Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo	-	TC/012123/2017
Interessadas	-	Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes) e São Paulo Transportes S.A.
Objeto	-	Inspeção objetivando apurar o aumento dos gastos da municipalidade com a compensação tarifária paga aos operadores do Sistema Municipal de Transporte Coletivo Público, conforme fatos veiculados pelos jornais "O Estado de São Paulo" e "Jornal Agora"

25ª Sessão Ordinária Não Presencial

INSPEÇÃO. SMT. SPTRANS. Apuração do aumento dos gastos da municipalidade com a compensação tarifária paga aos operadores do Sistema Municipal de Transporte Coletivo. 1. As imprecisões nas previsões orçamentárias denotam infringência ao princípio da sinceridade orçamentária, sobretudo se considerarmos a discrepância entre o valor previsto e aquele efetivamente gasto. CONHECIDA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção para fins de registro, considerando, em especial, a sua natureza instrumental, nos termos da Resolução 6/2000 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos, após a adoção das medidas de praxe e o cumprimento das demais formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 21 de julho de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/lsr

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 03/09/2021 10:45:16 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 03/09/2021 15:52:44 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

14)TC 12.123/2017 - Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes) e São Paulo Transportes S.A.- **Inspeção** - Apurar o aumento dos gastos da municipalidade de São Paulo com a compensação tarifária paga aos operadores do Sistema Municipal de Transporte Coletivo Público, conforme fatos noticiados pelos jornais "O Estado de São Paulo" e "Jornal Agora" (RSB)

RELATÓRIO

Cuida o presente de Auditoria, na modalidade Inspeção, que teve como objetivo apurar o aumento dos gastos da Municipalidade de São Paulo com operadores do Sistema Municipal de Transporte Coletivo de Passageiros a título de Compensações Tarifárias, conforme fatos noticiados pelos jornais "O Estado de São Paulo" e "Jornal Agora": "SP já gastou 94% do que previa para os ônibus" (11.07.17) e "obras perdem R$ 148 milhões para ônibus" (26.07.17).

De acordo com a auditoria: "*a compensação tarifária representa o recurso dispendido pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) para subsistência do sistema de transporte público urbano de ônibus, ou seja, a diferença entre as receitas e despesas do Sistema constitui, ano a ano, o valor a título de 'compensações tarifárias', conforme preceitua o parágrafo único do artigo 17*[1] *do Decreto Municipal nº 56.232/15. Importante destacar que o termo "Subsídios" é mais abrangente, uma vez que ele inclui outros projetos/atividades além das compensações*.".

O relatório da Auditoria, em 07/12/2017 (fls. 95/99), apresentou as seguintes conclusões:

> *"4.1. O Poder Executivo pode abrir créditos adicionais suplementares ao longo do exercício, desde que atendidos os requisitos legais. O acompanhamento desses requisitos é realizado pela Coordenadoria I deste Tribunal. (...).*
>
> *4.2. Todos os decretos de abertura de crédito suplementar, que se valeram da anulação parcial ou total de dotações originalmente consignadas na LOA 2017 como fonte de recursos, foram considerados legais, conforme disposto no inciso III do § 1° do art. 43 da LF 4.320/64*[2]*, não alterando, portanto, seu valor inicial, por configurarem mero remanejamento entre despesas (item 3.3).*
>
> *4.3. O Decreto nº 57.805 (fl. 80), compatível com os normativos legais, suplementou as compensações tarifárias em R$ 148.266.783 e teve como fonte de recursos o remanejamento dos projetos/atividades Reforma e Ampliação do Autódromo de Interlagos (R$ 18.266.783), Implantação e requalificação de terminais de ônibus urbanos (R$ 60.000.000) e Implantação e Requalificação de Corredores (R$ 70.000.000). Esse remanejamento corrobora a procedência*

---

[1] *Art. 17. Constituem-se receitas do serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros:*
I - receita tarifária pela utilização dos serviços;
II - valores de venda antecipada de créditos eletrônicos de transporte não utilizados;
III - receitas extratarifárias, incluindo:
a) valores correspondentes à participação do Poder Público nas receitas adicionais das concessionárias, geradas a partir de atividades previamente aprovadas pelo Poder Concedente;
b) receitas geradas pela exploração do Sistema de Bilhetagem Eletrônica;
c) outras receitas.
Parágrafo único. Caso o valor das receitas indicadas no "caput" deste artigo seja insuficiente para cobertura dos custos elencados no artigo 27 da Lei nº 13.241, de 2001, o Poder Público destinará recursos do orçamento da Prefeitura do Município de São Paulo. (rodapé no Original)

[2] *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: [...] III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (rodapé no Original)*

da reportagem noticiada pelo 'Jornal Agora' em 26.07.17, a qual afirma que 'obras perdem 148 milhões para ônibus' (item 3.3).
4.4. O ano de 2017 já é o ano recorde de suplementação desde 2012, com aproximadamente R$ 1,1 bilhão de abertura de créditos adicionais até 28.11.17 (61,6% do orçado), o que demonstra uma ineficiência no processo planejamento-execução (item 3.3).
4.5. Até julho do presente ano, o valor pago desta dotação totalizou R$ 1.692.210.640, isto é, 94,3% do orçamento inicialmente previsto, confirmando a veracidade da matéria publicada pelo jornal 'O Estado de São Paulo' em 11.07.17 (item 3.3)."

Oficiada, a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), através do Ofício nº 32/2018 – SMT.GAB (fl. 107), encaminhou as informações de fls. 108/113, elaboradas pela Superintendência de Receita e Remuneração (DG/SRR), vinculada à Diretoria de Gestão da Receita e Remuneração da SPTrans (DG).

Encaminhada para nova manifestação, a auditoria, em 21/03/2018(fls. 116/117), assim dispôs:

"2. ANÁLISE
Transcrevemos a seguir a manifestação apresentada pela SMT/SPTrans e a nossa análise sobre esses esclarecimentos.
<u>Manifestação da SMT/SPTrans (fls. 108/112)</u>
[...]
Por força da situação econômica do país no ano de 2017, a Prefeitura do Município de São Paulo, de maneira não isolada, teve uma redução relevante na arrecadação de impostos e taxas, fonte significativa das receitas que formam o Orçamento Municipal para cobertura das despesas necessárias à oferta de serviços públicos, incluindo-se aquelas referentes à operação do Sistema de Transporte Coletivo.
A conjuntura econômica também afetou de maneira sensível a renda familiar dos cidadãos do Município de São Paulo, uma vez que cresceu visivelmente o número de desempregados, impactando no transporte público, uma que o principal motivo das viagens no sistema é o trabalho.
Os itens citados acima interferem de forma direta nas duas fontes de recursos que sustentam o fluxo de pagamentos da remuneração pela operação dos serviços: os recursos orçamentários e a arrecadação tarifária.
Portanto, a análise do crescimento das Compensações Tarifárias deve ser mais ampla do que a simples constatação numérica.
[...]
No Orçamento de 2017, o valor de Compensações Tarifárias aprovado pela Câmara Municipal foi de R$ 1.794 bilhão, igual ao do Orçamento de 2016, mas bem abaixo dos valores realizados de 2016. Até a expedição do Decreto nº 57.805/17, o valor utilizado de Compensações Tarifárias já era de R$ 1.491 bilhão, próximo ao valor total orçado para o ano de 2017, de R$ 1.794 bilhão. Desta forma, com a iminente utilização do valor total do orçamento, a abertura de crédito adicional suplementar visou destinar novos recursos para o sistema de transporte coletivo municipal.
<u>Comentário</u>
A SMT reconhece que com a iminente utilização do valor total do orçamento, a abertura de crédito adicional suplementar visou destinar novos recursos para o sistema de transporte coletivo municipal e que até a expedição do Decreto nº 57.805/17, o valor utilizado de Compensações Tarifárias já era de R$ 1.491 bilhão, próximo ao valor total orçado para o ano de 2017, de R$ 1.794 bilhão.
3. CONCLUSÃO
Pelo exposto, ratificamos a conclusão de fl. 98, quanto à veracidade da matéria publicada pelo jornal 'O Estado de São Paulo' em 11.07.17, que noticia que já foram gastos 94% do que se previa para os ônibus do município de São Paulo."

A Assessoria Jurídica de Controle Externo manifestou-se em 27/07/2018 (fls. 119/121), no sentido de que:

"A Origem alegou que a fixação de compensações tarifárias para o custeio das tarifas de transporte público se insere dentro do seu poder discricionário.

Com efeito, em tese, não caberia aos outros Poderes do Município invadir o campo decisório reservado à Administração Pública, sob pena de ofender o princípio da separação de poderes. O controle de políticas públicas pelos demais poderes somente se justifica em circunstâncias excepcionais, mormente quando a omissão ou ação da Administração ofende direitos fundamentais garantidos pela Constituição.

Quanto ao Relatório de Inspeção, a AUD constatou que a Municipalidade aumentou de forma significativa os seus gastos com compensação tarifária paga aos operadores do Sistema Municipal de Transporte Coletivo Público.

No que concerne o ano de 2017, o valor previsto no Orçamento era de R$ 1.794.207.682,00, mas o valor já liquidado fora de [R$] *2.707.228.951,00, sendo aquele ano, o ano recorde de suplementação desde 2012.*

Note-se, ainda, que as previsões orçamentárias para a compensação tarifária, não espelharam o gasto efetivo, desde 2012 (....).

Sobre esse ponto, imperioso destacar o princípio da sinceridade orçamentária que encontra supedâneo nos princípios da transparência, legalidade e moralidade:

> *O princípio da sinceridade orçamentário* [sic: orçamentária] *visa coibir os orçamentos considerados 'peças de ficção', que acabam sendo realizados em desacordo com a realidade econômica e social, com base em receitas 'superinfladas' e despesas inexequíveis, motivados por fins eleitorais.*[3]

As imprecisões nas previsões orçamentárias anteriores denotam infringência a esse princípio, sobretudo se considerarmos a discrepância entre o valor previsto e aquele efetivamente gasto.

Dessa feita, com as considerações acima expostas, entendo que a presente Inspeção alcançou seus objetivos e está em condições de ser conhecida, sem prejuízo das determinações julgadas pertinentes."

A Assessoria da Secretaria Geral (fls. 126/127vº), assim consignou em seu parecer:

"O objetivo do presente é atender determinação dirigida à SFC pelo Conselheiro Relator à fl. 71, com vistas à apuração do conteúdo de matérias jornalísticas divulgadas em 11/07/17, pelo 'O Estado de São Paulo', e 26/07/17 pelo 'Agora'.

De acordo com primeira matéria, o Município havia gasto, até então, 94% do orçamento para subsídios ao transporte público. Conforme verificado pela Auditoria, a Lei Orçamentária de 2017 havia previsto R$ 1,8 bilhão para a dotação referente a Compensações Tarifárias, sendo que, de janeiro a julho de 2017, o valor pago totalizou R$ (...)1,7 bilhão, equivalente a 94,3% do montante previsto, confirmando a notícia veiculada.

Na segunda matéria foi noticiado que 'as obras perdem R$ 148 milhões para ônibus'. Segundo apurado pela Auditoria, o montante previsto na dotação de Compensações Tarifárias havia sido suplementado em R$ 1.105.792.318, assim, o valor atualizado até 28/11/17 era de R$2,9 bilhões. Dentre os recursos utilizados nessa suplementação estão R$148,2 milhões remanejados de projetos/atividades (reforma e ampliação do Autódromo de Interlagos, implantação e requalificação de terminais de ônibus urbano e implantação e requalificação de Corredores) por meio do Decreto nº 57.805/17, o que corrobora a procedência da reportagem veiculada.

A Auditoria apurou a evolução histórica das compensações tarifárias (quadro 03 do relatório), demonstrando que, desde 2012, os valores liquidados foram superiores aos montantes consignados nas respectivas leis orçamentárias.

A Origem manifestou-se em relação às conclusões da Auditoria, destacando que a situação econômica do país naquele exercício refletiu na arrecadação orçamentária e tarifária, fontes de recursos que sustentam o fluxo de pagamentos da remuneração pela operação dos serviços. Confirmou que a suplementação da dotação ocorreu assim que o montante utilizado no exercício

[3] ABRAHAM. Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. 4. ed., Editora Forense, p. 300 (Nota no Original).

estava próximo do total orçado, destacando o valor aprovado no orçamento estava abaixo do que foi realizado em 2016.

Diante do exposto, entendo que o processo cumpriu o objetivo determinado, pois foram apuradas a movimentação orçamentária em 2017 e a evolução dos gastos com compensações tarifárias desde 2012 até aquele exercício. Os dados levantados confirmaram as informações veiculadas nas matérias jornalísticas referidas à fl. 71 no tocante ao valor remanejado de outras dotações para essas despesas bem como quanto ao percentual do orçamento que já havia sido utilizado em 2017.

Por fim, considerando o caráter instrumental deste feito, (...) a inspeção encontra-se em condições de ser submetida à apreciação (...), para conhecimento e deliberação, sem prejuízo das recomendações e determinações que se façam necessárias."

A Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 123/124) apresentou manifestação no sentido de que:

"Trata-se de inspeção cujo objetivo é apurar o suposto aumento de gasto da municipalidade de São Paulo com a compensação tarifária paga aos operadores do sistema de transporte público coletivo, em face de notícias veiculadas por jornais.

A Fiscalização concluiu pela veracidade da matéria jornalística veiculada por 'O Estado de São Paulo', segundo a qual foram gastos 94% do total orçado para o exercício de 2017 durante aquele exercício.

A origem esclarece a conhecida dinâmica da política tarifária que, considerando a essencialidade do serviço e a necessidade de modicidade tarifária, implicam destinação de recursos orçamentários para complementar as receitas diretas advindas da cobrança de passagens.

A SPTrans descreve as medidas tomadas para recomposição da tarifa naquele exercício, além de aditamentos contratuais para limitar a remuneração dos operadores, que implicam, evidentemente, redução da necessidade de recursos orçamentários.

No mais, é preciso salientar que a definição da política tarifária compete ao Executivo municipal, observados, evidentemente, os limites orçamentários, inexistindo notícia de que estes tenham sido descumpridos.

Nesse sentido, com base nos elementos dos autos e considerando o caráter instrumental de que se reveste o presente processo, esta Fazenda propugna pelo conhecimento e registro da presente Inspeção salientado a regularidade nos procedimentos adotados pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes e da SPTrans.".

O Secretário Geral (fl. 128) assim se manifestou:

"Cuidam os autos de Inspeção, com o objetivo de apurar o aumento dos gastos da municipalidade de São Paulo com a compensação tarifária paga aos operadores do Sistema Municipal de Transporte Coletivo Público, conforme fatos noticiados pelos jornais 'O Estado de São Paulo' e 'Jornal Agora'.

A equipe de fiscalização elaborou os relatórios de fls. 95/98 e 116/117, tendo a AJCE (fls. 119/121) e a i. Assessora desta SG concluído que a Inspeção cumpriu seus objetivos e encontra-se em condições de ser submetida à apreciação do Pleno, no que os acompanho.".

É o relatório.

VOTO

Conforme relatado, cuidam os autos de Auditoria, na modalidade Inspeção, que teve como objetivo apurar o aumento dos gastos da Municipalidade de São Paulo com os operadores do Sistema Municipal de Transporte Coletivo de Passageiros a título de Compensações Tarifárias, conforme fatos noticiados pelos jornais "O Estado de São Paulo" e "Jornal Agora": "SP já gastou 94% (noventa e quatro por cento) do que previa para os ônibus" (11.07.17) e "Obras perdem R$ 148 milhões [cento e quarenta e oito milhões de reais] para ônibus" (26.07.17).

Conforme relatado, a Auditoria realizou a Inspeção e apresentou relatório com as seguintes conclusões (07/12/2017 - fls. 95/99):

> *"**4.1.** O Poder Executivo pode abrir créditos adicionais suplementares ao longo do exercício, desde que atendidos os requisitos legais. O acompanhamento desses requisitos é realizado pela Coordenadoria I deste Tribunal. (...)*
> ***4.2.** Todos os decretos de abertura de crédito suplementar, que se valeram da anulação parcial ou total de dotações originalmente consignadas na LOA [Lei Orçamentária Anual] 2017 como fonte de recursos, foram considerados legais, conforme disposto no inciso III do § 1° do art. 43 da LF [Lei Federal] 4.320/64[4], não alterando, portanto, seu valor inicial, por configurarem mero remanejamento entre despesas (item 3.3).*
> ***4.3.** O Decreto nº 57.805 (fl. 80), compatível com os normativos legais, suplementou as compensações tarifárias em R$ 148.266.783 e teve como fonte de recursos o remanejamento dos projetos/atividades Reforma e Ampliação do Autódromo de Interlagos (R$ 18.266.783), Implantação e requalificação de terminais de ônibus urbanos (R$ 60.000.000) e Implantação e Requalificação de Corredores (R$ 70.000.000). Esse remanejamento corrobora a procedência da reportagem noticiada pelo 'Jornal Agora' em 26.07.17, a qual afirma que 'obras perdem 148 milhões para ônibus' (item 3.3).*
> ***4.4.** O ano de 2017 já é o ano recorde de suplementação desde 2012, com aproximadamente R$ 1,1 bilhão de abertura de créditos adicionais até 28.11.17 (61,6% do orçado), o que demonstra uma ineficiência no processo planejamento-execução (item 3.3).*
> ***4.5.** Até julho do presente ano, o valor pago desta dotação totalizou R$ 1.692.210.640, isto é, 94,3% do orçamento inicialmente previsto, confirmando a veracidade da matéria publicada pelo jornal 'O Estado de São Paulo' em 11.07.17 (item 3.3)."*

Oficiada, a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes encaminhou informações e, em nova manifestação, a auditoria (fls. 116/117 - 21/03/2018) destacou que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes:

> *"(...) reconhece que com a iminente utilização do valor total do orçamento, a abertura de crédito adicional suplementar visou destinar novos recursos para o sistema de transporte coletivo municipal e que até a expedição do Decreto nº 57.805/17, o valor utilizado de Compensações Tarifárias já era de R$ 1.491 bilhão, próximo ao valor total orçado para o ano de 2017, de R$ 1.794 bilhão."*

Ao final, a auditoria apresentou a seguinte conclusão:

> ***"**Pelo exposto, ratificamos a conclusão de fl. 98, quanto à veracidade da matéria publicada pelo jornal 'O Estado de São Paulo' em 11.07.17, que noticia*

[4] *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: [...] III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;* (rodapé no Original).

> *que já foram gastos 94% do que se previa para os ônibus do município de São Paulo."*

A Assessoria Jurídica de Controle Externo - AJCE (fls. 119/121- 27/07/2018) e a Secretaria Geral-SG (fls. 126/128 - 18/03/2019) concluíram "*que a presente Inspeção alcançou seus objetivos e está em condições de ser conhecida, sem prejuízo das determinações julgadas pertinentes*." Ademais, a Assessoria Jurídica de Controle Externo destacou:

> *"Note-se, ainda, que as previsões orçamentárias para a compensação tarifária, não espelharam o gasto efetivo, desde 2012 (...).*
> *Sobre esse ponto, imperioso destacar o princípio da sinceridade orçamentária que encontra supedâneo nos princípios da transparência, legalidade e moralidade:*
> *O princípio da sinceridade orçamentário* [sic: orçamentária] *visa coibir os orçamentos considerados 'peças de ficção', que acabam sendo realizados em desacordo com a realidade econômica e social, com base em receitas 'superinfladas' e despesas inexequíveis, motivados por fins eleitorais.*[5]
> *As imprecisões nas previsões orçamentárias anteriores denotam infringência a esse princípio, sobretudo se considerarmos a discrepância entre o valor previsto e aquele efetivamente gasto."*

A Procuradoria da Fazenda Municipal apresentou manifestação (fls. 123/124 - 16/08/2018) e requereu pelo "*conhecimento e registro da presente Inspeção salientado a regularidade nos procedimentos adotados pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes e da SPTrans".*

Diante de todo o exposto, acompanhando os pareceres da Auditoria, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Secretaria Geral e da Procuradoria da Fazenda Municipal, os quais passam a fazer parte desta decisão, CONHEÇO da Inspeção para FINS DE REGISTRO, considerando em especial a sua natureza instrumental, nos termos da Resolução 6/00 do Regimento Interno deste Tribunal.

Adotadas as medidas de praxe e cumpridas às demais formalidades legais, arquivem-se os autos.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 05 de julho de 2021.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Corregedor

[5] ABRAHAM. Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro.* 4. ed., Editora Forense, p. 300 (Nota no Original).

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 02/09/2021 10:23:33 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo