

15-0764/2017



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

**DOCREC - DOCUMENTO RECEBIDO 764/2017 DE
01/11/2017**

Promovente:

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Ementa:

ENCAMINHA PARA CIÊNCIA, A REPRODUÇÃO DO R. DESPACHO DO EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO MAURICIO FARIA, BEM COMO CÓPIA DO MEMORANDO CI-Nº 58/17 ELABORADO PELA SUBSECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DESTA CORTE.

Observações:

ARQUIVADO



TRIBUNAL DE CONTAS DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ISO 9001
Gabinete da Presidência

TID

17090944

Folha nº 01 do proc.
nº 15 - 769 de 2017

DIEGO MARINETTO
Técnico Administrativo
RF 11.478

Ofício SSG-GAB nº 23023/2017

DOCREC

764/2017

Assunto: Projeto de Lei nº 686/17 – Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2018 – (TID 17083626)

(Pede-se o uso destas referências)

Documentação acompanhante: cópia do despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, bem como do Memorando CI-nº 58/17 da Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte de Contas (as cópias encaminhadas não deverão retornar ao TCM)

São Paulo, 27 de outubro de 2017.

Senhor Presidente

URGENTE

Dirijo-me a Vossa Excelência para, encaminhar para ciência, a reprodução do r. despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro **Mauricio Faria**, bem como cópia do Memorando CI-nº 58/17 elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte.

Ao ensejo, renovo protestos de elevado apreço e distinta consideração.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

Ao
Excelentíssimo Senhor
Milton Leite
Câmara Municipal de São Paulo
Presidência
Palácio Anchieta - Vd. Jacareí, 100
Bela Vista

/jcl

CMSP SCA.6 Unidade Protocolo 30/10/2017 17:16 26296

30/10/17

Hora

17:03

[Handwritten signature]

Segue(m) juntado(s), nesta data,
documento(s) rubricado(s) sob nº
1 a 9 e folha de informação
sob nº 10/11. ...11..17
Ass: [assinatura]

Técnico Administrativo
RE. 11.478



MEMORANDO

TID nº 17083626

São Paulo, 27 de outubro de 2017.

SUBSECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Senhor Subsecretário

Ref: Projeto de Lei nº 686/17 (LOA para 2018)

A auditoria programada sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA (TC nº 72.012.058/17-90), exercício de 2018 (PL nº 686/17), encontra-se em andamento nesta Coordenadoria I, porém uma análise inicial já indicou três pontos que demandam a ciência imediata da Câmara Municipal de São Paulo, de modo a prover maiores subsídios ao processo de aprovação da LOA.

Os apontamentos da Auditoria se referem a: i) alteração das metas fiscais para o exercício de 2018, ii) discricionariedade do Poder Executivo para promover alterações no orçamento de 2018 e iii) codificação orçamentária necessária para a elaboração completa do Demonstrativo de Despesa com Pessoal, previsto na LRF.

Constatações da auditoria:

1 - Alteração das metas fiscais para o exercício de 2018

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/00) determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO contenha o Anexo de Metas, em que serão estabelecidas metas para as receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública¹.

Em obediência ao comando legal, foi publicada a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (Lei nº 16.693/17, de 31.07.17) com o respectivo Anexo de Metas Fiscais (página 5, DOC de 01.08.17), no qual se estimava um superávit primário de R\$ 1,16 bilhão.

¹ Art. 4º - A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

§ 1º - Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.



A memória e metodologia de cálculo referente às metas é objeto do TC 72.002.464/17-45, no qual foram identificadas justificativas inadequadas para as estimativas de determinadas receitas e despesas.

Cabe destacar que, mesmo após a manifestação da Origem no processo (fls. 104/124 do referido TC), a Auditoria manteve parte dos apontamentos sobre a insuficiência das justificativas.

No PLOA, conforme exigência da LRF², deve haver demonstrativo que comprove a compatibilidade entre a programação do Orçamento de 2018 e o Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Nos anexos do PLOA (Volume 1 - Demonstrativos Gerais), o tópico "Compatibilidade das Metas Fiscais" apresenta de início a meta do Resultado Primário de R\$ 1,16 bilhão, que foi estabelecida na LDO para o exercício de 2018, mas na sequência justifica que essa meta seja alterada:

[...] Porém, verifica-se como necessária a revisão da meta para o exercício de 2018, tendo em vista a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (Lei nº 16.651 de 16 de maio de 2017), o qual compete gerir e supervisionar o Programa Municipal de Parcerias Público-Privada e demais processos de desestatização de bens e serviços municipais. Assim como, futuras contratações de operações de crédito. Esses recursos serão destinados para investimentos nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação, transporte, mobilidade urbana e assistência social.

Ademais, em virtude da reprogramação do cronograma de dispêndios de recursos ligados às operações urbanas consorciadas e de utilização do superávit financeiro de Fundos Municipais que resultarão na existência de despesas primárias sem igual reflexo nas receitas primárias no exercício de 2018.

As justificativas apresentadas são insuficientes com relação à questão das operações urbanas e fundos municipais. No Relatório de Auditoria referente ao PLDO (fl. 94v do

² LRF, Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º



TC 72.002.464/17-45), essa questão não foi aceita enquanto justificativa para a revisão da Meta de Resultado Primário:

4.8 Diante da movimentação já realizada até março de 2017 e do histórico dos valores efetivamente utilizados nos exercícios anteriores, a alegação da utilização dos saldos de exercícios anteriores das Operações Urbanas e dos Fundos Municipais da ordem de R\$ 2,4 bilhões para alterar a meta de resultado primário para 2017 não se mostra razoável.

Conforme apontado no referido Relatório de Auditoria, a justificativa da reprogramação de gastos relacionados às operações urbanas e fundos municipais é recorrente, servindo como argumento de forma reiterada para alteração das metas fiscais dos últimos anos.

Ao analisar o demonstrativo da Compatibilidade das Metas Fiscais, as despesas primárias não apresentam discrepância significativa, porém foi identificada disparidade relevante nas Receitas Primárias. No quadro "Metas Originais x Metas Revisadas" consta o valor de R\$ 51,27 bilhões para as Receitas Primárias previstas no PLOA revisado.

Contudo, tomando por base a Receita Total revisada de R\$ 56,26 bilhões (Proposta Orçamentária da Receita Consolidada para 2018) e subtraindo as exclusões de R\$ 2,32 bilhões (receitas de valores mobiliários, operações de crédito, alienação de bens e amortização de empréstimos), atinge-se o montante de R\$ 53,94 bilhões para a Receita Primária. A diferença entre esse cálculo e o valor que consta do quadro mencionado é de R\$ 2,67 bilhões. Sobre essa disparidade faltam justificativas mais completas por parte da Origem.

Por fim, concluímos que a revisão das estimativas das metas fiscais para 2018, em que um superávit primário de R\$ 1,16 bilhão se transformou em um déficit de R\$ 1,56 bilhão, não está adequadamente justificada.



2 - Discricionariedade do Poder Executivo para promover alterações no orçamento de 2018

A Auditoria já havia apontado, no Relatório que tratou do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma questão referente à discricionariedade do Executivo para a execução do Orçamento³, pois estava sendo concedida à Administração capacidade ampliada de promover alterações orçamentárias.

Em resumo, o § 8º do art. 165 da Constituição Federal⁴ permite que a lei orçamentária anual contenha autorização para abertura de créditos suplementares, porém o PLDO estendeu essa autorização para abarcar a transposição, remanejamento e transferência, sem definir a forma de sua utilização, sendo certo que tais institutos não se confundem com os créditos suplementares. A implementação desses institutos, sem autorização legislativa específica, é vedada pelo inciso VI do Art. 167 da CF⁵.

Em resposta ao apontamento da Auditoria, a Origem alterou o dispositivo do PLDO⁶, porém foi mantida a capacidade do Executivo realizar amplas modificações no orçamento de forma discricionária.

No momento atual, a Origem, com base no dispositivo da LDO que foi questionado pela Auditoria (Art. 25), utiliza o PLOA (seção IV) para garantir a sua discricionariedade na execução orçamentária.

Apesar do Art. 11⁷ do PLOA estabelecer um limite de 10% do total da despesa, para que o Executivo exerça sua capacidade de alterar o orçamento, tal limite tem sua eficácia bastante reduzida pelo artigo seguinte. O Art. 12 exclui do limite as seguintes

3 No Relatório de Auditoria que tratou do PLDO (fl. 94 do TC 72.002.464/17-45) a Auditoria apontou que "O PLDO remete indevidamente para a LOA a atribuição de autorizar a realização de alterações orçamentárias mediante transposição, remanejamento ou transferência, sem definir em que situações tais institutos são aplicáveis".

4 CF, art. 165, § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

5 CF, art. 167. São Vedados: [...]

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

6 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LM nº 16.693/17), Art. 25. Com fundamento no § 8º do art. 165 da Constituição Federal e nos arts. 7º e 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, bem como no que determina o inciso VI do art. 167 da Constituição Federal, fica autorizado o Poder Executivo a proceder, mediante decreto, à abertura de créditos suplementares, bem como transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2018 e em créditos adicionais.

7 PLOA, Art. 11. Fica o Poder Executivo autorizado a utilizar a permissão de adequação orçamentária contida no "caput" do artigo 25 da Lei nº 16.693, de 31 de julho de 2017, até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada no artigo 2º desta lei. Parágrafo único. A adequação orçamentária a que se refere o "caput" deste artigo, mediante decreto, nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, abrange a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais, podendo, se necessário, criar elemento de despesa e fonte de recurso dentro de cada projeto, atividade ou operação especial.



modificações:

I - com redução de recursos da Reserva de Contingência, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei Federal nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980;

II - destinadas a suprir insuficiências nas dotações referentes ao serviço da dívida pública;

III - destinadas a suprir insuficiências nas dotações dos Fundos Especiais decorrentes do recebimento de recursos extraordinários;

IV - destinadas a suprir insuficiências nas dotações de pessoal, autorizada a redistribuição prevista no artigo 66, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320, de 1964;

V - **destinadas a suprir insuficiências nas dotações das funções Educação, Assistência Social, Saúde, Habitação e Saneamento;**

VI - **com realocação de recursos entre órgãos da Administração Direta e Indireta;**

VII - com recursos originados de operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício;

VIII - com recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais ou federais;

IX - com recursos provenientes do Orçamento do Estado de São Paulo para cobertura de quaisquer despesas, em especial na área de mananciais.

Parágrafo único. Os recursos destinados ao pagamento do grupo de natureza de despesa de pessoal poderão ser realocados para outras despesas, desde que, comprovadamente, os eventos que subsidiaram a previsão da despesa de pessoal não se concretizem. (grifos nossos)

A quantidade de exclusões permitida restringe a efetividade do referido limite, com destaque para o inciso V, pois apenas as funções Educação e Saúde respondem por mais de 40% do Orçamento. Ademais, o inciso VI, inova ao permitir a realocação de recursos entre Administração Direta e Indireta, ampliando ainda mais a margem de discricionariedade do Poder Executivo.

Ao avaliarmos o histórico das movimentações orçamentárias, os limites de abertura dos créditos adicionais vêm sendo reduzidos ano a ano⁸, entretanto as exclusões permitem que o Executivo se mantenha muito abaixo dos limites aprovados na LOA.

⁸ Nas LOAs referentes a 2012 e 2013, era de 15%, 2014, 13%, em 2015 foi de 12% e em 2016 atingiu 11%.



Quadro 1 – Evolução dos percentuais de movimentação orçamentária

Percentual de movimentação orçamentária	2012	2013	2014	2015	2016
Completo	15,88%	15,10%	11,77%	15,36%	9,30%
Após exclusões	7,00%	4,68%	1,71%	4,45%	2,85%

Fonte: TCs 72.002.872/14-09, 72.003.148/15-29 e 72.000.140/17-72.

Esse histórico é importante, pois, conforme exposto, o PLOA 2018, com base no Art. 25 da LDO, concede autorização à “abertura de créditos suplementares, bem como transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas [...]”. Ou seja, novas formas de alterar o orçamento serão autorizadas, além dos créditos suplementares, e o limite para sua utilização não será efetivo. De modo que há o risco de, no momento da execução, o orçamento aprovado pela CMSP ser descaracterizado pelo Poder Executivo.

A despeito do fato do Poder Executivo necessitar de algum grau de flexibilidade na execução do Orçamento, com vistas aos inúmeros eventos imprevisíveis que podem demandar a adequação das dotações orçamentárias, tal flexibilidade não pode afrontar o controle social do orçamento.

Uma vez que a LOA é resultado da interação entre Executivo, Legislativo e sociedade, o orçamento aprovado representa um pacto entre os poderes, incluindo a participação popular, o qual não poderia, conforme os ditames da CF/88, ser descaracterizado no momento da sua execução.

3 - Codificação orçamentária necessária para a elaboração completa, conforme previsto na LRF, do Demonstrativo de Despesa com Pessoal

No Relatório de Auditoria que tratou do PLDO (fls. 95v/96 do TC 72.002.464/17-45) a Auditoria indicou oportunidades de melhoria, dentre as quais “a orientação para a LOA de inclusão de natureza de despesa que permita auferir a despesa orçamentária específica referente à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao § 1º do art. 18 da LRF”.

Na manifestação, às fls. 110 e 113 daquele TC, a Origem concordou com o apontamento da Auditoria:

Em resposta ao TCM, nossa manifestação, deteve-se em justificar e considerar que os valores não foram orçados no elemento citado acima,



motivo pelo qual não foi reconhecida a despesa decorrente de Contratos de Terceirização no cômputo das despesas com pessoal, porém deixamos sinalizado encaminhar o assunto a SF/SUPOM, e assim o foi por meio do processo SEI nº 6017-201 7/001 7999-2, com o embasamento necessário, para conhecimento e avaliação quando da elaboração do Orçamento Municipal.

Nosso entendimento em relação ao caso, vai ao encontro do Tribunal de Contas, que a LOA deverá contemplar a codificação orçamentária necessária ao cumprimento do § 1º do Art. 18 da LRF, de modo a permitir a elaboração completa do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, incluído os valores referentes à substituição de servidores e empregados públicos.

Contudo, não foi identificada pela Auditoria a "codificação orçamentária"⁹ que permitirá a elaboração completa do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, a partir do exercício de 2018.

Desse modo, faz-se necessário o esclarecimento da questão junto a Origem antes da aprovação do PLOA 2018.

Conclusões

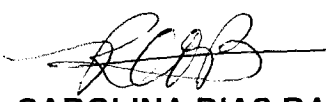
Por todo o exposto, concluímos que: i) alteração das metas fiscais para o exercício de 2018 não está devidamente justificada, ii) o PLOA concede ampla discricionariedade ao Poder Executivo para promover alterações no orçamento de 2018 e iii) não consta do PLOA a codificação orçamentária necessária para a elaboração completa do Demonstrativo de Despesa com Pessoal, previsto na LRF.

Atenciosamente,


FERNANDO CORREIA RISERIO DO BONFIM
Agente de Fiscalização


FABIO OLIVEIRA SANTOS
Supervisor de Equipes de
Fiscalização e Controle – 1

De acordo, em 27.10.18


ROBERTA CAROLINA DIAS BARBOSA
Coordenadora Chefe de Fiscalização e Controle I

⁹ Código Orçamentário 3.3.90.34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização.





Ref: INF Nº 295/SFC/2017- Projeto de Lei nº 686/17- Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2018
TID 17083626

A
UNIDADE TÉCNICA DE OFÍCIOS
Senhora Supervisora

Oficie-se a Câmara Municipal de São Paulo, através de sua Presidência, bem como a Comissão de Orçamento e Finanças, em atendimento à solicitação contida no documento em epígrafe, encaminhando-se cópia da manifestação expendida pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle através do Memorando C-I nº 058/17, para ciência.

São Paulo, 27 / 10 / 17

MAURICIO FARIA
Conselheiro

AC/ac



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha nº 10

do processo nº 15-164 de 2017, de 11/11/17 (a)

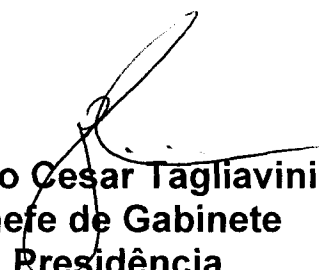
Diego Marinetto
Técnico Administrativo
RE. 11.478

**REF.: Ofício SSG-GAB nº 23.023/2017 – Tribunal de Contas do
Município de São Paulo – Gabinete da Presidência
ASS.: Projeto de Lei nº 686/2017 – Lei Orçamentária Anual
(LOA) para 2018 – TID 17083626
TID : 17090944**

**À
SGP – Secretaria Geral Parlamentar
Senhor Secretário Geral,**

Segue o presente expediente acompanhado de cópia do r. despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Mauricio Faria, assim como cópia do Memorando CI nº 5817 elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle do E. Tribunal de Contas do Município de São Paulo, para conhecimento e providências a cargo dessa Secretaria.

Presidência, 31 de outubro de 2017.


**Paulo Cesar Tagliavini
Chefe de Gabinete
Presidência**

Recebi
@10869
01/11/17
TID → OK



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha nº 11

do processo nº 15-764 de 17 01 / 11 / 2017

(a)
Diego Marinotto
Técnico Administrativo
RE 11.478

Ref.: Tribunal de Contas do Município de São Paulo.
Ofício SSG-GAB 23023/2017.
Assunto: Projeto de Lei 686/17 – Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2018.
TID 17090944.

SGP-22

Senhor Supervisor:

Encaminho o expediente em referência, para que seja cadastrado e autuado como “documento recebido – DOCREC”. Após, encaminhe-se à Comissão de Finanças e Orçamento.

São Paulo, 01 de novembro de 2017.


Raimundo Batista
Secretário Parlamentar Adjunto

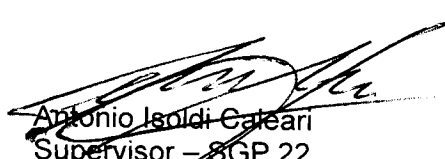
À

SGP-2

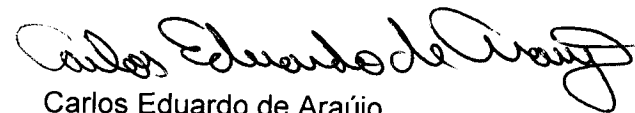
Senhor Secretário:

Documento cadastrado, conforme despacho supra.

São Paulo, 01 de novembro de 2017.


Antonio Isoldi Galeari
Supervisor – SGP.22

À Comissão de Finanças e Orçamento.
São Paulo, 01 de novembro de 2017.


Carlos Eduardo de Araújo
Secretário de Apoio Legislativo – SGP.2

RECEBIDO
Comissão de Finanças e Orçamento
Em 06/11/11 às 16:00

Mário Sérgio Horta
RF. 101.086-SGP.12

Ào Presidente da Comissão de Finanças
para ciência e determinação de
providências.

06/11/11

Mário Sérgio Horta
RF. 101.086-SGP.12

Segue — juntado —, nesta data, documento(s)
e papel de informação rubricado — sob folhas
nº 12. Em 07/11/11

Mário Sérgio Horta
RF. 101.086-SGP.12



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha nº 12

Do processo 15-764/2017

em 07/11/2017

(a)

Mário Sérgio Horta
RF. 101.086-SGP.12

A secretaria da Comissão;

Considerando que tramita no âmbito da Comissão de Finanças e Orçamento, Docrec 759/2017, referente ao ofício SSG-GAB nº 23051/2017, que trata do despacho do Excelentíssimo Senhor Relator do TCM referente à auditoria programada sobre o Projeto de lei Orçamentária Anual nº 686/17 - PLOA para o exercício de 2018.

Considerando que o teor do processo citado é idêntico ao conteúdo deste, solicito, assim, por economia processual, o arquivamento do presente Docrec.

Vereador **Jair Tato**
Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento

À SGP 33 para arquivamento

São Paulo 07/11/11

~~Mário Sérgio Horta~~
~~RE 101.086-SGP.12~~

Segue(m) juntado(s), nesta data,
documento(s) rubricado(s) sob
nº e folha de informação
sob nº 13-07/11/11

CIRO SOL PAVAN MONTAUT
Técnico Administrativo
RF: 41.329



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha n° 13
do processo 15-764 de 2017

Ciro Sol Pavan Montaut
RF 11329

**SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO
SUPERVISÃO DE ARQUIVO GERAL**

Proc. encerrado com 13 fls.
Arquivado em
O Funcionário

Ciro Sol Pavan Montaut
RF 11329