

E-TCM nº 5.538/2021

Interessada: Prefeitura do Município de São Paulo

Objeto: Balanço Geral da PMSP do exercício de 2020 – Contas 2020

Responsável: Bruno Covas - Prefeito

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 2020, objeto do e-TCM n.º 5.538/2021.

Referido procedimento foi instaurado a partir do recebimento nesta Casa, do Ofício GABSF n.º 69/2021, acompanhado do Balanço Geral da Prefeitura do Município de São Paulo, encaminhado tempestivamente pelo Chefe do Executivo, em cumprimento ao disposto no inciso XI

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;

do artigo 69² da Lei Orgânica do Município de São Paulo, peças 01 a 06.

Em decorrência do cenário da pandemia e da excepcionalidade do momento, mormente em razão dos sucessivos feriados municipais estabelecidos pelo Decreto nº 60.131, de 18/3/2021, objetivando conter a disseminação do vírus no Município, os documentos foram protocolados em 05.04.2021, dia útil imediatamente posterior à data limite imposta no mencionado dispositivo, 31 de março de cada ano, situação levada à apreciação e aprovada pelo Colegiado na 3132ª Sessão Ordinária, de 24.03.2021.

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.

O exame das Contas do exercício de 2020 está balizado no Relatório Anual de Fiscalização, elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, peça 13, e na instrução dos processos acompanhantes, nos quais estão analisadas as principais atividades da Administração, abordando os aspectos de Gestão, Demonstrativos Contábeis e Transparência, sobrelevando os gastos com pessoal, previdência, educação, saúde, publicidade, precatórios e "Covid-19", além do cumprimento de dispositivos relativos aos limites constitucionais e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

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.

Em relação ao cumprimento dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, deixo consignado que, não obstante dispensada a sua verificação em função da calamidade pública ocasionada pela pandemia, e na forma do disposto no artigo 65 da referida Lei³, o Órgão Técnico realizou os acompanhamentos correspondentes durante o ano de 2020.

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, o saudoso Prefeito Bruno Covas, para oferecimento de suas alegações, peças 19 a 21.

Manifestaram-se, também, na forma regimental, o Órgão Fazendário e, ao final, a Secretaria Geral, conforme pareceres de peças 35 e 48, respectivamente, dando-se então por encerrada a instrução processual.

Delineadas estas sucintas considerações preliminares do processado, passo na sequência, com a devida

³ Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70; [...] § 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; [...].

vênia deste Egrégio Plenário, a ocupar-me da análise do Relatório circunstanciado, seguindo, de forma resumida, a estrutura utilizada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

ASPECTOS DE GESTÃO

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

No Orçamento Consolidado do Município, foram previstas receitas e fixadas despesas da ordem de R\$ 69,0 bilhões para o exercício de 2020.

Na **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO⁴**, Lei nº 17.152/19, foram identificadas oportunidades de melhoria, com o objetivo de aprimorar o Instrumento, relacionadas à:

- Reserva de Contingências que, apesar de estar em consonância com o previsto no artigo 12⁵ da Lei nº 17.152/19, de até 0,4% (quatro décimos por cento) da Receita Corrente Líquida, o valor de R\$1 milhão se mostra insuficiente frente ao total de passivos contingentes constante do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Provisões, R\$ 6,3 bilhões, e muito inferior ao limite previsto no dispositivo, R\$ 229 milhões;
- Correlação e detalhamento da composição de contas e valores que integram o Anexo I-Riscos Fiscais, Anexo II Metas Fiscais e Anexo III – Metas e Prioridades, dificultando a verificação e a sua adequação; e
- Justificativa para a previsão de aumento permanente da

⁴ Item 2.1.2 do Relatório

⁵ Art. 12 – A lei orçamentária conterá dotação para reserva de contingência, no valor de até 0,4% (quatro décimos por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício de 2020, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos

Receita e de novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

A análise realizada no Relatório Final de 2020 do **Programa de Metas 2017-2020**⁶ identificou limitações que prejudicaram uma análise detalhada do cumprimento das metas. Isto porque, as metas foram revisadas em 2019 e os resultados apresentados não permitiram comparar as metas estabelecidas no Programa de Metas 2017-2020, possibilitando, apenas, verificar os resultados das metas revisadas para o biênio 2019-2020.

A **Lei Orçamentária Anual - LOA**⁷, Lei nº 17.253/19 estimou receitas e fixou despesas em R\$ 69 bilhões. A análise de SFC também identificou oportunidades de melhoria com o objetivo de aprimorar o Instrumento, no que tange a:

- Metodologia de projeção de receitas;
- Compatibilidade entre a LOA e o Instrumento de Planejamento PPA;
- Divulgação do Demonstrativo de medidas de compensação de renúncias de receita e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), previsto no artigo 5º da LRF e no artigo 8º da LDO;
- Inserção de informações sobre a situação das obras em andamento e de alocação de recursos para preservação do patrimônio, objetivando a verificação da adequação da inserção de novos projetos, com a priorização daqueles

⁶ Item 2.2.1 do Relatório

⁷ Item 2.1.3 do Relatório

⁸ “será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;”

⁹ “LDO art. 8º. Inciso III - demonstrativo das medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado”.

inacabados, em atendimento ao disposto no artigo 45 da LRF¹⁰.

RECEITAS¹¹

A Receita Arrecadada atingiu 96,6% do previsto para o exercício, totalizando R\$ 66,7 bilhões. Superaram os valores previstos as Receitas Tributárias, R\$ 1,2 bilhão, montante surpreendente ante os impactos decorrentes da pandemia da "Covid-19", e as Transferências Correntes, R\$ 1,5 bilhões, alavancadas pelas transferências da União.

Quando comparada ao exercício de 2019, R\$ 62,7 bilhões, a arrecadação superou 6,3%, correspondentes a R\$ 4 bilhões, sendo que as receitas que apresentaram as maiores variações positivas foram:

- **Receitas Tributárias:** 4,5%, crescimento de R\$ 1,6 bilhão em valores nominais. Segundo a Assessoria Econômica de SF - ASECO, foi registrado crescimento na geração de empregos formais por 5 (cinco) meses seguidos na Cidade de São Paulo, impulsionando a arrecadação do ISS em R\$ 790 milhões, desempenho não esperado no contexto da pandemia de "Covid-19".
- **Receitas Patrimoniais:** 104,7%, crescimento de R\$ 1,27 bilhão, alavancadas, principalmente, pela cessão de direitos ao Banco do Brasil para prestação de serviços, com exclusividade, de movimentações financeiras do Município, no valor de R\$ 930 milhões; e pela arrecadação de outorgas provenientes de concessões de serviços públicos, no valor de

¹⁰ Art. 45. Observado o disposto no § 5o do art. 5o, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

¹¹ Item 2.1.4.1 do Relatório

R\$ 706,1 milhões, dentre elas: Zona Azul (R\$ 624,7 milhões) e Mercado Paulista e Kinjo (R\$ 81,4 milhões).

- **Transferências Correntes:** 15,2%, crescimento de R\$ 2,49 bilhões, majoritariamente em decorrência das transferências da União para o combate à “Covid-19”. Também apresentaram variação positiva as receitas decorrentes da Cota-Parte do IPVA e do FUNDEB.

Comportamento da Receita

em R\$ mil

Descrição	Prevista	Arrecadada em 2020	Arrecadada em 2019
Receitas Correntes	60.163.494	60.974.839	56.147.208
Impostos, Taxas e Contribuições	36.701.570	37.906.267	36.263.459
Receita Patrimonial	3.438.051	2.485.422	1213.877
Receita de Serviços	287.848	201.472	235.894
Transferências Correntes	17.295.341	18.840.233	16.349.804
Outras Receitas Correntes	2.440.684	1.541.444	2.084.174
Receitas de Capital	5.621.850	2.747.723	4.003.881
Operações de Crédito	674.999	510.197	291.119
Alienação de Bens	1.740.312	50.295	30.282
Amortização de empréstimos	32.570	20.502	22.999
Transferências de Capital	1.078.509	749.722	585.337
Demais receitas de Capital	2.095.460	1.417.008	3.074.144
Receitas Intraorçamentárias e Recursos arrecadados em exercícios anteriores	3.204.096	2.938.648	2.565.893
Total	68.989.441	66.661.211	62.716.982

DESPESAS¹²

Em relação à previsão, a Despesa Empenhada foi inferior em R\$ 5,1 bilhões, totalizando R\$ 64,9 bilhões, superando em 9,3% o montante empenhado em 2019, R\$ 59,4 bilhões, crescimento superior à receita, mas suficiente para alcançar o resultado orçamentário positivo de 1,7 bilhão.

¹² Item 2.1.4.2 o do Relatório

Contribuíram para o aumento as despesas com:

- **Pessoal e Encargos:** R\$ 1,3 bilhão, concentrados nos elementos "Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares", R\$ 549 milhões, aumento de 6,1%; "Sentencias Judiciais", R\$ 442 milhões, aumento de 33%; e "Outras Despesas Variáveis", cujo aumento decorreu do pagamento de gratificação aos servidores, concedida através de bônus atrelado ao resultado do cumprimento do Programa de Metas, que passou de zero para R\$ 161,5 milhões;
- **Outras Despesas Correntes:** R\$ 4,7 bilhões, todos os elementos de despesas apresentaram aumento, destacando-se o elemento "32 - Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita", com 539,4% superior, decorrentes principalmente de despesas relacionadas ao sistema de Educação, com os programas "Leve Leite"; fornecimento de uniformes; materiais escolares e materiais de apoio didático educacional; e
- **Investimentos:** R\$ 1 bilhão, destacando-se o aumento significativo nos projetos relativos à construção de ciclovias e ciclofaixas; à pavimentação e recapeamento de vias; e à reforma e acessibilidade em passeios públicos; e nas despesas com aquisição de materiais e serviços de informação comunicação; construção de hospitais; e ampliação e reforma em equipamentos de saúde.

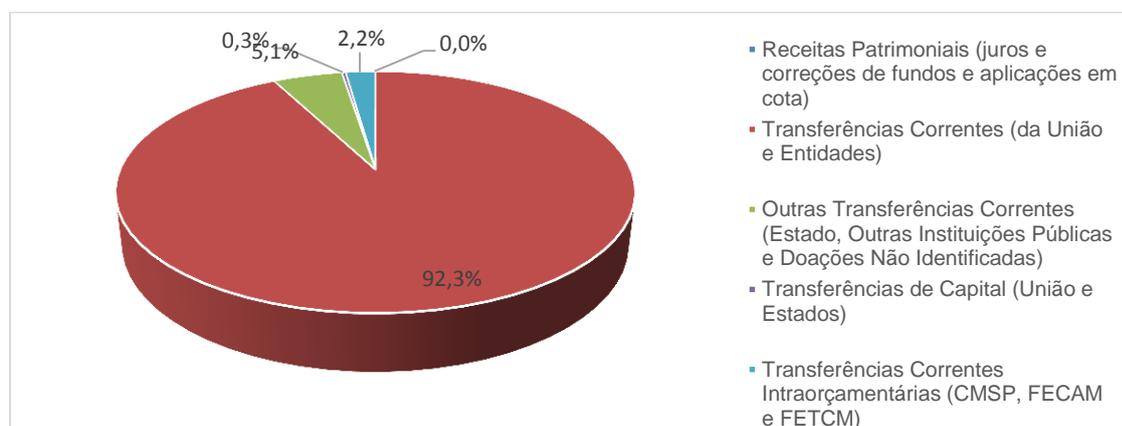
Em sentido contrário, foram registradas quedas nas despesas dos Grupos "Juros e Encargos da Dívida", 72%, no montante de R\$ 819 milhões; e "Amortização da Dívida", 30%, no montante de R\$ 664 milhões.

A Lei Orçamentária aprovada, Lei nº 17.253/19, não contemplou dotações específicas relacionadas à "**Covid-19**", dada à imprevisibilidade de tal evento. Para

suprir a lacuna foram inseridas novas ações no Orçamento por meio de créditos adicionais especiais e extraordinários, cuja execução foi pulverizada em diversos projetos e atividades de variados órgãos e entidades integrantes da estrutura Administrativa Municipal.

A análise realizada pela equipe de Auditoria na **Gestão Orçamentária e Financeira relacionada à "Covid-19"** identificou receitas arrecadadas na ordem de R\$ 2,4 bilhões, a maior parte, 92,3%, proveniente de Transferências de Recursos Federais.

Receitas relacionadas à Covid em 2020 por Origem

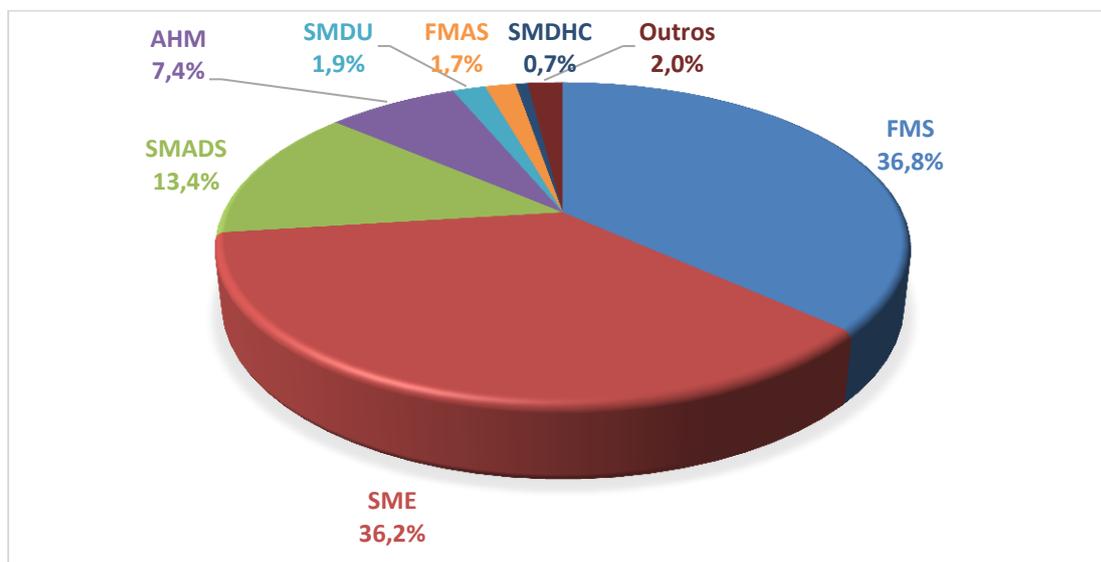


Fonte: Boletim da Receita em Dezembro de 2020 (Relatório STS064R); e Sistema Átomo-Ábaco (03.02.21).

A fim de segregar os gastos realizados com a "Covid-19", a Portaria SF/SUTEM nº 4, de 28 de abril de 2020, estabeleceu a inserção no campo "Histórico" das Notas de Empenho os termos "Covid19i" e "Covid19p".

O termo "Covid19i" foi destinado à utilização **integral** dos recursos para o enfrentamento da "Covid-19", e alcançou o montante de R\$3,08 bilhões, assim distribuídos:

Despesas Empenhadas em 2020 classificadas como "Covid19i" por Órgão/Entidade Executor

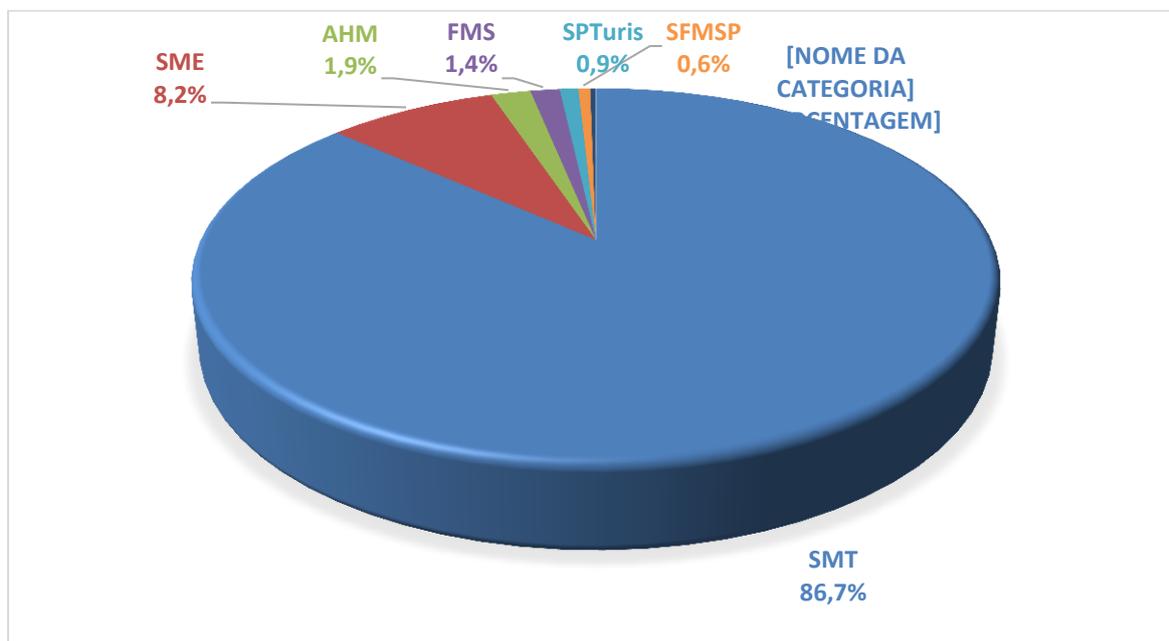


Fonte: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/>. Acesso em 26.01.21.

As Secretarias da Saúde e de Educação foram responsáveis por 73% dos valores, e os maiores empenhos foram destinados à aquisição de Tablets, R\$ 437 milhões, e contratos emergenciais para o fornecimento de cartão eletrônico de auxílio alimentação, R\$251 milhões, da SME; e para o Programa Renda Básica Emergencial, R\$412 milhões da SMADS.

O termo "Covid19p" foi destinado à utilização **parcial** dos recursos para o enfrentamento da Covid19, e alcançou o montante de R\$3,5 bilhões, com a participação expressiva da Secretaria Municipal de Transportes-SMT, 86,7%, decorrentes, principalmente, de repasses para compensações tarifárias do sistema de ônibus do Município. Entretanto, a classificação "Covid19p" não permite a obtenção do valor empenhado exclusivamente nas ações de combate ao surto epidemiológico.

Despesas Empenhadas em 2020 classificadas como "Covid19p" por Órgão/Entidade Executor



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

GESTÃO FISCAL¹³

Durante o exercício, frente às expectativas de um cenário desfavorável, a PMSP promoveu por meio da Lei nº 17.469/20 - LDO 2021, a revisão das metas fiscais inicialmente previstas para 2020, alterando a meta do resultado primário de 221,4 milhões positivos para R\$ 6,7 bilhões negativos e a meta do resultado nominal de R\$ 3,2 bilhões negativos para R\$ 9,9 bilhões negativos.

Tais expectativas, porém, não se concretizaram e o Município encerrou o exercício com cenário fiscal favorável, com capacidade para honrar suas obrigações e com recursos financeiros em Caixa de soma significativa, da

¹³ Item 2.2 do Relatório

ordem de R\$ 17,3 bilhões, alcançando aumento de 8,7% da receita corrente líquida.

Como mencionei no início deste Voto, em razão do reconhecimento do estado de calamidade no Município pelo Decreto nº 59.291 de 20.03.20, a verificação dos limites e das condições da Lei de Responsabilidade Fiscal encontra-se suspensa, na forma do disposto em seu artigo 65, mas a equipe de Auditoria realizou os acompanhamentos constatando o quanto segue:

- **Despesa com Pessoal¹⁴**

O comprometimento 34,91% da Receita Corrente Líquida - RCL, percentual inferior ao estabelecido no artigo 19, inciso III¹⁵ da LRF, correspondente a 60%, dos quais 33,58% de despesas do Poder Executivo e 1,32% do Poder Legislativo, evidenciando o cumprimento dos limites fixados na citada Lei, de 54% e 6%, respectivamente.

Registro que no montante do Poder Executivo não foram consideradas as despesas com pessoal das Organizações da Sociedade Civil que atuam na atividade fim, que teve o prazo para inserção prorrogado para 2022, pela Portaria STN nº 377, de 08.07.20 e que demandam atenção nas consequências futuras.

- **Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar¹⁶**

¹⁴ Item 2.2.1 do Relatório

¹⁵ 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).

¹⁶ Item 2.2.3 do Relatório

A Disponibilidade de Caixa, após a inscrição dos Restos a Pagar, alcançou R\$ 11,5 bilhões, valor superior ao registrado no exercício de 2019 de R\$ 8,7 bilhões.

A publicação do demonstrativo consolidado no DOC ocorreu em 30.01.21, em conformidade com o artigo 55, inciso III, alínea "a" da LRF, e atendeu à estrutura definida no Manual de Demonstrativos Fiscais-MDF 10ª edição, com ressalvas pontuais nas notas explicativas e na utilização de códigos específicos de fontes/destinação de recursos vinculados, estes últimos com o propósito de facilitar a verificação do cumprimento do artigo 42 da LRF e do parágrafo único do artigo 8º da LRF¹⁷.

• **Resultados Fiscais**¹⁸

Os resultados positivos de R\$ 5,6 bilhões primário e de R\$ 4,3 bilhões nominal foram expressivamente superiores às respectivas metas negativas de R\$ 6,7 bilhões e R\$ 9,9 bilhões para a meta nominal, estabelecidas pela Lei nº17.469/2020, quando da revisão ocorrida em função da pandemia causada pelo Coronavírus.

A despeito do cenário de incertezas vivido em 2020, considerando que os resultados fiscais nos últimos exercícios superaram expressivamente as metas, cabe à Administração aperfeiçoar as análises de forma a obter maior

¹⁷ LRF. 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 Itens 2.2.4 e 2.2.5 do Relatório

razoabilidade e coerência na fixação de metas fiscais nos instrumentos de planejamento (LDO e LOA).

- **Limite de Endividamento¹⁹**

A Dívida Consolidada Líquida-DCL representou 0,4373 (quatro mil, trezentos e setenta e três décimos de milésimos) da Receita Consolidada Líquida – RCL²⁰, índice inferior ao obtido em 2019 de 0,5405 (cinco mil, quatrocentos e cinco décimos de milésimos) localizando-se abaixo do limite previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução 40/01 do Senado Federal²¹ de 1,2 (um inteiro e dois décimos).

- **Operações de Crédito e Garantias²²**

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, correspondentes a 16% e 22% da Receita Corrente Líquida, respectivamente²³.

Também foi constatado o atendimento da “Regra de Ouro” das finanças públicas prevista no artigo 167,

¹⁹ Item 2.2.6 do Relatório

²⁰ Quadro 16 do Relatório

²¹ Art.3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:[...]

II - no caso dos municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art.2º.

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000.

²² Itens 2.2.7 e 2.2.11 do Relatório

²³ Quadros 17 e 18 do Relatório

inciso III, da CF/88²⁴, 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 55²⁵)**

As publicações e divulgações na página da Secretaria da Fazenda e no Portal da Transparência da PMSP atenderam aos prazos estabelecidos na LRF, apresentando a estrutura definida no MDF 10^a edição e ao requisito da informação em “tempo real”, com a realização de audiências públicas na elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA.

- **Da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos**

Do montante realizado em receita de capital, R\$ 50,3 milhões, derivados de alienações de bens e direitos, foram aplicados R\$ 9,8 milhões em despesas com Investimentos, cumprindo o disposto no artigo 44²⁶ da LRF.

Os técnicos constataram que os Demonstrativos estavam em consonância com a estrutura definida no MDF 10^a edição.

GESTÃO FINANCEIRA

²⁴ 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;

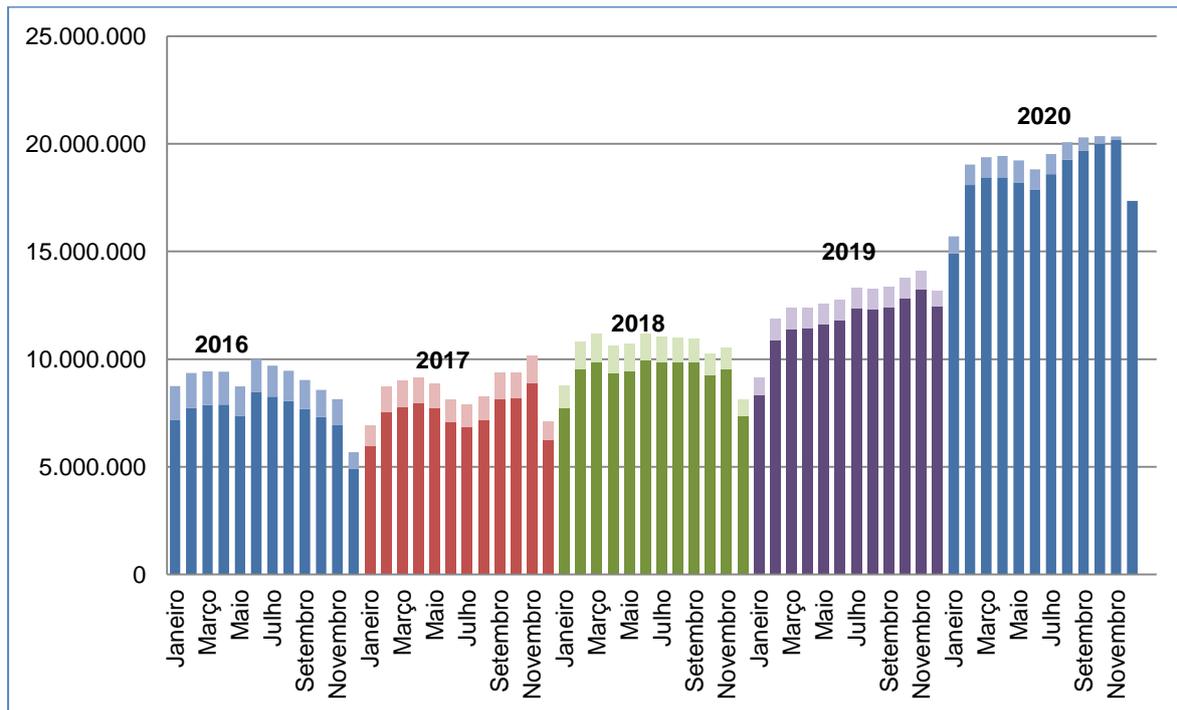
²⁵ Itens 2.2.8 e 2.2.9 do Relatório

²⁶ Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

O Saldo de Caixa e de Equivalentes de Caixa da Prefeitura alcançou R\$ 17,3 bilhões, acréscimo de 39,3% em valores nominais, significativamente superior aos registrados nos últimos exercícios, mesmo em ano marcado pela pandemia.

Evolução do Caixa e Equivalentes de Caixa da PMSP entre 2016 e 2020

Em R\$ mil



Fonte: Balancetes analíticos contábeis – PMSP.

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

Os Recursos Livres arrecadados na Fonte-00 somaram R\$ 46,7 bilhões, acréscimo de 8,0%, e as despesas pagas R\$ 40,4 bilhões, acréscimo de 3,1%, em valores nominais, alcançando, ao final do exercício, R\$ 10,4 bilhões de disponibilidade de caixa bruta.

As funções que registraram os maiores valores pagos na Fonte 00 foram: Saúde, aumento de 14,5% nominal e 8,4% real; Educação, redução de 13,9% nominal e

18,5% real; Transporte aumento de 16,6% nominal e 10,4% real; e Previdência, aumento de 4,9% nominal e redução de 0,7% real.

Os Recursos Vinculados contaram com disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 7,7 bilhões, dos quais R\$ 5,2 bilhões na Fonte 08, repetindo-se o cenário de 2019 de baixa utilização de recursos vinculados, demandando ações da Prefeitura no sentido de aplicar os recursos nas operações para as quais se destinam.

Em suas justificativas a PMSP indicou que, em termos globais, os empenhos nas fontes vinculadas em 2020 totalizaram aproximadamente R\$ 13,9 bilhões, ou seja, 2 vezes o valor do saldo livre ao término do exercício de R\$ 6,4 bilhões e, no caso das Operações Urbanas, os ingressos são raros, mas de elevado valor e custearão investimentos por vários anos, alguns com limitações para utilização decorrentes de decisão judicial, como ocorre com a operação Urbana Água Branca.

As Despesas Previdenciárias do RPPS apresentaram crescimento acima das receitas, atingindo aumento no resultado previdenciário deficitário de 8,2% nominal ou de 2,5% em termos reais, com um aporte R\$ 5,8 bilhões em 2020, 6,2% acima do registrado em 2019.

Foram identificadas falhas na alocação de Recursos Vinculados por Fontes, isso por que a composição das fontes de recursos utilizada pela Prefeitura não possui amplitude suficiente de modo a propiciar o seu controle efetivo.

Ademais, persiste a sistemática de arrecadação que direciona para a Conta Movimento Livre diversos recursos vinculados, acarretando ajustes de saldos

fora do sistema SOF, baseados em controles gerenciais para o alcance da real situação das disponibilidades de caixa.

Ainda que controlados em processo próprio, o procedimento não tem o respaldo contábil definido no Manual de Demonstrações Financeiras – MDF, reduzindo a qualidade do dado apresentado no Demonstrativo de Caixa e dos Restos a Pagar publicado pela PMSP.

A Auditoria identificou distorções no cálculo do superavit financeiro do exercício, no valor de R\$ 96,0 milhões, que correspondem a elementos patrimoniais (contas de ativo) classificados com atributo “F”, alterando o valor do superavit de R\$ 11,8 bilhões para R\$ 11,7 bilhões.

GESTÃO DE PESSOAL

O Quadro de Pessoal da PMSP sofreu redução de 1614 cargos, em números absolutos, de todos os tipos de vínculo de servidores ativos, exceto nas situações decorrentes de contratos de caráter emergencial, que apresentou crescimento atrelado às contratações relacionadas à pandemia da “Covid-19”, principalmente na SME.

Tipo de Vínculo	Quantidade e Percentual de Servidores					
	Janeiro		Dezembro		Variação	
Efetivos	110.371	94%	107.396	92%	(2.975)	-3%
Admitidos (LM nº 9.160/80)	5.371	5%	5.358	5%	(13)	0%
Contrato de emergência	1.013	1%	2.596	2%	1.583	156%
Em comissão	893	1%	746	1%	(147)	-16%
Requisitados	152	0%	90	0%	(62)	-41%
Cargo Eletivo	1	0%	1	0%	0	0%
Total	117.801	100%	116.187	100%	(1.614)	-1%

Aduziu a Equipe Auditora que há elevada proporção de servidores ocupantes de **cargos em comissão**

em determinados Órgãos em relação ao número de servidores efetivos, situação que contrariaria a excepcionalidade do instituto, com possibilidade de indicação de desvio de finalidade. Ademais, afirmou que o excesso de cargos em comissão comprometeria a continuidade do serviço público, uma vez que a natureza da relação existente entre o comissionado e a Administração é transitória e precária, podendo o servidor ser exonerado a qualquer tempo, sem necessidade de processo administrativo.

Segundo os achados de Auditoria, o total de cargos em comissão, no ano de 2020, representou 4,65% do total de cargos da PMSP. Isso significa que, em um universo de 117.801 servidores públicos municipais em atividade, 893 são ocupantes de cargos em comissão. Nesse sentido, sob a minha ótica, a situação vai ao encontro da tese fixada pelo SFT no julgamento do RE 1041210 com Repercussão Geral, Tema 1010²⁷, no sentido de que *“c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar”*.

Em contrapartida, a análise da Área Auditora fincou sua análise mediante a verificação da proporcionalidade de cargos efetivos e em comissão em

²⁷ Tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (RE 1041210 RG, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)

departamentos específicos do Poder Executivo do Município de São Paulo. Ocorre que a imputação de irregularidade à situação em tela depende, necessariamente, da existência de dados que afastem a correspondência entre as características específicas do órgão auditado e os atributos de assessoria e confiança inerentes aos cargos em comissão, sem o que não é possível relacionar eventual desvio de função e número baixo de cargos efetivos no local.

A **Lei nº 17.433**, publicada em 30.07.20, que dispôs sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta como um todo, trouxe alterações que, segundo os técnicos, gerou aumento dos gastos incompatível com as medidas de austeridade impostas pela LC nº 173, de 27 de maio de 2020, dentre elas a criação de cargos que gerem aumento de despesas.

De início, observo que o Poder Executivo encaminhou o Projeto que se transformou na Lei nº 17.433/20 à Câmara Municipal de São Paulo, em novembro de 2019, em momento anterior, portanto, à entrada em vigor da Lei Complementar.

As alterações promovidas pela Lei não se restringem à criação de cargos ou empregos públicos, contemplando, também, a extinção e criação de entidades, a transferência, alteração e extinção de cargos de provimento efetivo e em comissão e de funções, medidas que resultam em redução de despesas.

Na instrução dos autos, a Procuradoria da Fazenda Municipal traz os argumentos apresentados pela SMG no sentido de que a Lei extinguiu número expressivo de cargos, visando evitar impacto orçamentário na criação dos cargos e empregos públicos previstos na propositura.

Ademais, no âmbito do Executivo, o Relatório de Auditoria revelou que: houve redução de 1614 (um mil seiscentos e quatorze) cargos distribuídos nos diversos vínculos (item 2.4.1.2 do RAF); não foram implementadas as alterações da estrutura de carreiras que impliquem aumento de despesa (item 3.4.2 da peça 35 do e-TCM 1673/2021); e o aumento de despesa, no período de maio a dezembro/20, ocorreu em razão do pagamento de “Bonificação por Resultados”, benefício instituído pela Lei nº 17.224/2019, e do pagamento do 13º salário (item 3.2.2 da peça 5 do e-TCM 1.728/2021).

Dos elementos apresentados nas Auditorias não se pode afirmar que a equação de criação e extinção de cargos tenha gerado aumento de despesa, demandando uma análise aprofundada quanto à implantação de seus dispositivos que possam incorrer em aumento de despesa durante o período proibitivo, motivo pelo qual entendo que não se verifica irregularidade, nesse ponto.

Quanto à aplicação do limite remuneratório foi constatado o devido respeito ao teto, de acordo com a legislação em vigor, com apontamento pontual ao tratamento conferido à Gratificação de Função Federativa – **GFF**, paga aos Auditores Fiscais Tributários, trazido pelo artigo 4º do Decreto nº 59.270/2020, em que foi registrada divergência de entendimentos entre a equipe de Auditoria, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Municipal de Gestão quanto a sua exclusão do limitador constitucional.

Nos termos do entendimento externado pela Área Técnica deste Tribunal, tal gratificação foi considerada como indenizatória. Contudo, considerando seu exercício permanente, bem como a incorporação para fins de aposentadoria, disponibilidade e pensão, a Gratificação em tela constituiria gratificação com caráter remuneratório,

devendo integrar o cálculo do limite remuneratório dos Auditores Fiscais, nos termos do disposto no artigo 37, XI da CF.

Acerca do tema, a Procuradoria da Fazenda Municipal expôs extensa argumentação para fundamentar entendimento técnico diverso. A seu ver, em síntese, o disposto no artigo 4º do Decreto nº 59.270/2020²⁸, ao tratar de um teto remuneratório isolado para a remuneração referente à Gratificação de Função Federativa-GFF, não viola a Constituição e legislação de regência. Isso porque, diante da existência de presunção legal para o exercício cumulativo de funções públicas municipais e federais pelos Agentes Fiscais, cada um dos vínculos formalizados deve ser considerado separadamente, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.

Ante o exposto, diante da referida divergência de entendimento técnico, bem como da ausência de notícias quanto a eventuais decisões judiciais a respeito da questão, proponho que o tema seja inicialmente objeto de estudos pela Procuradoria Geral do Município.

Sobre execução orçamentária da folha de pagamento, as amostras selecionadas trouxeram apontamentos relacionados à revisão geral da remuneração do funcionalismo do Executivo, ao pagamento de Auxílio Refeição e Horas Suplementares, ao recolhimento da contribuição previdenciária ao INSS, ao acúmulo de férias, à cessão de servidores e aos procedimentos de contabilização

²⁸Art. 4º Aplica-se individualmente à parcela prevista no artigo 25 da Lei nº 17.224, de 2019, o disposto no artigo 1º do Decreto nº 52.192, de 18 de março de 2011.

da folha de pagamentos, parte já abordada no julgamento das Contas de 2019.

DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS²⁹

A PMSP encaminhou ao Tesouro Nacional, tempestivamente, as Matrizes de Saldos Contábeis (MCS) geradas mensalmente em conformidade com a Portaria STN 642/19, objetivando a consolidação das Contas Nacionais e a emissão do Balanço do Setor Público Nacional – BSPN.

No âmbito do processo de consolidação das Contas Municipais, foram consignadas distorções pontuais relacionadas aos procedimentos de exclusão e de classificação de contas, cujo efeito foi a superavaliação de elementos patrimoniais, ocasionadas, 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, em razão da insuficiência de pessoal em determinadas áreas.

A Auditoria consignou, também, carência de notas explicativas no Balanço Patrimonial e o não atendimento de prazos definidos no Plano de Implantação de Procedimentos Contábeis Patrimoniais.

Na conciliação dos saldos contábeis com os extratos bancários, 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

²⁹ Item 3 do Relatório

anteriores e estão sendo objeto de análise pela Secretaria da Fazenda para o tratamento adequado.

Em relação à Dívida Ativa, foram apresentadas divergências de entendimento entre a equipe de Auditoria e os técnicos da Secretaria da Fazenda, nos procedimentos de inscrição e de registro de baixa, nas hipóteses em que há concessão de descontos e a possibilidade de sua reversão, em razão de descumprimento de Acordo.

Ademais, para a contabilização do estoque da Dívida Ativa, a Secretaria da Fazenda utilizou os dados fornecidos pelo Setor da Dívida Ativa da Procuradoria Geral do Município, que atualiza o saldo devedor pelo IPCA, sem excluir as parcelas recolhidas e os descontos concedidos até a quitação dos Acordos, acrescido da incidência de juros. Tal critério gerou superavaliação de R\$ 1,1 bilhão do ativo representativo da Dívida Ativa.

Na interpretação da PGM, a quitação da dívida com os descontos está condicionada ao pagamento da integralidade das parcelas e, dada a possibilidade de reversão em caso de descumprimento, há necessidade de controle da totalidade do débito consolidado. No entanto, de acordo com os técnicos, tal controle não se coaduna com a fidedignidade da representação contábil ao repercutir na supervalorização de ativo e de Variações Patrimoniais Aumentativas - VPA Financeira.

Ainda em relação à **Dívida Ativa**³⁰, foram identificadas inscrições registradas há mais de 15 anos, sem anotação de parcelamento ou garantia, no montante de R\$ 39,1 bilhões. Nessa senda, a PMSP deve desenvolver uma

³⁰ Item 3.4.2 do Relatório

metodologia voltada à qualificação dos créditos inscritos em Dívida Ativa para o reconhecimento ou desreconhecimento³¹ contábil e o tratamento do estoque contabilizado.

A **Dívida Fundada**³² do Município, excluídos os precatórios, totalizou R\$ 27,8 bilhões, dos quais 98,2% correspondente à Dívida Interna com a União. No exercício foi registrado crescimento de 1,7%, R\$ 469,7 milhões decorrente, principalmente, da suspensão do pagamento do Refinanciamento vinculado a MP 2185/2001³³, a partir de março de 2020, autorizada pela LC 173/20³⁴. Os saldos estavam suportados por documentação comprobatória e registrados conforme o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

Também em virtude da pandemia da “Covid-19”, a Prefeitura solicitou³⁵ ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo-TJSP a suspensão dos depósitos mensais de **Precatórios**³⁶ até 31.12.20, o que foi autorizado com o sobrestamento por 150 dias, a partir de abril.

De janeiro a março foram depositados R\$ 526,9 milhões e de setembro a dezembro R\$ 1,6 bilhão, totalizando R\$ 2,1 bilhões, montante superior ao definido no

³¹ 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.

³² Item 3.4.3 do Relatório

³³ Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios.

³⁴ Art. 1º, parágrafo 1º, inciso I “b” da LC 173/20.

³⁵ Ofício nº240/2020-PGM-G

³⁶ Item 3.4.5 do Relatório

Plano Municipal de Quitação de Precatórios, R\$ 1,9 bilhão, demonstrando conformidade com o Plano aprovado pelo TJSP.

A Conta Judicial dos Precatórios decorrentes de acordos, R\$ 1,1 bilhão, apresentou um aumento significativo no saldo. Segundo a PGM, essa elevação teve como causa as dificuldades ocasionadas pela “Covid-19” para liberação dos valores pelo TJSP, principalmente de créditos decorrentes de processos físicos e que deverão ser quitados em 2021.

O montante dos **Depósitos Judiciais** ³⁷ disponibilizados para a PMSP, pendentes de decisão judicial definitiva, era de R\$ 11,5 bilhões, dos quais 70% foram convertidos em receita orçamentaria e 30% em fundo de reserva, em conformidade com a Lei Complementar nº 151/15. Foram registradas observações pontuais quanto à identificação do nível de exposição a riscos financeiros decorrente de sua utilização e quanto aos procedimentos de contabilização, objeto de apontamentos de exercícios anteriores, considerados parcialmente atendidos.

Na análise dos **Restos a Pagar** ³⁸ constatou-se que as inscrições foram realizadas em conformidade com a Lei Federal nº 4.320/64, o MCASP 8ª edição e o Decreto nº 59.934/20, estando devidamente justificadas e com suporte financeiro.

Nas Despesas de Exercícios Anteriores, foi registrada redução de 45,5%, principalmente na função 26 – Transporte. Do montante empenhado, R\$ 237 milhões, parte era conhecida à época de sua realização, R\$ 27,2 milhões,

³⁷ Item 3.4.6 do Relatório

³⁸ Item 3.9.1 do Relatório

afastando a imprevisibilidade que justificasse a ausência de emissão de empenho no exercício correspondente, podendo correr à conta de Restos a Pagar.

Ademais, as análises constataram que as estruturas dos Demonstrativos Contábeis estão em consonância com as estabelecidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, revelando, contudo, distorções que afetam os resultados, a demandar o aprimoramento nos controles, causadas pela falta de pessoal em unidades específicas, e nos procedimentos adotados de forma a apresentar adequadamente as características qualitativas da informação contábil, definidas nas Normas Brasileiras de Contabilidade voltadas ao Setor Público, especificadas na NBC TSP EC itens 3.10 (representação fidedigna) e 3.26 (verificabilidade).

ASPECTOS DE CONFORMIDADE³⁹

GASTOS COM EDUCAÇÃO⁴⁰

Os percentuais mínimos de aplicação em Educação estão definidos nos artigos 212 da CF⁴¹ e 208 da LOMSP⁴² (25% e 31%, respectivamente).

O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) é regulamentado pela Portaria STN nº 286 de 07 de maio de

³⁹ Item 4 do Relatório

⁴⁰ Item 4.1 do Relatório

⁴¹ 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.

⁴² 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.

2019, com aplicação para 2020, e foi publicado no DOCSP em 22.01.21.

Para apuração do **limite mínimo** imposto pelo artigo 212 da Constituição Federal ⁴³, a PMSP considerou R\$ 11,42 bilhões de despesas como sendo de competência prioritária do Município (educação infantil e ensino fundamental), alcançando 25,16% de aplicação em educação, superando o mínimo definido de 25%.

Além das despesas típicas, no exercício destaca-se a aquisição de equipamentos eletrônicos para utilização em atividades pedagógicas on-line, 506mil tablets pelos estudantes e 48 mil notebooks pelos professores, nos valores de R\$ 476 milhões e R\$ 156 milhões respectivamente.

Também foi destaque neste exercício, o novo modelo para distribuição de uniformes e de material escolar, com a contratação de empresa fornecedora de meio de pagamento eletrônico e o credenciamento de empresas fornecedoras das peças de vestuário e de kits de material, possibilitando ao responsável pelo aluno adquirir os itens de acordo com a sua conveniência.

As Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus representaram 14,6% do valor despendido em 2019. A queda brusca ocorreu em razão da suspensão das aulas presenciais, ocasionada pela pandemia do Coronavírus.

Nas Compensações Tarifárias com Ensino Fundamental, a Auditoria identificou que a PMSP considerou os

⁴³ 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.

valores despendidos com as demais redes de ensino que não a municipal, no valor de R\$ 20 milhões, para cálculo de verificação do cumprimento do limite mínimo estabelecido pelo artigo 212 da CF. Com a exclusão de tal valor, o percentual passa de 25,16% para 25,12%, atendendo ainda ao dispositivo legal.

A divergência de entendimento em relação à possibilidade de cômputo dos gastos com Compensações Tarifárias no Sistema de Ônibus é objeto dos estudos realizados nos e-TCMs nº 17.608/2019 e nº 9.041/20, em instrução para apreciação do Colegiado.

Como deixei consignado no Relatório das Contas de 2019, a questão foi suscitada por este Tribunal, de maneira inaugural e as repercussões orçamentárias e financeiras evidenciam a necessidade de um debate pormenorizado da matéria, de modo a garantir seu exame com a devida cautela, ante a possibilidade de reflexos inclusive em outros Municípios.

O Grupo de Estudos, constituído pela Portaria SG nº 531/19, apresentou o relatório conclusivo no e-TCM nº 17.608/2019 e, no momento, a questão está sendo tratada no e-TCM nº 9.041/20, de forma a garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa, para posterior submissão ao Plenário.

Para a apuração do limite com aplicação em MDE e Educação Inclusiva, estabelecido pela Lei Orgânica do Município - LOM⁴⁴, foram computadas as despesas com a manutenção de ensino prioritárias, R\$ 11,43 bilhões, as

⁴⁴ LOM - 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.

despesas com Educação Inclusiva relacionadas no artigo 3º⁴⁵ da Lei nº 13.245/01, R\$ 4,5 bilhões, e as despesas não prioritárias, R\$ 152 milhões, totalizando R\$ 16 bilhões (R\$16.100.196.114).

O percentual no exercício de 2020 foi de 35,36% das receitas com impostos, superando o percentual mínimo de aplicação em educação de 31%, definido pelo artigo 208 da Lei Orgânica do Município - LOM.

Ao realizar a conciliação bancária da disponibilidade financeira do FUNDEB, a Auditoria detectou inconsistências relacionadas aos saldos apresentados nos

⁴⁵ Lei Municipal nº 13.245/01 – Art. 3º - Serão consideradas como despesas relativas à educação inclusive para fins do disposto do § 5º do artigo 200 da Lei Orgânica do Município:

I - programas voltados à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria;

II - programas de reinserção educacional da criança e adolescente em situação de risco pessoal ou social;

III - programas especiais para educação de crianças e adolescentes com deficiência;

IV - programas voltados para a educação profissionalizante visando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva;

V - programas que fortaleçam a inclusão de crianças e adolescentes na ação educacional do município;

VI - custos de produção e transmissão de programas de educação promovidos ou patrocinados pelo Poder Público Municipal, veiculados em emissoras de rádio e televisão;

VII - implantação e manutenção de centros integrados de educação e cultura, implantação e manutenção de telecentros ou serviços para acesso a tecnologias de informação e comunicação, em específico, às redes municipais e mundiais de conhecimento; bem como implantação e manutenção de bibliotecas públicas que estejam formalmente consideradas como parte da educação inclusiva, implantação e manutenção de clubes-escola que estejam formalmente considerados como parte da educação inclusiva em apoio à rede municipal de ensino.”(Redação dada pela Lei nº 15.963/2014)

VIII - provisão de alimentação em creches, escolas de educação infantil, ensino fundamental e supletivo.

IX - parcela crescente anualmente e o total a partir do exercício de 2018, conforme o Anexo II, da despesa decorrente da insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos do Município de São Paulo relativa aos inativos da Educação, considerando-se a proporção entre os proventos pagos aos inativos da Educação e o total dos proventos pagos no referido Regime; (Incluído pela Lei nº 15.963/2014)

X - despesas com proteção escolar, realizadas pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana. (Incluído pela Lei nº 15.963/2014)

encerramentos dos exercícios de 2019 e 2020, no valor de R\$ 165 mil.

Em consulta ao site do FNDE, a Auditoria verificou que a PMSP realizou a transmissão dos dados das despesas de 2020 com MDE no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, em 18.02.21, data posterior à definida na Portaria Interministerial nº 424/16, artigo 22, inciso VIII, qual seja 30 de janeiro do exercício subsequente.

GASTOS COM SAÚDE⁴⁶

O percentual mínimo de aplicação anual em ações e serviços públicos de Saúde, definido pelo artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12⁴⁷, que regulamenta o § 3º⁴⁸ do artigo 198 da Constituição Federal, corresponde a 15%.

A PMSP divulgou como valor de Gastos com Saúde o montante de R\$ 9,89 bilhões, alcançando o percentual de 21,79% da arrecadação de impostos, R\$ 45,4 bilhões, superior ao mínimo definido pela citada Lei Complementar.

O valor divergiu do apurado pelos técnicos de SFC, que excluiu os Restos a Pagar não Processados e as despesas com IPTU de imóveis locados e incluiu as despesas com a Contribuição Previdenciária dos Servidores da Saúde,

⁴⁶ Item 4.2 do Relatório

⁴⁷ 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

⁴⁸ 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;

alcançando o valor de R\$ 9,42 bilhões, que resultou no percentual de 20,77%.

Em que pese o percentual estar significativamente acima do limite mínimo, os procedimentos para verificação do limite e a forma de contabilização e registro dos recursos financeiros do Fundo Municipal de Saúde devem ser aprimorados, a demandar a sua constituição como unidade orçamentária e gestora dos recursos a ele destinados, nos termos do artigo 14⁴⁹ da LC 141/12.

As informações bimestrais fornecidas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde SIOPS, que monitora os gastos com saúde no âmbito nacional, foram encaminhadas intempestivamente e apresentaram uma pequena diferença entre o valor informado e o demonstrativo que acompanha o Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO.

CRÉDITOS ADICIONAIS⁵⁰, TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO⁵¹ E DESPESAS COM PUBLICIDADE⁵²

Os Créditos Adicionais alteraram o Orçamento consolidado do Município de R\$ 68,9 bilhões para R\$ 71,9 bilhões, dos quais R\$ 2,1 bilhões abertos com recursos do superavit financeiro do exercício anterior e R\$862,8 milhões provenientes do excesso de arrecadação.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Item 4.3 do Relatório

⁵¹ Item 4.4 do Relatório

⁵² Item 4.5 do Relatório

O remanejamento de Dotações Orçamentárias alcançou R\$ 14,4 bilhões, atendendo aos limites estabelecidos na Lei Orçamentária Anual.

A abertura de **Créditos Adicionais com recursos do excesso de arrecadação**, R\$ 862,9 milhões, foi realizada de acordo com o artigo 43 da Lei nº 4.320/64⁵³ c/c o parágrafo único do artigo 8º da LRF, e cerca de 93,3% desses valores correspondem a recursos recebidos da União, destinados ao combate da pandemia da “Covid-19”.

O **Crédito Adicional Especial**, no valor R\$417,4 milhões, foi aberto a fim de atender ao programa Renda Básica Emergencial, cuja dotação era inexistente na LOA de 2020, com respaldo na Lei nº 17.504, de 12.11.20⁵⁴, e no Decreto nº 59.903, de 14.11.20.

A equipe de Auditoria apontou fragilidade no controle do **superavit financeiro**, indicando a necessidade de implantação de sistema que contemple uma base de dados integrada entre as unidades orçamentárias e apuração automatizada, por fontes de recursos, de forma a mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro e documental.

⁵³ Lei Federal 4.320/64, art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

[...] § 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

⁵⁴ Lei 17.504 (Dispõe sobre a instituição da Renda Básica Emergencial no âmbito do Município de São Paulo, em decorrência da pandemia do “Covid-19”.)

art. 6: Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, mediante decreto, crédito adicional especial para o pagamento do benefício e as despesas administrativas associadas.

A despesa do **Legislativo Municipal** (Câmara e Tribunal de Contas) correspondeu a 1,98% da receita tributária e das transferências realizadas no exercício anterior, abaixo do limite de 3,5% estabelecido pela Constituição Federal.

Em relação aos **Gastos com Publicidade**, as campanhas veiculadas no período de 01.01.20 a 29.11.20 atenderam aos requisitos de caráter educativo, informativo ou de orientação social, incluindo artistas e modelos negros e foram identificadas pelo brasão oficial da Cidade, em consonância com a legislação correlata⁵⁵.

Em razão da pandemia da “Covid-19” pela EC nº 107, de 2 de julho de 2020 foram adiadas as eleições municipais para outubro de 2020 e os respectivos prazos eleitorais, estabelecendo em seu artigo 1º, § 3º, inciso VII⁵⁶, que no cálculo para avaliação das restrições relacionadas ao último ano de mandato devem ser considerados os gastos liquidados até 15.08.20

A limitação de gastos imposta busca evitar que no ano do pleito os agentes públicos realizem publicidade acima da real necessidade das instituições, o que acarretaria um desequilíbrio publicitário em desfavor dos demais candidatos.

⁵⁵ Caráter educativo, informativo ou de orientação social da publicidade (art. 37, §1º da Constituição Federal, art. 85 da Lei Orgânica Municipal, art. 17 da Lei Municipal nº 16.961/18); ausência de logomarca de identificação (Lei Municipal nº 14.166/06); e inclusão de artistas e modelos negros (Lei Municipal nº 12.353/97).

⁵⁶ VII - em relação à conduta vedada prevista no [inciso VII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997](#), os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

A citada Emenda Constitucional, ao adiar as eleições em 42 dias em função da pandemia, também excluiu do limite os gastos relacionados à publicidade institucional direcionada ao enfrentamento da "Covid-19" e aqueles necessários à orientação da população em relação a serviços que possam ter sido afetados pela pandemia, dentre eles, transporte público, funcionamento de locais públicos, horário de funcionamento e retorno das escolas, dentre outros.

Nesse contexto, considerando o reconhecimento amplo e consolidado da situação de calamidade pública enfrentada, o Gestor Público Municipal ficou dispensado de ter que recorrer à Justiça Eleitoral para ver declarada a necessidade da publicidade relacionada à pandemia.

Na apuração da média de gastos, o inciso VII, do artigo 1º, da EC nº 107/2020, define que devem ser consideradas as despesas que tiveram seus fatos geradores ocorridos até os 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito, devendo, assim, distinguir os restos a pagar processados e os não processados.

Nesse âmbito, a média de R\$ 61,5 milhões apurada pela Auditoria, supera a de R\$ 50,2 milhões, alcançada pela SECON, que não considerou os restos a pagar não processados e liquidados no exercício seguinte.

A mesma situação é observada na apuração do montante despendido no exercício de 2020, R\$ 98 milhões, onde a Auditoria considerou R\$ 53,8 milhões relacionados a valores empenhados em 2019 e liquidados em 2020, situação não observada pela PMSP ao apresentar o valor de R\$ 42 bilhões.

Nesse aspecto, de ser considerado, a meu juízo, que ao alterar-se o critério de cálculo em julho de 2020, restou quase que comprometida à observância de seu cumprimento no exercício.

Ademais, o inciso VII do artigo 83⁵⁷ da Resolução TSE nº 23610, de 27.12.19, alterado pelo inciso XIII do artigo 11⁵⁸ da Resolução TSE 23.624, de 13.08.20, para adequá-lo ao estabelecido pela EC 107/20, não se referiu expressamente a termo "liquidado".

De certo que a data da veiculação de propaganda no ano do pleito se apresenta como o critério mais equânime para evitar que os agentes públicos se beneficiem com o excesso de publicidade. No entanto, para o exercício de 2020, considerando que na data de edição da Emenda a maior parte desses gastos já teriam sido realizados, a mudança do critério não se mostrou a mais adequada para os gestores então candidatos.

Por concluir que as fiscalizações realizadas evidenciaram que, apesar da declaração de estado de calamidade pública ocasionada pela pandemia do Coronavírus e do aumento das despesas, o Município encerrou o exercício de 2020, com situação financeira favorável, aumento das disponibilidades de caixa livre, atendimento da Regra de Ouro da Administração Pública, baixo nível de endividamento,

⁵⁷ VII - realizar, no primeiro semestre do ano da eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos ou das respectivas entidades da administração indireta que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito;

(Vide, para as Eleições de 2020, art. 11, inciso XIII, da Resolução nº 23.624/2020)

⁵⁸ XIII – os gastos liquidados com publicidade institucional realizada pelos órgãos públicos ou por suas respectivas entidades da administração indireta até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral (ajuste referente ao inciso VII do art. 83 da Res.-TSE nº 23.610/2019, em conformidade com a Emenda Constitucional nº 107/2020, art. 1º, § 3º, VII);

atendimento dos percentuais mínimos de gastos com Saúde e Educação previstos no ordenamento constitucional, cumprimento das metas de resultado primário e nominal, respeito aos limites relacionados às despesas com pessoal, às operações de crédito, às concessões de garantia, ainda que tais limites estejam suspensos enquanto perdurar o estado pandêmico citado.

Evidenciaram, também, 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 destaque que a maioria dos apontamentos foi acolhida pela Pasta responsável, demonstrando o seu comprometimento em obter informações contábeis fidedignas e tempestivas.

Assim, 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, peça 35, da Secretaria Geral, peça 48, ante o cumprimento dos limites impostos pela Constituição Federal, Lei Orgânica do Município e Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que, nesta última, por força do estado de calamidade pública instaurado no exercício em foco, tenha ocorrido a dispensa de seu cumprimento, 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 2020.**

Ficam ressalvados os atos não apreciados ou ainda pendentes de julgamento específico.

Acolho como Determinações do exercício de 2020, as seguintes propostas formalizadas no item 5 do Relatório Anual de Fiscalização, mantendo-se a referência numérica consignada pela Auditoria: **5.2.19** (Gestão de Pessoal), **5.3.11** (Dívida Ativa), **5.3.19 e 5.3.20** (Depósitos Judiciais) e **5.4.7** (Créditos Adicionais).

Acolho as infringências identificadas como: **5.2.2 e 5.2.3** (LDO), **5.2.4 a 5.2.7** (LOA), **5.2.9 a 5.2.11** (Gestão Fiscal), **5.2.14 e 5.2.15** (Gestão Financeira), **5.2.24, 5.2.28 a 5.2.41, 5.2.47 e 5.2.48** (Gestão de Pessoal), **5.3.2 a 5.3.4** (Consolidação), **5.3.6 e 5.3.7** (Notas Explicativas), **5.3.8 a 5.3.10** (Caixa e Equivalentes de Caixa), **5.3.12 a 5.3.14** (Dívida Ativa), **5.3.15** (Fornecedores e Contas a Pagar), **5.3.17** (Pecatórios Judiciais), **5.3.21 e 5.3.22** (Depósitos Judiciais), **5.3.23 a 5.3.25** (Demonstrações das Variações Patrimoniais), **5.3.26 e 5.3.28** (Balanço Financeiro), **5.3.30** (Demonstrações de Fluxo de Caixa), **5.3.31 a 5.3.33** (Balanço Orçamentário), **5.3.34** (Despesas de Exercícios Anteriores), **5.4.2** (Gastos com Educação), **5.4.3, 5.4.4 e 5.4.6** (Gastos com Saúde), **5.4.8** (Créditos Adicionais).

Dou nova redação à seguinte Determinação do exercício de 2020:

Gestão de Pessoal

5.2.20 - *(Suprir deficiência na composição, instrução e organização dos prontuários funcionais. Além de fragilizar o controle dos dados pessoais, a falta de procedimentos e de padrões pode comprometer a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LF nº 13.709/18) no que diz respeito*

às informações sensíveis dos servidores municipais que constam em seus respectivos prontuários, conforme manual de prontuário da PMSP.), passando a redação para:

“Rever os procedimentos relacionados à composição, instrução e organização dos prontuários funcionais, adequando-os às disposições da Lei nº 13.709/18 - LGPD, com a inserção de procedimentos de controle interno e orientando os servidores responsáveis distribuídos nas unidades de Recursos Humanos das Pastas.”.

Transformo em recomendação a seguinte Determinação e a correspondente Infringência do exercício de 2020:

Gestão de Pessoal

5.2.21 – *(Aperfeiçoar os controles em relação às vagas de cargos em comissão, bem como em relação aos projetos de lei que envolvam movimentação de pessoal, cuja iniciativa cabe ao Executivo municipal, para que sejam dotados de melhor detalhamento acerca das vagas, atribuições do cargo e de sua alocação na estrutura organizacional do Município) e 5.2.44* – *(As leis municipais que regem os cargos em comissão da PMSP (LM nº 17.068/19 e LM nº 16.974/18) não descrevem suas atribuições de forma clara e objetiva. Ademais, ao tratar sobre as competências, os normativos municipais fazem referência apenas à referência remuneratória, não mencionando as nomenclaturas dos cargos)*

A SMG apresentou as leis que contemplam a regulação das vagas e as atribuições dos cargos de provimento em comissão e os dispositivos que preveem que poderão ser objeto de alteração por decreto os detalhamentos

das competências, desde que sejam observadas a legislação vigente e a continuidade da prestação dos serviços públicos.

De certo que a movimentação de pessoal de uma cidade como São Paulo deve ser dinâmica para a continuidade da prestação dos serviços públicos, razão pela qual as leis instituidoras autorizam tais alterações por decreto. No entanto, recomendo que o Executivo sempre atente para a elaboração de projetos de lei detalhados, qualquer que seja o tema neles tratados, por ser medida que vai ao encontro do princípio da eficiência e transparência dos atos administrativos.

No que diz respeito especificamente às vagas de cargos em comissão já instituídas por lei, cumpre exclusivamente ao Poder Judiciário o exercício do controle concentrado e difuso das leis. Sendo assim, diante da ausência de notícias quanto à existência de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal instituidora de cargos em comissão para a Prefeitura de São Paulo, certo é que o contexto jurídico normativo atual impede que se impute ilegalidade no preenchimento das vagas hoje existentes.

De outra parte, pertinente alertar para o fato de que a existência legítima das vagas de cargos em comissão, porquanto decorrentes de lei em pleno vigor, não autoriza sua ocupação de forma indiscriminada, com inobservância das características que justificam sua própria existência.

Deixo de acolher as propostas de Determinações do exercício de 2020 identificadas a seguir, tendo em vista que o conteúdo está contemplado nas Determinações de exercícios anteriores identificadas no item 6 e acompanhadas no Sistema do Diálogo:

Gestão Financeira

5.2.12 – *(É necessário que o procedimento de arrecadação na conta movimento da Prefeitura de recursos vinculados seja revisto, em conjunto com a instituição de nova tabela de fontes/destinações de recursos, já que a situação atual favorece erros e dificulta o processo de análise e acompanhamento da posição financeira do Município e da gestão de seus recursos. Os possíveis erros de alocação de recursos entre as fontes se refletem negativamente na fidedignidade das demonstrações contábeis e fiscais) - cadastradas sob nºs **496 e 557**;*

5.2.13 – *(Realizar estudos para rever as condições para o uso dos recursos vinculados) - cadastrada sob nº **566**.*

Gestão de Pessoal

5.2.16 – *(Exigir justificativa fundamentada no interesse público para os procedimentos de cessão de servidor, tanto no pedido inicial quanto nas prorrogações, observando que a cessão tem caráter temporário, conforme prejudgado do TCE/SC nº 423) – cadastrada sob nº **574**. O julgado mencionado pela SFC de TCE/SC⁵⁹ baseia-se em legislação própria e típica daquele Estado, não devendo, pois, ser objeto de fundamento para determinação deste Tribunal. Ademais a Auditoria registrou redução de 22,29% de servidores comissionados, conforme acostado no quadro 36 do Relatório;*

5.2.17 - *(Criar práticas de controle interno efetivas, identificadas e parametrizadas, com implantação de rotinas de controle adequadas à área, segregação de*

⁵⁹ É possível a cessão de funcionários da administração municipal, mas somente os efetivos e para órgãos públicos municipais, estaduais e federais, desde que fundamentada na finalidade da Administração. É necessário lei autorizativa, ainda que contemple as cessões de modo abrangente, não podendo a cessão efetivar-se mediante portaria ou decreto do prefeito.

*funções e mapeamento dos processos, para minimizar possíveis riscos, conforme DM 59.496/20) e **5.2.18** – (Aprimorar as rotinas e procedimentos das Secretarias da Fazenda e Gestão a fim de maior integração entre as divisões e/ou departamentos que executam o processamento e a contabilização da folha de pagamento, de forma que as informações necessárias para a contabilização sejam disponibilizadas da forma mais transparente e objetiva), cadastradas sob nºs **568 e 569**.*

Consolidação

5.3.1 – *(Parametrize o sistema SOF para que possam ser realizados lançamentos simultâneos nas transações intragovernamentais), cadastrada sob nº **424**.*

Depósitos Judiciais

5.3.18 - *(Identificar o nível de exposição a riscos financeiros decorrente da utilização de depósitos judiciais, descrevendo-o e quantificando-o no Anexo de Riscos Fiscais da LDO e instituindo a respectiva reserva de contingência em valor suficiente para mitigá-lo) – cadastrada sob nº 500. Em razão dos argumentos apresentados pela Pasta, determino o aprofundamento dos estudos, de forma a definir a melhor técnica para a solução da questão, eis que restaram divergências de natureza técnica entre a Pasta e a equipe de Auditoria.*

Gastos com Educação

5.4.1 - *(Aprimorar os controles sobre a conciliação bancária das disponibilidades financeiras do FUNDEB) – cadastrada sob nº **505**.*

Deixo de acolher as propostas de Infringências identificadas a seguir, a partir da apreciação dos esclarecimentos apresentados pela PFM, trazidos pelas Pastas responsáveis:

Gestão Orçamentária - LDO

5.2.1 – *(O valor previsto no PLDO 2020 para a Reserva de Contingência, de R\$ 1 milhão, mostra-se insignificante frente ao total de passivos contingentes, de R\$ 6,3 bilhões, constante do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências).*

Por comprovar que o valor reservado atende às disposições da LDO e, por consequência, da LRF, cabendo, no entanto, razoabilidade na definição de seu montante, conforme apontado pela Auditoria.

Gestão Orçamentária

5.2.8 – *(O método utilizado pela PMSP para classificar as despesas relacionadas à "Covid-19" com base na inserção dos termos "Covid-19i" e "Covid-19p" nas Notas de Empenho não permitiu extrair o valor exclusivamente destinado para o combate à pandemia quando se trata de despesa classificada como "Covid-19p").*

As justificativas da Secretaria da Fazenda demonstram que o critério adotado se apresentou como a melhor técnica possível para a solução da questão instaurada pela emergência, contudo, deve a Administração buscar soluções para aprimorar os procedimentos e disponibilizar as informações detalhadas das receitas e despesas vinculadas à "Covid-19".

Gestão de Pessoal

5.2.23. – *(Publicação da LM nº 17.433/20 com dispositivos incompatíveis com a LC nº 173/20, pois implicam aumento de despesas).*

Os elementos trazidos pela auditoria não foram capazes de apontar aumento de despesa na Lei nº 17.433/20, não havendo, portanto, notícia de afronta à LC 173/20. Ademais, o Projeto de Lei consignou que à propositura não se aplicavam as exigências previstas no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, vez que haveria redução de gastos e não ampliação ou aumento de despesas públicas com a extinção de cargos.

5.2.25 – *(Descumprimento de prazos processuais para entrega de relatórios em processos administrativos disciplinares que resultaram em demissão).*

A Pasta justificou que os prazos para conclusão dos inquéritos são impróprios e muitas vezes as dilações decorrem de atos praticados ou solicitados pelos interessados, e que não podem ser ignorados em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Aduziu ainda que é consenso na jurisprudência que a extrapolação do prazo não acarreta nulidade, sendo que na condução do processo, deve-se privilegiar a efetiva apuração dos fatos, com respeito ao devido processo legal.

5.2.26 – *(Inconsistência nos cálculos realizados na Rubrica Bonificação por Resultados em amostra selecionada aleatoriamente).*

A Secretaria apresentou o cálculo da gratificação de Bônus por Resultados (BR) com as variáveis que influenciaram a apuração do valor pago aos servidores, constante da amostra selecionada pela Auditoria, que comprovam a correção do valor.

5.2.42 – *(Há secretarias municipais que contam com um percentual de ocupantes de cargos em comissão acima de 50% do seu quadro de pessoal, o que não se mostra razoável em função do comprometimento do princípio da continuidade do serviço público e da excepcionalidade de tais cargos, que devem se voltar apenas para o exercício de chefia, direção e assessoramento).*

Nos achados de Auditoria, o total de cargos em comissão representou 4,65% do total de cargos da PMSP, guardando, a meu juízo, a proporcionalidade fixada na tese no julgamento do RE 1041210 do STF, com Repercussão Geral.

5.2.43 – *(Não restou configurada a existência de relação de confiança específica entre o servidor e a autoridade nomeante na ocupação dos cargos em comissão, e verificou-se que as tarefas cotidianas desempenhadas por 90% dos servidores da amostra correspondem a atribuições de cargos efetivos já existentes nos quadros de pessoal da PMSP, aspecto que indica desvio de finalidade no exercício dos cargos em comissão.).*

Em sua manifestação a PFM destaca ser inerente ao funcionamento das organizações públicas a execução de atividades rotineiras e subsidiárias pelos diversos ocupantes de cargos públicos, com o fim de alcançar eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, sendo que, para os ocupantes de cargos em comissão, a diferença é a necessidade do vínculo de confiança com o superior hierárquico do servidor. Nesse sentido, afirma que, nos 22 casos analisados, as nomeações só foram oficializadas após a indicação, por meio de ofício, dos respectivos Secretários Municipais, configurando 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;

5.2.45 - *(Ausência de observação dos procedimentos de contratação definidos em lei, nos processos administrativos de 2020, para contratação por tempo determinado de pessoal na SME); e*

5.2.46 - *(Curto espaço de tempo para inscrição dos candidatos nos comunicados da SME infringindo os princípios da razoabilidade e moralidade e prejudicando a ampla concorrência).*

A SME justifica que as contratações citadas nos apontamentos 5.2.45 e 5.2.46, referem-se aos procedimentos para as contratações por tempo determinado de Docentes e/ou Auxiliares Técnicos de Educação, efetuadas nos termos da autorização prevista no artigo 15⁶⁰ da Lei nº 17.437, de 20 de agosto de 2020, e que o curto espaço de tempo para inscrição dos candidatos ocorreu em razão da necessidade emergencial decorrente da pandemia, visando garantir a continuidade do trabalho pedagógico, bem como assegurar a contratação em face do período eleitoral vigente. Nessa senda, considerando a situação de emergência

⁶⁰ “Art. 15. Fica a Secretaria Municipal de Educação autorizada a contratar nos termos da Lei nº 10.793, de 21 de dezembro de 1989, profissionais para exercer a função de Professor e de Auxiliar Técnico de Educação, até o limite de 20% do total de cargos criados, respectivamente, da Classe dos Docentes e do Quadro de Apoio de Educação, observada a disponibilidade orçamentária e financeira”.

instaurada no Município, deixo de acompanhar as infringências no exercício de 2020.

Notas Explicativas

5.3.5 – *(Não foram apresentadas informações adicionais em notas explicativas sobre as políticas de gestão do risco financeiro da entidade)*

As justificativas trazidas pela Pasta levam à conclusão de que as notas explicativas constantes das Demonstrações Financeiras atendem ao dispositivo citado no apontamento (MCASP parte V da 8ª Edição⁶¹), isto porque nele consta como mera sugestão. Assim o apontamento só pode ser considerado como oportunidade de aperfeiçoamento da informação para o melhor entendimento de seus usuários.

Precatórios Judiciais

5.3.16 – *(O saldo contábil da dívida total de precatórios da PMSP está superavaliado em R\$ 671,1 milhões quando comparado às informações disponibilizadas pelo TJSP, em infringência às características qualitativas da informação contábil “verificabilidade” e “representação fidedigna”).*

A Secretaria esclareceu que os valores apresentados na planilha disponibilizada pelo TJSP podem ser alterados quando do efetivo pagamento, não podendo servir de parâmetro de correção da contabilidade municipal.

Balanco Financeiro

⁶¹ “..A fim de facilitar a compreensão e a comparação das DCASP com as de outras entidades, **sugere-se** que as notas explicativas sejam apresentadas na seguinte ordem:

d. Outras informações relevantes, por exemplo:

i. Passivos contingentes e compromissos contratuais não reconhecidos;

5.3.27 – *(Há divergências entre os valores publicados e os saldos contábeis dos depósitos restituíveis e valores vinculados, produzindo distorções nas linhas "Recebimentos Extraorçamentários" e "Pagamentos Extraorçamentários", o que gerou subavaliação no cálculo do superavit financeiro reproduzido na demonstração em R\$ 3,3 bilhões (montantes líquidos)).*

A Secretaria da Fazenda esclareceu que a suposta diferença de R\$ 3,3 bilhões refere-se à movimentação sem reflexo em Caixa e Equivalentes de Caixa (transitório), razão pela qual não entra no cômputo da linha dos "depósitos restituíveis e valores vinculados" do Balanço Financeiro.

Demonstração dos Fluxos de Caixa

5.3.29 – *(A estrutura da DFC Consolidada de 2020 está inadequada. O saldo final de Caixa e Equivalentes de Caixa do exercício anterior não confere com o saldo inicial de 2020, prejudicando a comparabilidade das demonstrações, em descumprimento à característica qualitativa da informação contábil denominada "comparabilidade".).*

A Pasta indicou que a diferença observada no Caixa e Equivalentes de Caixa da Demonstração do Fluxo de Caixa - DFC Consolidada decorre dos saldos iniciais das empresas SP-Turismo e SP-Urbanismo, que passaram a integrar o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - OFSS de 2020 na condição de empresas dependentes.

Gastos com Saúde

5.4.5 – *(Classificação na Fonte 02 "Transferências Federais" do valor de R\$ 88.726.257,60, referente a transferências do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (PFEC), inciso I, em lugar da*

utilização da fonte específica para esses repasses (Fonte 24)).

A Pasta informou que o artigo 2º⁶² da Portaria STN nº 394/2020 definiu vigência a partir de agosto para a classificação na Fonte 24, e que os recursos ingressados até julho/2020 vinculados à Saúde e Assistência, decorrentes da LC nº 173/2020 foram registrados na conta 1.7.1.8.99.1.1.01.12.000.000. 11.01.000.

Despesas com Publicidade

5.4.9 – *(A partir da interpretação restritiva do inciso VII do § 3º do artigo 1º da Emenda Constitucional nº 107, de 02.07.20, constatou-se que os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15.08.20 excederam a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem as eleições municipais em R\$ 4,5 milhões).*

Esta em razão de que, no exercício, restou comprometida a observância do cumprimento dos limites nos novos critérios trazidos pela Emenda Constitucional nº107, de 02.07.20 e pela Resolução TSE 23.624, de 13.08.20⁶³, tendo em vista que os dispositivos foram editados dias antes do prazo limite para apuração dos gastos, 15.08.20. Ademais, o Executivo cumpriu os limites com base nos critérios anteriores.

⁶² Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação e tem seus efeitos aplicados a partir de agosto de 2020

⁶³ inciso VII do § 3º do artigo 1º da Emenda Constitucional nº 107, de 02.07.20 e o inciso VII do artigo 83da Resolução TSE nº 23610, de 27.12.19, alterado pelo inciso XIII do artigo 11 da Resolução TSE 23.624, de 13.08.20

Deixo de acolher, também, as propostas de Determinação e de Infringência identificadas, respectivamente, como:

Gestão de Pessoal

5.2.22 - *(Apurar a responsabilidade administrativa das autoridades envolvidas em vista do desrespeito ao princípio da prévia aprovação em concurso público como forma de ingresso no serviço público, por meio das contratações temporárias e diversas prorrogações na AHM fora dos limites temporais legalmente previstos, e os contratos de prestação de serviço por tempo determinado devem ser considerados nulos, conforme parágrafo 2º, do artigo 37, da CF de 1988).*

Em razão da extinção da Autarquia Hospitalar Municipal, pelo artigo 45 da Lei nº17.433/2020, efetivada pelo Decreto nº 59.685, de 13 de agosto de 2020.

5.2.27 - *(A Gratificação de Função Federativa não tem caráter indenizatório, e, por isso, deve compor a remuneração do servidor, não podendo ser excluída do teto remuneratório).*

Considerando que restaram evidenciadas divergências de natureza técnica entre o jurisdicionado e os técnicos de SFC.

Determino, contudo, o encaminhamento de Ofícios à Procuradoria Geral do Município, para aprofundamento dos estudos relacionados à eventual exclusão da Gratificação de Função Federativa - GFF da apuração do limite remuneratório apontada no item **5.2.27**, e à Controladoria Geral do Município, para apuração de responsabilidade nas contratações temporárias realizadas pela

AHM fora dos limites temporais legalmente previstos, identificada no item **5.2.22**.

Reitero as Determinações de exercícios anteriores pendentes de atendimento, consolidadas no Sistema Diálogo, à exceção da identificada como:

571 – *(Aplicar a Tabela de itens da despesa, anexo I da Portaria SF nº 244/2015 na execução orçamentária, garantindo maior transparência na demonstração da composição dos gastos com pessoal.)* – tendo em vista que o seu conteúdo está contemplado na Determinação do exercício de 2020, identificada como **5.2.19**.

575 - *(Apurar os responsáveis pela aplicação de recursos transferidos pelo Governo Federal, no período de 04.08.14 a 25.08.14 e 14.09.15 a 18.09.15 do programa "2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)/ 8761-Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192", em finalidade diversa do pactuado e promover, se for o caso, o ressarcimento de eventual prejuízo causado aos cofres municipais, em razão da devolução de R\$ 2,6 milhões ao Fundo Nacional de Saúde)* - tendo em vista que a SMS indica que não houve prejuízo ao erário municipal, determinando, contudo, que a Controladoria Geral do Município avalie eventual prejuízo em razão da devolução de R\$ 2,6 milhões ao Fundo Nacional de Saúde do programa SAMU.

Dou por prejudicada as Determinações de exercícios anteriores identificadas como 288 (PGM e SMT), 368 (SMJ), 427 (Casa Civil), 439 (SMJ e PGM), 496 (SGM), 565 (Casa Civil), 566 (SF), 567 (SG), 571 (SF) e 572 (SF).

Dou por atendidas as Determinações e exercício anteriores identificadas como 22 (SF), 290 (PGM), 330 (CGM), 451 (SF e PGM), 302 (SF), 503 (SF e SEHAB).

Impende registrar que, em decorrência das novas variantes e ondas de contaminação, o cenário de incertezas em relação ao desempenho da economia ainda persiste e demanda cautela na condução da política e do equilíbrio fiscal em 2021.

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, 30 de junho de 2021.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente