

15-0875/2017



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

**DOCREC - DOCUMENTO RECEBIDO 875/2017 DE
08/01/2018**

Promovente:

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Ementa:

ENCAMINHA PARA CIÊNCIA REPRODUÇÃO DO DESPACHO DO
CONSELHEIRO MAURICIO FARIA, BEM COMO CÓPIA RELATÓRIO
ELABORADO PELA SUB SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO E
CONTROLE DESTA CORTE ACERCA AUD ITORIA PROGRAMADA-
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2018

Observações:

ARQUIVADO



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

TID 17.252925

Folha nº 01 do processo
nº 15.875 de 2017

MARCELO IZIDÓRIO DE ANDRADE
PF 103.004

Ofício SSG-GAB nº 23853/2017

Processo TC nº 72.012.058.17-90

Assunto: Secretaria Municipal da Fazenda – Auditoria Programada – Projeto da Lei Orçamentária Anual – 2018

(Pede-se o uso destas referências)

Documentação acompanhante: cópia de fls. 47 a 66 e versos do processo TC supra (as cópias encaminhadas não deverão retornar ao TCM)

DOCREC

875/2017

São Paulo, 18 de dezembro de 2017.

URGENTE

Senhor Presidente

Dirijo-me a Vossa Excelência para encaminhar, para ciência, a reprodução do r. despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro **Maurício Faria**, bem como cópia do Relatório 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

/wam

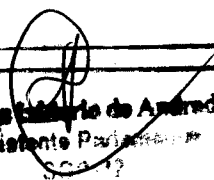
DPF - SP - 08/12/2018 16:43 - 005915 - 1/1

19 J2 J4
30h30
Kathelynn RF:600-406

Segue(m) juntado(s), nesta data,
documento(s) rubricado(s) sob n°

02 a 21 e informação
sob n° 22 10.01.18

Ass: _____


Kardenálio de Andrade
Assistente Parlamentar



RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº. 2017.10057.1

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Projeto da Lei Orçamentária Anual – PLOA 2018.

2.2. Objetivo

Verificar se o projeto de lei está compatível com a legislação aplicável e com os demais instrumentos de planejamento.

2.3. Área Auditada

Secretaria Municipal da Fazenda – SF

2.4. Período de Realização

11.10.17 a 04.12.17

2.5. Período de Abrangência

Não se aplica.

2.6. Equipe Técnica

Fernando Correia Riserio do Bonfim

TC 20.216

2.7. Procedimentos

- Verificação da compatibilidade do Projeto da Lei Orçamentária Anual – PLOA apresentado para o exercício de 2018 com as normas de finanças públicas estabelecidas na Constituição Federal – CF, na Lei Orgânica do Município de São Paulo – LOM, na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (LM nº 16.693/17). Como se trata de 1º ano de mandato, o Plano Plurianual (PPA) tramita concomitante com o

PLOA, constituindo normas para o PLOA a ser elaborado no ano seguinte (PLOA – 2019).

- Identificação de oportunidades de melhoria no PLOA do Município;
- Análise das principais variações nas receitas e despesas propostas para o ano de 2018, em relação à execução observada nos anos anteriores.

2.8. Siglas

FUNDEB	Fundo de Manut. e Desenv. da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ICMS	Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
INSS	Instituto Nacional da Seguridade Social
IPC-FIPE	Índice de Preços ao Consumidor
IPREM	Instituto de Previdência do Município de São Paulo
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LM	Lei Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município de São Paulo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Lei Orçamentária Anual
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O Projeto da Lei Orçamentária Anual – PLOA para o exercício de 2018, que estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 56,26 bilhões, foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo – CMSP em 29.09.17 (Ofício A.T.L. nº 102/2017) e publicado no Diário Oficial da Cidade – DOC em 03.10.17, recebendo a identificação “Projeto de Lei nº 686/2017” (fls. 18/29)¹.

¹ O encaminhamento do Projeto de Lei para as diretrizes orçamentárias de 2018 à Câmara Municipal de São Paulo atendeu ao disposto no inciso II do parágrafo 6º do artigo 138 da Lei Orgânica do Município de São Paulo – LOM, que estabelece o prazo até 30 de setembro para a sua remessa à Câmara Municipal.



Até o encerramento da auditoria foram realizadas 14 audiências públicas na CMSP: duas audiências gerais, obrigatórias por lei², realizadas nos dias 18.10.17 e 17.11.17, e 12 temáticas e regionais³.

Em obediência aos princípios da publicidade e transparência, o calendário completo das audiências foi divulgado nas redes sociais e no site da CMSP⁴, com transmissão ao vivo das audiências realizadas nos auditórios da Câmara. Contudo, na primeira audiência realizada no dia 18.10.17, houve falha técnica impedindo a transmissão do conteúdo pela internet (fl. 30).

Efetuada a análise do PLOA (PL nº 686/17), com base no arquivo utilizado pela Comissão de Finanças e Orçamento para elaboração de seu parecer⁵, à luz da legislação e normas aplicáveis, foram constatadas as infringências e oportunidades de melhoria descritas no presente relatório.

Cabe destacar que, em 27.10.17, em razão da relevância e urgência do tema, a auditoria elaborou o Memorando CI nº 58/17 (fls. 05/11) com a finalidade de cientificar o Legislativo sobre três apontamentos: 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. Tais apontamentos estão reproduzidos nos itens 3.2.2.a, 3.2.1.b e 3.2.2.b, respectivamente.

3.2. Análise da conformidade do projeto da LOA com as normas aplicáveis

3.2.1. Constituição Federal e Lei Orgânica do Município – LOM

A conformidade do PLOA com os ditames da CF/88 e da LOM foi verificada para os itens a seguir relacionados:

² Inciso III do artigo 41 da LOM

³ Regional – Oeste/Centro/Leste (21.10.17), Temática – Saúde/Transporte (23.11.17), Regional – Sul (Santo Amaro, 28.10.17), Temática – Cultura (31.10.17), Temática – Desestatização, Parcerias e Gestão (01.11.17), Temática – Educação e Esportes (06.11.17), Temática – Serviços, Obras e Desenvolvimento (06.11.17), Temática – Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho e Empreendedorismo (09.11.17), Regional – Norte (Freguesia do Ó, 11.11.17), Temática – Habitação e Cohab, Verde e Meio Ambiente (14.11.17), Geral (17.11.17).

⁴ <http://www.camara.sp.gov.br/blog/comecam-neste-sabado-as-audiencias-publicas-regionais-do-orcamento/>

⁵ PL0686-2017-ANEXOS_ATUALIZADOSMA, baixado em 30.10.2017.

a) Demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

O § 6º do Art. 137 da LOM reproduz os ditames constitucionais e prevê que o PLOA será acompanhado de demonstrativo das renúncias de receita do Município. Adicionalmente, a LRF requer que sejam apresentadas as medidas de compensação das renúncias e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado⁶.

O PLOA apresenta um demonstrativo nos seus anexos (Volume 1 - Demonstrativos Gerais) informando que a “renúncia total estimada para o exercício de 2018 é de R\$ 217,00 milhões”.

Em seguida, exhibe a mesma tabela de “Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita” constante da LDO (Anexo de Metas Fiscais), que já havia sido analisada na auditoria do PLDO e considerada insuficiente por não estarem demonstradas todas as renúncias vigentes⁷.

Ocorre que, apesar de tratar do mesmo tema, o demonstrativo previsto para o PLOA no § 6º do Art. 165 da CF/88⁸ tem propósitos diferentes do demonstrativo exigido para a LDO na LRF (inciso V, § 2º, do Art. 4º⁹, em conjunto com o Art. 14¹⁰).

No caso da LDO, o demonstrativo é parte integrante do Anexo de Metas Fiscais (demonstrativo 7, conforme MDF 7ª – edição¹¹) e visa subsidiar o cálculo das metas

⁶ 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:

[...]

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

⁷ Em atendimento ao apontamento realizado no Relatório de Auditoria desta Corte sobre o PLDO (Conclusão 4.13 de fl. 95 do TC. 72.002.464/17-45), foi inserida uma previsão de renúncia referente aos CIDs (incentivos fiscais para construção de estádio na Zona Leste do Município) no valor de R\$ 40 milhões, porém não tal ajuste não sanou o apontamento, pois não foram consideradas as todas as renúncias.

⁸ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

⁹ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

[...]

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

¹⁰ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

¹¹ 02.07.00 DEMONSTRATIVO 7 – ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA



com a estimativa e compensação da renúncia de receita e com a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

O demonstrativo do efeito das renúncias previsto para o PLOA é similar, porém, seu foco é apresentar, de forma regionalizada, o efeito, sobre as receitas e despesas, das renúncias de receita e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Desse modo, o papel principal do demonstrativo é garantir transparência à política tributária e às renúncias concedidas pela Administração. Assim, a falta de demonstração de todas as renúncias vigentes é ainda mais importante no caso do PLOA do que no caso da LDO.

Logo, o prazo de 05 anos que consta da justificativa que acompanha o PLOA¹² não tem respaldo legal.

A título de comparação, o PLOA da União¹³ apresenta os valores sem excluir as renúncias antigas, acompanhadas do prazo de vigência e da participação de cada uma na arrecadação, classificando-as em vigentes e não-vigentes.

Portanto, há oportunidade de melhoria no demonstrativo apresentado pela Origem, pois está incompleto devido à exclusão das renúncias de receita com mais de 05 anos de vigência e à ausência de informações sobre o prazo de vigência de cada renúncia.

b) Presença de matéria estranha aos propósitos do PLOA (autorização para transpor, remanejar e transferir)

Conforme determinação da LOM (Art. 137, § 7º), a lei orçamentária anual não deve conter “dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

No Memorando CI nº 58/17 (fls. 05/11) foi apontado que o PLOA 2018 aumenta a discricionariedade do Poder Executivo na execução do orçamento.

¹² PLOA 2018, Tabela 2: Isenções, Anistias, Remissões, Subsídios e Benefícios de Natureza: “[...] leis aprovadas há mais de cinco anos não constam no demonstrativo, uma vez que já foram devidamente compensadas e assimiladas no fluxo histórico de receitas”.

¹³ Quadro XIV - gastos tributários - projeções ploa 2018 - descrição legal por tributo - imposto sobre a renda retido na fonte - irrf

A Auditoria já havia apontado, no Relatório que tratou do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO, uma questão referente à discricionariedade do Executivo para a execução do Orçamento¹⁴, pois estava sendo concedida à Administração capacidade ampliada de promover alterações orçamentárias.

Em suma, ocorre que o § 8º do art. 165 da Constituição Federal¹⁵ 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 e a implementação desses institutos, sem autorização legislativa específica, é vedada pelo inciso VI do Art. 167 da CF¹⁶.

Em resposta ao apontamento da Auditoria, a Origem alterou o dispositivo do PLDO¹⁷, porém, o problema não foi sanado, tendo sido mantida a capacidade do Executivo de 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 referida discricionariedade na execução orçamentária.

Apesar de o Art. 11¹⁸ do PLOA estabelecer um limite (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 (Art. 12), que exclui do limite as seguintes modificações:

¹⁴ 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”.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.



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 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 ano¹⁹, entretanto as exclusões permitem que o Executivo se mantenha muito abaixo dos limites aprovados na LOA.

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.

¹⁹ Nas LOAs referentes a 2012 e 2013, era de 15%, 2014, 13%, em 2015 foi de 12% e em 2016 atingiu 11%.

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. Há, portanto, 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 ser ampla ao ponto de configurar discricionariedade que afronte a participação da sociedade na construção do orçamento e o controle social da sua execução, conforme previsto na LDO²⁰.

3.2.2. Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Os resultados da verificação dos dispositivos legais relacionados à Lei Complementar nº 101/2000 são apresentados a seguir:

a) Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais (alteração das metas fiscais para o exercício de 2018)

Esse tópico foi abordado no Memorando CI nº 58/17 (fls. 05/11), cujas constatações seguem abaixo:

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF determina que a LDO contenha o Anexo de Metas, em que serão estabelecidas, dentre outras, metas para os resultados nominal e primário. O Anexo de Metas Fiscais²¹ da LDO para 2018 (Lei nº 16.693/17) estimou um superávit primário de R\$ 1,16 bilhão para 2018.

A memória e metodologia de cálculo referente a tais metas é objeto do TC 72.002.464/17-45 (Auditoria do PLDO), no qual foram identificadas justificativas

²⁰ Art. 3º O projeto de lei orçamentária, relativo ao exercício de 2018, deverá assegurar os princípios da justiça, da participação popular e de controle social, de transparência e de sustentabilidade na elaboração e execução do orçamento, na seguinte conformidade:
[...]

II – o princípio da participação da sociedade e de controle social implica assegurar a todo cidadão a participação na elaboração e no acompanhamento do orçamento por meio de instrumentos previstos na legislação.

²¹ Página 5, DOC de 01.08.17



inadequadas para as estimativas de determinadas receitas e despesas. Cabe destacar que, mesmo após a manifestação da Origem no processo²², a Auditoria manteve parte dos apontamentos sobre a insuficiência das justificativas.

Conforme exigência da LRF²³, deve haver demonstrativo que comprove a compatibilidade entre a programação do Orçamento de 2018 e o Anexo de Metas Fiscais da LDO. Para tanto, nos anexos do PLOA, o tópico "Compatibilidade das Metas Fiscais" apresenta de início a meta do Resultado Primário de R\$ 1,16 bilhão, estabelecida na LDO, 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.

Ocorre que as justificativas apresentadas são insuficientes com relação à questão das operações urbanas e fundos municipais. No Relatório de Auditoria referente ao PLDO²⁴, essa questão já não havia sido aceita enquanto justificativa para a revisão da Meta de Resultado Primário de 2017:

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,

²² Fls. 104/124 do referido TC 72.002.464/17-45

²³ Art. 5º, inciso I, da LRF

²⁴ Fl. 94v do TC 72.002.464/17-45

servindo como argumento de forma reiterada para redução das metas fiscais dos últimos anos.

Ademais, ao analisar o demonstrativo da Compatibilidade das Metas Fiscais do PLOA, 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 diferença faltam justificativas mais completas por parte da Origem.

Por todo o exposto, 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.

b) Codificação orçamentária necessária para a elaboração completa do Demonstrativo de Despesa com Pessoal previsto na LRF

A questão da codificação orçamentária necessária ao Demonstrativo de Despesa com Pessoal (previsto na LRF, Art. 18 c.c. Art. 22 e Art. 55²⁵) foi tratada no Memorando CI nº 58/17; as ponderações realizadas naquele momento seguem abaixo:

No Relatório de Auditoria que tratou do PLDO²⁶ 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".

²⁵ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: [...].

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre [...].

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas [...].

²⁶ Fls. 95v/96 do TC 72.002.464/17-45



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”²⁷ que permitirá a elaboração completa do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, a partir do exercício de 2018.

c) Demonstrativo da evolução da Receita, nos últimos três anos, e da projeção para os dois seguintes.

O Art. 12 da LRF estabelece que as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerando alterações na legislação, índices de preços e crescimento econômico, devendo estar acompanhadas de “[...] demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas” (grifos nossos).

No PLOA, Volume 1 - Demonstrativos Gerais, o quadro “Proposta Orçamentária da Receita Consolidada para 2018” apresenta a evolução das receitas desde 2014²⁸, porém não fornece a projeção para os dois anos seguintes, de modo que tal quadro não serve aos propósitos do Art. 12 da LRF.

No item “Critérios para a Projeção da Receita Orçamentária 2018” também não se identificam as projeções para os dois anos seguintes.

²⁷ Código Orçamentário 3.3.90.34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização.

²⁸ Em conformidade com o Art. 22 da LDO, inciso II da alínea c.

Por fim, cabe destacar que as projeções apresentadas à época do PLDO encontram-se defasadas, pois foram elaboradas novas estimativas das receitas, sendo necessário novo demonstrativo no PLOA para atender a exigência da LRF.

3.2.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (LM nº 16.693/17)

A análise da conformidade do PLOA em relação às diretrizes da LDO (Lei nº 16.693/17) identificou os seguintes apontamentos:

a) Fortalecimento orçamentário das Prefeituras Regionais.

O Art. 5º, inciso V da LDO, comanda que o PLOA proporcione o fortalecimento orçamentário das Prefeituras Regionais:

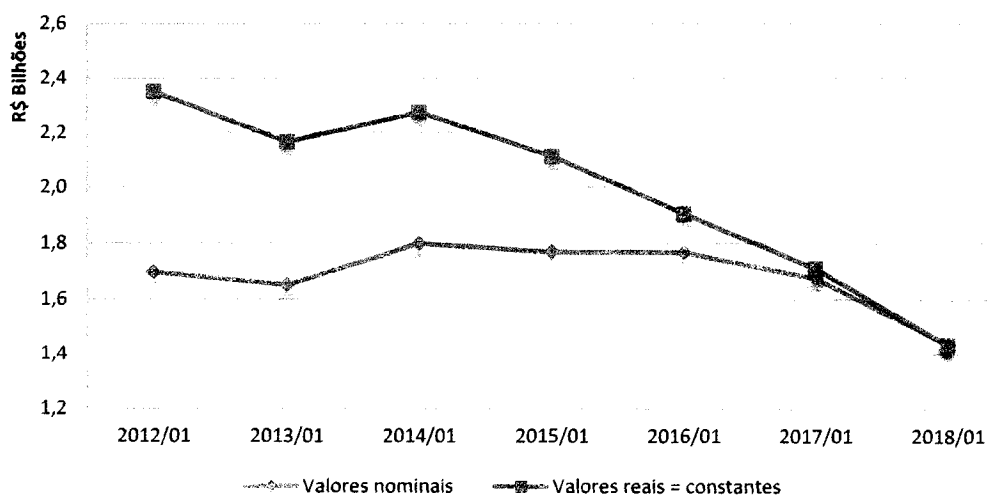
Art. 5º A proposta orçamentária do Município para 2018 será elaborada de acordo com as seguintes orientações gerais:

[...]

V – ação planejada, descentralizada e transparente, mediante incentivo à participação da sociedade, com fortalecimento orçamentário das Prefeituras Regionais. (grifos nossos)

Contudo, o PLOA 2018 reforça uma tendência recente de queda no orçamento das Prefeituras Regionais – PR. O gráfico abaixo mostra a evolução das propostas orçamentárias, incluindo o orçamento do órgão central da Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais – SMPR, em valores nominais e reais:

Gráfico 1 – Evolução das propostas orçamentárias PRs (janeiro de cada ano)



Fonte: Sistema Dashboard da Despesa Orçamentaria v9, com dados do SOF e IPC-FIPE.



Considerando o peso apenas das Prefeituras Regionais – PR no orçamento²⁹, a comparação com os exercícios anteriores mostra também a redução de sua participação no orçamento geral. A tabela a seguir mostra o percentual de participação no total das despesas dos órgãos da administração direta da PMSP³⁰.

Quadro 2 – Evolução da participação das PRs no orçamento.

Participação das PRs no orçamento da Administração Direta	2014	2015	2016	Proposta 2018
	3,21%	3,18%	2,90%	2,59%

Fonte: SOF, extração sistema Átomo-Ábaco em 07.11.17.

Portanto, considerando a queda da participação orçamentária das PRs no PLOA 2018, em comparação com os exercícios anteriores, identifica-se o descumprimento ao inciso V, Art. 5º da LDO.

b) Centro de Convivência Intergeracional – CCinter.

O inciso VI, § 2º, Art. 6º da LDO, determina como prioridade para o PLOA 2018 a ampliação do número de unidades do Centro de Convivência Intergeracional – CCinter³¹. Considerando a definição utilizada nos Convênios³² que tratam dos CCinter, o centro tem a perspectiva de trazer à convivência crianças, jovens, adultos e idosos, fortalecendo as relações entre os diferentes ciclos de vida.

Para o pagamento dessas atividades tem sido onerada, até 2017, principalmente a atividade 6206³³. Analisando o PLOA, nota-se o desmembramento do financiamento dos CCinters em duas atividades, a atividade 6206, que sofreu uma pequena alteração de denominação, e a nova atividade 2059³⁴.

Ao avaliar as dotações para 2018, constata-se que os recursos para tais atividades diminuíram em termos reais, o que inviabilizaria a meta de ampliar o número de unidades, conforme mostra o quadro a seguir:

²⁹ Não considera o orçamento do órgão central (Coordenação das Prefeituras Regionais).

³⁰ O total das despesas dos órgãos da administração direta considera a despesa total do Município excluindo: AHM, AMLURB/FMLU, CMSP, COHABSP, FECAM, FETCMSP, FMH, FTMS, FUNDATEC, HSPM, IPREM, SFMSP, TCMSP.

³¹ Art. 6º As metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício de 2018 são aquelas especificadas no Anexo de Prioridades e Metas, observando o Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020, elaborado nos termos do art. 69-A, da Lei Orgânica do Município, e seu estabelecimento far-se-á no âmbito da Lei Orçamentária e do Plano Plurianual 2018-2021, em consonância com o disposto nos §§ 9º e 10 do art. 137 do referido diploma legal.

[...]

§ 2º Sem prejuízo do disposto no “caput” deste artigo, são prioridades e metas da Administração Municipal para o exercício de 2018:

[...]

VI – ampliar o número de unidades de CCinter – Centro de Convivência Intergeracional.

³² Exemplo: Termo de Convênio nº 151/SMADS/2016, processo nº 2016.0.146.885.3

³³ 6206 - Operação e manutenção dos Espaços de convivência e fortalecimento de vínculos: crianças, adolescentes, jovens e idosos.

³⁴ 2059 - Manutenção e Operação dos Espaços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes

Quadro 3 – Redução real na dotação orçamentária para os CCinter.

Em R\$ Milhões

Dotação Orçamentária	2016 ^(*)	2017 ^(*) Estimado	2018 Proposto
Atividade 6206	378,81	388,89	18,26
Atividade 2059	0	0	340,92
Total	378,81	388,89	359,18

Fonte: SOF, extração sistema Átomo-Ábaco em 07.11.17, estimativa de inflação do PLOA.

(*) A preços de 2018.

Além da redução nos valores destinados a manutenção e operação de equipamentos, deve-se ressaltar que os valores previstos para ampliação, reforma e construção de novas unidades são bastante reduzidos. O projeto 5206³⁵ tem dotação de R\$ 2.200,00 e o projeto 5205³⁶ tem dotação de R\$ 96.110,00.

Como parâmetro de referência, pode-se citar que um único CCinter (CCinter Jardim Imbé) tem repasse mensal de R\$ 110.954,42 firmado em convênio válido até 30.09.18 (Termo de Convênio nº 151/SMADS/2016).

Portanto, a redução na previsão dos valores de operação e manutenção, aliada à previsão de baixos valores para ampliação, reforma e construção de novas unidades de CCinter, mostra que o PLOA encontra-se em desacordo com o inciso VI, § 2º, Art. 6º da LDO.

c) Novos Hospitais Públicos Veterinários

O inciso VIII, § 2º, Art. 6º da LDO determina como prioridade para o PLOA 2018: “[...] VIII – ampliação do atendimento veterinário gratuito para cães e gatos da população de baixa renda por meio da implantação de novos hospitais públicos veterinários”.

Entretanto, os projetos da PMSP relacionados à ampliação ou construção de novos hospitais veterinários receberam dotações de apenas R\$ 1.000,00, em desacordo com o que determina a LDO.

Quadro 4 – Projetos relacionados a hospitais públicos veterinários

Em R\$

Projeto	2018 Proposto
1501 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Hospital Veterinário	1.000,00
1500 - Construção de Hospital Veterinário	1.000,00

Fonte: SOF, extração sistema Átomo-Ábaco em 01.12.17

³⁵ 5206 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Espaços Intergeracionais de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

³⁶ 5205 - Construção de Espaços Intergeracionais de Convivência e Fortalecimento de Vínculos



d) Demonstrativo das Operações de Crédito

O Art. 8º da LDO estabelece que integrará a proposta orçamentária do Município para 2018:

V – demonstrativo com as seguintes informações sobre cada uma das operações de crédito que constarem da receita orçamentária estimada:

a) operação de crédito contratada, com número da lei que autorizou o empréstimo, órgão financiador, número do contrato, data de assinatura, valor contratado total, valor estimado para o exercício de 2018 e **valor de contrapartidas detalhado por fonte de recursos**;

b) operação de crédito não contratada, com número da lei que autorizou o empréstimo, órgão financiador, valor estimado para o exercício de 2018 e **valor de contrapartidas detalhado por fonte de recursos**. (grifos nossos)

O referido demonstrativo encontra-se nos anexos do PLOA³⁷, porém, em desacordo com o previsto na LDO, pois não são descritas as contrapartidas do Município.

e) Demonstrativo da Dívida Ativa

A LDO, no inciso VI do Art. 8º, determina que integrará a proposta orçamentária do Município para 2018: “VI – demonstrativo a respeito da dívida ativa, contendo memória de cálculo da receita prevista para 2018, com valores por tributo e por outros tipos de dívida”.

Contudo, tal demonstrativo não constou do anexo do PLOA³⁸.

f) Saldos dos Fundos Municipais

O Art. 9º da LDO inovou em relação aos exercícios anteriores determinando que: “Acompanhará o projeto de lei orçamentária o saldo de todos os fundos municipais em 31 de agosto de 2017”.

A despeito dos anexos do PLOA (Volume 1 - Demonstrativos Gerais e Volume 5 - Demonstrativos dos Fundos) conterem todo o detalhamento orçamentário dos Fundos Municipais, não foram apresentados os saldos de todos os fundos municipais em 31 de

³⁷ Volume 1 - Demonstrativos Gerais, folha 234.

³⁸ Volume 1 - Demonstrativos Gerais

agosto de 2017.

g) Controle de custos das ações e avaliação dos resultados dos programas de governo

Com base no Art. 4º, inciso I, da LRF, a LDO estabelece no Art. 12 que: “[...] a alocação dos recursos na lei orçamentária será feita de forma a propiciar o controle de custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo”.

Inicialmente, cabe destacar que, desde a LF nº 4.320/64, há previsão legal para o desenvolvimento da contabilidade de custos³⁹ na administração pública. Na União, o Acórdão nº 1078/2004 do TCU⁴⁰ determinou que fossem adotadas providências para um sistema de custos que permita a avaliação da gestão orçamentária e financeira, ante o disposto na LRF⁴¹. A Portaria nº 157/11 da STN dispôs sobre a criação do Sistema de Custos do Governo Federal.

Na PMSP, contudo, não há sistema que capture os dados, nos moldes da informação de custos prevista nas Normas Brasileiras de Contabilidade⁴², inviabilizando o controle de custos mencionado na LDO.

3.3. Receita Estimada no PLOA

O Art. 3º do PLOA (PL nº 686/17) estima a Receita Total em R\$ 56,26 bilhões. As principais variações entre a estimativa da PMSP para a arrecadação de 2017 e os valores previstos para 2018 no PLOA são apresentadas no quadro a seguir:

³⁹ LF nº 4.320/64, Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a **determinação dos custos** dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros. (grifos nossos)

⁴⁰ http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/custos

⁴¹ LRF, Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

[...]
§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

⁴² NBC T 16.11 – SUBSISTEMA DE INFORMAÇÃO DE CUSTOS DO SETOR PÚBLICO (SICSP), item 3:

O SICSP de bens e serviços e outros objetos de custos públicos têm por objetivo:

(a) mensurar, registrar e evidenciar os custos dos produtos, serviços, programas, projetos, atividades, ações, órgãos e outros objetos de custos da entidade;
(b) apoiar a avaliação de resultados e desempenhos, permitindo a comparação entre os custos da entidade com os custos de outras entidades públicas, estimulando a melhoria do desempenho dessas entidades;
(c) apoiar a tomada de decisão em processos, tais como comprar ou alugar, produzir internamente ou terceirizar determinado bem ou serviço;
(d) apoiar as funções de planejamento e orçamento, fornecendo informações que permitam projeções mais aderentes à realidade com base em custos incorridos e projetados;
(e) apoiar programas de controle de custos e de melhoria da qualidade do gasto.



Quadro 5 – Principais variações entre a arrecadação estimada para 2017 e a previsão do PLOA Em R\$ Milhões
Proposta Orçamentária da Receita Consolidada para 2018

	Arrecadação Prevista para 2017	Proposta 2018	Δ nominal	Δ% real
Receitas Correntes	48.433	52.077	3.644	3,27
Impostos, Taxas e Cont. de Melhoria	26.275	29.092	2.817	6,34
Outras	22.157	22.985	827	-0,37
Receitas De Capital	1.079	4.144	3.064	268,77
Alienação De Bens	21	1.160	1.139	5123,51
Transferências De Capital	637	1.245	608	87,78
Outras Receitas De Capital	290	1.235	945	309,32
Exercícios Anteriores	0	40	40	-
Total	49.512	56.261	6.749	9,13

Fonte: PLOA 2018, valores nominais do quadro "Proposta Orçamentária da Receita Consolidada para 2018", Volume 1 - Demonstrativos Gerais, e estimativa de inflação (Banco Central - FOCUS SÉRIES: posição em 15/09/2017).

Cabe destacar que em 2017 houve a percepção de receitas extraordinárias que não se repetirão. No item "Desafios do Orçamento 2018" do PLOA, a PMSP ressalva o fato de que "[...] a Lei Orçamentária de 2017 contava com o impulso de um Programa de Parcelamento Incentivado (PPI), que incrementava a receita estimada em quase R\$ 1 bilhão. O programa não se repetirá em 2018".

Além do PPI, em 2017, também ocorreu a entrada extraordinária de cerca de R\$ 1 bilhão referente a Depósitos Judiciais⁴³.

Desse modo, considerando os dados da tabela, o incremento das receitas correntes dependerá de um bom desempenho das receitas tributárias (Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria), nas quais a PMSP espera um aumento nominal de R\$ 2,8 bilhões.

No caso das Receitas de Capital, as quais historicamente são arrecadadas bem abaixo do previsto nos orçamentos⁴⁴, devem-se ressaltar inovações com o crescimento da perspectiva da alienação de bens, em decorrência do plano de desestatização da PMSP, e da obtenção de recursos por meio de operações de crédito (R\$ 482 milhões).

Com tais questões em vista, as principais receitas foram analisadas com base na mensagem do Chefe do Poder Executivo que acompanha o PLOA.

⁴³ Conclusão 4.2 do Relatório de Gestão Orçamentária (TC 72.003.974/17-67), referente ao comportamento e evolução das despesas e receitas da PMSP de janeiro a agosto de 2017.

⁴⁴ O histórico das Receitas de Capital é tratado, dentre outros, no TC 72.003.974/17-67, no qual a conclusão 4.1 verificou que "A receita realizada até agosto de 2017 ficou R\$ 486,5 milhões (1,5%) acima do previsto nas Metas Bimestrais de Arrecadação. O resultado positivo, contudo, não traduz a dificuldade para compatibilizar a arrecadação com a previsão que será enfrentada nos bimestres seguintes, notadamente nas rubricas de receitas de capital, que apresentam um histórico de relevante insuficiência de arrecadação. (item 3.1.1)" (grifos nossos).

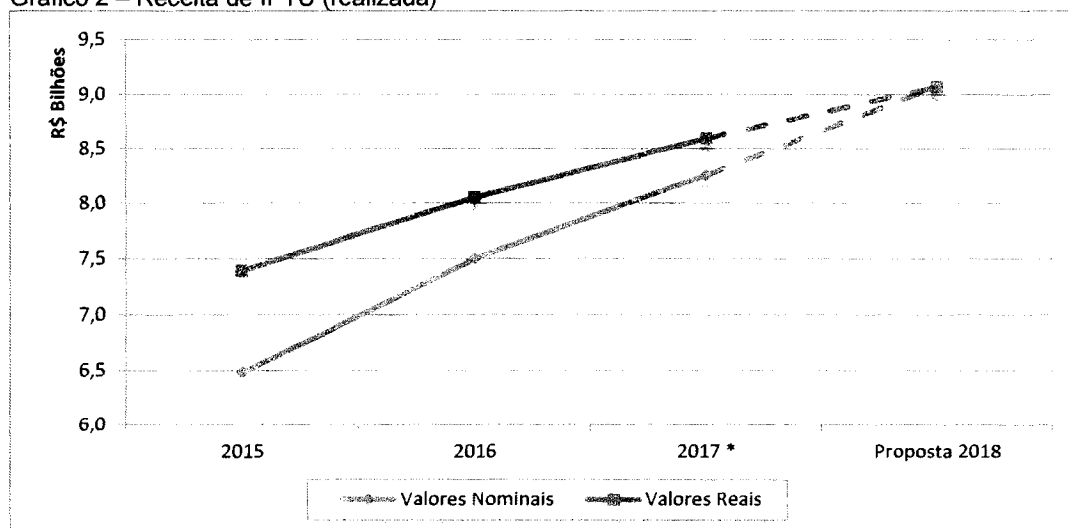
Deve-se destacar que, para realizar essa análise, até 2016 foram considerados os valores históricos. Para 2017, a auditoria estimou o saldo final (R\$ 51 bilhões), considerando os valores já arrecadados até o quarto bimestre, ao invés dos valores estimados pela PMSP, apresentados na tabela anterior.

3.3.1. Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)

Conforme informado no PLOA: "IPTU: receita estimada em função da correção monetária do imposto, da taxa de crescimento do cadastro de contribuintes, inadimplência e proporção de pagamento à vista".

O gráfico a seguir mostra a evolução da receita de IPTU, em termos nominais e reais, considerando a projeção da arrecadação vinculada à obrigação tributária principal⁴⁵.

Gráfico 2 – Receita de IPTU (realizada)



Fonte: Valores realizados nominais e estimativa para 2017 do Relatório do TC 72.003.974/17-67. Série de inflação do IBGE e estimativa do PLOA.

A proposta do PLOA contém um acréscimo real aproximado de 5,5%, em relação aos valores arrecadados em 2017 estimados pela auditoria e corrigidos pela inflação prevista para 2018.

Uma vez que a premissa de crescimento do cadastro do IPTU é de 0,7%⁴⁶ a projeção do PLOA, nos moldes apresentados, estaria considerando que haverá redução da inadimplência ou menor utilização do desconto para pagamento à vista, ou ambos.

⁴⁵ Nova codificação orçamentária da receita, Código 1.1.1.8.01.1.1.00.00.000.000.00.00.000, IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - PRINCIPAL

⁴⁶ Anexos do PLOA, Tabela 3: Variáveis Macroeconômicas



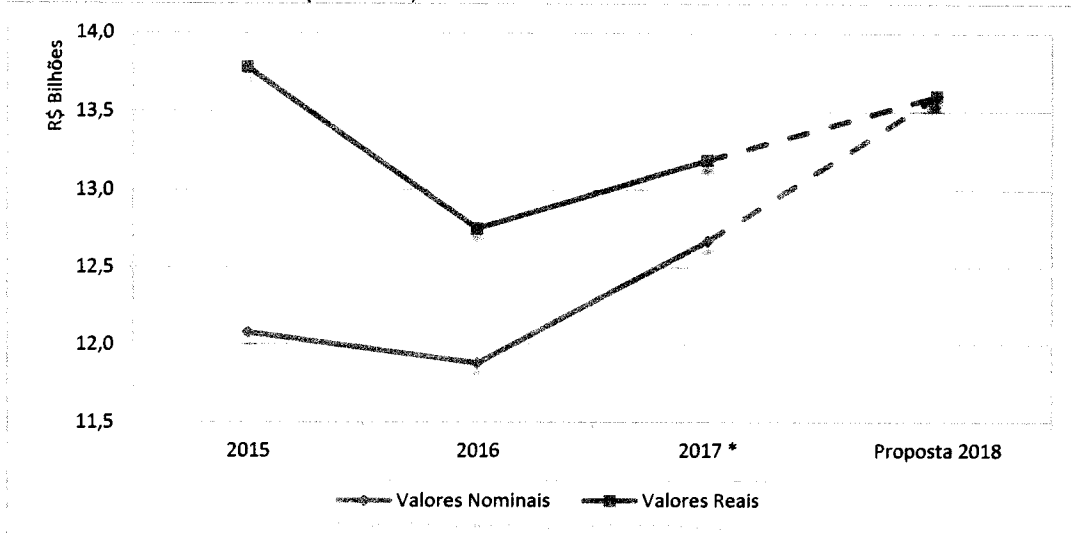
Cabe destacar que, a despeito de a PMSP ter decidido não revisar a Planta Genérica de Valores do IPTU, há casos em que a revisão da Planta Genérica de 2013 ainda não foi totalmente refletida no valor do tributo, o que pode proporcionar um aumento de até 10%⁴⁷ no valor do imposto para parte dos contribuintes, colaborando com o aumento da arrecadação em 2018.

3.3.2. Imposto sobre serviços (ISS)

Com relação ao ISS, constou: "ISS: imposto com estreita relação com o nível de atividade econômica, especificamente com o Produto Interno Bruto de Serviços e da taxa média de inflação divulgada pelo Banco Central".

O histórico e a projeção do ISS seguem abaixo, considerando a projeção da arrecadação vinculada à obrigação tributária principal⁴⁸.

Gráfico 3 – Receita de ISS (realizada)



Fonte: Valores realizados nominais e estimativa para 2017 do Relatório do TC 72.003.974/17-67.
Série de inflação do IBGE e estimativa do PLOA.

Na proposta do PLOA, observa-se um acréscimo, em termos reais, de 3% em relação aos valores arrecadados em 2017 (estimados pela auditoria e corrigidos pela inflação prevista para 2018).

A previsão de crescimento do Produto Interno Bruto de Serviços é de somente 1,72%, de modo que, para concretizar a projeção da PMSP, o impacto na arrecadação deve

⁴⁷ <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-anuncia-que-nao-havera-revisao-da-planta-generica-de-valores-do-iptu>

⁴⁸ Nova codificação orçamentária da receita, Código 1.1.1.8.02.3.1.00.00.000.000.00.00.000, IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - PRINCIPAL

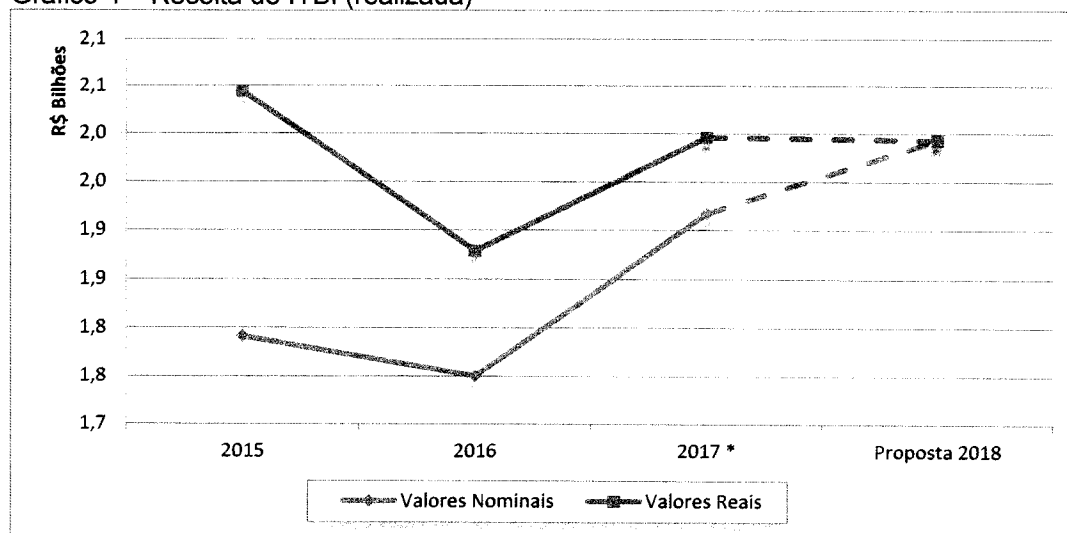
ser mais do que proporcional ao aumento do PIB de serviços⁴⁹.

3.3.3. Imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI)

No que se refere ao ITBI: "ITBI: receita estimada levando-se em conta as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto Total e da Inflação".

A evolução do ITBI segue abaixo, considerando a projeção da arrecadação vinculada à obrigação tributária principal⁵⁰.

Gráfico 4 – Receita de ITBI (realizada)



Fonte: Valores realizados nominais e estimativa para 2017 do Relatório do TC 72.003.974/17-67. Série de inflação do IBGE e estimativa do PLOA.

No caso do ITBI, a análise em termos reais (corrigindo o valor arrecadado em 2017 pela inflação prevista para 2018 e comparando-o com a projeção do PLOA) mostra uma estagnação na receita esperada para o tributo.

3.3.4. Receita de Contribuições

Com relação às Receitas de Contribuições, consta o seguinte:

Compreendem as receitas provenientes da contribuição do servidor destinadas à manutenção do seu regime de previdência e as receitas oriundas da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, que foram estimadas considerando o crescimento vegetativo e a projeção de inflação do presente exercício.

⁴⁹ Nesse caso se considera que a elasticidade da arrecadação em relação ao PIB de serviços é positiva e maior do que 1.

⁵⁰ Nova codificação orçamentária da receita, Código 1.1.1.8.01.4.1.00.00.000.000.00.00.000, ITBI - PRINCIPAL

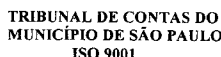
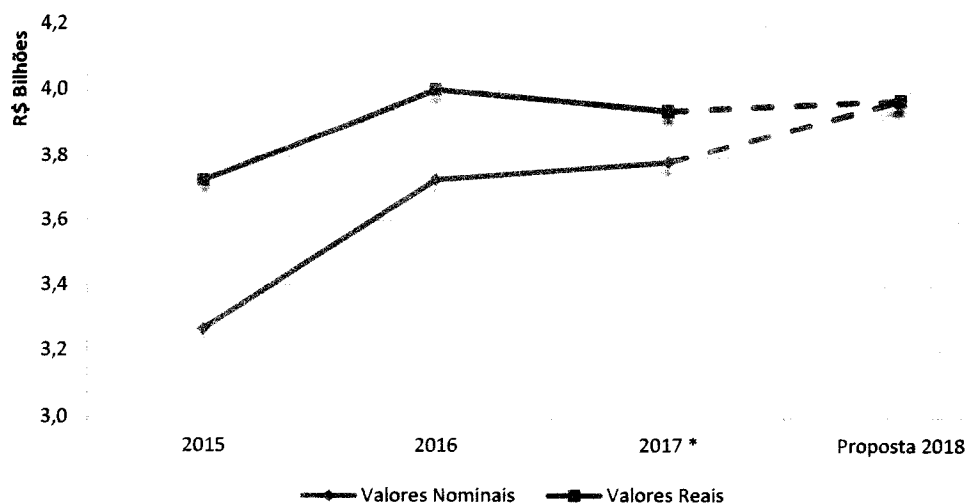


Gráfico 5 – Receita de Contribuições (realizada)



Fonte: Valores realizados nominais e estimativa para 2017 do Relatório do TC 72.003.974/17-67. Série de inflação do IBGE e estimativa do PLOA.

A proposta do PLOA para as Receitas de Contribuições considera a manutenção dos valores, em termos reais, ou seja, os valores projetados para 2018 são muito próximos dos valores esperados para 2017 corrigidos pela inflação prevista para 2018.

3.3.5. Receitas Patrimoniais

Sobre as Receitas Patrimoniais, o PLOA esclarece:

Receitas Patrimoniais: A projeção das aplicações financeiras, grupo mais significativo desse grupo de receitas, considerou a expectativa do saldo médio das disponibilidades e a taxa de juros para o período do Plano Plurianual.

Uma receita extraordinária prevista neste grupo de receitas em 2020 é referente à Cessão do Direito de Operacionalização da Folha de Pagamento de Pessoal, que poderá render um valor considerável à municipalidade.

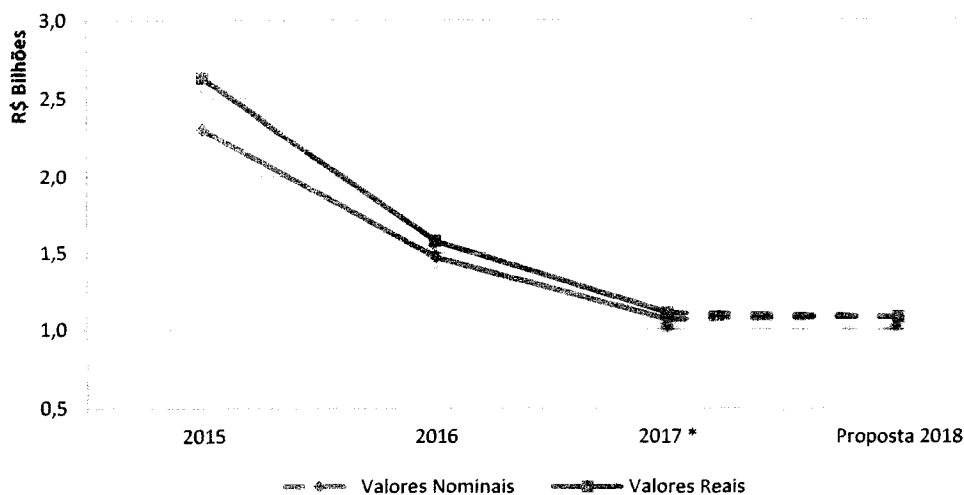
Além dessas contas, as Receitas Patrimoniais também registram as Concessões já realizadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo e aquelas que se pretendem realizar, como por exemplo a Concessão dos Parques Municipais, Cemitérios, Mercados, Complexo Pacaembu, entre outros.

Na análise da evolução das Receitas Patrimoniais, foi considerada a projeção do valor total, incluindo as receitas intra-orçamentárias⁵².

⁵¹ Código 1.2.0.0.00.0.0.00.000.000.00.00.000 (CONTRIBUIÇÕES) somadas as receitas de contribuições intra-orçamentárias.

⁵² Código 1.3.0.0.00.0.0.00.00.000.000.00.00.000 (RECEITA PATRIMONIAL) somadas às receitas patrimoniais intra-orçamentárias.

Gráfico 6 – Receitas Patrimoniais (realizadas)



Fonte: Valores realizados nominais e estimativa para 2017 do Relatório do TC 72.003.974/17-67. Série de inflação do IBGE e estimativa do PLOA.

Cabe destacar que a redução esperada nas taxas de juros⁵³ está sendo contrabalanceada pela expectativa de receitas extraordinárias (cessão da folha de pagamento e concessões), proporcionando, desse modo, a manutenção do nível de arrecadação das receitas patrimoniais.

3.3.6. Transferências Correntes

No que se refere às Transferências Correntes, o PLOA informa que tais receitas compreendem os recursos de natureza constitucional, legal ou voluntária transferidos ao Município, provenientes do Estado, da União, dos convênios firmados com o Poder Público ou iniciativa privada, além das transferências intergovernamentais e do FUNDEB.

As projeções se basearam em estimativas sobre os tributos dos entes que farão as transferências à PMSP: Fundo de Participação dos Municípios (FPM, estimada em função da arrecadação histórica e estimativa de recolhimento do Imposto de Renda pela União), ICMS (estimada levando em conta o Produto Interno Bruto Total e a variação da inflação), IPVA (considerado o crescimento da frota de veículos, a variação da produção industrial de veículos novos e a desvalorização dos veículos usados), FUNDEB (com base em modelo estatístico, que utilizou a receita prevista para as

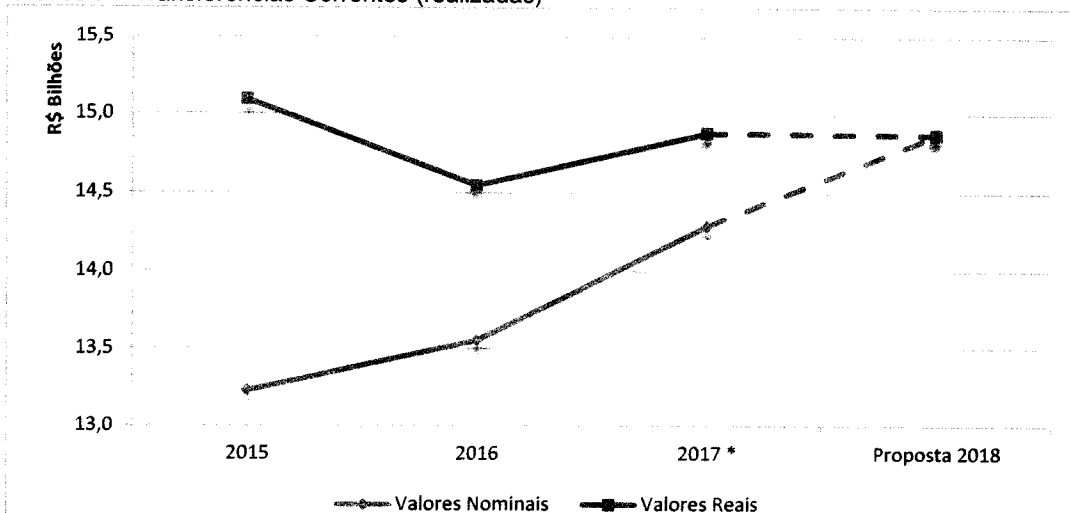
⁵³ Focus - Relatório de Mercado (15.09.17), Meta Taxa Selic - média do período para 2017 é 9,84%, enquanto que para 2018 se reduz para 7,00%.



transferências dos principais impostos que compõem sua base como ICMS, IPVA e FPM).

No caso do FUNDEB, além de considerar o histórico das receitas dos tributos que compõem sua base, a PMSP espera uma arrecadação maior nesta rubrica, uma vez que pretende ampliar significativamente o número de vagas ofertadas nas creches e na educação infantil, que é proporcional ao repasse. O gráfico a seguir mostra a evolução total das transferências correntes, em termos reais e nominais.

Gráfico 7 – Transferências Correntes (realizadas)



Fonte: Valores realizados nominais e estimativa para 2017 do Relatório do TC 72.003.974/17-67. Série de inflação do IBGE e estimativa do PLOA.

A previsão do PLOA para as transferências correntes considera uma estagnação em termos reais. Nesse ponto, as projeções da PMSP são conservadoras sobre as perspectivas de retomada da economia em 2018 e o seu impacto sobre a arrecadação que compõe a base tributária dos entes responsáveis pelas transferências correntes.

3.3.7. Outras Receitas Correntes

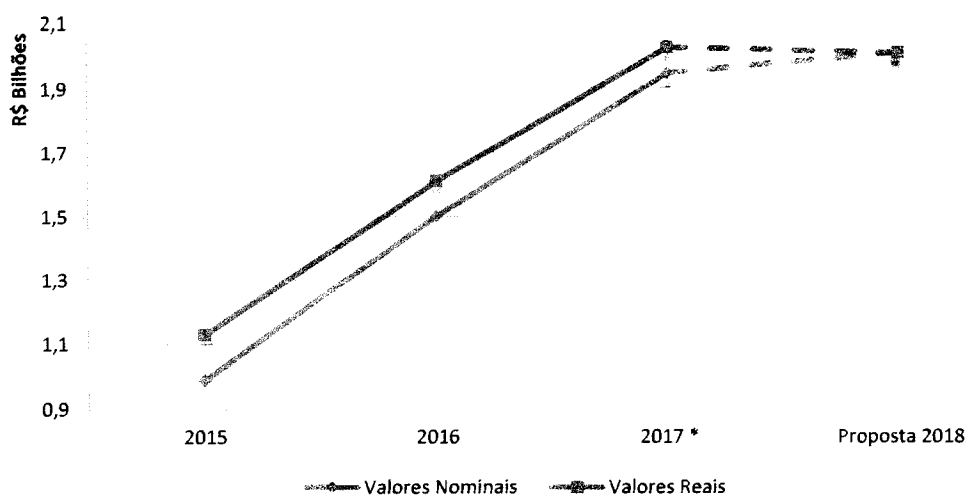
Com relação ao grupo Outras Receitas Correntes, a PMSP esclarece:

Outras Receitas Correntes: as principais receitas deste grupo decorrem das multas de diversas origens, sendo as Multas previstas na legislação de trânsito as principais. Utilizou-se o histórico de multas aplicadas pelo município e seus respectivos valores.

Uma vez que as multas de trânsito são as principais componentes das Outras Receitas Correntes, o gráfico a seguir mostra a evolução recente dos valores, em termos

nominais e reais.

Gráfico 8 – Receitas de Multa de Trânsito



Fonte: SOF, extração sistema Átomo-Ábaco em 29.11.17. Receita do ano 2017 estimada pela auditoria, considerando a proporção histórica entre a arrecadação total e a arrecadação até setembro. Série de inflação do IBGE e estimativa do PLOA

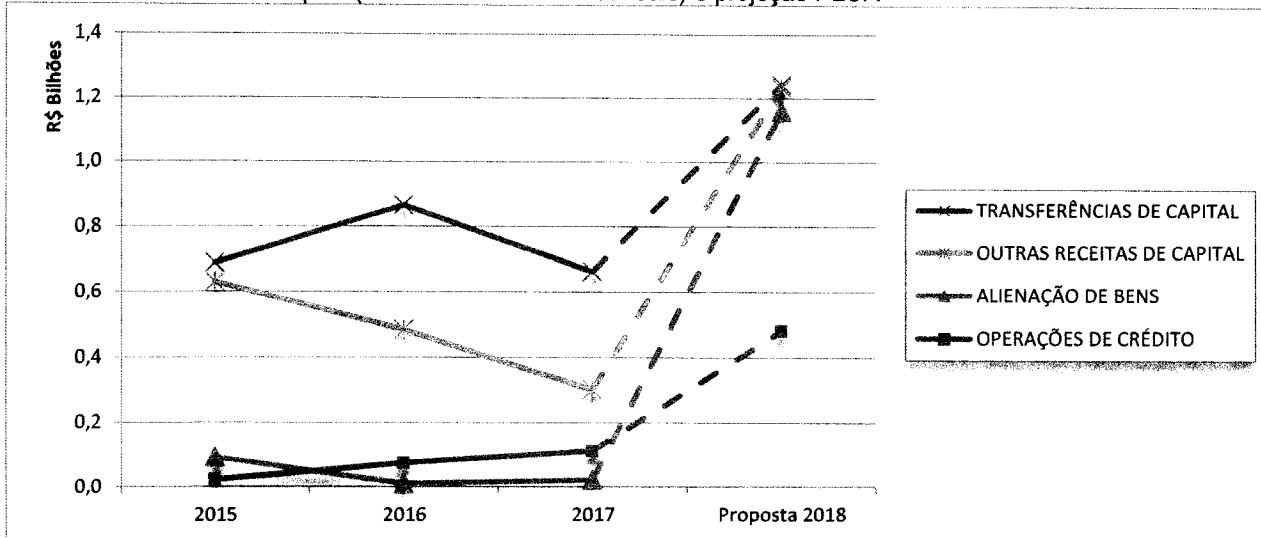
Desse modo, o PLOA prevê a estagnação, em termos reais, das receitas relativas às multas de trânsito vinculadas ao Departamento de Operação do Sistema Viário (DSV).

3.3.8. Receitas de Capital

As receitas de capital, conforme exposto anteriormente, apresentam histórico de baixa realização dos valores previstos, de modo que a comparação entre os valores efetivamente arrecadados, em anos anteriores, e as projeções do PLOA costumam mostrar grandes discrepâncias. O gráfico a seguir apresenta os valores das principais rubricas que constam do quadro da proposta orçamentária da receita consolidada, corrigidos para preços de 2018.



Gráfico 9 – Receitas de Capital (realizadas e em valores reais) e projeção PLOA



Fonte: PLOA 2018, quadro da proposta orçamentária da receita consolidada. Série de inflação do IBGE e Pesquisa Focus - Relatório de Mercado (15.09.17).

No item “Desafios do Orçamento 2018”, a PMSP afirma que:

Do lado dos ingressos públicos, a projeção das receitas de capital foi reduzida, devido à queda real na arrecadação municipal nos últimos anos. O principal recuo foi nas previsões de recursos federais do PAC, que afetam diretamente o orçamento de pastas como Serviços e Obras, Habitação e Prefeituras Regionais.

Cabe destacar que a redução mencionada pela Origem se observa apenas na comparação entre valores orçados, pois, como o gráfico anterior mostra, considerando os valores efetivamente arrecadados, o PLOA 2018 apresenta uma perspectiva otimista para as receitas de capital no próximo exercício.

Em especial no caso das transferências de capital, as quais dependem de outros entes federativos para sua efetivação, a própria PMSP reconhece no texto citado que há uma trajetória de queda em tais receitas e por isso a diminuição do valor orçado. No entanto, apesar desse reconhecimento, ainda há no PLOA um descompasso entre a trajetória recente de realização e a previsão para 2018, a qual considera um aumento real de quase 90% na arrecadação das receitas de capital.

Ademais, no item “Demonstrativo da Situação Econômico-Financeira 1º Semestre de 2017”, a PMSP faz um comparativo de receitas entre os períodos, janeiro a junho de 2016 e de 2017, e constata uma tendência de queda nas Receitas de Capital, em decorrência da diminuição significativa dos Repasses da União e da arrecadação de

Outorga Onerosa.

Os fatores que explicariam tais declínios são a crise econômica do País, os déficits da União e o enfraquecimento do mercado imobiliário. Ocorre que as estimativas, que constam do PLOA, para o crescimento do PIB (Pesquisa Focus - Relatório de Mercado 15.09.17) consideram apenas uma retomada moderada da economia para 2018, a qual seria insuficiente para reverter completamente o comportamento recente. Inclusive, o Art. 2º do PLDO da União prevê um déficit primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 131 bilhões em 2018.

Logo, os fatores que afetaram as Receitas de Capital no 1º semestre de 2017 não serão completamente eliminados em 2018, de modo que as projeções de tais receitas no PLOA não estão adequadamente fundamentadas.

3.4. Despesa Fixada no PLOA

A mensagem do Chefe do Poder Executivo, que acompanha o PLOA, explica em linhas gerais as condições de elaboração do projeto e principais alterações do orçamento em relação ao ano anterior.

Antes de adentrar a análise específica da mensagem do PLOA, cabe comparar a estimativa da Auditoria⁵⁴ para os grupos de natureza de despesa, realizada em 2017, e as projeções do PLOA para 2018.

Quadro 6 – Execução em 2017 e proposta p/ 2018

Em R\$ milhões

Despesa	Estimativa da Auditoria para 2017	Proposta 2018	Dif.% B/A
Despesas Correntes	46.605,1	48.294,9	3,6%
Pessoal e Encargos Sociais	21.483,6	23.131,1	7,7%
Juros e Encargos da Dívida	1.223,3	1.194,0	-2,4%
Outras Despesas Correntes	23.898,2	23.969,9	0,3%
Despesas de Capital	3.414,2	7.800,6	128,5%
Investimentos	1.341,2	5.539,0	313,0%
Inversões Financeiras	49,6	115,8	133,5%
Amortização da Dívida	2.023,4	2.145,8	6,0%
Reserva Contingência		165,0	
Total	50.019,4	56.260,6	12,5%

Fonte: Relatório do TC 72.003.974/17-67 e PLOA 2018

⁵⁴ Relatório do TC 72.003.974/17-67



Destaca-se no quadro a perspectiva de grande acréscimo nominal das despesas de capital, com destaque para os investimentos, porém, deve ser feita uma importante ressalva. Ao contrário das despesas correntes nas quais a execução, historicamente, se encontra bastante próxima das previsões, as despesas de capital têm apresentado um percentual cada vez menor de realização.

Quadro 7 – Percentual de realização das despesas (empenhado/orçado)

Despesa	2015	2016	2017 *(estimado)
Despesas Correntes	100,32%	100,37%	100,85%
Despesas de Capital	58,39%	49,33%	40,26%

Fonte: Sistema ábaco-átomo, consulta em 11.12.17 e projeção de 2017 do Relatório do TC 72.003.974/17-67

Em boa parte, a explicação para o baixo desempenho da realização das despesas de capital se relaciona à frustração na arrecadação das receitas de capital, de modo que o ponto de risco identificado no item anterior, sobre as projeções do PLOA para tais receitas, tem impacto direto nas possibilidades de execução das despesas de capital previstas para 2018, em especial, nos investimentos a serem realizados.

Com essa questão em vista, a seguir são discutidos os pontos específicos elencados pelo Poder Executivo na mensagem que acompanha o PLOA.

3.4.1. Subsídio ao Transporte Coletivo

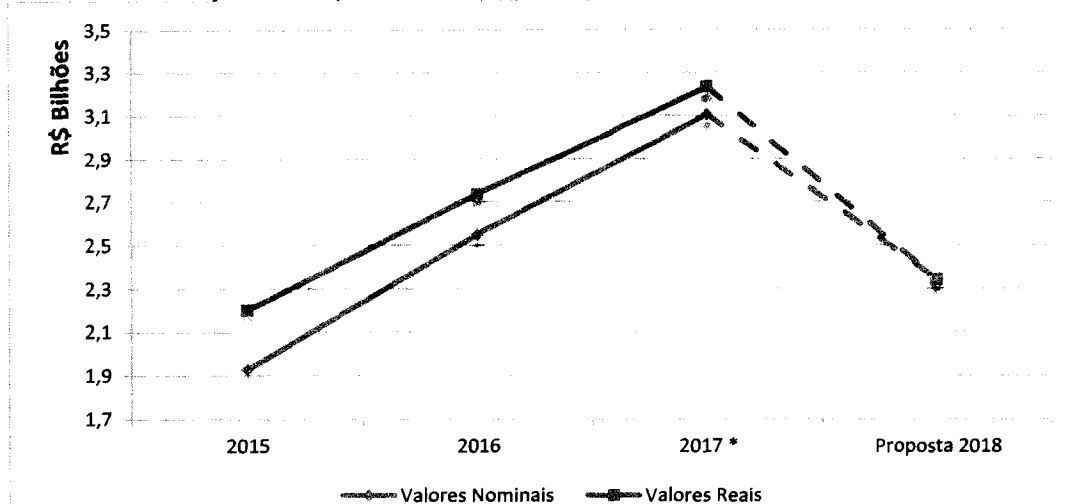
No item “Desafios do Orçamento 2018”, a PMSP esclarece que:

[...]

Em segundo lugar, algumas informações previstas na Lei Orçamentária de 2017 não estavam condizentes com a realidade, sendo necessários ajustes. Do lado do dispêndio público, cumpre enfatizar o subsídio ao transporte público, estimado em R\$ 1,8 bilhões para 2017, frente a uma despesa realizada superior a R\$ 2,5 bilhões no ano anterior. A proposta para 2018 é de R\$ 2,3 bilhões, mais harmônico com o valor realizado em 2017, mas contando com uma margem, que é fruto de medidas recentes da empresa SPTrans e da nova licitação do sistema. (grifos nossos)

O gráfico abaixo mostra a evolução histórica das compensações tarifárias do sistema de transporte coletivo (atividade orçamentária 4701).

Gráfico 10 – Evolução dos empenhos das compensações tarifárias



Fonte: SOF, extração sistema Átomo-Ábaco em 17.11.17. Ano de 2017 estimado pela auditoria. Série de inflação do IBGE e estimativa do PLOA.

A queda na previsão da despesa com o subsídio ao transporte coletivo pode atingir um total próximo a R\$ 900 milhões, em termos reais, ao consideramos os preços estimados para 2018. Diante desse montante, as justificativas da PMSP, referentes a iniciativas administrativas da SPTrans e a expectativa da nova licitação, podem se mostrar insuficientes para viabilizar a redução do subsídio estimada no orçamento.

Ao ser questionado sobre a possibilidade de aumento na tarifa de ônibus, durante a audiência pública realizada em 18.10.17, o Secretário da Fazenda informou que ainda não havia uma decisão definitiva sobre o aumento de tarifa.

Além disso, conforme Ata de Reunião da SPTrans (fls. 35/46), foi formalizado protocolo de entendimentos para tratar de pendências da operação do sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros. Devido à falta de recurso orçamentário em 2017 para liquidação de pendências existentes (segundo o levantamento realizado, há R\$ 302 milhões a serem pagos por serviços já prestados), diversas deliberações foram encaminhadas, dentre as quais a necessidade da previsão de tais recursos no PLOA 2018.

Portanto, por todo o exposto, identifica-se no subsídio ao transporte coletivo um ponto de risco para o orçamento da PMSP, caso a expectativa sobre a nova licitação do transporte coletivo e/ou a possibilidade de aumento de tarifa não se concretizem.



3.4.2. Despesas Previdenciárias

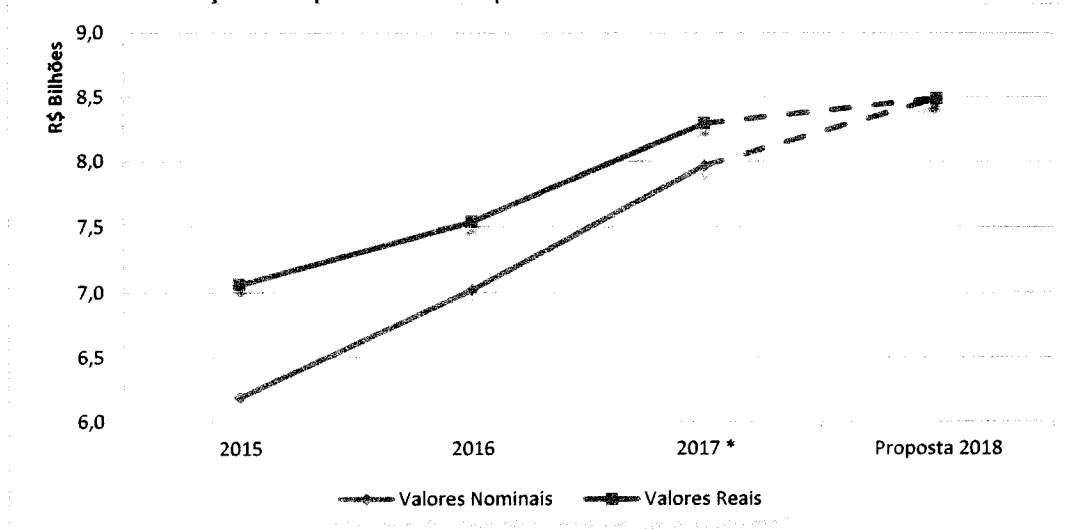
Na sequência, com relação às despesas previdenciárias, a PMSP afirma que:

[...]

Por fim, foi preciso acomodar mais um significativo aumento da previsão de despesas previdenciárias. A previsão de despesas do Instituto de Previdência Municipal de São Paulo (IPREM) para 2018 supera em nada menos que R\$ 613 milhões o valor realizado este ano, consumindo boa parte do incremento de receita esperada com a recuperação da economia.

O gráfico a seguir apresenta a evolução recente dos gastos com aposentadorias e pensões (atividade orçamentária 8660) em termos nominais e reais.

Gráfico 11 – Evolução das aposentadorias e pensões



Fonte: SOF, extração sistema Átomo-Ábaco em 21.11.17. Ano de 2017 estimado pela auditoria.
Série de inflação do IBGE e estimativa do PLOA.

O histórico das despesas mostra uma trajetória insustentável do ponto de vista das finanças do Município.

Entre 2015 e 2018, em termos reais, há um acréscimo de 20% nas despesas com aposentadorias e pensões. Cabe destacar que, em linha com a argumentação da Origem, no mesmo período, o desempenho acumulado do PIB brasileiro será negativo⁵⁵, de modo que o aumento da despesa previdenciária será desproporcional às possibilidades de crescimento econômico e, conseqüentemente, ao incremento da base tributária das receitas governamentais. Nessa toada, foi veiculada na mídia uma

⁵⁵ Considerando os dados do IPEA Data (PIB - preços de mercado - Var. real anual - ref. 2010) a recessão de 2015/2016 ocasionou uma queda real aproximada de 7,5% do PIB brasileiro e a previsão utilizada no PLOA para o crescimento do PIB de 2018 é de apenas 2,20%, de modo que o acumulado do período será negativo.

avaliação da PMSP em que o crescimento do déficit previdenciário poderia, em última instância, comprometer os pagamentos futuros, o que demandaria mudanças nas regras do sistema previdenciário municipal⁵⁶.

3.4.3. Educação

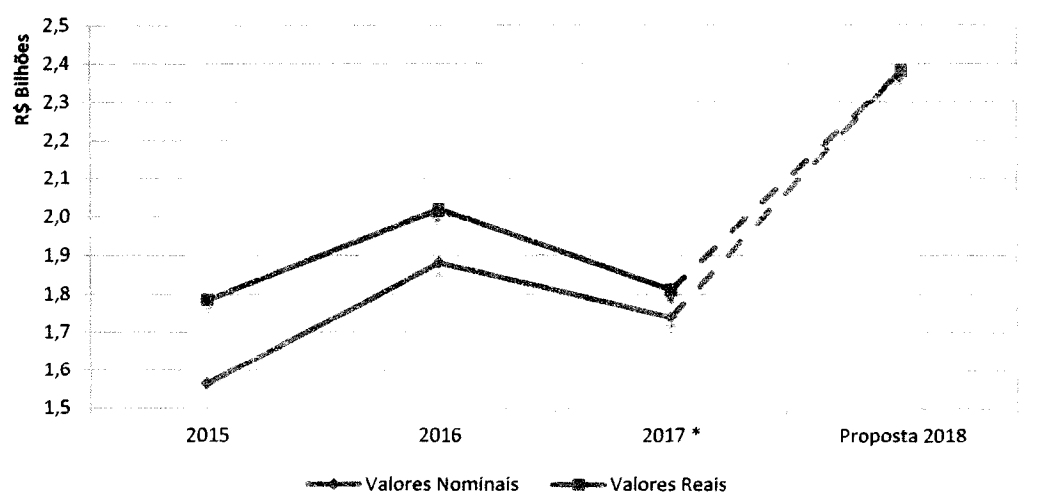
No item “Destaque Setorial”, na parte relativa à função Educação, a Origem informa que:

[...]

Dessa forma, os esforços foram concentrados no atendimento da demanda por vagas em creches, principalmente por meio da formalização de parcerias com entidades sem fins lucrativos.

Essa estratégia da PMSP se reflete no aumento das transferências a instituições privadas sem fins lucrativos⁵⁷, conforme mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 12 – Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos – Função Educação



Fonte: SOF, extração sistema Átomo-Ábaco em 22.11.17. Ano de 2017 estimado pela auditoria. Série de inflação do IBGE e estimativa do PLOA.

Considerando que a média aproximada para o triênio 2015/2017, em termos reais (preços de 2018), será de R\$ 1,87 bilhões, a proposta do PLOA 2018 representará um acréscimo real de 27% nessas transferências.

Durante a audiência pública do PLOA, realizada em 06.11.2017, o secretário-adjunto

⁵⁶ <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-de-sp-ve-risco-de-parcelar-salarios-a-partir-de-2019,70002075975>.

⁵⁷ Modalidade de aplicação orçamentária nº 50.



municipal de Educação⁵⁸ reiterou que uma das prioridades para a Pasta é a ampliação de vagas nos CEIs (Centros de Educação Infantil), pois 104.268 crianças aguardam vaga em creches, justificando mais de R\$ 2 bilhões a serem utilizados para manutenção e operação das redes direta e parceiras.

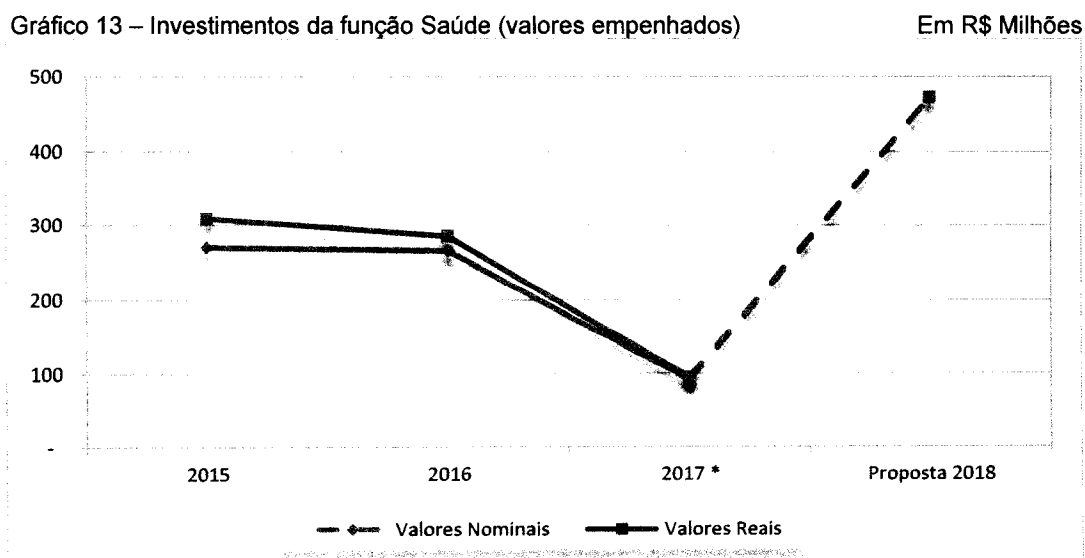
3.4.4. Saúde

No item “Destaque Setorial”, no que se refere à função Saúde, a PMSP afirma que:

[...]

Para 2018, além da continuidade e ampliação das atividades, estão programadas a conclusão de novas Unidades Básicas de Saúde -UBS e do Hospital da Brasilândia, além da reforma de equipamentos existentes. Vale enfatizar a proposta de organizar o Sistema Único de Saúde (SUS) por meio da estruturação e qualificação das redes regionais de Saúde e na informatização e integração das redes de serviços, objeto de Operação de Crédito com recursos externos.

O PLOA enfatiza a previsão de novos investimentos na Saúde. O gráfico abaixo mostra a evolução do grupo de natureza de despesa “investimentos”, ao longo dos últimos anos.



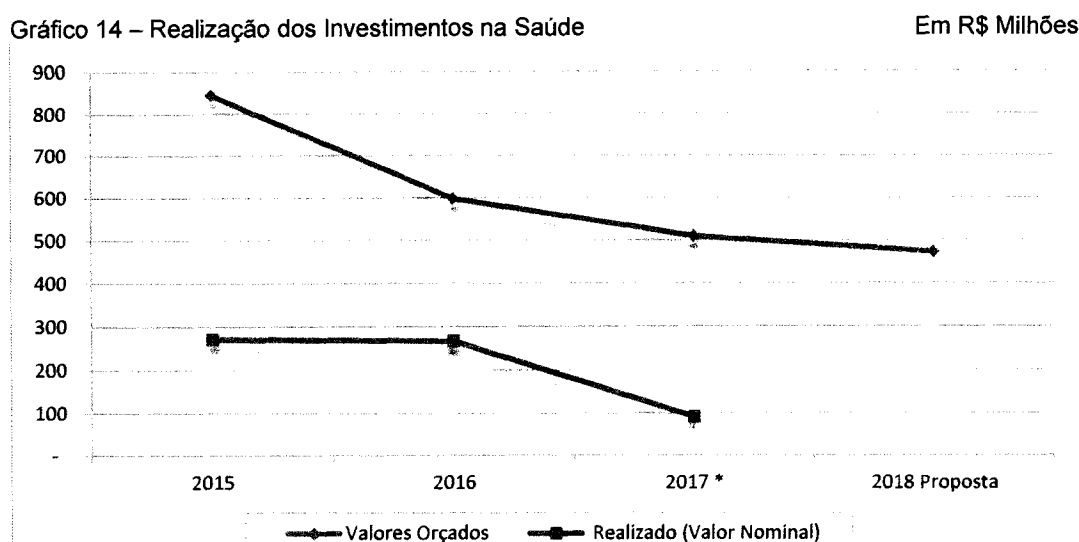
Fonte: SOF, extração sistema Átomo-Ábaco em 22.11.17. Ano de 2017 estimado pela auditoria. Série de inflação do IBGE e estimativa do PLOA.

Conforme a estimativa da Auditoria, após uma severa redução nos valores empenhados em 2017, está previsto um montante para 2018 que corresponderia a um acréscimo de 500% nos investimentos da função Saúde.

⁵⁸ <http://www.camara.sp.gov.br/blog/secretaria-de-educacao-prioriza-vagas-em-creches-no-orcamento/>.

Durante a audiência pública realizada em 23.10.17⁵⁹, ao tratar do Fundo Municipal de Saúde, o chefe de gabinete da Secretaria Municipal da Saúde afirmou que a proposta orçamentária vigente (2017) havia sido superestimada, mas que, em termos de execução, em 2018 realmente serão empenhados valores maiores do que 2017.

No entanto, considerando o histórico de realização dos investimentos, contra os valores orçados, constata-se que a ampliação projetada para 2018 corre o risco de não se concretizar plenamente.



Fonte: SOF, extração sistema Átomo-Ábaco em 22.11.17. Ano de 2017 estimado pela auditoria. Série de inflação do IBGE e estimativa do PLOA.

3.4.5. Assistência Social

Com relação à Assistência Social, o item “Destaque Setorial” informa que:

[...]

Na proteção especial, o atendimento à população em situação de rua é uma das prioridades com novos e modernos Centros de Acolhida, chamados de CTAs - Centros Temporários de Acolhimento, construídos em parceria com a iniciativa privada, bem como o atendimento e acolhimento aos dependentes químicos, através do Programa Redenção, cujo orçamento se divide entre diferentes secretarias, entre elas Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social, Habitação e Governo.

Constata-se o enfoque na estratégia de parceira com setor privado ao se analisar o montante previsto para transferências a instituições privadas sem fins lucrativos.

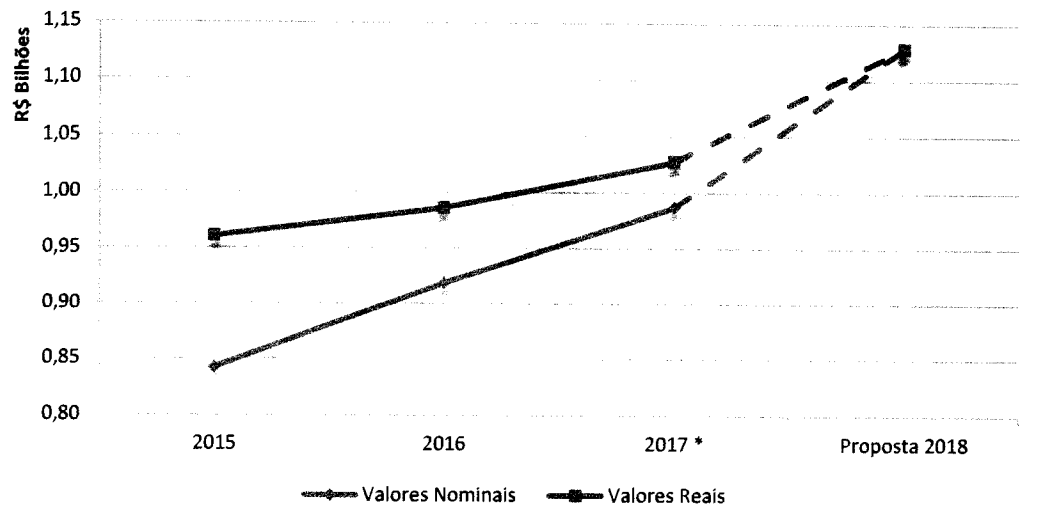
O gráfico a seguir mostra a evolução recente dos empenhos nessa modalidade de

⁵⁹ <http://www.camara.sp.gov.br/blog/orcamento-populacao-pede-mais-transparencia-e-aco-es-para-idosos/>



aplicação⁶⁰.

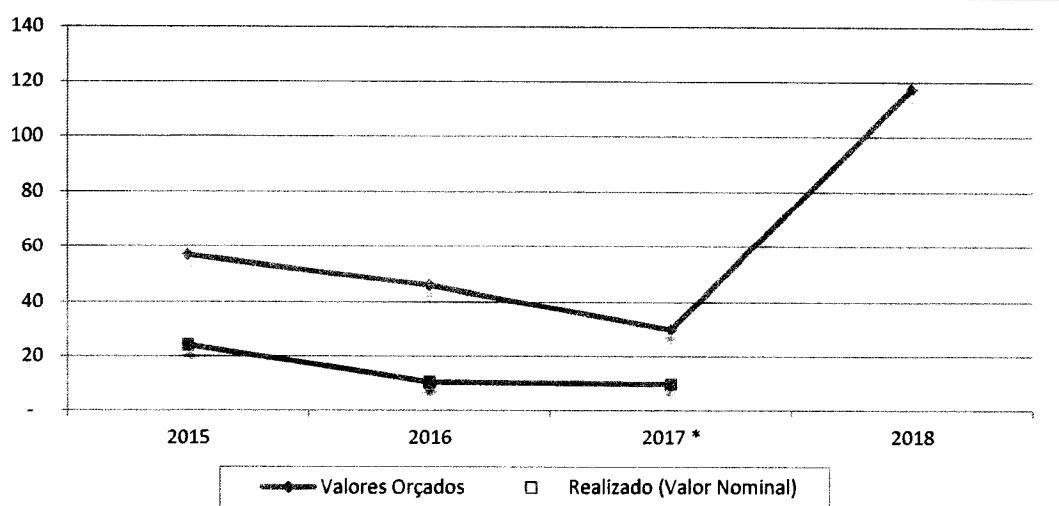
Gráfico 15 – Evolução das transferências a entidades na Assistência Social



Fonte: SOF, extração sistema Átomo-Ábaco em 23.11.17. Ano de 2017 estimado pela auditoria. Série de inflação do IBGE e estimativa do PLOA.

Por outro lado, ao analisar a capacidade de realização dos investimentos previstos, identifica-se um histórico de baixa realização dos valores orçados. O gráfico abaixo mostra a evolução do grupo de natureza de despesa “investimentos”, comparando valores orçados e empenhados (realizados).

Gráfico 16 – Valores orçados e realizados de investimento (Assistência Social) Em R\$ Milhões



Fonte: SOF, extração sistema Átomo-Ábaco em 23.11.17. Ano de 2017 estimado pela auditoria. Série de inflação do IBGE e estimativa do PLOA.

Desse modo, para efetivar toda a previsão do PLOA 2018 seria necessário que a realização dos investimentos aumentasse aproximadamente em R\$ 100 milhões.

⁶⁰ Modalidade 50 - Transferências a Instituições Privadas sem fins Lucrativos

3.5. Responsável pela área fiscalizada

Área Auditada	Responsável – Cargo
Secretaria Municipal de Fazenda	Caio Megale - Secretário Municipal da Fazenda

4. CONCLUSÃO

O Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA (PL nº 686/2017), que estimou a receita e fixou a despesa para o exercício de 2018, foi analisado à luz da legislação e das normas aplicáveis, identificando-se infringências, oportunidades de melhoria e pontos de risco para a execução orçamentária.

Infringências

- 4.1** Além dos créditos suplementares, diversos outros institutos serão autorizados para alterar o orçamento, em descumprimento ao Art. 137, § 7º, da LOM, que proíbe matéria estranha à LOA. O limite percentual para tais modificações orçamentárias contém uma gama de exceções que reduz a sua própria eficácia, garantindo ampla discricionariedade ao Poder Executivo. (subitem **3.2.1 b**)
- 4.2** A revisão das estimativas referentes às metas fiscais para 2018 não se encontra adequadamente justificada, em descumprimento ao Art. 5º, inciso I, da LRF. (subitem **3.2.2 a**)
- 4.3** Não foi apresentado Demonstrativo da Evolução da Receita nos últimos três anos, com projeção para os dois seguintes, em descumprimento ao Art. 12 da LRF. (subitem **3.2.2 c**)
- 4.4** Considerando a queda da participação orçamentária das Prefeituras Regionais no PLOA 2018, em comparação com os exercícios anteriores, identifica-se o descumprimento ao inciso V do Art. 5º da LDO. (subitem **3.2.3 a**)
- 4.5** A redução, em termos reais, dos valores de operação e manutenção, aliada à previsão de baixos valores para ampliação, reforma e construção de novas unidades de CCinter, mostra que o PLOA encontra-se em desacordo com o



inciso VI, § 2º, Art. 6º da LDO. (subitem 3.2.3 b)

- 4.6 A previsão orçamentária de apenas R\$ 1.000,00 para novos hospitais públicos veterinários mostra que o PLOA encontra-se em desacordo com o inciso VIII, § 2º, Art. 6º da LDO. (subitem 3.2.3 c)
- 4.7 O Demonstrativo das Operações de Crédito foi elaborado de forma incompleta, em desacordo com o inciso V do Art. 8º da LDO. (subitem 3.2.3 d)
- 4.8 Não constou dos anexos do PLOA o demonstrativo com a memória de cálculo da receita de dívida ativa prevista para 2018, em descumprimento ao inciso VI do Art. 8º. (subitem 3.2.3 e)
- 4.9 Não constou do PLOA o quadro com o saldo de todos os fundos municipais na data-base de 31.08.17, em descumprimento ao previsto no Art. 9º da LDO. (subitem 3.2.3 f)

Oportunidades de melhoria

- 4.10 O demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente das renúncias de receita está incompleto devido à exclusão das renúncias com mais de 05 anos de vigência e à ausência de informações sobre o prazo de vigência de cada renúncia. (subitem 3.2.1 a)
- 4.11 Não foi identificada pela Auditoria a “codificação orçamentária” que permitirá a elaboração completa do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, a partir do exercício de 2018, em conformidade com a LRF, Art. 18 c.c. Art. 22 e Art. 55. (subitem 3.2.2 b)
- 4.12 Na PMSP não há sistema que capture os dados nos moldes da informação de custos prevista nas Normas Brasileiras de Contabilidade, inviabilizando o controle de custos mencionado no Art.12 da LDO. (subitem 3.2.3 g)

Pontos de risco na execução orçamentária

- 4.13 Nas receitas previstas para 2018, o maior ponto de risco está nas receitas de capital, em que a expectativa de transferências de capital está acima do

comportamento histórico. Caso haja a frustração de tais receitas, pode ser comprometida a execução das despesas de capital, com destaque para os investimentos. (subitens 3.3.8 e 3.4).

- 4.14** O principal ponto de risco para a execução da despesa orçamentária reside no subsídio ao transporte coletivo. Conforme informações da PMSP, a proposta de 2018 conta com uma margem financeira que depende de medidas da SPTrans e da nova licitação do sistema. Contudo, essa margem poderá atingir um montante da ordem de R\$ 900 milhões, de modo que, no caso de tais medidas não terem todo o impacto esperado e de não haver o adequado aumento de tarifa, há o risco de outras despesas do Município serem comprometidas para arcar com o subsídio ao transporte. (subitem 3.4.1)

Em 04.12.17



FERNANDO CORREIA R. BONFIM
Agente de Fiscalização

De Acordo

Em 14.12.17



FABIO OLIVEIRA SANTOS
Supervisor de Equipes de
Fiscalização e Controle 2

Em 15.12.17



ROBERTA CAROLINA DIAS BARBOSA
Coordenadora Chefe de Fiscalização
e Controle I

R.P.: MC



**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator MAURICIO FARIA**

Trata o presente de auditoria programada com o objetivo de verificar se o Projeto da Lei Orçamentária Anual – PLOA 2018 (Projeto de Lei nº 686/2017) está compatível com a legislação aplicável e com os demais instrumentos de planejamento.

Cabe destacar que, em razão da relevância e da urgência do tema, em 27.10.17, a auditoria elaborou o Memorando CI nº 58/17 (fls. 05/11), com a finalidade de cientificar o Legislativo sobre três apontamentos: 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. Foram encaminhados ofícios à CMSP para ciência do conteúdo do referido memorando.

Sugerimos que seja encaminhado o presente relatório à CMSP para ciência e providências cabíveis.

Em 15.12.17

ROBERTA CAROLINA DIAS BARBOSA
Coordenadora Chefe de Fiscalização e Controle





À
UNIDADE TÉCNICA DE OFÍCIOS
Senhora Supervisora

Por ordem do **Excelentíssimo Senhor Conselheiro MAURICIO FARIA**, expeçam-se ofícios à CMSP para ciência do Relatório da Auditoria de fls. 47 a 65 e a Secretaria da Fazenda para que, ciente do teor das conclusões alcançadas no Relatório da Auditoria, fls. 47 a 65, apresente a este Tribunal, **no prazo de 15 (quinze) dias**, as informações e esclarecimentos que entender cabíveis.

São Paulo, 18 / 12 / 2014

ALEXANDRE CORDEIRO
Chefe de Gabinete

CS/fls



do processo nº 15-875 de 20 2017 (a) _____

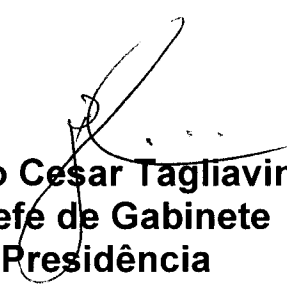
Kardoc Interior do Arquivo
Assessoria Parlamentar
SGP 72

**REF.: Ofício SSG-GAB nº 23853/2017 – Tribunal de Contas do
Município de São Paulo – Gabinete da Presidência**
**ASS.: Secretaria Municipal da Fazenda – Auditoria Programada
– Projeto de Lei Orçamentária Anual – 2018**
TID : 17252925

À
SGP – Secretaria Geral Parlamentar
Senhor Secretário Geral,

Segue o presente expediente,
acompanhado de cópia do Relatório de Auditoria Programada
elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle do E.
Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que trata da
verificação/compatibilização do Projeto de Lei orçamentária Anual –
PLOA 2018, para conhecimento e ulteriores providências a cargo
dessa Secretaria.

Presidência, 19 de dezembro de 2017.


Paulo Cesar Tagliavini
Chefe de Gabinete
Presidência



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha nº 22

do processo nº 15.875 de 2017 19 / 12 / 2017

(a)

Ref.: Tribunal de Contas do Município de São Paulo.
Ofício SSG-GAB 23853/2017 – Processo TC 72.012.058.17-90.
Assunto: Secretaria Municipal da Fazenda – Auditoria Programa – Projeto da
Lei Orçamentária Anual – 2018.
TID 17252925.

Kardec Indústrias e Comércio
Assessoria Parlamentar
SGP-22

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.

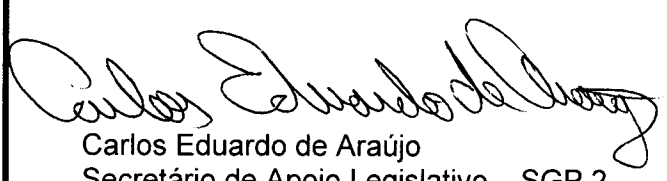
São Paulo, 19 de dezembro de 2017.


Raimundo Batista
Secretário Parlamentar Adjunto

À
SGP-2
Senhor Secretário:
Documento cadastrado, conforme despacho supra.
São Paulo, 19 de dezembro de 2017.


Antonio Isoldi Galeari
Supervisor – SGP.22

À Comissão de Finanças e Orçamento.
São Paulo, 19 de dezembro de 2017.


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

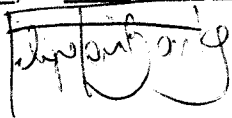
Segue(m) juntado(s), nesta data, documento(s)

e papel de informação rubricado(s) sob folha(s)

nº 23, Em 19, 02, 18.

Felipe Fairbanks

RF. 11.443-SGP. 12





CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO
COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Folha nº 23 do Proc.
Nº 875 de 20 17
Felipe Fairbanks
RF. 11.443-SGP-12 FF

Protocolo de entrega do Memorando de FIN nº 001/2018

- **DOCREC 875/2017 - PROVENIENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO:**
Encaminha para ciência reprodução do despacho do conselheiro Mauricio Faria, bem como cópia relatório elaborado pela sub secretaria de fiscalização e controle desta corte acerca auditoria programada-lei orçamentária anual 2018.

São Paulo, 11 de janeiro de 2018.

DESTINATÁRIO	SALA	RECEBIDO POR	RF	DATA E HORA
JAIR TATTO	1018	<i>Lucélia Onofre</i>	600250	11:46 11/01/18
OTA	1014	<i>Larissa Melo</i>	230727	11/01/2018 11:49
ATÍLIO FRANCISCO	1010	<i>Ana Luiza Wodjick</i>	600383	11/01/18 11:50
RODRIGO GOULART	1107	<i>Beatriz Noronha</i>	600394	11/01/18 11:52
RICARDO NUNES	908	<i>M/2 Ar.º Ricardo de Moraes</i>	51468	11/01 - 11:43
ZÉ TURIN	1.118	<i>Leandro</i>	600190	11/01 - 11:50
AURÉLIO NOMURA	618	<i>Erika Porto</i>	230303	11/01/18
ISAC FÉLIX	521 0	<i>Andrie Magalhães</i>	230618	11/01/18
REGINALDO TRIPOLI	308	<i>Ludmila Cruz da S.</i>	107600	11/01/18
CTEO	212-B	<i>Lucas</i>	51680	11:31 11/01/18

A SGP-133

São Paulo, 07/02/18

Handwritten signature
Felipe Fairbanks

RF. 11.443

Segue(m) juntado(s), nesta data,
documento(s) rubricado(s) sob
nº — e folha de informação
sob nº 04- 07/02/2018

Handwritten signature
CIRO SOL PAVAN MONTAUT
Técnico Administrativo
RF: 11.329



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Processo 15-875 de 2017, 09/02/2018.

Papel para informação, rubricado como folha nº -24- do

CIRO SOL PAVAN MONTAUT

Técnico Administrativo

RF: 11.329

Após conferência, verificamos a necessidade de correção das seguintes ocorrências, para finalizar os procedimentos de arquivamento:

<u>Envolvida(s)</u>	<u>Folha(s)</u>	<u>Ocorrência</u>
SGP. 12	-22- verso	Ausência de juntada.

São Paulo, 09/02/2018.

Ciro S. P. Montaut
Técnico Administrativo - R.F. 11.329

À SGP. 12:
Senhor Supervisor,

Encaminhamos o(s) volume(s) do processo para regularização, conforme Ato 1124/2010 e de acordo com o apontado no formulário retro, sendo que qualquer dúvida poderá ser dirimida com a Equipe de Arquivo Geral.

Após, se necessário, encaminhar o processo às demais unidades indicadas para correção.

Feito isso, tramitar o processo à SGP. 33 para arquivamento.

São Paulo, 09/02/2018

Ubirajara de Farias Prestes Filho
Consultor Técnico Legislativo - História
Supervisor do Arquivo Geral - SGP-33

À SGP-2 33

p/arguimento

São Paulo, 19/2/18

Felipe Fairbanks

RF. 11.443

Segue(m) juntado(s), nesta data,
documento(s) rubricado(s) sob
nº _____ e folha de informação
sob nº -25- 19/02/2018

CIRO SOL PAVAN MONTAUT
Técnico Administrativo
RF: 11.329



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha n° 25
do processo **15-875** de **2017** 19/02/2018

Ciro Sol Pavan Montaut
RF 11329

**SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO
SUPERVISÃO DE ARQUIVO GERAL**

Proc. encerrado com 25 fls.
Arquivado em **19/02/2018**
O Funcionário

Ciro Sol Pavan Montaut
RF 11329

7