

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO

1. ORDEM DE SERVIÇO

2020/03815

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Gestão orçamentária e financeira – Covid-19

2.2. Objetivo

Avaliar o impacto nas finanças municipais das ações emergenciais relacionadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19; levantar as receitas arrecadadas vinculadas ou no contexto da Covid-19 (transferidas por outras esferas da federação para mitigação de efeitos financeiros adversos provocados pela pandemia) e examinar a regularidade da sua classificação orçamentária; identificar as unidades municipais que emitiram empenhos relacionados ao combate ao novo coronavírus e o montante empenhado; efetuar revisão analítica dos principais gastos tendo por objeto a mitigação dos efeitos da pandemia no Município de São Paulo; verificar a conformidade da transparência da execução orçamentária das despesas relacionadas à Covid-19.

2.3. Área Auditada

Prefeitura do Município de São Paulo

2.4. Período da Realização

17.09.20 a 06.11.20

2.5. Período de Abrangência

Janeiro a agosto de 2020

2.6. Equipe Técnica

Jorge Pinto de Carvalho Júnior RF 20.232

Juliana Mattei RF 20.298

Luís Guilherme Ribeiro do Valle Damiani RF 20.186

2.7. Procedimentos

- exame documental de processos SEI, dos relatórios extraídos do SOF, do Portal da Transparência da Covid-19 e de páginas na internet de órgãos transferidores de recursos, objetivando o levantamento das receitas direta ou indiretamente associadas ao combate à pandemia;
- entrevista com servidores da SUTEM/SF e exame documental das publicações efetuadas no DOCSF para identificar a ocorrência de desvinculações de receitas para fins de aplicação em ações de combate à pandemia;
- entrevista com servidores da SUPOM/SF e de outros órgãos que tenham remanejado superávits financeiros de anos anteriores para ações de combate à Covid-19 e exame documental de relatórios eventualmente disponibilizados pelos órgãos;
- exame dos documentos de suporte das receitas contabilizadas e análise da sua adequação frente à classificação orçamentária utilizada pela Prefeitura;
- revisão analítica dos empenhos emitidos contendo a palavra “Covid” nos seus históricos;
- cruzamento dos dados da execução orçamentária levantados por meio do sistema Ábaco frente às publicações no Portal da Transparência específico da Covid-19 e identificação de omissões e/ou inconsistências.

2.8. Siglas

AHM	Autarquia Hospitalar Municipal
CDR	Controle da Disponibilidade de Recursos
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
CNPTC	Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas
Covid	<i>Corona Virus Disease</i> (doença do coronavírus)
DDR	Disponibilidade por Destinação de Recursos
Decon	Departamento de Contadoria
Dedip	Departamento de Dívidas Públicas
Defin	Departamento de Administração Financeira
Depre	Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
DOCSP	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
Espin	Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional
Fecam	Fundo Especial de Despesas da Câmara Municipal São Paulo
FEDTCMSP	Fundo Especial de Despesas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMS	Fundo Municipal de Saúde
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNS	Fundo Nacional de Saúde
Gati	Grupo de Auditoria em Tecnologia da Informação
HSPM	Hospital do Servidor Público Municipal
labas	Instituto de Atenção Básica e Avançada em Saúde
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
JOF	Junta Orçamentário-Financeira
LC	Lei Complementar
MP	Medida Provisória
OMS	Organização Mundial de Saúde
PMSp	Prefeitura do Município de São Paulo
SARS Cov-2	<i>Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2</i> (síndrome respiratória aguda grave do Coronavírus)
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SES	Secretaria Estadual de Saúde
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SFC	Subsecretaria de Fiscalização e Controle
SFMSP	Serviço Funerário do Município de São Paulo
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças

SPDM	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina
SP Trans	São Paulo Transporte S.A.
SP Turis	São Paulo Turismo S.A.
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Suas	Sistema Único de Assistência Social
Sub-PR	Subprefeitura Municipal Perus/Anhanguera
Supom	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
SUS	Sistema Único de Saúde
Sutem	Subsecretaria do Tesouro Municipal
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Tradicionalmente, o acompanhamento da gestão financeira desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) aborda a evolução dos recursos livres e vinculados ao longo do ano em exame, com o objetivo primordial de avaliar a projeção da suficiência de caixa frente às obrigações existentes ao término do período.

Contudo, em razão dos trabalhos que vêm sendo realizados de forma sistêmica em 2020 pelo Grupo Técnico de Acompanhamento de Receitas e Despesas Orçamentárias, instituído pelo TCMSP com o objetivo de subsidiar as análises e debates no âmbito da Câmara de Integração Institucional estabelecida pelo Decreto Municipal 59.313/20¹, tendo como produtos notas técnicas mensalmente divulgadas sobre a situação das finanças municipais, optou-se por realizar, nessa ocasião, uma abordagem voltada aos impactos financeiros decorrentes das ações adotadas por conta do surto da Covid-19.

3.1.1. A pandemia de Covid-19 na cidade de São Paulo

Em 2020, o mundo foi assolado pela pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), declarada pelo Diretor da Organização Mundial de Saúde (OMS), Tedros Adhanom, em 11 de março.

¹ Oficializa a Câmara de Integração Institucional, que objetiva integrar os representantes dos Poderes Constituídos e minimizar os impactos decorrentes da situação de emergência e do estado de calamidade pública resultantes da pandemia da Covid-19.

Em razão disso, o Brasil reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo 6, de 20 de março. O Município de São Paulo já havia declarado situação emergencial em seu território, por meio do Decreto 59.283 de 16.03.20.

Até o final do mês de agosto, tinham sido confirmados 295.435 casos de infecção na capital paulistana e estimativa de mais de 1,3 milhão de pessoas contaminadas, segundo inquérito sorológico datado de 17.08.20. Naquela época, já haviam ocorrido 11.382 óbitos² em São Paulo.

Para enfrentar a pandemia, a Prefeitura adotou uma série de medidas, principalmente, nas áreas de saúde, transportes, educação e assistência social, com aquisição de insumos, contratação de testes rápidos, montagem de hospitais de campanha, contratualização de leitos da rede privada, operacionalização de logística para garantir a alimentação aos alunos da rede municipal, dada a suspensão das aulas presenciais, subsídios adicionais ao sistema de ônibus, distribuição de cestas básicas à população carente, entre outros, que provocaram o aumento das despesas.

Além disso, o isolamento social recomendado pelas organizações de saúde resultou em declínio econômico, sobretudo nos meses de abril, maio e junho, haja vista a paralisação de certas atividades, com reflexos diretos na arrecadação municipal.

3.1.2. Relevância do acompanhamento efetuado pelo TCMSP

Em que pesem os esforços da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) voltados à divulgação dos gastos atrelados à Covid-19, com a criação de uma seção específica em seu Portal da Transparência³, fiscalização efetuada pelo TCMSP⁴ evidenciou omissões e inconsistências nas informações publicadas, o que reforça a relevância da abordagem ora proposta como objeto do acompanhamento da gestão financeira da PMSP em 2020.

Considerando a repriorização parcial do orçamento anteriormente aprovado pelo parlamento

² Conforme informações da edição 158 do Boletim Diário Covid-19 divulgado pela Secretaria Municipal de Saúde. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/20200831_boletim_covid19_diario.pdf. Acesso em 14.10.20.

³ https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/

⁴ Processo eTCM 008653/2020.

municipal para o ano em curso, os vultosos recursos utilizados para o combate à Covid-19, com maior suscetibilidade a fraudes e erros em razão do rito simplificado para contratações emergenciais⁵, a faculdade legal de desvinculação de recursos para utilização no contexto da pandemia, o recebimento de doações para tal fim, entre outros, é fundamental que o controle externo e a sociedade tenham a informação clara e precisa de quais foram as fontes de financiamento, bem como qual foi o montante despendido pela PMSP no enfrentamento do novo coronavírus.

Esse dado subsidiará análises futuras, inclusive quanto à pertinência de instauração pelo TCMSP de outros procedimentos de fiscalização sobre órgãos, entidades ou subtemas específicos relacionados à Covid-19 e contribuirá, sobremaneira, para o aprimoramento da transparência legalmente exigida, cuja necessidade é ampliada, principalmente, em cenários de anormalidade administrativa tal como o vivenciado em 2020.

3.1.3. Impacto da pandemia nas finanças municipais e abordagem deste trabalho

Os impactos financeiros provocados pela pandemia no Município de São Paulo devem ser analisados sob os seguintes prismas:

- queda sazonal na arrecadação municipal;
- transferências federais e/ou estaduais extraordinárias recebidas para execução de ações relacionadas ao enfrentamento da Covid-19 ou para mitigação dos seus efeitos financeiros adversos;
- recursos livres do Município alocados para ações emergenciais no contexto da pandemia;
- desvinculação de receitas arrecadadas em 2020 para financiamento do combate à Covid-19;
- redirecionamento de saldos financeiros vinculados oriundos de anos encerrados (superávits) para a conta do tesouro municipal, motivado pela situação de calamidade;

⁵ Haja vista a edição da Lei Federal 13.979/20, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto epidemiológico.

- suspensão do pagamento de precatórios e de dívidas municipais contratualizadas com outros entes federados;
- renúncias de receitas motivadas pela pandemia;
- doações recebidas nos termos do Decreto Municipal 59.301/20 ou outros.

O impacto da pandemia na arrecadação municipal tem sido analisado pelo Grupo Técnico de Acompanhamento de Receitas e Despesas Orçamentárias instituído pelo TCMSP⁶. As notas técnicas elaboradas pelo Grupo⁷ subsidiaram algumas das ponderações efetuadas neste trabalho. A renúncia de receitas constitui objeto de exame específico pela Coordenadoria I da SFC/TCMSP.

Os demais itens são diretamente abordados neste acompanhamento, que também incluiu a verificação de alguns aspectos de conformidade, sobretudo, quanto à correção contábil das receitas e fontes de recursos associadas ao enfrentamento da Covid-19 e a aspectos de publicidade.

3.1.4. Limitações

A realização do presente acompanhamento sofreu limitações decorrentes da sistemática utilizada pela PMSP na contabilização das despesas associadas ao combate à Covid-19 e da codificação das suas fontes de recursos.

A adequada identificação da execução orçamentária associada ao enfrentamento da Covid-19 demandaria, entre outras alternativas, a criação de uma ação específica no orçamento de 2020 do Município de São Paulo⁸, ou o detalhamento de fontes de recursos, conforme orientado pelo Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas, no Parecer Técnico CNPTC 04/2020⁹. De forma semelhante, posicionou-se a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da Nota Técnica SEI 21.231/2020/ME¹⁰.

⁶ Conforme art. 2º da Portaria 185/20, publicada no DOCSP de 09.05.20.

⁷ Disponíveis na seção "Notas Técnicas", no website <https://covid19.tcm.sp.gov.br/Pagina/18033/11879>. Acesso em: 27.10.20.

⁸ Aprovado pela Lei Municipal 17.253, de 26.12.19.

⁹ 7. Assim, para viabilizar a identificação orçamentária dos gastos estritamente relacionados à situação emergencial em apreço, recomenda-se a instituição de ação específica nas leis orçamentárias (LOAs) de 2020, ou a instituição de detalhamento por fonte, o que deve ser executado pelos

Contudo, a opção escolhida pela PMSP foi inserir nos históricos das notas de empenho a palavra “Covid”, como meio para segregar as despesas relacionadas ao combate à pandemia das demais, com regulamentação procedida pela Portaria SF 4/20¹¹.

A metodologia adotada pela PMSP não possibilita o rastreamento preciso das despesas realizadas para combate à pandemia, já que permite que valores empenhados para outras finalidades que não o enfrentamento à Covid-19 sejam sinalizados como “Covid19p”, ou seja, com recursos parcialmente direcionados a gastos no âmbito do surto epidemiológico, sem, todavia, estratificá-los.

Diante de tal limitação, que impossibilitou segregar nos empenhos sinalizados como “Covid19p” quanto de fato se referiu ao enfrentamento da pandemia, a opção adotada pelo controle externo foi incluir todo o montante empenhado nas suas análises, independente dos históricos sinalizarem a utilização integral ou parcial dos recursos, com exceção apenas do empenho 379, emitido pela SMT, dada a sua representatividade, como será exposto no **subitem 3.2.2**.

Outra limitação residiu na estrutura de codificação de fontes de recursos adotada pela PMSP, formada por apenas dois dígitos principais e sem a possibilidade de detalhamento, o que inviabilizou identificar exatamente, com base na contabilidade, o volume de recursos próprios alocados no combate à pandemia. Nesse caso, a estratégia adotada pelo TCMSP foi comparar a receita realizada por origem com os empenhos emitidos por fontes na época

mais variados órgãos e entidades governamentais envolvidos no combate à crise epidemiológica, integrantes da estrutura administrativa dos entes públicos. A ação poderá ser associada aos programas e garantirá o acompanhamento do crédito orçamentário desde a fixação da despesa até o pagamento. O detalhamento da fonte mostra-se adequado ao controle financeiro dos recursos que serão destinados ao combate da pandemia, permitindo, quando conveniente e necessária, a segregação dos recursos nas disponibilidades de caixa e o rastreamento da execução financeira.

¹⁰ 12. Dadas as diversas propostas de alterações legislativas em trâmite no Congresso Nacional, que incluem tanto medidas com o intuito de agilizar a transferência de recursos e flexibilizar o atendimento de limites e outras regras fiscais enquanto perdurar a situação de emergência atual, quanto medidas destinadas a ampliar a transparência e controle dos gastos realizados, recomenda-se que seja criado programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas ao Covid-19. Essa medida poderá facilitar tanto a gestão dos recursos como a futura prestação de contas.

[...]

15. Adicionalmente, sendo possível, pode ser criado um detalhamento na classificação por fonte de recursos que permita identificar a destinação do recurso ao enfrentamento da pandemia, possibilitando, também, o controle das despesas realizadas neste contexto.

¹¹ Art. 2º Quando a Unidade Orçamentária processar Nota de Empenho - NE, no Sistema de Orçamento e Finanças – SOF, relacionada ao enfrentamento da citada pandemia, deverá constar, inicialmente no campo Histórico, a seguinte indicação:

I – Covid19p + [o complemento da unidade]: Quando se tratar de utilização parcial dos recursos, no enfrentamento da Covid19;

II – Covid19i + [o complemento da unidade]: Quando se tratar de utilização integral dos recursos, no enfrentamento da Covid19.

§1º. As unidades orçamentárias deverão informar ou atualizar campo "Histórico" de que trata o "caput" deste artigo até o último dia do mês de setembro deste exercício.

abrangida pelo acompanhamento, como demonstrado no **subitem 3.2.2.7** deste relatório.

3.2. Gestão orçamentária e financeira associada à Covid-19

A Lei Municipal 17.253, de 26.12.19, estimou receitas e fixou despesas para o exercício financeiro de 2020 da ordem de R\$ 69,0 bilhões. Na proposta orçamentária aprovada pela Câmara de Vereadores, não constavam dotações específicas para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 ocorrida no ano em curso, já que um evento de tal natureza é de difícil previsibilidade.

Como a peça orçamentária municipal não contemplou essas dotações e, tampouco, foram incluídas novas ações ao orçamento em curso por meio de créditos adicionais especiais ou extraordinários, a execução do orçamento relacionado ao combate à Covid-19 está pulverizada em diversos projetos e atividades de variados órgãos e entidades integrantes da estrutura administrativa municipal.

A extração desses dados foi efetuada pela equipe técnica do TCMSP com utilização da ferramenta tecnológica “Ábaco”, filtrando os empenhos que possuíam a palavra “Covid” nos seus históricos. Já para as receitas, foram segregadas no demonstrativo do SOF aquelas que possuíam a palavra “Covid” na sua descrição, com posterior conferência da equipe de auditores tendo por base as informações oficiais de órgãos transferidores e dos documentos de suporte.

No que tange especificamente às receitas municipais, é importante destacar que o isolamento social recomendado pelas organizações de saúde gerou reflexos adversos na arrecadação tributária e de importantes outras fontes de livre aplicação (a exemplo das transferências do ICMS), haja vista a redução das atividades comerciais em alguns meses do ano.

A Nota Técnica 5 confeccionada pelo Grupo instituído pelo TCMSP nos termos da Portaria 185/20, assinala decréscimos nas arrecadações da fonte “tesouro municipal” de abril (- 6%), maio (- 17%) e junho (- 6%) de 2020 frente ao mesmo período de 2019. Em julho e agosto, a variação passou a ser positiva (+ 1% e + 4%, respectivamente), denotando sinais de recuperação da economia.

Além das receitas e despesas direta ou indiretamente atreladas à execução orçamentária no contexto da Covid-19, outras medidas, tais como as possibilitadas pela Lei Complementar 173/20¹² têm reflexo na gestão das finanças municipais em 2020, com destaque para a suspensão temporária do pagamento da dívida fundada, contratada junto à União.

Em iniciativa similar, a quitação dos precatórios devidos pela PMSP foi sobrestada por 150 dias a partir de abril deste ano, por força de decisão judicial, o que repercutiu diretamente no fluxo de caixa do Poder Executivo Municipal no período ora examinado.

Uma outra medida de menor impacto financeiro adotada pela PMSP, também decorrente do contexto pandêmico, foi a transferência à conta única do tesouro municipal dos superávits financeiros apurados ao final de 2019 em diversos fundos públicos, autorizada pela Lei 17.335/20, sendo que apenas uma pequena parte destes foi diretamente utilizada para o combate à Covid-19.

À exceção da variação da arrecadação frente a 2019, devidamente abordada nas Notas Técnicas do Grupo do TCMSP já mencionado, e de eventuais renúncias de receitas motivadas pela pandemia, todos os demais aspectos são explorados nos subitens seguintes, divididos em: recursos associados ao combate à Covid-19, despesas realizadas e disponibilidades financeiras existentes em contas bancárias especificamente vinculadas à pandemia ao término do período analisado.

3.2.1. Recursos específicos para o enfrentamento à pandemia ou a ela associados

Os recursos financeiros associados à pandemia da Covid-19 abrangem receitas transferidas por outros entes federados tanto para aplicação específica no combate do surto epidemiológico quanto à mitigação dos efeitos financeiros negativos dela decorrentes, doações e, ainda, a descompressão do caixa municipal, propiciada pela suspensão do pagamento de dívidas e precatórios, e pela transferência à conta única do tesouro dos saldos de superávits financeiros de fundos do próprio Município apurados ao final de 2019.

¹² Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

Na contramão, tem-se a queda sazonal da arrecadação de recursos livres, a qual não foi considerada nessa análise, dada a retomada apurada a partir de julho e, ainda, o expressivo desempenho positivo das receitas próprias no primeiro trimestre de 2020.

Assim, em uma perspectiva global, é possível dimensionar os recursos recebidos, redirecionados ou fruto de descompressão do caixa por conta de suspensões de pagamentos, de alguma forma associados à pandemia:

Quadro 01 – Recursos no contexto da pandemia da Covid-19 (janeiro a agosto/2020) Em R\$ mil

Item	Descrição	Valor
1	Receitas orçamentárias direta ou indiretamente associadas à pandemia da Covid-19	1.892.332
2	Suspensão periódica de pagamento da dívida fundada contratual junto à União	1.273.627
3	Suspensão periódica de pagamento de precatórios judiciais (150 dias a partir de abril)	878.205
4	Transferência à conta única do tesouro de superávits financeiros apurados em 2019	158.729
Total		4.202.895

Fonte: boletim da receita em agosto/2020 (relatório SOF STS064R), Decreto Municipal 59.435/20 e informações prestadas pela SuteM/SF.

Deve-se enfatizar que as suspensões dos pagamentos da dívida contratual junto à União e dos precatórios são temporárias, não representando um perdão dos débitos. No caso dos precatórios, inclusive, o valor não pago correspondente ao período de abril a agosto deve ser diluído nos quatro meses restantes de 2020 e quitado separadamente nos mesmos vencimentos das demais parcelas mensais devidas de setembro a dezembro. Logo, não se tratam de novas receitas, mas sim de um “alívio” momentâneo de caixa, possibilitando a utilização dos recursos existentes em outras ações consideradas pela Municipalidade como de maior urgência.

Na sequência cada um destes assuntos é melhor explanado.

3.2.1.1. Receitas orçamentárias relacionadas com a pandemia

Foram efetuados testes objetivando certificar a conformidade da classificação das receitas orçamentárias associadas à pandemia¹³, bem como a integralidade do seu registro contábil e a aderência aos códigos padronizados de fontes de recursos instituídos pela STN e vigentes a partir de agosto, tendo sido identificadas impropriedades que foram reportadas às unidades

¹³ Tomando por base os seguintes critérios: Portaria SOF/STN 163/01; Nota Técnica SEI 21.231 /20/ME; Portaria STN 387/19 (Ementário da Receita 2020); Portaria STN 394/20; Nota Técnica SEI 38.103/20/ME e MCASP 8ª ed. (Parte I, item 3).

da PMSP responsáveis pela escrituração, visando sua correção ainda no período contábil de 2020.

Os achados estão descritos no **Apêndice** deste relatório, mas as análises ora relatadas tomaram por base os valores e classificações corretos, ajustados conforme exames procedidos pela equipe de auditores do TCMSP, cujo cálculo consta do **item 2** do aludido Apêndice.

Entre março e agosto do ano em curso houve ingressos de recursos vinculados a ações de enfrentamento à pandemia da Covid-19, ou recebidos para mitigação dos seus efeitos financeiros adversos, no valor total de R\$ 1,9 bilhão.

Quadro 02 - Receitas orçamentárias arrecadadas até agosto/2020 associadas à Covid-19 Em R\$ mil

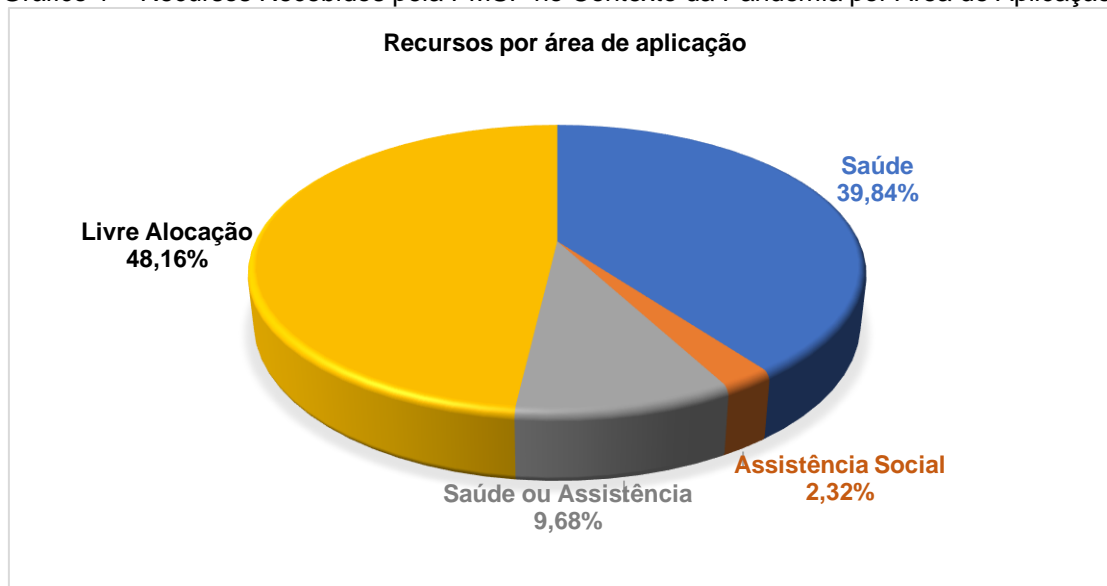
Item	Descrição	Valor	% Vert.
1	Rendimentos A. Financeira Covid-19 – Fundo Municipal Assistência Social (FMAS)	8	0,0
2	Rendimentos Aplicação Financeira Combate à Covid-19	5	0,0
3	R. Ministério Público da União/Ministério Público do Trabalho – Combate Covid-19	11	0,0
4	Rend. Cidade Solidária – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU)	3	0,0
5	Rend. Aplic. Financeira Fundo Municipal de Saúde (FMS) – Combate à Covid-19	0	0,0
6	Transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) Fundo a Fundo - Covid	629.482	33,2
7	Ministério Público – Doações	4.009	0,2
8	Transferências do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) – Covid-19 FMAS	16.066	0,8
9	Outras Transferências da União – Covid-19 Tesouro	911.326	48,2
10	Outras Transferências do SUS/Suas Covid-19	133.089	7,0
11	Transf. do Sistema Único de Assistência Social (Suas) não registradas - Covid	27.235	1,4
12	Transferências do Estado Sistema Único de Saúde (SUS) Covid-19	120.432	6,4
13	Transferências de Pessoas Físicas ao FMS art. 15 do Decreto Municipal 59.301	1	0,0
14	Doações Programa Cidade Solidária - SMDU	591	0,0
15	Covid-19 x Fundo Especial de Despesas da Câmara M. São Paulo (Fecam CMSP)	38.619	2,0
16	Covid-19 x Fundo Especial de Despesas do TCMSP (FEDTCMSP)	8.355	0,4
17	Covid-19 x Câmara Municipal de São Paulo (CMSP)	3.096	0,2
Total		1.892.332	100,0

Fonte: boletim da receita em agosto/2020 (relatório SOF STS064R) e testes substantivos efetuados.

Do montante recebido, R\$ 43,9 milhões devem ser aplicados na assistência social, R\$ 753,9 milhões em saúde, R\$ 183,2 milhões em saúde **ou** assistência social (sendo que R\$ 50,1

milhões destes devem ser **preferencialmente** aplicados nessas áreas¹⁴) e R\$ 911,3 milhões são recursos de livre alocação.

Gráfico 1 – Recursos Recebidos pela PMSP no Contexto da Pandemia por Área de Aplicação



Fonte: boletim da receita em agosto/2020 (relatório SOF STS064R) e testes substantivos efetuados.

Dos recursos livres, R\$ 14,7 milhões se referem aos repasses efetuados pelo Governo Federal por força da Medida Provisória (MP) 938/20, posteriormente convertida na Lei 14.041/20, que dispôs sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/20, e da emergência de saúde pública de importância nacional (Espin) decorrente da pandemia da Covid-19.

¹⁴ Conforme disposto nas Leis Municipais 17.338/20 e 17.339/20, que autorizaram as transferências de recursos do Fecam e do FEDT CMSP para a conta do tesouro municipal, gerenciada pelo Poder Executivo:

Lei 17.338/20, art. 1º. Fica inserido o art. 8º-A à Lei nº 13.548, de 1º de abril de 2003, que institui o Fundo Especial de Despesas da Câmara Municipal de São Paulo, com a seguinte redação:

“Art. 8º-A. Em virtude da situação de emergência e de calamidade pública decorrentes do Coronavírus, como medida excepcional, no exercício de 2020 deverá a Mesa Diretora da Câmara Municipal, por ato próprio, transferir o saldo até 5 de abril do corrente ano do Fundo Especial de Despesas da Câmara Municipal à Conta Única do Tesouro Municipal.

Parágrafo único. Os valores transferidos na forma prevista no caput deste artigo deverão, **preferencialmente**, ser utilizados em ações vinculadas à Secretaria Municipal da Saúde e à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social no enfrentamento ao Coronavírus no Município de São Paulo.”

Lei 17.339/20, Art. 1º Em virtude da situação de emergência e de calamidade pública decorrentes da pandemia do novo coronavírus, como medida excepcional, no exercício de 2020, deverá o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por ato próprio, no mês de abril do corrente ano, transferir à Conta Única do Tesouro Municipal o saldo do Fundo Especial de Despesas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Parágrafo único. Os recursos transferidos na forma prevista nesta Lei deverão, **preferencialmente**, ser utilizados em ações vinculadas à Secretaria Municipal da Saúde e à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social no combate ao novo coronavírus no Município de São Paulo. (grifos nossos)

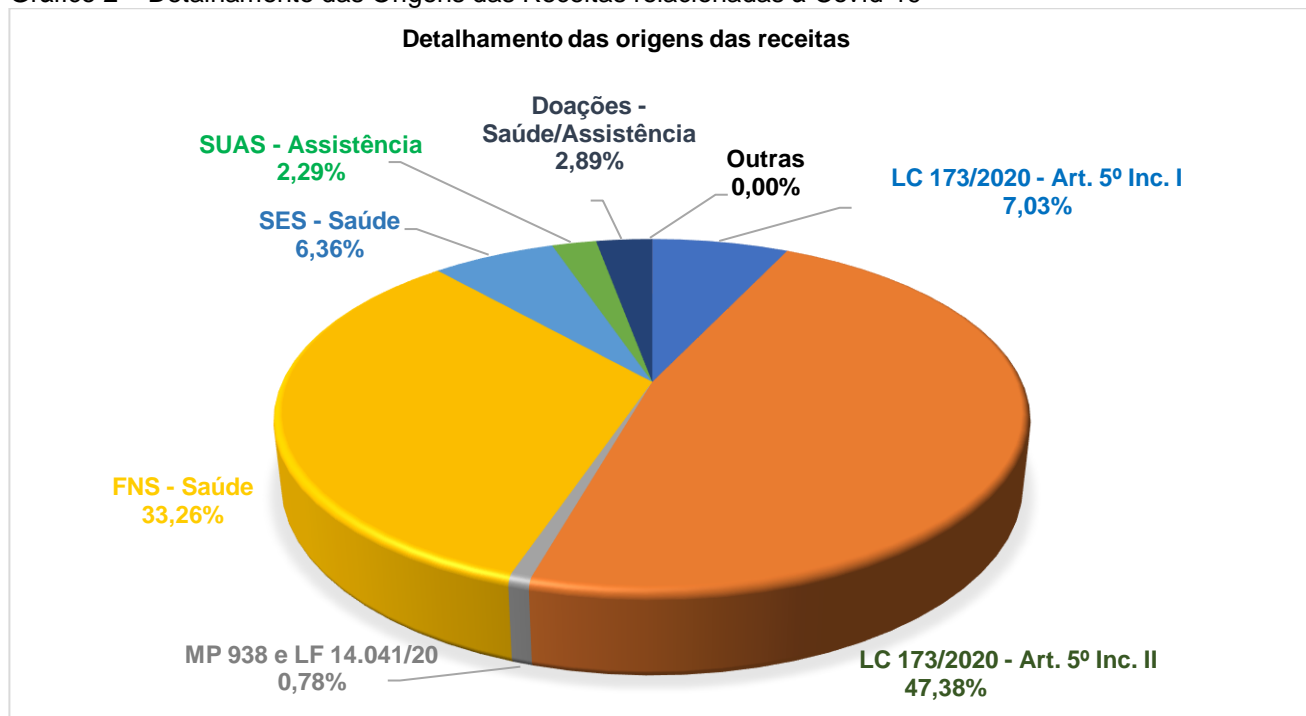
Outros R\$ 896,6 milhões tiveram por base a Lei Complementar 173/20 que, no seu art. 5º, inciso II, previu o repasse de valores pela União aos demais entes subnacionais sem a sua vinculação obrigatória a ações de saúde e assistência social.

De acordo com a Nota Técnica SEI 21.231/20/ME da STN, como os atos legais não definiram o direcionamento dos recursos em questão, tratam-se de disponibilidades de livre alocação. Apesar disso, vale salientar que os repasses só ocorreram em virtude do estado de emergência provocado pela pandemia, razão pela qual foram considerados neste acompanhamento.

No que tange aos recursos vinculados, a parcela mais significativa foi originária das transferências do Fundo Nacional de Saúde (FNS) – R\$ 629,5 milhões. Os recursos regulamentados pelo inciso I, art. 5º da Lei 173/20, específicos para ações de saúde e assistência, perfizeram R\$ 133,1 milhões. As transferências estaduais do Sistema Único de Saúde (SUS) totalizaram R\$ 120,4 milhões.

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) efetuou repasses voltados ao combate à pandemia da ordem de R\$ 43,3 milhões. Houve, ainda, doações de instituições públicas, empresas e pessoas físicas com a finalidade de custear o enfrentamento da Covid-19, no montante de R\$ 54,7 milhões. Os R\$ 28,2 mil restantes decorrem de rendimentos de aplicação financeira sobre parte desses recursos.

Gráfico 2 – Detalhamento das Origens das Receitas relacionadas à Covid-19



Fonte: boletim da receita em agosto/2020 (relatório SOF STS064R) e testes substantivos efetuados.

Assim, em relação aos repassadores dos recursos tem-se, de forma consolidada, que R\$ 1,7 bilhão adveio de transferências da União e R\$ 120,4 milhões do Governo do Estado de São Paulo. Também houve doações do Ministério Público (R\$ 4,0 milhões), da Câmara de Vereadores de São Paulo (R\$ 41,7 milhões), do TCMSP (R\$ 8,3 milhões) e diversas outras para o Fundo Municipal de Saúde (FMS) e no âmbito do programa Cidade Solidária¹⁵ (R\$ 592,8 mil)¹⁶.

¹⁵ O programa "Cidade Solidária" é um projeto regido pelo Decreto Municipal 59.337/20, que consiste no estabelecimento de ações excepcionais, ágeis e desburocratizadas para o recebimento de doações pelo Município e o direcionamento racional de recursos para a aquisição e a distribuição de gêneros de primeira necessidade à população mais necessitada.

¹⁶ A diferença para o total das receitas se refere aos rendimentos de aplicação financeira de R\$ 28.245,33, não considerados nessa abordagem de origem dos recursos.

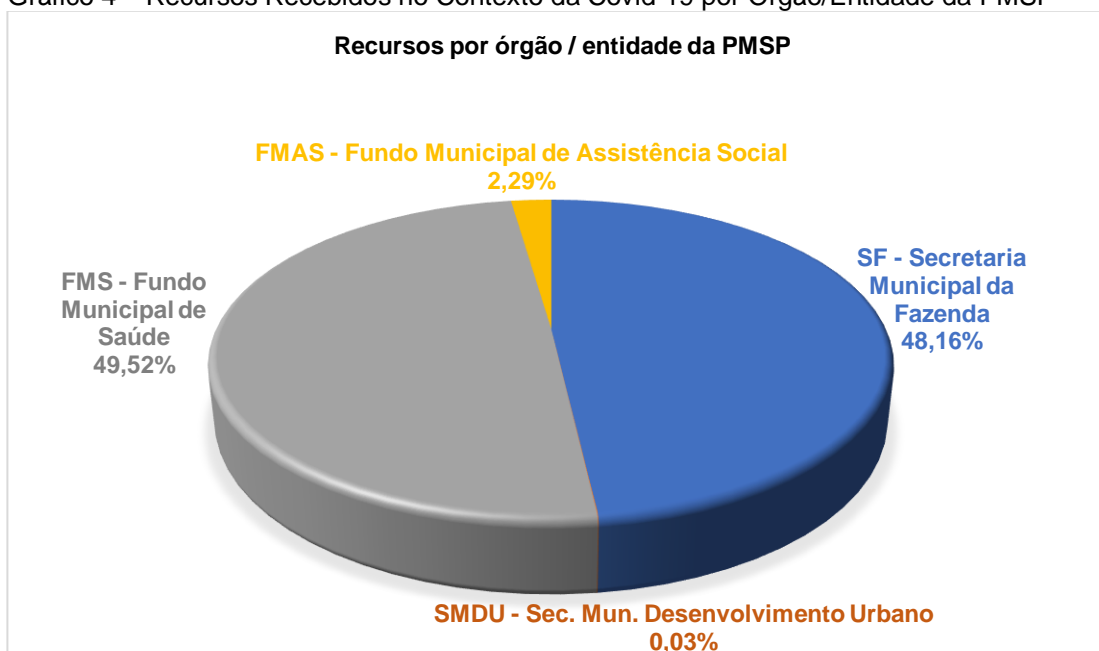
Gráfico 3 – Recursos recebidos pela PMSP no contexto da Covid-19 por transferidores



Fonte: boletim da receita em agosto/2020 (relatório SOF STS064R) e testes substantivos efetuados.

Por fim, quanto aos órgãos ou entidades da PMSP aos quais estão associadas as receitas recebidas no contexto da Covid-19, tem-se o seguinte panorama: R\$ 911,3 milhões, por serem de livre alocação, estão associados à Secretaria Municipal da Fazenda (SF); R\$ 937,1 milhões ao FMS; R\$ 43,3 milhões ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e R\$ 594,8 mil à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

Gráfico 4 – Recursos Recebidos no Contexto da Covid-19 por Órgão/Entidade da PMSP



Fonte: boletim da receita em agosto/2020 (relatório SOF STS064R) e testes substantivos efetuados.

3.2.1.2. Suspensão de pagamento de dívidas contratuais junto à União e precatórios

A Lei Complementar 173/20 possibilitou a suspensão, no período de 01.03.20 a 31.12.20, do pagamento das dívidas contratadas entre, de um lado, a União, e de outro, os Municípios. Os valores não pagos deverão ser apartados e incorporados aos respectivos saldos devedores em 01.01.22, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos¹⁷.

A Lei dispõe, ainda, no inciso II, § 1º do art. 2º, que os recursos resultantes da suspensão do pagamento deverão ser aplicados preferencialmente em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

De acordo com as informações do Departamento de Dívidas Públicas da Prefeitura (Dedip/Sutem/SF), as seguintes parcelas de dívidas existentes junto à União foram suspensas no período compreendido neste acompanhamento, totalizando R\$ 1,3 bilhão:

Quadro 03 – Parcelas da dívida fundada junto à União suspensas de março a agosto/2020 Em R\$ mil

Item	Mês	Dívida		Total Suspenso
		Refinanciamento MP 2.185/2001	Parcelamento INSS Lei 13.485/2017	
1	Março/2020	-	-	-
2	Abril/2020*	254.840	-	254.840
3	Maio/2020	254.935	-	254.935
4	Junho/2020	254.708	289	254.997
5	Julho/2020	254.321	287	254.608
6	Agosto/2020	253.959	287	254.247
Total		1.272.763	864	1.273.627

Fonte: Dedip/Sutem/SF, mediante resposta à indagação escrita disponibilizada em 27.10.20.

*Obs.: a suspensão do pagamento da parcela de abril do refinanciamento – MP 2.185/2001 se deu com base em decisão judicial, e não na Lei Complementar 173/20.

Parte dos depósitos de recursos mensalmente efetuados em contas administradas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) para pagamento de precatórios também foi suspensa, por força de decisão nos autos do processo Depre 9000035-34.2015.8.26.0500/03.

O processo em questão foi instaurado em razão de petição do Município de São Paulo

¹⁷ LC 173/20, art. 1º, Inciso I, alínea “b” e art. 2º, § 1º, Inciso I.

requerendo aditamento ao plano de pagamento de precatórios, na qual constaram algumas motivações para o pleito, cabendo destacar o seguinte:

- vii. Objetivando amenizar a disseminação do vírus, foi necessário que os governantes dos diversos entes subnacionais determinassem, a exemplo dos demais países, medidas restritivas à circulação de pessoas e, conseqüentemente, limitando as atividades econômicas ainda no mês de março/2020, sendo este conjunto de restrições a única alternativa conhecida, no curto prazo, de contribuir para o enfrentamento da pandemia atual;
- viii. Que, embora as medidas se mostrem efetivas, verifica-se também que elas são extremamente onerosas aos entes, devido à perda relevante de receitas acompanhada do aumento expressivo com o custeio das atividades adicionais de saúde que necessitaram de maior infraestrutura, insumos e recursos humanos. Destaca-se, no caso da Capital Paulista, grandes custos adicionais no subsídio ao sistema de transporte público municipal; e
- ix. Ressalta que mesmo que a Municipalidade estivesse em situação financeira controlada, verifica-se que os danos ocasionados pela pandemia atual são severos e de natureza incerta em razão da velocidade de reabertura, do eventual fechamento definitivo de empresas contribuintes, da redução generalizada da renda bem como da possibilidade de novas ondas de infecção que determinem um novo fechamento de estabelecimentos.

Na decisão, ficou consignado que os depósitos para pagamento de precatórios do Município de São Paulo seriam sobrestados por 150 dias, a partir de abril de 2020, devendo os valores inadimplidos nesse período serem apurados e atualizados para depósitos em 4 parcelas, concomitantes e separadamente, nos vencimentos das parcelas regulares dos meses de setembro a dezembro de 2020.

Nesse caso, o montante que deixou de ser transferido ao Poder Judiciário foi de R\$ 878,2 milhões, considerando o valor inicialmente orçado para pagamento de tais despesas.

Somado ao total não pago da dívida fundada, verifica-se que as suspensões perfizeram R\$ 2,1 bilhões no período analisado. Apesar da diretriz da LC 173/20 quanto à aplicação preferencial em ações de combate à pandemia (no caso dos recursos que originalmente seriam destinados ao pagamento da dívida fundada), não foi possível identificar de que forma a PMSP utilizou as disponibilidades financeiras no período abrangido por este acompanhamento, haja vista a ausência de controles contábeis específicos sobre os saldos financeiros não desembolsados para as finalidades originais.

3.2.1.3. Desvinculação de saldos de superávits financeiros de 2019 de fundos municipais

A Lei Municipal 17.335/20¹⁸ autorizou a transferência à conta única do tesouro municipal do superávit financeiro apurado no encerramento do exercício financeiro de 2019 de diversos fundos públicos, cujos recursos originalmente possuíam destinação específica, bem como de receitas arrecadadas em 2020¹⁹. O procedimento é amparado, em nível federal, pelo Inciso II, § 1º do art. 65 da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)²⁰.

Nos termos dispostos no § 3º do art. 8º da Lei Municipal, a transferência torna o recurso de livre aplicação, dispensada para sempre, quanto aos recursos transferidos, qualquer vinculação ou providência prevista em legislação municipal relativamente ao fundo de origem.

O Decreto Municipal 59.373/20 regulamentou a citada Lei, estabelecendo que a desvinculação deveria se dar por decisão da Junta Orçamentário-Financeira (JOF), da qual

¹⁸ Art. 8º Fica autorizada a transferência à Conta Única do Tesouro Municipal do superávit financeiro apurado no encerramento do exercício financeiro de 2019 e das receitas totais arrecadadas no exercício de 2020 para os seguintes fundos públicos municipais:(Regulamentado pelo Decreto nº 59.373/2020)

I - Fundo de Desenvolvimento Urbano;

II - Fundo Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;

III - Fundo Especial de Promoção de Atividades Culturais;

IV - Fundo Municipal de Esportes e Lazer;

V - Fundo de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural;

VI - Fundo Municipal de Turismo;

VII - Fundo Municipal de Parques;

VIII - Fundo Municipal de Defesa do Consumidor;

IX - Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano;

X - Fundo Municipal de Saneamento; e

XI - Fundo Municipal de Desenvolvimento Social.

§ 1º A utilização da prerrogativa de que trata o caput deste artigo se dará por exclusivo critério do Chefe do Poder Executivo, de maneira irrevogável, surtindo efeitos a partir da publicação de decreto regulamentador.

§ 2º A definição dos valores a serem transferidos levará em consideração a existência de prévios compromissos orçamentários assumidos pelos respectivos fundos, na forma de notas de empenho devidamente comprovadas.

§ 3º A transferência à Conta Única do Tesouro Municipal tornará o recurso de livre aplicação, dispensada para sempre quanto aos recursos transferidos qualquer vinculação ou providência prevista em legislação municipal relativamente ao Fundo de origem.

§ 4º A utilização dos recursos transferidos no ano de 2020 poderá, se necessário, ser precedida da abertura de crédito adicional, nos termos da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

§ 5º Os recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano só poderão ser utilizados se houver programação de restituição integral dos valores atualizados, em prazo previamente estabelecido.

¹⁹ A única desvinculação realizada de receitas arrecadadas em 2020 (até 24.09.20) foi autorizada pela Portaria SF 156, de 26.08.20, no valor de R\$ 102.894.695,90, entretanto não houve direcionamento dos recursos desvinculados para ações de enfrentamento à pandemia. No parágrafo único do art. 1º da Portaria, consta a informação de que a desvinculação de receitas arrecadadas em 2020, autorizada pela Lei Municipal 17.335/20 com a regulamentação do Decreto 59.373/20, será avaliada ao término de 2020.

²⁰ LC 101/00, art. 65. [...] § 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:

[...]
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;

seria lavrada ata específica com discriminação dos valores transferidos por fundo. A JOF deliberou em 08.05.20 pela aprovação, registrando sua decisão no item 11 da ata 028795166.

Assim, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 158,7 milhões, tendo como fonte de recursos os superávits financeiros de fundos municipais apurados ao término de 2019, em favor do Fundo Municipal de Saúde (FMS), conforme a seguir especificado:

Quadro 04 - Decretos Municipais abertos para a saúde tendo como fonte superávits financeiros Em R\$ mil

Item	Decreto	Dotação Suplementada	Valor
1	59.435	84.11.10.302.3003.5416 – Avança Saúde Construção de Hospitais	9.823
2	59.739	84.10.10.301.3003.2520 – Manutenção e Operação Atendimento Ambulatorial Básico	148.906
Total			158.729

Fonte: Decretos Municipais 59.435/20 e 59.739/20.

Para confirmar se todo o montante dos créditos adicionais por superávit financeiro aberto para a área da saúde foi utilizado em ações de combate à pandemia de Covid-19 no Município de São Paulo, foram efetuadas indagações escritas à Supom/SF e à Secretaria Municipal de Saúde (SMS).

Em 16.10.20, a SMS informou que apenas o valor de R\$ 9,8 milhões, suplementado pelo Decreto Municipal 59.435/20, foi integralmente utilizado para empenhamento de despesa relacionada ao combate à Covid-19. Esse empenho foi o de número 47.167/2020, tendo por objeto a implantação, gerenciamento e execução de serviços de saúde de 150 leitos de terapia intensiva adulto e 30 leitos de internação clínica no Hospital Municipal da Vila Brasilândia.

Segundo a SMS, o valor residual de R\$ 148,9 milhões foi utilizado no pagamento do mês de setembro dos contratos de gestão firmados pela pasta, não relacionados ao enfrentamento da crise epidemiológica, o que caracteriza indício de descumprimento do inciso II, § 1º do art. 65 da LRF, já que a referida lei condiciona a desvinculação ao combate à calamidade pública.

Apesar da legislação municipal respaldar a desvinculação procedida, a competência para edição de normas gerais de finanças públicas é da União, nos termos dispostos pelo § 1º, art. 24, combinado com o inciso I, art. 163 da Constituição Federal. Assim, não pode o diploma municipal se afastar das regras presentes na lei de aplicação geral a todos os entes

federados. Vale salientar que as disposições da LRF são de observância obrigatória pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios²¹.

Diante de tal constatação e, considerando que o presente trabalho não teve por escopo avaliar aspectos de conformidade quanto ao emprego dos recursos no contexto da pandemia da Covid-19, o assunto foi reportado à Coordenadoria IV da SFC/TCMSP, tendo sido relatado pela chefia do setor a previsão de instauração de procedimento de fiscalização apartado em 2021, destinado a, dentre outros, obter evidências suficientes e apropriadas que comprovem a ocorrência ou não do suposto descumprimento da legislação aplicável do caso ora relatado.

3.2.2. Despesas associadas ao combate à pandemia

Como mencionado no **subitem 3.1.4**, a forma adotada pela PMSP para contabilização das despesas orçamentárias relacionadas a ações de combate à Covid-19 não possibilita o seu rastreamento preciso, já que permite que valores empenhados para outras finalidades que não o enfrentamento da pandemia sejam sinalizados como “Covid19p”, ou seja, com recursos parcialmente direcionados a gastos no âmbito do surto epidemiológico, sem todavia, estratificá-los.

Vale salientar que a Secretaria Municipal de Saúde deflagrou solicitação ainda em abril, conforme processo SEI 6018.2020/0022163-9, visando a inclusão de atividade no seu orçamento, para melhor identificação das despesas relacionadas à Covid-19, sem, contudo, ter recebido qualquer resposta da Secretaria da Fazenda no aludido processo quanto a esse pedido.

Diante de tal limitação, a estratégia adotada pelo controle externo foi incluir todo o montante empenhado nas suas análises, independente dos históricos sinalizarem a utilização integral ou parcial dos recursos, com exceção apenas do empenho 379, emitido pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), já que este fora qualificado como “Covid19p” e o seu valor é representativo: R\$ 2,1 bilhões.

²¹ Lei Complementar 101/00, art. 1º, § 2º. As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Especificamente quanto a este empenho, foi mantido contato com servidores da SMT e da São Paulo Transportes S.A. (SP Trans), tendo sido disponibilizada pela empresa estatal uma planilha do demonstrativo do impacto da Covid-19 nos pagamentos da remuneração dos operadores do sistema de ônibus, que evidenciava o valor de R\$ 610,0 milhões. Essa foi a quantia considerada neste acompanhamento, no que se refere ao empenho 379 da SMT. Após tal ajuste, os empenhos parcialmente emitidos no contexto da Covid-19 (histórico “Covid19p”) perfazem 52,4% do total empenhado para combate à pandemia²².

Dessa forma, as 11.718 notas de empenho emitidas pelos diversos órgãos e entidades que integram a estrutura administrativa da PMSP, no período de 01.01.20 a 31.08.20, totalizaram R\$ 2,44 bilhões (“Covid19i” e “Covid19p”). Até o término de agosto, R\$ 2,14 bilhões (87,7%) desse montante haviam sido liquidados, ou seja, os bens e serviços objeto dos empenhos de fato já tinham sido entregues pelas contratadas, e R\$ 2,12 bilhões (86,9%) foram pagos.

A quantia de R\$ 2,4 bilhões empenhada para ações de combate ao surto epidemiológico representa 3,5% de todo o orçamento aprovado para o Município de São Paulo em 2020 (R\$ 69,0 bilhões) e 5,4% do valor empenhado consolidado do Poder Executivo até o mês de agosto (R\$ 44,8 bilhões).

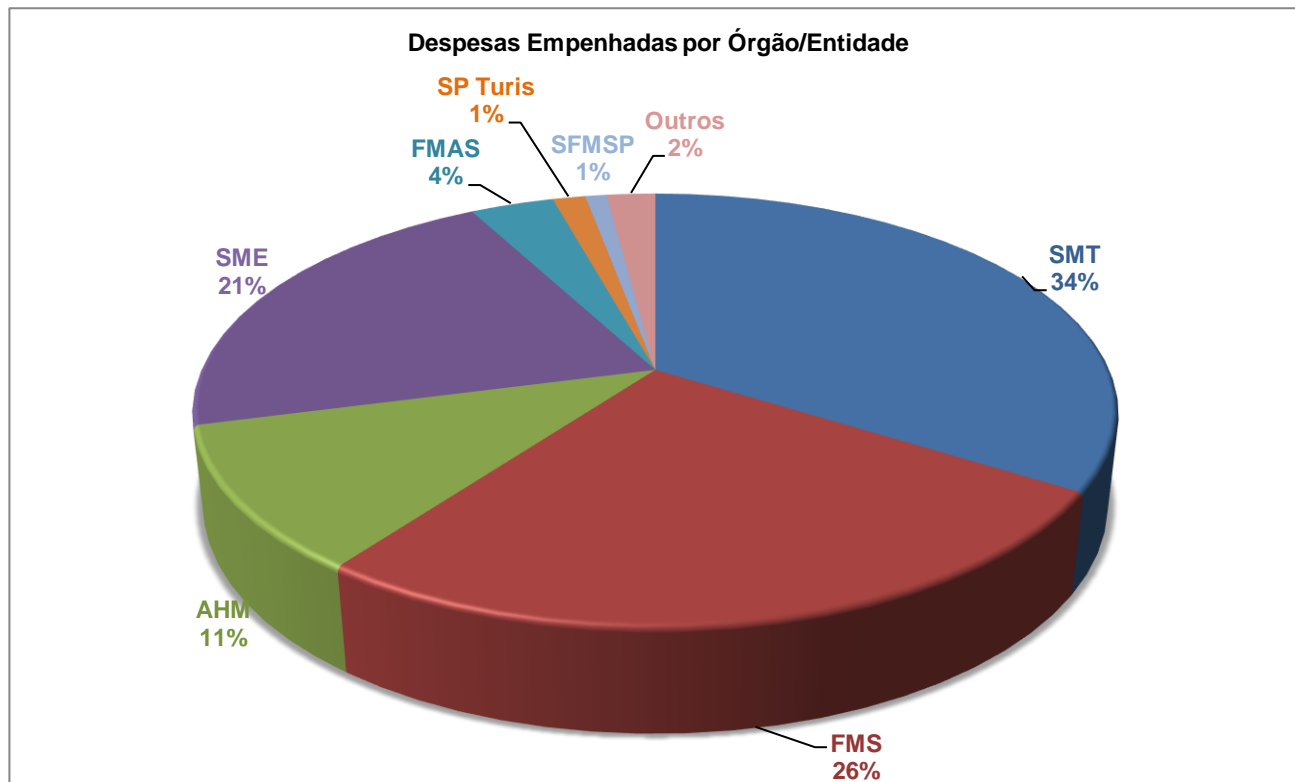
3.2.2.1. Despesas por classificação institucional (órgãos e entidades da PMSP)

Os órgãos e entidades que emitiram as maiores quantias em empenhos relacionados a ações relacionadas à pandemia da Covid-19 no período examinado foram: a SMT (R\$ 827,2 milhões, ou 33,9%), o FMS (R\$ 641,3 milhões, ou 26,3%), a SME (R\$ 518,8 milhões, ou 21,3%), a AHM (R\$ 263,1 milhões, ou 10,8%), o FMAS (R\$ 85,4 milhões, ou 3,5%), a SP Turis (R\$ 33,5 milhões, ou 1,4%)²³ e o SFMSP (R\$ 21,7 milhões, ou 0,9%). Outros R\$ 49,8 milhões foram empenhados por demais unidades integrantes da estrutura administrativa da PMSP:

²² Empenhos Covid19p: R\$ 1.279.637.659,30. No cálculo, foi considerado apenas R\$ 610.000.000,00 do valor da nota de empenho 379/2020, de sorte que a base total considerada foi R\$ 2.440.832.366,36.

²³ Foi observada a emissão de 69 empenhos pela São Paulo Turismo S.A. (SP Turis), totalizando R\$ 33.526.699,81, os quais oneraram a atividade “2.640 – Apoio às Ações Municipais de Turismo”, programa “3.015 – Promoção da Cidade como Centro de Eventos e Destino Turístico de Referência Global”, função de governo “23 – Comércio e Serviços” e subfunção “695 – Turismo”. Grande parte dos empenhos faz referência a despesas relacionadas ao Hospital de Campanha do Anhembi, instalação temporária de atendimento em saúde destinada a desafogar a demanda por leitos para pacientes com Covid-19 de baixa complexidade. Logo, a unidade não teve destinação atrelada ao turismo, e sim à saúde, o que denota a impropriedade na utilização da dotação orçamentária assinalada. A SP Turis foi contratada pela Secretaria Municipal de Saúde, com base na dispensa de licitação 418/2020, para prestação de serviços complementares de suporte e operacionalização às ações de

Gráfico 5 – Representatividade dos empenhos por órgão/entidade da PMSP



Fonte: sistema SOF (extração de dados dos empenhos efetuada pelo Gati/TCMSP).

3.2.2.2. Despesas por funções de governo

Agrupando os empenhos por função de governo, tem-se que a saúde foi a área mais representativa, perfazendo 37,2% (R\$ 908,1 milhões) do montante total empenhado, seguida pelo transporte – 33,9% (R\$ 827,2 milhões), educação – 21,3% (R\$ 518,8 milhões) e assistência social – 3,6% (R\$ 87,0 milhões).

As despesas com a função transportes decorrem, em grande parte, do fator de transição estabelecido em contratos junto às empresas operadoras do sistema de ônibus, que prevê a cobertura em caso de queda na demanda de passageiros (assunto abordado na inspeção realizada pelo TCMSP, autuada sob número eTCM 7737/2020), bem como das subvenções

saúde relacionadas ao Complexo do Anhembi. No que se refere à execução orçamentária, constata-se que o procedimento contábil adotado (registro de receitas e despesas intraorçamentárias) fez com que, para que os serviços de apoio à saúde pudessem ser realizados, a SP Turis onerasse indevidamente o seu orçamento inicialmente voltado a ações de promoção ao turismo. O procedimento apropriado, nesse caso, seria a descentralização dos créditos orçamentários da Saúde para a empresa estatal dependente, conforme dispõe o MCASP 8ª ed., no item 4.4.1.2 da Parte I. O assunto foi reportado à área competente do TCMSP para averiguação em procedimento de fiscalização apartado.

para evitar o desemprego dos trabalhadores de transportes autorizada pela Lei Municipal 17.335/20²⁴.

Gráfico 6 – Empenhos associados à Covid-19 por função de governo

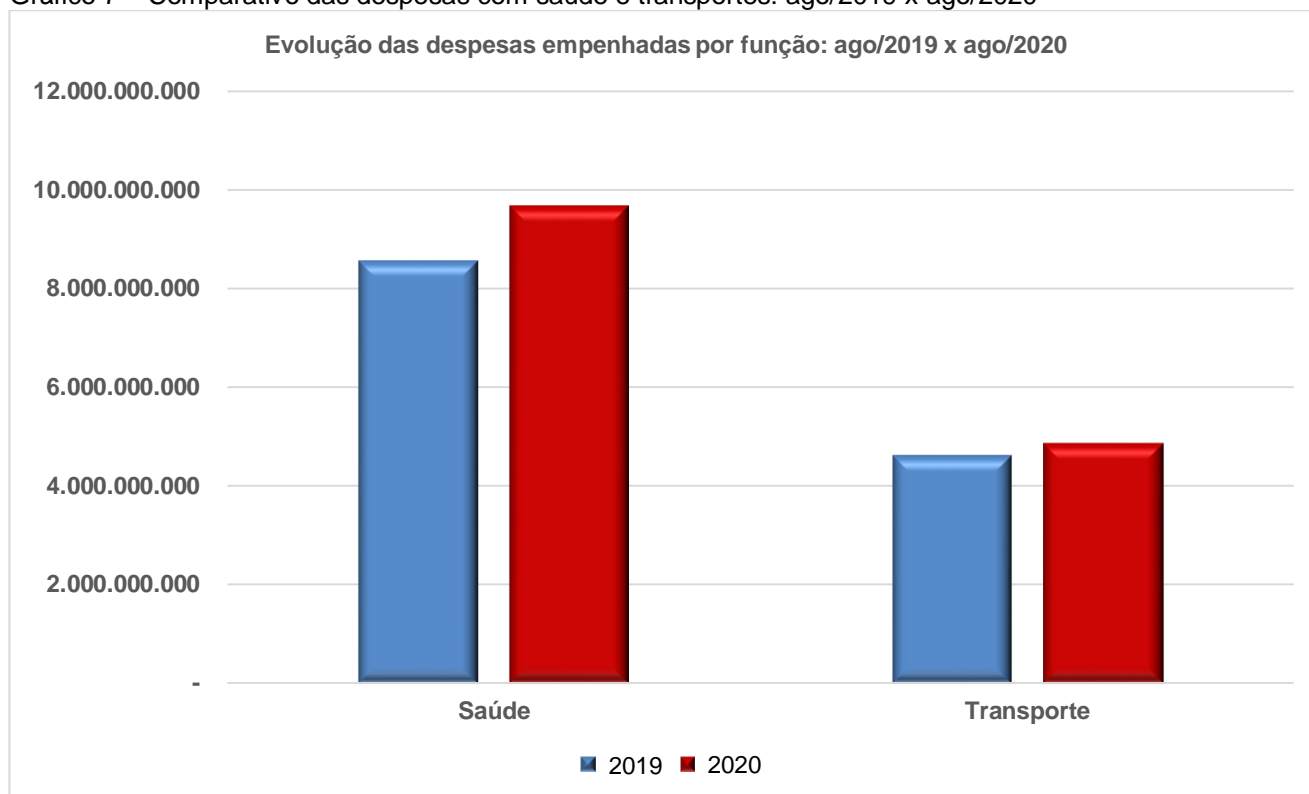


Fonte: sistema SOF (extração de dados dos empenhos efetuada pelo Gati/TCMSP).

Tendo em vista o destaque das funções saúde e transportes, foi efetuada a comparação de toda a despesa nelas empenhadas até o mês de agosto dos anos de 2019 (corrigida monetariamente pelo IPCA) e 2020, identificando-se variações de 13,1% no primeiro caso e de 5,6% no segundo, ou seja, ambas as funções tiveram acréscimo de valor no período examinado:

²⁴ Art. 7º. Em função das restrições de circulação de pessoas por força da situação de emergência e estado de calamidade pública em vigor no Município de São Paulo, fica o Poder Executivo autorizado a conceder subvenções econômicas, pelo período de até 4 (quatro) meses, para cobertura de despesas relativas ao pagamento de ajuda compensatória mensal e/ou parte dos salários dos funcionários das empresas de transporte urbano de passageiros contratados pela prefeitura, em decorrência da diminuição da frota em circulação, na forma e condições estabelecidas em regulamento.

Gráfico 7 – Comparativo das despesas com saúde e transportes: ago/2019 x ago/2020

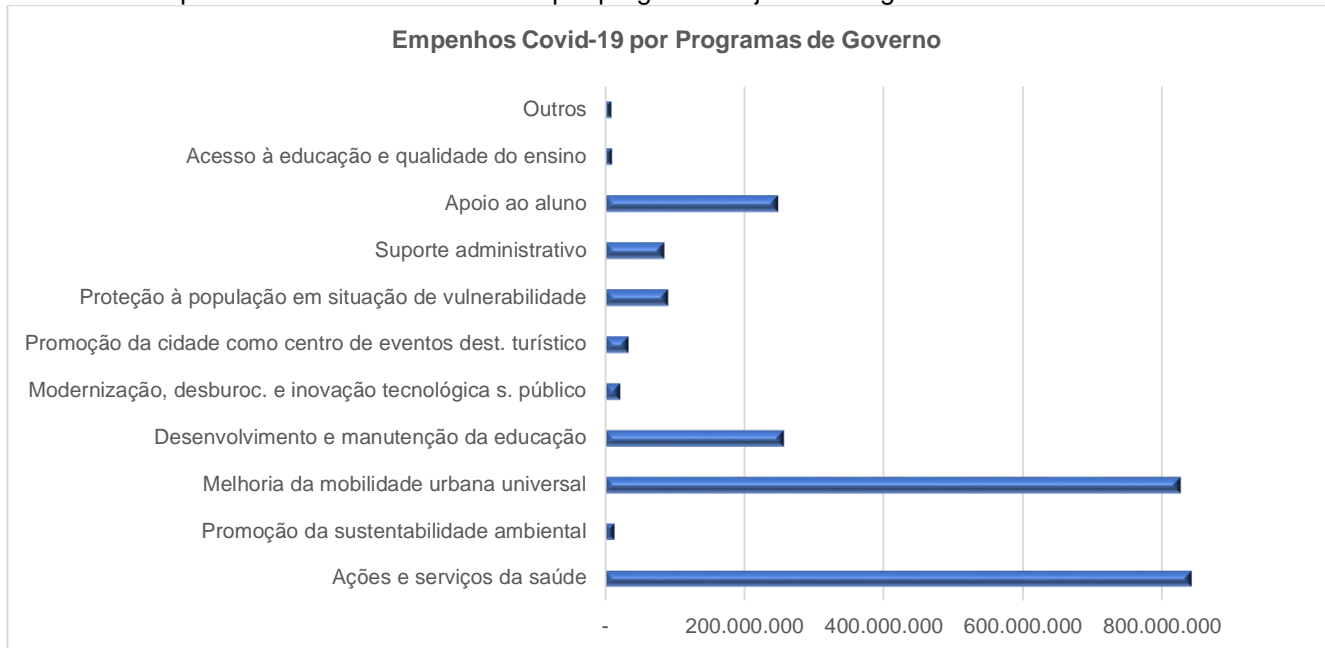


Fonte: sistema SOF (extração de dados dos empenhos efetuada pelo Gati/TCMSP).

3.2.2.3. Despesas por programas de governo

A maior parte do total empenhado está associada ao programa de governo 3003 – Ações e serviços da saúde, responsável por 34,5% dos empenhos (R\$ 842,9 milhões). Outro programa representativo no contexto do enfrentamento à pandemia foi o 3009 – Melhoria da mobilidade urbana universal, responsável por 33,9% dos empenhos totais (R\$ 827,0 milhões). Programas relacionados ao ensino também ganham destaque: 10,5% no programa 3010 - Desenvolvimento e manutenção da educação (R\$ 257,5 milhões) e 10,2% no 3025 – Apoio ao aluno (R\$ 248,8 milhões).

Gráfico 8 - Empenhos associados à Covid-19 por programas – janeiro a agosto/2020



Fonte: relação de empenhos contendo a palavra "Covid" nos históricos, extraída do Ábaco em 13.10.20.

3.2.2.4. Despesas por modalidade de aplicação

Quanto à forma de execução das ações, 61,7% (R\$ 1,6 bilhão) foram diretamente assumidas pelos órgãos e entidades da Prefeitura; 38,3% (R\$ 935,0 milhões) foram repassados a entidades do terceiro setor para que estas viabilizassem as ações de combate à Covid-19:

Gráfico 9 - Empenhos associados à Covid-19 modalidade de aplicação – jan/2020 - ago/2020



Fonte: relação de empenhos contendo a palavra "Covid" nos históricos, extraída do Ábaco em 13.10.20.

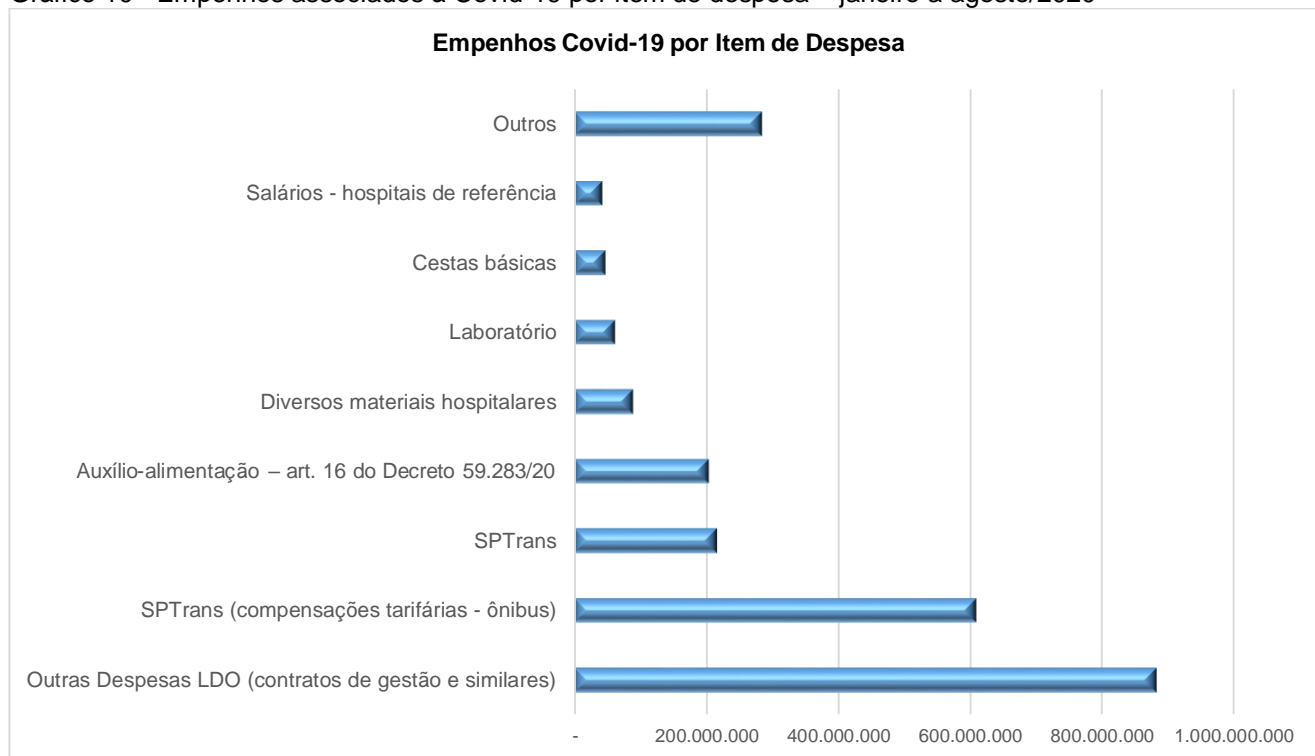
As organizações sociais da saúde foram as principais entidades do terceiro setor para as quais foram emitidos empenhos (R\$ 642,2 milhões, correspondendo a 68,7% das transferências a instituições privadas sem fins lucrativos), cujos objetivos mais relevantes foram a implantação, gestão, monitoramento e avaliação de leitos, gestão de hospitais de campanha do Pacaembú e do Anhembi. Outros R\$ 253,2 milhões (27,1%) foram repassados a entidades do terceiro setor vinculadas à área de educação, tendo como um dos objetivos a manutenção do pagamento dos salários dos profissionais atuantes nas referidas entidades, consoante autorizado pela Lei Municipal 17.335/20²⁵.

3.2.2.5. Despesas por itens de gastos

Os itens de gastos mais representativos também se referem aos recursos geridos pelas entidades do terceiro setor (36,1% - R\$ 881,7 milhões), para os quais não há informações detalhadas no SOF que possibilitem identificar o que de fato se adquiriu ou contratou com os valores repassados. Outros itens de gastos expressivos foram: compensações tarifárias e gestão da frota de ônibus (33,9% - R\$ 817,0 milhões), auxílio-alimentação aos alunos da rede municipal de ensino (8,4% - R\$ 204,3 milhões), materiais hospitalares diversos (3,7% - R\$ 89,6 milhões), exames laboratoriais (2,5% - R\$ 61,8 milhões), cestas básicas (2,0% - R\$ 48,1 milhões) e salários de profissionais da saúde (1,8% - R\$ 43,3 milhões):

²⁵ Art. 3º. Como medida excepcional, a Administração Pública Municipal fica autorizada a manter o pagamento mensal do contrato naqueles ajustes para os quais for indicada a suspensão total ou parcial dos serviços, deduzidas as despesas diretas e indiretas que efetivamente deixem de incorrer, garantindo o pagamento das despesas devidamente comprovadas com pessoal e encargos dos trabalhadores que deixem de prestar os serviços em razão da emergência e calamidade pública.

Gráfico 10 - Empenhos associados à Covid-19 por item de despesa – janeiro a agosto/2020



Fonte: relação de empenhos contendo a palavra "Covid" nos históricos, extraída do Ábaco em 13.10.20.

O Grupo de Auditoria em Tecnologia da Informação (Gati) do TCMSP efetuou análises sobre os dados armazenados no SOF, relacionados aos itens de despesas descritos nas notas de empenho associadas à Covid-19, levantando relevantes informações, tais como:

- despesas com implantação de hospitais de campanha do Pacaembú e do Anhembi no valor total de R\$ 24,9 milhões;
- despesas com aquisição de máscaras (exceto o tipo *face shield*) no montante de R\$ 38,8 milhões;
- aquisição de mais de 239 mil litros de álcool em gel pelas diversas unidades da PMSP;
- aquisição de 764 mil cestas básicas para distribuição à população carente.

Além dos exames realizados com suporte do Gati/TCMSP, considerando, exclusivamente, os itens publicados em seção específica do portal da transparência destinada a dar publicidade das contratações no âmbito da Covid-19, é possível identificar variações de preços significativas nas aquisições de alguns produtos, destacando-se os seguintes:

Quadro 05 – Variação de preços unitários de produtos adquiridos durante a pandemia: álcool em gel Em R\$

Produto: Galão de 5 litros de álcool em gel 70%						
Contratante	Processo	Data	Fornecedor	Qtde.	Valor Unitário	Variação
Sub-PR	6049.2020/0000505-6	21.03.20	Mirazab C. S. Técnicos	10	215,00	616,7%
SMADS	6024.2020/0006320-3	25.08.20	Victor Piovesan Conti	526	30,00	

Fonte: Portal da Transparência Covid-19
(https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/index.php?p=295874). Acesso em: 04.11.20.

Quadro 06 – Variação de preços unitários de produtos adquiridos durante a pandemia: máscaras Em R\$

Produto: Máscara N95						
Contratante	Processo	Data	Fornecedor	Qtde.	Valor Unitário	Variação
SMSU	6029.2020/0002956-8	27.03.20	Medical Chizzolini Ltda	6.000	34,00	100,0%
HSPM	6210.2020/0002188-9	27.03.20	Interjet Comercial Eireli	10.000	17,00	

Fonte: Portal da Transparência Covid-19
(https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/index.php?p=295874). Acesso em: 04.11.20.

Quadro 07 – Variação de preços unitários de produtos adquiridos durante a pandemia: Swab Em R\$

Produto: Cotonete SWAB estéril						
Contratante	Processo	Data	Fornecedor	Qtde.	Valor Unitário	Variação
HSPM	6210.2020/0003415-8	08.05.20	Laborclin P. Laboratórios	6.600	2,21	78,7%
HSPM	6210.2020/0004427-7	06.06.20	Agribom Comercial Ltda	6.600	3,95	

Fonte: Portal da Transparência Covid-19
(https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/index.php?p=295874). Acesso em: 04.11.20.

Quadro 08 – Variação de preços unitários de produtos adquiridos durante a pandemia: luvas Em R\$

Produto: Luva látex tamanho M caixa com 100 unidades						
Contratante	Processo	Data	Fornecedor	Qtde.	Valor Unitário	Variação
SMSU	6029.2020/0003079-5	31.03.20	C. A. Garcia Brindes	500	36,90	156,6%
SMC	6025.2020/0005857-4	17.04.20	Marcos e Berta Ltda	5	14,38	

Fonte: Portal da Transparência Covid-19
(https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/index.php?p=295874). Acesso em: 04.11.20.

Quadro 09 – Variação de preços unitários de produtos adquiridos durante a pandemia: materiais Em R\$

Produto: Sistema fechamento de aspiração endotraqueal nº 14						
Contratante	Processo	Data	Fornecedor	Qtde.	Valor Unitário	Variação
HSPM	6210.2020/0001972-8	31.03.20	Cinco Confiança I. Com.	150	37,80	296,8%
HSPM	6210.2020/0002856-5	15.05.20	Cirúrgica Fernandes C.M.	100	150,00	

Fonte: Portal da Transparência Covid-19
(https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/index.php?p=295874). Acesso em: 04.11.20.

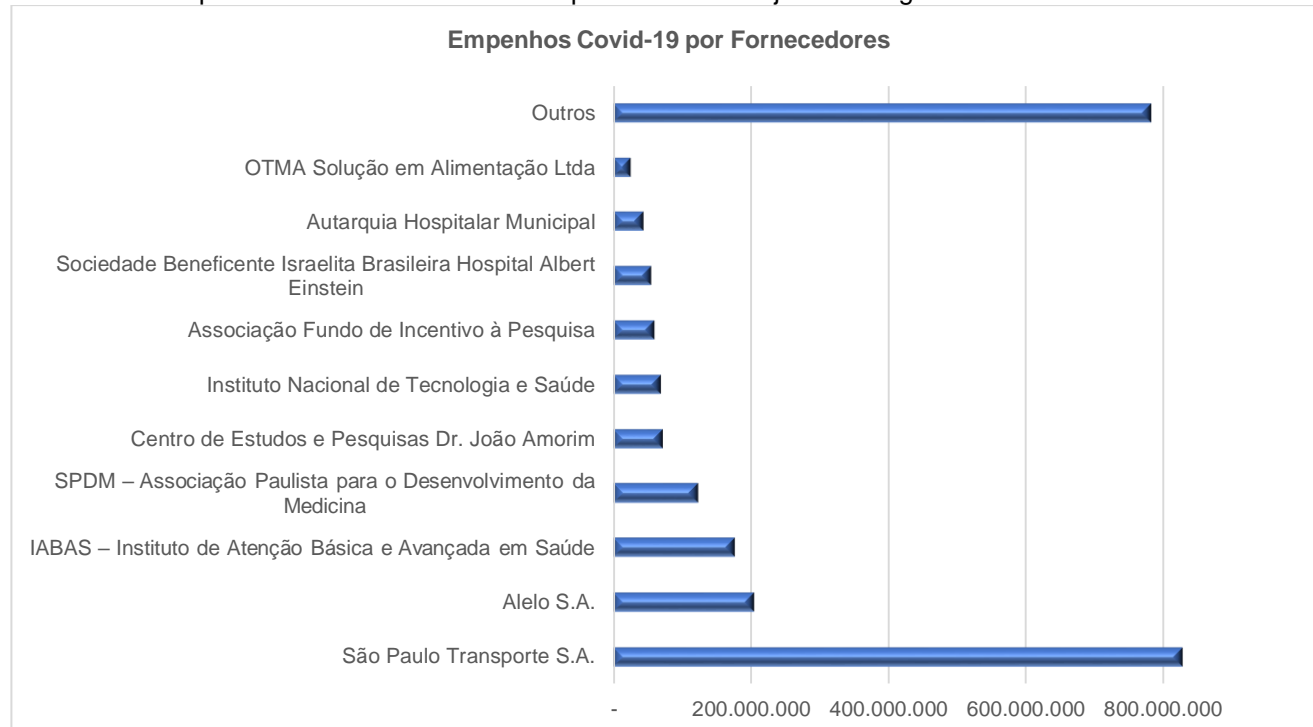
Cumpramos ressaltar que as variações podem apresentar como uma de suas causas a alta demanda em períodos de picos do surto epidemiológico na cidade. Este trabalho, contudo, não teve por objetivo atestar a conformidade das aquisições e contratações efetuadas para o

combate à pandemia, as quais são avaliadas por áreas específicas do TCMSP, já tendo sido instaurados os seguintes procedimentos de fiscalização relacionados ao assunto: eTCM 005917/2020 (máscara cirúrgica descartável), eTCM 006696/2020 (cama maca hospitalar), eTCM 007648/2020 (máscara cirúrgica descartável), eTCM 10948/2020 (avental procedimento com barreiras), eTCM 010950/2020 (avental descartável), sem prejuízo de novas análises que se fizerem necessárias, segundo critérios de seleção dos setores de fiscalização competentes da SFC/TCMSP.

3.2.2.6. Despesas por fornecedores

Os fornecedores com maiores quantias empenhadas em seu favor foram a SP Trans (33,9% - R\$ 827,0 milhões), a empresa Alelo, contratada para intermediação da gestão do cartão de alimentação dos estudantes da rede municipal (8,4% - R\$ 204,3 milhões)²⁶ e as organizações sociais da saúde: Iabas (7,2% - R\$ 176,9 milhões), SPDM (5,1% - R\$ 123,8 milhões), Centro Dr. João Amorim (2,9% - R\$ 72,0 milhões), entre outras:

Gráfico 11 - Empenhos associados à Covid-19 por fornecedor – janeiro a agosto/2020



Fonte: relação de empenhos contendo a palavra "Covid" nos históricos, extraída do Ábaco em 13.10.20.

²⁶ Os valores pagos à empresa Alelo incluem o crédito disponibilizado para compra das refeições pelos alunos.

3.2.2.7. Despesas por fontes de recursos

Quanto às fontes de recursos utilizadas para empenhamento das despesas, tem-se a seguinte posição:

Quadro 10 – Empenhos associados à Covid-19 por fontes de recursos – janeiro a agosto/2020 Em R\$ mil

Item	Código	Descrição	Valor	% Vert.
1	00	Tesouro Municipal	1.437.379	58,9
2	01	Operações de Crédito	9.000	0,4
3	02	Transferências Federais	769.186	31,5
4	03	Transferências Estaduais	128.013	5,2
5	05	Outras Fontes	31.528	1,3
6	06	Recursos Próprios da Administração Indireta	22.093	0,9
7	08	Tesouro Municipal – Recursos Vinculados	250	0,0
8	09	Recursos Próprios da Empresa Estatal Dependente	33.560	1,4
9	10	Alienação de Ativos	9.823	0,4
Total			2.440.832	100,0

Fonte: relação de empenhos contendo a palavra “Covid” nos históricos, extraída do Ábaco em 13.10.20.

Em uma análise preliminar global, tendo em vista que a receita total arrecadada direta ou indiretamente associada à Covid-19 foi de R\$ 1,9 bilhão (**subitem 3.2.1.1**) e a despesa empenhada alcançou R\$ 2,4 bilhões, pode-se inferir que os R\$ 548,5 milhões faltantes teriam que ser custeados por outros recursos do orçamento municipal. Contudo, é possível que parte desse deficit seja coberto com arrecadações associadas à pandemia que venham a ingressar ainda no período de setembro a dezembro de 2020.

Restringindo a análise à fonte de recursos 00 – Tesouro Municipal, na qual ocorreram empenhos no montante de R\$ 1,4 bilhão e para a qual houve arrecadações oriundas da MP 938/20 (Lei 14.041) e do inciso II da LC 173/20 no total de R\$ 911,3 milhões, pode-se inferir, por diferença, que R\$ 526,0 milhões devem ser custeados com recursos livres do Município, cabendo a mesma ressalva temporal anteriormente assinalada.

3.2.3. Saldos disponíveis em contas bancárias específicas atreladas ao combate à pandemia

Por meio da análise das receitas recebidas pela municipalidade no contexto da Covid-19 durante o período examinado, foi possível identificar contas bancárias de titularidade da

Prefeitura de São Paulo nas quais os recursos foram creditados, embora nem todas sejam exclusivamente utilizadas para gestão das disponibilidades associadas à pandemia:

Quadro 11 – Disponibilidades financeiras em contas bancárias associadas à Covid em 31.08.20 Em R\$ mil

Item	Conta Bancária	Descrição	Vinculação	Valor	% Vert.
1	BB / Ag. 1897 / C.A. 19.748-3	São Paulo Covid Aco	Assistência Social	12.006	57,6
2	BB / Ag. 1897 / C.C. 19.748-3			-	-
3	BB / Ag. 1897 / C.A. 19.751-3	São Paulo Covid Ali		3.378	16,2
4	BB / Ag. 1897 / C.C. 19.751-3			-	-
5	BB / Ag. 1897 / C.A. 19.753-X	São Paulo Covid EPI		691	3,3
6	BB / Ag. 1897 / C.C. 19.753-X			-	-
7	BB / Ag. 1897 / C.A. 19.080-2	MAC Covid-19		**	-
8	BB / Ag. 1897 / C.C. 19.080-2			**	-
9	BB / Ag. 1897 / C.A. 18.463-2	PSB Covid-19		**	-
10	BB / Ag. 1897 / C.C. 18.463-2			**	-
11	BB / Ag. 1897 / C.A. 2.020-6	PMSP/SMDU-Cidade Solidária		595	2,8
12	BB / Ag. 1897 / C.C. 2.020-6			-	-
13	BB / Ag. 1897 / C.A. 19.734-3	PMSP/FMS Combate Covid-19	741	3,6	
14	BB / Ag. 1897 / C.C. 19.734-3		12	0,1	
15	BB / Ag. 1897 / C.A. 19.740-8	PMSP/FMS-MPU-MPT - Covid	2.968	14,2	
16	BB / Ag. 1897 / C.C. 19.740-8		-	-	
17	BB / Ag. 1897 / C.A. 19.744-0	PMSP-FMS/Covid-19 Doações	405	1,9	
18	BB / Ag. 1897 / C.C. 19.744-0		61	0,3	
19	BB / Ag. 1897 / C.A. 19.047-0	SP 355030 FMS Custeio SUS	**	-	
20	BB / Ag. 1897 / C.C. 19.047-0		**	-	
21	BB / Ag. 1897 / C.A. 8.733-5	FMS São Paulo FNS AIDS	**	-	
22	BB / Ag. 1897 / C.C. 8.733-5		**	-	
23	BB / Ag. 1897 / C.A. 451.127-1	Pref. Município de São Paulo	**	-	
24	BB / Ag. 1897 / C.C. 451.127-1		**	-	
25	BB / Ag. 1897 / C.A. 451.286-3	PMSP FPM	**	-	
26	BB / Ag. 1897 / C.C. 451.286-3		**	-	
Total				20.857	100,0

Fonte: extratos bancários das contas informadas, disponibilizados pelo Defin/Sutem/SF.

*Obs.1: os recursos devem ser preferencialmente aplicados nessas áreas.

** Obs.2: além dos recursos recebidos no contexto da Covid-19, há outros depositados nessas contas, de forma que não foi possível segregar as disponibilidades existentes especificamente no âmbito da pandemia.

A estes saldos, devem ser acrescidas as disponibilidades marcadas com fontes de recursos específicas da saúde relacionadas à Covid-19²⁷, utilizadas a partir de agosto, que podem ser levantadas pelo cotejamento de algumas contas das classes 7 e 8:

²⁷ Normatizadas pela Portaria STN 394/20, que estabelece rol mínimo de fontes de recursos a ser observado na Federação para identificação dos recursos de natureza federal vinculados a ações e serviços públicos de saúde repassados no bojo da Ação 21C0.

Quadro 12 – Disponibilidades por fontes recursos vinculadas à Covid-19 existentes em 31.08.20 Em R\$ mil

Item	Fonte	Conta	Valor (A)	Conta	Valor (B)	Disponibilidade (A - B)
1	21	7.2.1.1.2.21.00 – CDR FR 21	186.064	8.2.1.1.4.01.02.21 DDR	0,00	186.064
2	24	7.2.1.1.2.24.00 – CDR FR 24	44.363	8.2.1.1.4.01.02.24 DDR	0,00	44.363
Total						230.427

Fonte: balancete analítico de agosto de 2020 da PMSP (relatório SOF SCT026R).

Assim, o total das disponibilidades existentes em 31.08.20 associadas ao enfrentamento à pandemia da Covid-19 era de, minimamente, R\$ 251,3 milhões. Ressalta-se que eventuais despesas já contraídas e ainda pendentes de pagamento, cujas fontes de custeio tenham relação com as contas elencadas, não foram consideradas nesta análise.

3.3. Transparência da execução orçamentária associada ao enfrentamento da pandemia

Em fevereiro deste ano, foi sancionada a Lei Federal 13.979, dispendo sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Além de dispensar a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da Covid-19, a Lei determina diretrizes relacionadas à ampla publicidade destas²⁸.

A Lei 13.979/20 veicula normas com eficácia temporária obrigatória, englobando União, Estados, Distrito Federal e Municípios, alcançando a administração direta e a indireta. Mas, em termos de contratações públicas, seus dispositivos, enquanto vigentes, não estão dissociados das Leis 8.666/93 e 10.520/02 (no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional) nem da Lei 13.303/16 (quanto às empresas públicas e sociedades de economia mista). Ao contrário, incorporam-se materialmente às referidas leis nacionais.

O mesmo raciocínio se aplica às normas relativas à transparência dos gastos relacionados à Covid-19: os dispositivos da Lei Complementar 101/00 e do Decreto Federal 7.185/10²⁹

²⁸ Art. 4º, § 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

²⁹ Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

devem ser interpretados de forma harmônica com a Lei 13.979/20, no sentido de propiciar ampla transparência da execução orçamentária (receitas e despesas) relacionada ao enfrentamento da pandemia, proporcionando melhor atuação dos controles interno, externo e social.

Ademais, a Lei 13.979/20 trata especificamente da contratação emergencial e do rito de pregão simplificado para aquisições destinadas ao enfrentamento da Covid-19. Porém, contratos vigentes antes da pandemia podem ser utilizados para o seu combate, e, portanto, precisam ser divulgados claramente numa das abas do portal específico. Nesse sentido, informações estratificadas sobre a execução orçamentária amparada em atos administrativos celebrados antes do reconhecimento da situação pandêmica, mas a ela relacionados, facilitam a compreensão e estão em linha com a ampla transparência.

A PMSP vem divulgando em uma seção específica do seu Portal da Transparência³⁰ apenas as contratações emergenciais relacionadas à pandemia, em detrimento da publicidade apartada de toda a execução orçamentária a ela associada, a qual se encontra difusa na página usual da transparência³¹, juntamente a todos os demais atos orçamentários praticados pelo Poder Executivo.

Quanto à identificação das despesas orçamentárias na modelagem normatizada pela Secretaria da Fazenda por meio da Portaria SF 4/20, caso haja uma ação no contexto ora abordado e o histórico do empenho não contemple a palavra “Covid”, o registro orçamentário

I - quanto à despesa:

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

- a) previsão;
- b) lançamento, quando for o caso; e
- c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

³⁰ https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/index.php?p=295874. Acesso em: 29.10.20.

³¹ <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/home.aspx>. Acesso em: 29.10.20

não será computado como um item de despesa relacionada à pandemia, o que revela a flagrante fragilidade do mecanismo adotado.

Visando evidenciar a deficiência da transparência das receitas e despesas no contexto da pandemia, foram efetuados testes pela equipe de auditores do TCMSP comparando os empenhos emitidos contendo a palavra “Covid” nos seus históricos e as publicações realizadas na seção específica do Portal da Transparência, tomando por base os números dos processos publicados. Para a realização dessa análise, foi considerado o período de 01.03.20 a 11.09.20, portanto, empenhos emitidos nos meses de janeiro e fevereiro, posteriormente marcados pela PMSP nos históricos como “Covid19p”, não foram considerados.

No exame dos contratos publicados, foi apurada uma diferença a menor de R\$ 872,3 milhões em relação aos empenhos com a palavra “Covid” nos seus históricos, o que denota uma omissão da transparência de 55,8% das despesas realizadas com o propósito de enfrentamento à pandemia na seção específica do Portal da Transparência. O quadro a seguir demonstra os valores empenhados e não publicados por unidade da PSMP:

Quadro 13 - Despesas relacionadas à Covid-19 empenhadas e não publicadas em seção específica Em R\$ mil

Item	Código	Descrição	Valor	% Vert.
1	10	FMS - Fundo Municipal de Saúde	474.914	54,4
2	10	AHM – Autarquia Hospitalar Municipal	164.654	18,9
3	10	FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social	75.124	8,6
4	10	SME-GAB – Secretaria Municipal de Educação - Gabinete	75.105	8,6
5	10	SPT – São Paulo Turismo	36.256	4,2
6	10	Amlurb – Autoridade Municipal de Limpeza Urbana	14.105	1,6
7	10	SMDDET – Secretaria Mun. de Desenvolvimento Econômico e Trabalho	11.844	1,4
8	10	SMDHC – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	5.865	0,7
9	14	DRE-PJ – Diretoria Regional de Educação de Pirituba	4.727	0,5
10	13	DRE-FO/BR – Diretoria Regional de Educação Freguesia / Brasilândia	2.736	0,3
11	-	Outros órgãos e entidades	7.006	0,8
Total			872.336	100,0

Fonte: sistema Ábaco e seção específica da Covid-19 no Portal da Transparência da PMSP.

Em decorrência da realização dos testes, foi constatado, ainda, que 39 contratações no montante de R\$ 112,7 milhões publicadas na seção específica da Covid-19 no Portal da Transparência da PMSP não guardavam relação com os empenhos levantados pela equipe

de auditores, ou seja, havia publicações no Portal para as quais os respectivos empenhos não possuíam a palavra “Covid” nos seus históricos.

A divergência identificada foi reportada à Secretaria da Fazenda e à Controladoria Geral do Município. Após exames das pastas e manifestação das áreas contratantes, em 13 casos (R\$ 18,6 milhões) os históricos das notas de empenho foram alterados com a inserção da palavra “Covid” a pedido da SF, visando a sua correta marcação, o que comprova a fragilidade da sistemática adotada pela PMSP anteriormente referendada.

Em 11 casos (R\$ 57,5 milhões), os históricos foram considerados regulares na análise da SF, sinalizando a sua alteração após a realização dos testes pelo TCMSP. Em outras 3 situações (R\$ 17,8 milhões), não foram identificados pela SF e pela Controladoria os empenhos associados às contratações.

Foi confirmado que 12 processos de contratação, no valor total de R\$ 18,9 milhões, de fato, não guardavam relação com a pandemia da Covid-19, razão pela qual a publicação no Portal da Transparência foi indevida:

Quadro 14 - Processos publicados sem a especificação "Covid19p" ou "Covid19i" no histórico Em R\$ mil

Item	Processo	Sigla Órgão	Data de Publicação	Valor Total do Contrato
1	6041202000011249	SUB-IQ – Subprefeitura Municipal de Itaquera	18.04.20	2
2	6029202000032569	SMSU – Secretaria Municipal de Segurança Urbana	17.04.20	926
3	6025202000156827	SMC – Secretaria Municipal de Cultura	11.09.20	146
4	6025202000041280	SMC – Secretaria Municipal de Cultura	29.07.20	1
5	6025202000040756	SMC – Secretaria Municipal de Cultura	28.07.20	3
6	6024202000047470	SMADS – S. M. Assistência e Desenvolvimento Social	20.05.20	64
7	6018202000173260	SMS – Secretaria Municipal de Saúde	26.03.20	17.325
8	6018202000156870	SMS – Secretaria Municipal de Saúde	16.04.20	399
9	6016202000582070	SME – Secretaria Municipal de Educação	24.07.20	2
10	6016202000567372	SME – Secretaria Municipal de Educação	09.07.20	11
11	6016202000545670	SME – Secretaria Municipal de Educação	08.07.20	6
12	6016202000523359	SME – Secretaria Municipal de Educação	09.07.20	16
Total				18.901

Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/index.php?p=295874. Acesso em 24.09.2020. Respostas das unidades contratantes a indagações escritas formuladas pela SF.

Indagada acerca do achado, a Controladoria Geral do Município informou que a seção específica do Portal da Transparência referente às contratações e aquisições no contexto da

Covid-19 teria um caráter mais amplo que as marcações dos empenhos normatizadas pela Portaria SF 4/20, e que quaisquer contratações que fizessem menção ao Decreto 59.283/20, mesmo que não se referissem a despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia, deveriam ser publicadas naquela seção.

Ocorre que o aludido Decreto autoriza, no seu art. 2º, inciso II, a dispensa emergencial para aquisições de bens e serviços destinados ao enfrentamento da pandemia. Assim, qualquer contratação com base no Inciso IV da Lei Federal 8.666/93 combinada com o Decreto Municipal 59.283/20, deve ter como motivação o combate à Covid-19, o que implica dizer que dispensas emergenciais sob tal fundamentação legal dissociadas desse objeto caracterizam indício de utilização de modalidade indevida para a contratação ou aquisição do objeto de gasto.

Os casos mais expressivos se referem à contratação pela Secretaria de Saúde, no valor de R\$ 17,3 milhões – Processo SEI 6018.2020/0017326-0, da prestação de serviços de gestão de fluxo de medicamentos e correlatos e de operação de logística em almoxarifado e à contratação pela Secretaria de Segurança Urbana, no valor de R\$ 925,9 mil – Processo SEI 6029.2020/0003256-9, tendo por objeto a prestação de serviços de limpeza emergencial.

Ambas as pastas informaram que as despesas não se referem ao enfrentamento da Covid-19, mas os despachos de contratação por dispensa – Inciso IV da LF 8.666/93 - fazem alusão ao Decreto Municipal 59.283/20, o que denota indício de dispensa indevida.

Diante de tal constatação e, considerando que o presente trabalho não teve por escopo avaliar aspectos de conformidade quanto às contratações efetivadas no contexto da pandemia da Covid-19, as áreas competentes do TCMSP utilizarão este relatório como insumo para verificar a conveniência e oportunidade de instauração de procedimentos de fiscalização apartados³², destinados a obter evidências suficientes e apropriadas que comprovem a ocorrência ou não do eventual descumprimento da legislação aplicável.

³² Respeitados critérios de seleção amparados em riscos, considerando as demais atividades já programadas no Plano Anual de Fiscalização das áreas.

4. CONCLUSÃO

As análises efetuadas neste acompanhamento possibilitaram concluir que:

- 4.1** De janeiro a agosto de 2020, a Prefeitura de São Paulo arrecadou o montante de R\$ 1,9 bilhão em recursos associados à pandemia, sendo que 90,7% decorreram de transferências federais, 6,4% de transferências estaduais, 2,2% de doações da Câmara Municipal, 0,4% de doações do Tribunal de Contas do Município, 0,2% de doações do Ministério Público e outros 0,03% de doações no âmbito do programa Cidade Solidária ou diretamente para o Fundo Municipal de Saúde. Dos valores recebidos, 48,2% são de livre alocação, oriundos da Medida Provisória 938/20-Lei Federal 14.041/20 e da Lei Federal 173/20, com o propósito de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública ocasionado pela pandemia. Outros 39,8% devem ser aplicados em saúde, 2,3% em assistência social e os 9,7% restantes em saúde ou assistência social. **(subitem 3.2.1.1)**
- 4.2** As suspensões periódicas de pagamento da dívida fundada contratual junto à União e dos precatórios totalizaram R\$ 2,1 bilhões entre março e agosto. Não foi possível identificar de que forma a Prefeitura utilizou as disponibilidades financeiras no período abrangido por este acompanhamento, haja vista a ausência de controles contábeis específicos sobre os saldos financeiros não desembolsados para as finalidades originais. **(subitem 3.2.1.2)**
- 4.3** Houve desvinculação de superávit financeiro do ano de 2019 do Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (fonte 10 – alienação de ativos) no montante de R\$ 9,8 milhões, por meio do Decreto Municipal 59.435/20, utilizado integralmente pelo Fundo Municipal de Saúde, após abertura de crédito adicional, como fonte para empenhamento de despesas relacionadas ao enfrentamento à pandemia. Segundo a Secretaria de Saúde, o valor residual desvinculado de R\$ 148,9 milhões foi utilizado no pagamento dos contratos de gestão do mês de setembro firmados pela pasta, não relacionados ao enfrentamento da crise epidemiológica, o que caracteriza indício de descumprimento do Inciso II, § 1º do art. 65 da LRF, já que a referida lei

condiciona a desvinculação ao combate à calamidade pública. **(subitem 3.2.1.3)**

- 4.4** No período examinado, foram emitidas 11.718 notas de empenho pelas unidades integrantes da estrutura administrativa da Prefeitura de São Paulo, contendo a expressão “Covid19i” ou “Covid19p” nos seus históricos. A soma destes empenhos totalizou R\$ 2,44 bilhões. Destes, R\$ 2,14 bilhões (87,7%) haviam sido liquidados e R\$ 2,12 bilhões (86,9%) foram pagos até o final de agosto. **(subitem 3.2.2)**
- 4.5** O total de R\$ 2,4 bilhões empenhado para ações de combate ao surto epidemiológico representa 3,5% de todo o orçamento aprovado para o Município de São Paulo em 2020 (R\$ 69,0 bilhões) e 5,4% do valor empenhado consolidado do Poder Executivo até o mês de agosto (R\$ 44,8 bilhões). **(subitem 3.2.2)**
- 4.6** Os órgãos e entidades que emitiram as maiores quantias em empenhos relacionados a ações relacionadas à pandemia da Covid-19 no período examinado foram: a Secretaria de Mobilidade e Transportes (R\$ 827,2 milhões, ou 33,9%), o Fundo Municipal de Saúde (R\$ 641,3 milhões, ou 26,3%), a Secretaria de Educação (R\$ 518,8 milhões, ou 21,3%), a Autarquia Hospitalar Municipal (R\$ 263,1 milhões, ou 10,8%), o Fundo Municipal de Assistência Social (R\$ 85,4 milhões, ou 3,5%), a SP Turis (R\$ 33,5 milhões, ou 1,4%) e o Serviço Funerário (R\$ 21,7 milhões, ou 0,9%). Outros R\$ 49,8 milhões foram empenhados por demais unidades integrantes da estrutura administrativa da Prefeitura. **(subitem 3.2.2.1)**
- 4.7** Agrupando os empenhos por função de governo, tem-se que a saúde foi a área mais representativa, perfazendo 37,2% (R\$ 908,1 milhões) do montante total empenhado, seguida pelo transporte – 33,9% (R\$ 827,2 milhões), educação – 21,3% (R\$ 518,8 milhões) e assistência social – 3,6% (R\$ 87,0 milhões). **(subitem 3.2.2.2)**
- 4.8** Quanto à forma de execução das ações, 61,7% (R\$ 1,6 bilhão) foram diretamente assumidas pelos órgãos e entidades da Prefeitura; e 38,3% (R\$ 935,0 milhões) foram repassados a entidades do terceiro setor para que estas viabilizassem as ações de combate à Covid-19. **(subitem 3.2.2.4)**

- 4.9** Os maiores itens de gastos correspondem aos repasses a entidades do terceiro setor e a operadoras do sistema de ônibus, cuja estratificação individualizada não pode ser visualizada com os dados armazenados no sistema contábil da Prefeitura. Além disso, constatou-se despesas de R\$ 24,9 milhões com implantação de hospitais de campanha, R\$ 38,8 milhões com aquisições de máscaras e compras de mais de 239 mil litros de álcool em gel e de 764 mil cestas básicas para ações de enfrentamento à Covid-19. Houve variação significativa de preços na aquisição de insumos, tais como álcool em gel (616,7%) e de sistema fechamento de aspiração endotraqueal 14 (296,8%). **(subitem 3.2.2.5)**
- 4.10** Os fornecedores com maiores quantias empenhadas em seu favor foram a SP Trans (33,9% - R\$ 827,0 milhões), a empresa Alelo, contratada para gestão do cartão de alimentação dos estudantes, incluindo o crédito para compra dos insumos (8,4% - R\$ 204,3 milhões) e as organizações sociais da saúde: labas (7,2% - R\$ 176,9 milhões), SPDM (5,1% - R\$ 123,8 milhões), Centro Dr. João Amorim (2,9% - R\$ 72,0 milhões), entre outras. **(subitem 3.2.2.6)**
- 4.11** Analisando as fontes de recursos nas quais foram emitidos empenhos relacionados à Covid-19, pode-se inferir, por diferença frente às receitas no contexto da pandemia, que despesas no total de R\$ 526,0 milhões devem ser custeadas com recursos livres do Município, ressalvando-se que o déficit parcial entre os ingressos e os empenhos na fonte livre pode vir a ser coberto com arrecadações associadas à emergência epidemiológica no período de setembro a dezembro de 2020. **(subitem 3.2.2.7)**
- 4.12** O total das disponibilidades brutas existentes em 31.08.20, em contas bancárias associadas ao enfrentamento à pandemia da Covid-19 era de, minimamente, R\$ 251,3 milhões. **(subitem 3.2.3)**
- 4.13** Omissão de divulgação da execução orçamentária das despesas no montante de R\$ 872,3 milhões em seção específica do Portal da Transparência da Prefeitura destinado a dar publicidade das ações de enfrentamento à pandemia da Covid-19, valor que representa 55,8% de toda a despesa empenhada com tal finalidade

(considerando apenas o período de 01.03.20 a 11.09.20). **(subitem 3.3)**

4.14 Divulgação indevida de 12 contratações em seção específica do Portal da Transparência relacionada às ações de combate à pandemia da ordem de R\$ 18,9 milhões, já que, segundo as unidades contratantes, os processos não guardam relação com a Covid-19. **(subitem 3.3)**

Além das conclusões ora relatadas, diretamente extraídas do texto principal deste relatório, pontuam-se a seguir os encaminhamentos descritos no **Apêndice**, decorrentes dos exames de conformidade abrangendo a classificação orçamentária, integralidade das receitas e aderência à padronização de fontes de recursos determinada pela Secretaria do Tesouro Nacional:

- ao Decon/Sutem/SF e à Coordenadoria de Finanças e Orçamento da SMS, para que promovam as devidas correções contábeis de suas competências no período contábil em aberto ainda no ano de 2020; e

- à SUTEM/SF, para que, em conjunto com o Decon, identifique a unidade responsável pelo acompanhamento das receitas arrecadadas no âmbito do programa Cidade Solidária, atribuindo a ela a responsabilidade pelo registro contábil.

Em 06.11.20

JULIANA MATTEI
Agente de Fiscalização

LUÍS GUILHERME R. DO V. DAMIANI
Agente de Fiscalização

JORGE PINTO DE CARVALHO JÚNIOR
Agente de Fiscalização

Em 18.11.20

CAMILA ALEXANDRA MAJER BALDRESCA
Supervisora de Equipes de Fiscalização e Controle 2

Em 24.11.20

GUSTAVO FELIPE RIPPER C. T. DE SOUZA
Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle I - Substituto

R.P.: CLR