

## **VOTO**

### **Egrégio Plenário**

Referido procedimento foi instaurado a partir do recebimento nesta Casa, em 31 de março p.p., do Ofício GABSF n.º 109/2020, acompanhado do Balanço Geral da Prefeitura Municipal de São Paulo, encaminhado pelo Chefe do Executivo, tempestivamente, em cumprimento ao disposto no inciso XI do artigo 69<sup>1</sup> da Lei Orgânica do Município de São Paulo, peças 01 a 06.

O exame das Contas do exercício de 2019 está balizado no Relatório Anual de Fiscalização, elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, peça 14, e na instrução dos processos acompanhantes, nos quais estão analisadas as principais atividades da Administração, sobrelevando os das gestões orçamentária, financeira, fiscal e de pessoal; gastos com pessoal, previdência, publicidade, educação, saúde; renúncia de receitas; depósitos judiciais e precatórios, além do cumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como Metas Fiscais, Limites da Dívida Pública, Créditos Adicionais, Transparência e Publicidade.

Destaco que, em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, foi possibilitada a intervenção nos autos do responsável pelas Contas, Prefeito Bruno Covas, para oferecimento de suas alegações, peças 20 a 23.

---

<sup>1</sup> 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.

Manifestaram-se, também, na forma regimental, o Órgão Fazendário e, ao final, o Sr. Secretário Geral, conforme pareceres de peças 44 e 51, respectivamente, dando-se por encerrada a instrução processual.

Delineado nestas sucintas considerações preliminares do processado, passo agora, com a devida vênia deste Egrégio Plenário, a ocupar-me da análise do Relatório circunstanciado, seguindo, de forma resumida, a estrutura utilizada pela Secretaria de Fiscalização e Controle.

Contudo, antes de adentrar na análise dos elementos técnicos que viabilizam o exercício de tão relevante competência atribuída a este Tribunal de Contas pela Constituição Federal, não poderia deixar de ressaltar a complexidade do momento que vivemos enquanto sociedade, a justificar a reunião deste Pleno em sessão telepresencial.

## **ASPECTOS DA GESTÃO<sup>2</sup>**

### **GESTÃO ORÇAMENTÁRIA<sup>3</sup>**

Na Gestão Orçamentária foram analisados os principais instrumentos para implementação de políticas públicas, Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA):

### **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) 2019<sup>4</sup>**

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2019, PL nº 167/2018, encaminhado à Câmara Municipal de São Paulo em 13.04.18, atendeu ao disposto no inciso I do § 6º do artigo 138<sup>5</sup> da Lei Orgânica do Município e, após a realização das duas audiências públicas

---

<sup>2</sup> Item 2 do RAF

<sup>3</sup> Item 2.1 do RAF

<sup>4</sup> Item 2.1.1 do RAF

<sup>5</sup> LOM – Art. 138, § 6º: “Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviadas pelo Prefeito à Câmara Municipal, nos termos da lei, e nos seguintes prazos:

I - diretrizes orçamentárias: 15 de abril; [...].”

obrigatórias por lei<sup>6</sup>, foi sancionado pelo Prefeito, convertendo-se na Lei nº 16.961, de 20 de julho de 2018.

A análise realizada pela Auditoria elencou apontamentos, que restaram prejudicados com a aprovação do Projeto de Lei, restando identificadas oportunidades de melhoria, com o objetivo de aprimorar o instrumento, no que tange a:

- compatibilização de Metas com outros instrumentos de planejamento (PPA e Programa de Metas);
- legislação tributária, promovendo a inserção de prazos máximos de vigência para renúncias de receitas e de estudos de impacto orçamentário e financeiro, além da definição de metodologia de avaliação de benefícios tributários;
- despesas de pessoal, encargos e Regime Próprio de Previdência dos Servidores - RPPS.

## **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) 2019<sup>7</sup>**

O Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício de 2019, PL nº 536/2018, encaminhado à Câmara Municipal de São Paulo, atendeu ao disposto no inciso II do § 6º do artigo 138<sup>8</sup> da Lei Orgânica do Município e, após a realização de audiências públicas obrigatórias por lei<sup>9</sup> e de audiências temáticas, foi sancionado pelo Prefeito, convertendo-se na Lei nº 17.021 de 27 de dezembro de 2018, estimando as receitas e fixando as

---

<sup>6</sup> LOM – Art. 41, inciso III.

<sup>7</sup> Item 2.1.2 do RAF

<sup>8</sup> LOM - Art. 138, § 6º, inciso II. “Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Prefeito à Câmara Municipal, nos termos da lei, e nos seguintes prazos: [...] II – plano plurianual e orçamento anual: 30 de setembro.”

<sup>9</sup> LOM – Art. 41, Inciso IV.

A análise de SFC no e-TCM nº 17.780/2019 também elencou apontamentos, que foram superados com a aprovação do Projeto de Lei, restando identificadas oportunidades de melhoria, com o objetivo de aprimorar o instrumento, no que tange a:

- integração da LOA e de outras peças de planejamento (PPA e Plano de Metas);
- inserção de elemento de despesa específico para registro do montante gasto com a substituição de servidores e empregados públicos por terceiros;
- autorização para abertura de créditos adicionais;
- metodologia de previsão de arrecadação de ITBI e multas de trânsito.

## **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA<sup>10</sup>**

A receita arrecadada em 2019 foi a maior dos últimos 11 (onze) anos, alcançando R\$ 62,72 bilhões, com acréscimo de 15,4% em relação ao exercício de 2018, correspondendo a 10,6% em termos reais, causado principalmente pelo crescimento de receitas tributárias e pelo retorno acima do esperado com o leilão dos CEPACs (Certificado de Potencial Adicional de Construção) – Operação Urbana Faria Lima (R\$ 1,6 bilhão).

A arrecadação superou R\$ 2,2 bilhões da receita prevista na LOA, R\$ 60,5 bilhões.

As despesas empenhadas também cresceram (acréscimo real de 5,0%), porém em menor proporção em relação às receitas, gerando o

---

<sup>10</sup> Item 2.1.3 do RAF

superávit de R\$ 3,3 bilhões, o maior resultado orçamentário dos últimos 11 (onze) anos, como já mencionado.

## **RECEITAS<sup>11</sup>**

A receita arrecadada passou de R\$ 54,3 bilhões em 2018 para R\$ 62,7 bilhões em 2019, alcançando o aumento nominal de R\$ 8,4 bilhões.

As receitas que apresentaram as maiores variações positivas<sup>12</sup> em relação ao exercício de 2018 foram:

### **- RECEITAS TRIBUTÁRIAS:**

- **ISS** - 14,9%, no valor de R\$ 2,2 bilhões, impulsionado pela arrecadação acima da média decorrente de:
  - Instituições Financeiras - ocasionada pelo aumento da atividade do setor e pela arrecadação retroativa decorrente da CPI da Sonegação Fiscal (R\$ 488 milhões);
  - Serviços de Informática – alterações na base de cálculo em 2018, com equalização de alíquotas e inclusão do serviço de streaming, ambos gerando mais de R\$ 200 milhões em 2019;
  - Mercadologia e Comunicação - inserção de novos serviços desde março de 2018, com arrecadação acima de R\$ 400 milhões em 2019.

---

<sup>11</sup> Item 2.1.3.1 do RAF

<sup>12</sup> Item 2.1.3.1.1 do RAF

- **IPTU**- 12,3%, no valor de R\$ 1,2 bilhão, em razão da queda de inadimplência, crescimento de 1% na área construída e atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) em 2013, uma vez que em parte dos imóveis ainda incidem aumentos de 10% anuais <sup>13</sup>. Os técnicos observaram, ainda, que cerca de 90 mil imóveis perderam o desconto por valor venal.
  
- **RECEITAS DE CAPITAL**: 110,7%, no valor de R\$ 2,1 bilhões, dentre os quais R\$ 1,6 bilhão referente à receita de alienação de CEPACs da Operação Urbana Faria Lima, que superou as expectativas no leilão realizado no mês de dezembro e R\$ 406,3 milhões do FUNDURB (Fundo de Desenvolvimento Urbano)– Outorga Onerosa, em razão do aquecimento do setor imobiliário.
  
- **RECEITAS PATRIMONIAIS**: 57,1%, no valor de R\$ 441 milhões, concentrados em Juros e Títulos de Renda, R\$ 169 milhões e Demais Delegações de Serviços Públicos, R\$ 243 milhões, incluído o valor de R\$ 149,8 milhões decorrente da outorga de concessão dos serviços de modernização, gestão, operação e manutenção do Complexo do Pacaembu.
  
- **TRANSFERÊNCIAS CORRENTES**:
  - **FUNDEB** (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação)- 13,9%, no valor de R\$ 566,3 milhões, decorrente do aumento de 5,3% no índice de participação do Município, ocasionado pelo acréscimo de 10% do número de alunos nas creches em tempo integral;

---

<sup>13</sup> Quando a PGV foi atualizada, a lei 15.889/13 determinou um limite máximo anual de reajuste do IPTU de 10% para imóveis residenciais e 15% para os demais imóveis. Esses índices foram escalonados anualmente até que o aumento integral do IPTU autorizado legalmente fosse atingido. Caso o valor final do IPTU não tenha sido atingido em 2018, o reajuste do IPTU em 2019 poderia ser superior a 3,5% (percentual de reajuste definido pelo Decreto Municipal nº 58.592/18), ficando limitado, contudo, ao teto de 10%.

- **COTA-PARTE DO ICMS** - 7,3%, no valor de R\$ 422 milhões. Nesse imposto, apesar do aumento, registra-se redução no índice de participação do Município, de aproximadamente 1,2 ponto percentual nos últimos 2 (dois) anos, ocasionada pela mudança no perfil econômico da Cidade, com preponderância para o setor de serviços. A maior atratividade exercida pelo interior paulista sobre a indústria e o comércio atacadista resultou no deslocamento de empresas, na busca de menores custos de produção, maior agilidade operacional e benefícios fiscais, além do crescimento nas vendas de comércio eletrônico, com centros de distribuição em cidades no entorno da Capital, como Barueri, Jundiaí, Cajamar e Guarulhos, também são elementos importantes que contribuíram para a queda da participação do Município nesse tributo.

### **DESPESAS<sup>14</sup>**

A despesa empenhada passou de R\$ 54,2 bilhões em 2018 para R\$ 59,4 bilhões em 2019, representando um aumento real de 5,0% em comparação ao exercício anterior, porém em menor proporção do que a receita, alavancando o resultado orçamentário.

O aumento nominal de R\$ 5,2 bilhões nas despesas foi composto principalmente pelas seguintes despesas:

- **PESSOAL E ENCARGOS:** R\$ 2,1 bilhões, concentrados na concessão de reajuste nos vencimentos de servidores da Secretaria Municipal da Educação, em 01.01.19 e novamente em 01.11.19, de 1,8381% cada, referente à Lei nº 16.711/17, e no aumento da contribuição previdenciária

---

<sup>14</sup> Item 2.1.3.2 o RAF

patronal em função da reforma previdenciária;

- **OUTRAS DESPESAS CORRENTES:** R\$ 1,9 bilhão, dos quais R\$ 1,1 bilhão relacionados aos contratos de gestão nas Funções Saúde, Educação e Cultura, que vem apresentando crescimento ao longo dos últimos anos, identificando a tendência de transferência de atividades governamentais às instituições sem fins lucrativos, em especial nas Funções Saúde e Educação;
- **INVESTIMENTOS:** R\$ 1,2 bilhão, concentrados em Obras e Instalações, R\$ 561 milhões, sendo R\$ 224 milhões na Construção de Centros de Educação Unificados (CEUs) e R\$ 153 milhões em Intervenções na Área de Mobilidade Urbana. Apesar do acréscimo no valor empenhado em relação a 2018, os investimentos em 2019, R\$ 3,5 bilhões, foram inferiores ao patamar de 2015, ano em que foram empenhados R\$ 4,5 bilhões em investimentos, em valores nominais.
- **PREVIDÊNCIA:** Registra-se aumento real tanto nas receitas, 22,3%, quanto nas despesas previdenciárias, 7,4%, com a evolução das receitas em ritmo mais acelerado, reflexo pontual dos efeitos da Lei nº 17.020/18, que aumentou a alíquota previdenciária de 11% para 14%. A representatividade das despesas, em relação às receitas previdenciárias, diminuiu, porém as despesas previdenciárias em 2019 ainda somam quase três vezes o valor das receitas, R\$ 12,2 bilhões e R\$ 4,39 bilhões, respectivamente.

Por fim, conclui-se que a análise da gestão orçamentária do Município de São Paulo identificou significativo aumento da receita, assim como do superávit orçamentário. As receitas que mais cresceram foram as tributárias, as de capital (CEPACs– Operação Urbana Faria Lima) e transferências correntes. Embora a arrecadação tenha superado o orçado, não foram realizadas as alienações de bens previstas.

As despesas orçamentárias também aumentaram, porém em menor proporção do que a receita, alavancando o resultado orçamentário. Os maiores aumentos foram em despesas de pessoal e encargos (aumento de salários de servidores da educação e aumento da contribuição previdenciária patronal em função da reforma previdenciária), outras despesas correntes (principalmente outros serviços de terceiros - PJ) e investimentos.

Em relação às despesas previstas que, em geral, são executadas conforme o orçado, houve baixa execução em investimentos e inversões financeiras, com despesas empenhadas representando 59,8% e 26,9% do valor orçado em 2019, respectivamente.

Em função da promulgação da Lei Municipal 17.020/18, as receitas de contribuições previdenciárias, em 2019, tiveram aumento real de 22,3%, devido ao aumento da alíquota previdenciária. As despesas previdenciárias aumentaram menos que nos exercícios anteriores, 7,4%. O valor total desembolsado pelos cofres públicos, entretanto, tem aumentado, ainda que em menor proporção em relação aos anos anteriores.

## **GESTÃO FISCAL<sup>15</sup>**

Os acompanhamentos realizados pela Auditoria apresentaram os seguintes resultados em relação ao monitoramento e ao cumprimento dos limites impostos pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, na condução da política e do equilíbrio fiscal:

## **DESPESAS COM PESSOAL<sup>16</sup>**

---

<sup>15</sup> Item 2.2 do RAF

<sup>16</sup> Item 2.2.1 do RAF

O Demonstrativo da Despesa com Pessoal Consolidado do Município de São Paulo, compreendendo os Poderes Executivo e Legislativo, indica o percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida - RCL da ordem de 36,79%, percentual inferior ao estabelecido no artigo 19, inciso III<sup>17</sup> da LRF, correspondente a 60%.

Em relação à despesa com pessoal do Executivo, o valor alcançou R\$ 19,15 bilhões, representando 35,36% da RCL, percentual também abaixo do limite estabelecido no artigo 20<sup>18</sup>, inciso III, alínea "b", da LRF, correspondente a 54%.

Nesse montante, porém, não foram incluídas as despesas com a contratação indireta de pessoal para o exercício de atividades-fim (contratos de gestão). Tais despesas devem ser contabilizadas como "Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização", na forma do disposto no § 1º<sup>19</sup> do artigo 18 da LRF e no item 04.01.02.01 do MDF 9ª Edição<sup>20</sup>, condição que deverá ser cumprida até 2021, em atendimento à Portaria STN nº 233, de 15.04.19.

O montante despendido com contratos de gestão foi de R\$ 9,8 bilhões, incluindo todas as despesas de pessoal e insumos.

---

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> LRF - Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

<sup>19</sup> LRF – Art. 18, § 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"

<sup>20</sup> Item 04.01.02.01 do MDF 8ª edição pág. 493: As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.

## **DEMONSTRATIVOS DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA E DOS RESTOS A PAGAR<sup>21</sup>**

O Demonstrativo apresentou informações sobre a disponibilidade de caixa bruta, as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa líquida dos recursos vinculados e não vinculados, em consonância com os subitens 6.4.1 a 6.4.4 da Parte V, do MCASP 8ª Edição e o subitem 04.05.05 do MDF 9ª edição.

Para o exercício de 2019, a Disponibilidade de Caixa Líquida (Disponibilidade de Caixa Bruta menos as Obrigações Financeiras) totalizou R\$ 12,2 bilhões e, após a inscrição dos Restos a Pagar não Processados, R\$ 8,7 bilhões.

A sistemática de arrecadação, no entanto, direciona para a conta movimento (livre) diversos recursos vinculados, demandando ajustes nos saldos fora do sistema SOF, efetuados com base nos controles gerenciais, o que dificulta a verificação do cumprimento do artigo 42 da LRF, conforme dispõe o MDF<sup>22</sup>.

## **RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL<sup>23</sup>**

O resultado primário, obtido por meio do confronto entre as receitas e despesas primárias, foi de R\$ 7,2 bilhões, superando a meta de R\$ 765,1 milhões, prevista para o exercício de 2019 na Lei nº 16.961/18 - LDO 2019, e o resultado nominal, obtido pelo método "acima da linha", foi de R\$ 5,1 bilhões, superando, também, a meta revisada pela Lei nº 17.152/19 - LDO

---

<sup>21</sup> Item 2.2.2 do RAF

<sup>22</sup> MDF 9ª edição, item 04.05.01.02, pag.604: "Esse demonstrativo possibilita também a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, de forma que no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira de cada órgão referido no art. 20 da mesma lei haja suficiente disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações de despesa contraídas. Essa verificação se dá pelo confronto das obrigações contraídas com a disponibilidade de caixa existente".

<sup>23</sup> Itens 2.2.3 e 2.2.4 do RAF

2020, de R\$ 2,3 bilhões negativos, atendendo ao disposto no artigo 9º da LRF  
24 .

No entanto, considerando que os resultados fiscais superaram expressivamente as metas, cabe à Administração aperfeiçoar as análises de forma a obter maior razoabilidade e coerência na fixação de metas fiscais nos respectivos instrumentos de planejamento (LDO e LOA).

### **LIMITE DA DÍVIDA MUNICIPAL<sup>25</sup>**

O índice de endividamento foi de 0,56 da RCL, inferior ao limite de 1,2 , previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução 40/01 do Senado Federal<sup>26</sup> , possibilitando a contratação de novos empréstimos.

### **OPERAÇÕES DE CRÉDITO E GARANTIAS<sup>27</sup>**

O total das receitas com operações de crédito representou, respectivamente, 0,52% e 0,15%, da Receita Corrente Líquida, atendendo aos limites de 16% e 22%, previstos no inciso I do artigo 7º<sup>28</sup> , no artigo 9º<sup>29</sup> e no artigo 10<sup>30</sup> da Resolução nº 43/01 do Senado Federal.

---

<sup>24</sup> LRF - Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>25</sup> Item 2.2.5 do RAF

<sup>26</sup> Resolução 40/01 do Senado Federal - 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.

<sup>27</sup> Item 2.2.6 do RAF

<sup>28</sup> Resolução 43/01 do Senado Federal - Art. 7º, As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4;

<sup>29</sup> Resolução 40/01 do Senado Federal - Art. 9º. O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4.

<sup>30</sup> Resolução 43/01 do Senado Federal - Art. 10. O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4, observado o disposto nos arts. 14 e 15.

As receitas com Operações de Crédito no montante de R\$ 281 milhões concentraram-se, predominantemente, nas seguintes transações:

- Programa Habitacional Casa da Família, Lei Municipal nº 16.757/17, no valor de R\$ 100 milhões, financiado pelo Banco Santander S.A.;
- Operação Asfalto Novo da Prefeitura <sup>31</sup>, no valor de R\$ 180 milhões, referente à liberação no mês de dezembro de 2019 de parcela dos R\$ 500 milhões contratados junto ao Itaú Unibanco;
- Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT, no montante de R\$11,0 milhões, financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social – BNDES (Leis nºs 15.390/11 e 15.687/13), não sujeitos aos limites impostos pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal.

A PMSP forneceu, ainda, aval/fiança nas operações de crédito realizadas pela empresa São Paulo Transportes S/A<sup>32</sup> no montante de R\$ 80 milhões, representando 0,15% da receita corrente líquida do exercício, abaixo do limite de 22,0%.

## **PUBLICAÇÕES E DIVULGAÇÃO EM MEIO ELETRÔNICO<sup>33</sup>**

As publicações dos relatórios ocorreram nos prazos estabelecidos na LRF e atenderam às disposições referentes à disponibilização dos dados de execução orçamentária, realização de audiências públicas e disponibilização em meio eletrônico, com ressalvas pontuais.

Do relatado, conclui-se que a análise da gestão fiscal do

---

<sup>31</sup><http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-assina-operacao-de-credito-para-recapeamento-de-vias>.

<sup>32</sup> Nota Explicativa nº 01 do Demonstrativo.

<sup>33</sup> Item 2.2.7 do RAF

Município de São Paulo identificou o cumprimento dos dispositivos fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e dos limites de endividamento impostos pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, com ressalvas pontuais.

## **GESTÃO FINANCEIRA<sup>34</sup>**

O exame da gestão financeira no exercício de 2019 contemplou a análise da movimentação por fontes de recursos, a situação financeira de curto prazo e ativos/passivos financeiros.

## **FONTES DE RECURSOS E AJUSTES DE DISPONIBILIDADES<sup>35</sup>**

Como já apontado em exercícios anteriores (e-TCM nº 6149/2019), a estrutura de fontes adotada pela Prefeitura não contempla códigos específicos para o controle de recursos vinculados, o que prejudica a transparência da gestão financeira, a rastreabilidade da utilização desses recursos e a análise do cumprimento do parágrafo único do artigo 8º<sup>36</sup> da LRF.

Para correção, durante o exercício, são elaborados relatórios gerenciais para a alocação de recursos vinculados que ingressaram na conta movimento do Tesouro Municipal (Fontes 00 e 08), para contas bancárias vinculadas.

Tal procedimento de arrecadação deve ser revisto, de forma a proporcionar a alocação direta dos recursos nas fontes corretas no momento da arrecadação, garantindo a fidedignidade dos saldos disponíveis de cada fonte de recurso.

## **EVOLUÇÃO DAS DISPONIBILIDADES<sup>37</sup>**

---

<sup>34</sup> Item 2.3 do RAF

<sup>35</sup> Itens 2.3.1 e 2.3.2 do RAF

<sup>36</sup> LRF – Art. 8º, parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

<sup>37</sup> Item 2.3.3 do RAF

O saldo das disponibilidades de Caixa e Equivalentes de Caixa da PMSP em 2019 foi de 12,4 bilhões, 5,1 bilhões (69,3%) superiores ao saldo de 2018, alcançando o maior nível em relação aos últimos anos.

## **RECURSOS LIVRES<sup>38</sup>**

Os recursos disponíveis para utilização em ações governamentais sem destinação específica, os chamados recursos livres, registrados como Fonte 00 – Tesouro Municipal, apresentaram uma curva crescente a partir de maio, alcançando o pico de disponibilidade em novembro, superando os saldos de 2018.

Tal comportamento tem origem no crescimento da arrecadação, decorrente principalmente do avanço da arrecadação tributária, superior ao crescimento de despesas ordinárias.

Em 31.12.19, além dos recursos livres serem suficientes para pagar as obrigações de curto prazo, havia um excedente livre de R\$ 2,6 bilhões.

Durante o exercício foram feitos aportes de recursos para o Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS no montante de R\$ 5,47 bilhões, para cobertura do déficit previdenciário, apresentando uma diminuição real de 4,8% em relação a 2018 (IPC-Fipe Geral).

## **RECURSOS VINCULADOS<sup>39</sup>**

---

<sup>38</sup> Item 2.3.4 do RAF

<sup>39</sup> Item 2.3.5 do RAF

As receitas vinculadas cresceram 27,2%, passando de R\$ 11,0 bilhões para R\$ 14,0 bilhões, e as despesas vinculadas 21,3%, passando de R\$ 10,4 bilhões para R\$ 12,6 bilhões, resultando no aumento de R\$ 2,2 bilhões das disponibilidades de recursos vinculados.

O acúmulo substancial de disponibilidades sujeitas a restrições na sua aplicação, “empocamento” de recursos vinculados, da ordem de R\$ 6,3 bilhões, aponta a necessidade de ação da Municipalidade para aplicação desses recursos em sua finalidade vinculada específica ou a alteração dos normativos que determinaram a sua vinculação.

## **DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS<sup>40</sup>**

As desvinculações relativas ao exercício de 2019, no total de R\$ 543 milhões, foram materializadas pelas Portarias SF nº 217/19 e nº 25/20 e atenderam ao disposto no Decreto nº 57.380/16, que autoriza a desvinculação de receitas correntes com base no artigo 76-B do ADCT.

## **SUPERÁVIT FINANCEIRO<sup>41</sup>**

O superávit financeiro consolidado de R\$ 9 bilhões constou do quadro anexo ao Balanço Patrimonial de 2019, em consonância ao MCASP 8ª edição<sup>42</sup>.

No acompanhamento, os técnicos de SFC concluíram que o montante de R\$ 107 milhões foi incorretamente enquadrado, demandando ajuste no superávit para R\$ 8,9 bilhões.

---

<sup>40</sup> Item 2.3.6 do RAF

<sup>41</sup> Item 2.3.7 do RAF

<sup>42</sup> MCASP 8ª edição, Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, item 4.1, referência “d”.

Apontaram, ainda, a necessidade de detalhamento das fontes atualmente utilizadas para controle da abertura de créditos adicionais com recursos do superávit financeiro.

Por fim, o exame da gestão financeira revelou que as receitas correntes (arrecadação tributária) sustentaram a administração das despesas orçamentárias, com destaque para o aumento nominal de 14,9% no ISS, crescimento de R\$ 2,2 bilhões, e de 12,3% no IPTU, crescimento de R\$ 1,2 bilhões.

Ao final do exercício, o saldo das disponibilidades de Caixa e Equivalentes de Caixa do Município foi de R\$ 13,2 bilhões, representando um aumento de R\$ 5,1 bilhões ou 64,1% em relação a 2018, com destaque para os recursos livres (recursos de livre alocação) que alcançaram R\$ 5,8 bilhões, suficientes para arcar com as respectivas obrigações de curto prazo, gerando um excedente livre significativo de R\$ 2,6 bilhões.

## **GESTÃO DE PESSOAL<sup>43</sup>**

### **ATOS DE ADMISSÃO<sup>44</sup>**

No levantamento realizado no Portal Dados Abertos, constatou-se que a PMSP contava com 117mil servidores, dos quais 110mil efetivos, 93,71%, e 7mil distribuídos entre nomeados, em comissão e requisitados.

Entre 2018 e 2019 houve diminuição, no total, de 4.696 servidores, (-) 3,83%. Tal diminuição foi distribuída pela redução de 4880 servidores efetivos, aproximadamente 4%, e aumento de 184 servidores não efetivos, com destaque para os contratados temporariamente por emergência,

---

<sup>43</sup> Item 2.4 do RAF

<sup>44</sup> Item 2.4.1 do RAF

A Auditoria examinou, por amostragem, a movimentação de servidores durante o exercício.

As amostras selecionadas identificaram irregularidades nos prontuários, relacionadas à ausência de documentação e ao preenchimento incompleto de formulários, além de aspectos passíveis de aprimoramento nas demissões e cessões de funcionários a outros órgãos.

### **FOLHA DE PAGAMENTO<sup>45</sup>**

Os procedimentos realizados na auditoria detectaram a existência de 72 (setenta e dois) servidores solteiros, viúvos, separados, divorciados e desquitados que receberam salário esposa.

Recomenda-se que a Secretaria de Gestão parametrize o SIGPEC – Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências, de forma a eliminar pagamentos indevidos dessa natureza.

Desde 2008, as revisões remuneratórias<sup>46</sup> anuais dos servidores do Executivo ocorrem com a aplicação de índice geral próximo de 0,01%, as quais não guardam relação com os índices inflacionários.

Em termos numéricos, é possível concluir que o percentual de reajuste acumulado entre 2008 e 2019 foi de 1,11%, frente a uma inflação acumulada de 86,05% no período.

Apenas os servidores que alcançaram reestruturações de suas carreiras, como é o caso dos Profissionais de Educação (QPE), conquistaram percentuais acima da inflação, contemplando ganho real de

---

<sup>45</sup> Item 2.4.2 do RAF

<sup>46</sup> Item 2.4.2.2 do RAF

53,98%, entre 2008 e 2019.

Em 2019, registra-se o agravamento da situação ocasionada pela elevação das alíquotas de contribuição previdenciária de 11% para 14%, com o advento da Lei nº 17.020/18.

Conclui-se, ainda, que o reajuste de 0,01%, não atende ao disposto no artigo 37, inciso X da Constituição Federal, bem como no artigo 2º Lei nº 13.303/02, que versam sobre a revisão geral anual, além do Princípio Constitucional da Isonomia, quando comparados os servidores da PMSP com a situação específica do quadro dos profissionais da Educação, cujo reajuste foi acima do índice oficial.

Em 2019, o montante gasto com horas suplementares<sup>47</sup> foi de 19 milhões, valor dentro dos limites dos normativos. Os órgãos que apresentaram os maiores valores foram a SMADS, SMS e as Subprefeituras Sé, Itaquera, São Miguel, Guaianases e Penha.

As amostras selecionadas revelaram convocação de servidores de forma rotineira e carente de justificativas, em desacordo com o artigo 7º do Decreto Municipal nº 34.781/94.

Quanto à aplicação do limite remuneratório <sup>48</sup> foi constatado o devido respeito ao teto, de acordo com a legislação em vigor.

Foi constatada a existência de 444 (quatrocentos e quarenta e quatro) servidores com acúmulo superior a 60 dias de férias<sup>49</sup>.

A PMSP mantém em seu Portal da Transparência<sup>50</sup> a opção de pesquisa “Funcionalismo Municipal”, em que são dispostos dados sobre os

---

<sup>47</sup> Item 2.4.2.3 do RAF

<sup>48</sup> Item 2.4.2.4 do RAF

<sup>49</sup> Item 2.4.2.5 do RAF

<sup>50</sup> Item 2.4.2.6 do RAF

funcionários, e com referência ao mês anterior ao corrente.

Há, ainda, a opção de consulta da base de dados do funcionalismo, por meio do Portal Dados Abertos, contemplando uma série histórica das remunerações mês a mês, desde janeiro de 2017.

Registra-se a ausência de informação quanto à lotação dos servidores cedidos a outros órgãos, o que dificulta efetivo controle social.

O processamento e a contabilização<sup>51</sup> da folha de pagamento dos servidores carecem de aprimoramento, notadamente no tocante ao fluxo de informações entre as áreas envolvidas.

A auditoria identificou a necessidade de padronização das rotinas e procedimentos<sup>52</sup> realizados pelas Secretarias de Gestão e da Fazenda e de desenvolvimento de relatórios extraídos do sistema que processa a folha de pagamento, SIGPEC, com a segregação das informações, para o suporte documental dos registros contábeis.

A contabilização da folha<sup>53</sup> não contempla a classificação orçamentária<sup>54</sup> por subelemento, definida no anexo I da Portaria SF nº 244/2015. Assim, a fim de trazer maior detalhamento da despesa para transparência na demonstração da composição dos gastos com pessoal, se faz necessária a sua aplicação na execução orçamentária.

No aspecto patrimonial<sup>55</sup>, a auditoria identificou ausência de segregação contábil no registro de rubricas, de distinção da contabilização de servidores regidos pelo RPPS e RGPS e de apropriação de despesas de

---

<sup>51</sup> Item 2.4.3 do RAF

<sup>52</sup> Item 2.4.3.1 do RAF

<sup>53</sup> Item 2.4.3 do RAF

<sup>54</sup> Item 2.4.3.2 do RAF

<sup>55</sup> Item 2.4.3.3 do RAF

meses anteriores e de exercícios anteriores, em desacordo com a Portaria STN nº 390/2018.

O valor da contribuição previdenciária<sup>56</sup> do Regime Geral da Previdência Social – RGPS, apurado no programa gerador da guia de recolhimento do INSS, sistema GFIP, diverge do apurado na folha de pagamento, tendo em vista que a GFIP não considera os valores pagos nos demonstrativos de meses anteriores. A Secretaria de Gestão deve providenciar os ajustes necessários para correta apuração dos valores.

A parceria entre TCM e TCE/SP possibilitou o cruzamento das bases de dados dos servidores do Município de São Paulo com o dos servidores do Estado de São Paulo, sendo detectados 34 (trinta e quatro) casos de servidores com indícios de acúmulo<sup>57</sup> irregular de cargos públicos, por incompatibilidade de cargos ou de jornadas de trabalho.

## **DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS<sup>58</sup>**

A PMSP enviou à União, tempestivamente, as informações contábeis e os relatórios fiscais por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONF.

As demonstrações contábeis consolidadas de São Paulo contemplaram o Poder Executivo (órgãos, fundos especiais e entidades da Administração Direta e Indireta regidos pela Lei nº 4.320/64, e a COHAB, empresa estatal dependente, em conformidade com o artigo 50, inciso III, da LRF<sup>59</sup>) e o Poder Legislativo (CMSP, TCMSP e respectivos Fundos).

---

<sup>56</sup> Item 2.4.3.4 do RAF

<sup>57</sup> Item 2.4.4. do RAF

<sup>58</sup> Item 3 do RAF

<sup>59</sup> LRF - Art. 50, inciso III: as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.

As análises de SFC constataram que o processo de consolidação<sup>60</sup> apresentou inconsistências relacionadas aos procedimentos de eliminação de transações recíprocas intragovernamentais e decorrentes da participação da PMSP na estatal dependente, COHAB, em desobediência ao artigo 50, § 1º, da LRF<sup>61</sup>.

As transações recíprocas identificadas pela auditoria alcançaram R\$ 867,6 milhões de aumento do Ativo do Balanço Patrimonial Consolidado.

Além das inconsistências constatadas no processo de consolidação, a auditoria apontou no Balanço Patrimonial carência de notas explicativas, descumprimento de prazos definidos no Plano de Implantação de Procedimentos Contábeis Patrimoniais e o não atendimento de determinações exaradas nas contas de exercícios anteriores.

As estruturas das Demonstrações (Variações Patrimoniais, Fluxos de Caixa e Mutações no Patrimônio Líquido) e dos Balanços (Financeiro e Orçamentário) estão em conformidade com os padrões estabelecidos pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e as Instruções de Procedimentos Contábeis, ainda que consignadas as ressalvas em razão de inconsistências nos valores registrados nos referidos demonstrativos, apontadas pelos técnicos.

No Balanço Orçamentário, foram apontadas falhas na contabilização das receitas e a necessidade de aperfeiçoamento nos procedimentos relativos à renúncia de receita, na transparência das informações, na análise dos benefícios fiscais na fase legislativa e nos sistemas

---

<sup>60</sup> Item 3.1 do RAF

<sup>61</sup> LRF - Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:[...]

§ 1º No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.

de fiscalização e prestação de contas eletrônicas, tendo em vista a relevância do valor estimado para o exercício, em R\$ 13,3 bilhões.

Na análise dos Restos a Pagar constatou-se que as inscrições foram realizadas em conformidade com a Lei Federal nº 4.320/64, estando devidamente justificadas e com suficiência financeira.

Nas Despesas de Exercícios Anteriores, o maior valor empenhado refere-se às “Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus” da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes. Tal despesa, no entanto, era conhecida à época de sua realização e deveria ter sido empenhada no exercício correspondente, a correr à conta de Restos a Pagar.

## **ASPECTOS DE CONFORMIDADE<sup>62</sup>**

### **GASTOS COM EDUCAÇÃO<sup>63</sup>**

A receita de impostos e de transferências consideradas para efeito de cálculo do valor mínimo a ser aplicado em educação totalizou R\$ 44 bilhões.

Além das receitas de impostos e transferências, o Município conta com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no valor de R\$ 2,14 bilhões.

As despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE alcançaram R\$ 13,82 bilhões, valor 14,2% superior ao exercício de 2018, no qual foram contabilizados R\$ 11,98 bilhões.

---

<sup>62</sup> Item 4 do RAF

<sup>63</sup> Item 4.1 do RAF

Na composição das despesas com MDE, 88% está relacionado a gastos com a remuneração dos profissionais do magistério, correspondendo a R\$ 5 bilhões, com obrigações e contribuições patronais o valor de R\$ 1,6 bilhão e com operação, manutenção e conservação de unidades educacionais, R\$ 5,3 bilhões.

Para apuração do limite mínimo imposto pelo artigo 212 da Constituição Federal <sup>64</sup>, a PMSP considerou R\$ 11,13 bilhões de despesas como sendo de competência prioritária do Município (educação infantil e ensino fundamental), alcançando 25,28% de aplicação em educação, superando o mínimo definido de 25%.

Para apuração do limite definido pelo artigo 208 da Lei Orgânica do Município - LOM<sup>65</sup>, devem ser somadas as despesas com Educação Inclusiva relacionadas no artigo 3º <sup>66</sup> da Lei Municipal nº 13.245/01, correspondentes ao montante de R\$ 4,2 bilhões, as relativas à MDE

---

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> Lei Municipal nº 13.245/01 – Art. 3º - Serão consideradas como despesas relativas à educação inclusiva 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](#))

prioritárias, e as despesas não prioritárias, no valor de R\$ 675 milhões, totalizando R\$ 16 bilhões (R\$16.038.022.586,00).

A Auditoria destaca que, do montante das despesas com Educação Inclusiva, no total de R\$ 4,2 bilhões, 86,3%, ou seja, R\$ 3,65 bilhões, referem-se às despesas com aposentadorias e pensões dos inativos da Educação.

O percentual com aplicação em MDE e Educação Inclusiva no exercício de 2019, segundo apurado pela PMSP, foi de 36,38% das receitas com impostos, superando o percentual mínimo de aplicação em educação de 31%, definido pelo artigo 208 da Lei Orgânica do Município - LOM<sup>67</sup>.

Em relação às despesas consideradas para apuração dos percentuais mínimos de investimentos em educação, os técnicos de SFC reiteraram a divergência de entendimento em relação à possibilidade de cômputo dos gastos com Compensações Tarifárias no Sistema de Ônibus.

No e-TCM nº 10.899/2018, apensado ao processo que apreciou as Contas do Executivo de 2018, e-TCM nº 5.301/2019, a Auditoria apontou que “na apuração dos gastos em educação, que deveria levar em conta apenas os dispêndios no ensino público municipal, estão sendo considerados os subsídios dados pela PMSP a estudantes de outras redes de ensino, que não a municipal”.

Assim, no Acórdão proferido por ocasião da apreciação das Contas do Executivo do exercício de 2018, foi exarada determinação para a constituição de Grupo de Estudos, no âmbito desta Corte, com o objetivo de

---

<sup>67</sup> 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.

avaliar, técnica e juridicamente, a matéria atinente à inclusão das despesas relacionadas às compensações tarifárias das redes de ensino fundamental estadual, federal e particular nas despesas no MDE, bem como em relação aos gastos com compensações tarifárias referentes às redes de ensino médio e profissional estadual, federal e particular nas despesas com Educação Inclusiva (SG), objeto do apontamento 11.9.3.

A determinação foi cumprida com a constituição do referido Grupo de Estudos por meio da Portaria SG nº 531/19, com publicação no DOC de 08.10.19, p. 87, tendo o relatório final sido apresentado, mas ainda pendente de apreciação definitiva pelos Senhores Conselheiros.

Nesse aspecto, importante consignar, de início, que a questão foi suscitada por este Tribunal, de maneira inaugural, no próprio ano de 2019, sendo certa a ausência de qualquer determinação exarada para que a Municipalidade adotasse providências a respeito do tema até o presente momento, não havendo que se cogitar, portanto, de eventuais descumprimentos para o exercício de 2019, ora em julgamento.

Da mesma maneira, tendo o aludido Grupo de Estudos sido constituído ao final do exercício de 2019, fato é que eventuais efeitos decorrentes da apreciação de seu relatório só poderão ser projetados para o futuro, não havendo como se cogitar da aplicação de retroatividade ao caso concreto, especialmente diante do aspecto orçamentário da discussão, deixando de alcançar, de qualquer sorte, o exercício de 2019.

Com efeito, a possibilidade de inclusão das despesas relativas à compensação tarifária de alunos não pertencentes à rede

municipal de ensino, para fins de cumprimento do limite mínimo constitucional de gastos com educação, da ordem de 25%, constitui tema

com potencial para graves repercussões orçamentárias e financeiras, inclusive no que tange à própria qualidade do gasto público, evidenciando-se a necessidade de um debate pormenorizado da matéria, de modo a garantir seu exame com a devida cautela, justificada na possibilidade da eventual ocorrência de reflexos em outros Municípios.

Os custos com Compensações Tarifárias no Sistema de Ônibus (concessões de gratuidades e descontos de meia tarifa) apresentaram a seguinte composição:

Modalidade de Ensino	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
Ensino Fundamental	84.051	110.261.479	61.956.395	18.278.116	<b>190.580.041</b>
Educação Profissionalizante ou Nível Técnico	2.192.889	42.538.036	3.644.740	33.376.298	<b>81.751.963</b>
EJA Fundamental	14.074	3.968.266	19.682.102	1.134.238	<b>24.798.680</b>
EJA Médio	0	14.991.819	0	175.787	<b>15.167.607</b>
Ensino Médio	130.929	198.967.608	2.265.228	12.530.028	<b>213.893.793</b>
Ensino Médio Técnico	0	12.535.767	571.678	239.423	<b>13.346.868</b>
Pós-Graduação	0	0	0	1.162	<b>1.162</b>
Superior	6.476.994	25.739.643	286.436	272.688.584	<b>305.191.657</b>
<b>Total Geral</b>	<b>8.898.937</b>	<b>409.002.617</b>	<b>88.406.581</b>	<b>338.423.637</b>	<b>844.731.771</b>

O valor de R\$ 215 milhões, utilizado pela PMSP como despesas com compensações tarifárias, foi composto por R\$ 190,5 milhões, referentes a despesas com o ensino fundamental, e R\$ 24,8 milhões, correspondentes a despesas com o EJA Fundamental, de todas as redes de ensino, federal, estadual, municipal e particular.

Com base no entendimento dos técnicos de SFC, deveriam ser consideradas apenas as despesas com compensação tarifária dos alunos da rede municipal, no valor de R\$ 81,6 milhões, sendo R\$ 133 milhões inferiores ao apurado pela PMSP, decorrente da exclusão dos gastos com compensações

tarifárias das redes de ensino estadual, federal e particular.

Considerando tal exclusão, os percentuais apurados pela PMSP de 25,28% com gastos mínimos em MDE, nos termos do previsto pela Constituição Federal, e de 36,38% com MDE e Educação Inclusiva, conforme previsto pela Lei Orgânica do Município, passariam, respectivamente, para 24,97% e 34,65%.

Esse delineamento específico e especial do tema, com várias facetas a merecer reflexão e encaminhamento cuidadoso, com possibilidade de alcançar outras esferas político-administrativas, a meu juízo recomenda a cautela de que lhe seja dado tratamento apartado, com acomodação em expediente próprio, vale dizer, em território mais adequado à ampla e indispensável instrução. Com esse objetivo, inclino-me a DESTACAR a matéria do âmbito deste processo, remetendo-a à apreciação em separado, para oportuna e preambular submissão ao Pleno.

Ao realizar a conciliação bancária da disponibilidade financeira do FUNDEB, foram detectadas inconsistências relacionadas aos saldos apresentados nos encerramentos dos exercícios de 2018 e 2019. A diferença apurada pela Auditoria, (-) R\$ 1,15 milhões, é composta, basicamente, por ajustes relacionados à apropriação de valores pertencentes ao Tesouro dos citados exercícios, os quais deveriam ter sido repassados.

Em consulta ao site do FNDE, a Auditoria verificou que a PMSP realizou a transmissão dos dados das despesas de 2019 com MDE no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE.

## **GASTOS COM SAÚDE<sup>68</sup>**

---

<sup>68</sup> Item 4.2 do RAF

O percentual mínimo de aplicação anual em ações e serviços públicos de saúde, definido pelo artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12<sup>69</sup>, que regulamenta o § 3º<sup>70</sup> do art. 198 da Constituição Federal, corresponde a 15%.

A PMSP divulgou como valor de Gastos com Saúde o montante de R\$ 8,5 bilhões (R\$ 8.525.343.586,28), alcançando o percentual de 19,37% da arrecadação de impostos R\$ 44 bilhões (R\$ 44.019.002.204,78), superior ao mínimo definido pela citada Lei Complementar.

O percentual, no entanto, divergiu do apurado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS e pelos técnicos de SFC.

No SIOPS as despesas alcançaram R\$ 8,2 bilhões (R\$ 8.203.717.278,12), reduzindo o percentual para 18,63% e no cálculo dos técnicos de SFC, as despesas alcançaram R\$ 7,9 bilhões, decorrente da exclusão de valores que não atendiam aos requisitos da Lei Complementar nº 141/12, alterando o percentual para 17,95%.

Além das aplicações definidas pela Lei Complementar nº 141/12, o Município aplicou R\$ 2,8 bilhões em ações e serviços de saúde, por meio do Fundo Municipal de Saúde, ainda não implementado nos moldes estabelecidos pela Lei nº 13.563/03 e Decreto nº 44.031/03, objeto de recomendação nos Relatórios das Contas do Executivo Municipal desde o exercício de 2004.

---

<sup>69</sup> 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](#)

<sup>70</sup> 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;

Do montante repassado pelo Fundo Nacional da Saúde – FNS foram devolvidos R\$ 11,5 milhões, que deveriam ter sido utilizados em investimento em ampliação e construção de UPAs (Unidades de Pronto Atendimento) e UBS's (Unidades Básicas de Saúde), e para aquisição de materiais permanentes destinados a melhorias e informatização de unidades de saúde.

A devolução de valores repassados pelo FNS é recorrente. Em 2018 foram devolvidos R\$ 9,6 milhões. Os investimentos em equipamentos estão aquém das necessidades dos serviços de saúde da Cidade de São Paulo, e a população, que seria a maior beneficiada com a construção e ampliação dessas unidades, sofre com a deficiência de atendimento. A esse respeito, consigno que, conforme informações prestadas pela Pasta, os recursos diziam respeito a valores rejeitados pelo Ministério da Saúde, relativos a exercícios anteriores.

A Auditoria destacou que cerca de 50% do valor montante aplicado na saúde, foi destinado a repasses ao Terceiro Setor, por meio de Contratos de Gestão, Convênios e similares.

### **CRÉDITOS ADICIONAIS<sup>71</sup>, TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO<sup>72</sup> E DESPESAS COM PUBLICIDADE<sup>73</sup>**

Os Créditos Adicionais alteraram o Orçamento consolidado do Município de R\$ 60,6 bilhões para R\$ 63,5 bilhões. Nos créditos abertos por superávit financeiro foram identificadas falhas em decorrência de erro de cálculo ou por superestimativa na previsão do excesso de arrecadação.

---

<sup>71</sup> Item 4.3 do RAF

<sup>72</sup> Item 4.4 do RAF

<sup>73</sup> Item 4.5 do RAF

Os créditos adicionais por remanejamento de dotações orçamentárias alcançaram R\$ 8,4 bilhões, atendendo aos limites estabelecidos na Lei Orçamentária Anual.

A despesa do Legislativo Municipal (Câmara e Tribunal de Contas) correspondeu a 2,16% da receita tributária e das transferências realizadas no exercício anterior, abaixo do limite de 3,5% estabelecido pela Constituição Federal.

Foram destinados R\$ 125,3 milhões para a cobertura das despesas com Publicidade de interesse do Município e o conteúdo das campanhas publicitárias examinadas apresentou-se em consonância com a legislação correlata<sup>74</sup>.

Por concluir que as fiscalizações realizadas evidenciaram o cumprimento das metas de resultado primário e nominal, dos limites relacionados às despesas com pessoal, às operações de crédito, às concessões de garantias e aos níveis de endividamento e dos percentuais mínimos de gastos com Saúde e Educação.

Evidenciaram, também, que a estrutura das demonstrações contábeis está consistente com a estrutura definida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público demandando, porém, correções e providências, especialmente no processo de consolidação, para melhor compreensão e fidedignidade dos resultados alcançados no Balanço Patrimonial e melhorias na elaboração dos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Lei Orçamentária Anual, acolhidas em grande maioria pela Pasta, demonstrando o seu comprometimento em obter informações contábeis

---

<sup>74</sup> 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).

Nesse sentido, destaca-se que a Administração Municipal cumpriu integralmente os limites impostos pela Constituição Federal, Lei Orgânica do Município e Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como foram alcançadas as metas estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual, referentes ao exercício de 2019.

Evidenciaram, ainda, a situação financeira favorável do Município decorrente dos superávits de R\$ 3,3 bilhões na execução orçamentária e de R\$ 9,0 bilhões no financeiro.

Assim, consubstanciado no Relatório da Secretaria de Fiscalização e Controle, peça 14, nas manifestações do Executivo que constam deste processo e dos processos a ele apensados, da Procuradoria da Fazenda Municipal, peça 44 e da Secretaria Geral, peça 51, 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 2019.**

Fica DESTACADO para instrução e julgamento apartado, com possibilidade de mais alargada instrução, o tema relacionado aos critérios de apuração do valor das compensações tarifárias, para cumprimento dos percentuais mínimos de gastos com Educação, com aproveitamento do relatório oferecido pelo Grupo de Estudos instituído no e-TCM nº 17.608/2019,

32  
pelas razões já aduzidas e na esteira do proposto pela Secretaria Geral naqueles autos.

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

Acolho como Determinações do exercício de 2019, as seguintes propostas formalizadas no item 5 do Relatório Anual de Fiscalização, mantendo-se a referência numérica consignada pela Auditoria: 5.2.1-(Reiteração da Determinação nº 500 do Diálogo), 5.2.8 , 5.2.9 (Reiteração de Determinação nº 496 do Diálogo), 5.2.19 a 5.2.22, 5.3.1 (Reiteração da Determinação nº 424 do Diálogo), 5.3.13, 5.3.14 (Reiteração da Determinação 251 do Diálogo), 5.3.23, 5.3.24, 5.3.29, 5.3.32, 5.3.33, 5.3.39 a 5.3.41, 5.4.1 e 5.4.2.

Acolho as infringências identificadas como 5.2.2, 5.2.6, 5.2.7, 5.2.11 a 5.2.13, 5.2.24, 5.2.26, 5.2.28, 5.2.30 a 5.2.38, 5.3.2 a 5.3.11, 5.3.15 a 5.3.22, 5.3.25 a 5.3.28, 5.3.30, 5.3.31, 5.3.35 a 5.3.38, 5.3.44 a 5.3.47, 5.3.49 a 5.3.55, 5.3.57, 5.3.61, 5.3.63, 5.4.3, 5.4.5, 5.4.7 a 5.4.9, 5.4.11, 5.4.12, 5.4.14, 5.4.15, 5.4.17, 5.4.18, 5.4.20 e 5.4.21.

Acolho, também, as infringências identificadas como 5.3.57, restringindo a responsabilidade pela infringência à Secretaria da Fazenda (SF); e como 5.3.59 e 5.3.60, restringindo a responsabilidade pela infringência à Casa Civil, a quem cabe a análise dos projetos de lei aprovados pelo legislativo.

Transformo em Determinação a infringência identificada como 5.3.62, atribuindo a seguinte redação: "A Casa Civil deverá atentar para a necessidade de estudos de impacto orçamentário e financeiro antes da aprovação das propostas que envolvam incentivos ou benefícios tributários, em observância aos dispositivos da LRF.", **fica aqui o alerta.**

Dou nova redação às seguintes Determinações e Infringências do exercício de 2019 que integram o item 5 do Relatório de Auditoria e Fiscalização – RAF-2019 :

- 1) 5.2.15 – Parametrizar o sistema que processa a folha de pagamento – SIGPEC, bloqueando o pagamento do benefício denominado "salário esposa" aos servidores que não tenham situação civil cadastrada como casado ou união estável. (subitem 2.4.2.1.1) (SG);<sup>75</sup>

A Auditoria não identificou irregularidade no pagamento do benefício "salário esposa" a servidores com situação civil registrada como casado ou união estável. Caberá à Pasta avaliar a conveniência, a oportunidade e os custos envolvidos para a reavaliação da totalidade do benefício. Ademais, nos termos do § 2º do artigo 7º do Decreto nº 17.498/81, cabe ao servidor comunicar qualquer fato que determine a sua suspensão sob pena de responsabilização, na forma do parágrafo único do artigo 9º.

- 2) 5.2.17 - Aprimorar as rotinas de controle de folha de pagamento através da instituição de manual, contemplando o mapeamento de funções e descrição das atividades. (subitem 2.4.2.7) (SG) (SF);<sup>76</sup>
- 3) 5.2.18 - Definir as rotinas e procedimentos entre as unidades das Secretarias da Fazenda e de Gestão que executam o processamento e a contabilização da folha de pagamento, para padronização, transparência e otimização de relatórios, de forma a possibilitar o suporte documental

---

<sup>75</sup> Redação SFC: 5.2.15 - Reavaliar todos os casos de servidores que recebem o salário esposa, inclusive os servidores casados, para verificação da permanência das condições estabelecidas na legislação para seu recebimento, diante do risco de falta de controle. (subitem 2.4.2.1.1) (SG).

<sup>76</sup> Redação SFC: 5.2.17 - Implementar as rotinas de controle adequadas à área de folha de pagamento, como segregação de funções, implantação de manual, mapeamento de funções e descrição das atividades, exatidão e fidedignidade dos dados da folha de pagamento da PMSP, dentre outras. (subitem 2.4.2.7) (SG) (SF).

necessário para ratificar e/ou conciliar as informações contábeis. (subitem 2.4.3.1) (SG) (SF);<sup>77</sup>

- 4) 5.2.25 - Servidores nomeados para cargos em comissão cujas atividades efetivamente exercidas não se enquadram como de direção, chefia ou assessoramento, (subitem 2.4.1.1.3) (SG);<sup>78</sup>
- 5) 5.3.12 - A SF deve determinar que as unidades responsáveis pela gestão de convênios e de adiantamentos realize o controle cadastral dos responsáveis pela movimentação de contas bancárias junto às respectivas instituições bancárias, e implante controles objetivando a descontinuidade de representante que não mais possuir competência para consulta ou movimentação dos recursos financeiros da Prefeitura do Município de São Paulo. (subitem 3.4.1.5) (SF);<sup>79</sup>
- 6) 5.3.56 - A Prefeitura deve rever as renúncias fiscais reguladas por normas locais, com o objetivo de avaliar a manutenção das condições de sua motivação e dos benefícios pretendidos. (subitem 3.9.2.8) (SF);<sup>80</sup>
- 7) 5.4.6 - Apurar os responsáveis pela aplicação de recursos transferidos pelo Governo Federal, no período de 04.08.14 a 25.08.14 e 14.09.15 a 18.09.15 do programa "2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e 8761- Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192", em

---

<sup>77</sup> Redação SFC: 5.2.18 Definir as rotinas e procedimentos das Secretarias da Fazenda e Gestão para 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, diminuindo a quantidade de relatórios, padronizando-os de forma a reunir todas as informações relevantes para que a contabilidade tenha o suporte documental necessário para ratificar e/ou conciliar as informações contábeis, bem como a integração SG-SF possa ocorrer de forma automática. (subitem 2.4.3.1) (SG) (SF).

<sup>78</sup> Redação SFC: 5.2.25 - Inconstitucionalidade das nomeações e exercício dos cargos comissionados analisados, tendo em vista a existência de cargo efetivo com atribuição para as atividades exercidas pelos ocupantes de cargo em comissão. (subitem 2.4.1.1.3) (SG).

<sup>79</sup> Redação SFC: 5.3.12 - Defin/Sutem/SF deve providenciar a atualização cadastral dos responsáveis pela movimentação de contas bancárias junto às respectivas instituições bancárias, assim como a implantação de controles, junto aos bancos, para que um representante seja descontinuado quando não mais possuir competência para consulta ou movimentação dos recursos financeiros da Prefeitura do Município de São Paulo. (subitem 3.4.1.5) (SF).

<sup>80</sup> A Prefeitura deve elaborar uma revisão de todas as renúncias fiscais reguladas por normas locais, indicando as suas justificativas, os benefícios pretendidos, a validade temporal e a forma como este(s) retorno(s) serão medidos e acompanhados pela Municipalidade. (subitem 3.9.2.8) (SF, CMSP).

finalidade diversa do pactuado e promover, se for o caso, o ressarcimento de eventual prejuízo causado aos cofres municipais, em razão da devolução de R\$ 2,6 milhões ao Fundo Nacional de Saúde. (SMS).<sup>81</sup>

Transformo em Recomendações as propostas de Determinações de 2019 identificadas como:

1) 5.2.10 - Realizar estudos para rever as condições para o uso dos recursos vinculados devido à baixa utilização destes. (subitem 2.3.5.2) (SF).

Nesse aspecto, observo que valores empenhados em 2019 superaram em 21,3% os empenhados em 2018 (subitem 2.3.5), mostrando evolução na utilização dos recursos. Ademais, a arrecadação superior à estimada (subitem 2.1.3.1.2) e o resultado da venda de títulos mobiliários em bolsa de valores (CEPAC), R\$1,6 bilhão, ocorrida nos últimos dias de dezembro/2019, (subitem 2.1.3.1.1), impactaram no saldo de 2019. Contudo, há espaço para o aprimoramento, ainda que os estudos estejam limitados com a desvinculação de recursos autorizada pela Lei n 17.335/2020, para o combate à pandemia causada pelo Covid-19.

2) 5.2.14 – Atentar para que os procedimentos de cessão de servidor sejam instruídos pelas normas de regência. (subitem 2.4.1.3)<sup>82</sup>.

Deixo de acolher as propostas de determinações e infringências identificadas como 5.2.3, 5.2.5, 5.2.23, 5.2.27, 5.2.29, 5.3.48, 5.3.58, 5.4.10, e 5.4.13, em razão dos esclarecimentos apresentados pela Pasta responsável; 5.2.16, por entender que os dados disponibilizados atualmente atendem a legislação aplicável e por já constar Determinação de

---

<sup>81</sup> Apurar os responsáveis e promover o ressarcimento do prejuízo causado aos cofres municipais pela devolução de R\$ 2.697.092,66 ao Fundo Nacional de Saúde, em decorrência da auditoria da CGU que identificou unidades do SAMU sem o efetivo funcionamento (subitem 4.2.2) (SMS).

<sup>82</sup> Proposta SFC: 5.2.14 - 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 e, definindo, ainda, um limite de tempo máximo para as cessões. (subitem 2.4.1.3) (SG).

exercício anterior, identificada como 482 no sistema Diálogo, objetivando o aprimoramento da informação; 5.2.4 (Reiteração de Determinação 423 do Diálogo) considerando as ponderações apresentadas pela Pasta responsável e o posicionamento da Coordenadoria Geral do Município - CGM no sistema Diálogo, dando-a por atendida; e 5.3.42 (Reiteração de Determinação 437 do Diálogo), por ter sido considerada atendida nas análises realizadas por SFC no sistema Diálogo.

Deixo de acolher, também, as propostas de determinações e infringências identificadas como 5.3.34, 5.3.43, 5.4.4, 5.4.16 e 5.4.19, determinando o aprofundamento de estudos, eis que restaram evidenciadas divergências de natureza técnica entre o jurisdicionado e os técnicos de SFC, a fim de que a questão seja trazida na análise das Contas de 2020.

Reitero as Determinações de exercícios anteriores pendentes de atendimento, consolidadas no Sistema Diálogo.

Sem prejuízo, consigno Alerta à PMSP e à SF quanto à necessidade de providências de: (a) apropriação das despesas com pessoal embutidas nos Contratos de Gestão e Convênios, especialmente nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, para o cumprimento dos limites impostos pela LRF; (b) implantação do sistema de consolidação do MCASP (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público) para representação da real situação patrimonial do Município; (c) aprimoramento dos instrumentos de análise da qualidade do gasto, incluindo as políticas de benefícios concedidos em razão de renúncias de receitas e suas

justificativas, diante da situação singular vivenciada em razão da pandemia do

Covid-19 e seus efeitos na arrecadação, que se apresentam com tendência de queda.

Determino à Secretaria de Fiscalização e Controle que, na apreciação das Contas do Executivo de 2020, os acompanhamentos realizados nos processos que servem de elementos para a construção do Relatório de Fiscalização sejam encaminhados até 31 de março de 2021 ao Gabinete do Relator, possibilitando a manifestação das Pastas em tempo hábil para a inserção das conclusões dos técnicos daquela Secretaria no RAF 2021.

Determino o envio de cópias deste Relatório e Voto e do Acórdão decorrente aos Excelentíssimos Senhor Prefeito do Município de São Paulo, ao 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 2020.

**ROBERTO BRAGUIM**  
**Conselheiro Vice-Presidente**

ERR/RB