASP 8° Edição (subitem 2.4.3.2)(SMG) (SF).	Gestão de Pessoal	SGM	2020
Acompanho o posicionamento da CGM.				

605	Rever os procedimentos relacionados à composição, instrução e organização dos prontuários funcionais, adequando-os às disposições da Lei nº 13.709/18 - LGPD, com a inserção de procedimentos de controle interno e orientando os servidores responsáveis distribuídos nas unidades de Recursos Humanos das Pastas (subitem 2.4.4.4) (SMG).	Gestão de Pessoal	SGM	2020
Acompanho o posicionamento da CGM.				

606	Aperfeiçoar os controles em relação às vagas de cargos em comissão, bem como em relação aos projetos de lei que envolvam movimentação de pessoal, cuja iniciativa cabe ao Executivo municipal, para que sejam dotados de melhor detalhamento acerca das vagas, atribuições do cargo e de sua alocação na estrutura organizacional do Município (subitem 2.4.4.2) (SMG).	Gestão de Pessoal	SGM	2020
Acompanho o posicionamento da CGM.				

607	Formalizar a constituição de um grupo de estudos destinado a propor metodologia para qualificação dos créditos do Município inscritos em dívida ativa de acordo com a sua real expectativa de geração de benefícios econômicos, resultando no reconhecimento contábil apenas da parcela que atenda aos critérios definidos na NBC TSP Estrutura Conceitual, bem como uma nova proposta de ajustes para perdas sobre a referida parcela (subitem 3.4.2.6) (PGM) (SF).	Dívida Ativa	PGM	2020
Em sua manifestação, a PGM informa que a metodologia para qualificação dos créditos do Município inscritos em dívida ativa de acordo com a sua real expectativa de geração de benefícios econômicos, bem como nova proposta de ajustes para perdas sobre a referida parcela serão objeto de estudos pela Secretaria Municipal da Fazenda, com a participação da Procuradoria Geral do Município. Portanto, a determinação ainda não foi atendida.				

607	Formalizar a constituição de um grupo de estudos destinado a propor metodologia para qualificação dos créditos do Município inscritos em dívida ativa de acordo com a sua real expectativa de geração de benefícios econômicos, resultando no reconhecimento contábil apenas da parcela que atenda aos critérios definidos na NBC TSP Estrutura Conceitual, bem como uma nova proposta de ajustes para perdas sobre a referida parcela (subitem 3.4.2.6) (PGM) (SF).	Dívida Ativa	SF	2020
Em sua manifestação a Secretaria da Fazenda informa que concorda com o apontamento e planeja, ainda em 2022, constituir um novo GT para revisitar o modelo de provisionamento da dívida ativa e também: (i) a qualificação dos débitos, inscritos em dívida, com eventual desreconhecimento; (ii) o tratamento dos parcelamentos inscritos em Dívida Ativa; (iii) o reestudo dos cálculos relacionados ao provisionamento da dívida ativa e, por fim; (iv) aprimorar os quadros contábeis que permitam o controle e a classificação dos diversos eventos. Portanto, a determinação ainda não foi atendida.				

608	Em caso de êxito da ação judicial pela Prefeitura, efetuar o registro de dedução da receita orçamentária de capital até o limite da arrecadação (subitem 3.4.6.5) (SF).	Depósitos Judiciais	SF	2020
A PMSP editou, em 18.12.20, a Nota Técnica Conjunta SF/Sutem/Decon/Defin 01, tratando sobre os procedimentos para contabilização dos depósitos judiciais. Basicamente, a contabilização proposta pela PMSP seguiu o que ficou consignado pelo grupo de estudos do TCMSP, com uma exceção: nos casos de levantamentos judiciais favoráveis à PMSP, a contabilização vem sendo realizada como registro de despesa orçamentária e não como dedução de receita na forma definida pela Corte de Contas. O tratamento orçamentário adequado para o registro dos levantamentos a favor da PMSP é a dedução da receita orçamentária de capital até o limite da arrecadação, haja vista o que foi definido pela Corte de Contas. Assim sendo, conclui-se que a determinação não foi atendida.				

610	As leis municipais que regem os cargos em comissão da PMSP (LM nº 17.068/19 e LM nº 16.974/18) não descrevem suas atribuições de forma clara e objetiva. Ademais, ao tratar sobre as competências, os normativos municipais fazem referência apenas à referência remuneratória, não mencionando as nomenclaturas dos cargos (subitem 2.4.4.2) (PMSP) (SMG).	Gestão de Pessoal	SGM	2020
Acompanho o posicionamento da CGM.				

611	Automatizar o processo de abertura de crédito adicional com uma base de dados integrada entre as unidades orçamentárias, para mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro (subitem 4.3.4) (SF).	Créditos Adicionais	SF	2020
A Secretaria da Fazenda pretende automatizar o processo de abertura de crédito adicional com integração da base de dados, entretanto, outras demandas surgiram com a Portaria STN que determinou a nova padronização de fontes. Assim, após a implantação no sistema SOF da nova estrutura de fontes, será iniciada a referida automatização. No momento, SUTEM e SUPOM estão aprimorando os seus controles com a finalidade de afastar a possibilidade de edição de decreto de suplementação por superavit financeiro sem o devido lastro. Determinação não atendida.				

612	Apurar os responsáveis pela aplicação de recursos transferidos pelo Governo Federal, no período de 04.08.14 a 25.08.14 e 14.09.15 a 18.09.15 do programa "2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)/ 8761- Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192", em finalidade diversa do pactuado e promover, se for o caso, o ressarcimento de eventual prejuízo causado aos cofres municipais, em razão da devolução de R$ 2,6 milhões ao Fundo Nacional de Saúde.	Saúde	CGM	2020

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Determinação ainda não atendida. A Controladoria Geral do Município informa que está analisando o material para eventuais providências.

Nº da Det.	Acordão	Tema	Órgão	Reiterada desde
	Situação: PREJUDICADA			
362	11.7.16. Regularizar as pendências cadastrais de contribuintes para viabilizar a inscrição de créditos em dívida ativa. (subitem 7.5.3.1 e 7.5.3.3) (SF, PGM e SMSUB)	Dívida Ativa	PGM	2016

Em sua manifestação, a PGM reitera que não seria possível o atendimento da determinação pela Procuradoria Geral do Município, uma vez que a regularização das pendências cadastrais identificadas pela Auditoria para possibilitar a inscrição em dívida ativa não seriam de sua competência.

Logo, considerando que as medidas de correção devem ser adotadas pelos órgãos da Administração Municipal responsáveis pela lavratura dos autos de infração, o órgão propôs a reavaliação da determinação, redirecionando-a aos órgãos de origem, os quais necessitam observar o disposto no parágrafo único do art. 2º do Decreto 55786, de 2014 e art. 3º do Decreto 57.645, de 2017.

A partir dessa manifestação e das demais informações obtidas na Auditoria da Dívida Ativa de 2021, que mostram os esforços envidados pela PGM para retificação das pendências encontradas, reputamos, portanto, que a determinação está prejudicada, devendo ser feita uma nova direcionada à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (Departamento de Operação do Sistema Viário - DSV), considerando que as multas de trânsito apresentam o maior estoque de créditos, tanto em termos quantitativos (99,60% do universo de inscrições rejeitadas), quanto em valores (99,19% do valor do universo de créditos rejeitados).

Desse modo, a determinação está prejudicada e será redirecionada para a SMT.

444	11.7.27. Promover o detalhamento dos imóveis públicos cadastrados no acervo digital, qualificando o tipo de imóvel e sua destinação. (subitem 7.7.1.2) (SMG)	Bens Imóveis	SMUL	2017

Encaminharemos a determinação à SGM para o próximo exercício.

563	5.3.41. O montante identificado pela Auditoria de, aproximadamente, R$ 218 milhões, referente à falta de transferência de valores acerca de depósitos judiciais não identificados pelo BB deve ser repassado ao Tesouro Municipal, em cumprimento ao art. 3º da LC 151/15 e às cláusulas contratuais estabelecidas. (subitem 3.4.7.4) (SF)	Depósitos Judiciais	SF	2019

Segundo informações obtidas junto às partes responsáveis, a Sutem tem conversado com PGM/FISC visando melhorar a gestão dos depósitos judiciais, pois além do problema da identificação do ingresso, há diversos outros, tais como: recolhimento do depósito para fins de suspensão de exigibilidade e da atualização dos débitos, verificação da integralidade dos depósitos e, ao final, conversão em renda. Nesse sentido, a PMSP deve implementar rotina de controle com cruzamento entre a relação de depósitos extraída do sistema SIAJ-d (gerada pela PGM) e a listagem de repasses de depósitos disponibilizada pelo Banco do Brasil (recebida por Sutem/SF), para conferência periódica pela Fazenda, visando a identificação mais célere de recursos represados na instituição bancária, sem prejuízo da adoção de procedimentos alternativos. Considerando que o tema é conexo com a Determinação 561 e que boa parte dos aproximadamente R$ 218 milhões já foram identificados e reclassificados como receita orçamentária pela Sutem, considerando ainda que o número atual está defasado, posiciona-se no sentido de que a Determinação 563 encontra-se prejudicada, de forma que a PMSP deve focar suas atividades na causa do problema que se encontra na redação dada pela Determinação 561.

564	5.3.56. A Prefeitura deve rever as renúncias fiscais reguladas por normas locais, com o objetivo de avaliar a manutenção das condições de sua motivação e dos benefícios pretendidos. (subitem 3.9.2.8) (SF)	Renúncia de Receitas	SF	2019

Considerando a aprovação da nova Resolução nº 07/2022 deste Tribunal de Contas, consideramos a determinação prejudicada e iremos transformá-la em proposta de recomendação na próxima auditoria de renúncia de receitas.

575	5.4.6. Apurar os responsáveis pela aplicação de recursos transferidos pelo Governo Federal, no período de 04.08.14 a 25.08.14 e 14.09.15 a 18.09.15 do programa "2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)/ 8761- Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192", em finalidade diversa do pactuado e promover, se for o caso, o ressarcimento de eventual prejuízo causado aos cofres municipais, em razão da devolução de R$ 2,6 milhões ao Fundo Nacional de Saúde. (SMS)	Saúde	SMS	2019

Essa determinação passou a ser atribuída à CGM, sob o nº 612. Sendo assim, resta prejudicado o seu cumprimento pela SMS.

609	A Procuradoria Geral do Município e a Secretaria da Fazenda devem estabelecer um fluxo de informações no sentido de evitar a contabilização de receita pendente de identificação adequada (subitem 3.4.6.5.2) (SF) (PGM).	Depósitos Judiciais	PGM	2020

Ao analisar a conta contábil de reclassificação integrante do roteiro normatizado pela PMSP e o balancete analítico da competência de dezembro de 2021, ficou comprovado que ainda estava pendente de registro como receita orçamentária, pela origem do crédito, o montante de R$ 323,7 milhões referentes a lides com sentença já transitada em julgado de maneira favorável à PMSP. Assim sendo, o acúmulo histórico em conta de passivo no caso concreto da PMSP, nos últimos 5 (cinco) anos, infringe a característica qualitativa da tempestividade tratada na NBC TSP Estrutura Conceitual e impossibilita a aplicação em políticas públicas, bem como a vinculação a mínimos legais e constitucionais (educação e/ou saúde) em hipótese de receitas de impostos.

Tendo em vista que a redação causa confusão de entendimento com a Determinação 561, consideramos a determinação 609 prejudicada e iremos emitir uma nova determinação, com a seguinte redação: "Aprimorar os procedimentos voltados a identificar os objetos das lides e assim diminuir o estoque de créditos de levantamentos judiciais registrados como passivo".

609	A Procuradoria Geral do Município e a Secretaria da Fazenda devem estabelecer um fluxo de informações no sentido de evitar a contabilização de receita pendente de identificação adequada (subitem 3.4.6.5.2) (SF) (PGM).	Depósitos Judiciais	SF	2020

Ao analisar a conta contábil de reclassificação integrante do roteiro normatizado pela PMSP e o balancete analítico da competência de dezembro de 2021, ficou comprovado que ainda estava pendente de registro como receita orçamentária, pela origem do crédito, o montante de R$ 323,7 milhões referentes a li des com sentença já transitada em julgado de maneira favorável à PMSP. Assim sendo, o acúmulo histórico em conta de passivo no caso concreto da PMSP, nos últimos 5 (cinco) anos, infringe a característica qualitativa da tempestividade tratada na NBC TSP Estrutura Conceitual e impossibilita a aplicação em políticas públicas, bem como a vinculação a mínimos legais e constitucionais (educação e/ou saúde) em hipótese de receitas de impostos.

Tendo em vista que a redação causa confusão de entendimento com a Determinação 561, consideramos a determinação 609 prejudicada e iremos emitir uma nova determinação, com a seguinte redação: "Aprimorar os procedimentos voltados a identificar os objetos das lides e assim diminuir o estoque de créditos de levantamentos judiciais registrados como passivo".

Foram oficiados o Exmo. Senhor Prefeito Municipal e os Senhores Secretários Municipais do Governo, da Fazenda, da Educação e da Saúde, para ciência e apresentação dos esclarecimentos pertinentes acerca das conclusões contidas no Relatório Anual de Fiscalização – RAF 2021, (peças 16 a 20).

Apresentaram esclarecimentos os seguintes órgãos:

- Secretaria Municipal da Fazenda (peças 28/29 e 31, 66);

- Secretaria Municipal da Saúde (peças 34/35, 55);

- Procuradoria Geral do Município (peça 39);

- Secretaria Municipal da Educação (peças 41/42, 44, 46);

- Secretaria Municipal das Subprefeituras (peças 48/49); e

- Secretaria de Governo Municipal/Secretaria de Gestão (peças 51 e 57/58)

Em sua manifestação, a Douta Procuradoria da Fazenda Municipal encartou, também, as informações e os esclarecimentos trazidos pelas Pastas responsáveis pelos apontamentos apresentados no Relatório Anual de Fiscalização - RAF, demonstrando, sob o enfoque da Administração, as providências adotadas e o posicionamento dos órgãos envolvidos, peças 62 a 68.

Em relação aos apontamentos **5.2.1 a 5.2.3**[158], relativos ao Programa de Metas, argumentou que a Auditoria reconheceu que "houve divulgação em meio eletrônico por meio dos canais oficiais da PMSP, bem como divulgação pela mídia impressa e

[158] 5.2.1. Ausência de campanha institucional do Programa de Metas na mídia televisiva.
5.2.2. Uma das diretrizes do Plano Diretor Estratégico, que trata da revisão e simplificação da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e das normas edilícias, não foi contemplada na proposta inicial do Programa de Metas 2021-2024. (subitem 2.1.1) (SF)
5.2.3. Ausência de indicação da dotação orçamentária por meta e sua respectiva fonte de recursos para fazer valer as entregas físicas previstas. (subitem 2.1.1) (SF)

radiofônica."

Que a ausência de divulgação em mídia televisiva, reconhecidamente custosa e cada vez menos preponderante como meio de comunicação de massa, não afetou os desígnios de publicidade e participação social.

Ademais, esclareceu os procedimentos relacionados à orientação das Secretarias Municipais, sendo que eventual falta de indicação expressa de dotações orçamentárias e fontes de recursos não prejudicou o avanço das ações.

Concluiu a Procuradoria que os apontamentos são absolutamente marginais, indicando oportunidades de melhoria que serão oportunamente endereçadas, dentro do processo de evolução natural no uso dessa importante ferramenta de planejamento e gestão.

No que tange ao apontamento **5.2.4**[159] justifica que a SF esclareceu que o artigo 14 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021, Lei nº 17.469, de 16 de setembro de 2020, prevê que a lei orçamentária de 2021 deve conter dotação de reserva de contingência de até 0,4% (quatro décimos por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício 2021.

Dessa forma, entende-se que o referido valor atende ao limite proposto e não fere o disposto na LDO 2021.

Ressaltou que as ações judiciais, nos casos de condenação, não serão liquidadas com recursos do Passivo Contingente, e sim pelo regime de precatórios, nos termos da Constituição Federal.

Art. 14. A lei orçamentária conterá dotação para reserva de contingência, no valor de até 0,4% (quatro décimos por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício de 2021, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A leitura do dispositivo da LRF citado (alínea "f", inciso I do artigo 4º) deve ser feita sob a ótica do princípio da legalidade. O Administrador Público não pode fazer algo que não esteja

[159] 5.2.4. O valor previsto na LDO 2021 para a Reserva de Contingência, de R$ 1 milhão, mostra-se insignificante frente ao total de passivos contingentes, de R$ 14,1 bilhões, constante do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências. (subitem 2.1.2.1) (SF)

autorizado em Lei. Assim, quando a LRF impõe a necessidade de se criar condições e exigências para a transferência a entidades públicas, por óbvio é para regrar como o ente irá fazer tais transferências. Não ter o dispositivo na LDO impõe ao Administrador aplicar o princípio da Legalidade, ou seja, não há no Município autorização para transferências a entidades públicas.

Vale dizer que não se pode entender como transferências a entidades públicas os repasses financeiros às entidades que compõem o orçamento fiscal. Trata-se, nestes casos, de procedimentos operacionais necessários à consecução do estágio "pagamento" da despesa Pública Municipal contida em seu orçamento fiscal, executados por entidades municipais que o compõe.

No caso do **5.2.5**[160], a SF esclareceu que, a respeito desta suposta infringência, cabe inicialmente, reproduzir o dispositivo legal dito como não observado:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Observou que, ao contrário do que entende a auditoria, a Constituição não previu que as metas a serem fixadas se referem exclusivamente aos exercícios futuros. E nem poderia ser de forma distinta, afinal, não há como se observar uma trajetória sustentável da dívida pública sem observar a situação do exercício em curso e as alterações, em relação ao previsto, das variáveis fiscais ocorridas entre a data de proposta da LDO efetuada no exercício anterior.

Ainda, em outra linha de argumentação, entendeu que não apenas a LDO proposta no exercício pode alterar as metas em curso como é o instrumento mais adequado para tal alteração,

---

[160] 5.2.5. A LDO deve se referir ao exercício financeiro imediatamente posterior, não se constituindo no meio legal apropriado para modificação de diretrizes relacionadas ao ano em curso. (subitem 2.1.2.2) (SF)

pois se trata do momento no qual tanto o executivo quanto o legislativo avaliam a trajetória da dívida pública. A rigor, em leitura da Constituição Federal e da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO é o único meio legal para definição das metas fiscais, não havendo qualquer vedação de alteração da LDO em curso, observada a iniciativa privativa do prefeito.

Dessa forma, concluiu que a alteração das metas fiscais do exercício em curso quando da discussão do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária não representa qualquer ilegalidade.

No caso do **5.2.6**[161], a SF esclareceu que, relativamente aos itens cuja projeção é efetuada por unidades da Subsecretaria do Tesouro Municipal (Dívida Consolidada Bruta; Disponibilidades de Caixa; Dívida Consolidada Líquida), e pela Assessoria Econômica - ASECO (receitas), em que pese entender que os demonstrativos e anexos das Leis de Diretrizes Orçamentárias observam o requisito e layout previsto no Manual de Demonstrações Fiscais e que foi garantido o acesso da auditoria às estimativas efetuadas durante a fase preparatória dos projetos de lei, buscará meios de levar tais informações aos anexos das próximas propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A SF esclareceu que, apesar de o subitem 5.2.7[162] mencionar "entidades privadas" o subitem do relatório 2.1.2.4 faz menção às "entidades públicas".

A leitura do dispositivo da LRF citado (alínea "f", inciso I do artigo 4º) deve ser feito sob a ótica do princípio da legalidade. O Administrador Público não pode fazer algo que não esteja autorizado em Lei. Assim, quando a LRF impõe a necessidade de se criar condições e exigências para a transferência a entidades públicas, por óbvio é para regrar como o ente irá fazer tais transferências. Não ter o dispositivo na LDO impõe ao Administrador aplicar o princípio da legalidade, ou seja, não há no Município autorização para transferências a entidades públicas.

---

[161] 5.2.6. Falta de detalhamento ou justificativa para os seguintes itens do Anexo de Metas Fiscais: Despesas com Pessoal e Encargos; Despesas com Investimentos; Receita Não Primária; Dívida Consolidada Bruta; Disponibilidades de Caixa; Dívida Consolidada Líquida e Novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado. (subitens 2.1.2.2 e 2.1.2.3) (SF)

[162] 5.2.7. A LDO não dispôs sobre a transferência de recursos a entidades privadas. (subitem 2.1.2.4) (SF)

Não se pode entender como transferências a entidades públicas, os repasses financeiros às entidades que compõem o orçamento fiscal. Trata-se, nestes casos, de procedimentos operacionais necessários à consecução do estágio "pagamento" da Despesa Pública Municipal contida em seu orçamento fiscal, executados por entidades municipais que o compõe.

Nos apontamentos relacionados aos **Aspectos de Gestão**, ressaltou que o apontamento **5.2.8**[163], conforme informado na "Metodologia de Projeção da Receita Orçamentária 2021", a receita de alienação trata do ingresso de recursos provenientes de alienação de bens móveis e imóveis do patrimônio municipal, incluindo os tratados no âmbito do Programa de Desestatização e imóveis não utilizados ou subutilizados pela municipalidade.

A previsão de alienações de bens considera as estimativas calculadas pela unidade responsável, detentora da informação sobre imóveis passíveis disponíveis, posteriormente encaminhadas à Assessoria Econômica da Secretaria Municipal da Fazenda e passíveis de eventual revisão. Para o exercício de 2021 foi encaminhada a indicação de alienação de cerca de 20 imóveis de diferentes valores, totalizando o montante de R$ 254,3 milhões.

Em relação ao **5.2.9**[164], a SF esclareceu que, no grupo de investimentos, há 51 ações cujo código identificador não consta do rol original do PPA 2018-2021, em um total orçado de R$ 297.837.389. No grupo de despesas correntes, há 109 ações cujo código identificador não consta do rol original do PPA 2018-2021, em um total orçado de R$ 4.820.985.769.

A maior parte das alterações de códigos de ações orçamentárias ocorreram no âmbito do PLOA 2020, quando foram criadas ações para acompanhamento da execução orçamentária do Programa de Metas 2019-2020. A criação de ações orçamentárias é supervisionada por SUPOM e ocorre apenas caso

---

[163] 5.2.8. Não há justificativas ou memórias de cálculo que embasem, na LOA, a previsão da receita de alienação de bens e da despesa intraorçamentária. (subitem 2.1.3.2) (SF)

[164] há ações que constam da LOA sem especificação se se referem a investimentos com duração inferior a um exercício financeiro, prejudicando a verificação do dispositivo abaixo. (subitem 2.1.3.3) (SF)

haja entendimento de que se trata de medida necessária para melhor acompanhamento e transparência do orçamento municipal, devidamente considerada nos Programas previstos no PPA vigente.

No entanto, a não correspondência entre códigos de ação não significa incompatibilidade entre o PPA e o PLOA. Com a finalidade de embasar esse posicionamento contrário à alegada existência de ações do grupo investimentos, não incluídas no PPA, subitem 1.3.3, apresentou as seguintes considerações:

Nos termos do § 3º do Art. 3º da Lei nº 16.773/17 - PPA temos:

"Art. 3º As metas físicas e os valores estimados para execução das despesas previstas neste Plano Plurianual estão condicionados à efetiva arrecadação das receitas nele previstas."

.....

"§ 3º As leis orçamentárias anuais para o período de 2018 a 2021 devem ser compatíveis com os programas e metas constantes desta lei, observado o disposto no 'caput' deste artigo."

Isto é, as ações governamentais devem ser compatíveis com os Programas previstos no PPA, ou seja, as leis orçamentárias do período de 2018 a 2021 devem ser aderentes aos programas insertos no anexo mencionado no inciso II do parágrafo único do artigo 1º da Lei 16.773, de 27 de dezembro de 2017 – PPA.

Assim, salvo melhor entendimento, para verificar a aderência de uma Ação Governamental ao Plano Plurianual – PPA vigente, é necessário verificar se a descrição do objeto da ação é compatível com os Programas previstos no PPA, ou seja, a descrição da ação orçamentária na LOA 2021 precisa ser aderente aos objetivos dos Programas e às descrições das ações previstas no PPA. Desta forma, uma ação orçamentária na LOA 2021 com nome e/ou código de identificação diversos dos códigos e/ou nomes das ações do PPA, pode estar incluída no PPA, isto em razão da sua descrição e/ou do seu objeto de atuação.

Diante do exposto, entendeu que as ações do grupo de investimentos e as do grupo de despesas correntes presentes na LOA 2021 são totalmente aderentes aos Programas constantes do

anexo referido no inciso II do parágrafo único do art. 1º da Lei 16.773, de 27 de dezembro de 2017, ou seja, as ações orçamentárias do LOA 2021 atendem ao disposto § 3º do artigo 3º da Lei nº 16.773/17 – PPA.

Para o apontamento **5.2.10**[165], a SF esclareceu que, no Anexo I do Projeto de Lei Orçamentária para 2021 encaminhado pelo Executivo há o Demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira e tributária, no qual estão relacionadas as estimativas de renúncia de receita, por tributo e modalidade, cujo valor total é da ordem de 13,46 bilhões e que foram consideradas nas projeções de receitas.

Os dados apresentados cumprem as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que as estimativas de receita insertas no projeto de lei em pauta já consideram os efeitos das renúncias relacionadas, ou seja, a previsão de recursos disponíveis para o orçamento de 2021 considera a redução que as receitas sofrerão com imunidades, isenções, anistias, incentivos e remissões.

Outrossim, as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 17.469, de 16 de setembro de 2020, também não são afetadas pelas renúncias, pelo fato de terem sido consideradas nas projeções de receitas, que delimitam os recursos disponíveis para as despesas.

Em relação ao **5.2.11**[166], a Secretaria de Fazenda esclareceu que, sobre o detalhamento das receitas e despesas que serão evidenciadas no Balanço Financeiro, corrobora a manifestação e informamos que a pauta foi elevada às instâncias responsáveis pelo necessário aprimoramento na codificação das fontes - origem das vinculações para este Demonstrativo, como resultado, informa que a Secretaria da Fazenda está empreendendo os esforços necessários para a efetiva adaptação

[165] Não consta na LOA demonstrativo de medidas de compensação às renúncias de receita. (subitem 2.1.3.5) (SF)
[166] A tabela de fontes de recursos utilizada pela Prefeitura não dispõe de código específico para cada um dos tipos de vinculação existentes, prejudicando o controle efetivo das vinculações de recursos e impossibilitando a verificação do parágrafo único do art. 8º da LRF, pois não dispõe de código específico para cada um dos tipos de vinculação existentes. (subitem 2.2.2) (SF)

do sistema SOF, de modo que as marcações pelas fontes estipuladas nas Portarias SOF/STN nº 20 de 23 de fevereiro de 2021 e STN nº 710 de 25 de fevereiro de 2021 sejam adotadas já a partir do exercício de 2023 (PLOA2023).

No caso do **5.2.12**[167] a SF corrobora apenas parcialmente o apontamento, pois apesar de haver lançamentos manuais para desvinculação de fontes recursos, sem solução sistêmica alternativa, disciplinados por Decretos Municipais, toda movimentação baseia-se na fonte de cadastro da rubrica movimentada, por tabela integração; em alguns casos de alteração de fonte na rubrica, no decorrer do exercício, pode haver necessidade de lançamentos contábeis manuais em caráter de exceção. Por fim, a diferença apontada de R$ 5,9 bilhões entre os saldos contábeis das contas de DDR (Disponibilidades por Destinação de Recursos) não procede, tendo em vista comparação de Ativo Financeiro com Caixa e Equivalentes de Caixa-CEC, valores distintos do Ativo, que não se confundem. Os saldos de DDR correspondem ao saldo de Ativo Financeiro e não de CEC.

No que se refere ao **5.2.13**[168], a Secretaria da Fazenda esclareceu que os valores das disponibilidades por fonte do Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar referente ao exercício de 2021, ainda que obtido por informações gerenciais, são aqueles que mais se adaptam à real situação das disponibilidades de caixa, sendo todos os valores verificáveis.

Para o apontamento **5.2.14**[169], a SF esclareceu que o Anexo

---

[167] Constata-se a existência de ajustes gerenciais (extracontábeis) inadequados, com o objetivo de refletir a classificação dos montantes do disponível nas fontes de recursos apropriadas. Assim, constatou-se divergência de R$ 5,9 bilhões entre os saldos contábeis das contas de DDR (Disponibilidades por Destinação de Recursos) e os saldos informados pelos controles extracontábeis. (subitem 2.2.2.1) (SF)

[168] O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar não tem respaldo contábil, pois foram realizados vários ajustes (R$ 561 milhões) nos saldos para a sua elaboração, baseados em arquivos gerenciais, fora do sistema SOF, prejudicando a análise, por fontes de recursos, do cumprimento do art. 42 c/c o parágrafo 1º do art. 1 da LRF. (subitem 2.3.2) (SF)

[169] O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar não representa de forma fidedigna os recursos por fonte. A linha "Outros Recursos Vinculados", no
valor de R$ 7,7 bilhões, representa 72% do total dos recursos vinculados (R$ 10,6 bilhões) e não possui documentação de suporte adequada, além de prejudicar a transparência. Além disso, a linha "Recursos Ordinários" de R$ 14,2 bilhões também não representa fidedignamente os recursos livres, uma vez que há diversas contas de caráter vinculado sendo registradas na fonte 00. (subitem 2.3.2) (SF)

5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar referente ao exercício de 2021 foi elaborado de acordo com os dados constantes no SOF, bem como pelas informações fornecidas por DEFIN e SUPOM/NEO, conforme Processo SEI nº 6017.2017/0048123-0, de forma que refuta a alegação de ausência de documentação de suporte adequada. No que se refere a linha de "Outros Recursos Vinculados", esclarece que os valores demonstrados observam a estrutura do demonstrativo e o enquadramento constante no MDF 11ª Edição uma vez que compreende os recursos "cuja aplicação seja vinculada a uma destinação específica e não tenham sido enquadrados em outras especificações." (página 653 do Manual).

A SF, no apontamento **5.2.15**[170], afirma que, a respeito deste item, cabe inicialmente, reproduzir o dispositivo legal supostamente como não observado:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

...

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

Da leitura do dispositivo, observou que o demonstrativo das metas fiscais deve ser apresentado com as premissas que justifiquem os resultados pretendidos. Assim, observada a necessidade de cumprimento da meta (que, como se sabe, foi cumprida), não parece razoável indicar uma infringência em função dos resultados fiscais efetivos serem superiores aos

[170] A fixação e a revisão das metas fiscais revelam a ausência de consistência das projeções fiscais. (subitem 2.3.4) (SF)

pretendidos. Neste sentido, não se pode pretender equivaler a meta fiscal com a estimativa de resultado fiscal observado o histórico recente do ente. Inclusive, se considerarmos a necessidade de uma trajetória saldável do endividamento público, desvios que levem à redução ou aumento do endividamento líquido em valores superiores ao planejado não só podem como devem ser corrigidos nos exercícios subsequentes.

Por estes motivos, entendeu que as metas fiscais definidas nas LDOs para o exercício de 2021 eram adequadas aos resultados pretendidos e foram definidas por meio de premissas e metodologia de cálculos adequadas à situação municipal, e que foram objeto de demonstração quando da alteração de meta por meio da Lei nº 17.595/2021.

Em relação às propostas de Determinações constantes dos itens **5.2.16, 5.2.17 e 5.2.19**[171], a PFM remeteu aos esclarecimentos trazidos pela Secretaria Municipal de Gestão ao responder à suposta infringência indicada no item **5.2.36**.

A CGM anota que, em relação ao apontamento **5.2.18**[172], foram efetuados cruzamentos de dados com o objetivo de: (i) identificar os casos em que houve acumulação irregular de cargos públicos em decorrência da incompatibilidade dos cargos e das jornadas de trabalho; e (ii) identificar os casos em que ocorreram acumulação irregular em razão do acúmulo de 3 remunerações.

Em relação ao primeiro caso, o TCM-SP constatou casos de acumulação irregular. Para o segundo caso, foram realizados dois tipos de cruzamentos de dados – o resultado para ambos os cruzamentos foi de que haveria situações supostamente

---

[171] *5.2.16. Extinguir imediatamente os cargos em comissão vagos que não cumprem os parâmetros constitucionais de legitimidade, burlando a regra constitucional do concurso público. (subitem 2.4.3.2) (SG)*
5.2.17. Apresentar plano de ação, com fixação de prazos e metas, para a substituição gradativa dos servidores ocupantes de cargos comissionados ilegítimos. (subitens 2.4.3.2 e 2.4.3.3) (SG)
5.2.19 Apresentar proposta de revisão e a reforma de todo o ordenamento municipal que trate da criação de cargos em comissão na estrutura da PMSP, cuja iniciativa cabe ao Poder Executivo municipal, para que a legislação cumpra, estritamente, os parâmetros constitucionais de legitimidade e seja dotada do necessário detalhamento, com descrição clara e objetiva das atribuições dos cargos de direção, chefia e assessoramento, sua alocação na estrutura organizacional do Município, além de necessidade de estabelecer quantitativos máximos ou índices de proporcionalidade adequados à criação e ocupação desses cargos. (subitem 2.4.3.4 e 2.4.3.5) (SG)

[172] *Firmar convênios para troca de bases de dados com o Estado de São Paulo e a União, visando reduzir e eliminar os acúmulos indevidos de cargos públicos. (subitem 2.4.1.4) (CGM)*

irregulares.

Como resultado dessa avaliação, o TCM-SP concluiu que, tendo em vista o indício de prejuízo apontado, recomendou-se que a Administração Municipal busque firmar convênios para troca de bases de dados com o Estado de São Paulo e a União visando reduzir e eliminar os acúmulos de cargos indevidos.

Cumpre informar, nesse momento, que a União e o Município de São Paulo, por suas Controladorias, já possuem Acordo de Cooperação (nº 35/2020) firmado, cujo objeto é o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre a CGU e a CGM, visando ao desenvolvimento de projetos e ações que possam contribuir para a prevenção e o combate à corrupção, para a promoção da transparência e da ética pública, para o fomento do controle social e para o fortalecimento da gestão pública. Conforme se depreende da análise dos termos do acordo, entende-se que o documento contempla hipótese de compartilhamento de informações, observadas aquelas resguardadas por sigilo legal (doc. SEI 063329643).

Em relação ao Estado de São Paulo, houve recente reunião com a Corregedoria Geral da Administração do Estado de São Paulo, de forma que iniciaram-se tratativas para firmar acordo com o objetivo de desenvolver projetos e ações que possam contribuir para aumentar a efetividade e eficácia das ações de controle, bem como ao estabelecimento de mecanismos que permitam o intercâmbio de dados, informações, métodos e técnicas de trabalho (doc. SEI 063329975). Embora em fase de tratativas, tem-se que o objetivo do pretenso acordo seria, também, o intercâmbio de dados e informações.

Tendo em vista especificamente a proposta do TCM-SP objeto desta análise, isto é, que o Município de São Paulo busque firmar convênios para permitir a troca de dados com União e Estado de São Paulo, tem-se que, em relação à primeira, já há acordo firmado e, em relação ao segundo, há tratativas para celebrar acordo de cooperação que permitirá a troca de informações.

No caso do apontamento **5.2.20**[173], a SME/COGEP informa em SEI 063194006 que foi autorizada a abertura de concursos públicos de ingresso para provimento de cargos vagos de Professor de Educação Infantil e Ensino Fundamental I (SEI 6016.2019/0053380-8) e Professor de Ensino Fundamental II e Médio (SEI 6016.2018/0074047-0), conforme publicação no DOC de 19/11/2021.

Os processos supramencionados obedeceram aos trâmites legais, com a tomada das medidas necessárias para as referidas execuções.

Ainda que, após a autorização para a abertura dos certames a conclusão dos processos demandem um período de tempo necessário para elaboração do termo de referência, discussão sobre aplicação das provas, dentre as quais prova prática nos termos da legislação vigente, em especial, a Lei nº 17.675, de 08 de outubro de 2021, encaminhamento das cartas convites e avaliação das propostas das entidades convidadas, contratação da entidade vencedora, elaboração dos editais com respectiva publicação em Diário Oficial da Cidade, todos os esforços estão sendo envidados para agilização da conclusão dos processos, obedecido o referido diploma legal.

Neste sentido, ainda que tomadas providências para buscar soluções definitivas à falta de professores, com a realização de concursos públicos, são necessárias contratações emergenciais, de modo a garantir um quadro docente suficiente a todos os alunos, no regular funcionamento das unidades educacionais, em especial, no que se refere à necessidade de docente substituto para suprir a falta de professor efetivo em razão de licenças médicas, assegurando o cumprimento do efetivo trabalho educacional previsto na Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional.

No que se refere ao **5.2.21**[174], a Secretaria Municipal de

[173] 5.2.20. Apresentar plano de ação para a realização de concursos públicos na SME, em cumprimento ao princípio da eficiência elencado no art. 37, caput da CF/88, de modo a evitar a solução temporária com a celebração de contratos temporários e buscar soluções definitivas à falta de professores. (subitem 2.4.4.3) (SME)

[174] Que os programas de residência em gestão pública e jurídica, regulamentados pelas Portarias Seges nº 14/22 e PGM nº 131/21, se adequem à LF nº 11.788/08, em especial: a) limitando a carga horária dos participantes em, no

Gestão esclarece que o Programa de Residência Jurídica e em Gestão Pública, instituído pela Lei 17.673/2021, tem por objetivo promover oportunidades de aprimoramento profissional no setor público por meio da modalidade de ensino, caracterizada por treinamento em serviço, ofertada pela Prefeitura de São Paulo.

O caráter formativo do Programa de Residência é o cerne deste programa. Com a formação e as experiências proporcionadas aos residentes, desperta-se o interesse por atuar no setor público, garantindo aos ingressantes desenvolvimento e aprendizado contínuo durante o período de participação no programa, tanto teórico quanto prático.

Em relação à comparação apontada pelo Tribunal de Contas entre os Programas de Residências e o Programa de Estágio da Prefeitura de São Paulo, ressalta-se os programas guardam diferenças significativas entre si.

Cada Programa possui um regulamento próprio, estruturas operacionais particulares e destinatários distintos.

De acordo com Decreto 56.760/16, o objetivo do Programa de Estágio da Prefeitura de São Paulo é de:

"proporcionar oportunidades de estágios a educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de ensino superior, de educação profissional e de ensino médio, preparando-os para o trabalho produtivo, mediante a concessão de bolsas-estágio, na conformidade do disposto na Lei Federal nº 11.788, de 2008, e na Lei Municipal nº 13.392, de 2002, alterada pelas Leis nº 14.254, de 2006, e n° 15.058, de 2009."

Adicionalmente, o Programa de Estágio da Prefeitura de São Paulo é constituído pela participação de três agentes: instituição de ensino, estudante e o agente de integrador que intermedeia a relação entre a Administração Pública Municipal e o estudante.

O artigo 1º da Lei 17.673/2021 estabelece que o objetivo da Residência é de "*estimular a formação, a qualificação e a atuação profissional voltadas à Administração Municipal, proporcionando conhecimentos teóricos e práticos, bem como aprimorar o conhecimento adquirido no curso de graduação*."

---

máximo 30 horas, b) exigindo a regular inscrição em curso de pós-graduação para participação, e c) limitando a duração do estágio por, no máximo, 2 anos. (subitem 2.4.1.5) (SG) (PGM)

Competirá à Prefeitura de São Paulo, em cada uma das residências, fornecer a formação e capacitação necessária aos residentes. Para tanto, cumpre salientar que os Programas de Residência, ora instituídos, não preveem a obrigatoriedade em seu normativo legal de concessão de título de pós-graduação aos ingressos, uma vez que serão as Escolas de Governo da Prefeitura de São Paulo - EMASP e CEJUR – responsáveis pela formação destes residentes durante a jornada de atuação estabelecida no § 1º, art. 5º da Lei 17.673/2021.

Consignou, ainda, que a Procuradoria Geral do Município já teve a oportunidade de enfrentar as questões apontadas no relatório do balanço de fiscalização ora em exame, concluindo que o Programa de Residência "*Não se trata, portanto, de um estágio nos estritos termos da Lei federal nº11.788/2008*" e que "*considerando os precedentes do STF, parece-nos forçoso concluir que o Município goza de competência legiferante para tratar da matéria, mormente tratando-se de relação travada entre o próprio Município e os residentes, nos termos do art. 24, inc. IX, c.c art. 30, inc. I e II, da Constituição, à semelhança de outros entes federados (Estados e Municípios) que criaram programas de residência jurídica muito similares ao previsto no Município de São Paulo*" (Informação nº 700/2022 – PGM.AJC, doc. SEI nº 062590877),

Ainda que não obrigatória a matrícula em curso de pós-graduação (conforme muito bem fundamentado na Informação nº 700/2022 – PGM.AJC, doc. SEI nº 062590877), espera-se, no entanto, que o Programa de Residência em Gestão Pública fortaleça a Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo (EMASP), habilitando-a para que futuramente apresente o projeto ao Ministério da Educação para que o programa de formação seja credenciamento como pós-graduação lato sensu.

Neste sentido, destacou que está sendo preparado programa de formação que já atende de imediato aos requisitos formais de pós-graduação lato sensu, tendo carga horária de 360 horas, presença mínima, avaliação periódica, elaboração de monografia sob orientação de supervisor e obrigatoriedade de submissão da monografia a uma banca avaliadora. Vale destacar

que a composição da equipe de docentes já conta com diversos professores, em sua grande maioria mestres e doutores na área de gestão pública.

Para além deste programa de formação, há também o desempenho das atividades práticas junto aos órgãos da Administração sob a supervisão de profissionais com sólida formação e experiência na gestão pública. Dado o curto período de duração do programa, um ano, já que o segundo é facultativo, o regulamento do Programa de Residência em Gestão Pública define que a jornada de atuação será de 40 horas semanais, nesta inclusa as 360 horas de formação, que será ofertada gratuitamente aos residentes. Essa intensidade é característica essencial para que o residente consiga ter vivência em projetos inovadores e desafiadores, de modo a despertar a vocação para atuação no setor público e propiciar grande aprendizado teórico e prático.

Os residentes, assim que concluírem o ciclo de 12 meses, receberão certificado de conclusão que atestará o cumprimento satisfatório das atividades realizadas ao longo da formação, bem como o desenvolvimento dele no decorrer do Programa.

O acompanhamento supervisionado das atividades dos residentes por dois supervisores assegurará que a atuação destes profissionais esteja alinhada com as características de aprendizagem em serviço preconizadas pela Lei 17.673/2021 e regulamentada pela Portaria nº14/2022.

Desta forma, a supervisão atrelada ao Plano de Atuação do Residente (PAR), instrumento formal de acompanhamento da atuação do residente, permitirá a verificação das atividades desenvolvidas pelos residentes, sendo uma das formas de cotejar a aplicação do conhecimento teórico-prático com o ambiente da Administração Pública Municipal

No tocante aos aspectos orçamentários, destacou que a provisão orçamentária para o custeio das bolsas e demais auxílios estabelecidos na Lei 17.673/2021, para o exercício de 2022, é de R$ 3.111.399,32 (Programa de Residência em Gestão Pública) e R$ 3.736.978,02 (Programa de Residência Jurídica), estando

prevista a admissão de 100 residentes de gestão pública e 150 residentes jurídicos a partir de maio de 2022.

Quanto à classificação da despesa, o entendimento é de que as despesas como o Programa de Residência não serão computadas como despesa de pessoal, pois trata-se de modalidade de ensino, natureza análoga a de bolsas de ensino ofertadas em programas similares com o objetivo de fomentar o desenvolvimento humano, através do aprimoramento profissional.

Por fim, reiterou para o Programa de Residência em Gestão Pública todos os demais argumentos contidos na Informação nº 700/2022 – PGM.AJC.

A PGM, por sua vez, focando no Programa de Residência Jurídica, acrescenta que o § 1º do artigo 1º da Lei 17.673/2021 é expresso no sentido de que "A Residência Jurídica constitui modalidade de ensino destinada a bacharéis em direito, caracterizada por treinamento em serviço, abrangendo ensino, pesquisa e extensão, bem como o auxílio prático aos Procuradores Municipais no desempenho de suas atribuições institucionais, sob orientação, supervisão e condução direta de Procuradores Supervisores, sendo vedado atuar isolada e diretamente nas atividades finalísticas da Procuradoria Geral do Município."

O Programa de Residência jurídica da PGM demonstra absoluta pertinência à sua finalidade de programa educacional, qual seja o aprimoramento do conhecimento jurídico - em especial da Advocacia Pública - por meio de atividades teóricas (curso do CEJUR) e práticas que serão desenvolvidas pelos residentes com a supervisão imediata e ininterrupta do Procurador do Município.

Isso fica ainda mais claro quando se verifica que na carga horária cumprida pelo residente jurídico estarão computadas as horas destinadas ao curso ministrado pelo CEJUR, de participação obrigatória (artigo 13 da Portaria 131/2021 – PGM.G).

Ressaltou a manifestação do Coordenador do CEJUR, o qual, após ter sido consultado em relação às conclusões do relatório, infirmou a alegação de que os residentes jurídicos não estarão inscritos em cursos de educação superior, uma vez que serão

submetidos a curso formulado por Procuradores com robusta formação acadêmica, conforme segue:

"Os pontos destacados, que dizem respeito à competência do CEJUR como órgão responsável pelo eixo de formação dos residentes (art. 2º e 10 da Portaria PGM nº 131, de 29 de dezembro de 2021), seria em relação à exigência de matrícula daqueles em curso de educação superior.

Neste ponto, cabe esclarecer que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) dispõe sobre as modalidades de educação superior:

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I - cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente;

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

Assim, o primeiro ponto a destacar é que, quando se fala em educação superior, especialmente em sede de Escolas de Governo, a formação não está restrita a programas de pós-graduação stricto ou lato sensu.

Nesse sentido, pode-se inclusive dizer que a exigência de frequência em curso de pós-graduação para a residência jurídica é uma exceção. Basta verificar que dois dos Programas de Residência Jurídica de Procuradorias Municipais de maior sucesso, a saber Porto Alegre e Rio de Janeiro, não exigem a matrícula em curso de pós-graduação, mas a frequência a cursos das próprias escolas de governo locais, sendo regulamentados e executados, portanto, em moldes semelhantes ao da PGM/SP.

Isso porque a criação de um curso de pós graduação apenas voltado ao programa de residência pode simplesmente não ser a melhor estratégia formativa, dado o caráter eminentemente prático que deve necessariamente ser atribuído às aulas e, especialmente, ao público alvo dos programas de residência jurídica, os chamados "concurseiros", que demonstram muito

mais interesse por ensinamentos práticos, voltados ao sucesso em um futuro concurso público, do que propriamente conhecimentos apenas de caráter teórico, ênfase dos programas de pós-graduação.

Ao fim e ao cabo, o objetivo primordial de qualquer programa de ensino é o interesse de seu destinatário: o aluno.

Atento a isso, e ao fato de que, nos termos da Lei nº 17.673/2021, o Programa de Residência Jurídica caracteriza-se como treinamento em serviço, no auxílio aos procuradores no desempenho de suas atribuições institucionais, o CEJUR/PGM e a ESDPM/PGM prepararam curso exclusivo, voltado integralmente aos aspectos teóricos e práticos da advocacia pública municipal.

Nesse sentido, encontra-se anexo ao presente o projeto pedagógico do curso "Teoria e Prática da Advocacia Pública Municipal" (doc nº 062391806), do qual se observa, por excesso de zelo, a integral obediência aos termos da Deliberação CEE nº 197/2021, contendo todos os requisitos necessários para funcionar como eixo base de formação dos residentes.

Como dali se pode destacar, o projeto, idealizado pela Coordenação Geral do CEJUR, e desenvolvido conjuntamente com as Coordenadorias dos respectivos Núcleos, a saber: Constitucional, Administrativo, Tributário e Financeiro, Processo e Contencioso, Urbanístico/Ambiental/Difusos e Residual, conta ainda com o apoio dos professores ministrantes das disciplinas na criação das ementas e referências bibliográficas, além do próprio trabalho de gravação das aulas, acompanhamento dos alunos e sua avaliação.

Tudo pensado, desenvolvido e formatado de acordo com a importância e aplicabilidade dos temas à realidade da Advocacia Pública Municipal.

O curso é ministrado por meio de 100 horas/aula assíncronas (gravadas), com a disponibilização de textos de apoio no ambiente virtual de aprendizagem, além de 20h de encontros síncronos (ao vivo) para dúvidas e orientação para o TCC. Isso sem qualquer prejuízo da promoção de encontros presenciais, se o bom desenvolvimento do curso assim o exigir e as melhores práticas sanitárias assim o permitam.

A opção pelas aulas remotas e assíncronas baseou-se numa bastante provável rotatividade dos residentes, observada em outros programas pesquisados e na própria característica dos destinatários, possibilitando que novos residentes jurídicos sejam chamados e acompanhem o curso durante todo o prazo de validade do processo seletivo.

Baseou-se também na pesquisa de opinião realizada pelo CEJUR entre os servidores municipais, que demonstrou que 77,4% dos pesquisados prefere as aulas remotas e, destas, 61,9% as aulas em formato assíncrono

(gravadas), pois permitem o acesso em qualquer dia e horário.

As aulas estão sendo gravadas em estúdio profissional, gentilmente disponibilizado pela Escola Municipal da Saúde, sem qualquer ônus. As vídeo-aulas deverão ser editadas por meio de contratação de prestação de serviço às expensas do orçamento disponibilizado para o programa.

O Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) adotado pelo CEJUR é a plataforma Moodle, considerando seu licenciamento gratuito e de código aberto, e sua ampla base de usuários e escolas de governo que o tem utilizado. A plataforma Moodle, contempla além do gerenciamento de cursos e usuários, a possibilidade do armazenamento dos arquivos necessários aos cursos: documentos que sejam em formatos de texto padrão (DOC, PDF etc.) apresentações em slides e a integração com vídeos auto armazenados ou disponíveis em plataformas de transmissão como Youtube, Vimeo ou MS Stream.

O resultado é o oferecimento de um curso atual, inédito e exclusivo, com corpo docente altamente qualificado, que será uma excelente base para a formação e desempenho dos residentes jurídicos no exercício de suas funções. Isso sem prejuízo, da participação dos residentes em todos os demais eventos e cursos realizados pelo CEJUR / ESDPM – PGM/SP ao logo do desenvolvimento do programa.

Assim sendo, no que nos cumpria informar, parece-nos estar devidamente afastada a legítima preocupação do Egrégio TCM/SP, já que há de fato a vinculação dos residentes jurídicos a projeto formativo de educação superior qualificado, criterioso, robusto e absolutamente adequado ao seu perfil."

Verifica-se, assim, que o programa de residência jurídica desenvolvido pela PGM se volta à formação dos alunos residentes, mesclando ensino teórico e prático. Não se trata, portanto, de um estágio nos estritos termos da Lei federal nº 11.788/2008. Até poderia a PGM, caso quisesse, desenvolver um programa de estágio – denominando-o residência ou não, pouco importa – para alunos vinculados a programas de pós-graduação de instituições de ensino superior como fizeram, por exemplo, alguns Ministérios Públicos Estaduais. Mas, como ponderado pelo CEJUR, não foi essa a intenção da PGM, que visou ela própria desenvolver as atividades educacionais aos alunos residentes, segundo um projeto pedagógico elaborado pelo CEJUR.

Diversos programas de residência jurídica no âmbito de Procuradorias Municipais e estaduais preveem critérios não

totalmente compatíveis com a Lei federal nº 11.788/2008 – sem que isso configure qualquer ilegalidade.

A manifestação do CEJUR menciona duas leis, das Procuradorias Municipais de Porto Alegre e do Rio de Janeiro: "*pode-se inclusive dizer que a exigência de frequência em curso de pós-graduação para a residência jurídica é uma exceção. Basta verificar que dois dos Programas de Residência Jurídica de Procuradoria Municipais de maior sucesso, a saber Porto Alegre1 e Rio de Janeiro2, não exigem a matrícula em curso de pós-graduação, mas a frequência a cursos das próprias escolas de governo locais, sendo regulamentados e executados, portanto, em moldes semelhantes ao da PGM/SP".*

Além destas, leis de outros entes federativos também preveem critérios distintos dos fixados na Lei federal nº 11.788/2008: a Lei estadual nº 3.869 do Estado do Amazonas, no art. 4º, §2º, prevê prazo máximo de duração de 3 anos para o residente (a Lei federal nº 11.788/08 prevê prazo de 2 anos); a Resolução PGE-RJ nº 4.415, além de prever prazo máximo de 3 anos, também não exige matrícula em curso de ensino superior (apenas exige bacharelado em direito); a Lei complementar nº 897/2018 do Estado do Espírito Santo prevê que podem ser residentes os portadores de diploma de bacharelado em direito que tenham concluído o curso há no máximo 5 anos (ou seja, tampouco exige matrícula em curso de ensino superior). Trata-se apenas de alguns exemplos: outras normas estaduais e municipais que disciplinam programas de residência jurídica também se afastam, em maior ou menor grau, dos critérios previstos na Lei federal nº 11.788 – o que significa que não se submetem à referida lei.

Duas das leis acima citadas tiveram a sua constitucionalidade reconhecida pelo STF, mesmo tendo se afastado dos requisitos previstos na Lei federal nº 11.788/08. A Lei amazonense foi reconhecida pelo STF como constitucional na ADI nº 5.387/AM, e a Lei capixaba foi reconhecida como constitucional na ADI 6.693/ES. Nas duas decisões, o STF entendeu que os entes federativos gozam de competência para disciplinar a matéria, nos termos do art. 24, IX, da Constituição,

que prevê competência concorrente para legislar sobre "IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação". Portanto, o STF não reconheceu como fundamento de validade das normas a lei federal que disciplina os estágios, mas a própria competência legislativa concorrente para legislar sobre ensino e educação.

Segundo voto condutor da Min. Rosa Weber na ADI 6.693/ES:

"O exame da disciplina normativa do programa de residência criado no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo permite constatar o atendimento a todos os requisitos necessários à sua qualificação como programa efetivamente instituído com a finalidade de proporcionar a educação complementar e continuada a bacharéis em direito e aos estudantes de pós-graduação. (...) Em suma, em conformidade com o entendimento do Plenário desta Corte, entendo que Programa de Residência Jurídica junto a Procurador Geral do Estado do Espírito Santo (LC estadual nº 897/2018 e Resolução PGE/ES Resolução nº 303/2018) atende a todos os critérios aptos a qualificá-lo como modalidade de ensino complementar (CF, art. 205, I, II, III e IX), não cabendo estabelecer indevida comparação entre esse particular vínculo institucional com a modalidade de contratação por tempo determinado. Ante o exposto, com apoio na jurisprudência consolidada nesta Corte no tema, conheço desta ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, julgo improcedente o pedido".

Assim, considerando os precedentes do STF, argumentou que é forçoso concluir que o Município goza de competência legiferante para tratar da matéria, mormente tratando-se de relação travada entre o próprio Município e os residentes, nos termos do art. 24, inc. IX, c.c art. 30, inc. I e II, da Constituição, à semelhança de outros entes federativos (Estados e Municípios) que criaram programas de residência jurídica muito similares ao previsto no Município de São Paulo.

Em relação aos apontamentos **5.2.22 e 5.2.25**[175], sem prejuízo da análise e avaliação indicada pela Auditoria, é preciso salientar que a cessão de servidores públicos, sempre em atenção

[175] 5.2.22. Apresentar plano de ação para reavaliação da situação de cada servidor cedido a outro órgão, avaliando a justificativa, o interesse público, e o prazo de cessão, destacadamente os 3 casos identificados com prazo superior a 15 anos. (subitem 2.4.1.6) (SG) (CGM)
5.2.25. Cessão de servidores por períodos longos e sem interrupção, descaracterizando a excepcionalidade e temporalidade deste regime, especialmente, casos de servidores cedidos há mais de 10 anos. (subitem 2.4.1.6) (SG)

ao interesse da população, destinatária final de todo o serviço público, é política de colaboração entre os entes federados e órgãos públicos há tempos.

O próprio Tribunal de Contas do Município, como se sabe, é cedente e destinatário de diversos servidores públicos, muitas vezes por longos períodos, que certamente engrandecem e enriquecem o trabalho dessa Corte de Contas, assim como ocorre nas demais situações de cessão.

Por essas razões, a nova orientação do Tribunal de Contas, absolutamente respeitável, será analisada e avaliada pela Prefeitura, em diálogo com a própria Corte de Contas e outras esferas governamentais e órgãos públicos.

No que tange aos apontamentos **5.2.23 e 5.2.27**[176], a CGM reporta-se conjuntamente, esclarecendo que tanto as informações relacionadas à remuneração dos servidores públicos municipais constantes no Portal da Transparência, quanto aos presentes no Portal de Dados Abertos, têm como origem o sistema SIGPEC (Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências), de responsabilidade da Coordenação de Gestão de Pessoas da Secretaria Municipal de Gestão (SEGES/COGEP). Esse sistema é utilizado pela Administração Pública Municipal Direta para a gestão de dados de pagamentos de remuneração e são, em grande maioria, gerenciados pelo setor Administração e Finanças de cada Pasta.

Destacaram que, em ambos os Portais, os dados apresentados são: (i) Remuneração Mensal; (ii) Remuneração Total Bruta e (iii) Demais Elementos da Remuneração.

"Nesse sentido, em 2021, durante a 2ª Onda no processo de desenvolvimento do novo Portal da Transparência (processo SEI 6067.2020/0011366-3), a equipe de DTA estudou junto à SEGES/COGEP a viabilidade de implementação de mais informações no mecanismo de consulta ao funcionalismo do

[176] 5.2.23 Aprimorar o portal da transparência, apresentando informações mais detalhadas sobre os elementos que compõem a remuneração do servidor, além de demonstrar a relação dos servidores atualmente cedidos a outros órgãos. (subitem 2.4.2.1) (SG) (CGM)
5.2.27 Fragilidades e deficiências nas informações das remunerações dos servidores no Portal da Transparência e Dados Abertos. (subitem 2.4.2.1) (SG) (CGM)

Portal, assim como articulou-se junto à Secretaria Municipal da Fazenda - SF com vistas à inclusão de dados existentes no SADIN (Sistema de Acompanhamento da Administração Indireta) sobre funcionários de empresas públicas municipais, autarquias e fundações.

No que se refere aos dados da Administração Pública Municipal Indireta, a DTA conseguiu incluir nesta 2ª Onda de desenvolvimento, a criação de mecanismo específico à transparência das remunerações dos funcionários. Nesse caso, os dados seguem a estrutura de informações disponíveis no SADIN. Sendo que, no caso dos detalhamentos nas remunerações de servidores da Administração Pública Municipal Direta, não foi possível incluir, nesse momento, a expansão dos dados disponíveis no mecanismo de consulta do Portal da Transparência.

Foi autuado o processo administrativo nº 6067.2021/0016917-2, que trata de solicitação à SEGES/COGEP quanto a viabilidade do fornecimento de maiores detalhamentos sobre as remunerações dos servidores, considerando as possíveis restrições relacionadas à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei Federal nº 13.709/2018), bem como a viabilidade técnica de fornecimento de novas rubricas de remuneração no mecanismo de consulta do Portal da Transparência.

No parecer de SEGES/COGEP (doc. SEI 046634927 do Processo n° 6067.2021/0016917-2), foi sugerida a inclusão das rubricas 9998 (total de descontos) e 9999 (total líquido) aos dados já disponíveis. Dessa forma, não seriam incluídos detalhamentos que poderiam violar a privacidade de servidores municipais. Salienta-se que foi considerada a inclusão de demais detalhamentos, conforme destacado no DM nº 53.623/12, art. 10, § 1º, inc. VI e no art. 78 § 1º, inc. VII, LM nº 17.273/20, porém foi ressaltado pela COGEP que nem todos estes detalhamentos estariam estruturados no banco de dados do SIGPEC.

Ainda que no momento de desenvolvimento do novo Portal da Transparência não houvesse recursos disponíveis para a inclusão das referidas rubricas no mecanismo de consulta ao Funcionalismo, a Divisão de Transparência Ativa e Dados Abertos

está retomando um estudo de viabilidade junto à PRODAM e à COGEP para, nesse primeiro momento, incluir as rubricas 9998 e 9999. Com essas informações incluídas, a Administração Pública Municipal terá melhorias significativas quanto ao detalhamento das remunerações no Portal da Transparência.

Por oportuno, informamos ainda, que em reunião no dia 06/05/2022, esta Divisão Técnica solicitou à PRODAM, empresa pública e gestora da infraestrutura do Portal da Transparência, a mensuração de esforço necessário à implementação dessas rubricas. A partir dessa mensuração, a CGM-SP poderá avaliar a forma como serão absorvidos os custos de desenvolvimento. Ressalta-se que essa deve ser a primeira ação no sentido de aumentar o grau de detalhamento e individualização das parcelas remuneratórias de servidores públicos municipais da Administração Direta. Desse modo, pretendemos avançar para a inclusão de demais detalhamentos, com o objetivo de fomentar a disponibilização das informações sobre jetons, auxílios, ajudas de custo e de parcelas excluídas em virtude do teto remuneratório.

No que diz respeito à relação de servidores alocados em outros órgãos, destaca que tais informações são de responsabilidade de SEGES/COGEP, sendo necessária uma avaliação da mencionada unidade quanto à viabilidade de estruturação e disponibilização de tais informações. Tanto o Portal da Transparência quanto o Portal de Dados Abertos possuem a infraestrutura necessária para a disponibilização destas informações, estando disponíveis para a inclusão da base de dados caso haja entendimento para tal.

Por fim, a Divisão de Transparência Ativa e Dados Abertos coloca-se à disposição para fornecer demais informações acerca da transparência de dados relacionados à remuneração dos servidores públicos da Administração Pública Municipal, e para a implementação de demais recomendações apresentadas pelo Tribunal de Contas do Município."

Sobre o item **5.2.24**[177], a Secretaria Municipal de Gestão

[177] 5.2.24. Foram verificados indícios de acumulação irregular de cargos entre efetivos ativos e entre ativos e aposentados, causando impacto estimado de R$ 900 mil na folha de pagamento de 2021. (subitens 2.4.1.4) (SG)

esclareceu que os apontamentos apresentados foram encaminhados às unidades de Recursos Humanos competentes de cada Secretaria ou Subprefeitura pela Coordenadoria Gestão de Pessoas dessa Secretaria, por intermédio da Divisão de Eventos Funcionais, sendo que as providências adotadas por essas unidades encontram-se resumidas nos quadros ITEM 3.8.2 Quadro 09 –ACUMULO ILICITO , ITEM 3.8.3 Quadro 10 e TEM 3.8.3 - Quadro 11 – ACÚMULO SERVIDOR INATIVO – TRIPLICE do anexo a esta manifestação.

No caso do apontamento **5.2.26**[178], "*a Secretaria Municipal de Gestão demonstrou que, pelo que se depreende do subitem 2.4.1.2. do Relatório, da análise dos prontuários selecionados na amostra dos servidores efetivos, foram constatadas: ausência de declaração de não incidência das inelegibilidades previstas na LC nº 64/90, em descumprimento aos parágrafos 1º e 2º, inciso I, do artigo 3º do DM nº 53.177/12; ausência de informação da data da Posse do Servidor; comprovantes de votação eleitoral, em desacordo com o item 15.3.7 do Edital; ausência de comprovante de endereço, em descumprimento ao item 15.3.10 do Edital; ausência de declaração de família, em quatro prontuários, e declaração de bens e valores, em um deles.*

Já no subitem 2.4.3.6, referente a servidores ocupantes de cargos em comissão, na amostra selecionada dos prontuários, foram encontradas irregularidades, sendo necessário que a Seges providencie a divulgação de diretrizes claras e o treinamento dos responsáveis nas unidades acerca da documentação necessária para cada ingresso, de forma que haja padronização no arquivamento dos documentos pessoais. Desta forma, reiterou-se o apontado no e-TCM nº 5538/2021. Também se recomenda a criação de controles internos efetivos para a checagem da regularidade dos prontuários, mitigando os problemas encontrados.

O gerenciamento do controle e arquivamento dos documentos nos prontuários dos servidores efetivos e comissionados é evento descentralizado, de competência das

[178] 5.2.26. Irregularidades na composição, instrução e organização dos prontuários funcionais dos servidores efetivos, cargos em comissão e contratos temporários. (subitens 2.4.1.2, 2.4.3.6 e 2.4.4.2) (SG) (SME)

Unidades de Recursos Humanos das Secretarias Municipais e Subprefeituras, que serão orientadas a avaliar e solucionar eventuais problemas.

Quanto à ausência de declaração de família, em quatro prontuários, e declaração de bens e valores, em um deles, destaca-se que os apontamentos apresentados foram encaminhados às unidades de Recursos Humanos competentes de cada Secretaria ou Subprefeitura pela Coordenadoria Gestão de Pessoas desta Secretaria Municipal de Gestão, por intermédio da Divisão de Eventos Funcionais, sendo que as providências adotadas por essas unidades encontram-se resumidas nos quadros ITEM 3.8.1.1 – Ficha Lima e Comprovante de Endereço e ITEM 3.8.1.1. Declaração de Família, ITEM 3.8.1.2. Declaração de Bens, do anexo que segue.

A par disso, a Coordenadoria de Gestão de Pessoas está em constante alinhamento com essas Unidades de Recursos Humanos para o cumprimento das diretrizes de gestão de pessoas, sempre adotando providências para aperfeiçoar os procedimentos necessários.

Em decorrência dos apontamentos apresentados pela fiscalização, cumpre destacar que a Coordenadoria de Gestão de Pessoas desta Secretaria Municipal de Gestão providenciou a atualização da lista dos documentos necessários para cada modalidade de ingresso, manual disponíveis no Portal no endereço:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/gestao/portal_do_servidor/temporalidade/index.php?p=38325

Importante destacar que a Coordenadoria de Gestão de Pessoas, por intermédio da Divisão de Eventos Funcionais constantemente fornece capacitação técnica e/ou orientações para as Unidades que possuem a custódia de prontuários dos servidores, em especial no tocante a documentação necessária para cada ingresso, bem como a forma correta do arquivamento dos documentos no prontuário do servidor. Atenta e comprometida com os apontamentos do E. Tribunal de Contas do

Município, a mencionada área está empreendendo esforços junto às demais unidades para o aperfeiçoamento da anexação da documentação no prontuário do servidor municipal.

A SME acrescenta que, conforme indicado no SEI 063194006, no que se refere ao apontamento de irregularidades detectadas quanto à composição, instrução e organização dos prontuários funcionais dos servidores contratados por tempo determinado, bem como dos prontuários funcionais dos servidores ocupantes dos cargos em comissão, ratifica que, continuamente com as Diretorias Regionais de Educação, em reuniões programadas com as equipes responsáveis, principalmente com relação à posse de servidores, são pontuados os temas relacionados aos prontuários, dentre os quais: montagem, manutenção e atualização dos prontuários procedendo à organização dos documentos pessoais e funcionais dos servidores e ex-servidores, em observância as orientações traçadas pela Secretaria Municipal de Gestão.

Procedidas ainda auditorias nos prontuários dos servidores, junto às Diretorias Regionais de Educação, solicitados por amostragem, de forma a detectar a não observação aos critérios acima mencionados.

Considerando a importância da abertura, instrução e manutenção dos prontuários funcionais dos servidores, de forma a garantir o instrumental básico para a execução das rotinas e trabalhos da área de Recursos Humanos, bem como da vida funcional do servidor, informa que a referida questão será objeto de discussão e orientações junto às Diretorias Regionais de Educação.

Em relação ao item 5.2.28[179], as Secretarias da Fazenda e de Gestão esclarecem que esse apontamento veicula entendimento da Auditoria de que o artigo 4° do Decreto Municipal n° 59.270/2020 seria ilegal por violar o quanto disposto no artigo 25 da Lei Municipal n° 17.224/2019 e inconstitucional

[179] 5.2.28. Ilegalidade no tratamento despendido à Gratificação de Função Federativa pelo artigo 4º do Decreto nº 59.270/20, causando um impacto estimado na folha de pagamento da ordem de R$ 25,4 milhões em 2021, além da inobservância ao princípio da hierarquia das normas e fragilidade na aplicação dos atos administrativos. (subitem 2.4.2.2) (SG) (SF)

por violar o disposto no artigo 37, inciso XI da Constituição Federal.

Nessa senda, convém transcrever o que dispõe o Decreto Municipal, que trata de um teto remuneratório isolado para a remuneração referente à Gratificação de Função Federativa- GFF:

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

Com relação ao dispositivo em questão, esclareceu, de proêmio, que ele cumpriu todos os requisitos para sua edição, conforme previstos no Decreto Municipal nº 58.485/2018, tendo os seus aspectos jurídicos sido devidamente analisados no bojo de processo específico, notadamente com relação ao citado artigo 4º, com a apresentação e análise das teses doutrinárias e da jurisprudência sobre o assunto.

Assim, a Administração editou o Decreto com a redação do artigo 4º entendendo que ele não viola a Lei Municipal 17.224/2019, criadora da GFF, pois o dispositivo apenas esclarece a questão do teto remuneratório em virtude de a própria Lei prever a acumulação de funções pelos AFTM, a qual, como se verá adiante, se fundamenta na Constituição Federal.

Sobre os aspectos constitucionais que permeiam o tema, importante analisarmos o artigo 146, parágrafo único, inciso IV da Constituição Federal, que fundamentou a edição da Lei 17.224/2019.

A norma constitucional prevê uma função difusa a ser exercida pelos auditores quando permite que a arrecadação, a fiscalização e a cobrança tributárias poderão ser compartilhadas pelos entes federados.

Nesse sentido, os AFTM cumulativamente às funções próprias de sua carreira podem cumular outra função quando atuam na esfera tributária diversa da Municipal.

Com relação à cumulação de funções com tetos remuneratórios diversos, repisamos aqui o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE

602.043/MT e do RE 612.975/MT (Temas 377 e 384 - com repercussão geral reconhecida).

Nos mencionados recursos, a Corte Suprema fixou a seguinte tese: Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.

O Supremo invocou ainda em referidos julgamentos sua própria decisão anterior quanto à inaplicabilidade do limite previsto no inciso XI do art. 37 da CF para fins de cumulação das remunerações de Ministro do STF e do Tribunal Superior Eleitoral, havendo ainda decisão do Tribunal de Contas da União nesse mesmo sentido (Acórdão 1994/2015 – Plenário; mais recentemente, cita-se o Acórdão 504/2018 – Plenário).

No ponto, importante transcrevermos o excerto do voto do Ministro Relator nos citados julgamentos:

"A regra do teto constitucional expressa duplo objetivo.

De um lado, há nítido intuito ético, de modo a impedir a consolidação de "supersalários", incompatíveis com o princípio republicano, indissociável do regime remuneratório dos cargos públicos, no que veda a apropriação ilimitada e individualizada de recursos escassos.

De outro, é evidente a finalidade protetiva do Erário, visando estancar o derramamento indevido de verbas públicas. O teto constitucional, quando observado e aliado aos limites globais com despesas de pessoal – artigos 18 a 23 da Lei Complementar nº 101/2000 –, assume a relevante função de obstar gastos inconciliáveis com a prudência no emprego dos recursos da coletividade.

A percepção somada de remunerações relativas a cargos acumuláveis, ainda que acima, no cômputo global, do patamar máximo, não interfere nos objetivos que inspiram o texto constitucional.

Quanto à moralidade, as situações alcançadas pelo artigo 37, inciso XI, da Carta Federal são aquelas nas quais o servidor obtém ganhos desproporcionais, observadas as atribuições dos cargos públicos ocupados. Admitida a incidência do limitador em cada uma das matrículas, descabe declarar prejuízo à dimensão ética da norma, porquanto manda a compatibilidade exigida entre trabalho e remuneração"."

Com fulcro nesses argumentos, o Tribunal, ao registrar a impossibilidade de se "cogitar, presente o critério sistemático de interpretação, de trabalho não remunerado ou por valores inferiores aos auferidos por servidores que desempenham, sem acumulação, o mesmo ofício", asseverou que "idêntica orientação há de ser observada no tocante às demais circunstâncias constitucionais de acumulação de cargos, empregos e funções públicas, alusivas a vencimento, subsídio, remuneração oriunda do exercício de cargos em comissão, proventos e pensões, ainda que os vínculos digam respeito a diferentes entes federativos".

Assim, afigura-se válida a existência de tetos remuneratórios independentes na acumulação de cargos, empregos e funções públicas, mesmo que com vínculos de diferentes entes federativos, nos casos previstos no artigo 37, inciso XVI da CF.

Na edição do decreto guerreado, a Administração, com fulcro nas manifestações jurídicas sobre o assunto, entendeu que o caso da GFF se subsome ao entendimento apresentado pelo STF, mesmo não sendo abarcado pelo citado artigo 37, inciso XVI.

Como se sabe, a Constituição Federal estabelece uma vedação de caráter geral para acumulação remunerada de cargos, empregos e funções no setor público, consoante se depreende de seu artigo 37, XVI:

"Art. 37.

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI".

No entanto, a própria Carta Fundamental prevê exceções à referida vedação, permitindo a acumulação em determinados casos. A título de exemplo, citem-se as alíneas do mesmo art. 37, XVI, que veiculam as seguintes hipóteses em que a acumulação é permitida: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; e c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Na situação sob comento, observa-se que a Lei nº 17.224,

de 2019, ao atribuir a função federativa aos membros da carreira de Auditor-Fiscal Tributário Municipal, reconheceu que essa é exercida difusamente pelos mencionados servidores, e de forma cumulativa às respectivas atribuições legais, nos termos da redação conferida ao caput e ao § 3º do artigo 6º-A da Lei nº 14.133, de 24 de janeiro de 2006, senão vejamos:

"Art. 6º-A. Fica reconhecida a atribuição da função federativa aos membros da carreira de Auditor-Fiscal Tributário Municipal – AFTM.

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

Trata-se, portanto, de presunção legal de exercício cumulativo de funções públicas e, por isso mesmo, adotada como pressuposto no entendimento desta Municipalidade.

Nesse aspecto, cumpre elencar as atividades abarcadas no conceito de função federativa, nos exatos termos dos §§ 1º e 2º do supradito artigo 6º-A:

"§ 1º Para fins do caput deste artigo, considera-se função federativa o desenvolvimento das seguintes atividades:

I - participação em comitês gestores ou em órgãos equivalentes e em grupos de trabalho que tenham como escopo a regulamentação e a gestão de tributos de competência não exclusiva do Município;

II - fiscalização do cumprimento das obrigações principais e acessórias de tributos de competência não exclusiva do Município;

III - fiscalização ou arrecadação de tributos federais ou estaduais, nos termos do caput do art. 7º da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

IV - gestão compartilhada do cadastro fiscal de pessoas jurídicas de qualquer porte, atividade econômica ou composição societária;

V - especificação e homologação dos sistemas compartilhados de fiscalização, controle de arrecadação e cadastro, bem como a capacitação e o suporte aos usuários de tais sistemas;

VI - compartilhamento da arrecadação, fiscalização e cobrança de tributos de competência não exclusiva do Município;

VII - julgamento do contencioso administrativo fiscal em âmbito federativo;

VIII - assistência a órgão competente pela cobrança do crédito tributário, em âmbito administrativo, relativamente aos tributos de competência não exclusiva do Município;

IX - planejamento, gerenciamento e execução das operações de monitoramento dos repasses e da movimentação contábil e fiscal relativos a tributos de competência de outros entes federados;

X - outras atividades de caráter federativo não previstas neste parágrafo.

§ 2º A função de que trata o caput deste artigo abrange também as atividades autorizadas no inciso IV do parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal e previstas na Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006".

Da leitura dos dispositivos supratranscritos, argumenta que restou claro que parte das atividades neles relacionadas não dizem respeito a tributos de competência exclusiva do Município, conforme consignado em diversos de seus incisos, envolvendo, em verdade, atribuições pertencentes aos tributos de competência dos demais entes federativos. É certo que, pelo fato de a competência tributária advir da Constituição Federal, a legislação municipal não poderia conferir à respectiva Administração Tributária, sem fundamento constitucional para tanto, atribuições vinculadas a tributos de competência de outros entes, é dizer, não poderia conferir a si capacidade tributária ativa referente a tributo não abarcado em sua competência.

No entanto, no caso em apreço, o que se verifica é que a Lei nº 17.224, de 2019, ao atribuir o exercício de função gratificada aos Auditores-Fiscais, o fez com fulcro no artigo 146, parágrafo único, IV e no artigo 37, XXII , da Magna Carta, bem como na Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 (que "institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte"), e nos artigos 7º e 199 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, razão pela qual considera-se que o diploma municipal se coaduna com a Carta Cidadã.

Nessa esteira, considerando o permissivo constitucional para que carreira de auditoria fiscal de determinado ente exerça atribuições inerentes à fiscalização de tributos a ele (ente) não afetos, o que, por certo, ocorrerá sem prejuízo do exercício das

atribuições pertencentes às próprias competências tributárias, afigura-se possível supor que a própria Carta Fundamental traz em seu bojo, ainda que não explicitamente, a possibilidade de acumulação de funções pelos servidores das Administrações Tributárias dos diversos entes.

Outro aspecto que foi abordado quando da edição do Decreto era sobre a necessidade, ou não, de os servidores serem titulares de dois cargos efetivos (acumuláveis pela Constituição), com vínculos autônomos, para que fosse possível utilizar a tese fixada pelo Supremo nos Temas nº 377 e nº 384 como fundamento do dispositivo regulamentar em apreço.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem se deparado com essa questão, especificamente em processos em que Delegados de Polícia, Tenentes Coronéis e Oficiais Majores que exercem a função de Professor na Academia de Polícia (mas investidos em apenas um cargo e com apenas um vínculo com a Administração estadual) têm pleiteado, com fundamento no entendimento fixado pela Corte Suprema, a aplicação individualizada do teto remuneratório, sendo que parte das Câmaras de Direito Público (a maioria dentre as pesquisadas) tem considerado procedente os pedidos deduzidos pelos sobreditos servidores.

A título de exemplo, cite-se o Mandado de Segurança nº 1020347- 14.2019.8.26.0053, em que a Promotoria de Justiça oficiante entendeu ser o caso de deferimento da ordem, deduzindo o seguinte:

"[...]

No mérito, por outro lado, a ordem merece concessão. O Supremo Tribunal Federal, apreciando dois recursos extraordinários (REs 612.975 e 602.043), sob a sistemática da repercussão geral, da relatoria do ministro Marco Aurélio, fixou o Tema 377, que diz: 'Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos empregos e funções, a incidência do art. 37, inc. XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público'.

No referido Mandado de Segurança, o Juízo de primeira instância entendeu por bem acolher o pedido do impetrante e

conceder a ordem, nos termos em que pleiteada, sendo tal sentença confirmada pela Colenda 4ª Câmara de Direito Público do TJSP.

O acórdão foi assim ementado:

"Mandado de segurança. Teto remuneratório. Impetrante que é Delegado de Polícia e Professor da Academia de Polícia. Cargos constitucionalmente acumuláveis. Fato que justifica a aplicação da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Repercussão Geral, no Recurso Extraordinário nº 602.042/MT (Tema 384) e no Recurso Extraordinário nº 612.975/MT (Tema 377) no sentido de que 'nas situações jurídicas em que a Constituição Federal autoriza a acumulação de cargos, o teto remuneratório é considerado em relação à remuneração de cada um deles, e não ao somatório do que recebido'. Precedentes. Segurança concedida. Recursos desprovidos".

Como se vê, o entendimento na situação citada é de que a investidura em apenas um cargo efetivo não configuraria óbice ao deferimento do pleito, já que o impetrante exercia as atribuições relativas a seu cargo efetivo (Delegado de Polícia) cumulativamente à função de Professor, razão pela qual cabível a aplicação individualizada do teto remuneratório.

Resultados idênticos foram observados nos processos nº 1044964-72.2018.8.26.0053, 1053776-69.2019.8.26.0053, 1034887-67.2019.8.26.0053, 1054540-89.2018.8.26.0053, 1007370-24.2018.8.26.0053 e 1010191- 35.2017.8.26.0053.

Importante, neste diapasão, mencionar a Resolução CNJ nº 13, de 21 de março de 2006, e a Resolução CNMP nº 9, de 5 de junho de 2006 (utilizadas como parâmetros pelo Decreto nº 52.192, de 2011), que, ao disporem sobre a gratificação pelo exercício da função eleitoral prevista nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991 (art. 8º, III, "d" da Resolução CNJ nº 13/2006) e no art. 50, VI, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (art. 7º, V, da Resolução CNMP nº 9/2006), contêm sistemática de aplicação do teto remuneratório semelhante à adotada no caso da GFF pelo Município (sistemática essa já utilizada antes mesmo da decisão do Supremo Tribunal Federal citadas acima).

Citadas Resoluções indicam que a gratificação supracitada,

a qual também consiste em "remuneração paga para servidor integrante de um ente da federação em razão do exercício de funções de outro ente federativo", e que, no caso dos membros do Ministério Público, não decorre de acúmulo de funções expressamente previsto na Constituição Federal (mas que dela retira seu fundamento), não deve ser somada aos demais vencimentos do mês para fins de incidência do teto remuneratório.

Ante o exposto, o Município encampou quando da edição do Decreto Municipal n° 59.270/2020 com a redação do artigo 4º, o entendimento de que a cumulação de cargo e função de que trata a Lei nº 17.224, de 2019, se amolda à cumulação referida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos mencionados Recursos Extraordinários, pois, além das atribuições inerentes à carreira de Auditor-Fiscal Tributário Municipal, a Lei reconhece aos servidores pertencentes à referida carreira, com fulcro em autorização constitucional (artigo 146, parágrafo único, inciso IV da Constituição Federal), a atribuição da função federativa relacionada a competências tributárias dos demais entes federativos, não havendo ainda a necessidade de dois vínculos efetivos.

Nessa senda, a Administração observou os apontamentos jurídicos realizados quando da edição do normativo, acolhendo a tese acima, não agindo, destarte, ao arrepio da lei.

Por fim, com relação à alegação de inobservância ao princípio da hierarquia das normas e fragilidade na aplicação dos atos administrativos o digno Tribunal de Contas entendeu que a Portaria SF n° 08/2021, que alterou o artigo 6° da Portaria SF n° 68/2021, demonstra a alteração de entendimento desta Pasta quanto ao debatido artigo 4° do Decreto Municipal n° 59.270/2020.

Segundo este Órgão de Controle, ao alterar a forma de cálculo do Valor de Referência Tributária (VRT), reconheceu que a GFF deveria ser inserida no teto remuneratório do Município a partir de 2022.

Sobre tal argumentação, importante esclarecer que a

Portaria em questão cuida exclusivamente dos efeitos financeiros do VRT, não alterando o entendimento da Administração Municipal consagrado no citado artigo 4° do Decreto Municipal n° 59.270/2020.

O entendimento quanto ao teto próprio dos valores referentes à GFF continua válido, pois decorrente da Constituição Federal e da própria Lei Municipal n° 17.224/2019, portanto, não havendo quebra do princípio da hierarquia das normas e nem insegurança jurídica, na medida em que a Portaria não altera a lei e o decreto.

Assim manifestou-se a Coordenadoria Jurídica desta Pasta quanto à proposta de alteração da Portaria SF n° 68/2021:

"Consoante referido anteriormente, a propositura em comento tem como fito estabelecer limitação aos efeitos financeiros do VRT, de sorte a que sua utilização para cálculo da remuneração dos Auditores-Fiscais do Município de São Paulo - AFTM observe o limite estabelecido no artigo 14, VI, da Lei Orgânica do Município de São Paulo para os subsídios do Poder Executivo. Sem adentrar às questões de mérito envolvendo a estipulação proposta, o que, de fato, não compete a este órgão de assessoramento jurídico, tem-se por juridicamente sustentável a possibilidade de o Titular desta Secretaria, valendo-se de critérios razoáveis e sempre com o objetivo de resguardar o interesse público e os princípios constitucionais a que deve obediência a Administração Pública (in casu, especialmente o da moralidade, no qual se baseia, no atinente aos aspectos remuneratórios do serviço público, o artigo 37, XI, da Constituição Federal), regulamentar os efeitos financeiros do VRT na remuneração dos servidores. No ponto, consoante estabelecido no § 9º do artigo 18 da Lei nº 8.645, de 21 de novembro de 1977, e com fulcro na competência delegada pelo Decreto nº 59.451, de 18 de maio de 2020, é certo que ao Secretário Municipal da Fazenda foi atribuída a competência de fixar o Valor de Referência Tributária – VRT, competência essa que, para além da definição do valor nominal do VRT, pressupõe a prerrogativa (legal) de promover regulamentação ampla (conformação jurídica) desse componente da remuneração dos AFTM, o que envolve, smj, a deliberação acerca dos respectivos efeitos financeiros, a exemplo da suspensão já realizada pelos parágrafos únicos dos artigos 2º e 4º da Portaria que se pretende alterar.

Ademais, releva notar que, sendo dado a esta Secretaria o poder de apenas manter o valor nominal do VRT anualmente (sem obrigatoriedade de promoção de qualquer acréscimo), eis que a Lei exige tão somente que tal valor não seja reduzido, é de se admitir a possibilidade de a própria

Secretaria fixar o VRT em determinado patamar - a partir de critérios técnicos que concretizem a finalidade legal a ele subjacente -, mas modulando os respectivos efeitos financeiros, a fim de resguardar outros valores constitucionais caros ao interesse público e à Administração Pública."

Ante o exposto, demonstrado está que a Portaria em questão não alterou o entendimento descrito no artigo 4° do Decreto citado, mas apenas trouxe uma limitação financeira para o VRT, evitando que, com fulcro nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, os efeitos financeiros dos vencimentos dos AFTM superassem o teto remuneratório previsto no artigo 14, inciso VI da Lei Orgânica do Município de São Paulo, embora, caso superassem, seria válido frente aos normativos já citados."

No que se refere ao apontamento **5.2.29**[180], a Secretaria Municipal de Gestão informou que "*a Municipalidade tem se empenhado para dirimir a situação ora apontada sem perder de vista o que dispõe o Decreto nº 59.283, de 16 de março de 2020, artigo 9º: "Mediante avaliação da chefia imediata e desde que não haja prejuízos para os serviços da unidade, deverão ser deferidas aos servidores férias acumuladas ou antecipadas as férias programadas, com priorização para os servidores que se enquadrem nas situações do inciso III do artigo 6º da mencionada legislação."*

Durante o momento emergencial pelo qual passa a Sociedade Paulista o Executivo editou a Ordem Interna 1/2020 – PREF.G, que suspendeu, até 31 de dezembro de 2020, todas as delegações de competência para autorizar alteração da escala de férias ou sua interrupção, devendo ser observada a competência prevista no Decreto 50.687, de 25 de junho de 2009, que confere à Chefia de Gabinete da Secretaria Municipal, Subprefeitura ou órgão equiparado, ou, ainda, à autoridade equiparada do órgão a competência para o deferimento da alteração da escala de férias ou sua interrupção, sem prejuízo da observância das demais condições e procedimento preconizados nos artigos 8º e 9º do mencionado decreto.

[180] 5.2.29. Acúmulo indevido de férias por 199 servidores, além de falhas relevantes nos instrumentos de controle e fragilidade na gestão ativa da folha de pagamento pela SEGES. (subitens 2.4.2.3 e 2.4.2.7) (SG)

Também foi editada a Portaria Conjunta nº 1/SG-SME/2020 de 24 de abril de 2020, dispondo sobre o deferimento compulsório de férias acumuladas aos servidores municipais da Administração Direta, estabelecendo que as chefias imediatas deverão deferir férias compulsórias, a partir de 4 de maio de 2020, a todos os servidores com acumulação de dias ou períodos de férias que, somados, sejam superiores a 60 (sessenta) dias, excluídos, para fins de cômputo do acúmulo, os dias de férias relativos ao exercício de 2020, já programados, além de especificar outros procedimentos, do qual destacamos o disposto no artigo 7º: "Competirá às chefias imediatas, às chefias das unidades de recursos humanos e à chefia de gabinete de cada Secretaria Municipal, Subprefeitura ou órgão equiparado, aqui incluídas as Diretorias Regionais de Educação, ou, ainda, à autoridade equiparada do órgão zelar pelo efetivo cumprimento das disposições contidas nesta portaria, sob pena de responsabilidade funcional"."

Destacou, por fim, que as situações com acúmulo de férias foram levantadas pela Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria Municipal de Gestão, por intermédio da Divisão de Eventos funcionais, e enviadas para providências de regularização pelas Unidades.

Tratando-se do apontamento **5.2.30**[181], "*a Secretaria Municipal de Gestão reitera que, conforme reconhecido pelo próprio Tribunal de Contas nas recomendações constantes do Relatório TC 72.003.264.16-00, a política de concessão de reajustes compete ao Chefe do Executivo, além do fato de que a proposição de índices de reajuste, para os proventos e pensões, deverá ser precedida de estudo que demonstre os impactos presente e futuro do reajuste nas despesas do RPPS.*

Deveras, embora a revisão geral anual deva buscar a recomposição dos vencimentos dos servidores em geral, incluindo, portanto, os inativos sem paridade, não se deve olvidar a realidade das finanças dos Entes Federativos frente às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e das próprias "forças

[181] 5.2.30. Falta de reajuste adequado que não permite a recomposição das perdas salariais dos servidores, nem a preservação do poder de compra. (subitem 2.4.2.4) (SG)

orçamentárias".

Assim, não há uma fórmula específica ou definida em lei para a apuração de tal índice, nem mesmo a adoção de índice oficial para tal recomposição.

Somente o próprio Ente Federativo tem a exata dimensão de sua situação financeira e aqui adentramos no que se convencionou chamar na doutrina jurídica de "princípio da reserva do possível".

E relativamente ao reajuste das aposentadorias e pensões desprovidas de paridade, as normas municipais que tratam do tema (artigos 33 e 37 do Decreto nº 46.861/05 e art. 1º da Lei Municipal nº 13.303/02) permanecem válidas e eficazes.

Além do mais, eventual concessão de reajuste geral, incluindo para os inativos e pensionistas sem paridade, não pode descurar dos limites de comprometimento de receitas, de modo que os percentuais concedidos respeitaram as condições financeiras do Município, de maneira responsável.

A Constituição Federal de 1.988, no art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, erigiu em princípio constitucional a vedação de que os entes da Federação despendessem com pessoal mais do que 65% do valor das respectivas receitas correntes, até que fosse editada a Lei Complementar referida no art. 169 da Constituição Federal.

O artigo 169 da Constituição Federal, de acordo com a nova redação que lhe foi dada pelo artigo 21 da mesma Emenda Constitucional nº 19, dispõe que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar, dependendo, a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos destas decorrentes, bem assim de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

De fato, dispõe o art. 169, caput, da Constituição que "a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar", sendo que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração somente poderá ocorrer "se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes" e "se houver autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias" (§ 1º, incisos I e II).

Em outras palavras, a Lei Maior coíbe os aumentos de remuneração sem prévia projeção de seu impacto sobre o orçamento.

Nesse sentido, atualmente vige a Lei Complementar nº 101, de 04/05/00 (conhecida como "Lei de Responsabilidade Fiscal"), estabelecendo o limite de 60% (sessenta por cento), no caso dos Municípios (artigo 1º, inciso III e artigo 19, inciso III, respectivamente).

No artigo 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu-se que "A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência de limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar."

Portanto, não é possível que, singelamente, utilize-se correção monetária para reajuste da remuneração dos servidores, ante a vedação expressa no artigo 21, inciso I, da Lei Complementar nº101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que assim dispõe:

"Art. 21: É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atenda:

I – as exigências dos art. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art 169 da Constituição;"

Ainda em consonância com o preceito constitucional e a legislação Federal, o legislador municipal veio estabelecer, desde

a edição da Lei nº 11.722/95, e, posteriormente, na lei 13.303/02, o limite de 40% (quarenta por cento) da média das receitas correntes, para concessão de reajuste aos servidores municipais, incluindo, conforme artigo 5º, incisos III e VII, da referida lei municipal, os proventos dos inativos e pensões.

Vê-se, pois, que, também sob esse enfoque infraconstitucional a recomposição das perdas salariais de acordo com os índices inflacionários não encontraria respaldo jurídico, sob pena de restar comprometido o controle das contas públicas."

Cumpre consignar, por fim, que no exercício de 2021, objeto do balanço em questão, o Município de São Paulo, como todos os demais entes da Federação, estava impossibilitado de conceder reajuste aos servidores e empregados públicos, por força do disposto no artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). In verbis:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;"

O apontamento **5.2.31**[182] reiterou aquele indicado pela Auditoria no balanço de 2020 (item 5.2.31), onde, na oportunidade, a Pasta demonstrou tratar-se de lançamentos extemporâneos de Folha, apuradas e reportadas à SEGES/DRH/DGF mensalmente e devidamente registradas contabilmente por SF.

Consignou que "*os valores retidos decorrentes de ingressos extemporâneos são devidamente recolhidos, de forma diferida, por ocasião do pagamento e retificação das obrigações acessórias (GFIP).*

[182] 5.2.31. Falhas no recolhimento do INSS descontado dos servidores, bem como da parte patronal. (subitem 2.4.2.5) (SF)

Portanto, tais valores são devidamente recolhidos ao INSS, em periodicidade definida pelo órgão responsável pelo pagamento.

Para minorar esse descompasso, a Secretaria tem, sistematicamente, à vista de suas atribuições legais, orientado as unidades de recursos humanos da Prefeitura no sentido de evitar a investidura de cargos no período de fechamento da Folha de Pagamento, evitando-se, assim, esses pagamentos diferidos."

Por fim ressaltou que o diferimento do recolhimento nos termos do procedimento acima destacado não caracteriza ilícito penal, como cogitado no relatório, pois evidente a inexistência de elementos objetivos e subjetivos fundamentais para a subsunção nos tipos penais mencionados, quais sejam*: a caracterização das condutas descritas no artigo 337-A e, no tocante ao artigo 168-A, o dolo específico de se apropriar do valor da contribuição*.

A Prefeitura reiterou que estudos serão realizados pelas Pastas envolvidas (SF e SGM/Gestão) para evitar ou ao menos minorar os efeitos do lançamento extemporâneo, reforçando, entretanto, inexistir qualquer prejuízo ao erário ou ao INSS, muito menos dolo ou culpa ensejadores de ilícito administrativo, cível ou penal.

Em relação ao apontamento **5.2.32**[183], a Secretaria Municipal de Gestão informou que "*a concessão da gratificação por horas suplementares estava prevista na Lei nº 10.073/86, no artigo 138 da Lei nº 11.511/94, e nos Decretos nºs 22.497/86, 34.781/94, 42.551/02, 51.806/10.*

Trata-se de evento descentralizado, conforme preceitua o artigo 3º do Decreto nº 34.781/94, tendo em vista que a convocação somente poderá ter início após a publicação do despacho de autorização do titular da Pasta, vedado o pagamento retroativo.

Assim, uma vez observados os critérios e as condições previstas na legislação de regência pelas Secretarias Municipais e

[183] 5.2.32. Distribuição regular e constante de horas suplementares a servidores, retirando-se o caráter eventual deste recurso, bem como fragilidades nos controles de pagamento destas parcelas. (subitem 2.4.2.6) (SG) (SMS) (SMADS)

Subprefeituras, o pagamento é devido.

Cumpre destacar, entretanto, que a convocação de servidores municipais para prestação de horas suplementares de trabalho recebeu profunda reformulação, nos termos do Capítulo VIII da Lei nº 17.722/21, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022.

De acordo com a nova regra, os servidores municipais, qualquer que seja a jornada de trabalho a que estiverem submetidos, poderão ser convocados para prestar horas suplementares de trabalho, consistente na execução, sempre mediante prévia convocação, de trabalho além da jornada ordinária a que estiver sujeito o servidor.

As convocações de servidor para prestar horas suplementares não poderão exceder o limite de 2 (duas) horas diárias, 40 (quarenta) horas mensais e 120 (cento e vinte) horas anuais, que poderão ser suplantados nas hipóteses de convocação para atendimento de situações emergenciais, definidas em decreto.

A novidade é que as horas suplementares efetivamente executadas serão preferencialmente compensadas com o deferimento de entrada em atraso, saídas antecipadas ou levadas em conta para dias não trabalhados que a lei ou regulamento exigem compensação, na proporção de uma hora e meia para cada hora suplementar executada.

Somente nos casos em que o deferimento da compensação possa acarretar prejuízo para o serviço, devidamente justificado pela autoridade competente, as horas suplementares deverão ser indenizadas em valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) superior à hora-trabalho, considerando para esse efeito a remuneração normal do servidor.

Vê-se, pois, que a Administração adotou providências para aperfeiçoamento da distribuição e controle das horas suplementares.

A SMS, no âmbito de suas competências, relatou que o apontamento foi respondido pelo nº Oficio nº 03/2022 –

COGEP/SMS - Intimação 503/2022 – TC/002081/2022, conforme segue:

A SMS é responsável pela gestão de todos os serviços e unidades de saúde do Município de São Paulo o que corresponde a aproximadamente 1025 equipamentos abarcando mais de 100.000 profissionais entre servidores estatutários e contratados por organizações sociais parceiras.

A Secretaria, durante o ano de 2021, registrou o ingresso de apenas 07 concursados da área administrativa e 12 Médicos, em contrapartida registrou a vacância de 1051 cargos de profissionais, dos quais 418 pertencentes ao nível operacional, 521 do nível superior e 112 técnicos administrativos – nível médio.

A continuidade da pandemia de COVID 19 - que vem persistindo desde 2020, gera maior incidência de pacientes nas nossas unidades de urgência/emergência como os hospitais, prontos socorros e AMAS costumeiramente já sobrecarregados.

As unidades da rede de atenção básica – como as UBS, CAPS, SAE/DSTS AIDS também tiveram um papel significativo nesse enfrentamento e consequente aumento da demanda de serviços durante o ano, uma vez que necessitaram dar conta do segmento da população que apresentava quadro mais ameno da doença, além das tarefas rotineiras referentes aos acompanhamentos periódicos dos usuários do sistema.

Essas unidades, além de manter os equipamentos abertos diariamente das 7 às 19 h, por muitas vezes, nos exercícios de 2020 e 2021, permaneceram em atividade nos finais de semana, pontos facultativos e feriados para que fosse possível dar continuidade à imunização do maior número de pessoas no menor tempo possível, procurando dessa forma minimizar a propagação do vírus e conter as novas variantes ocasionadas pela rápida contaminação tão característica dessa doença.

Cabe salientar que, mesmo havendo serviços e equipamentos sob contrato de gestão das Organizações Sociais, o controle, a supervisão, o acompanhamento, as demandas provenientes dos órgãos de fiscalização, dos usuários, enfim todas

as atividades referentes tanto aos serviços como aos servidores são de responsabilidade da SMS.

Assim, muitas das atividades que devem ser encaminhadas rotineiramente pelas áreas administrativas, gestão de pessoas, financeiras e técnicas são passiveis de serem previstas, e contam com um cronograma mensal previamente estabelecido e, desta forma, as horas suplementares comumente são distribuídas de maneira regular e constante, respeitada a legislação vigente.

Em virtude da dimensão dos serviços e do número de servidores da Pasta, fez-se necessário estabelecer o fluxo de convocações quadrimestrais, onde é autorizado o número de horas suplementares para cada servidor sendo debitados os valores correspondentes às horas que não serão trabalhadas devido aos eventos programados como férias.

Ocasionalmente, caso não tenha sido possível o servidor atender a convocação em virtude de licença médica, falta ou outra situação posteriormente identificada, as horas são estornadas nos meses subsequentes, não ocasionando, desta forma, ônus aos cofres municipais. Ressaltamos que somente são convocados os servidores que atendem às condições previstas legalmente.

Os departamentos informam a necessidade de horas por meio de planilhas de convocação, devidamente preenchidas, com a justificativa individual e assinadas pelas chefias mediata e imediata.

As convocações são publicadas em Diário Oficial da Cidade - DOC, sendo que a apuração do efetivo exercício e execução das horas suplementares é realizada mediante a análise da folha de frequência individual - FFI ao final do mês corrente. Como mencionado, as ocorrências de férias agendadas, via de regra, não geram pagamento antecipado. Em caso de faltas ou outros absenteísmos, não previstos antecipadamente, são estornadas no mês subsequente.

Cumpre esclarecer que as áreas de gestão de pessoas das unidades são orientadas quanto ao adequado preenchimento das folhas de frequência individuais – FFI, sendo que os instrumentais referentes aos servidores do Gabinete desta Pasta já trazem

especificadas informações referentes às jornadas de trabalho semanais, o horário de cada servidor e o número de horas suplementares destinadas no mês, para aqueles que foram convocados.

Visando minimizar possíveis divergências ainda existentes, como a questão de não constar em algumas folhas de frequência a carga horária total, o horário e o número de horas suplementares esta COGEP fará recomendações às áreas de gestão de pessoas quanto à necessidade do adequado preenchimento e controle das folhas de frequência.

Cabe enfatizar que a partir de janeiro/22, de acordo com a Lei Municipal nº 17.722/2021, as convocações para horas suplementares passaram a ter normativa diferente.

A SMADS, por seu turno, apontou de início que, conforme reconhecido pelo próprio Tribunal de Contas no item 3.7.8.2 do doc. 063138243, com relação à SMADS, a alegação de que "as horas suplementares são pagas antes de sua efetiva realização, pelo total de horas da convocação" não é verdadeira. O TCM/SP em auditoria "in loco", constatou que, na amostra selecionada, foi possível verificar que o pagamento das horas suplementares ocorre após o efetivo ateste do cumprimento das horas realizadas e não antecipadamente, como ocorre na SMS. Os contracheques do mês, portanto, mostram o pagamento da rubrica 119 de competência do mês anterior. Assim, não se faz necessário o estorno do pagamento das horas não cumpridas e ajustes posteriores nos holerites.

Não há, pois, irregularidade neste aspecto em SMADS.

Quanto aos demais aspectos, SMADS/COGET- a Pasta conta com um déficit alto de servidores em relação ao quadro de pessoal para atender a demanda socioassistencial do município. Suas unidades estão situadas nas áreas mais afastadas e vulneráveis de São Paulo e o atendimento ao cidadão deve ser garantido a qualquer hora do dia.

A Lei Federal 12.317/10 estabeleceu a jornada de trabalho de 30 horas semanais para a carreira de Analista de Assistência e Desenvolvimento Social, ou seja, uma técnica Analista de

Assistência e Desenvolvimento Social - AS cumpre 06 horas/dia o que nos obriga a manter dois turnos de trabalho para garantir minimamente o horário de funcionamento dos CRAS, CREAS e Centro Pop que é das 08:00 às 18:00 de segunda a sexta-feira.

Com isso, cria-se uma lacuna no expediente que precisa ser suprida por outro profissional do quadro regular da Unidade ou por alguém que se comprometa a trabalhar horas a mais com abatimento de horas compensadas ou remuneradas com o pagamento das Horas Suplementares de Trabalho.

É usual na PMSP a concessão de Suspensões de Expediente e Recessos com compensação de horas de trabalho através de seus Decretos. Na SMADS esses controles são feitos pelas respectivas Unidades com os devidos apontamentos na Folha de Frequência Individual do Servidor – FFI.

O contexto da pandemia COVID-19 agravou o cenário econômico e desencadeou uma situação de extrema pobreza, e a SMADS, por sua competência, se fez presente e com caráter "essencial" durante a emergência, com o agravante de ter seu quadro de profissionais reduzido em detrimento do Regime de Teletrabalho instituído aos servidores nos termos do artigo 6º do Decreto 59.283/2020, que declarou emergência em São Paulo. Fez-se necessário colocar em sobreaviso todos os servidores, que permaneceram de forma presencial, para a Pasta cumprir seu papel social intensificado pela crise econômica, que desencadeou inúmeras implantações e implementações de Programas de Transferência de Renda das diferentes esferas de governo, além do aumento no número de serviços conveniados criados e difundidos na conjuntura de extrema pobreza que se estabeleceu.

Diante da realidade imposta, o Gabinete da Pasta identificou a necessidade de garantir o funcionamento nas Unidades dos CRAS, CREAS e Centro POP deliberando aos Supervisores e Coordenadores, previamente, a convocação para realização de um número mínimo de horas suplementares, com o registro em Folha de Frequência para posterior pagamento.

O aumento de receita apontado pelo relatório se dá em razão do valor pago por hora suplementar a cada trabalhador da

Carreira de Nível Superior, por conta do salário em Subsídio. Como exemplo, a hora trabalhada por uma Analista de Assistência e Desenvolvimento Social - AS, custa para SMADS de R$45,82 a R$120,33 - da referência salarial Q1 a Q17, o que justifica os valores significativos gastos com a folha de pagamento e nos coloca como a Secretaria com 2º maior gasto com horas suplementares de janeiro a agosto/2021, demonstrados no Quadro 10 da auditoria.

O Decreto nº 51.806/10 alterou para 10.039 (dez mil e trinta e nove) o limite de Horas Suplementares da SMADS. Os parâmetros estabelecidos para autorização das Horas Suplementares funcionam como ferramenta de controle do uso das HS dentro do limite legal. O Quadro 10 apontado na Auditoria demonstra a utilização de 71.023 horas de janeiro a agosto/21, que resulta numa média 8878 HS/mês, abaixo do limite legal.

Deliberar antecipadamente o quantitativo de horas suplementares a cada servidor permite às chefias uma melhor gerência do seu grupo, possibilitando a divisão do trabalho sem sobrecarga exacerbada do profissional.

Além da demanda socioassistencial, existem as rotinas administrativas e táticas que justificam a convocação dos demais trabalhadores para a realização de horas suplementares de trabalho.

Além disso, SMADS/COGET informa que já procedeu à correção da folha de pagamento de dois servidores identificados pelo TCM, de modo que nenhum prejuízo houve ao erário.

E prossegue, informando que já é de conhecimento da SGM a necessidade de reposição de pessoal em SMADS. Não é por outra razão que está tramitando o SEI 6013.2022/0000852-4 para suprir, em parte, o déficit de servidores de SMADS, o que irá reduzir a necessidade de horas suplementares.

Por fim, informa SMADS/COGET que a Pasta trabalha com total transparência ao definir critérios e justificar a necessidade das horas suplementares realizadas pelos seus servidores que são autorizadas mediante a demanda e dinâmica de cada território, respeitando suas especificidades.

Exerce controles e trabalha arduamente para garantir que os valores gastos na folha de pagamento são devidos aos seus servidores e se coloca inteiramente à disposição para prestar esclarecimentos necessários.

Tanto os apontamentos referentes às horas suplementares estão sendo superados por SMADS que o próprio TCM admitiu, na auditoria programada acima referida, item 3.7.8 (063138243), que o Município de São Paulo "tem adotado medidas para remodelagem das horas suplementares", de modo que não procedem os apontamentos anteriores do TCM.

Conforme constou do portal de notícias da PMSP, matéria veiculada em 23.09.2021, a Prefeitura enviou projetos de lei à Câmara Municipal de São Paulo com propostas de modernização da gestão, valorização do servidor e reestruturação do sistema previdenciário. Segundo a notícia, além de diversos itens relativos à pessoal, estão inseridos nos projetos a remodelagem das horas suplementares, que "(...) atualmente são concedidas sem ponderação, fato que já foi apontado em relatórios periódicos de Auditoria do Tribunal de Contas do Município."

O Portal informa que a partir do projeto, a autorização e o pagamento das horas suplementares vão observar critérios objetivos, conforme situações estabelecidas e haverá limite de horas percebidas por um único servidor, que serão geridas pela chefia imediata da respectiva unidade. As horas excedentes prestadas pelos servidores municipais, quando trabalharem além da jornada normal a que estiverem submetidos, serão caracterizadas em regimes de compensação, de convocação extraordinária ou de convocação excepcional, segundo o portal.

Em pesquisas realizadas no site da Câmara Municipal de São Paulo, foi possível verificar que se trata do Projeto de Lei (PL) nº 01-00652/2021 do Executivo. Referido PL foi aprovado na forma de substitutivo do legislativo, tornando-se a LM nº 17.722 de 07.12.21.

O capítulo VIII da referida lei trata das horas suplementares, nos seguintes termos:

Art. 25. Os servidores municipais, qualquer que seja a jornada de

trabalho a que estiverem submetidos, poderão ser convocados para prestar horas suplementares de trabalho.

Parágrafo único. Considera-se hora suplementar, para os fins deste Capítulo, a execução, sempre mediante prévia convocação, de trabalho além da jornada ordinária a que estiver sujeito o servidor.

Art. 26. O número total de horas suplementares de trabalho a serem prestadas por todos os servidores municipais não poderá exceder 160.000 (cento e sessenta mil) horas mensais.

§ 1º As convocações de servidor para prestar horas suplementares não poderão exceder o limite de 2 (duas) horas diárias, 40 (quarenta) horas mensais e 120 (cento e vinte) horas anuais.

§ 2º Os limites previstos no caput e § 1º deste artigo poderão ser suplantados nas hipóteses de convocação para atendimento de situações emergenciais, definidas em decreto.

Art. 27. As horas suplementares efetivamente executadas serão preferencialmente compensadas com o deferimento de entrada em atraso, saídas antecipadas ou levadas em conta para dias não trabalhados que a lei ou regulamento exigem compensação, na proporção de uma hora e meia para cada hora suplementar executada.

Art. 28. Nos casos em que o deferimento da compensação possa acarretar prejuízo para o serviço, devidamente justificado pela autoridade competente, as horas suplementares deverão ser indenizadas em valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) superior à hora-trabalho, considerando para esse efeito a remuneração normal do servidor.

Parágrafo único. Salvo nas hipóteses de atendimento de situações emergenciais, as convocações para prestar horas suplementares serão sempre por prazo determinado, pelo período absolutamente necessário para suprir a demanda extraordinária ou excepcional de trabalho.

Art. 29. O pagamento das horas suplementares:

I - é compatível com o regime de subsídio;

II - é incompatível com a Gratificação de Gabinete, sem prejuízo de outras vantagens ou hipóteses de incompatibilidade definidas em decreto;

III - não se incorporará ou se tornará permanente aos vencimentos, subsídios, salários, proventos ou pensões dos servidores, nem servirá de base para cálculo de qualquer indenização ou vantagem pecuniária, inclusive adicional por tempo de serviço e sexta-parte;

IV - não constituirá base de cálculo para a contribuição previdenciária prevista na Lei nº 13.973, de 12 de maio de 2005.

Art. 30. As demais condições e requisitos para convocação, critérios

para compensação, definição das situações emergenciais, extraordinárias e excepcionais, limite de horas mensais por órgão e ente, e demais disposições deste Capítulo serão regulamentadas por Decreto.

Verifica-se, portanto, que a PMSP tem tomado medidas na remodelagem das horas suplementares, porém tais disposições poderão ser analisadas somente a partir de 01.01.22, com a entrada em vigor da referida lei.

À vista de todo o exposto, considerando que os apontamentos feitos pelo TCM relativos às horas suplementares foram justificados e superados, sugerimos o encaminhamento das informações à SGM/AJ/Ofícios, para prosseguimento, devendo este acompanhar o SEI 6011.2022/0001294-6. "

No que se refere ao apontamento **5.2.33**[184], indicando que "*273 servidores usufruíram mais de 6 faltas após a vigência da Lei nº 17.722/21, a Secretaria Municipal de Gestão informa que a Coordenadoria de Gestão de Pessoas já comunicou às unidades em desconformidade, que já estão adotando as providências para regularização desses casos, em atenção à legislação e regência*."

No apontamento **5.2.34**[185], "*o Relatório apontou a diminuição inexpressiva (0,62%) na ocupação de cargos em comissão em 2021, supostamente ocasionada pela falta de implementação de medidas de racionalização administrativa exigidas pelo DM nº 60.038/20.*

A Secretaria Municipal de Gestão considera que nos deparamos com o conflito de conceito aplicado na argumentação quanto à falta de implementação de medidas de racionalização administrativa, assim exigidas pelo diploma legal acima citado.

Primeiramente, convém afastar o entendimento de que a racionalização administrativa se limita única e exclusivamente à ocupação de cargos de provimento em comissão, indo além e de forma mais abrangente.

A racionalização administrativa passa pelo diagnóstico das causas e implementação de soluções dos problemas

[184] 5.2.33. Utilização indevida de abonos de faltas. (subitem 2.4.2.8) (SG)
[185] 5.2.34. Diminuição de 0,62% na ocupação de cargos em comissão na PMSP no ano de 2021, evidenciando a falta de implementação das medidas de racionalização administrativa. (subitem 2.4.3) (SG)

administrativos, abrangendo o planejamento de ações, aperfeiçoamento dos processos e métodos e a estrutura organizacional, adequando os meios aos fins.

Conhecer e compreender o trabalho e a forma de administrá-lo, sem manter o olhar fixo na ocupação de cargos, possibilitaria identificar as medidas adotadas de adequação e racionalização implementadas pela Administração."

Em relação ao item **5.2.35**[186]**,** "*a Secretaria Municipal de Gestão demonstra que os apontamentos constantes do subitem 2.4.3.1 decorrem de possível equívoco no valor do gasto com comissionados em 2020 utilizado pela fiscalização no cotejo com os gastos relativos a 2021.*

De fato, como bem apontado pela fiscalização, o valor da folha bruta de comissionados no ano de 2021 totalizou R$ 256.131.506,93.

Entretanto, o valor de folha bruta para comissionados no ano de 2020 foi de R$ 262.193.851,52, ou seja, mais de 6 milhões do gasto constatado para 2021, demonstrando, assim, que não houve aumento de despesa com nomeações em cargos em comissão no exercício de 2021.

Aliás, o apontamento da própria fiscalização no subitem "5.2.34. Diminuição de 0,62% na ocupação de cargos em comissão na PMSP no ano de 2021" demonstra claramente que não houve aumento na ocupação dos cargos em comissão e, por consequência, dos gastos decorrentes.

Portanto, não merece prosperar o apontamento efetuado, por evidente equívoco na premissa utilizada."

Relativamente ao apontamento **5.2.36**[187]**,** "*a Secretaria Municipal de Gestão relatou que a auditoria do Tribunal de Contas do Município enviou questionários para um conjunto de 35 servidores, sorteados aleatoriamente, e obteve reposta de 33, correspondendo a 94,28% do total, cuja finalidade foi verificar a*

---

[186] 5.2.35. Houve aumento nominal de 15,49% das despesas com folha de pagamento de cargos comissionados no exercício de 2021. (subitem 2.4.3.1) (SG)

[187] 5.2.36 Constatação de cargos em comissão ilegítimos, que burlam a regra constitucional da exigência de concurso público para investidura em cargo público. (subitem 2.4.3.2) (SG)

adequação de cargos em comissão existentes na estrutura da PMSP (Secretarias e Subprefeituras) aos parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema nº 1.010 e às regras constitucionais.

Segundo apontado, 96,96% (32 servidores) do total de 33 servidores que responderam à entrevista realizada pela equipe de auditoria ocupam cargos em comissão ilegítimos, que infringem a regra constitucional da exigência de concurso público para investidura em cargo público, infringência ao art. 37, incisos II e V da Constituição Federal e itens "a" e "b" do Tema nº 1.010, STF.

Entretanto, importante trazer à colação o Tema com Repercussão Geral do STF nº 1.010, paradigma à inteligência dos requisitos constitucionais balizados pelos incisos II e V, do art. 37 da CF/88:

"Tese Firmada

a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

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

"Constituição Federal

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

.....

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; "

Na metodologia aplicada pela equipe de fiscalização, foram realizadas entrevistas, mediante encaminhamento de questionário, a 35 servidores ocupantes de cargos em comissão, todos contratados no decorrer do ano de 2021.

As respostas recebidas foram analisadas com base em 4 filtros definidos pela equipe auditora:

Filtro 1 - As atividades exercidas competem à função de chefia, direção ou assessoramento?

Filtro 2 - As atividades exercidas têm natureza burocrática, técnica ou operacional?

Filtro 3 - Exercício da chefia, direção ou assessoramento exige habilidades, aptidões e competências especiais?

Filtro 4 – Há evidência de especial relação de confiança?

Deduz-se que, com base nas respostas recebidas qualificou-se a situação de Legítimo/Ilegítimo.

Diante dos parcos argumentos da metodologia aplicada para a análise das respostas, enquadramento dos filtros estabelecidos, bem como a ausência dos referidos questionários aplicados e de identificação dos servidores entrevistados, restam limitadas alternativas para análise e contraponto ao veredito imposto pela equipe de auditores.

No que se refere à categorização dos 4 filtros, parece que equivocadamente se atribuem exigências não balizadas pelo Tema com Repercussão Geral do STF nº 1.010, como habilidades, aptidões e competências especiais para o exercício de cargos em comissão.

Permite-se sinalizar, ainda, outro equívoco quanto às premissas utilizadas para a conclusão, uma vez que se utiliza a atividade realizada para justificar a conclusão e não a lei de

criação de cada cargo ocupado pelos servidores.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que os cargos em comissão somente se justificam quando presentes os pressupostos constitucionais autorizadores de sua criação, como são os cargos desta Municipalidade, posto estarem em acordo com a lei de criação com respaldo no art. 37 da CF/88 bem como alinhados à Repercussão Geral (Tema nº 1.010), tema já debatido pela auditoria do exercício anterior, cujas propostas de infringências sugeridas não foram acolhidas pelos Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo na apreciação das Contas do Executivo Municipal relativas ao exercício de 2020.

Por derradeiro, informou que se encontra em curso a implementação do novo regime de cargos de provimento em comissão instituído pela Lei nº 17.708, de 03/11/2021, que dispõe sobre a reorganização dos cargos de provimento em comissão, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento no âmbito da Administração Pública Municipal Direta. No anexo II, dessa lei, estão descritas as competências dos cargos do Quadro de Cargos em Comissão dos órgãos da Administração Pública Municipal Direta – QC. Além disso, observe-se que, nos termos do artigo 13 da lei em comento serão extintos os cargos de provimento em comissão de referência DAI e DAS, estando, portanto, superada a questão da (in) constitucionalidade com a extinção desses cargos.

Por todos esses argumentos, deve ser afastada a infringência apontada no subitem ***5.2.36*** *e, via de consequência, as seguintes propostas de determinação:*

*"**5.2.16**. Extinguir imediatamente os cargos em comissão vagos que não cumprem os parâmetros constitucionais de legitimidade, burlando a regra constitucional do concurso público. (subitem 2.4.3.2)"*

*"**5.2.17.** Apresentar plano de ação, com fixação de prazos e metas, para a substituição gradativa dos servidores ocupantes de cargos comissionados ilegítimos. (subitens 2.4.3.2 e 2.4.3.3)"*

*"**5.2.19.** Apresentar proposta de revisão e a reforma de*

todo o ordenamento municipal que trate da criação de cargos em comissão na estrutura da PMSP, cuja iniciativa cabe ao Poder Executivo Municipal, para que a legislação cumpra, estritamente, os parâmetros constitucionais de legitimidade e seja dotada do necessário detalhamento, com descrição clara e objetiva das atribuições dos cargos de direção, chefia e assessoramento, sua alocação na estrutura organizacional do Município, além de necessidade de estabelecer quantitativos máximos ou índices de proporcionalidade adequados à criação e ocupação desses cargos. (subitem 2.4.3.4 e 2.4.3.5) (SG)"."

Em relação aos apontamentos **5.2.37 e 5.2.38**[188], "*a Secretaria Municipal de Gestão, sem prejuízo das ponderações contidas nos esclarecimentos constantes do subitem 5.2.36., destaca que o desempenho de algumas atividades de natureza burocrática não compromete o caráter de direção, chefia ou assessoramento dos cargos de provimento em comissão criados pelas respectivas leis. Nessa trilha não há que se afirmar o desvio de finalidade do cargo comissionado.*

Em que pese a regularidade dos cargos de provimento em comissão desta Municipalidade, é importante frisar que não há exatidão e clareza na jurisprudência e doutrina jurídica na definição das atividades características às funções correspondentes de chefia e assessoria.

Destaca ainda que, independentemente da clareza que se tenha das atividades exclusivas para os cargos de provimento em comissão, é inerente ao funcionamento das organizações públicas a execução de atividades rotineiras pelos diversos ocupantes de cargos públicos, sendo parte das ações que visam alcançar eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.

O que distingue a execução dessas atividades por ocupantes

---

[188] 5.2.37. Constatação de cargos providos em comissão que desempenham atividades técnicas, contínuas, administrativas e rotineiras, inseridas no planejamento, controle, prestação de serviço público e exercício de poder de polícia, competências típicas de carreiras efetivas, atestando a ocorrência de desvio de finalidade na nomeação desses servidores. (subitem 2.4.3.3) (SG)
5.2.38. A constante alteração do quadro de pessoal verificada na PMSP mediante investidura de servidores com vínculo instável e sazonal em cargos em comissão que exercem atribuições típicas de servidores efetivos, acarreta a perda de conhecimento técnico essencial ao cumprimento de atividades, em afronta aos princípios da eficiência da Administração Pública e da continuidade do serviço público. (subitem 2.4.3.3) (SG)

de cargos em comissão é a necessidade que se impõe de vínculo de confiança com o superior hierárquico do servidor. Desse modo, compreendemos que tais atividades podem ser desempenhadas subsidiariamente sem comprometer o caráter de chefia, direção ou assessoramento do cargo em comissão.

O voto do ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal – STF, no acórdão relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.174 – Sergipe, proferido em 23 de agosto de 2019, é cristalino quanto à impossibilidade de se exercer funções de assessoria sem algum tipo de trabalho de natureza burocrática:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.174 SERGIPE

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) :PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) :GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE

INTDO.(A/S) :ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA. LEI ESTADUAL QUE CRIA CARGOS EM COMISSÃO DE OFICIAL DE JUSTIÇA, OFICIAL DE SECRETARIA E AUXILIAR DE JUIZ.

[...]

V O T O

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

[...]

5. Em relação ao cargo de Auxiliar de Juiz, contudo, não vislumbro nenhuma inconstitucionalidade na sua criação. Conforme informado pelo Estado de Sergipe (fls. 304 e ss.), trata-se de típica função de assessoramento, com a finalidade de auxiliar o exercício da atividade jurisdicional, por meio da elaboração de minutas de decisões e pesquisa de doutrina e de jurisprudência.

6. Diferentemente do que alegado pela Procuradoria-Geral da República, a circunstância de ser eventualmente ocupado por estudante de direito ou de exercer funções burocráticas não desnatura a característica de assessoramento da atividade. Isso porque, em primeiro lugar, penso que o art. 37, V, da Constituição não restringe as atividades de assessoramento aos cargos de nível superior e ou às funções estritamente técnico-científicas. O dispositivo exige apenas que o cargo em comissão tenha natureza de diretoria, chefia ou assessoramento, que pode exigir níveis educacionais

diferenciados a depender do cargo, cabendo à lei de criação especificá-los caso a caso.

7. Em segundo lugar, é possível que cargos de assessoria tenham funções burocráticas associadas às atividades principais, sem qualquer prejuízo à sua natureza de assessoramento. Basta imaginar que todo trabalho, por mais complexo que seja, possui algum elemento burocrático. A título exemplificativo, a atividade jurisdicional engloba não só a elaboração de decisões, mas também a administração do gabinete, o gerenciamento de servidores, o arquivamento de processos e o conhecimento e utilização dos sistemas de informática do Tribunal. Em alguma medida, todas essas atribuições são burocráticas e, de modo algum, desnaturam as funções típicas de um juiz. O mesmo ocorre com atividades de assessoria que demandam, em algum nível, funções burocráticas.

8. Ademais, conforme já destacado acima, a jurisprudência desta Corte determina que os cargos em comissão sejam criados nas hipóteses em que se exija vínculo de confiança entre seus ocupantes e aqueles que os nomeiam. Como o cargo de Auxiliar de Juiz exige relação de confiança entre o ocupante do cargo e o juiz que o nomeia, encontra-se, portanto, em consonância com o art. 37, V, da Constituição."

Como bem destaca o ministro Barroso em seu Voto, as atividades rotineiras e administrativas como, por exemplo, elaborar planilhas, ofícios, controlar e tramitar processos, operar sistemas, planejar atividades e organizar documentos são inerentes ao funcionamento regular das organizações públicas. Ressalta-se que tais atividades, uma vez desempenhadas por ocupantes de cargos em comissão, exigem vínculo de confiança com o seu superior hierárquico. Assim, podem ser executadas por ocupantes de cargos em comissão, como também salientou o ministro Barroso.

Assim, é correto afirmar que os cargos de provimento em comissão estão perfeitamente alinhados aos preceitos do art. 37, inciso V, da CF/88 e da tese fixada pelo STF para o Tema 1.010 da sistemática da repercussão geral: "a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais" (grifos nossos).

*No que tange ao apontamento **5.2.39**[189] Secretaria Municipal de Gestão relata que atribuições dos cargos de provimento em comissão da Prefeitura do Município de São Paulo estão definidas no Anexo II da Lei nº 16.974, de 23 de agosto de 2018, conforme alteração promovida pela Lei Municipal nº 17.068, de 19 de fevereiro de 2019.*

As referidas atribuições vinculam-se ao símbolo/referência dos cargos e preveem o exercício de atividades de direção/chefia ou assessoria, a depender da denominação e da lotação do cargo em questão.

"Art. 37. Os cargos de provimento em comissão constantes do Anexo II desta lei, no qual se discriminam os símbolos/referências e quantidades, ficam com as suas competências estabelecidas na conformidade da coluna "Competências", mantidas as denominações e os requisitos para provimento nos termos da legislação vigente.

Parágrafo único. O Executivo poderá por meio de decreto detalhar as competências dos cargos de provimento em comissão de que trata o 'caput' deste artigo, bem como renomeá-los, desde que contemplada pelo menos uma das respectivas competências previstas no Anexo II desta lei."

Não há, na descrição das competências dos cargos de provimento em comissão constantes dos dispositivos legais anteriormente mencionados, confusão entre atribuições específicas de cargos efetivos e as que se destinam a direção, chefia ou assessoramento.

A legislação municipal referente à finalidade dos cargos de provimento em comissão dos órgãos da Administração Pública Municipal, portanto, está de pleno acordo com o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

As diversas leis que trataram da reorganização das estruturas municipais trazem em seu conteúdo temas como criação, alteração de denominação e extinção de órgãos, e muitas vezes também dispõem sobre a criação e alteração de cargos de provimento em comissão e de funções de confiança.

A legislação buscou se aperfeiçoar de maneira a demonstrar

[189] 5.2.39. São inconstitucionais e ilegais as nomeações e o exercício de todos os cargos comissionados averiguados na amostra, uma vez que o Anexo I da LM nº 17.068/19 não descreve suas atribuições de forma clara e objetiva e que não existem decretos municipais que as definam. (subitem 2.4.3.4) (SG)

as providências adotadas para refinamento do controle dos cargos em comissão, por ser medida que vai ao encontro do princípio da eficiência e transparência dos atos administrativos.

Tanto que passou a ser incorporada aos decretos de reorganização a identificação das vagas dos cargos de provimento em comissão demonstrando de forma inequívoca a lotação de cada cargo.

Pertinente alertar para o fato de que a existência legítima das vagas de cargos em comissão, porquanto decorrentes de lei em pleno vigor, não autoriza sua ocupação de forma indiscriminada, com inobservância das características que justificam sua própria existência, além de vincular o cargo a uma unidade administrativa, permitindo que as atividades sejam decorrentes da posição do cargo na estrutura a que pertence.

No uso de sua capacidade normativa e de autoadministração, a Prefeitura de São Paulo instituiu normas próprias que trataram da criação de cargos de provimento em comissão destinados, exclusivamente, ao exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento na proporção adequada a sua estrutura organizacional, sem perder de vista a obrigação de atender aos princípios impostos pela CF/88.

As competências conferidas a estes cargos pela Lei nº 16.974/2018 e alterações introduzidas pela Lei 17.068/2019, denotam que tais atividades afastam as de natureza predominantemente burocrática, técnica, operacional e profissional, atividades estas desempenhadas por servidores investidos em cargos de provimento efetivo após prévia aprovação em concurso público.

Nesse sentido, tais competências atribuídas aos ocupantes dos cargos de provimento em comissão denotam a relação de confiança necessária e em que impera o comprometimento aos planos e metas político-governamentais estabelecidos, quer seja por meio da coordenação, supervisão ou chefia de equipes ou enquanto assessoramento, onde o foco principal é o fiel cumprimento das diretrizes estabelecidas pela Superior Administração.

Nesta trilha, por se tratar de cargos de livre nomeação e exoneração, entendemos ser imprescindível a existência do vínculo de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado para o desempenho da atividade de direção, chefia ou assessoramento e comungamos com o item "b" da tese fixada pelo STF para o Tema 1.010 da sistemática da repercussão geral: "b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado" (grifos nosso).

Em todos os casos analisados pelos auditores as nomeações dos servidores só foram oficializadas no Diário Oficial da Cidade após a indicação, por meio de ofício, das respectivas autoridades competentes, configurando assim o necessário vínculo de confiança com o nomeado, futuro servidor.

Cumpre consignar, por fim, que esses apontamentos já foram lançados no Relatório Anual de Fiscalização de 2020 e encampados pelo Pleno do E. Tribunal de Contas, conforme se pode depreender do excerto extraído do voto condutor do julgamento das Contas do Executivo Municipal relativas ao exercício de 2020:

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

A SMS, no âmbito de suas competências, informou que a Lei Municipal nº 17.433/2020 dispôs, entre outros atos, sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta, incluindo a criação e extinção de entidades e a criação, transferência, alteração e extinção de cargos de provimento efetivo e em comissão.

A citada Lei, em seu artigo 45, extinguiu a Autarquia Hospitalar Municipal – AHM e o Decreto Municipal nº 59.685/20, reorganizou a SMS e regulamentou a transferência gradual da estrutura, bens patrimoniais, pessoal, cargos, serviços, contratos,

acervo e recursos orçamentários e unidades que passaram a ser gerenciados por esta Pasta.

Destacou que, com a incorporação da estrutura organizacional da AHM por esta Secretaria, alguns setores e áreas, em especial a administrativa, foram reorganizados e otimizados e puderam ser reduzidos, propiciando uma diminuição do número de cargos em comissão.

Para exemplificar o acima exposto, a SMS, no início de 2017, dispunha de 1.782 cargos dessa natureza e mesmo com a absorção de todos os equipamentos, pessoal e serviços da AHM, pode reduzir esse montante para 1.658 resultando no decréscimo de 124 DAS/DAI.

Aliado ao descrito acima, acrescentamos ainda a edição da Lei Municipal nº 17.708/21 e do Decreto Municipal nº 61.242/22, que dispõe sobre a reorganização dos cargos de provimento em comissão, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento no âmbito da Administração Pública Municipal Direta.

O anexo II do referido diploma legal dispõe sobre as competências dos cargos em comissão.

De acordo com o artigo 15 da Lei acima mencionada, os órgãos da Administração Pública Municipal Direta deverão apresentar à Secretaria de Governo Municipal – SGM, proposta de reforma administrativa a fim de adequarem suas estruturas organizacionais e distribuição dos cargos de provimento em comissão ao Quadro de Cargos dos Órgãos da Administração Pública Municipal Direta – QC, criado pela legislação.

A proposta de SMS já se encontra no Gabinete do Prefeito para apreciação e posterior edição de decreto normativo."

Para o apontamento **5.2.40**[190], a Secretaria Municipal de Gestão esclareceu que "*essa questão foi alvo de apreciação recente pelo E. Tribunal de Contas deste Município, por ocasião*

[190] 5.2.40. Há irregularidade na criação e ocupação dos cargos em comissão sem fixação de quantitativos máximos ou regras de proporcionalidade pela legislação municipal, permitindo a existência de unidades na PMSP em que o número de servidores comissionados ultrapasse o número de servidores efetivos, em afronta aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade. (subitem 2.4.3.5) (SG)

da apreciação das Contas do Executivo Municipal relativas ao exercício de 2020. Em sua decisão, acolhida por maioria, foi rejeitada a proposta de infringência em relação à questão da proporcionalidade dos cargos de provimento em comissão e cargos efetivos, apresentada na seguinte conformidade nos achados da Auditoria:

"Gestão de Pessoal

5.2.42 – (Há secretarias municipais que contam com um percentual de ocupantes de cargos em comissão acima de 50% do seu quadro de pessoal, o que não se mostra razoável em função do comprometimento do princípio da continuidade do serviço público e da excepcionalidade de tais cargos, que devem se voltar apenas para o exercício de chefia, direção e assessoramento)".

A conclusão constante sob fls. 285 do referido RELATÓRIO (Processo e-TCM 5538/2021), a partir da apreciação dos esclarecimentos apresentados pela Procuradoria da Fazenda Municipal, dispôs que:

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

Portanto, houve reconhecimento pela Egrégia Corte de Contas deste Município de que a Prefeitura atende à tese do julgamento do STF em relação a essa questão.

Assim, é correto reafirmar que a quantidade de cargos de provimento em comissão em comparação com a quantidade de cargos efetivos (providos e vagos) dos órgãos da Administração Pública Municipal Direta guardam o princípio da proporcionalidade.

Por derradeiro, cumpre informar que se encontra em curso a implementação do novo regime de cargos de provimento em comissão instituído pela Lei nº 17.708, de 03/11/2021, que dispõe sobre a reorganização dos cargos de provimento em comissão, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento no âmbito da Administração Pública Municipal Direta. No anexo II, dessa lei, estão descritas as competências

dos cargos do Quadro de Cargos em Comissão dos órgãos da Administração Pública Municipal Direta – QC. Além disso, observe-se que, nos termos do artigo 13 da lei em comento serão extintos os cargos de provimento em comissão de referência DAI e DAS, estando, portanto, superada a questão da (in) constitucionalidade com a extinção desses cargos.

Invocou, ainda, a Lei 17.708/21, em que temos uma nova disposição em relação à destinação de percentual das vagas para servidores nos termos do artigo 12, abaixo transcrito:

"Art. 12. Serão ocupados exclusivamente por servidores os seguintes Cargos de Chefia, Direção e Assessoramento – CDA do Quadro de Cargos em Comissão dos Órgãos da Administração Pública Municipal Direta – QC, em relação ao total de cargos ocupados, sendo no mínimo:

I - 20% (vinte por cento) dos cargos em comissão CDA-6;

II - 30% (trinta por cento) dos cargos em comissão CDA-5;

III - 40% (quarenta por cento) dos cargos em comissão CDA-4;

IV - 45% (quarenta e cinco por cento) dos cargos em comissão CDA-3;

V - 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão CDA-1 e CDA-2."

Os percentuais constantes no artigo acima demonstram por parte do Executivo sua preocupação em atender a proporcionalidade dos cargos de provimento em comissão em relação aos cargos efetivos, uma vez que há a destinação de parcela mínima de ocupação por servidores a ser alcançada em cada nível dos cargos ora criados."

Especificamente quanto ao item **5.2.41**[191], a SME/COGEP informou no SEI 063194006 que "*os processos de autorização para contratação por tempo determinado de profissionais para exercer as funções docentes, obedeceram criteriosamente as justificativas apresentadas, considerando a necessidade de garantir docentes para regência das turmas/classes, bem como das situações de impedimento do titular decorrentes de afastamentos por licenças médicas; e ainda o dever de assegurar*

[191] 5.2.41. Não foram observados os procedimentos de admissão para as contratações por tempo determinado de pessoal na SME em 2021. (subitens 2.4.4.1 e 2.4.4.4) (SME)

o atendimento das crianças e o desenvolvimento regular das atividades escolares.

Esclareceu que foi observada a fundamentação legal prevista no artigo 2º da Lei nº 10.793, de 1989, com a redação conferida pela Lei nº 16.899, de 2018, o prazo contratual de 12 (doze) meses, e ainda, o disposto na Lei nº 17.437, de 12 de agosto de 2020, publicada em DOC de 13/08/2020, Seção II, Contratos emergenciais, pela qual a Secretaria Municipal de Educação foi autorizada a efetuar as referidas contratações dos profissionais para exercer a função de Professor, até o limite de 20% do total de cargos criados, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

Destacou que, embora fundamentada a necessidade de contratação emergencial dos referidos profissionais, os processos para realização de concursos públicos para os cargos de Professor de Educação Infantil e Ensino Fundamental I e Professor de Ensino Fundamental II e Médio, autorizados conforme publicação em DOC 19/11/2021, já estavam em andamento, observada a legislação vigente, em especial, a Lei nº 17.675, de 08 de outubro de 2021.

Esclareceu ainda que, quando da autorização para contratação dos profissionais para exercer a função de Professor de Educação Infantil, o concurso público de ingresso para provimento de cargos vagos de Professor de Educação Infantil, em andamento, teve sua prorrogação da vigência do prazo de validade até 31/12/2021, conforme disposto no artigo 22, da Lei nº 17.675/2021, sendo criados ainda, 1.068 (um mil e sessenta e oito) cargos de Professor de Educação Infantil, nos termos da Lei nº 17.720, de 02 de dezembro de 2021.

Com relação à constatação de contratação de um professor por tempo determinado em desacordo com o parágrafo 2º do artigo 3º da Lei Municipal nº 10.793/89, informou que o servidor foi contratado no vínculo 3, na vigência do prazo do contrato de vínculo 2, não sendo aplicada ao caso a vedação prevista na legislação supramencionada, tendo em vista que é passível a acumulação de dois cargos de Professor, nos termos do artigo 37,

inciso XVI, alínea "a", da Constituição Federal/88.

*Tratando-se dos apontamentos relacionados às **Demonstrações Financeiras**, a SF informa que, no que se refere ao apontamento **5.3.1**[192], as adaptações e implantações de políticas contábeis para atendimento aos processos de padronização com vistas à consolidação nacional das contas públicas e de convergência às normas internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) vêm ocorrendo de forma gradual neste Município com base no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP, anexo à Portaria STN nº 548 de 2015. Em consequência, foram realizados estudos, discussões e melhorias de processos, detalhados nas Notas Explicativas do Balanço Geral de 2021 e, com relação aos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PCP, com prazos já expirados para implementação, apresentamos as seguintes justificativas:*

***PCP 1** – Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos Créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições*

Sem êxito em incluir os registro dos créditos tributários por competências no projeto BDM (Base de Dados dos Débitos Municipais), que contempla renovação dos sistemas de arrecadação tributária com início e implementação pelo IPTU, especificamente no que se refere à arrecadação, débito automático, parcelamentos administrativos, inscrição em dívida e controle e gerenciamento das suspensões de exigibilidade, em razão do projeto do Novo IPTU ter sofrido atraso, devido à alta complexidade de regras e integrações envolvidas, a construção do fluxo de informações que permitiria o registro contábil por competência permaneceu fora do escopo do grupo de trabalho, o que prejudicou o atendimento ao disposto na Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015.

Portanto para o atendimento do referido PCP, o foco do trabalho encontra-se em desenvolver estudos para o entendimento da totalidade dos eventos tributários relacionados

[192] 5.3.1. 12 procedimentos Contábeis Patrimoniais com prazos já expirados não foram implantados pela PMSP. (item 3) (SF)

inicialmente ao IPTU, para o conhecimento do funcionamento do sistema de origem, para que então possam ser desenhados os eventos contábeis que embasarão a construção do roteiro contábil com base nos dispositivos legais vigentes e na teoria contábil e verificar a possibilidade de inclusão dos registros contábeis por competência dos créditos tributários no escopo da Cobrança de Débitos Municipais (vencidos e não vencidos) – GDM, conforme Processo Sei nº 6017.2022/0002375-4 e 6017.2019/0034542-0

***PCP 4** - Reconhecimento, mensuração e evidenciação da Dívida Tributária e Não Tributária e respectivos ajustes para perda.*

Apesar do TCMSP não considerar o presente PCP como implementado, temos a informar que conforme processo Sei nº 6017.2022/0005612-1, estamos com o intuito de iniciar Grupo de Trabalho para, dentre outras atividades, realizar estudo periódico dos cálculos de Ajustes para Perdas e definição dos critérios de desreconhecimento e segregação de ativo que não estejam de acordo com os estabelecidos pela NBC TSP Estrutura Conceitual

***PCP 3** – Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber (exceto créditos tributários, previdenciários e de contribuições a receber), bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas.*

Afirma que o DECON vem, desde 2017, mapeando as receitas inerentes aos créditos não tributários bem como a origem das respectivas informações que se encontram difusas por toda estrutura da Prefeitura do Município de São Paulo, salientando que muitos créditos não possuem sistema de controle, sendo reconhecidos apenas quando da sua arrecadação, dificultando meios de automatização de contabilização do crédito, seu movimento e principalmente de sua baixa.

Em 2019, a Secretaria Municipal da Fazenda publicou a Portaria SF nº 107 de 30 de abril de 2019, que dispõe sobre os registros contábeis de receitas não tributárias. Cabe observar que os motivos pelos quais o registro dos referidos créditos continua em desacordo com as normas contábeis vigentes são: descentralização da gestão de valores a receber, administrados

pelas diversas pastas municipais; ausência de integração entre os diversos sistemas utilizados para o controle dos créditos não tributários com o Sistema de Orçamento e Finanças (SOF); ausência de sistema, em alguns casos, sendo tais créditos controlados em planilha de Excel; escassez de contadores treinados nas unidades de origem para identificação e análise da documentação que suporta tais créditos e para a correta construção dos fluxos de informação.

Tendo em vista a descentralização do controle, a necessidade de envolvimento de diversas áreas no processo e a dificuldade de estabelecimento de rotina de envio de informações com qualidade para o setor contábil, a Divisão de Contabilidade (DICON) em conjunto com o Departamento de Contadoria (DECON) optaram por iniciar o desenvolvimento do fluxo de informações para as multas de trânsito, geridas pela Secretaria de Mobilidade e Trânsito (SMT), por representarem os créditos não tributários de maior volume e relevância no contexto da Prefeitura.

***PCP 6** – Evidenciação de Ativos e Passivos Contingentes em Contas de Controle e em Notas Explicativas.*

No que temos conhecimento, o Sistema existente na PMSP para atender às demandas de registro e gestão de processos judiciais pela Procuradoria Geral do Município, denominado SIAJ - Sistema Integral de Ações Judiciais, atualmente não dispõe de funcionalidades que permitam o registro contábil de passivos contingentes, portanto foi sugerido pelo Departamento de Contadoria (DECON) da Secretaria Municipal da Fazenda, melhoria do Sistema que consta no Processo SEI nº 6017.2019/0043584-4 objetivando o atendimento da Portaria STN nº 548/2015.

***PCP 7** – Reconhecimento, Mensuração, Evidenciação Bens Móveis e Imóveis*

Para atendimento a este procedimento, continua em fase de desenvolvimento o Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis – SBPI, com base no já existente Sistema de Bens Patrimoniais Móveis – SBPM. Atualmente, o sistema ainda se encontra em

desenvolvimento para a segunda etapa do projeto que trata da geração de lançamentos contábeis decorrentes do reconhecimento dos imóveis de uso especial e dominicais da Prefeitura do Município de São Paulo, por não ter ocorrido a implantação no módulo de contabilidade para gerar os lançamentos contábeis, nem a integração dos registros com o SOF.

Ainda, foi publicado o Decreto nº 60.246/2021 em 14 de maio de 2021, que Institui o Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis – SBPI no âmbito da Administração Direta do Município de São Paulo, para normatizar as obrigações de cada área referente ao registro dos bens imóveis pertencentes ao Município – Poder Executivo no sistema SBPI.

***PCP 11** – Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13º salário, férias etc.)*

A Prefeitura, SPCINE, AMLURB, SPTURISMO e SPURBANISMO, TCM e CMSP reconhecem as obrigações decorrentes de benefícios a empregados por competência. As demais entidades, porém, ainda não adotaram tal procedimento, situação que será objeto de cobrança junto às demais entidades, destacando, de qualquer forma, que tais entidades possuem contabilidade própria e são responsáveis por seus respectivos movimentos contábeis.

***PCP 13** - Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência.*

Foi desenvolvida e encontra-se em evolução uma funcionalidade no sistema SOF denominada "obrigação por competência - OPC", que visa ao reconhecimento, pelas unidades orçamentárias, de todas as obrigações assumidas, independente da movimentação orçamentária, para fins de registro da obrigação por competência. Para além dessa funcionalidade, estamos avançando nas adaptações da ferramenta chamada "compromisso a pagar", que visa ao registro, por meio da funcionalidade "em liquidação", de todas as demais despesas orçamentárias com o fato gerador ocorrido e que ainda não

transitou por registros no âmbito patrimonial, para tanto, foi editada a Portaria SF 274 de 2021, de modo a obrigar a observância dos novos procedimentos e criando um escalonamento da adaptação, que esperamos seja integralmente implantado até o final de 2022.

***PCP 15** – Reconhecimento, mensuração e evidenciação de softwares, marcas, patentes, licenças e congêneres, classificados como intangíveis e eventuais amortização, reavaliação e redução ao valor recuperável*

No dia 21/01/2021 foi decidido pelo Comitê de projetos da SF a aquisição de um novo sistema que irá gerenciar e controlar os bens móveis e intangíveis do Município de São Paulo, sendo assim, o SBPM não será mais customizado para atender a este registro. Atualmente, encontra-se em elaboração do Edital para a licitação da aquisição do sistema.

Para iniciar o atendimento ao cronograma do plano de implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais, Portaria STN nº 548/2015 - PIPCP, foram reconhecidos de forma manual os intangíveis pertencentes à Secretaria Municipal da Fazenda, considerados como licença e softwares, com vida útil definida, conforme Processo sei nº 6017.2021/0068544-5.

***PCP 17** – Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos investimentos permanentes, e respetivos ajustes para perdas e redução ao valor recuperável.*

Atualmente, estão registrados no grupo de Investimentos as Participações Permanentes segregadas em: i) participações avaliadas pelo Método de Equivalência Patrimonial (MEP) correspondentes às empresas COHAB, PRODAM, SPDA, SP Parcerias, SPTurismo, SPSEC, SPUrbanismo, SP Cine, CET, SPTrans e SP Obras e ii) participações avaliadas pelo Método de Custo com destaque para a conta de "Ações Ordinárias do Metrô – Disponíveis."

Finalmente, cumpre acrescentar que, do concurso realizado em 2018, com homologação em 2019 e nomeações ocorridas entre 2021 e 2022, temos a pretensão de destacar um grupo de quatro (04) servidores para criação de uma espécie de núcleo,

vinculado ao DECON, de modo a buscarmos acelerar e finalizar atendimento de todos os Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PCP que a Prefeitura de São Paulo ainda não obteve êxito em atender de forma plena."

Em relação ao **5.3.2**[193], a SF esclareceu que *"a Prefeitura ainda não adota o procedimento de eliminação das transações recíprocas entre entidades do OFSS nos demonstrativos consolidados, entretanto tem a pauta em alta prioridade.*

Por ora, os demonstrativos consolidados evidenciam a somatória das transações das entidades, seja com terceiros, seja entre entidades pertencentes à esfera municipal.

Além de alterações no Sistema SOF para eliminação das transações recíprocas, existe a necessidade de alinhamento de processos, de forma a possibilitar a correlação dos registros nas entidades envolvidas nas operações intragovernamentais, pauta esta que será avaliada pela Subsecretaria do Tesouro com vistas à apresentação de proposta à alta administração, considerando, inclusive, a autonomia das entidades."

No apontamento **5.3.3**[194], a SF reconheceu as conclusões alcançadas pela auditoria informando que, "*em atendimento à infringência indicada, promoveremos as providências necessárias às devidas regularizações, especialmente, quanto à revisão dos eventos contábeis que sensibilizam simultaneamente operações intragovernamentais entre as entidades do OFSS. Ato contínuo, promoveremos a revisão de enquadramento do 5º nível de contas contábeis para as operações intragovernamentais."*

Já em relação ao apontamento **5.3.4**[195], a SF informou que

---

[193] 5.3.2. Não exclusão, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais e na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido consolidadas, de saldos recíprocos de contas contábeis codificadas com o dígito "2" nos seus 5º níveis, nos montantes de R$ 1,25 bilhão no Ativo, de R$ 672,3 milhões no Passivo, de R$ 1,2 bilhão no Patrimônio Líquido, de R$ 13,3 bilhões de Variações Patrimoniais Diminutivas e de R$ 13,1 bilhões de Variações Patrimoniais Aumentativas. (subitem 3.1.1) (SF)

[194] 5.3.3. Desbalanceamento de R$ 364,4 milhões na equação fundamental da contabilidade no que tange exclusivamente às operações intragovernamentais. (subitem 3.1.2) (SF)

[195] 5.3.4. Valores liquidados da NE 112363/21 e 112454/21 no montante R$ 5,4 milhões, referentes a transações intra-OFSS, não possuem registro nos ativos da empresa credora, o que prejudica a eliminação de lançamentos recíprocos. Além disso, há registros de transações que seriam entre entidades do OFSS de São Paulo (Intra-OFSS) ou com entidades de outros entes (Inter-OFSS) cujas contas contábeis apresentam codificação 1 no 5º nível no montante de R$ 12,1 milhões. (subitem 3.1.3) (SF)

"a ocorrência de valores liquidados referentes a transações intra-OFSS, que não possuem registro nos ativos da empresa credora, deve-se à inexistência de regras de contabilização no SOF que promovam lançamentos simultâneos nas unidades envolvidas quando da ocorrência destas operações Intra-OFSS. Verificou-se que o montante de R$ 5,9 milhões foi registrado nos ativos da empresa credora em Janeiro/22. Ademais, sobre lançamentos que envolvem demais entidades e que foram analisados como classificação indevida no montante de R$ 12,1 milhões, reitera-se que são contas antigas que não passaram pela análise do 5° nível por ocasião das atualizações decorrentes do PCASP estendido na implantação das Novas Normas, à exceção da conta "Pessoal Requisitado de Outros Órgãos", sobre a qual não há ocorrência de lançamentos intra-OFSS."

Em relação ao item **5.3.5**[196], destacou que "*em que pese SF compreender a provocação da necessidade de melhoria na definição e garantia de transparência relativa à Política de Gestão de Risco Financeiro do Município de São Paulo, a Pasta esclarece que, a rigor, o item 8.2. "d" da Parte V do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público trata de item exemplificativo e não obrigatório, conforme se observa do próprio texto:*

d. Outras informações relevantes, por exemplo:

i. Passivos contingentes e compromissos contratuais não reconhecidos;

ii. Divulgações não financeiras, tais como: os objetivos e políticas de gestão do risco financeiro da entidade; pressupostos das estimativas;

iii. Reconhecimento de inconformidades que podem afetar a compreensão do usuário sobre o desempenho e o direcionamento das operações da entidade no futuro;

iv. Ajustes decorrentes de omissões e erros de registro."

Para o item **5.3.6**[197], a SF registrou que "*o balancete anual consolidado apresenta divergência devido à expansão de contas contábeis analíticas para sintéticas no decorrer do exercício. Esse*

[196] 5.3.5. O Município não apresentou a política de gestão do risco financeiro. (subitem 3.2.1) (SF)

[197] 5.3.6. Distorções apresentadas nos saldos de abertura do exercício de 2021 das contas extraídas do balancete anual consolidado em comparação com o Balanço Patrimonial Publicado - Ativo R$ 24,6 milhões; Passivo R$ 20,9 milhões; Patrimônio Líquido R$ 4,0 milhões. (subitem 3.4) (SF)

procedimento é realizado para que possamos adequar o plano de contas dessa Municipalidade com o PCASP estendido.

Em relação à distorção apresentada nos saldos de abertura do exercício de 2021 (item 4.1), esta foi ocasionada pelo ingresso da empresa SP Cine ao OFSS; a referida empresa possuía saldos iniciais que foram englobados na abertura do exercício de 2021."

Já no item **5.3.7**[198], registrou que *o balancete anual consolidado apresenta divergência devido à expansão de contas contábeis analíticas para sintéticas no decorrer do exercício, esse procedimento é realizado para que possamos adequar o plano de contas dessa Municipalidade com o PCASP estendido. Em relação à distorção apresentada nos saldos de abertura do exercício de 2021 (item 5.3.6), esta foi ocasionada pelo ingresso da empresa SPCIne ao OFSS, a referida empresa possuía saldos iniciais que foram englobados na abertura do exercício de 2021."*

No item **5.3.8**[199], a SF esclareceu que "*compreende as conclusões alcançadas e avaliará as providências que poderão ser imprimidas visando reavaliar cada um dos pontos observados que compuseram o cálculo global do superávit na qualidade ativo financeiro classificado inadequadamente."*

Em relação ao item **5.3.9**[200]**,** a SF anotou que, "*observando a situação descrita no subitem 3.3.3, iniciará uma avaliação com vistas a viabilizar alteração no roteiro contábil do registro das transferências constitucionais e legais, tal qual o caso em tela nesta conclusão. De outro lado, destacamos que as informações dos entes repassadores, de que temos conhecimento até o momento, não parecem ser adequadas ao registro aqui solicitado. Tal questão será explorada ao longo do exercício de forma a observarmos o apontamento em questão."*

---

[198] 5.3.7. Desbalanceamento no montante de R$ 283,9 mil nos saldos de abertura de 2021 das contas extraídas do balancete anual consolidado, decorrente das distorções identificadas. (subitem 3.4) (SF)

[199] 5.3.8. O enquadramento incorreto no montante de R$ 208 milhões como ativo financeiro afeta o cálculo global do superavit financeiro. (subitem 3.4) (SF)

[200] 5.3.9. O valor de R$ 1,1 milhão, relativo a valores depositados na conta bancária BB 7982-0 em 01.01.22, não foi contabilizado nas contas de arrecadação em 31.12.21. (subitem 3.4.1.3) (SF)

No item **5.3.10**[201], afirmou que, "*em atenção a este apontamento avaliará a melhoria sistêmica para permitir que funcionalidades do Módulo Execução Financeira-SOF gerem lançamentos de apropriação da Receita/VPA de Rendimento em contrapartida direta com as contas de Aplicação Financeira de Liquidez Imediata e não em contrapartida com Bancos Conta Movimento para posterior transferência. Quanto à afetação de característica qualitativa da informação contábil é questionável porque não há erro material nos saldos Demonstrativos Contábeis que apresentam informações fidedignas para os usuários em geral. De qualquer forma, destaca que a alteração efetiva ficará sujeita à relação de custo-benefício de forma a observar a necessidade de equilíbrio entre as características qualitativas da informação contábil.*"

No que se refere ao item **5.3.11**[202] SF anota que, "*em atenção a problemática em questão, a Divisão de Contabilidade vem aplicando esforços para orientar o não uso da conta Caixa pelas áreas origem da informação, em especial as movimentações de Folha e para a interrupção do uso da funcionalidade do SOF denominada "Liquida-Paga/Caixa" recurso sistêmico para situações de exceção. Pela oportunidade, reitera que não se acatem operações que exijam emissão de DRD de ajuste, bem como recomenda envio de Ofício à Secretaria Municipal de Educação-SME quanto ao procedimento de emissão das NLPS de Prêmio de Desempenho da Educação-PDE com retenção, recurso sistêmico alternativo para emissão de NLPs manuais não emitidas em conjunto com os empenhos de folha processados automaticamente pela Prodam, pela excepcionalidade do roteiro de execução orçamentária e financeira da despesa. De qualquer forma, destaca que eventuais melhorias atentarão à relação de custo-benefício de forma a observar a necessidade de equilíbrio entre as características qualitativas da informação contábil.*"

---

[201] 5.3.10. Os lançamentos relativos ao reconhecimento da receita financeira das aplicações financeiras, de ao menos R$ 1,0 bilhão, estão em desacordo com a característica qualitativa da informação contábil "representação fidedigna". (subitem 3.4.1.4) (SF)

[202] 5.3.11. A conta Caixa está sendo utilizada de forma transitória, apresentando movimentações que não representam efetiva movimentação de recursos financeiros em espécie, resultando em distorções na movimentação da conta, o que prejudica a qualidade da informação contábil. (subitem 3.4.1.5) (SF)

Tratando do item **5.3.12**[203], informou que *"no subitem 3.4.2.1 do referido Relatório que "a diferença de R$ 2,7 bilhões entre a documentação de suporte (SDA) no Quadro 26 com o saldo contábil no Balancete da PMSP (saldo do SDA R$ 67,0 bilhões menos saldo SOF R$ 64,3 bilhões - Quadro 25) decorre de ajuste contábil realizado pela Secretaria Municipal da Fazenda (SF) para eliminar a superavaliação do ativo que ocorreria em virtude da incidência indevida de acréscimos legais sobre valores parcelados já recolhidos ou para os quais foi concedido desconto, devido a impropriedades existentes no quadro contábil extraído diretamente do SDA. Portanto, a PMSP deve regularizar as impropriedades do quadro contábil do SDA para tornar mais transparentes as informações da dívida ativa (reiteração da Determinação 560 do TCMSP - Sistema Diálogo).".*

A PGM esclarece que o atendimento da determinação nº 560, que origina o apontamento em tela, envolve uma série de providências não apenas por parte da Procuradoria Geral do Município como também da Secretaria Municipal da Fazenda. Tanto, que no curso da auditoria da dívida ativa realizada no ano de 2020, a respeitável equipe de fiscalização da Corte de Contas propôs o equacionamento da situação de modo faseado, o que tem sido observado tanto pela Secretaria Municipal da Fazenda, quanto pela Procuradoria Geral do Município.

Conforme consignado no próprio relatório anual de fiscalização relativo ao exercício 2021 (fl. 86), em relação à constatação de maior gravidade informacional, decorrente da diferença existente entre os saldos de parcelamentos incentivados no sistema PPI e sistema S.D.A, esclarecemos que durante o ano de 2021 SF/DECON atendeu ao encaminhamento de curto prazo proposto pelo TCM durante a auditoria realizada no ano de 2020 e passou a promover lançamentos contábeis de ajuste, de modo que o saldo da dívida ativa evidenciado contabilmente em Balancete e Balanço Patrimonial da PMSP possa representar o valor do recebível sem a distorção constatada.

Como encaminhamento de médio prazo, ficou estabelecido

[203] 5.3.12. Regularizar as impropriedades do quadro contábil do SDA para tornar mais transparente as informações da dívida ativa. (subitem 3.4.2.1) (SF e PGM) (Reiteração da Determinação nº 560 do Diálogo)

que SF/DECON, após colher subsídios da PRODAM, da Procuradoria Geral do Município e da própria Secretaria Municipal Fazenda (SF/SUREM/DEPAC), apontará as definições técnico-contábeis necessárias para que seja expurgada a linha retificadora dos parcelamentos em andamento existente nos quadros contábeis do S.D.A., sem prejuízo da criação de controles cabíveis ao acompanhamento de valores reversíveis no S.D.A, os quais contabilmente devem ser classificados e adequadamente tratados como "ativos contingentes".

Dando andamento à execução desta segunda frente de trabalho, a Secretaria Municipal da Fazenda levantou questão atinente aos impactos recíprocos deste ajuste (desreconhecimento da diferença entre os saldos de parcelamentos excepcionais entre os sistemas PPI e S.D.A) frente ao provisionamento de créditos da dívida ativa efetuado periodicamente, conforme documentado no processo administrativo no 6017.2017/0041251-4. De acordo com os técnicos da área contábil da Secretaria Municipal da Fazenda, tal questão deverá ser superada inicialmente para que possa ser aprimorada a metodologia de ajuste de perdas da dívida ativa para que, na sequência, seja dado regular prosseguimento ao equacionamento do achado relativo ao quadro contábil do SDA, com o estabelecimento de definições técnico-contábeis e demais especificações para viabilizar a sua efetiva alteração.

Considerando o faseamento para a execução do trabalho ora exposto, destacamos que no expediente administrativo acima citado já foram inclusive indicados representantes do Departamento Fiscal da Procuradoria Geral do Município para integrar o Grupo de Trabalho relacionado ao cálculo do provisionamento da Dívida Ativa, tendo sido autuado pela Secretaria Municipal da Fazenda o processo administrativo 6017.2022/0005612-1 para dar início às tratativas com a Procuradoria Geral do Município para a instituição do grupo mencionado."

Em relação ao item **5.3.13**[204], a SMT informou que "*o*

[204] 5.3.13. Regularizar as pendências cadastrais de contribuintes para viabilizar a inscrição de créditos em dívida ativa. (subitem 3.4.2.4) (SMT)

sistema APAIT – Administração de Penalidades Aplicadas a Multas de Trânsito é administrado por SMT-Informática/PRODAM.

No Quadro Contábil de Tributação, base abril/2022, consta como código histórico 834-Inscrição em JUD no valor de R$ 25.582.152,19 e 835-Negações em JUD R$ 26.153.771,78, que poderiam ser inscritos na Dívida Ativa, entretanto, não há identificação, bem como, a explosão destes números.

Como bem indicou a Auditoria, a discussão inicialmente deu-se em relação à PGM, que acabou por demonstrar "que as correções que ainda se mantêm pendentes fogem à sua esfera de competência. As medidas de correção restantes devem ser adotadas pelos órgãos da Administração Municipal responsáveis pela lavratura dos autos de infração."

O importante esclarecimento, decorrente da profunda análise feita pela auditoria junto à Procuradoria, merecerá análise e encaminhamento pela Prefeitura, por meio da Pasta competente."

No que tange ao item **5.3.14**[205], a SF informou que "*consta como prioridade a instituição de Grupo de Trabalho-GT, para definição de critérios de desreconhecimento contábil de créditos que não detêm as características necessárias descritas na Estrutura Conceitual da contabilidade para serem registradas como ativo de Dívida Ativa no Balanço Patrimonial, bem como a reestruturação de relatórios suporte do Sistema de Dívida Ativa-S.D.A sob gestão de da Procuradoria Geral do Município."*

Em relação ao **5.3.14**[206], a SF informou que, "*a respeito deste apontamento, a SF/SUTEM esclarece que o GT cuja criação está prevista conforme informado no item 5.3.14 observará, em suas atividades, a necessidade de adequação desta situação."*

[205] 5.3.14. Identificação de ao menos R$ 15,8 bilhões que não detêm as características necessárias descritas na Estrutura Conceitual da contabilidade para serem registradas como ativo de Dívida Ativa no Balanço Patrimonial. (subitem 3.4.2.2) (SF)

[206] 5.3.15. Superavaliação de ativo em R$ 2,8 bilhões devido à distorção a menor no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa, em decorrência da execução incorreta do modelo estatístico da própria Prefeitura, não considerando as características de grupos de créditos por ela segregados como "outros tributos" e "outros não tributários". (subitem 3.4.2.3) (SF)

No apontamento **5.3.16**[207], esclareceu, quanto à divergência apontada pelo subitem 3.4.3.2. no valor de R$ 17,311 milhões referente à operação de crédito contratada com vistas ao financiamento do projeto "Avança Saúde - SP", que "*o saldo a receber constante do balancete no valor de R$ 235,488 milhões foi apurado com base em cotações cambiais utilizadas para o planejamento da LOA/2021, enquanto que o saldo a receber constante da planilha de controle da DICRE foi apurado pelo TCM convertendo os valores em dólares da referida planilha com base em cotação cambial de 31/12/2021 (USD 1 = R$ 5,5799).*

Considerando que, antes da elaboração do RAF 2021, o TCM já havia comunicado a existência dessa divergência, foram então mantidas tratativas entre DEDIP/DICRE e DECON/DICON de modo a definir que o saldo de valores a receber será sempre convertido pela cotação do dólar do último dia útil da competência do mês de referência.

Ressaltou que a divergência em questão se deve tão somente à diferença de entendimentos entre o TCM e a SF quanto a qual cotação cambial deve ser utilizada para apuração do saldo a receber, e não necessariamente quanto à divergência de controles internos da SF.

Quanto à divergência apontada pelo subitem 3.4.3.2. no valor de R$ 541,250 milhões referente à operação de crédito com vistas ao financiamento do Corredor de Ônibus da Avenida Aricanduva, ressaltamos que o correspondente contrato de empréstimo, embora tenha sido assinado em 31/12/2021, ainda não se encontrava efetivo à época da elaboração do balancete pelo fato de haver pendências quanto ao cumprimento das Condições Adicionais de Efetividade, previstas pela cláusula 4.01 do contrato de empréstimo IBRD 9081-BR.

Referida efetividade somente operou-se em 28/04/2022, 2 dias antes do prazo estabelecido pela cláusula 4.02.

Dessa forma, apesar de a operação de crédito ter sido firmada antes do encerramento do exercício de 2021, entende que

[207] 5.3.16. Divergência de R$ 558,6 milhões, na data de 31.12.21, entre os valores registrados no Balancete nas Contas de Controle em comparação com as informações extracontábeis da Dicre. (subitem 3.4.3.2) (SF)

não seria adequado o registro de seus valores a receber no balancete, tendo em vista que os efeitos da contratação ainda estavam desprovidos de eficácia."

No item **5.3.17**[208], SF esclareceu que compreende as conclusões alcançadas pela auditoria e, em atenção à conclusão, promoverá estudos no sentido de buscar regularização para o ponto observado.

Para o item **5.3.18**[209], SF informou que a data autorizada para a emissão das Demonstrações Contábeis referentes ao exercício de 2021 foi 20/01/2022, data em que todas as demonstrações contábeis foram validadas e posteriormente encaminhadas para publicação. Em relação ao acordo de contas "Campo de Marte", cuja autorização por lei ocorreu em 17/01/2022 e assinatura em 17/03/2022, portanto pela proximidade das datas entre a finalização dos Demonstrativos Contábeis e a autorização do acordo serem próximos, não houve tempo para se fazer a divulgação deste fato em Notas explicativas.

No caso do item **5.3.19**[210], SF esclareceu que se encontra em desenvolvimento relatório no Sistema SOF que possibilitará, com mais facilidade, a verificação da conciliação da conta fornecedores.

Para o item **5.3.20**[211], informou que, para que as Unidades Orçamentárias possam registrar os passivos reconhecidos e pendentes de execução orçamentária foi implementada funcionalidade no SOF denominada Obrigações por Competência, que atualmente encontra-se na fase de elaboração de relatório para conciliações entre os módulos orçamentário e contábil e

---

[208] 5.3.17. Divergência na classificação das VPAs, no montante de R$ 237,9 milhões, contabilizadas incorretamente como Outras Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras. (subitem 3.4.3.3) (SF)

[209] 5.3.18. Não foram divulgadas informações referentes ao encontro de contas "Campo de Marte x Dívida com a União" nas notas explicativas das Demonstrações Contábeis, o que representava o montante de 93,1% (R$ 24,1 bilhões) da Dívida Pública, que em 31.12.21 era de R$ 25,8 bilhões (excluídos os Precatórios). (subitem 3.4.3.4) (SF)

[210] 5.3.19. Falta de conciliação da conta contábil referente a Fornecedores pela PMSP em decorrência da ausência de documentação de suporte adequada para verificar a consistência do saldo contábil. (subitem 3.4.4) (SF)

[211] 5.3.20. Foram apurados, em 31.07.21, nas unidades selecionadas, o valor de R$ 58,2 milhões em passivos não contabilmente reconhecidos, pendentes de execução orçamentária no SOF, podendo, também, impactar no limite da Dívida Consolidada Líquida. (subitem 3.4.4.1) (SF)

ainda não está disponível o registro para todos os elementos e itens de despesa, sendo a liberação para o registro das despesas conforme elemento e item, realizada de forma gradativa, cuja previsão de finalização está prevista para 31/12/2022.

Em relação aos apontamentos **5.3.21 e 5.3.22**[212], a PGM esclareceu que, "*em primeiro lugar, a dívida informada pelo TJSP não computa os mapas orçamentários dos demais tribunais (TRT e TRF).*

Ademais, o Relatório do TJSP tem algumas características que não permitem que as informações ali contidas sejam consideradas verdadeiras, como por exemplo:

(i) inclusão de precatórios quitados e suspensos no valor total da dívida;

(ii) ausência de atualização de precatórios que tiveram valores sequestrados no passado. Exemplificativamente, a OC 170/2005 (outras espécies) consta como pendente, com saldo de R$ 2.788.137,92. Essa quantia é aquela que foi requisitada nesse precatório e nunca foi atualizada pelo TJSP, conforme relatórios mensais desde agosto de 2021.

(iii) contabilização de valores zerados de precatórios pendentes de pagamento. Conforme exposto pela DEPRE, esses valores constam como zerados em virtude da utilização de índice de atualização diverso, divulgado após a emissão de referido relatório.

Conforme comunicação feita pelo Município, o TJSP está ciente a respeito de tais incongruências e não adapta seus sistemas para saná-las, de maneira a tornar difícil o ajuste de contas entre aquela instituição e o Município.

A SF informou que concorda com os motivos expostos pela Procuradoria Geral do Município-PGM (eTCM 014893/2021, pg.4) que possam justificar a diferença apurada. Adicionalmente

---

[212] 5.3.21. Regularizar a divergência entre a dívida total de precatórios (regime especial) informada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a registrada pelo Município. (subitem 3.4.5.2) (PGM) (Reiteração da Determinação nº 449 do Diálogo).
5.3.22.O saldo contábil de R$ 21,9 bilhões referente à dívida total com precatórios da PMSP está superavaliado em R$ 1,0 bilhão quando comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP. (subitem 3.4.5.2) (PGM, SF)

ressalta que a Divisão de Contabilidade efetua registros de informações encaminhadas pelo órgão de origem. Não obstante, coloca-se à disposição para colaborar com a conciliação de valores e esclarecimento da divergência que possa eventualmente impactar na informação contábil, bem como incorporar à rotina a solicitação de envio de informações complementares de verificação externa, periodicamente."

No que tange ao apontamento **5.3.23**[213], a PGM reiterou sua discordância em relação à exigência, dada a ausência de embasamento jurídico.

"A existência do precatório não se dá no momento do trânsito julgado da sentença ou acórdão condenatórios, mas sim no momento da requisição.

Isso porque, após o trânsito em julgado da condenação contra a Fazenda Pública, há o procedimento de cumprimento de sentença, no qual há a liquidação do julgado, com a homologação judicial do valor a ser pago pelo Poder Público. Ou seja, quando a condenação contra a Fazenda Pública transita em julgado, sequer há um valor que possa ser lançado, uma vez que ainda será iniciado o procedimento de liquidação do julgado.

Ainda que se avente o lançamento contábil no momento do trânsito em julgado da decisão que homologa a conta de liquidação, seria uma impropriedade fazê-lo, uma vez que o trânsito em julgado de referida decisão não implica necessariamente a futura expedição do precatório, que depende de impulso processual da parte exequente. Significa dizer que é possível – e a experiência já mostrou ser real – a existência de condenações transitadas em julgado, com o valor condenatório homologado, em relação às quais há prescrição da pretensão à expedição de precatório diante da inércia da parte exequente.

Lembrou que a própria Constituição Federal prevê no § 5º do art. 100 que é obrigatória a inclusão no orçamento de "precatórios judiciários apresentados", ou seja, já requisitados, inexistindo a exigência de lançamento de valores após o trânsito

[213] 5.3.23. A PMSP não está reconhecendo as provisões judiciais nem a alteração para obrigação a pagar com precatórios no momento do trânsito em julgado das sentenças. (subitem 3.4.5.3) (PGM, SF)

em julgado, momento que, conforme exposto, é apenas um indício da futura requisição de precatório.

Nesse sentido, o momento devido para o lançamento contábil de novas inscrições de precatórios é o momento da requisição. E, nos termos do art. 15 da Resolução nº 303/2019 do CNJ, "para efeito do disposto no § 5º do art. 100 da Constituição Federal, considera-se momento de requisição do precatório, para aqueles apresentados ao Tribunal entre 3 de abril do ano anterior e 2 de abril do ano de elaboração da proposta orçamentária, a data de 2 de abril" (vale lembrar que esta redação foi dada pela recente Resolução nº 448, de 25/03/2022, tendo em vista a recente alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 114/2021 ao § 5º do art. 100 da CF, de modo que para precatórios expedidos até o ano orçamentário de 2021 considera-se a data de 1º de julho).

Ressaltou que o regime constitucional devidamente regulamentado é perfeitamente harmônico, estabelecendo o momento da requisição com antecedência a fim de que haja tempo hábil para que o Poder Público faça a inclusão dos novos precatórios no orçamento do ano seguinte.

E de outra forma não poderia ser, uma vez que somente precatórios inscritos e com valores certos compõem o orçamento, refletindo a característica qualitativa da representação fidedigna."

No apontamento **5.3.24**[214], a PGM demonstrou que a Auditoria parte de premissa equivocada.

"*Com efeito, o Relatório parte da premissa de que "a atualização monetária mensal dos precatórios deve ser calculada de acordo com a tabela relativa à Resolução CNJ nº 303 de 18.12.19 do TJSP. Sobre o valor atualizado, somente sobre os precatórios vencidos, há incidência dos juros moratórios calculados pelo índice oficial de remuneração da caderneta de poupança, de acordo com o disposto na EC 62/09." (fl. 103).*

Apesar de ser essa a tabela considerada para a atualização

[214] 5.3.24. O montante de R$ 22,4 milhões, referente à atualização monetária do mês de julho das novas inscrições de precatórios, não foi contabilizado. (subitem 3.4.5.4) (PGM) (SF)

da maior parte dos precatórios até o mês de novembro de 2021 – uma vez que com a Emenda Constitucional nº 113/2021 a atualização passou a ser feita com base na tabela constante do link https://www.tjsp.jus.br/Download/Tabelas/TabelaEmendaConstitucional113-2021.pdf –, ela não é a única. Exemplificativamente, os precatórios tributários não são atualizados de acordo com índices de referida tabela, uma vez que o STF decidiu na ADI 4425 que tais requisitórios devem ser atualizados de acordo com os mesmos índices utilizados pela Fazenda Pública para a cobrança de seus créditos. Do mesmo modo, os precatórios oriundos da Justiça do Trabalho também têm outros critérios de atualização monetária. Tais diferentes regras estão sintetizadas no art. 21-A da Resolução nº 303/2019 do CNJ, incluído pela recente Resolução nº 448, de 25/03/2022, daquele órgão:

"Art. 21-A Os precatórios não tributários requisitados anteriormente a dezembro de 2021 serão atualizados a partir de sua data-base mediante os seguintes indexadores: (incluído pela Resolução n. 448, de 25.3.2022)

I – ORTN - de 1964 a fevereiro de 1986;

II – OTN - de março de 1986 a janeiro de 1989;

III – IPC / IBGE de 42,72% - em janeiro de 1989;

IV – IPC / IBGE de 10,14% - em fevereiro de 1989;

V – BTN - de março de 1989 a março de 1990;

VI – IPC/IBGE - de março de 1990 a fevereiro de 1991;

VII – INPC - de março de 1991 a novembro de 1991;

VIII – IPCA-E/IBGE - em dezembro de 1991;

IX – UFIR - de janeiro de 1992 a dezembro de 2000;

X – IPCA-E / IBGE - de janeiro de 2001 a 9 de dezembro de 2009;

XI – Taxa Referencial (TR) – 10 de dezembro de 2009 a 25 de março de 2015;

XII – IPCA-E/ IBGE - de 26.03.2015 a 30 de novembro de 2021;

XIII – Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) - de dezembro de 2021 em diante.

§ 1º Antes do momento definido no caput deste artigo observar-se-

ão os índices de atualização previstos no título executivo ou na conta de liquidação. (incluído pela Resolução n. 448, de 25.3.2022)

§ 2º Para os precatórios expedidos no âmbito da administração pública federal, aplicar-se-á o IPCA-E como índice de atualização no período de vigência dos arts. 27 das Leis no 12.919/2013 e 13.080/2015. (incluído pela Resolução n. 448, de 25.3.2022)

§ 3º Na atualização dos precatórios estaduais e municipais emitidos pela Justiça do Trabalho devem ser observadas as disposições do art. 39, caput, da Lei nº 8.177/1991, no período de março de 1991 a junho de 2009, IPCA-E de julho a 9 de dezembro de 2009, Taxa Referencial (TR) de 10 de dezembro de 2009 a 25 de março de 2015, IPCA-E de 26.03.2015 a 30 de novembro de 2021 e taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) de dezembro de 2021 em diante. (incluído pela Resolução n. 448, de 25.3.2022)

§ 4º Até novembro de 2021, aos precatórios de natureza tributária serão aplicados os mesmos critérios de atualização e remuneração da mora pelos quais a Fazenda Pública remunera seu crédito tributário seguindo, a partir do mês seguinte, a regra de atualização do artigo 21 dessa Resolução. (incluído pela Resolução n. 448, de 25.3.2022)

§ 5º A atualização dos precatórios não-tributários deve observar o período a que alude o § 5º do artigo 100 da Constituição Federal, em cujo lapso temporal o valor se sujeitará exclusivamente à correção monetária pelo índice previsto no inciso XII deste artigo. (incluído pela Resolução n. 448, de 25.3.2022)

§ 6º Não havendo o adimplemento no prazo a que alude o § 5o do artigo 100 da Constituição Federal, a atualização dos precatórios tributários e não-tributários será pela taxa Selic. (incluído pela Resolução n. 448, de 25.3.2022)"

Como se percebe, portanto, há diversos critérios de atualização monetária a depender da origem do precatório expedido, sendo imprópria a utilização de uma única tabela para o apontamento das diferenças informadas.

A SF informou que a Divisão de Contabilidade efetua registro de informações de atos e fatos encaminhadas pelo órgão de origem e, reiteradamente, solicita melhorias na apresentação dos valores e coloca-se à disposição para contribuir e rever o cálculo em conjunto com a PGM, mediante informação dos métodos aplicados em ambas as apurações para eventuais ajustes, caso necessário."

Tratando do item **5.3.25**[215], a PGM demonstrou que "*a disciplina a respeito do uso da conta destinada a acordos diretos encontra-se prevista no art. 56 da Resolução nº 303/2019 do CNJ, assim redigido:*

"Art. 56. Os pagamentos com observância da cronologia, inclusive os relativos à parcela superpreferencial cujo deferimento se der perante o tribunal, serão realizados a partir do saldo da primeira conta, e, o saldo da segunda conta, utilizado para garantir o pagamento dos acordos diretos, caso formalizada a opção pelo ente devedor.

Parágrafo único. Restando saldo na segunda conta ao fim do exercício financeiro, e inexistindo beneficiários habilitados a pagamento por acordo direto, o tribunal transferirá os recursos correspondentes para a conta da ordem cronológica."

Como se percebe do parágrafo único de referido dispositivo normativo, haverá transferência de valores ao final do exercício financeiro somente na hipótese da inexistência de beneficiários habilitados ao pagamento por acordo direto.

Conforme consta do próprio relatório do TCM, ao final do exercício de 2020 ainda havia acordos pendentes de pagamento, que se juntaram aos acordos aprovados ao longo de 2021. Desse modo, restando acordos pendentes de pagamento, não era devida a transferência constante do apontamento realizado."

Ressaltou que referida transferência, caso fosse devida, deveria ser feita pelo TJSP, e não pela Municipalidade, razão pela qual também sob esse aspecto não prospera referido apontamento.

Registrou que, oportunamente, a PGM acompanha o pagamento de acordos junto ao TJSP e tem sido informada pelos funcionários daquela instituição que a demora no pagamento dos acordos decorre da defasagem de pessoal para análise dos documentos e encaminhamento dos procedimentos para quitação.

---

[215] 5.3.25. O saldo da conta judicial relativo aos precatórios com acordos diretos mantém-se elevado (R$ 1,5 bilhão) e já deveria ter sido utilizado para o pagamento dos acordos já firmados. (subitem 3.4.5.5) (PGM, SF)

No caso do item **5.3.26**[216], a PGM esclareceu que as informações sobre os depósitos judiciais não estão estruturadas no Sistema de Acompanhamento de Ações Judiciais, tornando difícil a adequada mensuração dos processos judiciais com grande probabilidade de perdas que compõem o estoque dos depósitos judiciais, bem como o seu detalhamento.

Destacou que tal situação foi objeto de apontamento à PGM pela Corte de Contas, na RAF do exercício de 2019, sendo inicialmente proposta, para seu equacionamento, a criação de grupo de trabalho intersecretarial, com a participação de integrantes da Procuradoria e da Secretaria Municipal da Fazenda, no bojo do processo SEI 6017.2020/0021005-4.

Isto porque, conforme demonstraram as manifestações contidas no referido administrativo, a questão é complexa e demanda o tratamento e a integração de dados dos depósitos judiciais custodiados por SF/SUTEM e os sistemas de informações da Procuradoria. Embora ainda haja muitas etapas a serem cumpridas para que esta análise se aperfeiçoe, já foram tomadas as primeiras providências para que haja avanços na realização desta complexa tarefa.

"*Neste contexto, considerando-se que a maioria dos depósitos é feita em processos nos quais se discutem questões tributárias, destaca-se a avaliação de risco e mensuração dos processos judiciais sobre este tema.*

No âmbito do SEI 6017.2022/0008001-4, atendendo a ofício encaminhado pela SF/SUPOM e com o fim de instruir o PLDO 2023 (Projeto de Lei do nº 277/2022), a PGM promoveu a análise de risco financeiro na utilização destes depósitos para recomposição do fundo de reservas em 2 espectros. Foram avaliadas as ações que, individualmente consideradas, apresentaram montantes depositados superiores a R$ 40 milhões, bem como foram analisados grupos de ações relacionadas a temas representativos de controvérsias em Tribunais Superiores.

---

[216] 5.3.26. Evidenciar nas próximas LDOs o montante dos processos judiciais, relacionados ao saldo de depósitos judiciais, que apresentam grande probabilidade de perda para o Município, abrangendo, assim, as ações de valores expressivos e aquelas com objeto de repercussão geral (causas repetitivas). (subitem 3.4.6.2) (PGM)

No primeiro viés, foi identificado montante depositado em 15 ações que representam cerca de 30% de todo o estoque de depósitos judiciais.

No segundo viés, foram mapeados alguns grupos de ações com montantes depositados acima de R$ 40 milhões. Contudo, considerando cada tema representativo de controvérsia, constatou-se que o risco não pode ser avaliado de forma conjunta, pois cada ação possui aspectos fático-processuais e estágios processuais bastante distintos, não sendo possível mapear de forma uniforme os riscos financeiros relacionados aos depósitos para cada coletividade de ações.

No entanto, é possível afirmar com razoável segurança que atualmente nenhum tema representativo de controvérsia seria capaz de gerar simultaneamente o mesmo risco financeiro, com grande probabilidade de perda.

Tais informações compuseram planilha com os elementos necessários para a identificação, avaliação e mensuração dos processos judiciais em matéria tributária que compõem o estoque de depósitos judiciais, de acordo com a classificação do risco financeiro decorrente da utilização do depósito para recomposição do fundo."

Para o item **5.3.27**[217], a SF demonstrou que foi implementada, em janeiro de 2022, no âmbito do DEFIN, rotina mensal de conferência dos valores repassados em atraso com base no Art. 5, parágrafos 2° e 3° da lei complementar n° 151/2015, por meio da leitura dos arquivos recebidos do Banco do Brasil. Tal relatório é composto pelo número da conta judicial, número do processo judicial, valor corrigido, data do depósito judicial e data do repasse. De posse do relatório, é realizado o encaminhamento para manifestação do Banco do Brasil dos motivos que causaram eventuais atrasos, cabendo à Subsecretaria do Tesouro Municipal avaliar a justificativa, e sendo o caso, prosseguir com a aplicação de multa contratual.

[217] 5.3.27. Implementar controles voltados à verificação da data dos depósitos judiciais e data do repasse à PMSP por processo judicial visando averiguar se houve repasses em atraso pela instituição financeira. (subitem 3.4.6.4) (SF)

No item **5.3.28**[218], SF esclareceu, por ser determinação do TCMSP, cuja operacionalização tornou-se viável, é possível, neste momento, reestudar o roteiro de contabilização deste evento e já a partir do exercício 2023 atender a esta determinação.

Em relação ao item **5.3.29**[219], a PGM demonstrou que "*vem trabalhando para solucionar o achado já há algum tempo, tanto que houve reconhecimento de diminuição de 15,7% das pendências em 31.12.2021.*

A adequada contabilização dos recursos de depósitos judiciais referentes a litígios para os quais já houve expedição de sentença definitiva pelo Poder Judiciário não demanda a mera identificação do objeto da lide e consequente origem da receita para viabilizá-la. Ela pressupõe a execução de rotinas para a identificação, o levantamento, a realização de cálculos dos valores a distribuir (apropriar) em cada rubrica orçamentária para a receita (principal, multa, juros, encargos etc.), a conversão em renda e a efetiva apropriação dos depósitos judiciais.

Atualmente, somente depois de concluída a rotina de apropriação, os recursos são contabilmente registrados como receitas orçamentárias com suas respectivas segregações e baixa no Balanço Patrimonial do Município.

No entanto, uma série de fatores alheios à vontade da PGM prolonga o tempo entre o levantamento dos depósitos, sua conversão em renda e correta apropriação, causa efetiva para a existência do acúmulo do saldo em questão."

Destacou alguns deles:

- Dificuldades e demora na obtenção de extratos detalhados de contas judiciais [fornecidos pelo Banco do Brasil], ainda quando requeridos em juízo e mesmo em casos em que há determinação judicial voltada à instituição financeira, de forma a viabilizar a realização do cálculo da distribuição de valores;

- Ausência de informações suficientes nos campos de descrição das

---

[218] 5.3.28. Em caso de êxito da ação judicial pela Prefeitura, efetuar o registro de dedução da receita orçamentária de capital até o limite da arrecadação. (subitem 3.4.6.5) (SF) (Reiteração da Determinação nº 608 do Diálogo)

[219] 5.3.29. Registro de receitas a serem identificadas em contas do passivo do Balanço Patrimonial, cujo saldo era de R$ 323,7 milhões em 31.12.21, em infringência à característica qualitativa "tempestividade". (subitem 3.4.6.5) (PGM))

guias dos depósitos efetivados no bojo das ações judiciais para sua exata identificação e vinculação aos exercícios, autuações e respectivas incidências a que se referem, muitas vezes agravada pelo englobamento de contas judiciais determinado pelo próprio juízo em razoável número de casos;

- Necessidade de realização de recálculo do montante devido pelo contribuinte para amoldar o lançamento ao quanto decidido pelo Poder Judiciário, procedimento este levado a efeito pela origem (Secretaria Municipal da Fazenda), sendo muitas vezes demandada a abertura de expedientes administrativos e, em alguns casos, de procedimentos de verificação fiscal, gerando tanto trabalho quanto àquele originariamente realizado pelas equipes de fiscalização quando da constituição dos créditos, redundando em muitas oportunidades no arbitramento dos critérios para recálculo base de cálculo pela falta de atendimento de intimações e cumprimento de obrigações acessórias pelos contribuintes;

- Discussões judiciais incidentes ao cumprimento dos julgados travadas posteriormente ao levantamento que se alongam, notadamente nas hipóteses em que realizado recálculo do montante devido pelo contribuinte.

Esclareceu que "*a PGM já envida esforços para reduzir o tempo entre o levantamento dos depósitos e sua efetiva apropriação na medida de sua competência e governabilidade, seja atuando diretamente nos processos judiciais e administrativos para diligenciar o andamento dos cumprimentos dos julgados e dos procedimentos administrativos de apropriação, seja em relação à sua atuação de forma determinada e em sinergia com a Secretaria Municipal da Fazenda, a fim de aprimorar e tornar mais eficientes as rotinas citadas, a exemplo da recente iniciativa conjunta para a disponibilização de acesso aos servidores da PGM às informações dos arquivos eletrônicos enviados diariamente pelo Banco do Brasil à SF/DEFIN e utilizados nas rotinas de contabilização do fundo de depósitos judiciais para conferir maior agilidade às rotinas de cálculos dos valores a distribuir, conversão em renda e apropriação.*

Também não pode ser desconsiderado na avaliação do presente achado que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, desde o início da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19), especialmente nos anos de 2020 e 2021, ou seja, período compreendido na análise do apontamento, adotou medidas de restrição ao trabalho físico presencial de seus servidores e de acesso de terceiros aos prédios do Poder Judiciário

Tais medidas também não podem ser desconsideradas e impactaram no trabalho de levantamento de valores para apropriação, especialmente naquelas situações em que os depósitos judiciais foram realizados em processos físicos. "

No caso do item **5.3.30**[220], a SF esclareceu que reavaliará a configuração das contas contábeis na DMPL, de acordo com as diretrizes no MCASP, para, se necessário, realizar as adequações em atendimentos aos dispostos.

Já no item **5.3.31**[221] SF informou que "*concorda com o apontamento no que tange à atualização do MEP. O procedimento será ajustado a partir do exercício de 2022.*

Em relação à baixa de bens móveis, DICOC informou que o Decreto nº 53.484/2012 em seu art. 1º, parágrafo único, definia que os bens anteriores a 2002 deveriam ser baixados da contabilidade ("Os bens móveis incorporados anteriormente a 1º de janeiro de 2002 deverão ser baixados da contabilidade pelo Departamento de Contadoria – DECON, da Subsecretaria do Tesouro Municipal, da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, e, se ainda estiverem em uso, deverão ser registrados no Sistema de Bens Patrimoniais Móveis – SBPM pela Unidade Orçamentária onde se encontram"), algo que não ocorreu.

O processo SIMPROC nº 2013-0.314.917-2 tratava do lançamento a ser feito em 2012, no entanto, estávamos na infringência a essa legislação até agosto de 2021. Através de um trabalho executado no Perfil 6 do SBPM o usuário reclassificava esse legado, pela comparação físico x sistema SBPM, até conseguirmos chegar no real valor a ser baixado atualmente referente ao período do decreto, por isso entendemos que se trata AJEA, porque a baixa deveria ter sido realizada no exercício de 2012, conforme lançamento sugerido no SEI

[220] 5.3.30. A estrutura da DMPL não está consistente com os padrões estabelecidos pelo subitem 7.4 da Parte V do MCASP 8ª edição. Na DMPL publicada constou o valor de R$ 209,0 mil na coluna "Ajustes de avaliação patrimonial". No entanto, não há a linha de "Ajustes de avaliação patrimonial". O valor de ajustes de avaliação patrimonial foi lançado na linha "Resultado do exercício". (subitem 3.6) (SF)

[221] 5.3.31. Lançamentos indevidos em Ajustes de Exercícios Anteriores, R$ 340,9 milhões a débito e R$ 10,7 milhões lançados a crédito, referentes à Atualização de MEP e Baixa de Bens Móveis, haja vista não atenderem à conceituação de AJEA. (subitem 3.6.1) (SF)

6017.2021/0023051-0."

Em relação ao item **5.3.32**[222] SF esclareceu, sobre o detalhamento das receitas e despesas vinculadas à saúde, à previdência e à assistência social no Balanço Financeiro, que concorda com a manifestação e informa que a pauta foi elevada às instâncias responsáveis pelo necessário aprimoramento na codificação das fontes - origem das vinculações para este Demonstrativo; como resultado, tem a informar que a Secretaria da Fazenda está empreendendo os esforços necessários para a efetiva adaptação do sistema SOF, de modo que as marcações pelas fontes estipuladas nas Portarias SOF/STN nº 20 de 23 de fevereiro de 2021 e STN nº 710 de 25 de fevereiro de 2021 sejam adotadas já a partir do exercício de 2023 (PLOA2023).

No caso do item **5.3.33**[223], a SF esclareceu que tem ciência de que pendem adequações sobre a pauta. Apesar dos avanços realizados, a movimentação extraorçamentária ainda causa influência nessa questão. Ressaltamos, porém, que as transações evidenciadas na Demonstração dos Fluxos de Caixa e Balanço Financeiro têm origem em registros de lançamentos de receitas, retenções e pagamentos extraorçamentários. Desconhece transações realizadas sem respaldo em documentação suporte.

Para o item **5.3.34**[224], a SF informou que tem ciência que pendem adequações e alternativas estão sendo estudadas para a pauta. Apesar dos avanços realizados, a movimentação extraorçamentária ainda causa influência nessa questão. Ressalta, porém, que as limitações sistêmicas no processamento da folha acarretam o uso de receita extraorçamentária que traz esse resultado de entradas e saídas extraorçamentárias que poderiam ser eliminadas para fins de Balanço Financeiro e

---

[222] 5.3.32. A estrutura do Balanço Financeiro Consolidado não apresenta o detalhamento das fontes de recursos destinados à Saúde, Previdência Social (RPPS e RGPS) e Assistência Social. (subitem 3.7) (SF)

[223] 5.3.33. As linhas "Outros Recebimentos Extraorçamentários" e "Outros Pagamentos Extraorçamentários" também abrangem contas transitórias do balancete e que não constituem de fato movimentações financeiras, o que faz com que a movimentação contábil se revele inflada. (subitem 3.7.1) (SF)

[224] 5.3.34. As linhas de Outros Ingressos Operacionais e de Outros Desembolsos Operacionais apresentam valores inflados referentes às movimentações de contas contábeis transitórias, como exemplo, "Credores por Folha de Pagamento" onde foram registradas, indevidamente, movimentações no montante de R$ 20,8 bilhões. (subitem 3.8.2) (SF)

Demonstração dos Fluxos de Caixa. De toda forma, desconhece transações realizadas sem respaldo em documentação suporte.

No caso do item **5.3.35**[225], informou que tem ciência que pendem adequações sobre a pauta. Apesar dos avanços realizados a movimentação extraorçamentária ainda causa influência nessa questão. Ressalta, porém, que as transações evidenciadas na Demonstração dos Fluxos de Caixa e Balanço Financeiro têm origem em registros de lançamentos de receitas, retenções e pagamentos extraorçamentários. De toda forma, desconhece transações realizadas sem respaldo em documentação suporte.

Quanto ao item **5.3.36**[226], a SF remete à resposta ao apontamento **5.3.40**.

Já no caso do item **5.3.37**[227], informou que reavaliará a configuração das contas contábeis no balanço orçamentário, de acordo com as diretrizes no MCASP, para, se necessário, realizar as adequações em atendimentos ao disposto.

Tratando do item **5.3.38**[228], SF informou que, no exercício de 2021, a Prefeitura iniciou novo procedimento para inscrição em restos a pagar, de forma a aprimorar a referida inscrição. O novo procedimento é mais custoso às unidades, de forma que a Subsecretaria do Tesouro Municipal por vezes aceitou, quando justificada, a ausência do parecer do fiscal do contrato. Ademais, o processo para inscrição em restos a pagar não processados, referente a empenhos decorrentes de Termos de Parcerias, necessita de aprimoramento normativo, uma vez que a figura de fiscal de contrato não se enquadra de forma adequada ao normativo. De toda forma, deve-se reconhecer que o procedimento para inscrição em restos a pagar não processados

[225] 5.3.35. Os saldos de Outros Ingressos/Desembolsos Operacionais não estão respaldados com documentação de suporte adequada. (subitem 3.8.2) (SF)
[226] 5.3.36. Adequar o SOF para permitir a execução orçamentária desde a abertura do exercício financeiro, evitando a emissão retroativa de empenhos. (subitem 3.9.2.1) (SF)
[227] 5.3.37. A estrutura e a apresentação do Balanço Orçamentário não atendem ao estabelecido no item 2, parte V do MCASP 8ª edição em relação às linhas de Superavit Financeiro e de Recursos Arrecadados de Exercícios Anteriores. (subitem 3.9) (SF)
[228] 5.3.38. A inscrição em Restos a Pagar Não Processados, no montante de R$ 1,6 bilhão, foi realizada sem informar, no momento da inscrição, o número do documento no Processo SEI com o parecer do fiscal do contrato. (subitem 3.9.1) (SF)

tem sido aprimorado e, em que pese a melhoria no exercício de 2021 não tenha atingido o nível de maturidade buscada, as alterações refletem um processo de melhoria contínua empreendido pela administração.

Já em relação ao item **5.3.39**[229], a SF discordou da posição da auditoria em relação ao fato de terem sido consideradas as despesas da dotação 28.13.09.271.3004.6824.319113.00 (obrigações patronais RPPS Saúde), no montante de R$ 426.347.112,00 como despesas com ASPS.

"*Apesar de os referidos gastos não estarem alocados no Órgão 84 (Fundo Municipal da Saúde) e não estarem consignados na Função Saúde – Função 10, estão perfeitamente identificados e a divergência quanto ao enquadramento da despesa não tem o condão de alterar a sua natureza, isto é, trata-se de uma despesa previdenciária paga pelo Município de São Paulo relativa aos servidores da Saúde.*

Quanto ao enquadramento no Órgão 84, a SF está estudando os reflexos e a melhor forma de operacionalizar o enquadramento das obrigações Patronais da Saúde no Órgão 84 – Fundo Municipal da Saúde na unidade Orçamentária 13 – unidade destinada a efetuar mensalmente os procedimentos para os recolhimentos.

No que diz respeito ao enquadramento na função saúde, no momento, estão inclinados a considerar o enquadramento na Função Previdenciária, uma vez que, salvo melhor juízo, se trata de um gasto do Município com a Previdência de servidores que prestam serviços na Saúde e devem ser considerados para efeitos do mínimo de aplicação em Saúde.

Por outro lado, está estudando os impactos na operacionalização do orçamento para os diversos órgãos, caso venham a enquadrar os gastos previdenciários na função saúde e na subfunção previdência básica, bem como as eventuais alterações na identificação/representação dos gastos totais com previdência no Município São Paulo."

---

[229] 5.3.39. Foi empenhado o montante de R$ 426,4 milhões em despesas com Obrigações Patronais do pessoal da Saúde junto aos Encargos Gerais do Município (EGM). (subitens 3.9.2 e 4.2.2) (SMS) (SF)

No item **5.3.40**[230], a SF entendeu incorreta a interpretação da auditoria, "*uma vez que o dispositivo questionado (art. 49 do Decreto 60.052) não autoriza a despesa sem o prévio empenho, já que o empenho "é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição" e não a Nota de Empenho, cujo prazo para emissão foi excepcionalizado pelo artigo já citado na condição de que o ato tenha sido realizado tempestivamente, conforme condição expressa do referido artigo ("desde que [...] o despacho autorizatório do titular da unidade orçamentária tenha sido exarado antes do início de vigência da despesa").*

Quanto à necessidade de "adequar o SOF para permitir a execução orçamentária deste a abertura do exercício financeiro", cumpre destacar que a situação não ocorre por limitação do sistema, mas da necessidade de avaliação da lei orçamentária aprovada e definição dos congelamentos e distribuição das cotas mensais. De qualquer forma, vale destacar que, por exemplo, o decreto que fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2021 é de 14/01 e o de 2022 é de 13/01, enquanto em 2010 (último ano antes do início do uso do sistema SOF), é de 21/01."

Em relação ao item **5.3.41**[231], a SMDHC informou que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA faz o levantamento mensal dos valores que são recebidos no Fundo Municipal Dos Direitos Da Criança e do Adolescente - FUMCAD, advindos de Pessoas Físicas e Jurídicas, o qual é encartado sob SEI 6074.2019/0003087-0 e enviado de forma tempestiva, em todo quinto dia útil do mês, para SF/SUTEM (Subsecretaria do Tesouro Municipal).

A PFM apresentou, ainda, as informações da Secretaria detalhando os procedimentos adotados:

---

[230] 5.3.40. Foram empenhados R$ 22,2 bilhões no período de cobertura do decreto editado pelo Executivo Municipal, autorizando que despesas empenhadas após a realização retroajam à data em que a despesa foi realizada. A causa da emissão do dispositivo infralegal é a sistemática indevida do SOF, problema recorrente ao longo dos exercícios, que não permite o empenhamento da despesa a partir da abertura do exercício financeiro. (subitem 3.9.2.1) (SF)

[231] 5.3.41. Não há controles satisfatórios e tempestivos sobre as arrecadações do FMID, bem como controles que permitam aferir o destino dos valores desvinculados do FUMCAD. (subitem 3.9.2.2) (SF) (SMDHC)

"Na dinâmica do processo de desvinculação de receitas do FUMCAD, todo recurso recebido por Pessoa Física e Jurídica passa por identificação, sendo ou não reconhecido ou vinculado. Desta forma, os recursos vinculados são destinados a projetos específicos e os recursos não identificados – provenientes de doadores não reconhecidos, pagamentos de multas e decisões judiciais – compõem o cálculo de Desvinculação de Receitas, conforme estabelecido no Decreto nº 57.380, de 13 de outubro de 2016.

Dos valores informados a SF/SUTEM referentes a doadores não reconhecidos, pagamentos de multas e decisões judiciais, é desvinculado 30% do total.

Dos valores desvinculados pela Secretaria Municipal da Fazenda, o direcionamento ocorre para ações para infância e adolescência nas áreas de educação, assistência social e saúde, em conformidade ao que dispõe o § 2º do art. 2º do Decreto nº 57.380, de 13 de outubro de 2016, sem ingerência do CMDCA no tocante a este processo.

No que se refere ao Fundo Municipal do Idoso - FMID, a SMDHC informa que a conclusão foi baseada nas informações relatadas nas páginas 125-127 do referido Relatório de SFC. Sobre elas, cabendo ponderar:

- *O fato ali analisado - da desvinculação de valores em 2021 (Portaria nº 250 SF/2021), seguida da reclassificação de receitas no mesmo ano, considerando a exceção às doações a projetos específicos – conferida pelo Decreto Municipal nº 60.774/2021, publicado em 16 de novembro de 2021, e posterior devolução ao Fundo em 2022, foi evento extraordinário e com a finalidade de atender ao novo regramento, daí a "informação extemporânea da SMDHC à SF";*

- *Observa-se que esse regramento objetivou conferir isonomia na gestão dos dois fundos de dinâmicas semelhantes - FUMCAD e FMID - e assegurar a sustentabilidade financeira deste último, tendo em vista o perfil das doações, majoritariamente direcionadas às propostas aprovadas pelo primeiro edital de chamamento público, elaborado em 2019, e concluído em 2020,*

– Edital CHP nº 15/SMDHC/FMID/2019.

- *Sobre esse último aspecto, o Conselho de Orientação e Administração Técnica – COAT, que assessora o Grande Conselho Municipal do Idoso – GCMI na gestão do FMID, justificou necessária a alteração do Decreto Municipal nº 57.380/2016 a fim de evitar que as desvinculações incidentes sobre as doações direcionadas às propostas específicas (no percentual de até 30% das receitas correntes) viessem a inviabilizar a execução dos projetos e desencadear outros riscos ao Fundo.*

- *Feito o ajuste, e assimiladas as práticas advindas do novo regramento, as doações não direcionadas têm sido informadas mensalmente por processo SEI 6074.2021/0008702-6 à Subsecretaria do Tesouro Municipal – SUTEM/SF, em atendimento ao previsto no § 1º, do art. 2º, do Decreto Municipal nº 57.380/2016.*

- *Atenta-se ao caráter recente da implementação do FMID - criado em 2012, regulamentado em 2017, com a primeira doação em 2018 e o primeiro edital de chamamento público em 2019, conforme informado acima, resultando na celebração de suas primeiras parcerias a partir de 2021.*

Ponderados os itens acima, informa, a seguir, os procedimentos de gestão administrativa adotados para o controle e o monitoramento das doações ao FMID pela SMDHC.

A sistematização, com o registro individual de doações recebidas pelo Fundo, é procedimento existente e necessário para o cumprimento de legislação Federal, à qual o Fundo, o Conselho Gestor e o Órgão de vinculação devem atender, devido ao incentivo às doações aos fundos do idoso por pessoas físicas e jurídicas - renúncia fiscal do imposto de renda (IR). Citam-se a Lei Federal nº 12.213/2010 (vide artigos 2º e 3º) e as obrigatoriedades decorrentes imputadas ao Conselho (gestor do fundo) e à SMDHC (órgão de vinculação do fundo) de:

1) emitir recibos de doação ao (a) doador (a) (vide art. 4º da Instrução Normativa nº 1311/2012), e

2) apresentar a Declaração de Benefícios Fiscais (DBF)

contemplando todas as doações recebidas, anualmente, à Receita Federal do Brasil – RFB (vide inciso II, do art. 2º, da Instrução Normativa nº 1307/2012).

Para o monitoramento de doações direcionadas a propostas específicas, os procedimentos da SMDHC seguem a Resolução nº 002/COAT/2019, esta baseada na Resolução nº 133/CMDCA/2019 para o FUMCAD, a qual instrui a necessidade de que o (a) doador (a), que optar pelo direcionamento, informe a intenção em documento específico ("carta de direcionamento"), e modelado no normativo, juntamente com os demais documentos comprobatórios, dentro prazo e forma de envio para isso (vide art. 4 º da Resolução citada).

De posse desse documento, e após a sua análise, os complementos informacionais são agregados à sistematização dos registros individualizados de doações, discriminando-se o direcionamento e o crédito (valor) ao projeto beneficiário, este último identificado (nome da instituição executora, CNPJ, nome da proposta aprovada pelo chamamento público, processo administrativo SEI etc.). Recibos (comprovantes) de doação customizados com as informações de direcionamento são emitidos. Além disso, informativos anuais individualizados com as doações recebidas por cada projeto aprovado também constam em seus respectivos processos SEI.

Também, a partir da alteração do Decreto Municipal nº 57.380/2016 em 2021, previu-se, internamente, fluxo de consulta entre servidores (as) responsáveis para que conste no Documento de Recolhimento ou Depósito – DRD, cujo registro é responsabilidade da SMDHC, a codificação de receita apropriada (se direcionada ou não direcionada) de cada doação, evitando-se inconsistências no SOF da PMSP.

Dessa forma, há procedimentos internos estabelecidos na SMDHC e acesso de informação aos (as) doadores (as) interessados (as) disponível e conhecido para fazer frente à regulamentação citada. A análise documental, os registros e o cruzamento com análise de dados são atividades implantadas na gestão administrativa do fundo e inibem os riscos de

desvinculação indevida.

Assim, conclui-se sobre o FMID:

- *O evento que suscitou a conclusão do relatório foi extraordinário e visou atender à mudança de decreto ocorrida em 2021;*

- *Em que pesem melhorias tecnológicas a medida em que o volume de doações aumente, há controles e monitoramento das doações ao FMID. Os fluxos e os (as) servidores (as) envolvidos (as) têm se ajustado para o atendimento tempestivo às necessidades informacionais de classificação de receita, visando à acurácia da desvinculação de receitas;*

- *Há procedimentos internos estabelecidos e o § 1º, do art. 2º, do Decreto Municipal nº 57.380/2016, está sendo atendido, com informe mensal da modalidade de cada doação (se direcionadas ou não) vide SEI 6074.2021/0008702-6;*

- *Tais controles comprovam-se até mesmo para o cumprimento de legislação federal a que fundo, seus gestores e o órgão de vinculação têm que atender."*

A SF reconheceu o risco relacionado à tempestividade na identificação das doações direcionadas, entretanto, mesmo que tais doações tenham sido identificadas e informadas à SF de forma intempestiva, a Administração efetuou as correções necessárias. De qualquer forma, reconhece ser pertinente que SMDHC possa avaliar eventuais melhorias nos processos internos da pasta. No que se refere à possibilidade de aferição do destino dos valores desvinculados do FUMCAD, SF avaliará a possibilidade de aprimoramento do tema para o exercício de 2023, quando da implementação de nova estrutura de fonte de recursos.

No que se refere aos itens **5.4.1 e 5.4.5** [232], a SME/COPLAN informou em SEI 063194577 que a fonte principal de informações para o preenchimento dos formulários do Sistema de Informações

[232] 5.4.1. Cumprir o prazo regular de envio dos dados ao SIOPE. (subitem 4.1.3) (SME)
5.4.5. A PMSP realizou envio dos dados ao SIOPE fora dos prazos estabelecidos, em infringência ao art. 38, § 1º da LF 14.113/20. (subitem 4.1.3) (SME)

sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) é o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.

O prazo para transmissão dos dados ao SIOPE é de trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o mesmo prazo que a PMSP tem para publicar o Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE.

Considerando o prazo exíguo entre a publicação do Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE e o estabelecido pela Portaria Interministerial nº 424/16, não houve tempo hábil para inserção dos dados no SIOPE no prazo legal conforme demonstrou no quadro abaixo:

Bimestre	Ano	Demonstrativo da Educação		Data Limite	Data de Envio
		Data Publicação	Data Republicação		
1º	2021	18/03/2021		30/03/2021	01/05/2021
2º	2021	22/05/2021		30/05/2021	10/06/2021
3º	2021	21/07/2021	29/07/2021	30/07/2021	13/08/2021
4º	2021	22/09/2021		30/09/2021	14/10/2021
5º	2021	25/11/2021		30/11/2021	14/12/2021
6º	2021	25/01/2022	15/02/2022	30/01/2022	22/02/2022

Ressaltou que os dados oriundos do Demonstrativo da Educação necessitam de tratamento de forma a adequá-los ao formato do SIOPE o que demanda tempo para conclusão dos trabalhos.

Ademais, após a inserção dos dados, existem pendências que impossibilitam a transmissão dos dados ao SIOPE e que

dependem exclusivamente da ação dos administradores do sistema, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE. Neste caso, deve-se encaminhar a justificativa das críticas por meio da solicitação aberta no canal "Fale Conosco - SIOPE" e aguardar a análise pelos técnicos do FNDE.

Por fim, a transmissão dos dados ao SIOPE somente será processada e publicada após a validação desses dados pelo Secretário da Educação e pelo Presidente do CACS FUNDEB no Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE – MAVS.

Em relação à proposta de Determinação apresentada no item **5.4.2**[233] , a PFM remeteu-a aos esclarecimentos trazidos pela Secretaria Municipal de Educação nos itens **5.4.6, 5.4.7, 5.4.8** e, ao final, revisitados na resposta ao item **5.4.9**.

No caso do item **5.4.3**[234], a PFM lembrou a relevante discussão quanto à inclusão dos valores relativos às compensações tarifárias de alunos de escolas públicas Estaduais e Federais no cômputo do limite mínimo constitucional de 25% e que é objeto de análise no TC 9041/2020. Acresceu, ainda:

"Embora tenha sido proferido Acórdão recentíssimo naqueles autos, a Prefeitura noticia a apresentação de recursos, já que a respeitável deliberação merece reparos.

Certo é, para fins da análise da Corte de Contas nestes autos, em relação ao exercício de 2021, que a discussão é prematura, devendo aguardar-se o trânsito em julgado, após ampla defesa e contraditório, na esfera adequada.

De qualquer forma, reiteramos que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (nº 9.394/96), que regulamenta o aludido artigo 212 da Constituição Federal, em seu artigo 70, inciso VIII, insere o transporte escolar como um dos

[233] 5.4.2. Tomar as providências no sentido de excluir os restos a pagar não processados irregularmente inscritos. (subitens 4.1.6, 4.1.7 e 4.1.8) (SME)

[234] 5.4.3. Contabilizar, para fins de cumprimento do limite mínimo de 25% estabelecido pelo art. 212 da CF, os valores de compensação tarifária referentes apenas aos alunos do Ensino Fundamental da esfera municipal. (subitem 4.1.4) (SME)

itens de despesa vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, este mesmo inciso não especifica quais as redes de ensino estão compreendidas no transporte escolar.

O artigo 11 da LDB, por sua vez, obriga ao Município assumir o transporte escolar dos alunos da Rede Municipal, porém não afasta a possibilidade de oferecer o transporte escolar para outras redes (pública ou privada), mas deixa claro que apenas educação infantil e fundamental são considerados dentro do percentual de aplicação da Constituição Federal.

A questão também é abordada na Lei Municipal nº 13.245, de 26 de dezembro de 2001, a qual define quais despesas que poderão ser consideradas no cômputo do percentual das receitas destinadas à educação, em atenção às disposições dos artigos 200, 203 e 208 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que em seu artigo 2º, inciso VIII.

Adicionalmente, de acordo com o artigo 4º da LDB, alterada pela Lei Federal nº 12.796, de 4 de abril de 2013, é possível depreender, inclusive, que o transporte não se limita nem mesmo ao ensino público.

E vale repisar a informação trazida pela Secretaria Municipal da Fazenda, naqueles autos, que apenas os gastos com transporte escolar relativos ao ensino infantil e fundamental estão no cômputo dos 25% (previsto no art. 212, CF), pelo Município.

É preciso entender que os estabelecimentos de ensino – públicos ou privados – compõem um sistema que é tutelado por cada um dos entes estatais, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de forma coordenada e seguindo, necessariamente, uma série de normas e requisitos legais. Da mesma forma, os entes (União, Estados, DF e Municípios) atuam em conjunto, dentro de suas áreas de competência, inclusive por meio de convênios, para que não haja discrepância no ensino oferecido nas diversas escolas existentes.

Conforme enfatizado pela Secretaria da Fazenda naqueles autos, "De acordo com a Constituição Federal, a educação é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, ao incluir os gastos de transporte escolar

com as demais redes de ensino, visa-se ao atendimento da atividade-fim, em essência, a Educação".

Neste sentido, não há como negar que as despesas com manutenção de programas de transporte escolar também sejam consideradas como "de Ensino" – vez que permitem ou possibilitam a sua realização – podendo, portanto, ser contabilizadas sob a rubrica correspondente à "manutenção e desenvolvimento do ensino", nos termos do inciso VIII, artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Assim, não há vedação legal à inclusão do gasto com transporte escolar, cujos beneficiários sejam quaisquer alunos do ensino infantil e fundamental, no enquadramento do percentual de 25% previsto no artigo 212 da Constituição Federal.

Outro ponto destacado é o fato de os gastos com Educação já terem sofrido outras adequações no passado recente – como a exclusão dos inativos e pensionistas em seu cômputo.

Não há dúvida de que tal fato impôs ao Município a necessidade de adicionar às despesas com Educação um volume orçamentário significativo – lembrando que os inativos da Educação correspondem a mais da metade do total gasto com aposentadorias e pensões no Município, segundo relato da SF.

Portanto, imperioso consignar que novo volume de gastos adicionais na Educação precisa ser analisado, também, sob outro ponto de vista – o da capacidade orçamentária do Município de absorver tais despesas fora do limite dos 25%.

Ademais, ainda que o Município busque imediato ressarcimento (dos valores despendidos) junto aos demais entes da Federação, não há como estabelecer uma expectativa razoável acerca do efetivo retorno desses recursos aos cofres Municipais, uma vez que tal ajuste não depende exclusivamente da Municipalidade, podendo até, como última ratio, eventualmente, ser objeto de indesejada - mas necessária – judicialização.

Vale destacar também que, na Câmara dos Deputados, há dois projetos de lei em tramitação (PL 2564/2011 e PL 1333/2019), que dispõem exatamente sobre a responsabilidade

da União e dos Estados com o transporte escolar, prevendo ainda a necessidade de transferência financeira, a título de pagamento ou compensação aos municípios que realizarem o transporte de alunos da rede estadual ou federal de Ensino.

Não é demasiado lembrar, conforme afirmado pela SF, que o simples fato da elevação das receitas já garante recursos adicionais à Educação - não apenas mantendo, mas elevando os gastos anuais.

Também merecem destaques adicionais a chamada "Inversão da Pirâmide Etária", fator de suma importância para o planejamento público de longo prazo. Segundo a SF, "Cada movimento feito para excluir gastos do cômputo do MDE implica na inserção de novos recursos orçamentários para a Educação, que no Município abarca a educação básica, cuja quantidade de pessoas é cada vez menor dentro do universo populacional. Este fenômeno, que pode ser notado pelo censo realizado pelo IBGE e projeções compiladas mostra a preocupação de que os gastos públicos precisam ser olhados considerando o envelhecimento populacional e, portanto, com necessidades distintas da educação na primeira infância e seu mínimo constitucional direcionado ao Município".

Conforme enfatizado pela SF naqueles autos, o papel do Município, ao planejar seus gastos, deve levar em consideração tal fenômeno, além de considerar os movimentos que estão sendo realizados no âmbito da Federação.

Nesse sentido, pedimos vênia para reproduzir o raciocínio e os números expostos pela referida Pasta Municipal:

"Vejamos, por exemplo, a participação da função Saúde nos gastos empenhados no Município nos últimos 8 anos: passou de 1,58% dos empenhos em 2013 para 3,04% dos empenhos em 2020. Se não for levada em consideração a pandemia, o volume empenhado em 2019 foi de 2,49% do total das despesas do Município. O mesmo ocorre com a função assistência social, que saiu de 0,22% em 2013 para 0,29% em 2019 ou ainda 0,41% em 2020. Apenas para citar mais um exemplo, que será importante no próximo ponto a ser observado, a função transporte em 2013

foi responsável por 0,62% dos gastos orçamentários, já em 2019, 1,15%. Em 2020 seu valor foi de 1,24% dos empenhos.

Esse incremento nos gastos com transportes, atrelado à exclusão dos gastos com transportes de alunos da rede estadual e privada do mínimo educacional, pode levar o município a rever as questões de subsídios. Embora possa haver a possibilidade de cobrança do Estado em relação aos gastos que o Município incorrera com os alunos daquela rede, o oposto também se aplica, o que não nos garante o recebimento "líquido" dos gastos. Assim, não é uma verdade absoluta, dizer que o Município precisa buscar com o Estado os recursos para custeio do transporte dos alunos de tal rede. Da mesma forma, o recebimento de tais recursos não aliviaria a necessidade dos gastos adicionais com a Educação, pois ingressariam para recompor a despesa com Transportes, desde que o valor a receber seja maior do que aquele a pagar.

Ainda sobre os gastos crescentes, devemos verificar a discussão, em âmbito nacional, que ocorre sobre a unificação dos mínimos de saúde e Educação.

O Congresso debate a unificação dos mínimos em proposta de Emenda à Constituição, justamente em razão das questões atreladas às realidades enfrentadas no país, onde os gastos com Saúde são cada vez mais crescentes, coadunados à já citada inversão da pirâmide etária. É certo que o envelhecimento da população nos últimos 25 anos, como mostrado acima, tem participação importante no direcionamento do gasto público. O Tribunal, neste caso, tem a oportunidade de tratar um julgado que tem potencial para ser referência no âmbito nacional, caminhando para se coadunar com as discussões acerca da unificação dos mínimos e da melhor aplicação dos recursos em razão das novas especificidades que cada vez mais se mostram presentes, ou então mostrar um entendimento restrito sobre o gasto público, sem preocupação inserir na discussão tais fatos."

Conforme já observado, os demais Tribunais de Contas do país ainda não se posicionaram sobre o tema e o Legislador Federal já demonstrou preocupação com o assunto – que não é uma questão afeta apenas ao Município de São Paulo.

Neste cenário, portanto, a fixação do entendimento que veda ao Município, por completo, o cômputo das despesas relacionadas às compensações tarifárias com transporte público de alunos das redes de ensino estadual, federal e particular, para fins de atingimento do limite mínimo de 25%, não é adequada. "

Em relação ao item **5.4.4**[235] a SME/COPED informou[236] que, no tocante à divergência de classificação de despesa descrita como Educação Inclusiva (Programa Bolsa Primeira Infância), no valor de R$ 713.200,00, cujo programa foi considerado inconstitucional em seu enquadramento, trata-se de empenhos anteriores à decisão da Adin 2274914-56.2019.8.26.0000, publicada em 17 de setembro de 2021.

Portanto, não houve qualquer irregularidade, uma vez que atuou em cumprimento aos termos do Decreto nº 59.134, de 12 de dezembro de 2019.

Para comprovar o alegado, anexou as notas de empenho, onde é possível verificar as respectivas datas de pagamentos (docs. 063359087, 063359306, 063359374, 063359452, 063359533 e 063359613).

Ressaltou, ainda, que a referida decisão (Adin 2274914-56.2019.8.26.0000) pode ser objeto de recurso, conforme dados emitidos diretamente pela própria auditoria (INF CII 01/2022, Protocolo 004865/2022.)

No que se refere ao item **5.4.6**[237], a SME/COMAPRE afirmou[238] que a participação daquela Coordenadoria nas tratativas referentes à formalização da PORTARIA CONJUNTA SME/SIURB Nº 03/2021 consistiu, principalmente, em fazer a indicação de todas as Unidades escolares a serem construídas ou que necessitavam de intervenções, assim como fornecer os subsídios técnicos para elaboração dos Anexos I e II da referida

---

[235] 5.4.4. A PMSP incluiu despesa considerada inconstitucional (Adin 2274914-56.2019.8.26.0000 – TJSP) em seu enquadramento como de educação (Programa Bolsa Primeira Infância). (subitem 4.1.2) (SME)

[236] SEI 063362305

[237] 5.4.6. A PMSP realizou inscrição irregular de restos a pagar não processados de empenhos onde consta como credor a SPObras, nos processos SEI 6022.2021/0004622-9 e 6022.2021/0004621-0, no valor total de R$ 1.042.605.501. (subitem 4.1.6) (SME)

[238] SEI 063170382

Portaria Conjunta.

As Unidades foram indicadas a partir das planilhas de solicitação de intervenções que comumente recebemos das DIRETORIAS REGIONAIS DE ENSINO - DRE, respeitadas as ordens de prioridade indicadas em cada uma dessas planilhas.

Consignou que as demandas não foram criadas, mas correspondem ao planejamento de intervenção e objetivam o cumprimento das metas estabelecidas pelo governo. Vislumbram-se no Plano de Metas 21/24 da Gestão Municipal as seguintes iniciativas:

(i) "b" da Meta 25: "Reformar ou adequar 46 CEUs";

(ii) "a" da Meta 26: "Construir 45 novas unidades escolares entre CEIs, EMEIs e EMEFs" e

(iii) "b" da Meta 26: "Reformar, ampliar ou adequar 1.915 unidades escolares"

Acresceu que o PPA 2022-2025 aponta para uma autorização legislativa de alocação de recursos para os seguintes programas: 3025 - Proteção e Desenvolvimento Integral na Primeira Infância e 3010 - Manutenção, Desenvolvimento e Promoção da Qualidade da Educação

3010 - Manutenção, Desenvolvimento e Promoção da Qualidade da Educação

2022 2023 2024 2025

R$ 6.340.957.632,00 R$ 6.552.030.829,00 R$ 6.744.752.821,00 R$ 6.848.554.889,00

2830 - Conservação e Manutenção de Segundo Escalão de Unidades Educacionais - CEU

2022 2023 2024 2025

R$ 50.500.000,00 R$ 7.108.919,00 R$ 8.122.493,00 R$ 8.152.150,00

2879 - Conservação e Manutenção de Segundo Escalão de

Unidades Educacionais - Ensino Fundamental

2022 2023 2024 2025

R$ 153.200.000,00 R$ 68.762.637,00 R$ 73.127.430,00 R$ 62.708.848,00

3365 - Construção de Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF)

2022 2023 2024 2025

R$ 18.000.000,00 R$ 38.775.923,00 R$ 43.736.501,00 R$ 0,00

3366 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF)

2022 2023 2024 2025

R$ 50.430.622,00 R$ 0,00 R$ 0,00 R$ 0,00

3025 – Proteção e Desenvolvimento Integral na Primeira Infância

2878 - Conservação e Manutenção de Segundo Escalão de Unidades Educacionais - Educação Infantil

2022 2023 2024 2025

R$ 155.400.000,00 R$ 84.531.513,00 R$ 165.248.999,00 R$ 125.417.69,00

3359 - Construção de Centros de Educação Infantil - CEI

2022 2023 2024 2025

R$ 52.400.000,00 R$ 51.701.231,00 R$ 64.979.945,00 R$ 0,00

3360 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Centros de Educação Infantil (CEI)

2022 2023 2024 2025

R$ 10.000.000,00 R$ 0,00 R$ 0,00 R$ 0,00

3361 - Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI)

2022 2023 2024 2025

R$ 24.400.000,00 R$ 51.701.231,00 R$ 62.480.716,00 R$ 0,00

3362 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI)

2022 2023 2024 2025

R$ 32.313.156,00 R$ 0,00 R$ 0,00 R$ 0,00

Esclareceu, ainda:

"*Para a execução das metas a SME não dispõe de corpo técnico suficiente para projetar, licitar e gerenciar grandes obras ou várias delas simultaneamente. A título de informação, todas as intervenções nas unidades escolares em 2021 foram feitas através de licitatório próprio, visto que não havia ata de registro de preços a amparar contratações. Isso dificultou a execução do orçamento. Por esse motivo, socorre-se do auxílio de SIURB, com amparo no Art. 17 da Lei nº 16.974/18 e do Decreto nº 58.171/18. Assim, as tratativas perpetradas por SIURB para o cumprimento dos ajustes dizem respeito a organização da Pasta, cabendo a Secretaria Municipal de Educação realizar as transferências de recursos necessárias para o cumprimento do quanto solicitado.*

Dessa forma, a demanda foi identificada na PORTARIA CONJUNTA SME/SIURB Nº 03/2021 que visa cumprir as metas que foram atribuídas à Educação.

A contratação foi tratada pela SIURB, cabendo à SME proceder a reserva com transferência do valor indicado por SIURB.

No âmbito das atribuições de COMAPRE, mantêm-se tratativas constantes com a SIURB e com a SPOBRAS, a fim de que as necessidades elencadas para cada uma das Unidades sejam atendidas, respeitadas as prioridades indicadas pelas DREs

e as condições ajustadas contratualmente, visando obter os resultados esperados com a Contratação.

No que se refere às intervenções em si, são decorrências de solicitações e priorizações oriundas das unidades desta Secretaria Municipal de Educação, especialmente de suas Diretorias Regionais de Educação, que têm por escopo realizar adequações, melhorias e otimizações das unidades educacionais.

Dessa forma, o empenho ora tratado, na verdade, corresponde à transferência, da SME para a SIURB, do valor previsto para a realização do projeto, a fim de que aquela Pasta, por expressa atribuição legal, gerencie a contratação, execução e fiscalização dos serviços de engenharia planejados no âmbito do projeto. Acrescente-se que o procedimento adotado encontra respaldo no art. 7º, §2º, do Decreto 29.929/1991.

Imprescindível, ainda, relembrar que as ditas intervenções são decorrentes de expressas previsões das metas constantes das peças orçamentárias e organizacionais do Município de São Paulo, notadamente o seu Plano de Metas 2021/2024.

Nessa toada, uma vez contextualizadas e fundamentadas as despesas referidas no apontamento em apreço, cumpre esclarecer que, diversamente do que afirmou a d. Auditoria, a inscrição em restos a pagar das precitadas despesas não se apresenta dissonante com o conjunto normativo aplicável à espécie.

Segundo aventado no subitem 4.1.6 do RAF2021, a suposta irregularidade decorreria do fato de que tais restos a pagar, em verdade, correspondem a "despesas que serão executadas em exercícios diversos ao da inscrição", o que ofenderia o princípio da anualidade orçamentária previsto no artigo 2º e 34 da Lei nº 4.320/64 e subitem 2.3 do MCASP, bem assim colidiria com a caracterização de restos a pagar não processados constante do subitem 4.7.2 do mencionado Manual.

Razão não assiste à d. Auditoria, no entanto.

Primordialmente, releva notar que a previsão na legislação da categoria jurídica "restos a pagar" configura, per se, evidente

e legítima flexibilização do princípio da anualidade, conforme afirma Harisson Leite:

"Havendo despesas empenhadas e não pagas dentro do exercício, a legislação criou como solução de pagamento essa dotação orçamentária, para alcançar gastos que não foram pagos dentro da competência em que foram criados. Trata-se de verdadeira excepcionalidade à regra de que as despesas devem ser pagas dentro da competência em que foram geradas".

O artigo 36 da Lei nº 4.320/64 distingue os restos a pagar em processados e não processados, sendo a liquidação o critério de distinção entre eles.

No Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), citado pela d. Auditoria, os restos a pagar não processados são divididos em "a liquidar" e "em liquidação", correspondendo aqueles a despesas "cujo prazo para cumprimento da obrigação, assumida pelo credor (contratado), encontra-se vigente, ou seja, ainda não ocorreu o fato gerador da obrigação patrimonial para o ente, estando pendente de entrega do material ou do serviço adquirido".

Como se vê, a definição supratranscrita adota como premissa a possibilidade de se proceder à inscrição em restos a pagar não processados de despesas cujos fatos geradores e respectivos pagamentos ocorrerão em exercícios subsequentes à inscrição, o que corresponde exatamente à situação que o órgão de Fiscalização da Corte de Contas, incorretamente, reputa irregular.

Ora, uma vez que a legislação confere aos gestores públicos a possibilidade de utilização do instrumento "restos a pagar" (processados e não processados), inclusive como meio de flexibilização do princípio da anualidade, não se afigura razoável sustentar que a utilização de tal instrumento se mostra contrário ao princípio que pretende excepcionar.

Da mesma forma, nada há de irregular no procedimento de inscrição em restos não processados de despesas cujos fatos geradores e respectivos pagamentos dar-se-ão em exercícios subsequentes, pois não há qualquer vedação na legislação nesse

sentido e o próprio MCASP admite tal proceder, reconhecendo a espécie "a liquidar" reportada acima.

Irregularidade haveria se, no exercício em que empenhadas as despesas em referência, não houvesse créditos orçamentários suficientes aprovados na respectiva Lei Orçamentária Anual, ou se tais despesas fossem inscritas em restos a pagar não processados para além do limite do saldo de disponibilidade de caixa (art. 55, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal), o que não é o caso.

Nesse aspecto, convém transcrever excerto do MCASP:

[...] Caso as obrigações não sejam cumpridas integralmente dentro do exercício, deve ser deixada suficiente disponibilidade de caixa para o pagamento no exercício seguinte. Tais práticas corroboram para responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

O raciocínio implícito na lei é de que, de forma geral, a receita orçamentária a ser utilizada para pagamento da despesa orçamentária já deve ter sido arrecadada em determinado exercício, anteriormente à realização dessa despesa.

Com base nessa premissa, assim como a receita orçamentária que ampara o empenho da despesa orçamentária pertence ao exercício de sua arrecadação e serviu de base, dentro do princípio do equilíbrio orçamentário, para a fixação da despesa orçamentária pelo Poder Legislativo, a despesa que for empenhada com base nesse crédito orçamentário também deverá pertencer ao referido exercício. (grifou-se)

No âmbito da União, a regulamentação dos restos a pagar também parte da premissa de que, em relação aos não processados, se afigura possível que o cumprimento da obrigação a que se refere o empenho, com a respectiva liquidação e correspondente pagamento, se dê em exercício posterior, conforme preceitua a Seção VIII do Decreto nº 93.872/86, em especial os §§ 4º e 5º do artigo 68, senão vejamos:

"Art. 68. A inscrição de despesas como restos a pagar no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho depende da observância das condições estabelecidas neste Decreto para empenho e liquidação da despesa.

§ 1º A inscrição prevista no 'caput' como restos a pagar não processados fica condicionada à indicação pelo ordenador de despesas.

§ 2º Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e que não forem liquidados serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, e serão mantidos os referidos saldos em conta contábil específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi.

§ 3º Não serão objeto de bloqueio os restos a pagar não processados relativos às despesas: [...]

§ 4º As unidades gestoras responsáveis pelos saldos dos restos a pagar bloqueados poderão efetuar os desbloqueios até 31 de dezembro do exercício em que ocorreu o bloqueio dos saldos, desde que:

I - a sua execução tenha sido iniciada até a data prevista no § 2º, na hipótese das despesas executadas diretamente pelos órgãos e pelas entidades da União; ou

II - os seus instrumentos estejam vigentes e cumpram os requisitos para a sua eficácia, definidos pelas normas que tratam da transferência de recursos da União por meio de convênios, contratos de repasse, termos de colaboração, termos de fomento ou instrumentos congêneres, na hipótese das transferências de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, aos consórcios públicos, aos serviços sociais autônomos e às entidades privadas sem fins lucrativos.

§ 5º Para fins do disposto no inciso I do § 4º, considera-se iniciada a execução da despesa:

I - na hipótese de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida;

II - na hipótese de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida.

[...]" (negritou-se)

Da leitura dos sobreditos dispositivos, verifica-se que, relativamente aos restos a pagar não processados da União, o início da realização de serviços e obras ou o fornecimento de bens a que se referem os empenhos inscritos pode se dar até 30 de junho do segundo ano subsequente ao da inscrição, não havendo

qualquer tipo de incorreção em tal procedimento.

A rigor, não há na legislação prazo específico para validade dos empenhos inscritos em restos a pagar (processados ou não processados), e, por consequência, de prazo para início da realização dos fatos geradores das respectivas despesas, cabendo aos entes, no exercício da gestão orçamentária e financeira, estabelecer regulamentação que reputar mais adequada para tal fim.

Nesse sentido, afirma Harrison Leite:

"Como não há norma geral regendo a matéria, a União trata por decreto de maneira diferente em cada ocasião que a necessidade fática justificar. Para esse ente, os restos a pagar processados são prorrogados automaticamente e os não processados oscilam de acordo com decreto presidencial."

Por todo o exposto, ainda que a d. Auditoria considere ideal que, no tocante aos restos a pagar não processados, apenas os empenhos "em liquidação" sejam inscritos, é de se reconhecer a validade da inscrição dos empenhos "a liquidar", cujas obrigações subjacentes (de prestadores de serviços, fornecedores, etc.) serão devidamente adimplidas em exercícios subsequentes à inscrição, razão pela qual não se vislumbram quaisquer infringências ou ilegalidade no procedimento adotado pela Secretaria Municipal de Educação.

Por fim, salientamos que as mesmas informações aqui apresentadas, já foram feitas ao TCM em outras oportunidades: no SEI nº 6016.2022/0022314-6 (representação de vereador, com igual teor o SEI nº 6011.2022/0000697-6) e no SEI nº 6016.2022/005379-8 (auditoria)."

Para o item **5.4.7**[239], inicialmente, a SME reiterou as razões apresentadas em relação ao apontamento **5.4.6**, demonstrando que, diversamente do que afirmou a Auditoria, a inscrição em restos a pagar das citadas despesas não é irregular.

[239] 5.4.7. A PMSP realizou inscrição irregular de restos a pagar não processados de empenhos onde constam como credores os programas Auxílios Uniforme Escolar (R$ 269.000.752) e Material Escolar (R$ 142.552.055), no processo SEI 6016.2021/0133229-0, no valor total de R$ 411.552.807. (subitem 4.1.7) (SME)

Acresceu ainda:

"Ademais, SME/COSERV em SEI 063274693, informa que, considerando as válidas recomendações recebidas pelo TCM, das dificuldades encontradas na tentativa de licitar a aquisição dos uniformes e materiais escolares com a qualidade certificada, das constatações alcançadas pela CGM e a fim de possibilitar a ampla participação de interessados, com o incentivo aos diferentes comércios, a SME vem buscando melhorias e optou pelo credenciamento de lojistas que visa pulverizar o fornecimento dos produtos, fomentar a competição entre os possíveis fornecedores existentes no mercado favorecendo os destinatários finais dos programas, os estudantes desta RME.

Este novo modelo de fornecimento encontra amparo na Lei nº 17.437/20 que instituiu a possibilidade de concessão de benefícios às famílias para que estas possam adquirir os itens de uniforme e material escolar diretamente em lojas credenciadas com a PMSP.

Com isso, as famílias possuem maior liberdade para escolha dos itens, evitando eventuais desperdícios já que poderão adquirir apenas os de maior interesse e necessidade do estudante, além de garantir controle acerca dos quantitativos e da qualidade do material a ser fornecido.

Destaca que os valores empenhados em 2020 para os Programas Uniforme e Material Escolar 2021 encontram respaldo nas Instruções Normativas SME nº 49 e 57/2020 e suas alterações. Estes valores, inscritos em restos a pagar 2021 e não liquidados, ou seja, não utilizados pelos responsáveis, retornaram aos cofres públicos.

Já os valores empenhados em 2021 foram inscritos em restos a pagar 2022 e estão sendo liquidados, conforme ocorrem as aquisições, quantidade de vendas e valores transacionados.

Sendo assim, no final do ano de 2021 a SME se preparou para a disponibilização dos benefícios de uniforme e materiais aos alunos da rede, providenciando a pesquisa de mercado e, através das Instruções Normativas fixou os valores dos benefícios compatíveis com o orçamento da Pasta, sendo então necessário

empenhar os valores em 2021 para que fossem garantidos os recursos para fixação das despesas oriundas com a manutenção dos Programas, ou seja, para garantir a disponibilização dos auxílios aos responsáveis legais pelos estudantes logo no início do ano letivo.

Salienta que o valor empenhado em 2021 não era destinado à empresa Personal Net Tecnologia de Informação Ltda, ou qualquer outra que viesse a vencer o processo licitatório e sim destinado à manutenção dos Programas. Conforme esclarecido pela Secretaria da Fazenda em doc. SEI 060980969, a criação de um CNPJ para benefícios sociais é PRÁTICA JÁ CONSOLIDADA no Município em relação ao chamado "CREDOR ESPECIAL", nos quais os destinatários finais, como é o caso, não são empresas, mas uma gama de cidadãos. É importante diferenciar o custo do serviço prestado pela empresa fornecedora do meio de pagamento e o repasse do benefício a que os alunos têm direito.

Pode-se usar como exemplo a mesma prática relacionada aos pagamentos da folha de servidores, dos programas Renda Mínima e Bolsa Trabalho e da Renda Básica Emergencial (2020 e 2021).

Os beneficiários dos programas desta SME são, na verdade, os estudantes da rede pública municipal ou seus responsáveis legais, não o fornecedor. Por essa razão, seria inadequada a emissão de empenhos em seus nomes (beneficiários, fornecedores ou a própria prestadora dos serviços de meio de pagamento). Portanto, considerando a já citada prática usual da Administração Municipal, optou-se pelo uso de referido "credor especial", com uma identificação numérica própria no sistema SOF, cuja máscara observa a mesma regra que um CNPJ (mas que não representa efetivamente um CNPJ).

Acrescente-se, por oportuno e após estes esclarecimentos, que o credenciamento de fornecedores dos aludidos programas e as aquisições realizadas em sua decorrência estão em franco crescimento:

		Março de 2021	Março de 2022
Material	Lojistas	34	190
	Pontos físicos	85	257
	Vendas realizadas	6.412	187.899
	Valor	R$805.984,34	R$28.821.665,13
Uniforme	Lojistas	22	47
	Pontos físicos	25	232
	Vendas realizadas	652	115.895
	Valor	R$225.656,70	R$45.476.510,98

No mesmo contexto, para o item **5.4.8**[240], a SME reiterou as razões apresentadas em relação ao apontamento 5.4.6, demonstrando que, diversamente do que afirmou a Auditoria, a inscrição em Restos a Pagar das citadas despesas não é irregular, apresentando os seguintes argumentos:

"*Ademais, SME/COPED informa em SEI 063362305 que, no que se refere à questão da inscrição irregular como restos a pagar não processados, do valor de R$ 40.594.752,00 em favor da Editora Magia de Ler, indicados no item 5.4.8, esclarece que a seleção do periódico ocorreu através do Edital nº 08/2021, que convocou detentores de direitos autorais de periódicos impressos (jornais e revistas) voltados ao público infanto-juvenil, isto é, estudantes do Ensino Fundamental matriculados nos Ciclos de Alfabetização e Interdisciplinar.*

O edital foi publicado no Diário Oficial da Cidade de 22/10/2021, p. 43 e documentado no processo (SEI nº 6016.2021/0105105-3). Após as avaliações em instrumento específico, alinhado aos critérios de avaliação detalhados no Edital, apresentou-se o periódico impresso aprovado Jornal Joca, publicados no Comunicado SME nº 1.280, de 16 de novembro de 2021, no Diário Oficial de 17 de novembro de 2021 (SEI 6016.2021/0105105-3).

Importante ressaltar que o edital 08/2021 acima descrito,

[240] 5.4.8. A PMSP realizou inscrição irregular de restos a pagar não processados de empenhos onde consta como credor a Editora Magia de Ler Ltda., no processo SEI 6016.2021/0129156-9, no valor total de R$ 40.594.752. (subitem 4.1.8) (SME)

restou publicado no Diário Oficial em 16/11/2021, portanto somente após a referida publicação é que foi possível iniciar os trâmites de contratação.

Portanto tem-se que todo o processo de contratação da referida empresa ocorreu no ano de 2021, sendo certo que a despesa contratual restou corretamente inscrita em restos a pagar daquele ano.

Esclarece ainda que esse procedimento ocorre da mesma maneira, seguindo o mesmo fluxo há vários anos, não ocorrendo qualquer irregularidade neste procedimento.

Informa ainda que atualmente o contrato se encontra em andamento, sendo cumprido a contento, conforme estabelecido no TC 414/SME/2021.

Por fim, informamos que o pagamento da contratação se encontra na Nota de Liquidação e Pagamento."

No caso do apontamento **5.4.9**[241], a SME reforçou o seu posicionamento quanto ao equívoco do apontamento, conforme já pontuado no Ofício 133/2022/SME (063194534), trazendo os aspectos que merecem ser esclarecidos:

"O primeiro ponto que merece destaque por parte da Municipalidade é a EFETIVA APLICAÇÃO dos valores legalmente estabelecidos na manutenção e desenvolvimento do ensino, o chamado MDE ou, simplesmente, os 25% da receita resultante de impostos, diferentemente do que quer fazer crer o peticionamento que dá origem ao processo nesse d. TCM.

Como pode ser observado no demonstrativo das receitas e despesas com o MDE, publicado na imprensa oficial, primeiro em 25 de janeiro e corrigido em 15 de fevereiro de 2022, houve o atingimento da obrigação:

[241] 5.4.9. A PMSP não atingiu o mínimo constitucional (25%) em aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino pelo Município de São Paulo. Conforme publicado pela PMSP, o percentual de aplicação em MDE para 2021 foi 25,43%, divergindo do valor apurado pela Auditoria, que após as exclusões efetuadas atingiu o percentual de 22,69%. (subitem 4.1.9) (SME)

DOC	A	B	C = B/A	D = B - (25% de A)
	Receita de impostos	Valor aplicado em MDE	Percentual aplicado	Valor aplicado além dos 25%
25/01/2022	R$55.916.286.291,30	R$14.075.857.995,02	25,17%	R$96.786.422,20
15/02/2022	R$55.916.286.291,30	R$14.219.217.742,11	25,43%	R$240.146.169,29

Por óbvio que o cumprimento da aplicação mínima de recursos observou todas as regras administrativas, legais e contábeis (orçamentárias e financeiras), especialmente o que preconizam o manual de contabilidade aplicada ao setor público da Secretaria do Tesouro Nacional e as orientações da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo.

Também não foi diferente em relação à aplicação de recursos do Fundeb (91,09%), conforme quadro abaixo, eis que no demonstrativo publicado em 15 de fevereiro de 2022 constou que o valor não aplicado foi de R$ 524.877.548,75, que representa 8,91% do total das receitas do Fundeb, abaixo dos 10% previstos na respectiva lei:

DOC	Total da receita recebida e não aplicada no exercício	Aplicado
	% não aplicado	
25/01/2022	11,34	88,66
15/02/2022	8,91	91,09

No que se refere às CONTRATAÇÕES realizadas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, nota-se que foi celebrado ajuste com a SP OBRAS, uma empresa pública municipal, responsável pelas obras na Cidade. Além disso, embora a contratação seja daquela Pasta, que certamente observou os procedimentos e trâmites adequados, é de se destacar que se destinam a intervenções necessárias para ADEQUAÇÕES, MELHORIAS E OTIMIZAÇÕES DE UNIDADES EDUCACIONAIS próprias do Município, sempre prezando pelo atingimento do interesse público.

A própria legislação municipal incumbiu aqueles órgãos de tal tarefa, como pode ser observado pelo disposto no art. 17 da Lei nº 16.974/18.

No que se refere às intervenções em si, são decorrências de solicitações e priorizações oriundas das unidades desta Secretaria

Municipal de Educação, especialmente de suas Diretorias Regionais de Educação.

Imprescindível relembrar que as ditas intervenções são decorrentes de expressas previsões das metas constantes das peças orçamentárias e organizacionais do Município de São Paulo, notadamente o seu Plano de Metas 21/24.

De mais a mais, ainda em relação à questão já mencionada dos restos a pagar, agora especificamente em relação aos programas de aquisição de MATERIAIS E UNIFORMES, além das regras e orientações legais e fazendárias terem sido observadas, importante registrar que os procedimentos adotados seguiram práticas consolidadas no Município, conforme já salientado no item 5.4.7.

Além disso, importante citar que a própria Secretaria Municipal da Fazenda, através da Portaria SF nº 63, de 25 de março de 2022, prorrogou a validade dos restos a pagar desta Casa até 31 de dezembro de 2022.

Apenas de se frisar que as despesas empenhadas pertencem ao exercício financeiro em que o empenho ocorreu, o que valida o cômputo dos valores até aqui citados no cálculo da aplicação de recursos na educação e, consequentemente, a clareza da possibilidade de sua inscrição em restos a pagar (os chamados não processados, cuja execução se estendeu até o final do corrente exercício).

Dessa forma, para fins de identificação do percentual aplicado pela Municipalidade em educação, não se afigura adequada a exclusão dos restos a pagar não processados referidos pela d. Auditoria, eis que, conforme sustentado nos itens precedentes, a inscrição dos respectivos empenhos se deu de forma absolutamente regular, observando-se as normas orçamentárias aplicáveis, e respeitando, ademais disso, o limite do saldo de disponibilidade de caixa, conforme preceitua o artigo 55, III, b, 3, da LRF.

Neste ponto, SME reitera ainda mais uma vez as razões apresentadas em relação ao apontamento 5.4.6, demonstrando que, diversamente do que afirmou a d. Auditoria, a inscrição em

restos a pagar das citadas despesas não é irregular.

Ademais, convém destacar que o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (Anexo 8) determina, para fins de identificação do percentual aplicado em MDE, apenas a exclusão de restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade financeira (bem assim dos restos a pagar inscritos em exercícios anteriores e cancelados no exercício de referência do relatório), donde se observa não haver razão idônea para fundamentar a exclusão dos restos a pagar não processados referidos nos apontamentos 4.1.6 a 4.1.8, ante a existência de disponibilidade de caixa suficiente para cobri-los.

No mesmo sentido, cita-se a Instrução Normativa nº 17/21 do TCE-RS, que, em seu Anexo II - LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, orienta que, "na apuração do cálculo da despesa constitucional", adotar-se-á demonstrativo considerando, "para fins de acompanhamento [...], ao final do exercício, o total das despesas empenhadas, excluídos os restos a pagar não processados inscritos sem suficiência financeira" .

Recorrendo-se à analogia, observa-se que o procedimento adotado pela Prefeitura em relação à apuração dos recursos aplicados em MDE encontra respaldo no quanto disposto no artigo 24, II, da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, que, no tocante ao cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados no custeio de ações e serviços públicos de saúde, dispõe que serão "consideradas as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício".

Em apertada síntese, a ementa de pronunciamento jurídico dado em caso semelhante, cuja orientação está vigente no âmbito do Estado de São Paulo (Parecer GPG/Cons nº 74/2012 – Processo PGE nº 16847-1107929/2011), é plenamente adequada ao caso e esclarecedora:

"Restos a pagar não processados. Despesas empenhadas e não liquidadas (despesas não processadas) dentro do mesmo exercício. Inscrição de valores em restos a pagar não processados

de despesas empenhadas e não liquidadas (despesas não processadas), ao cabo do exercício financeiro. Registro contábil amoldável ao princípio da anualidade orçamentária. Tratamento conferido pela Lei nº 4.320/64 aos restos a pagar, sejam eles processados ou não processados, cujos efeitos ficam restritos, sob o prisma da execução orçamentária, ao exercício financeiro em que os valores são inscritos nessas rubricas. Exigência de disponibilidade de caixa para a cobertura da inscrição de valores em restos a pagar não processados conduz ao equacionamento da questão, sob a perspectiva da execução financeira. Preservação do equilíbrio econômico orçamentário. Distinção entre o regime orçamentário e o regime contábil (patrimonial). Sob o enforque orçamentário, considera-se apropriada as despesas ao exercício financeiro em que ocorrido o empenho (artigo 35, inciso II, da Lei nº 4.320/64). Respaldo no sistema normativo para que se proceda à inscrição em restos a pagar não processados das despesas empenhadas e não liquidadas (despesas não processadas), desde que observadas as restrições previstas na legislação e nas diretrizes fixadas pela Secretaria do Tesouro Nacional."

Já no que se refere à aquisição de periódicos, mencione-se que as justificativas processualmente existentes e os procedimentos adotados, aliados às práticas anteriormente realizadas e já examinadas, demonstram perfeitamente a correção das providências desta Secretaria e o interesse público buscado e alcançado.

Por último, mas não menos importante, é o registro de que a PREVISÃO DAS RECEITAS municipais teve um acréscimo de MAIS DE 20% no decorrer do exercício de 2021, o que impactou, sobremaneira, as atividades e o planejamento da Secretaria Municipal de Educação.

Iniciou-se o ano com uma previsão de recursos para o MDE de R$ 14.577.726.604,84, encerrando-se o ano com R$ 17.672.981.853,47.

Tais acréscimos ocorreram, substancialmente, no segundo semestre e acontecerem até o último momento de 2021. Temos

como exemplo, cujos efeitos ocorreram até dezembro de 2021, o Programa de Parcelamento Incentivado – PPI. Veja-se o quadro abaixo:

Receita vinculada ao Mínimo Constitucional			
Projeção	Valor Projetado (R$)	em relação a previsão inicial	
(Data Base)		Em R$	Em %
Inicial (LOA/2021)	46.513.147.079	--	--
24/06/2021	53.486.205.779	6.973.058.700	15%
27/07/2021	53.880.751.429	7.367.604.350	16%
03/09/2021	54.916.800.253	8.403.653.174	18%
25/11/2021	55.735.161.033	9.222.013.954	20%
21/12/2021	56.438.673.286	9.925.526.207	21%
Realizada (31/12/202	55.916.286.291	9.403.139.212	20%

Ressalte-se, ainda, que segundo informações coletadas junto à Secretaria Municipal de Fazenda, em razão dos efeitos da pandemia de Covid-19 sobre os mercados, diversas variáveis econômicas com impacto na arrecadação sofreram com enorme volatilidade no exercício de 2021. No caso da arrecadação municipal, isso se refletiu, como consta no quadro acima, em uma recuperação mais rápida do que esperado da arrecadação de impostos, sobretudo com ISS. Soma-se a isso o desempenho acima das expectativas iniciais em relação às adesões ao PPI aberto no exercício de 2021. Assim, a receita total base de cálculo do mínimo aplicável em MDE, que no momento da aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2021 acreditava-se que seria de aproximadamente R$ 46,5 bilhões, após reiteradas revisões para cima, encerrou o exercício em R$ 55,9 bilhões. Esse movimento acompanhou as inúmeras revisões do próprio mercado para o desempenho do PIB, da inflação e de outras variáveis econômicas, referendando a imprevisibilidade do movimento altista e sua intensidade.

Mesmo com esse aumento constante de receitas, prezando por seu dever e zelando por suas obrigações, esta Casa estabeleceu uma rotina de atuação e de organização que permitiu a aplicação mínima dos recursos municipais em educação. Também permitiu que a liquidação de despesas fosse muito próxima à previsão original do MDE (R$ 14.128.221.847,39), o que demonstra a lisura e a atenção dada ao trato com a coisa

pública.

Dessa forma, não há que se falar em irregularidades."

No que se refere aos itens **5.4.10 e 5.4.11**[242], a SF esclareceu que que as receitas vinculadas ao FMS são registradas nas rubricas específicas conforme normatização dada pela STN, órgão competente para edição de normas gerais para consolidação das contas públicas conforme Lei de Responsabilidade Fiscal (LC. 101/2000), não podendo a lei local definir de forma distinta.

Apresentou, ainda, os seguintes esclarecimentos:

"(...) no que se refere à movimentação bancária, traçamos os seguintes comentários:

- *os recursos decorrentes de transferências da União são movimentados em contas correntes específicas, distintas da conta específica do FMS, em conformidade com a Lcp. 141/12. A transferência nos termos do §2º do artigo 5º da Lei Municipal nº 13.563/03, para estas receitas, seria, portanto, irregular.*

- *quando nos referimos à transferência dos recursos decorrentes da receita dos impostos que compõe a base de cálculo para aplicação do mínimo constitucional, destacamos que a transferência destes valores à conta específica contraria o princípio da unidade de tesouraria, tendo sido esta inconstitucionalidade o motivo pelo qual o parágrafo 1º do Art. 16 da LC nº 141/12, que previa obrigação idêntica aos entes subnacionais, foi vetado. Em segundo lugar, caso se afastasse a inconstitucionalidade do dispositivo, sob o aspecto meramente prático, a LOA para o exercício de 2021 não previu percentual a ser transferido.*

Portanto conclui-se que o modo de operação do Município no manejo dos recursos vinculados à área da Saúde é adequado."

---

[242] 5.4.10. O Fundo Municipal de Saúde não foi corretamente implementado e não possui efetivo controle das suas disponibilidades. (subitens 4.2.2 e 4.2.6) (SMS) (SF)
5.4.11. Contabilização, na apuração do mínimo constitucional, de Restos a Pagar não Processados (RPNP) sem a demonstração de disponibilidade de caixa de contas específicas do Fundo Municipal de Saúde, relativas à fonte 00. (recursos próprios). (subitem 4.2.2) (SMS) (SF)

Em relação ao item **5.4.12**[243], a SF esclareceu que, além das considerações apresentadas no item **5.3.39**, que os valores apontados devem ser enquadrados na função Previdência Social e, por se tratar de Obrigações e Contribuições Patronais de servidores que prestam serviços na Saúde, devem ser considerados no cálculo do mínimo constitucional. Salientamos que as despesas estão no quadro de Despesas com ASPS, na Subfunção da Previdência Básica.

Por último, no item **5.4.13**[244] SF esclareceu que, por meio das Subsecretarias do Tesouro - SUTEM e de Planejamento e Orçamento – SUPOM, está trabalhando para viabilizar a implementação de um controle automatizado no Sistema de Orçamento e Finanças – SOF, com o fito de atender à determinação do Tribunal de Contas. Entretanto, ressaltamos que a referida automatização do processo de abertura de crédito adicional implica alterações no sistema SOF, o que inviabiliza a sua implantação de imediato.

Desta forma, enquanto a automatização está em desenvolvimento, SUTEM e SUPOM estão aprimorando os seus controles com a finalidade de afastar a possibilidade de edição de decreto de suplementação por superávit financeiro sem o devido lastro, situação que, de qualquer forma, não há registro de que tenha ocorrido.

Consubstanciado nos elementos trazidos, a Procuradoria da Fazenda Municipal.

Reforça que as alegações trazidas pelas Pastas acerca dos apontamentos apresentados pelo Órgão Técnico deste Tribunal demonstram, com clareza, a lisura, o comprometimento e a correição das condutas que vêm sendo adotadas em todos os atos praticados pela Administração Pública Municipal e sua atuação em consonância com os princípios da legalidade, moralidade, transparência e eficiência.

---

[243] 5.4.12. Contabilização, na apuração do mínimo constitucional, de despesas não executadas no Órgão 84 – FMS e na Função 10 – Saúde. (subitens 3.9.2 e 4.2.2) (SMS) (SF)

[244] 5.4.13. Automatizar o processo de abertura de crédito adicional com uma base de dados integrada entre as unidades orçamentárias, para mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro. (subitem 4.3.4) (SF) (Reiteração da Determinação nº 611 do Diálogo).

Consignou que a maioria das inconsistências enumeradas pelos Auditores já foi objeto de contundente correção ou se encontra em fase avançada de desenvolvimento e implementação pela Administração ou, ainda, referem-se a meras controvérsias de natureza técnica (contábil-financeiro-orçamentária), a cujo respeito apresentaram os Auditores a sua tese e a Administração Municipal a sua argumentação em contrário.

Frisou que, sob o seu enfoque, no exame da presente Prestação de Contas, deve-se aferir se a despesa pública alcançou ou não, em seu sentido macro, os objetivos constitucionais a que se presta, sempre voltados ao interesse público.

Considerou, ainda, que a apreciação do Balanço Anual do Executivo de uma Cidade-Estado, como o Município de São Paulo, dada a complexidade das matérias envolvidas, comporta uma *abordagem ampliada,* focada sobre a globalidade dos resultados alcançados na gestão sob exame, que não se confunde com a *abordagem micro*, incidente sobre as prestações dos diversos Ordenadores de Despesas que atuaram setorialmente.

Propugnou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas prestadas, vez que perfeitamente comprovada a regular e satisfatória gestão dos recursos públicos, ainda que com eventuais recomendações, sempre valorosas.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral realçou, sob o ponto de vista da Gestão Fiscal, o cumprimento das metas e dos limites impostos pela Lei de Responsabilidades Fiscal -LRF e os Constitucionais e legais.

Ressaltou a constatação de inconsistências que evidenciam a necessidade de correções e providências, comprometendo a fidedignidade do Balanço Patrimonial do exercício, além de divergências de natureza técnica entre jurisdicionado e controle externo, acerca de questões complexas, dentre as quais, as relacionadas à gestão de pessoal, propondo que sejam examinados separadamente da prestação de contas em análise.

Por fim, considerou que a Prestação de Contas da Prefeitura do Município de São Paulo, relativa ao exercício de 2021, possui os elementos necessários para que seja emitido parecer

favorável, conquanto mereça destaque o apontamento da Subsecretaria de Fiscalização e Controle sobre os demonstrativos contábeis, além da exclusão dos atos não apreciados ou pendentes de julgamento, peça 70.

É o relatório.

VOTO

Regularmente convocada e instalada nos termos do § 2º, inciso II do artigo 153 do Regimento Interno[245] deste Tribunal, a presente Sessão Extraordinária destina-se à apreciação das Contas do Executivo Municipal relativas ao exercício de 2021, objeto do e-TCM n.º 5.856/2022.

O procedimento foi instaurado a partir do recebimento, nesta Casa, do Ofício GABSF n.º 45/2022, acompanhado do Balanço Geral da Prefeitura do Município de São Paulo, encaminhado tempestivamente, em cumprimento ao disposto no inciso XI do artigo 69[246] da Lei Orgânica do Município de São Paulo, peças 01 a 03.

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

A análise empreendida por este Tribunal tem por objetivo exprimir se o Balanço Geral representa adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial no encerramento do exercício de 2021, bem como se a gestão dos recursos públicos observou os princípios e as normas constitucionais e legais que

---

[245] Regimento Interno do TCMSP - Art. 153. As sessões do Tribunal Pleno serão ordinárias, extraordinárias e especiais. § 2º - As sessões extraordinárias, públicas ou reservadas, serão convocadas pelo Presidente nos seguintes casos: II - para a apreciação das contas anuais do Prefeito e do próprio Tribunal, bem como para o julgamento das contas da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo e dos responsáveis pelas entidades da Administração Indireta;

[246] LOM - Art. 69. Compete, privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei: (...) XI – encaminhar ao Tribunal de Contas, até o dia 31 de março de cada ano, a sua prestação de contas, bem como o balanço do exercício findo.

regem a matéria.

O exame está balizado no Relatório Anual de Fiscalização, elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, peça 13, e na instrução dos processos acompanhantes, abordando os aspectos de gestão, demonstrativos contábeis, transparência, cumprimento de dispositivos relativos aos limites constitucionais e à Lei de Responsabilidade Fiscal, sobrelevando os gastos com pessoal, educação, saúde e precatórios.

No curso da instrução, e em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, foi possibilitada a intervenção nos autos do responsável pelas Contas, Prefeito Ricardo Nunes, além dos Secretários de Governo, da Fazenda, da Saúde, e da Educação, para oferecimento de suas alegações, peças 16 a 25.

Manifestaram-se, também, na forma regimental, o Órgão Fazendário e, ao final, a Secretaria Geral, conforme pareceres de peças 62/68 e 70, respectivamente, dando-se então por encerrada a instrução processual.

Delineadas estas sucintas considerações preliminares do processado, passo na sequência, com a devida vênia deste Egrégio Plenário, a ocupar-me da análise do Relatório circunstanciado, seguindo, de forma resumida, a estrutura utilizada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

ASPECTOS DE GESTÃO

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

No Orçamento Consolidado do Município para o exercício de 2021, as receitas previstas e as despesas fixadas totalizavam R$ 68,0 bilhões, redução de 1% em relação à previsão orçamentária de 2020.

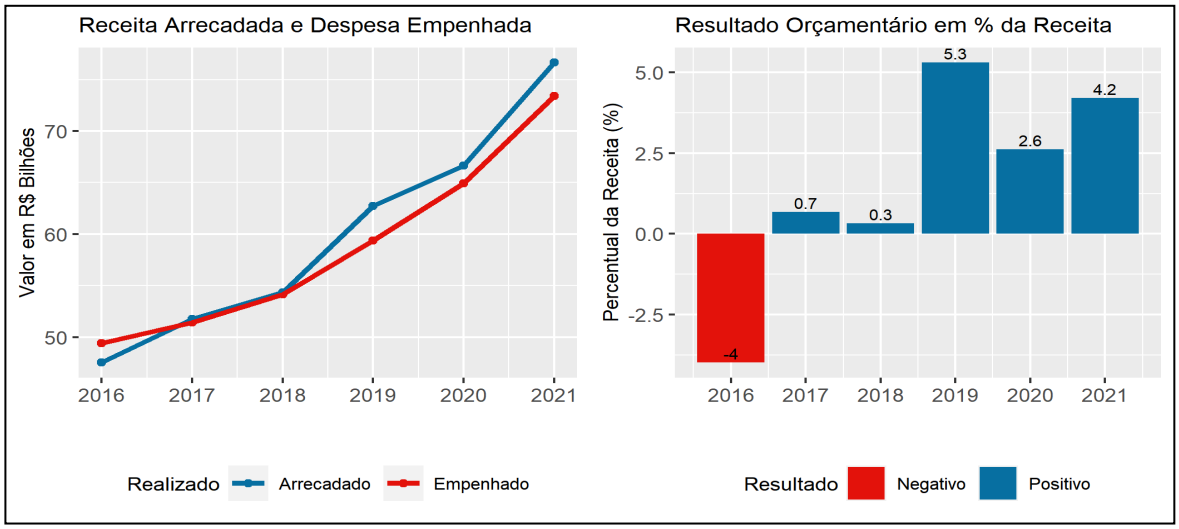
Nas análises realizadas na **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**[247], Lei nº 17.469/20, foram identificadas oportunidades de melhorias relacionadas à reserva de contingências, metas fiscais, despesas de caráter continuado e transferência de recursos,

[247] Item 2.1.2 do Relatório

objetivando aprimorar o Instrumento.

Foram identificadas, também, oportunidades de melhoria na **Lei Orçamentária Anual - LOA**[248], Lei nº 17.544/2020, relacionadas à estrutura de fontes de recursos, à metodologia de projeção de receitas e despesas, à compatibilidade com o Plano Plurianual – PPA e à renúncia de receitas.

O **resultado orçamentário**[249] foi superavitário em R$ 3,2 bilhões, originário da arrecadação de R$ 76,6 bilhões e do empenhamento de R$ 73,4 bilhões. O confronto entre receitas e despesas tem se revelado positivo desde 2017, com ênfase a partir de 2019.



A Receita Arrecadada em 2021 cresceu 15% em relação ao ano anterior, proporcionado excesso de arrecadação da ordem de R$ 8,7 bilhões, grande parte decorrente de impostos, com destaque para o ISS.

Tal excesso permitiu a realização de despesas 13% acima do realizado em 2020 e em R$ 5,5 bilhões da despesa fixada originalmente no orçamento, que foram destinadas, majoritariamente, à contratação de serviços de terceiros e ao pagamento da dívida do Município com a União, que retomou os

[248] Item 2.1.3 do Relatório
[249] Item 2.1.4 do Relatório

patamares de 2019, após queda ocorrida em 2020, em razão da suspensão dos pagamentos para o combate à Covid-19[250].

GESTÃO FINANCEIRA[251]

Entre 2020 e 2021, o disponível total da PMSP teve um aumento de 38,2%, variação ocasionada, principalmente, pelo bom desempenho da arrecadação de impostos, totalizando R$ 23,9 bilhões bruto, R$ 13 bilhões em recursos livres e R$ 10,9 bilhões em recursos vinculados. Tais montantes eram suficientes para quitação das obrigações de curto prazo pendentes no encerramento do exercício.

Em relação à **Receita[252]**, entre 2019 e 2021, a arrecadação atingiu o valor médio de R$ 4,8 bilhões por mês, crescimento de 13,5%, já descontada a inflação do período.

O **ISS** foi responsável por 61% desse aumento que, após forte queda no segundo trimestre de 2020, trazida pela crise do coronavírus, apresentou taxas crescentes de expansão entre julho de 2020 e dezembro de 2021, chegando ao recorde em janeiro de 2021.

O resultado foi marcado pela expansão do setor de Construção Civil, dos Serviços Digitais de propaganda e de compras, impulsionado pelos efeitos do *home office*, da utilização de armazenamento de dados em nuvens e de análises e processamentos de dados.

Para o exercício de 2022, há expectativa de um aumento de 7% em relação a 2021, a valores nominais.

O **ITBI**, também em alta, respresentou 14% da variação do período.

Nas **Receitas de Capital[253]** destacam-se os valores arrecadados

---

[250] Lei Complementar Federal nº 173/20, "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:
II - suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre:
c) 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;
d) 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.

[251] Item 2.2 do Relatório

[252] Item 2.2.4 do Relatório

[253] Item 2.1.4 do Relatório

do grupo "Outras Receitas de Capital", advindos do aumento nos valores de Depósitos Judiciais e Outorga Onerosa do Plano Diretor, entre 2020 e 2021, R$ 1,5 bilhão e R$ 881 milhões, respectivamente, e da Operação Urbana Faria Lima, R$ 183 milhões, que, apesar de superar o montante de 2020, R$ 49 milhões, ainda se apresenta inferior a 2019, R$ 1,58 bilhão.

Em relação à **Despesa**[254], o montante empenhado superou a previsão em R$ 5,5 bilhões, totalizando R$ 73,4 bilhões[255], e o valor empenhado em 2020, R$ 64,9 bilhões, em 13%, com destaque para o grupo "Outras Despesas Correntes", onde foi registrado aumento real de 9%, concentrado nas Funções Saúde e Educação, respectivamente, 52% e 24%, com a elevação da participação das Organizações Sociais e demais entidades sem fins lucrativos no orçamento, que passou de 22,3%, em 2020, para 27,6%, em 2021.

Entre os responsáveis pelo aumento estão: a ampliação dos atendimentos de saúde nas novas unidades criadas entre 2020 e 2021; o programa de alimentação escolar[256]; as novas parcerias de educação infantil (CEI); e as transferências de recursos financeiros para unidades educacionais (infantil, fundamental e CEI), decorrentes da retomada das atividades presenciais.

Para 2022, a expectativa é de estabilização na dinâmica de crescimento das despesas com Saúde, frente à queda nas atividades excepcionais vinculadas à pandemia, a ser compensada pelo aumento das despesas de atendimentos regulares, e de queda na taxa de crescimento das despesas com Educação, tendo em vista que a elevação do índice no período se deu face à paralização das atividades presenciais em 2020 e sua retomada em 2021.

Em sentido contrário, os recursos destinados à melhoria e ampliação dos equipamentos públicos e da infraestrutura da Prefeitura, classificados no grupo "**Investimentos"**, sofreram redução entre 2020 e 2021 nas funções Urbanismo, Educação, Saúde, Saneamento e Transportes.

---

[254] Item 2.2.6 do Relatório

[255] Item 2.1.4

[256] Segundo a SME o aumento decorre principalmente do fornecimento do cartão alimentação aos alunos da Rede Municipal de Ensino (R$ 559 milhões).

Quadro 06 – Investimento por função de governo, valores liquidados e pagos Em R$ milhões

Investimento Total	Valor Liquidado			Valor Pago		
Função de Governo	**2020**	**2021**	**Δ%**	**2020**	**2021**	**Δ%**
Urbanismo	1.149	309	-73,1	1.136	300	-73,6
Educação	203	58	-71,3	203	54	-73,6
Transporte	210	97	-53,8	207	97	-53,1
Saúde	340	244	-28,4	334	227	-31,9
Saneamento	275	235	-14,6	275	221	-19,5
Outras	100	97	-3,4	92	96	4,3
Trabalho	65	70	7,6	65	70	7,6
Habitação	534	611	14,4	444	607	36,9
Encargos Especiais	149	180	20,4	149	180	20,4
Total	**3.026**	**1.901**	**-37,2**	**2.904**	**1.852**	**-36,2**

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

Em relação aos **recursos vinculados**[257], como ocorrido nos últimos anos, houve crescimento das disponibilidades, alcançando o valor líquido de R$ 8,9 bilhões no final do exercício. Nesse ponto, o contínuo entesouramento de disponibilidades sujeitas a restrições para sua aplicação demanda a adoção de ações da Administração para sua utilização ou, ainda, a sua desvinculação por meio de proposição de alterações nos diplomas legais de forma a viabilizar a aplicação de tais recursos.

A Função **Previdência** e as demais despesas com **Pessoal**[258] sofreram queda entre 2020 e 2021, em termos reais, principalmente, em razão da restrição para a concessão de aumentos de salário e contratação de novos funcionários, trazida pela LC nº 173/20[259], promulgada no âmbito do programa federal

[257] Item 2.2.9 do Relatório

[258] Item 2.2.10 do Relatório

[259] Lei Complementar Nº 173, de 27 de Maio de 2020. "Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV; VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial

de combate à Covid-19.

O aporte para suprir o déficit previdenciário do Regime Próprio de Previdência dos Servidores registrou queda, em termos reais, de 2,1%, totalizando R$ 6,2 bilhões. Para 2022, é esperado que o déficit se mantenha estável após a aprovação da Reforma da Previdência, trazida pela Emenda à Lei Orgânica nº 07/21 em novembro/21.

Por outro lado, nas despesas com Pessoal, é esperada a retomada do crescimento, a partir da cessação das restrições trazidas pela LC nº 173/20.

Em relação ao **controle das Fontes de Recursos**[260], cabe anotar que a sistemática de arrecadação de recursos vinculados na conta movimento da Prefeitura, sem a devida marcação por fontes, obriga a realização de ajustes gerenciais para a sua classificação em fontes apropriadas. Ademais, a Auditoria indica que as fontes de recursos não dispõem de código específico para a totalidade das vinculações existentes, o que prejudica o controle efetivo das vinculações e a verificação trazida pelo parágrafo único do artigo 8º da LRF[261].

Assim, a Prefeitura deve aprimorar o processo, a fim de evitar possíveis falhas de alocação de recursos entre as fontes, que impactam negativamente na fidedignidade de suas demonstrações contábeis e fiscais objetivando, ainda, respaldo documental contábil adequado.

---

transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade; VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º; VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição Federal; IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins. § 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do *caput* deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no *caput* cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração

[260] Item 2.2.2.1 do Relatório

[261] Art. 8º- Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.
Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

GESTÃO FISCAL[262]

Durante o exercício, a Prefeitura promoveu a revisão das metas fiscais inicialmente previstas para 2021, por meio da Lei nº 17.595/21 - LDO 2022, alterando as metas de resultado primário e nominal para R$ 2,6 bilhões e R$ 4,9 bilhões negativos, respectivamente.

No final do exercício, o cenário fiscal apresentou situação favorável, superando de forma significativa as metas revisadas, alcançando R$ 8,9 bilhões no **resultado primário[263]**, e R$ 7,0 bilhões no **resultado nominal[264]**, principalmente, pelo excesso de arrecadação tributária, notadamente, de IPTU e ISS.

- **Despesa com Pessoal[265]**

O comprometimento da Receita Corrente Líquida – RCL foi inferior ao registrado em 2020, totalizando 31,76%, dos quais 30,62% de responsabilidade do Executivo e 1,14% do Legislativo, evidenciando o cumprimento dos limites fixados na LRF[266].

Destaco que, no montante do Executivo, não foram consideradas as despesas com pessoal das Organizações da Sociedade Civil que atuam na atividade fim, conforme preceitua o § 1º do artigo 18 da LRF[267], e que tais despesas deverão ser inseridas a partir de 2022, na forma definida na Portaria STN nº 377/2020[268]. Com o objetivo de atender à exigência, foi editada a Portaria SF nº 314/21, a fim de adequar os contratos e as prestações de contas das Organizações da Sociedade Civil.

---

[262] Item 2.3 do RAF
[263] Item 2.3.3 do Relatório
[264] Item 2.3.4 do Relatório
[265] Item 2.3.1 do Relatório
[266] LRF - Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: (...).
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).
[267] § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".
[268] Portaria STN nº 377/20 - Art. 1º [...] §2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2021, que os montantes referidos no *caput* não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente

- **Resultados Fiscais[269]**

A Disponibilidade de Caixa Líquida totalizou R$ 22,8 bilhões, após a inscrição dos Restos a Pagar Processados e R$ 16,1 bilhões, após a inscrição de Restos a Pagar não Processados.

A publicação do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar - Consolidado do Município[270] atendeu a estrutura de preenchimento definida no subitem 04.05.05 do Manual de Demonstrativos Fiscais -MDF 11ª Edição, com ressalvas pontuais relacionadas à restrição de códigos específicos de fontes/destinação de recursos vinculados e à sistemática de arrecadação, que direciona para a conta movimento (livre) diversos recursos vinculados, prejudicando a análise fidedigna dos recursos por fonte.

- **Limite de Endividamento[271]**

A Dívida Consolidada Líquida-DCL representou 0,2642 (dois mil, seiscentos e quarenta e dois décimos de milésimos) da Receita Consolidada Líquida – RCL[272], índice inferior ao obtido em 2020 de 0,4373 (quatro mil, trezentos e setenta e três décimos de milésimos) localizando-se abaixo do limite previsto pela Resolução 40/01 do Senado Federal[273], de 1,2 (um inteiro e dois décimos).

- **Operações de Crédito e Garantias[274]**

As Operações de Crédito, 0,84%, e o montante das garantias prestadas pela PMSP, 0,18%, atenderam aos limites definidos no inciso I do artigo 7º, nos artigos 9º e 10º da Resolução 43/01 do

---

[269] Itens 2.2.4 e 2.2.5 do Relatório
[270] DOCSP de 29.01.22
[271] Item 2.3.5 do Relatório
[272] Quadro 13 do Relatório
[273] Art.3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:[...]

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

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000.
[274] Itens 2.2.7 e 2.2.11 do Relatório

Senado de 16% e 22% da Receita Corrente Líquida, respectivamente[275].

Também foi constatado o atendimento da "Regra de Ouro" das finanças públicas, prevista no artigo 167, inciso III, da CF/88[276], vez que as receitas com operações de crédito (R$ 510,2 milhões) foram inferiores às despesas de capital (R$ 6,1 bilhões).

- **Publicações e Divulgações em meio eletrônico (artigos 48, 48A, 52, 53 e 55 da LRF) [277]**

As publicações e divulgações na página da Secretaria da Fazenda e no Portal da Transparência da PMSP atenderam aos prazos, ao requisito da informação em "tempo real" e à realização de audiências públicas na elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA, estabelecidos na LRF.

- **Demonstrativos da Receita Corrente Líquida (RCL) e das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital[278]**

Foi constatada regularidade no exame dos Demonstrativos e no cumprimento do artigo 167, inciso III, da CF/88[279], denominada Regra de Ouro das finanças públicas.

GESTÃO DE PESSOAL[280]

O Quadro de Pessoal da PMSP apresentou redução de 2001 (dois mil e um) cargos.

Tipo de Vínculo	Quantidade e Percentual de Servidores					
	Janeiro/21		Dezembro/21		Variação	
	Quant	%	Quant	%	Δ	Δ %
Efetivos	115.541	92,3	112.758	91,6	(2.783)	-2,4
Admitidos (LM nº 9.160/80)	746	0,6	641	0,5	(105)	-14,1

[275] Quadros 17 e 18 do Relatório

[276] Art,167- São Vedados: (...) III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

[277] Itens 2.3.6 e 2.3.7 do Relatório

[278] Itens 2.3.8 e 2.3.9 do Relatório

[279] Art. 167. São vedados: [...] III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

[280] Item 2.4 do Relatório

Contratados temporário (emergência)	3.381	2,7	4.331	3,5	950	28,1
Em comissão	5.418	4,3	5.341	4,3	(77)	-1,4
Requisitados	56	0,1	71	0,1	15	26,8
Cargo Eletivo	2	0,0	1	0,0	(1)	-50,0
Total	**125.144**	**100**	**123.143**	**100**	**(2.001)**	**-1,6**

Foram empenhados R$ 14,2 bilhões com a folha de pagamento dos servidores da PMSP.

As análises trouxeram apontamentos relacionados ao controle dos documentos que compõem os prontuários, prorrogação contínua de servidores cedidos e de acesso à informação, situações pontuais de acúmulo de férias e pagamento de horas suplementares, reajuste salarial e recolhimento da contribuição previdenciária ao INSS, questões estas já abordadas na análise das Contas de 2019 e 2020.

Trouxeram, ainda, outros temas já tratados na apreciação das Contas de exercícios anteriores, os quais, da mesma forma, foram considerados superados pelo Colegiado, após os esclarecimentos das Pastas e da PFM, quais sejam: razoabilidade e proporcionalidade na criação e ocupação de cargos em comissão em relação aos efetivos, além da racionalização da atividade administrativa, conforme o Decreto Municipal nº 60.038/2020.

Repisaram, ainda, a divergência de entendimento técnico em relação ao tratamento dado à GFF (Gratificação de Função Federativa) em relação ao teto remuneratório, sendo que, diante dos esclarecimentos trazidos e da ausência de notícias quanto a eventuais decisões judiciais a respeito da questão, foi proposto pelo Plenário que o tema fosse inicialmente objeto de estudos pela Procuradoria Geral do Município.

A partir de uma amostra selecionada, a Equipe Auditora identificou 9 (nove) indícios de acúmulo reputado irregular, indicando providências da Administração e ajustes nos procedimentos de controle. Nesse ponto, a PFM informou que o Município de São Paulo firmou convênio para permitir a troca de dados com União e, em relação ao Estado de São Paulo, há tratativas para celebrar acordo de cooperação que igualmente permitirá essa troca.

Também foram apontados indícios de acúmulo entendido

como irregular e desvio de finalidade[281] na ocupação de cargos em comissão, ocasionados pela ausência de detalhamento de atividades e de atribuições[282] nos normativos, fator que afrontaria a regra constitucional da exigência de concurso para investidura em cargo público.

Em relação às contratações temporárias[283] foram identificadas ausências de informações detalhadas acerca da alteração do número do quantitativo de vagas solicitadas originalmente, prontuários incompletos e 1 (um) contrato que não atendeu ao intervalo de um ano entre as contratações, na forma definida na Lei 10.793/89[284]. Também foi aventada a necessidade de realização de concursos públicos com mais celeridade.

DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS[285]

De forma global, os apontamentos trazidos no Relatório indicam que as Demonstrações Financeiras do Município não representam de forma fidedigna a totalidade dos saldos, das transações e de outros fenômenos econômicos do Município.

A Auditoria consignou o desatendimento de prazos definidos no Plano de Implantação de Procedimentos Contábeis Patrimoniais[286] para implementação das ações, objetivando a convergência às Normas Internacionais de Contabilidade, distorções pontuais no processo de Consolidação das Contas[287], cujo efeito foi a superavaliação de elementos patrimoniais, ocasionada, principalmente, pela inexistência de regras de contabilização no SOF que promovam lançamentos simultâneos nas unidades envolvidas, e pela ausência de revisão periódica da movimentação de contas patrimoniais intragovernamentais.

O **Balanço Patrimonial[288]** e seus Quadros[289] atenderam à

[281] Item 2.4.3.3 do Relatório
[282] Item 2.4.3.4 do Relatório
[283] Item 2.4.4 do Relatório
[284] § 2º do artigo 3º
[285] Item 3 do Relatório
[286] Portaria STN nº 548/15
[287] Item 3.1 do Relatório
[288] Item 3.4 do Relatório
[289] DOCSP de 12.02.22, pág. 104

estrutura definida no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público[290], à exceção do Quadro Superávit/Déficit Financeiro, que não apresentou a codificação das fontes de recursos.

Em relação à consistência dos dados, foi identificada ausência de exclusão de transações recíprocas, distorções nos saldos de abertura do exercício que afetaram o Resultado Financeiro.

O saldo do Caixa e Equivalentes de Caixa em 31.12.21 era de R$ 24,0 bilhões, representando 60,7% do Ativo Circulante da PMSP, e 17,6% do Ativo Total, registrando acréscimo de 38,2%, em comparação ao saldo em 31.12.20, R$ 17,0 bilhões.

Na conciliação dos saldos contábeis com os extratos bancários[291] foram identificados valores reconhecidos contabilmente sem suporte de documentação comprobatória, ou que apresentavam essa documentação e não foram contabilizados. Parte das diferenças tem origem em exercícios anteriores e estão sendo objeto de análise pela Secretaria da Fazenda para o tratamento adequado.

O saldo líquido registrado no Sistema da **Dívida Ativa[292]** em 31.12.21 era de R$ 64,3 bilhões, dos quais 65% decorrentes de ISS e 15% do IPTU. Nesse ponto, foi identificada distorção de R$ 2,8 bilhões a menor no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa, resultando em superavaliação do ativo e subavaliação de Variações Patrimoniais Diminutivas - VPD e pendências no cadastro de contribuinte, que impedem a inscrição de valor significativo de débitos decorrentes de multas de trânsito, de responsabilidade da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito.

Ainda em relação à Dívida Ativa, foram identificadas inscrições, no montante de R$ 15 bilhões, que não detêm as características necessárias para serem registradas como ativo no Balanço Patrimonial. Nessa senda, a PMSP deve desenvolver uma metodologia voltada à qualificação dos créditos inscritos em Dívida

[290] item 4, parte V do MCASP 8ª edição
[291] Item 3.4.1 do Relatório
[292] Item 3.4.2 do Relatório

Ativa para o reconhecimento ou desreconhecimento[293] contábil e o tratamento do estoque contabilizado.

A **Dívida Fundada[294]** do Município, excluídos os precatórios, totalizou R$ 25,8 bilhões, dos quais 97,9% correspondente à Dívida Interna com a União advinda do refinanciamento vinculado à Medida Provisória nº 2185/2001[295], que apresentou redução de 7,1% no exercício em foco, R$ 2 bilhões, principalmente, em razão da retomada dos pagamentos em janeiro de 2021, que estavam suspensos pela LC nº 173/20.

Observo que a referida dívida foi extinta em março de 2022, com a assinatura do Acordo firmado entre os Entes, visando a encerrar a disputa judicial referente à área conhecida como Campo de Marte, autorizado pela Lei nº 17.726/2021.

Os saldos dos empréstimos, financiamentos e parcelamentos estavam suportados por documentação comprobatória e registrados conforme o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), com divergência pontual na evidenciação das operações de crédito, contratadas e ainda não integralmente recebidas, constantes do Balancete e dos controles extracontábeis da Divisão de Captação de Recursos - DICRE, e na classificação de variações cambiais em "Outras Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras", enquanto que o correto seria "Variações monetárias e cambiais de empréstimos e financiamentos obtidos", no montante de R$ 237,9 milhões.

Os **Precatórios[296]** alcançaram R$ 21,8 bilhões, aumento de R$ 3,3 bilhões com novas inscrições, distribuídos em curto prazo, R$ 4,4 bilhões, e longo prazo R$ 17,4 bilhões.

---

[293] NBC TSP EC, item 6.10. O desreconhecimento é o processo de avaliar se ocorreram mudanças, desde a data do relatório anterior, que justifiquem a remoção de elemento que tenha sido previamente reconhecido nas demonstrações contábeis, bem como remover esse item se tais mudanças ocorrerem. Ao se avaliar a incerteza sobre a existência do elemento, os mesmos critérios devem ser utilizados para o desreconhecimento, tais como aqueles utilizados no reconhecimento inicial.

[294] Item 3.4.3 do Relatório

[295] Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios.

[296] Item 3.4.5 do Relatório

A contabilização de novos precatórios foi realizada por meio do Mapa Orçamentário de Credores (MOC), expedido pela Divisão de Precatórios do Tribunal de Justiça de SP, encaminhado no mês de julho, com período requisitório entre 02.07.20 e 01.07.21, no valor R$ 2,9 bilhões.

Neste ponto, há divergência de ordem técnica entre as equipes de SFC e da PMSP, em relação ao momento em que devem ser reconhecidos os precatórios, quando do trânsito em julgado da sentença[297] ou da requisição do precatório[298], de forma a atender à característica qualitativa da representação fidedigna, descrita no subitem 3.10 das Normas Brasileira de Contabilidade aplicadas ao Setor Público – Estrutura Conceitual - NBC TSP EC[299].

Os **Depósitos Judiciais[300]** disponibilizados para a PMSP, pendentes de decisão judicial definitiva, totalizaram R$ 12,8 bilhões, dos quais 70% foram convertidos em receita orçamentária e 30% em fundo de reserva, em conformidade com a Lei Complementar nº 151/15. Foram registradas observações pontuais quanto à identificação dos depósitos que apresentam grande probabilidade de perda, abrangendo, assim, as ações de valores expressivos e aquelas com objeto de repercussão geral e no tratamento orçamentário adotado para o registro dos levantamentos de valores a favor da PMSP.

A **Demonstração das Variações Patrimoniais[301]** (DVP), publicada no DOCSP de 12.02.22, está consistente com os padrões estabelecidos no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público[302] e na Instrução de Procedimentos Contábeis IPC nº 05, revelando o resultado patrimonial superavitário de R$ 12,1 bilhões, dos quais R$ 10,7 bilhões da PMSP e R$ 1,46 bilhão de outras

[297] o subitem 6.2.2, inciso "a" da Parte III do MCASP 8ª edição
[298] Resolução nº 303/19 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
[299] 3.6 Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica.
[300] Item 3.4.6 do Relatório
[301] Item 3.5 do Relatório
[302] subitem 5.4, parte V do MCASP 8ª edição

entidades.

As análises identificaram distorções nas Variações Patrimoniais Aumentativas e Diminutivas que afetam o cálculo do resultado patrimonial do exercício, ocasionadas por questões, já mencionadas, nos procedimentos de consolidação das contas, no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa, na classificação de Variações Patrimoniais Aumentativas - VPAs, na atualização monetária nas novas inscrições de precatórios, correção monetária e juros dos créditos não recuperáveis inscritos na Dívida Ativa e no saldo da conta "Depreciação, Amortização e Exaustão", em razão da ausência de implantação dos itens 07, 08 e 09 do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis e Patrimoniais – PIPCP, definidos pela Portaria STN nº 548/15.

A estrutura do **Balanço Financeiro Consolidado**[303] não apresentou detalhamento das fontes de recursos destinados à saúde, previdência social (RPPS e RGPS) e assistência social, não atendendo à totalidade dos requisitos estabelecidos no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP 8ª Edição [304].

A geração líquida de Caixa e Equivalentes de Caixa para o exercício de 2021 foi positiva em R$ 6,6 bilhões, apresentando um aumento de 35,1% em relação ao exercício de 2020 (R$ 4,9 bilhões).

No **Balanço Orçamentário**[305], a linha Superávit Financeiro, coluna Receitas Realizadas, apresentou o valor de créditos adicionais abertos, ao invés dos créditos adicionais utilizados na execução da despesa, e a linha Recursos Arrecadados de Exercícios Anteriores, apresentou a previsão de R$ 48,6 milhões efetuada junto ao orçamento da PMSP e não do IPREM, autarquia responsável pelo Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Paulo, contrariando o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público 8ª Edição[306] e o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF

[303] Item 3.7 do Relatório
[304] itens 3.2 e 3.4 da Parte V
[305] Item 3.9 do Relatório
[306] parte V, item 2

11ª edição[307].

Na análise dos **Restos a Pagar**[308] constatou-se que as inscrições foram realizadas em conformidade com a Lei Federal nº 4.320/64, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP 8ª edição e os Decretos nº 60.052/21 e nº 60.633/21, com suporte financeiro, restando parcialmente pendente, no momento da inscrição, a informação do número do documento do processo SEI e do parecer do fiscal do contrato.

ASPECTOS DE CONFORMIDADE[309]

GASTOS COM EDUCAÇÃO[310]

Os percentuais mínimos de aplicação em Educação estão definidos nos artigos 212 da CF[311] e 208 da LOMSP[312] (25% e 31%, respectivamente).

De início, destaco que Emenda Constitucional nº 119/22[313] afastou a responsabilização dos agentes públicos pelo não

---

[307] subitem 03.01.05.01
[308] Item 3.9.1 do Relatório
[309] Item 4 do Relatório
[310] Item 4.1 do Relatório
[311] Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
[312] Art. 208 - O Município aplicará, anualmente, no mínimo 31% (trinta e um por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e inclusiva.
[313] Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:
"Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.
Parágrafo único. Para efeitos do disposto no *caput* deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."
Art. 2º O disposto no *caput* do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.
Parágrafo único. O disposto no *caput* do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do inciso III do *caput* do art. 35 da Constituição Federal.
Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

cumprimento dos 25%, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, no exercício em foco. Não obstante, dispõe que eventual diferença aplicada a menor deverá ser compensada até o exercício de 2023.

O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), regulamentado pela Portaria STN nº 375/2020, foi publicado no DOCSP em 15.02.22.

Para apuração do **limite mínimo** imposto pelo **artigo 212 da Constituição Federal** [314], a PMSP apurou R$ 14,21 bilhões de despesas como sendo de competência prioritária do Município (educação infantil e ensino fundamental), valor superior ao registrado em 2020, R$ 11,42 bilhões, alcançando 25,43% de aplicação em educação, superando o mínimo definido de 25%.

Na Educação Inclusiva foram aplicados 11,09%, totalizando 36,52% das receitas com impostos para fins de cumprimento do artigo 208 da Lei Orgânica do Município de São Paulo– LOM de 31%.

Do montante, constaram como Educação Inclusiva as despesas com o Programa Bolsa Primeira Infância, no valor de R$ 713,2 mil, cujo enquadramento como de educação foi considerado inconstitucional no julgamento da ADI nº 2274914-56.2019.8.26.0000 – TJSP, no entanto, tal decisão ainda não transitou em julgado, e é objeto de recurso.

Em relação às **Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus** no valor total de R$ 227 milhões, apurou-se que a PMSP, para fins de cumprimento dos limites mínimos mencionados, considerou as Tarifas com Ensino Fundamental de outras redes de ensino que não a municipal, correspondente ao valor de R$ 38 milhões. A divergência de entendimento em relação à possibilidade de cômputo dos gastos com as redes de ensino federal, estadual e particular nas Compensações Tarifárias foi objeto dos estudos realizados nos e-TCMs nº 17.608/2019 e nº 9.041/20, este último levado a julgamento em 06/04/22, na Sessão Ordinária de número

[314] Constituição Federal - Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

3210, com a conclusão pela necessidade de exclusão de tais valores e efeitos modulados para implementação, pela Administração, em até 4 (quatro) exercícios financeiros, a partir de 2022, inclusive, à razão de, pelo menos, um quarto por ano, cumulativamente. Tal processo encontra-se, atualmente, em fase de análise do recurso apresentado pela PMSP, no último dia 03 de junho.

Foram incluídos os valores R$ 213,7 milhões (SEI 6022.2021/0004622-9) e R$ 828,9 milhões (SEI 6022.2021/0004621-0), inscritos em restos a pagar não processados, que tem como credor a **SP-Obras**[315], cuja inscrição foi considerada irregular pela equipe Auditora, por entender contrariar o Princípio da Anualidade Orçamentária, ao onerar no orçamento do exercício 2021 a totalidade da despesa, sem que nele houvesse efetiva execução e cronograma de sua execução, além de violação aos procedimentos e parâmetros definidos no Decreto nº 60.633/21[316].

Na mesma trilha, caminhou a inscrição do valor R$ 40,6 milhões, como restos a pagar não processados, em favor da **Editora Magia de Ler Ltda**[317], por contrariar o Princípio da Anualidade Orçamentária, neste caso por onerar a totalidade da despesa no orçamento do exercício 2021, considerando a previsão de pagamentos mensais (parcelados), 30 dias após o recebimento, além dos procedimentos e parâmetros definidos Decreto nº 60.633/21.

Foram inscritos, também como restos a pagar não processados, os empenhos emitidos em favor de **credores especiais**, nos valores de R$ 142,6 milhões, para o **Programa Material Escolar 2022**, e de R$ 269,0 milhões para o **Programa Uniforme Escolar 2022**. Nesses casos, a Auditoria indicou, como ponto de risco, a possibilidade de utilização de credor especial com a máscara (formato) do CNPJ no sistema SOF, situação que será avaliada em Auditoria específica. Entendeu, ainda, pela irregularidade das inscrições por contrariarem o Princípio da

[315] Item 4.1.6 do Relatório
[316] o artigo 1º e artigo 2º, § 1º
[317] Item 4.1.8 do Relatório

Anualidade e o mencionado Decreto, pois, embora os procedimentos tenham sido realizados (DOCs SEI 056948475 e 056970209), não houve efetiva execução em 2021.

Com essas observações, a Área Auditora deste Tribunal entendeu que a PMSP alcançou o montante de 22,83% para fins de cumprimento do limite mínimo de gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos da Constituição Federal.

Apuração do Percentual de Aplicação em MDE Em R$ mil

MDE		
Descrição	**Valor Apurado pela PMSP**	**Valor Ajustado - Auditoria**
Receita de Impostos e Transferências (A)	**55.916.286**	**55.916.286**
Despesas com MDE	14.219.218	14.219.218
(-) Ajuste nas compensações tarifárias		38.082
(-) Ajuste SPObras		1.041.547*
(-) Ajuste Uniforme e Material Escolar		411.553
(-) Ajuste Editora Magia de Ler LTDA. (Jornal Joca)		40.595
Despesas com MDE para fins de limite (CF) **(B)**	14.219.218	12.687.442
Percentual de aplicação em MDE (CF) (B/A)	**25,43%**	**22,69%**

Fonte: Elaboração própria com dados do DRD-MDE publicado e apurações da Auditoria.
Obs.: * Corresponde ao valor apurado no item 4.1.7 diminuído de R$ 1.058.433 considerados como Educação Inclusiva.

GASTOS COM SAÚDE[318]

O percentual mínimo de aplicação anual em ações e serviços públicos de Saúde, definido pelo artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12[319], que regulamenta o § 3º[320]do artigo 198 da Constituição Federal, corresponde a 15%.

O Demonstrativo dos Gastos com Ações e Serviços de Saúde (ASPS), publicado no Diário Oficial da Cidade, revelou o montante de R$ 11,89 bilhões, alcançando o percentual de 21,29% da arrecadação de impostos.

O valor, no entanto, divergiu do informado no Sistema de

[318] Item 4.2 do Relatório

[319] Lei Complementar nº 141/12 - Art. 7º. Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal

[320] Constituição Federal – Art. 198, parágrafo 3º. Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:
I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS, responsável pelo monitoramento dos gastos com saúde no âmbito nacional, R$ 11,49 bilhões (20,55%) e pelos técnicos de SFC, R$ 11,06 bilhões (19,80%), todos, no entanto, acima do limite mínimo de 15%.

Restaram registradas deficiências na operacionalização do Fundo Municipal de Saúde, que dificultam o efetivo controle de suas disponibilidades, dentre elas a forma de contabilização e de registro dos recursos financeiros, a demandar a sua constituição como unidade orçamentária e gestora dos recursos a ele destinados, nos termos do artigo 14[321] da LC nº 141/12.

CRÉDITOS ADICIONAIS[322], TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO[323] E DESPESAS COM PUBLICIDADE[324]

Os Créditos Adicionais alteraram o Orçamento consolidado do Município de R$ 68,9 bilhões para R$ 71,9 bilhões.

Os **Créditos Adicionais** remanejaram Dotações Orçamentárias no montante de R$ 11,2 bilhões no exercício, por conta de créditos adicionais abertos com recursos do superávit financeiro do exercício anterior (R$ 6,6 bilhões) e do excesso de arrecadação (R$ 4,7 bilhões), atendendo aos limites estabelecidos na Lei Orçamentária Anual.

Como consignado em exercícios anteriores, para o adequado controle do superávit financeiro, a Administração deve implantar sistema que contemple uma base de dados integrada entre as unidades orçamentárias, por fontes de recursos, de forma a mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro e documental.

A despesa do **Legislativo Municipal** (Câmara e Tribunal de Contas) correspondeu a 1,84% da receita tributária e das

[321] Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

[322] Item 4.3 do Relatório

[323] Item 4.4 do Relatório

[324] Item 4.5 do Relatório

transferências realizadas no exercício anterior, abaixo do limite de 3,5% estabelecido pela Constituição Federal.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que as fiscalizações realizadas evidenciaram que o Município encerrou o exercício de 2021 com situação financeira favorável, aumento das disponibilidades de caixa livre, atendimento da Regra de Ouro da Administração Pública, baixo nível de endividamento, atendimento do percentual mínimo de gastos com Saúde previsto no ordenamento constitucional, cumprimento das metas de resultado primário e nominal, respeito aos limites relacionados às despesas com pessoal, às operações de crédito e às concessões de garantia.

Evidenciaram, ainda, que a estrutura das Demonstrações Contábeis está consistente com a definida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, sendo identificadas, porém, distorções que afetaram os resultados em escalas variadas, demandando, assim, esforços da Alta Gestão no tocante a investimentos em pessoas, sistemas e normativos internos, para melhor compreensão e fidedignidade dos resultados alcançados, de forma a servir como fonte ao efetivo controle social e à tomada de decisões. Nesse ponto, destaco que a maioria dos apontamentos foi acolhida pela Pasta responsável, demonstrando o seu comprometimento em obter informações contábeis fidedignas e tempestivas.

Em relação ao percentual mínimo de gastos com **Educação**, foram registrados entendimentos técnicos divergentes em relação aos critérios adotados para a inscrição de restos a pagar não processados, evidenciando-se a necessidade de aprofundamento da questão.

Nesse ponto, considerando o afastamento da responsabilização dos agentes públicos pelo não cumprimento dos 25%, nos termos da recentemente promulgada Emenda Constitucional nº 119/22[325], a questão que remanesce versa sobre

[325] Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

a análise do mérito do ato administrativo em tela, a qual ora destaco do presente âmbito para melhor análise em processo apartado, tendo em vista que a apuração de eventual diferença ocorrida deverá ser compensada até o exercício de 2023, nos termos do referido normativo.

A respeito da complexidade do tema e da necessidade de se estabelecer uma discussão aprofundada na espécie, entendo importante consignar, desde já, que ocorrências como um inesperado excesso de arrecadação pós pandemia, tal como verificou-se nas contas que ora se analisam, pode gerar relevante prejuízo à possibilidade de se realizar o gasto público empenhado, ainda no mesmo exercício.

No presente caso concreto, exercício de 2021 do Município de São Paulo, observou-se um improvável superávit, impulsionado especialmente pelo aumento da arrecadação do Imposto Sobre Serviços - ISS, cujo comportamento depende da análise de todo o ano corrente, já que seu recolhimento ocorre de forma mensal e contínua, até dezembro. A questão que merece aprofundamento nos estudos, e ora fundamenta minha determinação de destaque da matéria, reside na necessidade de interpretação conforme da regra constitucional de investimentos mínimos nas áreas que especifica, diante de um orçamento com números não conhecidos e fixados previamente, em razão de sua natureza dinâmica, podendo sofrer com situações fortuitas e inesperadas, que forçam a Administração a realizar constantes adequações para cumprir a meta de gastos,

---

"Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.
Parágrafo único. Para efeitos do disposto no *caput* deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."
Art. 2º O disposto no *caput* do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.
Parágrafo único. O disposto no *caput* do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do inciso III do *caput* do art. 35 da Constituição Federal.
Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

sem, contudo, dispor do tempo necessário para a elaboração de um desejável planejamento.

A reflexão reside, portanto, na necessidade de se estabelecer a melhor hermenêutica a ser aplicada em cada caso concreto, salientando-se a importância de se considerar a visão sistêmica do ordenamento jurídico e sua carga axiológica, notadamente a aplicação do princípio da razoabilidade e da motivação dos atos administrativos.

Essa corrida para que as despesas vinculadas acompanhem o ritmo crescente de receitas impede uma atuação antecipada por parte do Gestor Público, atingindo a eficiência do próprio planejamento, que acaba tendo por base situação fática diversa da esperada inicialmente. Exemplo disso, é que a estimativa de arrecadação do exercício constante da Lei nº 17.544/2020 – LOA era de 68 bilhões, sendo que, ao final do período, consumou-se o valor de R$ 76,6 bilhões e, em se tratando de receitas vinculadas ao MDE, a variação entre a previsão e a arrecadação foi de 20%, passando de R$ 46,5 bilhões para R$ 55,9 bilhões.

Tal é assim que os critérios para apuração do referido limite são, de certa maneira, flexibilizados nos normativos trazidos pela 11ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, ao permitir que no último bimestre, os demonstrativos considerem as despesas empenhadas e não apenas liquidadas, como ocorre nos demais[326]. O referido Manual define, ainda, que somente os Restos a Pagar Não Processados no exercício **SEM** disponibilidade financeira de recursos não poderão ser considerados como despesas do MDE[327].

---

[326] **Tópico 03.08.05.03 (...) 9 - COLUNAS (...) INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (g)**
Identifica os valores das despesas empenhadas e não pagas no encerramento do exercício que não percorreram a fase de liquidação. Essa informação será apresentada somente no **último bimestre (pag 332)**

[327] **03.08.05.03** Instruções de Preenchimento para as Tabelas 8.1, 8.2 e 8.3 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino MDE – ORIENTAÇÕES PARA ESTADOS, MUNICÍPIOS E DF
Linhas 29 e **30- (-) RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS**

Define, também, como forma de compensação, que no exercício de apuração deverão ser deduzidos os Restos a Pagar cancelados, processados e não processados, que se destinavam à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e que integraram o cálculo para cumprimento do limite constitucional em anos anteriores[328]. Tal compensação visa a garantir a aplicação do mínimo constitucional, afastando eventual burla na sua apuração, com as inscrições e cancelamentos de Restos a Pagar. Nessa trilha, o Ente, ao efetuar cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, ficará obrigado a repor no exercício em que se der o cancelamento o correspondente montante para alcançar o limite.

Os apontamentos trazidos pela Auditoria indicam a existência de recursos para suportar os montantes empenhados em restos a pagar não processados, o que, a princípio, face aos normativos supracitados, afastaria a irregularidade no cômputo das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, neste exercício de 2021.

A esse respeito, observo que a minha Assessoria identificou que, das inscrições em Restos a Pagar não processados em discussão, foram realizados nos primeiros meses de 2022 a totalidade do valor destinado ao contrato com a Editora Magia e a maior parte dos destinados à Material Escolar e Uniforme[329].

Registra, como valor a ser deduzido, somente no RREO do último bimestre do exercício, parcela dos Restos a Pagar Não Processados, inscritos no exercício, que exceder o valor da disponibilidade financeira de recursos de impostos.
No caso de não haver disponibilidade financeira de recursos Impostos para custear os restos a pagar não processados inscritos, o valor desses empenhos deverá ser informado nessa linha, pois **esses empenhos não poderão ser considerados como aplicados em MDE.**
Ressalta-se que a inscrição em Restos a Pagar no exercício deve observar a suficiência de caixa, que representa a diferença positiva entre Disponibilidade Financeira e Obrigações Financeiras a fim de garantir o equilíbrio fiscal no ente. Além de observar o princípio do equilíbrio fiscal, o ente deve também obedecer ao princípio da transparência das informações. Assim sendo, caso o ente inscreva Restos a Pagar além do que lhe é permitido, este fato deve ser demonstrado nessa linha com o intuito de garantir transparência e fidedignidade às informações prestadas

[328] 31- (-) CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS = (L34.1(ac) + L34.2(ac))
Registra o total de restos a pagar, processados e não processados, cancelados no exercício, referentes a despesas com MDE, que foram considerados para cumprimento do limite constitucional em anos anteriores. O **objetivo da dedução é compensar**, no exercício atual, os Restos a Pagar cancelados que se destinavam à manutenção e desenvolvimento do ensino e que integraram o cálculo do limite no exercício de inscrição.

[329] Material Escolar - 67,7% liquidado, no valor de R$82milhões do total de R$ 121milhões)

De se registrar que as despesas consubstanciadas nos itens 5.4.2, 5.4.6, 5.4.7 e 5.4.9 não podem ser reputadas como inovadoras. Os gastos com Uniforme, Material Escolar, Periódicos, Livros, Material Didático e Reforma e Construção de Unidades Escolares são despesas recorrentes e previstas nas Leis Orçamentárias Anuais.

Dessa forma, afasta-se da discussão a possibilidade de serem computados nas despesas com MDE os Restos a Pagar Não Processados - RPNP no exercício, COM disponibilidade financeira de recursos, restando, assim, apenas a análise do atendimento aos critérios para sua inscrição, ora destacada.

Ante o exposto, consubstanciado no Relatório da Secretaria de Fiscalização e Controle, peça 13, nas manifestações do Executivo que constam deste processo e dos processos a ele apensados, da Procuradoria da Fazenda Municipal, peças 62 a 68, da Secretaria Geral, peça 70, ante o cumprimento dos limites impostos pela Constituição Federal, Lei Orgânica do Município e Lei de Responsabilidade Fiscal, a ausência de impropriedades que possam comprometer a aprovação do Balanço em análise, a situação financeira favorável e o equilíbrio fiscal do Município, **VOTO pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas do Executivo relativas ao exercício de 2021**.

Ficam ressalvados os atos não apreciados ou ainda pendentes de julgamento específico.

1) Acolho como **Determinações** do exercício de 2021, as seguintes propostas formalizadas no item 5 do Relatório Anual de Fiscalização, mantendo-se a referência numérica consignada pela Auditoria: **5.3.12, 5.3.13, 5.3.26, 5.3.27, 5.3.28, 5.4.1 e 5.4.13,** e parcialmente a **5.2.18**, atribuindo-lhe a seguinte redação, tendo em vista as notícias trazidas na manifestação da PFM da existência do Acordo de Cooperação nº 35/2020, firmado com a União:

Uniforme – 73% liquidado, no valor de R$ 184milhões do total de R$ 251milhões)
Editora Magia – 100% liquidado e pago (R$ 40milhões)

5.2.18 - *"Firmar convênio para troca de bases de dados com o Estado de São Paulo, visando a reduzir e eliminar os acúmulos indevidos de cargos públicos. (Subitem 2.4.1.4) (CGM)"* -

2) Acolho as infringências identificadas, no mesmo item do RAF, como **5.2.1 a 5.2.3, 5.2.6, 5.2.9 a 5.2.14, 5.2.24, 5.2.26, 5.2.27, 5.2.29, 5.2.30, 5.2.33, 5.3.1 a 5.3.11, 5.3.14 a 5.3.18, 5.3.20, 5.3.29 a 5.3.35, 5.3.37 a 5.3.39, 5.4.5, 5.4.10 a 5.4.12** reconhecendo, contudo, os esforços da Administração no tratamento que vem sendo dado a essas questões.

3) Acolho, também, as **propostas de Determinações e Infringências** identificadas como **5.2.7, 5.2.23 e 5.3.41,** atribuindo-lhes a seguinte redação:

5.2.7 – "*A LDO não dispôs sobre a transferência de recursos a entidades públicas";*

5.2.23 *"Aprimorar o portal da transparência, acrescendo aos dados já disponíveis outras informações que compõem a remuneração do servidor*, como total de descontos e remuneração líquida*, e a identificação daqueles cedidos a outros órgãos, observadas as restrições trazidas pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei Federal nº 13.709/2018".*

5.3.41 – *"Não há controles tempestivos sobre as arrecadações do FMID, e que permitam aferir o destino dos valores desvinculados do FUMCAD. (subitem 3.9.2.2) (SF) (SMDHC)";*

4) Acolho os esclarecimentos apresentados na manifestação da **PFM** que afastam a afronta aos respectivos dispositivos indicados, transformando em **oportunidade de melhoria** a seguinte Infringência apontada:

5.2.8 – "*Não há justificativas ou memórias de cálculo que embasem, na LOA, a previsão da receita de alienação de bens e da despesa intraorçamentária*" - Em que pese a apresentação das informações relacionadas à composição dos valores, a Administração poderá incluí-las formalmente, a fim de promover a transparência da composição do dado.

5) Deixo de acolher as propostas de Determinações e Infringências identificadas a seguir, a partir da apreciação dos esclarecimentos apresentados pela PFM, trazidos pelas Pastas responsáveis:

Gestão Fiscal:

5.2.4 – *"O valor previsto na LDO 2021 para a Reserva de Contingência, de R$ 1 milhão, mostra-se insignificante frente ao total de passivos contingentes, de R$ 14,1 bilhões, constante do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências".* - Por ter sido demonstrado que o valor reservado atende às disposições da LDO;

5.2.5 - *"A LDO deve se referir ao exercício financeiro imediatamente posterior, não se constituindo no meio legal apropriado para modificação de diretrizes relacionadas ao ano em curso."* - O dispositivo indicado como violado não impede a revisão das metas do ano em curso;

5.2.15 - "*A fixação e a revisão das metas fiscais revelam a ausência de consistência das projeções fiscais*." – Em sua manifestação, a SF justifica que as metas fiscais definidas na LDO e na Lei nº 17.595/2021 foram realizadas por meio de premissas e metodologia de cálculos adequados à situação municipal e aos resultados pretendidos. Ademais, não se pode afastar o comportamento incomum de receitas e as diversas variáveis econômicas de enorme volatilidade no exercício de 2021, que acarretaram impacto positivo na arrecadação, no exercício que ainda sofria os efeitos da pandemia.

Gestão de Pessoal:

5.2.16 - "*Extinguir imediatamente os cargos em comissão vagos que não cumprem os parâmetros constitucionais de legitimidade, burlando a regra constitucional do concurso público*"

5.2.17 - "*Apresentar plano de ação, com fixação de prazos e metas, para a substituição gradativa dos servidores ocupantes de cargos comissionados ilegítimos*"

5.2.19 - "*Apresentar proposta de revisão e a reforma de todo o ordenamento municipal que trate da criação de cargos em comissão na estrutura da PMSP, cuja iniciativa cabe ao Poder Executivo municipal, para que a legislação cumpra, estritamente, os parâmetros constitucionais de legitimidade e seja dotada do necessário detalhamento, com descrição clara e objetiva das atribuições dos cargos de direção, chefia e assessoramento, sua alocação na estrutura organizacional do Município, além de necessidade de estabelecer quantitativos máximos ou índices de proporcionalidade adequados à criação e ocupação desses cargos*"

5.2.34 - "*Diminuição de 0,62% na ocupação de cargos em comissão na PMSP no ano de 2021, evidenciando a falta de implementação das medidas de racionalização administrativa*".

5.2.36 - "*Constatação de cargos em comissão ilegítimos, que burlam a regra constitucional da exigência de concurso público para investidura em cargo público*".

5.2.37 - "*Constatação de cargos providos em comissão que desempenham atividades técnicas, contínuas, administrativas e rotineiras, inseridas no planejamento, controle, prestação de serviço público e exercício de poder de polícia, competências típicas de carreiras efetivas, atestando a ocorrência de desvio de finalidade na nomeação desses servidores*".

5.2.38 - *"A constante alteração do quadro de pessoal verificada na PMSP mediante investidura de servidores com vínculo instável e sazonal em cargos em comissão que exercem atribuições típicas de servidores efetivos, acarreta a perda de conhecimento técnico essencial ao cumprimento de atividades, em afronta aos princípios da eficiência da Administração Pública e da continuidade do serviço público".*

5.2.39 - "*São inconstitucionais e ilegais as nomeações e o exercício de todos os cargos comissionados averiguados na amostra, uma vez que o Anexo I da LM nº 17.068/19 não descreve suas atribuições de forma clara e objetiva e que não existem decretos municipais que as definam".*

5.2.40 - "*Há irregularidade na criação e ocupação dos cargos em comissão sem fixação de quantitativos máximos ou regras de proporcionalidade pela legislação municipal, permitindo a existência de unidades na PMSP em que o número de servidores comissionados ultrapasse o número de servidores efetivos, em afronta aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade".*

5.2.35 - "*Houve aumento nominal de 15,49% das despesas com folha de pagamento de cargos comissionados no exercício de 2021".*

Tais questões perfazem temas já abordados em algum aspecto na análise das Contas dos exercícios de 2019 e 2020.

Destaco que a Tese 1010 firmada pelo Supremo Tribunal Federal estabeleceu que o número de cargos em comissão deve guardar proporcionalidade com a quantidade de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui. Não se trata, portanto, de regra aplicável individualmente a cada um dos setores que compõe a estrutura organizacional de determinado Órgão Público, face à diversidade de características peculiares a eles inerentes, conforme a necessidade de prestação de serviço relacionada a um maior ou menor nível de assessoramento da área, com vistas ao atendimento do interesse público.

Ademais, a esse respeito, ressalta-se a informação de que os cargos em comissão representam pouco mais de 4% do universo dos cargos existentes na PMSP, sendo certo que a Lei nº 17.708/21 impôs nova disposição em relação à proporcionalidade da destinação desses cargos entre os servidores da Administração Pública Municipal de São Paulo, nos termos de seu artigo 12.

Em relação à racionalização da atividade administrativa especificada pelo Decreto Municipal nº 60.038/2020, a PFM argumentou que a medida não se relaciona apenas à análise da ocupação de cargos de provimento em comissão. Trata-se de um diagnóstico das causas e implementação de soluções dos problemas administrativos, com abrangência no planejamento de ações, aperfeiçoamento dos processos e métodos e a estrutura organizacional, adequando-se os meios aos fins.

Sobre o tema, insta consignar que a existência de cargos em

comissão faz parte da escolha do constituinte para estabelecer a estrutura de atendimento do interesse público por meio da diversidade de provimento que contribui, positivamente, para a qualidade da força de trabalho administrativa. Desta feita, a existência desses cargos contribui para o equilíbrio sistêmico da prestação de serviços públicos de qualidade, e consequentemente, sua racionalização, tal como normatizado pela Constituição Federal de 1988.

Ao apontar indícios de desvio de finalidade[330] na ocupação de cargos em comissão, ocasionado pela suposta ausência de detalhamento de atividades e de atribuições[331] nos normativos, a SFC afirmou ter realizado entrevistas com 33 (trinta e três) servidores municipais, dos quais, segundo aduziu, 96,96% (32 servidores) ocupariam cargos em comissão ilegítimos, em razão do desempenho de atividades rotineiras da Administração Pública, desprovidas das características de chefia, direção ou assessoramento, ou de funções que não exigiriam habilidades, aptidões ou competências especiais.

A esse respeito, a PFM aduziu que, nos termos do Acórdão proferido por ocasião do julgamento da ADI 3174, o Supremo Tribunal Federal, em data posterior ao proferimento da Tese 1010, decidiu que é possível que cargos de assessoria tenham funções burocráticas associadas às atividades principais, sem qualquer prejuízo à sua natureza de assessoramento, porquanto entendeu que todo trabalho, por mais complexo que seja, possui algum elemento burocrático.

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

[330] Item 2.4.3.3 do Relatório
[331] Item 2.4.3.4 do Relatório

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

A PFM destacou, ainda, o posicionamento já fixado por este Tribunal na análise do parecer prévio das contas 2020, no sentido de que, quanto às vagas de cargos de provimento em comissão já instituídas por lei, cumpre exclusivamente ao Poder Judiciário o exercício do controle concentrado e difuso da legislação vigente. Sendo assim, diante da ausência de notícias quanto à existência de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal instituidora de cargos em comissão para a Prefeitura de São Paulo, certo é que o contexto jurídico normativo atual impede que se impute ilegalidade no preenchimento das vagas hoje existentes.

Em relação ao valor gasto com comissionados no ano de 2021, a SFC apontou o valor de folha bruta de R$ 256.131.506,93 (duzentos e cinquenta e seis milhões, cento e trinta e um mil, quinhentos e seis reais e noventa e três centavos). Entretanto, a mesma despesa no ano de 2020 totalizou R$ 262.193.851,52 (duzentos e sessenta e dois milhões, cento e noventa e três mil, oitocentos e cinquenta e um reais e cinquenta e dois centavos), ou seja, 6 milhões a mais que o constatado para 2021, demonstrando, assim, que não houve aumento de despesa com nomeações em cargos em comissão no exercício de 2021.

5.2.20 - *"Apresentar plano de ação para a realização de concursos públicos na SME, em cumprimento ao princípio da eficiência elencado no art. 37, caput da CF/88, de modo a evitar a solução temporária com a celebração de contratos temporários e buscar soluções definitivas à falta de professores".*

Quanto ao tema, a PFM informou que foi autorizada a abertura de concurso público para o provimento de cargos vagos de Professor de Educação Infantil, Ensino Fundamental I, Professor

de Ensino Fundamental II e Médio, conforme publicação no DOC de 19/11/2021. Contudo, mesmo que adotadas as providências para buscar soluções definitivas à falta de professores, as contratações emergenciais apresentam-se necessárias, de modo a garantir um quadro docente suficiente aos alunos da rede municipal de ensino.

Em relação às contratações temporárias[332] foram identificadas ausências de informações detalhadas acerca da alteração do número do quantitativo de vagas solicitadas originalmente, prontuários incompletos e 1 (um) contrato que não atendeu ao intervalo de um ano entre as contratações, na forma definida na Lei nº 10.793/89[333].

5.2.21 - "*Que os programas de residência em gestão pública e jurídica, regulamentados pelas Portarias Seges nº 14/22 e PGM nº 131/21, se adequem à LF nº 11.788/08, em especial: a) limitando a carga horária dos participantes em, no máximo 30 horas, b) exigindo a regular inscrição em curso de pós-graduação para participação, e c) limitando a duração do estágio por, no máximo, 2 anos*".

Na vasta argumentação trazida pela PFM ficou clara a ausência de relação entre os programas de estágios disciplinados pela Lei Federal nº 11.788/08 e os Programas de Residências instituídos pela Lei nº 17.673/2021.

5.2.22 - "*Apresentar plano de ação para reavaliação da situação de cada servidor cedido a outro órgão, avaliando a justificativa, o interesse público, e o prazo de cessão, destacadamente os 3 casos identificados com prazo superior a 15 anos*"; e

5.2.25 - "*Cessão de servidores por períodos longos e sem interrupção, descaracterizando a excepcionalidade e temporalidade deste regime, especialmente, casos de servidores cedidos há mais de 10 anos*".

---

[332] Item 2.4.4 do Relatório
[333] § 2º do artigo 3º

A requisição de servidores públicos provenientes de outros órgãos tem como fundamento a necessidade de serem supridos os desafios inerentes à força de trabalho na Administração Pública, sempre com vistas ao alcance da finalidade legal na espécie, consubstanciada no melhor atendimento do interesse público. De outra parte, é sabido que tal política de colaboração entre os entes administrativos depende de constante avaliação, sendo sua legitimidade justificada na permanência dos motivos ensejadores do ato de cessão.

5.2.31 - *"Falhas no recolhimento do INSS descontado dos servidores, bem como da parte patronal"*.

A questão já havia sido apresentada na análise das Contas do Exercício de 2020. Neste exercício, as informações trazidas pela PFM esclarecem que o apontamento está relacionado à inserção de pagamentos de competências anteriores, "*lançamentos extemporâneos*", e que os encargos, do servidor e patronal, decorrentes de tais lançamentos são devidamente recolhidos, por ocasião do pagamento e retificação das obrigações acessórias.

Tal situação decorre do tratamento dado pelo Ministério da Previdência, ao demandar a elaboração de novos relatórios para retificação das informações fornecidas ao Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social-SEFIP, de forma a apropriar o novo valor/diferença em cada competência, com a geração de nova Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP, indicando a diferença, por competência.

Assim, não há ausência de recolhimento, mas a inserção de uma demanda necessária para o atendimento do regramento traçado pelo INSS com recolhimento em guia específica.

5.2.32 - "Distribuição regular e constante de horas suplementares a servidores, retirando-se o caráter eventual deste recurso, bem como fragilidades nos controles de pagamento destas parcelas".

A convocação de servidores municipais para prestação de

horas suplementares de trabalho recebeu profunda reformulação, nos termos do Capítulo VIII da Lei nº 17.722/21, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022. Segundo a nova regra, as convocações não poderão exceder o limite de 2 (duas) horas diárias, 40 (quarenta) horas mensais e 120 (cento e vinte) horas anuais, podendo tais limites serem suplantados nas hipóteses de convocação para atendimento de situações emergenciais, definidas em decreto.

Com o advento da nova regra, as horas suplementares efetivamente executadas serão preferencialmente compensadas com o deferimento de entrada em atraso, saídas antecipadas ou levadas em conta para dias não trabalhados que a lei ou regulamento exigem compensação, na proporção de uma hora e meia para cada hora suplementar executada. Somente nos casos em que o deferimento da compensação possa acarretar prejuízo para o serviço, devidamente justificado pela autoridade competente, as horas suplementares deverão ser indenizadas em valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) superior à hora-trabalho, considerando para esse efeito a remuneração normal do servidor.

Vê-se, pois, que a Administração adotou providências para o aperfeiçoamento da distribuição e controle das horas suplementares.

5.2.41 - "Não foram observados os procedimentos de admissão para as contratações por tempo determinado de pessoal na SME em 2021".

O apontamento foi baseado na ocorrência de 1 (um) caso que foi esclarecido pela Pasta.

<u>Demonstrações Financeiras</u>:

5.3.21 – "Regularizar a divergência entre a dívida total de precatórios (regime especial) informada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a registrada pelo Município." ***e* 5.3.22 – "***O saldo contábil de R$ 21,9 bilhões referente à dívida total com precatórios da PMSP está superavaliado em R$ 1,0 bilhão quando*

comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP" **–** *A PGM demonstrou que o Relatório emitido pelo TJSP apresenta características que não permitem que as informações nele contidas sejam consideradas para conciliação dos valores, como a inclusão de precatórios quitados e suspensos; ausência de atualização de valores sequestrados no passado; e valores zerados, pendentes de pagamento.*

5.3.23 – *"A PMSP não está reconhecendo as provisões judiciais nem a alteração para obrigação a pagar com precatórios no momento do trânsito em julgado das sentenças."* A PGM argumentou que somente precatórios requisitados e com valores liquidados compõem o orçamento e que o regime adotado se mostra harmônico ao regramento Constitucional[334].

5.3.24 – *"O montante de R$ 22,4 milhões, referente à atualização monetária do mês de julho das novas inscrições de precatórios, não foi contabilizado."* - A PGM trouxe elementos capazes de afastar o critério utilizado por SFC para atualização monetária dos precatórios, o que rechaça a diferença apresentada.

5.3.25 – *"O saldo da conta judicial relativo aos precatórios com acordos diretos mantém-se elevado (R$ 1,5 bilhão) e já deveria ter sido utilizado para o pagamento dos acordos já firmados."* - A PGM esclareceu que a demora no pagamento dos acordos decorre da defasagem de pessoal do setor competente do TJSP, para análise dos documentos e encaminhamento dos procedimentos para quitação, e que a eventual transferência de saldos decorrentes da inexistência de beneficiários habilitados é de responsabilidade do TJSP, o que afasta a responsabilidade da municipalidade.

5.3.36 - *"Adequar o SOF para permitir a execução orçamentária desde a abertura do exercício financeiro, evitando a*

---

[334] Artigo 100 Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim (...)
§ 5º - É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciários apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

emissão retroativa de empenhos" e **5.3.40** - "*Foram empenhados R$ 22,2 bilhões no período de cobertura do decreto editado pelo Executivo Municipal, autorizando que despesas empenhadas após a realização retroajam à data em que a despesa foi realizada. A causa da emissão do dispositivo infralegal é a sistemática indevida do SOF, problema recorrente ao longo dos exercícios, que não permite o empenhamento da despesa a partir da abertura do exercício financeiro*". – Acompanho o entendimento da Secretaria da Fazenda no sentido de que *o "dispositivo questionado (art. 49 do Decreto 60.052) não autoriza a despesa sem o prévio empenho, já que o empenho "é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição" e não a Nota de Empenho, cujo prazo para emissão foi excepcionalizado pelo artigo já citado na condição de que o ato tenha sido realizado tempestivamente, conforme condição expressa do referido artigo ("desde que [...] o despacho autorizatório do titular da unidade orçamentária tenha sido exarado antes do início de vigência da despesa").* Não obstante, entendo que a Administração deve tomar providências a permitir que a execução orçamentária seja realizada em data mais próxima à da abertura do exercício financeiro, evitando a emissão retroativa de empenhos em períodos longos.

5.4.3 - "Contabilizar, para fins de cumprimento do limite mínimo de 25% estabelecido pelo art. 212 da CF, os valores de compensação tarifária referentes apenas aos alunos do Ensino Fundamental da esfera municipal".

Tendo em vista que o entendimento traçado no e-TCM nº 9041/2020 ainda pende de análise de recurso interposto pela Municipalidade.

5.4.4 - "A PMSP incluiu despesa considerada inconstitucional (Adin 2274914-56.2019.8.26.0000 – TJSP) em seu enquadramento como de educação (Programa Bolsa Primeira Infância)".

Tendo em vista que a decisão ainda pende de análise de recurso pelo TJ-SP.

6) Reitero a seguinte Determinação do exercício de 2020:

5.2.28 - "*Ilegalidade no tratamento despendido à Gratificação de Função Federativa pelo art. 4º do DM nº 59.270/20, causando um impacto estimado na folha de pagamento da ordem de R$ 25,4 milhões em 2021, além da inobservância ao princípio da hierarquia das normas e fragilidade na aplicação dos atos administrativos".*

Reitero a Determinação do exercício de 2020, no sentido do encaminhamento de ofícios à Procuradoria Geral do Município - PGM, para aprofundamento dos estudos relacionados à eventual exclusão da Gratificação de Função Federativa - GFF da apuração do limite remuneratório, com posterior apresentação dos resultados a este Tribunal, considerando que restaram evidenciadas divergências de natureza técnica entre o jurisdicionado e os técnicos de SFC, bem como a ausência de notícias sobre declaração de inconstitucionalidade dos normativos da Prefeitura a respeito do tema, especialmente a Lei nº 17.224/2019, Decreto nº 59.270/2020 e Portaria SF nº 08/2022.

7) Ficam **destacados** desta análise para o seu aprofundamento os apontamentos trazidos acerca da apuração do limite mínimo estabelecido pelo artigo 212 da Carta Magna, identificados como **5.4.2[335], 5.4.6[336], 5.4.7[337], 5.4.8[338] e 5.4.9[339].**

8) Dou por **prejudicadas** as Determinações de exercícios anteriores identificadas como **362, 444, 563, 564, 575 e 609**, reconhecidas por SFC e **449,** tendo em vista que a PGM demonstrou inconciliável o encontro de contas, nos termos dos argumentos

---

[335] Tomar as providências no sentido de excluir os restos a pagar não processados irregularmente inscritos.

[336] A PMSP realizou inscrição irregular de restos a pagar não processados de empenhos onde consta como credor a SP-Obras, nos processos SEI 6022.2021/0004622-9 e 6022.2021/0004621-0, no valor total de R$ 1.042.605.501.

[337] A PMSP realizou inscrição irregular de restos a pagar não processados de empenhos onde constam como credores os programas Auxílios Uniforme Escolar (R$ 269.000.752) e Material Escolar (R$ 142.552.055), no processo SEI 6016.2021/0133229-0, no valor total de R$ 411.552.807.

[338] A PMSP realizou inscrição irregular de restos a pagar não processados de empenhos onde consta como credor a Editora Magia de Ler Ltda., no processo SEI 6016.2021/0129156-9, no valor total de R$ 40.594.752

[339] A PMSP não atingiu o mínimo constitucional (25%) em aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino pelo Município de São Paulo. Conforme publicado pela PMSP, o percentual de aplicação em MDE para 2021 foi 25,43%, divergindo do valor apurado pela Auditoria, que após as exclusões efetuadas atingiu o percentual de 22,69%.

apresentados no sistema diálogo e nos apontamentos deste exercício identificados como **5.3.21 e 5.3.22,** trazidos pela PFM à peça 68**.**

9) Dou por **atendidas** as Determinações de exercício anteriores identificadas como **251** e **500** reconhecidas por SFC e **304**, esta última no âmbito da Secretaria Municipal da Educação, eis que apresentou os relatórios de sua competência, restando pendente as ações de responsabilidade de SF.

10) Ficam **reiteradas** as demais Determinações de exercícios anteriores, à exceção das consideradas atendidas ou prejudicadas.

Determino o envio de cópias deste Relatório e Voto e do Acórdão decorrente aos Excelentíssimos Senhores Prefeito do Município de São Paulo e Presidente da Câmara Municipal, ao Secretário da Fazenda e ao Controlador Geral, ambos do Município de São Paulo.

Após os trâmites legais, arquivem-se os autos.

TCM, 29 de junho de 2022.

DANIELA CORDEIRO DE FARIAS
Conselheira Substituta

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – REVISOR

Voto com o Relator (a) pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas do Executivo relativas ao exercício de 2021. Ao mesmo tempo destaco algumas questões:

Em 2021, o Município de São Paulo manteve, apesar da pandemia, um quadro de equilíbrio fiscal. Destaca-se que mesmo em um contexto de crise econômica nacional e agravamento da crise social, a Capital novamente demonstrou grande capacidade de resiliência econômica e de arrecadação tributária.

O Município conseguiu aumentar a arrecadação das receitas, que tiveram crescimento nominal de 15% em relação a 2020, alcançando R$ 76,6 bilhões A elevação da receita é explicada pelo aumento de R$ 8,3 bilhões (24% de crescimento) na arrecadação de impostos entre 2020 e 2021, com destaque para o Imposto sobre Serviços (ISS), que historicamente representa em torno de 40% do total. Entre 2019 e 2021, a média da arrecadação mensal da PMSP aumentou, em termos reais, 13,5%, atingindo o valor médio de R$ 4,8 bilhões por mês.

O Relatório Anual de Fiscalização afirma que, segundo a Assessoria Econômica da Secretaria de Fazenda (Aseco), apesar da crise do coronavírus ter reduzido fortemente a arrecadação do ISS no segundo trimestre de 2020, essa arrecadação se recuperou a partir do mês de julho, com valores em aumento no último trimestre do ano, chegando a um valor recorde em janeiro de 2021 e com taxas crescentes de expansão até dezembro de 2021 (acumulado em doze meses). A Aseco assinala que os anos de 2020 e 2021 foram marcados, especificamente, pela expansão do crescimento da arrecadação do setor de Construção Civil. Ademais, destaca-se igualmente a arrecadação sobre o setor de Serviços Digitais, em especial os serviços de vinculação de publicidade e na utilização das plataformas digitais como meios de propaganda. Além disso, os serviços ligados à Tecnologia da Informação também apresentaram ganhos constantes e sólidos desde o início da pandemia. A utilização de meios digitais nas compras de bens e mercadorias, a expansão do home office, a utilização de armazenamento de dados em nuvens e o aumento de análises e processamentos de dados colaboraram com o avanço do setor. Desse modo, a Aseco conclui que apesar de a expectativa para o PIB apontar para um crescimento de apenas 0,3% para o país em 2022, existem grupos de serviços que poderão impulsionar o ISS para um crescimento real acima deste percentual, apesar de existirem incertezas em alguns setores. Assim, considerando a soma de todos os serviços sujeitos à tributação pelo ISS, espera-se um aumento de no mínimo R$ 1,4 bilhão para 2022 em relação ao observado em 2021, mesmo com as adversidades da conjuntura econômica.

Por outro lado, as despesas empenhadas cresceram no exercício a uma taxa nominal de 13%, atingindo R$ 73,4 bilhões. O crescimento dos empenhos decorreu

majoritariamente do aumento na contratação de serviços de terceiros - pessoa jurídica, em R$ 5,1 bilhões (23% de acréscimo em relação a 2020), atingindo R$ 27,4bilhões, sendo que os maiores aumentos ocorreram em Educação e Saúde. Contribuiu também, o aumento de R$ 2,0 bilhões nos empenhos da dívida do Município com a União, impactado, no entanto, por uma base bem menor em 2020, em razão da suspensão dos pagamentos devido à legislação federal de combate à Covid-19.

Considerando as receitas e despesas verificadas, o ano de 2021 foi encerrado com superávit orçamentário no patamar de R$ 3,2 bilhões.

Destaca-se também o disponível total (conta Caixa e Equivalentes de Caixa) da PMSP, que apresentou um aumento de 38,2%, em termos nominais, entre 2020 e 2021, atingindo R$ 6,6 bilhões, sendo que os recursos livres, os quais a PMSP não tem restrição para sua utilização, apresentaram crescimento nominal de 42,4%, alcançando R$ 3,9 bilhões. Considerando as obrigações de curto prazo, os recursos excedentes vinculados aumentaram R$ 2,3 bilhões (32,9%), enquanto que os recursos excedentes livres cresceram R$ 2,6 bilhões (69,7%).

Se, por um lado, a existência de disponibilidades representa uma relativa segurança quanto a eventuais imprevistos, por outro, pode significar baixa utilização dos recursos públicos, especialmente quando observamos que as necessidades da população não vêm sendo suficientemente atendidas, com o agravamento da crise social, em que se verifica o aumento da pobreza e o crescimento expressivo da população em situação de rua, e também com os problemas de manutenção da cidade e com a qualidade dos serviços ofertados.

Essa questão novamente fica clara quando se constata o pequeno peso dos investimentos nas despesas pagas pelo Município, em 2021 (em torno de 3% das despesas pagas consolidadas). Ressalta-se que, em uma análise global, considerando o valor global pago pelo tesouro municipal, as despesas totais do grupo "Investimentos" sofreram um expressivo corte de 51% entre 2020 e 2021. Entretanto, os recursos destinados para melhoria e ampliação dos equipamentos públicos e da infraestrutura urbana são de extrema relevância para a prestação de serviços à população. Assim, destaca-se a necessidade de uma maior sincronia entre a evolução na arrecadação das receitas e a realização das despesas, sendo essencial um fluxo de informações precisas e constantes, e um processo de adequado planejamento das despesas, entre a Secretaria da Fazenda e as secretarias que efetivamente realizam os gastos.

O Quadro 06 amplia a análise sobre o tema para considerar o montante consolidado do Município (todas as fontes) e incluir também os valores liquidados. Os resultados consolidados do Município reproduzem a mesma situação de significativa redução na evolução dos investimentos, em especial nas funções Urbanismo, Educação, Transporte e Saúde, sendo que surge como exceção a Função Habitação, apesar de ela mesma requerer investimentos maiores. Assim, embora tenha produzido um colchão de disponibilidade financeira, o entesouramento representou, por outro lado, investimentos

acanhados em infraestrutura e modernização tecnológica da Prefeitura essenciais para a prestação de serviços com qualidade, contemporaneidade e economicidade.

Quadro 06 – Investimento por função de governo, valores liquidados e pagos Em R$ milhões

Investimento Total	Valor Liquidado			Valor Pago		
Função de governo	**2020**	**2021**	**Δ%**	**2020**	**2021**	**Δ%**
Urbanismo	1.149	309	-73,1	1.136	300	-73,6
Educação	203	58	-71,3	203	54	-73,6
Transporte	210	97	-53,8	207	97	-53,1
Saúde	340	244	-28,4	334	227	-31,9
Saneamento	275	235	-14,6	275	221	-19,5
Outras	100	97	-3,4	92	96	4,3
Trabalho	65	70	7,6	65	70	7,6
Habitação	534	611	14,4	444	607	36,9
Encargos Especiais	149	180	20,4	149	180	20,4
Total	**3.026**	**1.901**	**-37,2**	**2.904**	**1.852**	**-36,2**

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

Também é importante destacar, que apesar da boa situação financeira do Município, é necessária atenção com riscos fiscais importantes, que podem impactar o equilíbrio fiscal da cidade. Nesse sentido, destaco que, apesar de formalmente haver cumprido os limites fixados na Lei Complementar nº 101/00, para despesa com pessoal do Poder Executivo (alcançando 30,62% da Receita Corrente Líquida em 2021), o município não incluiu nesse percentual as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim. Apesar de a obrigação ter sido sustada pelo Decreto Legislativo n° 333, de 2020, o tema, ainda assim, se mostra como um importante risco fiscal. No que diz respeito aos valores repassados às Organizações Sociais e demais entidades do Terceiro Setor atuantes nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, já houve destaque específico no Parecer sobre as Contas dos Exercícios de 2017, 2018, 2019 e 2020 por conta do risco fiscal relacionado ao possível aumento sem controle dessas despesas com mão de obra não contabilizadas como Despesas de Pessoal. Mantém-se a tendência, estrutural, de terceirização da execução de serviços públicos com o repasse de recursos para contratos de gestão, convênios, concessões e parcerias, substituindo cada vez mais a prestação direta. As instituições privadas sem fins lucrativos caminham para atingir quase 28% de todas as despesas pagas pela Prefeitura com recursos do tesouro municipal, atingindo R$ 13,4 bilhões em 2021 e representando um aumento nominal acentuado de 48,5% em relação a 2020 e de 58,7% em relação a 2019 (pré-pandemia).

Outro tema que pode ser citado como risco fiscal, o montante de precatórios aumentou R$ 3,3 bilhões em 2021, decorrente principalmente da inscrição de novos precatórios, alcançando R$ 21,9 bilhões. Importante observar que, apesar de a Emenda Constitucional 109 de 2021 ter prorrogado o prazo para quitação total da dívida de precatórios judiciais para 2029, as baixas por pagamento não cobrem nem o total da atualização monetária.

Por outro lado, em relação à Dívida Pública, a Lei Municipal 17.726/21 autorizou o Poder Executivo a celebrar acordo com a União visando encerrar a disputa judicial referente à área conhecida como Campo de Marte. Com a realização do acordo, a PMSP deixará de pagar em 2022, aproximadamente, o valor de R$ 3,5 bilhões. Esse acordo extinguirá 93,1% (R$ 24,1 bilhões) da Dívida Pública, que em 31.12.21 era de R$ 25,8 bilhões (excluídos os Precatórios). Com isso, o Município supera o risco fiscal anteriormente relacionado à Dívida Pública.

Já as obrigações com depósitos judiciais representam um risco relevante de dispêndios financeiros capaz de afetar o caixa da Municipalidade, podendo prejudicar o fluxo de caixa livre da Prefeitura, haja vista a crescente recomposição do fundo de reserva aliada ao crescente e vultoso estoque de depósitos judiciais no valor de R$ 12,8 bilhões. No Relatório das Contas de 2018, foi recomendado à Prefeitura que identificasse o nível de exposição a riscos financeiros decorrente da utilização de depósitos judiciais, descrevendo-o e quantificando-o no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, o que ocorreu no Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2021, significando um avanço na gestão desse risco.

Mais um importante risco fiscal, o aporte da Prefeitura para suprir o déficit previdenciário do Regime Próprio de Previdência dos Servidores alcançou R$ 6,2 bilhões, em 2021. O aumento de 7,4%, entre 2020 e 2021, ficou abaixo da inflação acumulada para o período, apontando para uma queda, em termos reais, de 2,1%. Tanto as despesas da função Previdência quanto as demais despesas de Pessoal do Município têm apresentado estabilização nos últimos anos, em termos reais, em função da Reforma da Previdência realizada em 2018, bem como da contenção do total das despesas de Pessoal provocada pela LC nº 173/2020, promulgada no âmbito do programa federal de combate a Covid-19, que restringiu os aumentos de salário e a contratação de novos funcionários. A despeito da situação de relativo controle sobre as despesas de Pessoal no Município, cabe ressaltar que após o término de vigência da LC nº 173/20 é esperada uma retomada do crescimento de tais despesas, conforme cessem as restrições sobre a recomposição salarial e contratações de novos servidores. Por outro lado, é esperado que o déficit se mantenha razoavelmente estável após a aprovação da Reforma da Previdência (Emenda à Lei Orgânica 07/21) em novembro/21, que modificou as regras de contribuição previdenciária dos servidores públicos aposentados e pensionistas da cidade de São Paulo.

Apesar da reiterada resiliência e potência da arrecadação de receitas do Município, cabe, por um lado, manter especial atenção para com os riscos fiscais, bem como, por outro, com a política de forte entesouramento registrada novamente em 2021, com foco nos baixos investimentos.

O forte crescimento das receitas, gerando extraordinária disponibilidade de caixa, pode produzir uma ideia de disponibilidade irrestrita para gastar, sem critério de qualidade do gasto. Remete à figura do "primo rico", com muito dinheiro disponível e permissivo a demandas financeiras temerárias.

Nesse sentido, não posso deixar de apontar a necessidade de que o gasto público seja bem planejado e bem executado, concomitante com a evolução das receitas, exigindo mecanismos eficientes de produção de informações gerenciais que garantam um gasto feito com dinamismo e com efetividade, para fazer frente às grandes necessidades da cidade.

Ademais, destaco que, em exercícios anteriores, este Tribunal tratou como um dos riscos fiscais a renúncia de receitas. Mas, a partir de 2018, por dificuldades de disponibilidade de pessoal na área competente da Auditoria, esse monitoramento das renúncias de receitas foi interrompido.

Porém, matéria publicada pela Secretaria da Fazenda no site da Prefeitura para o exercício de 2022, registra cerca de R$ 22 bilhões de reais para renúncias de receitas tributárias, imunidades constitucionais e benefícios financeiros e creditícios. Ou seja, um nível de renúncias altíssimo. Assim, por mais que possam ter uma demonstração de validade, é preciso acompanhar e discutir esta questão enquanto um risco fiscal. Então, entendo que o tema deva voltar a ser tratado na análise das Contas do Executivo de 2022, devendo a Auditoria fazer esse monitoramento das renúncias de receitas, já que outros riscos fiscais têm sido bastante atenuados, tratados e até superados.

Por fim, em relação ao voto do Relator (a) quando aborda o cálculo para cumprimento do mínimo constitucional para a Educação, concordo que a matéria seja destacada para tratamento em autos apartados, inclusive em função da promulgação da Emenda Constitucional nº 119/22. Todavia, entendo que as considerações de mérito antecipadas pelo Relator (a) nos parágrafos que destaco[340] devem ser remetidas, como

---

[340] - "Em relação ao percentual mínimo de gastos com Educação, foram registrados entendimentos técnicos divergentes em relação aos critérios adotados para a inscrição de restos a pagar não processados, evidenciando-se a necessidade de aprofundamento da questão.
Nesse ponto, considerando o afastamento da responsabilização dos agentes públicos pelo não cumprimento dos 25%, nos termos da recentemente promulgada Emenda Constitucional no 119/2281, a questão que remanesce versa sobre a análise do mérito do ato administrativo em tela, a qual ora destaco do presente âmbito para melhor análise em processo apartado, tendo em vista que a apuração de eventual diferença ocorrida deverá ser compensada até o exercício de 2023, nos termos do referido normativo.
A respeito da complexidade do tema e da necessidade de se estabelecer uma discussão aprofundada na espécie, entendo importante consignar, desde já, que ocorrências como um inesperado excesso de arrecadação pós pandemia, tal como verificou-se nas contas que ora se analisam, pode gerar relevante prejuízo à possibilidade de se realizar o gasto público empenhado, ainda no mesmo exercício.
No presente caso concreto, exercício de 2021 do Município de São Paulo, observou-se um improvável superávit, impulsionado especialmente pelo aumento da arrecadação do Imposto Sobre Serviços - ISS, cujo comportamento depende da análise de todo o ano corrente, já que seu recolhimento ocorre de forma mensal e contínua, até dezembro. A questão que merece aprofundamento nos estudos, e ora fundamenta minha determinação de destaque da matéria, reside na necessidade de interpretação conforme da regra constitucional de investimentos mínimos nas áreas que especifica, diante de um orçamento com números não conhecidos e fixados previamente, em razão de sua natureza dinâmica, podendo sofrer com situações fortuitas e inesperadas, que forçam a Administração a realizar constantes adequações para cumprir a meta de gastos, sem, contudo, dispor do tempo necessário para a elaboração de um desejável planejamento.
A reflexão reside, portanto, na necessidade de se estabelecer a melhor hermenêutica a ser aplicada em cada caso concreto, salientando-se a importância de se considerar a visão sistêmica do ordenamento jurídico e sua carga axiológica, notadamente a aplicação do princípio da razoabilidade e da motivação dos atos administrativos.

contribuição individual, a esse tratamento em autos à parte, por envolver a complexa questão da previsão e do monitoramento concomitante quando de um aumento extraordinário das receitas, por parte da Secretaria da Fazenda, e o correspondente planejamento e execução do respectivo gasto vinculado, por parte das Secretarias-fins. O descompasso em 2021 entre o aumento abrupto das receitas e correspondente gasto obrigatório deve ser visto como uma oportunidade para o aperfeiçoamento das práticas municipais.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de junho de 2022.

MAURÍCIO FARIA
Conselheiro

Essa corrida para que as despesas vinculadas acompanhem o ritmo crescente de receitas impede uma atuação antecipada por parte do Gestor Público, atingindo a eficiência do próprio planejamento, que acaba tendo por base situação fática diversa da esperada inicialmente. Exemplo disso, é que a estimativa de arrecadação do exercício constante da Lei no 17.544/2020 – LOA era de 68 bilhões, sendo que, ao final do período, consumou-se o valor de R$ 76,6 bilhões e, em se tratando de receitas vinculadas ao MDE, a variação entre a previsão e a arrecadação foi de 20%, passando de R$ 46,5 bilhões para R$ 55,9 bilhões.

Tal é assim que os critérios para apuração do referido limite são, de certa maneira, flexibilizados nos normativos trazidos pela 11a Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, ao permitir que no último bimestre, os demonstrativos considerem as despesas empenhadas e não apenas liquidadas, como ocorre nos demais82. O referido Manual define, ainda, que somente os Restos a Pagar Não Processados no exercício SEM disponibilidade financeira de recursos não poderão ser considerados como despesas do MDE.

Define, ainda, como forma de compensação, que no exercício de apuração deverão ser deduzidos os Restos a Pagar cancelados, processados e não processados, que se destinavam à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e que integraram o cálculo para cumprimento do limite constitucional em anos anteriores84. Tal compensação visa a garantir a aplicação do mínimo constitucional, afastando eventual burla na sua apuração, com as inscrições e cancelamentos de Restos a Pagar. Nessa trilha, o Ente, ao efetuar cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, ficará obrigado a repor no exercício em que se der o cancelamento o correspondente montante para alcançar o limite.

Os apontamentos trazidos pela Auditoria indicam a existência de recursos para suportar os montantes empenhados em restos a pagar não processados, o que, a princípio, face aos normativos supracitados, afastaria a irregularidade no cômputo das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, neste exercício de 2021.

A esse respeito, observo que a minha Assessoria identificou que, das inscrições em Restos a Pagar não processados em discussão, foram realizados nos primeiros meses de 2022 a totalidade do valor destinado ao contrato com a Editora Magia e maior parte dos destinados à Material Escolar e Uniforme.De se registrar que as despesas consubstanciadas nos itens 5.4.2, 5.4.6, 5.4.7 e 5.4.9 não podem ser reputadas como inovadoras. Os gastos com Uniforme, Material Escolar, Periódicos, Livros, Material Didático e Reforma e Construção de Unidades Escolares são despesas recorrentes e previstas nas Leis Orçamentárias Anuais.

Dessa forma, afasta-se da discussão a possibilidade serem computados nas despesas com MDE os Restos a Pagar Não Processados - RPNP no exercício, COM disponibilidade financeira de recursos, restando, assim, apenas a análise do atendimento aos critérios para sua inscrição, ora destacada."

III - DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA

Acompanho o voto da Ilustre Relatora Conselheira Substituta Daniela Cordeiro de Farias, no sentido da emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO EXECUTIVO RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2021**.

Não obstante, peço *vênia* para destacar alguns pontos relevantes, considerando a importância e a magnitude da avaliação realizada da gestão orçamentária, fiscal, financeira e patrimonial do Município de São Paulo.

A conclusão da Auditoria demonstrou que a Administração Pública de São Paulo não se omitiu no seu papel de garantir a satisfação do interesse público, cumprindo integralmente a Lei de Responsabilidade Fiscal e as metas estabelecidas na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) para o exercício de 2021.

Extrai-se da conclusão da Auditoria que não há impropriedades que possam comprometer a aprovação do balanço em análise, tendo as Pastas envolvidas demonstrado o seu empenho na observância das leis e no cumprimento das determinações orçamentárias, além do atendimento da maioria dos apontamentos.

Quanto ao apontamento relativo à "ausência de campanha institucional do Programa de Metas na mídia televisiva", há que se destacar que houve, por parte da Auditoria, o reconhecimento da "divulgação em meio eletrônico por meio dos canais oficiais da Prefeitura, bem como divulgação pela mídia impressa e radiofônica." Com efeito, a ausência de divulgação em mídia televisiva, **reconhecidamente custosa e cada vez menos preponderante como meio de comunicação de massa**, por certo não afetou os desígnios de publicidade e participação social, motivo pelo qual, **entendo que a infringência do item 5.2.1 deve ser inserida no rol de recomendações em vez de determinação.**

No que refere-se à apontada "ausência de indicação da dotação orçamentária por meta e sua respectiva fonte de recursos para fazer valer as entregas físicas previstas", é certo que conforme ponderado pela Origem, a impropriedade **não prejudicou o avanço e realização das ações previstas**, de maneira que o apontamento indica **oportunidade de melhoria** dentro do processo de evolução natural no uso dessa importante ferramenta de planejamento e gestão, **motivo pelo qual entendo que o item 5.2.3 também deve ser incorporado ao rol de recomendações.**

No que tange à apontada "insignificância do valor previsto na LDO de 2021 para a reserva de contingência, de R$ 1 milhão, frente ao total de passivos contingentes, de R$14,1 bilhões" impende destacar a justificativa da Origem no sentido de que o artigo 14 da Lei de Diretrizes Orçamentária para 2021, Lei nº 17.469/2020, previu que a lei orçamentária anual de 2021 deveria conter dotação de reserva de contingência de **até** 0,4% (quatro décimos por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício 2021[341], de forma que o referido valor **atende ao limite proposto e não fere o disposto na LDO 2021.**

[341] RCL prevista para 2021 = R$ 62.409.493.702,25 (0,4% = R$ 249 milhões). De fato atende o disposto na LDO pelo termo "**até** 0,4%" (mas é bem insignificante perante o passivo contingente). Destarte, que o ideal era que a LDO previsse um percentual baseado no passivo contingente.

Contudo há de haver **razoabilidade na definição desse montante,** fato que deve ser sopesado pela Origem, já que 0,4% do total de passivos equivale a cerca de R$ 249 milhões.

Por essa razão, **acompanho o voto da Relatora que afastou o item 5.2.4 do rol de infringências inserindo-o dentre as recomendações.**

No que concerne ao apontamento de que "a LDO deve se referir ao exercício financeiro imediatamente posterior, não se constituindo no meio legal apropriado para modificação de diretrizes relacionadas ao ano em curso", importa salientar que, conforme asseverado pela Secretaria de Finanças, o § 2º do artigo 165 da Constituição Federal estabelece que "a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento".

De fato, como se pode observar, ao contrário do que entendeu a Auditoria, a Constituição não previu que as metas a serem fixadas se referem exclusivamente aos exercícios futuros. E nem poderia ser de forma distinta, uma vez que não há como se **observar uma trajetória sustentável da dívida pública sem observar a situação do exercício em curso e as alterações, em relação ao previsto, das variáveis fiscais ocorridas após a data de proposta da LDO efetuada no exercício anterior.**

A propósito, parece que a alteração da LDO proposta no exercício para alterar as metas em curso se mostra como o instrumento mais adequado para tanto, pois se trata do momento em que tanto o Executivo quanto o Legislativo avaliam a trajetória da dívida pública.

A rigor, de acordo com a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO é o único meio legal para definição das metas fiscais, **não havendo, na norma, qualquer vedação de alteração da LDO em curso**, observada a iniciativa privativa do Prefeito.

Dessa forma, parece ter razão o Executivo no que diz respeito à inexistência de irregularidade na realização de alteração das metas fiscais do exercício em curso quanto à discussão do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária, **motivo pelo qual acompanho o voto da Eminente Relatora e afasto o item 5.2.5 do rol de infringências.**

No que diz respeito à "falta de detalhamento ou justificativa de alguns itens do Anexo de Metas Fiscais", impende destacar que, relativamente aos itens cuja projeção é efetuada por unidades da Secretaria da Fazenda realizados pela Subsecretaria do Tesouro Municipal (Dívida Consolidada Bruta; Disponibilidades de Caixa; Dívida Consolidada Líquida) e pela Assessoria Econômica - ASECO (receitas), **os demonstrativos e anexos da lei de diretrizes orçamentárias observaram o requisito e layout previstos no Manual de Demonstrações Fiscais**, sendo garantido o acesso da Auditoria às estimativas efetuadas durante a fase preparatória dos projetos de lei.

Não obstante, considerando que **a própria Origem** se comprometeu a levar tais informações aos anexos das futuras propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias em atenção ao apontamento deste Tribunal, **acompanho o voto da Relatora mantendo o item 5.2.6 como determinação.**

Quanto ao apontamento de que "a LDO não dispôs sobre a transferência de recursos a

entidades públicas", é importante ponderar que, quando a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs a necessidade de se criar condições e exigências para a transferência de recursos a entidades públicas, teve por finalidade a necessidade de impor-se regramento para tais transferências.

De acordo com a Secretaria de Finanças, não houve inserção na LDO de regramento para transferências a entidades públicas pois, no seu entendimento "***não há no Município de São Paulo autorização para a realização de transferências à entidades públicas",*** destacando que "***não se pode entender como transferências a entidades públicas, os repasses financeiros às entidades que compõem o orçamento fiscal,*** *tratando-se, nestes casos, de procedimentos operacionais* ***necessários à consecução do estágio 'pagamento' da despesa Pública Municipal contida em seu orçamento fiscal, executadas por entidades municipais que o compõe."***

Diante da razoabilidade da justificativa apresentada, **entendo que o item 5.2.7 pode ser incluído no rol de recomendações.**

Sobre a apontada "ausência de justificativas ou memórias de cálculo que embasem, na LOA, a previsão da receita de alienação de bens e da despesa intraorçamentária", foi enfatizado pela Secretaria de Finanças que no documento intitulado "Metodologia de Projeção da Receita Orçamentária 2021", a receita de alienação trata do ingresso de recursos provenientes de alienação de bens móveis e imóveis do patrimônio municipal, incluindo os tratados no âmbito do Programa de Desestatização, assim como de imóveis não utilizados ou subutilizados pela municipalidade.

Ponderou a Secretaria da Fazenda que a previsão de alienações de bens considerou as **estimativas calculadas** pela unidade responsável, detentora da informação sobre imóveis passíveis disponíveis, estudos e cálculos que foram, posteriormente, chanceladas pela Assessoria Econômica da Secretaria Municipal da Fazenda no valor de R$ 254,3 milhões, para o exercício de 2021, referente à alienação de cerca de 20 imóveis de diferentes valores.

Com efeito, diante das ponderações apresentadas pelo Executivo, **acompanho o voto da Relatora para afastar o item 5.2.8 do rol de infringências, consignando-o como recomendação de melhoria.**

No que diz respeito à alegada "existência de ações que constam da LOA sem especificação de que se referem a investimentos com duração inferior a um exercício financeiro", a Origem alegou que a não correspondência entre códigos de ação não significa incompatibilidade entre o PPA (plano Plurianual) e o PLOA (projeto de lei orçamentária).

Isso porque a maior parte das alterações de **códigos** de ações orçamentárias teria ocorrido no âmbito da elaboração do Projeto de lei orçamentária para o ano de 2020, **quando foram criadas ações orçamentárias pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal, como medidas necessárias para aprimorar o acompanhamento e a transparência da execução orçamentária do Programa de Metas 2019-2020**.

De outra parte, asseverou que a definição do objeto de atuação das ações do grupo de investimentos e das ações do grupo de despesas correntes presentes na lei orçamentária de 2021, mostraram-se, **por seu conteúdo, serem aderentes aos programas constantes no Plano Plurianual aprovado em 2017**, em obediência ao disposto no § 3º do artigo 3º da Lei nº 16.773/17 – PPA.

Todavia, considerando que a própria Origem alega que se encontra em curso processo de **regularização da compatibilização dos códigos** a fim de evitar problemas na transparência e no controle pelos órgãos de fiscalização e pela sociedade, **acompanho a Relatora e mantenho o item**

5.2.9 na relação de determinações.

Sobre a apontada "inexistência, na LOA, de demonstrativo de medidas de compensação às renúncias de receita", a Secretaria de Finanças esclareceu que o Projeto de Lei Orçamentária para 2021 encaminhado pelo Executivo foi acompanhado de Anexo intitulado "Demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira e tributária", no qual estão relacionadas as estimativas de renúncia de receita, por tributo e modalidade, cujo valor total **de 13,46 bilhões, foi** considerado nas **projeções de receitas**.

Nesse ponto, a despeito de ter siso atingida a **finalidade das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal**, uma vez que as estimativas de receita insertas Projeto de Lei Orçamentária para 2021 considerou os efeitos das renúncias relacionadas e a redução que as receitas sofreriam com imunidades, isenções, anistias, incentivos e remissões.

As metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias aprovada para o exercício de 2021 (lei 17.469/2020) também não foram afetadas pelas renúncias, haja vista terem sido consideradas nas projeções de receitas, que delimitaram os recursos disponíveis para as despesas.

Não obstante as ponderações da Origem e a ausência de prejuízos decorrentes da falha apontada, **tendo em vista que no exame das Contas do Executivo relativas ao exercício de 2020 inseri esse tema dentre o rol de determinações, fica o item 5.2.10 mantido para o exercício de 2021, assegurando a coerência das Decisões.**

No que tange à inexistência de códigos específicos para cada um dos tipos de vinculação existentes na tabela de fontes de recursos da Prefeitura", tem-se que, de acordo com informação do Executivo, a Secretaria da Fazenda **está empreendendo os esforços necessários para a efetiva adaptação do sistema SOF,** de modo que as marcações das fontes estipuladas **nas Portarias SOF/STN nº 20 e 710 de fevereiro de 2021** sejam adotadas a partir do exercício de 2023 (PLOA2023), como medida apta a auxiliar o controle efetivo das vinculações de recursos e possibilitar a verificação do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal por meio da indicação de código específico para cada um dos tipos de vinculação existentes.

Assim, diante das informações apresentadas pelo Executivo no sentido de que já estão sendo adotadas medidas para a correção da impropriedade apontada, **acompanho a Relatora e mantenho o item 5.2.11 como determinação.**

Quanto à apontada "não observância dos procedimentos de admissão para as contratações por tempo determinado de pessoal na Secretaria Municipal de Educação em 2021", é importante atentar para as justificativas apresentadas pelo Executivo no sentido de que os processos de autorização para contratação por tempo determinado de profissionais para exercer as funções docentes obedeceram criteriosamente as justificativas apresentadas e que, considerando a necessidade de garantir docentes para regência das turmas/classes, frente ao significante aumento das situações de afastamentos por licenças médicas causadas pela Pandemia do Coronavirus, houve êxito por parte da Secretaria de Educação em manter **assegurado o dever de atendimento das crianças e o desenvolvimento regular das atividades escolares.**

Comprovou o Executivo que foi observada a fundamentação legal prevista na Lei nº 10.793/89 e o prazo contratual de 12 (doze) meses, destacando-se, ainda, observância ao disposto na Lei nº 17.437/2020, por meio da qual a Secretaria Municipal de Educação **foi autorizada a efetuar contratações emergenciais dos profissionais para exercer a função de Professor, até o limite de 20% do total de cargos criados**, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

Não obstante ter sido demonstrado o amparo para as contratações diretas, ressaltou o Executivo que os processos para realização de concursos públicos para os cargos de Professor de Educação Infantil, Ensino Fundamental I, II e médio, autorizados em 19/11/2021, já estavam em

andamento, observada a legislação vigente, em especial, a Lei nº 17.675/21.

Por fim, salientou terem sido criados 1.068 (um mil e sessenta e oito) cargos de Professor de Educação Infantil, nos termos da Lei nº 17.720/2021.

Por todas essas razões, **acompanho o voto da Relatora, excluindo o item 5.2.41 do rol de infringências.**

No que concerne à existência de "procedimentos contábeis patrimoniais com prazos já expirados não implantados pela Prefeitura", foi informado pela Secretaria de Finanças que adaptações e implantações de políticas contábeis de padronização dos processos com vistas à consolidação nacional das contas públicas e de convergência às normas internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) **vêm ocorrendo de forma gradual desde 2015, tendo contudo, sido excluída do Plano de 2020.**

Com efeito, tendo em vista as alegações da Origem de que "visando sanar a falha apontada encontra-se em curso o **desenvolvimento de estudos** para o atendimento da referida Portaria", consoante se verifica no âmbito dos processos Sei nº 6017.2022/0002375-4 e 6017.2019/0034542-0, **acompanho o voto da Relatora a fim de manter o item 5.3.1 dentre as determinações.**

Sobre as "distorções apresentadas nos saldos de abertura do exercício de 2021 das contas extraídas do balancete anual consolidado", a Prefeitura explicou que foram ocasionadas pela inclusão da empresa SPCine ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, sendo que os saldos iniciais que a empresa possuía foram englobados na abertura do exercício de 2021.

Considerando **as explicações apresentadas pelo Executivo, justificando o ocorrido, entendo que o item 5.3.6 pode ser excluído do rol de infringências.**

No que diz respeito aos apontamentos ligados ao Decreto Municipal nº 60.052/21, editado com o objetivo de fixar normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2021, há que se ressaltar que o seu artigo 49 autorizou que os empenhos **processados até 12.02.21** poderiam retroagir à data de início da realização da despesa, devido à indisponibilidade do sistema SOF, por ocasião da abertura do exercício financeiro.

Ademais, conforme explicado pela Secretaria de Finanças, o aludido dispositivo não autorizou a despesa sem o prévio empenho, já que o empenho "é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição".

Dessa forma, o aludido Decreto abriu exceção pontual para **o prazo de emissão da Nota de Empenho** para os casos em que o **ato** tenha sido realizado pelo titular da unidade orçamentária, qual seja, tenha sido exarado **antes do início de vigência da despesa.**

Assim, considerando as razoáveis justificativas apresentadas pelo Executivo, notadamente o disposto no artigo 49 do Decreto Municipal 60.052/2021, **acompanho o voto da Relatora para excluir o item 5.3.36 do rol de infringências.**

Como "**Destaques do exercício**", foi consignado o crescente acúmulo de recursos em caixa da Prefeitura (com saldo de R$ 24 bilhões) no final de 2021 (aumento de mais de 36 %). Desses recursos, R$ 13 bilhões são recursos "livres", os quais não possuem restrição legal para sua alocação.

Após descontar os restos a pagar e demais obrigações de curto prazo, em 31.12.21, a Prefeitura mantinha recursos livres excedentes (caixa líquido) de R$ 6,3 bilhões, representando um acréscimo de R$ 2,6 bilhões sobre o valor de 2020.

Contribuíram para tal resultado o aumento nominal de 15% nas receitas arrecadadas do Município, que atingiram R$ 76,6 bilhões, enquanto que as despesas consolidadas pagas aumentaram 12%, alcançando R$ 66,5 bilhões.

No lado da receita, o destaque foi para o aumento de R$ 8,4 bilhões na arrecadação de impostos (+24% sobre 2020), enquanto que as despesas tiveram acréscimos de R$ 6 bilhões, com destaque para o crescimento de 27% no grupo "outras despesas correntes".

Nota-se que, **apesar da crise do coronavírus ter reduzido fortemente a arrecadação do ISS durante o segundo trimestre de 2020, a arrecadação se recuperou nos meses seguintes (final de 2020), chegando a um valor recorde em 2021.**

Dentre os setores econômicos com maior crescimento na arrecadação destacam-se a Construção Civil (obras e novos empreendimentos), Publicidade Digital (publicidade e a utilização das plataformas digitais como meios de propaganda) e Tecnologia da Informação (compras de bens e mercadorias, sistemas para home office, armazenamento de dados em nuvens e processamentos de dados).

Desse modo, em 2021, no Município de São Paulo, **a pandemia não ocasionou impactos severos sobre as finanças**.

A despeito de um aumento considerável nos atendimentos médicos, com a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) **registrando crescimento de R$ 838 milhões nos empenhos associados à Covid-19,** a retomada da arrecadação dos impostos, em especial do ISS, mais do que compensou os acréscimos de despesa.

A ampliação dos gastos com as despesas correntes na Saúde e, também, na Educação se deve à opção pela delegação dos seus serviços às entidades sem fins lucrativos (ex.: organizações sociais).

A participação dessas entidades no orçamento público é crescente e, em 2021, atingiu quase 30%[342] de todas as despesas pagas pela Prefeitura, motivo pelo qual venho requerendo maior dedicação e concentração na realização de auditorias, inspeções e acompanhamento dos contratos firmados com Organizações Sociais, especialmente aqueles na área da Saúde, com o objetivo de que esse expressivo valor repassado pela Prefeitura às organizações Sociais sejam auditados, inclusive por meio de julgamento da prestação de contas das próprias organizações diretamente por esta Corte de Contas. (o assunto encontra-se em debate em grupo de estudos instituído em outubro de 2021)

Em relação à Dívida Pública, merece destaque a Lei Municipal 17.726/2021 que autorizou o Poder Executivo a celebrar acordo com a União objetivando encerrar a disputa judicial referente à área conhecida como Campo de Marte. Com a realização do acordo assinado em 17.03.22, estas duas obrigações se extinguirão entre os dois entes, e a Prefeitura deixará de pagar em 2022, aproximadamente, o valor de R$ 3,5 bilhões. O **aludido acordo pôs fim a disputa de mais de 60**

Quadro 05 - Evolução das modalidades de aplicação (percentual sobre o total de despesas pagas).

Modalidade de Aplicação	2019 (%)	2020 (%)	2021 (%)
Aplicações Diretas da Prefeitura	72,0	70,7	66,8
Transferências a Instituições Privadas sem fins Lucrativos	21,5	22,3	27,6
Outras	6,5	7,0	5,6
Total de despesas da fonte tesouro (00)	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Dados do SOF extraídos pelo sistema Ábaco do TCMSP

342 As instituições privadas caminham para atingir quase 28% de todas as despesas pagas pela Prefeitura com recursos do tesouro municipal.

(sessenta) anos sobre a definição da titularidade do terreno.

Quanto à responsabilidade na gestão fiscal, foram analisados o cumprimento das metas e limites de despesas com pessoal, da dívida consolidada, das garantias e contragarantias e das operações de crédito, **constatando-se o cumprimento de todos os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Município.**

Em relação aos limites constitucionais de aplicação mínima em Saúde, foi constatado que os gastos, consideradas as despesas liquidadas no exercício de 2021, corresponderam a 19,8% das receitas que compõem a base de cálculo**, cumprindo, portanto, o mínimo exigido de 15%, previsto no § 2º, inciso III do artigo 198 da Constituição Federal no artigo 7º da Lei Complementar C nº 141/12.**

Em relação aos limites constitucionais de **gasto mínimo com Educação (de 25%)**, a Auditoria constatou que foram aplicados 22,69% (vinte e dois, virgula sessenta e nove por cento), **sendo relevante consignar que, em sessão solene de 27.04.22, a Emenda Constitucional 119/22 promulgada pelo Congresso Nacional, isentou de responsabilidade Estados e Municípios, e seus gestores públicos, pela não aplicação de percentuais mínimos de gastos em Educação nos exercícios de 2020 e 2021, devido à interrupção das aulas durante a pandemia, sendo, necessário, ressaltar, de outra parte, que a mencionada Emenda estabeleceu a obrigação de investir-se o que não foi aplicado nesses dois anos até o final de 2023.**

Merece ênfase, outrossim, os **pareceres unânimes favoráveis à aprovação das contas do Executivo Municipal relativas ao exercício de 2020** por parte da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral**.**

Finalmente, é importante enfatizar que conforme impõe o **princípio do "capitalismo humanista",** a análise das contas públicas também deve ser feita sob a perspectiva do atendimento das demandas da população de São Paulo; e, conforme restou demonstrado no presente, o Executivo Municipal atendeu, constitucional e legalmente, também esta destinação.

Uma sociedade fraterna estrutura-se sob o compromisso, constitucional e legal, democrático e humanista, seguindo o traçado definido no artigo 3º da Constituição Federal, que proclama os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

O artigo 3º da Magna Carta equivale à expressão efetiva e concreta de uma sociedade nacional, pois dispõe sobre a missão e dever do Estado de construir uma sociedade livre, justa e solidária, desenvolvida nacionalmente, erradicadora da pobreza e da marginalização, redutora das desigualdades regionais e sociais, e promotora do bem de todos, sem preconceito ou qualquer discriminação.

Por sua vez, essa sociedade fraterna necessita, para subsistir, **de um suporte de ordem material, que lhe dê sustentabilidade econômica, sob pena de se tornar impossível o cumprimento de seus objetivos fundamentais, notadamente, na perspectiva coletiva e pública.**

É neste contexto constitucional que emergiu o Capitalismo Humanista, positivado na Lei Municipal 17.481/2020, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabeleceu garantias de livre mercado.

De acordo com a mencionada Lei, conforme disposto em seu artigo 11º, o Município de

São Paulo se auto proclamou capitalista humanista, reconhecendo tal princípio como orientador de sua ordem econômica.

No seguinte artigo 12º, foi estabelecido que o índice de bem estar econômico, em consonância com a metodologia do índice do Capitalismo Humanista, denominado iCapH, desenvolvido pelo Instituto do Capitalismo Humanista, deveria ser considerado como de utilidade pública e instrumento de orientação de política pública municipal.

O nível do referido índice é apurado anualmente na Cidade de São Paulo desde o ano de 2019 pelo índice do Bem-estar Econômico, com parceria do Instituto Guimarães e apoio da Ordem dos Economistas do Brasil e da Grant Thornton Brasil.

Conforme definição de estudo da PUCSP, o Capitalismo Humanista "corresponde à ordem econômica, fundada na livre iniciativa e valorização do trabalho humano, que garanta a todos existência digna conforme os ditames da justiça social, observada a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades, o pleno emprego e o tratamento favorecido à pequena e micro empresa nacional", nos termos do que dispõe o artigo 170 da Constituição Federal.

Segundo Ricardo Sayeg "*O Capitalismo Humanista é a expressão jus-econômica do objetivo de edificação de uma sociedade livre, justa e solidária; desenvolvida; erradicadora da pobreza e da marginalização; redutora das desigualdades e promotora do bem de todos, sem preconceito ou discriminação, em cumprimento ao Artigo 3º da Constituição Federal*."[343]

Com efeito, como principal vetor do julgamento das contas do Executivo, exercido pela fiscalização e controle externo dos Tribunais de Contas, o exame de legalidade deve ser apreciado na perspectiva do atendimento à coletividade, de forma que seja verificada a necessária destinação do orçamento público à concretização da dignidade da população de São Paulo e dos objetivos estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal antes citado.

Portanto, ao atender as demandas do povo de São Paulo, o Executivo Municipal materializa o ideal constitucional do Estado Necessário. Nem mínimo, nem intervencionista, mas aquele que atua constitucionalmente em favor de todos no que é demandado. Segundo pontifica Ricardo Sayeg "o Estado necessário encontra suporte no humanismo antropofilíaco que representa o esteio do Capitalismo Humanista."[344]

Diante do exposto, e com amparo nos posicionamentos favoráveis ao acolhimento das Contas, **ACOMPANHO** o voto da Relatora Conselheira Substituta Daniela Cordeiro de Farias, pela **EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL** relativas ao exercício financeiro de 2021, ressalvados os atos que serão objetos de determinações neste voto, bem como os atos não apreciados ou ainda pendentes de julgamento.

---

[343] AYEG, Ricardo Hasson, GARCIA, Manuel Enriquez. Capitalismo humanista. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Humanos. Wagner Balera, Carolina Alves de Souza Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/519/edicao-1/capitalismo-humanista-

[344] (Fator CapH – Capitalismo Humanista, Max Limonad, São Paulo, 2019, p. 310)

Igualmente, **alinho-me a Conselheira Relatora para ACOLHER como Determinações do exercício de 2020** as propostas formalizadas no item 5 do Relatório Anual de Fiscalização, com exceção dos itens 5.2.1; 5.2.3; 5.2.7 e 5.3.6 (mesma referência numérica consignada pela Auditoria) que afasto pelas razões expostas no presente voto, **reiterando as Determinações de exercícios anteriores** consideradas não atendidas, nos termos constantes no voto proferido pela Conselheira Relatora.

Por fim, determino a expedição de RECOMENDAÇÃO à Origem a fim de que, em atenção e cumprimento ao disposto na Lei Municipal 17.481/2020, o índice de bem estar econômico, aferido conforme a metodologia do índice do capitalismo humanista, denominado ICapH, passe a ser considerado de utilidade pública e instrumento de orientação de política pública no Munícipio de São Paulo e seja orientador da ordem econômica no âmbito e no interesse local do Município de São Paulo.

É o voto.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de junho de 2022.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Vice-Presidente

IV - DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI

Como já observado pelos Conselheiros que me precederam, a decretação da situação de calamidade pública dispensou o Município de São Paulo do cumprimento dos limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e do pagamento da dívida com a União; não se verificou afronta do gestor municipal às diretrizes das aplicações constitucionais e legais com educação e saúde; não houve desconformidades com força suficiente para comprometer a higidez das contas referentes ao exercício de 2021; então, desde já, deixo consignado o meu voto pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do exercício de 2021, acompanhando o voto da Eminente Relatora, Conselheira Substituta Daniela Cordeiro de Farias, inclusive no tocante às recomendações e às determinações feitas.

Faço, no entanto, pela oportunidade, algumas considerações, e a primeira delas é que, votar por último implica, obviamente, algumas vezes, repisar elementos já evidenciados nos votos precedentes.

I) DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS COM DISTORÇÕES

A auditoria realizada pelo TCMSP revelou, nas demonstrações contábeis, a existência de distorções no processo de consolidação municipal, com superavaliação de elementos patrimoniais.

Isso prejudica a visão global da posição patrimonial e, consequentemente, até mesmo a consolidação das contas nacionais, a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional.

Assim, entendo que deverá ser aprimorada a metodologia dos processamentos contábeis para evitar que provoque efeitos distorcidos sobre a posição patrimonial expressa nas Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, e atenda também as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

II) O RESULTADO FINANCEIRO E O BAIXO GRAU DE INVESTIMENTO

Cabe destacar o resultado financeiro e o orçamentário obtidos pelo Município no exercício de 2021.

a) O orçamento consolidado, fixado em R$ 68,0 bilhões, foi acrescido em R$ 11,2 bilhões no decorrer do exercício, por conta de créditos adicionais abertos com recursos do superavit financeiro do exercício anterior (R$ 6,6 bilhões) e do excesso de arrecadação (R$ 4,7 bilhões), atingindo, então, o montante de R$ 79,2 bilhões.

Em 2021, houve um crescente acúmulo de recursos em caixa da PMSP (saldo de R$ 24 bilhões), aumento de 38,2% em relação ao ano anterior. Desses, R$ 13 bilhões são recursos "livres", para os quais não há restrição legal à sua aplicação.

Na mesma perspectiva, constatou-se, igualmente, um crescimento das disponibilidades de "recursos vinculados", propiciando acúmulo de disponibilidades, sujeitas a restrições para sua aplicação, como, por exemplo:

- Operação Faria Lima, com R$ 1,7 bilhões,
- Fundo de Desenvolvimento Urbano, com R$ 1,3 bilhões,
- Operação Água Branca, com 701 milhões,
- Fundo Municipal de Iluminação Pública, com R$ 350 milhões, e o
- Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com R$ 240 milhões.

Isso evidencia uma real e urgente necessidade de adoção de ações (planejamento e elaboração de projetos) pela Prefeitura para destinação desses recursos nas operações específicas a que se destinam, evitando a sua permanência em instituições financeiras.

b) E sem perder de vista, também, a abordagem que se deve fazer da necessária aplicação dos recursos públicos na função social do Estado, à luz do princípio da dignidade humana, destacando-se nessa perspectiva, no município de São Paulo, o elevado número de pessoas vivendo na rua, o deficit habitacional, a baixa oferta de educação em tempo integral no ensino fundamental, a elevada demanda por serviços públicos de saúde e o descontrole de áreas inundáveis, etc.

c) Apesar da crise do coronavírus, pode-se enfatizar que a arrecadação de 2021 foi a maior dos últimos anos, com aumento de R$ 8,4 bilhões, ou seja, 24% sobre 2020. Destaque para o recolhimento de ISS, que somou R$23,3 bilhões, equivalente a 53% da receita tributária, um crescimento de 31% em comparação com o exercício anterior, com especial contribuição para as áreas de Construção Civil, Publicidade Digital e Tecnologia da Informação.

No entanto, o cenário favorável das finanças municipais não se traduziu em investimentos públicos. Pelo contrário, as despesas com "Investimentos" foram reduzidas em 37,2%, principalmente nas seguintes áreas:

- Educação: escolas e centros educacionais;
- Saúde: hospitais e UBS;
- Urbanismo: obras e intervenções das Subprefeituras nos bairros.

Em resumo, a Prefeitura não tem realizado grandes investimentos, como os necessários em mobilidade urbana, controle de áreas inundáveis, habitação, hospitais, escolas, dentre outros, prevalecendo os gastos com despesas ordinárias, notadamente pessoal, serviços e materiais.

III) TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

a) Dados gerais sobre gestão de pessoal:

Em 2021, os Gastos de Pessoal da Administração Pública Direta e Indireta somaram R$ 21,6 bilhões. Esse montante compromete 31,76% da Receita Corrente Líquida, sendo 30,62% do Executivo, sem contar as despesas com pessoal das (OSC) - Organizações da Sociedade Civil, e 1,14% do Poder Legislativo.

Quadro de Pessoal Ativo (Adm. Direta) – Até dezembro 2021	
Efetivos	112.758
Efetivos	641
Contratados emergencialmente	4.331
Em comissão	5.341
Requisitados	71
Cargo eletivo	1
TOTAL	**123.143**

b) Levando-se em consideração que a Administração vem implementando o seu Programa de Desestatização, previsto na Lei 16.703/2017, mediante concessões (Parques, Estádio do Pacaembu, Mercados, Zona Azul, Moradias Sociais, Cemitérios, Terminais de Ônibus), oportuno ressaltar que essa transferência de atividades à iniciativa privada passa a exigir do poder público municipal paulistano uma ampla capacidade de fiscalizar, avaliar e controlar os resultados e a eficiência dos serviços transferidos, requerendo promoção de concursos e nomeação de pessoal para essas atividades afins.

c) Noutra perspectiva, saliento que a Prefeitura de São Paulo acolheu orientação definida pela Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 377/2020, em que "os valores dos contratos de

terceirização de mão de obra, que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Essa questão, que já envolveu muita celeuma, deve, agora, ser efetivamente implementada pela Administração municipal e poderá impactar os limites de despesa com pessoal instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

IV) PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Na votação das contas de 2019 registrei que a Prefeitura deve ter um sistema gerencial que organize e centralize informações dos andamentos físicos e financeiros das obras, até mesmo para fortalecer a peça orçamentária como um verdadeiro instrumento de planejamento, inclusive do licenciamento das obras pretendidas.

Gostaria, então, agora, de assinalar que a Prefeitura deve manter o acompanhamento tecnológico e providenciar a atualização de dados disponibilizados na página da internet – 'Portal da Transparência', principalmente referente ao "Portal Obras Abertas", cujo lançamento ocorreu no dia 23/06/2022.

É importante que a ferramenta permita, principalmente, a consulta de informações atualizadas sobre as obras municipais em andamento e também as executadas.

Ao tornar a administração pública transparente, os gestores não só cumprem a lei, como possibilitam o seu Controle Social.

É o registro do meu voto.

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

AAC/MD/MCM/