

E-TCM nº 5.856/2022

Interessada:	Prefeitura do Município de São Paulo
Objeto:	Balanço Geral da PMSP do exercício de 2021 – Contas 2021
Responsáveis:	Bruno Covas – Prefeito (de 01.01 a 03.05.21) Ricardo Nunes – Prefeito (de 04.05 a 31.12.21)
Relator:	Conselheiro ROBERTO BRAGUIM

VOTO

Regularmente convocada e instalada nos termos do § 2º, inciso II do artigo 153 do Regimento Interno¹ 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

¹ 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;

ao disposto no inciso XI do artigo 69² 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 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,

² 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.

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 vênua 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**³, 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, objetivando aprimorar o Instrumento.

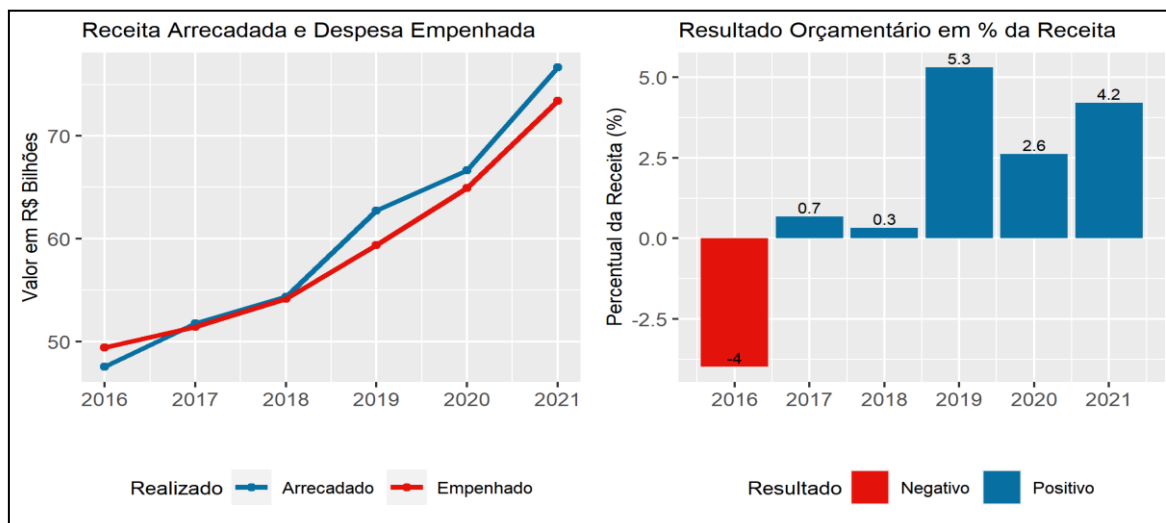
Foram identificadas, também, oportunidades de melhoria na **Lei Orçamentária Anual - LOA**⁴, Lei nº 17.544/2020, relacionadas à estrutura de fontes de recursos, à metodologia de projeção de receitas e despesas,

³ Item 2.1.2 do Relatório

⁴ Item 2.1.3 do Relatório

à compatibilidade com o Plano Plurianual – PPA e à renúncia de receitas.

O **resultado orçamentário** ⁵ 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, proporcionando 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 patamares de 2019, após queda ocorrida em 2020, em razão da suspensão dos pagamentos para o combate

⁵ Item 2.1.4 do Relatório

à Covid-19⁶.

GESTÃO FINANCEIRA⁷

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**⁸, 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

⁶ 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.

⁷ Item 2.2 do Relatório

⁸ Item 2.2.4 do Relatório

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, representou 14% da variação do período.

Nas **Receitas de Capital**⁹ destacam-se os valores arrecadados 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**¹⁰, o montante empenhado superou a previsão em R\$ 5,5 bilhões, totalizando R\$ 73,4 bilhões¹¹, 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 escolar¹²; as novas parcerias de educação infantil

⁹ Item 2.1.4 do Relatório

¹⁰ Item 2.2.6 do Relatório

¹¹ Item 2.1.4

¹² Segundo a SME o aumento decorre principalmente do fornecimento do cartão alimentação aos alunos da Rede Municipal de Ensino (R\$ 559 milhões).

(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.

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

Investimento Total Função de Governo	Valor Liquidado			Valor Pago		
	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**¹³, como ocorrido nos últimos anos, houve crescimento das

¹³ Item 2.2.9 do Relatório

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**¹⁴ 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 173/20¹⁵, promulgada no âmbito do programa federal 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%,

¹⁴ Item 2.2.10 do Relatório

¹⁵ 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

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**¹⁶, 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 LRF¹⁷.

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.

GESTÃO FISCAL¹⁸

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,

¹⁶ Item 2.2.2.1 do Relatório

¹⁷ 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.

¹⁸ Item 2.3 do RAF

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**¹⁹, e R\$ 7,0 bilhões no **resultado nominal**²⁰, principalmente, pelo excesso de arrecadação tributária, notadamente, de IPTU e ISS.

• **Despesa com Pessoal**²¹

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 LRF²².

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 LRF²³, e que tais despesas deverão ser inseridas a partir de 2022, na forma definida na Portaria STN nº 377/2020²⁴. Com o objetivo de atender à exigência, foi editada a Portaria SF nº 314/21, a fim

¹⁹ Item 2.3.3 do Relatório

²⁰ Item 2.3.4 do Relatório

²¹ Item 2.3.1 do Relatório

²² 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).

²³ § 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".

²⁴ 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

de adequar os contratos e as prestações de contas das Organizações da Sociedade Civil.

- **Resultados Fiscais²⁵**

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 Município²⁶ atendeu a estrutura de preenchimento definida no subitem 04.05.05 do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF 11^a 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 Endividamento²⁷**

A Dívida Consolidada Líquida-DCL representou 0,2642 (dois mil, seiscentos e quarenta e dois décimos de milésimos) da Receita Consolidada Líquida – RCL²⁸, 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 Federal²⁹, de 1,2 (um inteiro e dois décimos).

²⁵ Itens 2.2.4 e 2.2.5 do Relatório

²⁶ DOCSP de 29.01.22

²⁷ Item 2.3.5 do Relatório

²⁸ Quadro 13 do Relatório

²⁹ 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:[...]

- **Operações de Crédito e Garantias³⁰**

As Operações de Crédito, 0,84%, e o montante das garantias prestadas pela PMSP, 0,18%, atenderam aos limites definidos no inciso I do artigo 7º, nos artigos 9º e 10º da Resolução 43/01 do Senado de 16% e 22% da Receita Corrente Líquida, respectivamente³¹.

Também foi constatado o atendimento da “Regra de Ouro” das finanças públicas, prevista no artigo 167, inciso III, da CF/88³², 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) ³³**

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 Capital³⁴**

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.

³⁰ Itens 2.2.7 e 2.2.11 do Relatório

³¹ Quadros 17 e 18 do Relatório

³² 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;

³³ Itens 2.3.6 e 2.3.7 do Relatório

³⁴ Itens 2.3.8 e 2.3.9 do Relatório

Foi constatada regularidade no exame dos Demonstrativos e no cumprimento do artigo 167, inciso III, da CF/88³⁵, denominada Regra de Ouro das finanças públicas.

GESTÃO DE PESSOAL³⁶

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
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.

³⁵ 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.

³⁶ Item 2.4 do Relatório

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 finalidade³⁷ na ocupação de cargos em comissão, ocasionados pela ausência de detalhamento de atividades e de atribuições³⁸ nos normativos, fator que afrontaria a regra constitucional da exigência de concurso para investidura em cargo público.

³⁷ Item 2.4.3.3 do Relatório

³⁸ Item 2.4.3.4 do Relatório

Em relação às contratações temporárias³⁹ 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 10.793/89⁴⁰. Também foi aventada a necessidade de realização de concursos públicos com mais celeridade.

DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS⁴¹

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 ⁴² para implementação das ações, objetivando a convergência às Normas Internacionais de Contabilidade, distorções pontuais no processo de Consolidação das Contas⁴³, 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.

³⁹ Item 2.4.4 do Relatório

⁴⁰ § 2º do artigo 3º

⁴¹ Item 3 do Relatório

⁴² Portaria STN nº 548/15

⁴³ Item 3.1 do Relatório

O **Balço Patrimonial** ⁴⁴ e seus Quadros ⁴⁵ atenderam à estrutura definida no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público⁴⁶, 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 ⁴⁷ 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**⁴⁸ 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

⁴⁴ Item 3.4 do Relatório

⁴⁵ DOCSP de 12.02.22, pág. 104

⁴⁶ item 4, parte V do MCASP 8ª edição

⁴⁷ Item 3.4.1 do Relatório

⁴⁸ Item 3.4.2 do Relatório

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 Ativa para o reconhecimento ou desreconhecimento ⁴⁹ contábil e o tratamento do estoque contabilizado.

A **Dívida Fundada** ⁵⁰ 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 2185/2001⁵¹, 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Item 3.4.3 do Relatório

⁵¹ Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios.

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**⁵² 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.

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 sentença⁵³ ou da requisição do precatório⁵⁴, de forma a atender à característica qualitativa da representação fidedigna, descrita no subitem 3.10 das

⁵² Item 3.4.5 do Relatório

⁵³ o subitem 6.2.2, inciso "a" da Parte III do MCASP 8ª edição

⁵⁴ Resolução nº 303/19 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Normas Brasileira de Contabilidade aplicadas ao Setor Público – Estrutura Conceitual - NBC TSP EC⁵⁵.

Os **Depósitos Judiciais** ⁵⁶ 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**⁵⁷ (DVP), publicada no DOCSF de 12.02.22, está consistente com os padrões estabelecidos no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público⁵⁸ 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 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

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Item 3.4.6 do Relatório

⁵⁷ Item 3.5 do Relatório

⁵⁸ subitem 5.4, parte V do MCASP 8ª edição

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 **Balanco Financeiro Consolidado**⁵⁹ 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 ⁶⁰.

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 **Balanco Orçamentário**⁶¹, 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 Edição⁶² e o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF 11ª edição⁶³.

⁵⁹ Item 3.7 do Relatório

⁶⁰ itens 3.2 e 3.4 da Parte V

⁶¹ Item 3.9 do Relatório

⁶² parte V, item 2

⁶³ subitem 03.01.05.01

Na análise dos **Restos a Pagar** ⁶⁴ 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 CONFORMIDADE⁶⁵

GASTOS COM EDUCAÇÃO⁶⁶

Os percentuais mínimos de aplicação em Educação estão definidos nos artigos 212 da CF⁶⁷ e 208 da LOMSP⁶⁸ (25% e 31%, respectivamente).

De início, destaco que Emenda Constitucional nº 119/22⁶⁹ afastou a responsabilização dos

⁶⁴ Item 3.9.1 do Relatório

⁶⁵ Item 4 do Relatório

⁶⁶ Item 4.1 do Relatório

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.”

agentes públicos pelo não 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**⁷⁰, 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

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.

⁷⁰ 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.

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 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**⁷¹, 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

⁷¹ Item 4.1.6 do Relatório

procedimentos e parâmetros definidos no Decreto nº 60.633/21⁷².

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**⁷³, 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 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.

⁷² o artigo 1º e artigo 2º, § 1º

⁷³ Item 4.1.8 do Relatório

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 SAÚDE⁷⁴

O percentual mínimo de aplicação anual em ações e serviços públicos de Saúde, definido pelo artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12⁷⁵, que regulamenta o § 3º⁷⁶ 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 Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS, responsável pelo monitoramento dos gastos com saúde no âmbito nacional, R\$ 11,49 bilhões (20,55%) e

⁷⁴ Item 4.2 do Relatório

⁷⁵ 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

⁷⁶ 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;

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 14⁷⁷ da LC nº 141/12.

CRÉDITOS ADICIONAIS⁷⁸, TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO⁷⁹ E DESPESAS COM PUBLICIDADE⁸⁰

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

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Item 4.3 do Relatório

⁷⁹ Item 4.4 do Relatório

⁸⁰ Item 4.5 do Relatório

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 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 119/22⁸¹, 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

⁸¹ 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.

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.

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 MDE⁸³.

Define, também, como forma de compensação, que no exercício de apuração deverão ser

82 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)**

83 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

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

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 a maior parte dos destinados à Material Escolar e Uniforme⁸⁵.

De se registrar que as despesas consubstanciadas nos itens 5.4.2, 5.4.6, 5.4.7 e 5.4.9 não

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Material Escolar - 67,7% liquidado, no valor de R\$82milhões do total de R\$ 121milhões)
Uniforme – 73% liquidado, no valor de R\$ 184milhões do total de R\$ 251milhões)
Editora Magia – 100% liquidado e pago (R\$ 40milhões)

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:

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, acrescentando 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 conseqüentemente, sua

racionalização, tal como normatizado pela Constituição Federal de 1988.

Ao apontar indícios de desvio de finalidade⁸⁶ na ocupação de cargos em comissão, ocasionado pela suposta ausência de detalhamento de atividades e de atribuições⁸⁷ 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

⁸⁶ Item 2.4.3.3 do Relatório

⁸⁷ Item 2.4.3.4 do Relatório

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.

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 temporárias⁸⁸ foram identificadas ausências de informações detalhadas acerca da alteração do número do quantitativo de vagas solicitadas originalmente, prontos e 1 (um) contrato que não atendeu ao intervalo de um ano entre as contratações, na forma definida na Lei nº 10.793/89⁸⁹.

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:*

⁸⁸ Item 2.4.4 do Relatório

⁸⁹ § 2º do artigo 3º

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”.*

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.

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” - 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 Constitucional⁹⁰.

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

⁹⁰ 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 judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

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 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 **5.4.2⁹¹, 5.4.6⁹², 5.4.7⁹³, 5.4.8⁹⁴ e 5.4.9⁹⁵**.

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 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.

⁹¹ Tomar as providências no sentido de excluir os restos a pagar não processados irregularmente inscritos.

⁹² 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.

⁹³ 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.

⁹⁴ 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

⁹⁵ 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%.

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