

15-0490/2018



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

**DOCREC - DOCUMENTO RECEBIDO 490/2018 DE
14/06/2018**

Promovente:

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Ementa:

ENCAMINHA DESPACHO DO CONSELHEIRO DO TCM , SR.
MAURICIO FARI A E CÓPIA DO RELATÓRIO ELABORADO PELA
SUBSECRETARIA DE FISCA LIZAÇÃO E CONTROLE DO TCM -
AUDITORIA - ANÁLISE DO PROJETO DE LEI DAS DIRETRIZES
ORÇAMENTÁRIAS DE 2019

Observações:

ARQUIVADO



TRIBUNAL DE CONTAS DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ISO 9001

Gabinete da Presidência

T15 - 17706414

Ofício SSG-GAB nº 9043/2018

Processo TC nº 72.003.317.18-37

Assunto: Prefeitura do Município de São Paulo – Auditoria – Análise do projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias de 2019

(Pede-se o uso destas referências)

Documentação acompanhante: cópia de fls. 04 a 20 e verso do processo TC supra (as cópias encaminhadas não deverão retornar ao TCM)

DOCREC

490/2018

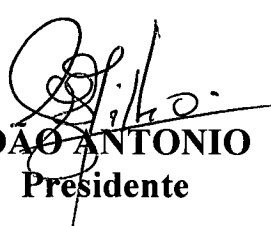
São Paulo, 13 de junho de 2018.

Senhor Presidente

URGENTE

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.


JOÃO ANTONIO
Presidente

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

/mfc

CMSP - SGP 22 - 14/06/2018
CMSP - SGP 22 - 00781 - 1/1

CMSP SGA.6 Unidade Protocolo 14/06/2018 16:27 273426



RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº. 2018.11607.1

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO 2019.

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

Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP

2.4. Período de Realização

18.04.18 a 16.05.18

2.5. Período de Abrangência

Não se aplica.

2.6. Equipe Técnica

Fernando Correia Riserio do Bonfim TC 20.216

Jorge Pinto de Carvalho Júnior TC 20.232

2.7. Procedimentos

- a) Verificação da compatibilidade do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO apresentado para o exercício de 2019 com as normas de finanças públicas estabelecidas na Constituição Federal – CF, na Lei Orgânica do Município de São Paulo – LOM e na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000);

- b) Identificação de oportunidades de melhoria no PLDO do Município;
- c) Avaliação dos anexos conforme critérios técnicos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN para demonstrativos das leis de diretrizes orçamentárias;
- d) Análise das receitas e despesas projetadas para os anos de 2019, 2020 e 2021;
- e) Análise das Metas Fiscais propostas para 2019, 2020 e 2021;
- f) Análise da revisão da meta fiscal vigente para 2018.

2.8. Siglas

ASECO – Assessoria Econômica da Secretaria Municipal da Fazenda

CEF – Caixa Econômica Federal

CMSP – Câmara Municipal de São Paulo

COHAB-SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo

DOC – Diário Oficial da Cidade de São Paulo

EC – Emenda Constitucional

ICMS – Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação

IPREM – Instituto de Previdência do Município de São Paulo

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOM – Lei Orgânica do Município de São Paulo

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais

PL – Projeto de Lei

PLDO – Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

PPA – Plano Plurianual

RAF – Relatório Anual de Fiscalização

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SF – Secretaria Municipal da Fazenda

SINP – Sistema de Negociação Permanente

SUPOM – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal

SUTEM – Subsecretaria do Tesouro Municipal



3. RESULTADO

3.1. Introdução

O Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO para o exercício de 2019 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo – CMSP em 13.04.18 (Ofício A.T.L. nº 90/2018) e publicado no Diário Oficial da Cidade – DOC em 17.04.18, recebendo a identificação “Projeto de Lei nº 01-00167/2018 do Executivo”¹.

Até o encerramento desta auditoria foi realizada a primeira audiência pública obrigatória, 1ª Audiência Geral, no dia 02.05.18.

Efetuada a análise do PLDO (PL nº 167/18) à luz da legislação e das normas aplicáveis, foram constatadas as infringências descritas no presente relatório. Adicionalmente, foram identificadas oportunidades de melhoria e elaboradas recomendações.

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

3.2.1. Constituição Federal, Lei Orgânica do Município – LOM e LF 12.232/10

A conformidade do PLDO com os ditames constitucionais, os quais são reproduzidos na LOM, foi verificada para os itens a seguir relacionados:

a) Metas e prioridades da administração Municipal²

As metas e prioridades da administração municipal constam do Anexo I – Metas e Prioridades do PLDO (PL 167/18), o qual deve observar os projetos e metas do Programa de Metas³, conforme estabelecido no Art. 6º do próprio PLDO⁴.

Durante a 1ª Audiência Pública do PLDO, o presidente da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento da CMSP questionou a divergência entre o montante destinado

¹ O encaminhamento do Projeto de Lei das diretrizes orçamentárias de 2018 à Câmara Municipal de São Paulo atendeu ao disposto no inciso I do parágrafo 6º do artigo 138 da Lei Orgânica do Município de São Paulo – LOM, que estabelece o prazo até 15 de abril para a sua remessa.

² Art. 165, § 2º da CF88 e Art. 137, § 2º da LOM.

³ Programa de Metas 2017/2020, versão final disponível em: http://planejasaampa.prefeitura.sp.gov.br/assets/Programa-de-Metas_2017-2020_Final.pdf

⁴ PL 167/18, Art. 6º As metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício de 2019 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.

às metas e prioridades listadas no Anexo do projeto de lei (R\$ 6,6 bilhões), frente ao valor previsto de desembolso das respectivas ações orçamentárias no PPA para o ano de 2019 (R\$ 46,0 bilhões).

A Auditoria solicitou esclarecimentos adicionais à Supom/SF acerca da diferença relatada, ao que foi apresentada planilha com o cotejamento dos valores das ações orçamentárias previstas para o ano de 2019 no PPA e no Anexo do PLDO.

Contudo, a planilha limita-se a informar, nas hipóteses em que a previsão de despesas no PLDO 2019 aumentou em relação ao previsto no PPA, que “a secretaria está prevendo desembolsos maiores do que no PPA 2019”. As ações, em que a previsão no PLDO está menor, foram consideradas como “ok”.

Considerando a necessidade de integração entre os instrumentos de planejamento disciplinados pela Constituição Federal e que, ao elaborar o PPA, foram alocadas pelo Poder Executivo não só as despesas de capital, mas também as de custeio, não sendo adotado no PLDO o mesmo procedimento (foram apresentados apenas parte dos projetos e atividades contemplados no PPA), não resta claro o critério adotado pela PMSP na priorização das metas e prioridades previamente definidas.

A explanação, no anexo do PLDO, de que foram consideradas apenas as linhas de ação que se refiram a entregas previstas em 2019, entregas realizadas em 2017 e/ou 2018 e com custos para manutenção em 2019, e entregas a serem realizadas em 2020 com despesas alocadas em 2019, não é suficiente para elucidar a diferença entre os instrumentos, uma vez que não há no PPA, de forma nítida, a evidenciação de critério distinto e de qual seria esse critério, caso adotado.

Desse modo, o Anexo do PLDO não se encontra plenamente compatível com o PPA, sendo necessários esclarecimentos adicionais por parte do Poder Executivo no sentido de evidenciar as razões da divergência apontada pela CMSP, ou ajuste no PLDO, visando a sua aproximação com os números integrantes do PPA.



b) Alterações na legislação tributária⁵

O PLDO (PL 167/18) dispõe sobre as condições para alterações na legislação tributária em seu Capítulo IV com apenas dois artigos.

O Art. 21 autoriza o Poder Executivo a encaminhar ao Poder Legislativo projetos de alterações na legislação que disponham sobre tributos municipais, se necessárias à preservação do equilíbrio das contas públicas, à consecução da justiça fiscal, à eficiência da arrecadação, à alteração das regras de uso e ocupação do solo, bem como ao cancelamento de pequenos débitos.

Já o Art. 22⁶ exige que os projetos de renúncia de receita atendam ao disposto no Art. 14 da LRF⁷, devendo ser instruídos com demonstrativo evidenciando que não serão afetadas as metas de resultado nominal e primário. Ademais, o parágrafo único determina que a renúncia de receita decorrente de incentivos fiscais em todas as regiões da cidade deverá ser considerada na estimativa de receita da lei orçamentária.

Cabe destacar que o PLDO do Município para 2019 manteve os mesmos dispositivos do ano anterior, sobre os quais se podem apontar as seguintes oportunidades de melhoria⁸:

i) Definição de prazo máximo de vigência para as renúncias de receita. Por exemplo, o PLDO da União (PL nº 2/2018-CN), no § 4º do Art. 110⁹, estabelece que os

⁵ Art. 165, § 2º da CF88 e Art. 137, § 2º da LOM.

⁶ Art. 22. Os projetos de lei de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, atenderão ao disposto no art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, devendo ser instruídos com demonstrativo evidenciando que não serão afetadas as metas de resultado nominal e primário.

⁷ 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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

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.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 10;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

⁸ Apontamento similar já foi realizado no Relatório de Fiscalização referente ao PLDO de 2018 (TC. 72.002.464-17-45).

projetos de renúncia de receita deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

ii) Definição de indicadores e órgão responsável. O § 3º do Art. 110 (PLDO da União) determina que as proposições sobre benefícios tributários devem estar acompanhadas dos indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela sua supervisão.

iii) Definição de metodologia de avaliação de benefícios tributários. O Art. 113 do PLDO da União, por exemplo, comanda ao Executivo que adote providências para elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. Além de designar os órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários.

Ressalta-se que, em auditoria realizada no ano de 2017 sobre o tema “renúncia de receita” (TC nº 72.012.015/17-88), constatou-se, dentre outros, que a PMSP não possui informações pormenorizadas sobre o montante efetivamente renunciado pelo Município, tampouco dispõe de controles que possibilitem extrair informações acerca dos benefícios propiciados pelas renúncias, o que reforça a importância da implementação dos dispositivos sugeridos no PLDO.

c) Orientações relativas às despesas de pessoal e encargos¹⁰

A LOM (Art. 142, parágrafo único) reproduz a Constituição Federal, a qual determina, no § 1º do Art. 169, que para o aumento de despesa com pessoal são necessários dois requisitos: prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

⁹ Art. 110. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.
[...]

§ 2º As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, consignar objetivo, metas e indicadores, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 3º As proposições que criem ou prorroguem benefícios tributários devem estar acompanhadas dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

§ 4º Os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

¹⁰ Art. 169, § 1º da CF88 e Art. 142, parágrafo único da LOM.



O PLDO do Município de São Paulo trata do tema no Capítulo V. O Art. 23 apenas remete às normas e limites estabelecidos na LRF, enquanto que o Art. 24, além de prover a autorização para o Executivo promover alterações na política de recursos humanos, agrega requisitos referentes ao Planejamento de Necessidades de Pessoal Setorial¹¹, às negociações realizadas no âmbito do Sistema de Negociação Permanente – SINP¹² e à proibição de matéria estranha na revisão da remuneração dos servidores¹³.

Um importante acréscimo em favor da transparência encontra-se no Art. 27:

Observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, os Poderes Executivo e Legislativo, neste considerados a Câmara Municipal de São Paulo e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, disponibilizarão e manterão mensalmente atualizada, nos respectivos sítios na internet, no portal Transparência ou equivalente, preferencialmente no link destinado à divulgação de informações sobre recursos humanos, em formato de dados abertos, tabela com remuneração ou subsídio recebidos, de maneira individualizada, por detentores de mandato eletivo e ocupantes de cargo ou função, incluindo auxílios, ajudas de custo, e quaisquer outras vantagens pecuniárias.

Ao analisar as disposições do PLDO do Município para 2019, em comparação com os normativos do PLDO da União (PL nº 2/2018-CN), identificaram-se as seguintes oportunidades de melhoria:

- i) A definição de critérios para a elaboração das propostas relativas à despesa de pessoal. O Art. 86 (PLDO União) define para todos os Poderes, como base de projeção do limite para elaboração das propostas orçamentárias, a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2018, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais;
- ii) A fixação de condições para a admissão de servidores. No Art. 90, é estabelecido que no exercício de 2019 somente poderão ser admitidos servidores se, cumulativamente: I - existirem cargos e empregos públicos vagos a preencher; II -

¹¹ Art. 24. § 2º A criação ou ampliação de cargos deverá ser precedida da apresentação, por parte da pasta interessada, do Planejamento de Necessidades de Pessoal Setorial e da demonstração do atendimento aos requisitos da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, observando ainda o estabelecido no Decreto nº 54.851, de 17 de fevereiro de 2014, e alterações.

¹² Art. 24. § 3º O Poder Executivo respeitará as negociações realizadas no âmbito do Sistema de Negociação Permanente - SINP com respeito às despesas com pessoal e encargos.

¹³ Art. 24. § 4º O projeto de lei que tratar da revisão geral anual dos servidores públicos municipais não poderá conter matéria estranha a esta.

houver prévia dotação orçamentária suficiente para o atendimento da despesa; e III - for observado o limite previsto no art. 86. O § 2º do Art. 90 determina que o provimento de qualquer cargo efetivo autorizado em exercícios anteriores fica condicionado à expressa manifestação quanto à disponibilidade orçamentária no exercício atual;

iii) A imposição de requisitos para projetos de lei relacionados ao aumento de gastos com pessoal. O Art. 92 determina que tais projetos devam ser acompanhados da metodologia de cálculo (Art. 17 da LRF), do demonstrativo do impacto da despesa (Art. 20 da LRF) e manifestação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos demais Poderes, sobre o mérito, e o impacto orçamentário e financeiro.

Ademais, o § 2º determina que os projetos deverão conter cláusula suspensiva de sua eficácia até constar a autorização para criação de cargos, funções e empregos, e a respectiva dotação para provimento em anexo à lei orçamentária correspondente ao exercício em que entrarem em vigor, e o provimento não será autorizado enquanto não publicada a lei orçamentária com dotação suficiente ou sua alteração;

iv) A elaboração de anexo na LOA 2019 com limites para a concessão de quaisquer vantagens e aumentos de despesa. O inciso IV do Art. 93 determina que aumentos nos gastos obedecerão as quantidades e os limites orçamentários constantes de anexo específico da LOA, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, cabe destacar que o PLDO da União, ao contrário do Município, corretamente determina o cômputo das despesas relacionadas à substituição de servidores:

Art. 100. Para apuração da despesa com pessoal prevista no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser incluídas as relativas à contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei nº 8.745, de 1993, **bem como as despesas com serviços de terceiros quando caracterizarem substituição de servidores e empregados públicos.** (grifo nosso)



d) Orientação para a alocação das despesas com publicidade na LOA

O art. 17 do PLDO restringe os gastos com publicidade às ações de divulgação institucional, de investimentos, de serviços públicos, bem como de campanhas de natureza educativa ou preventiva, excluídas as despesas com publicação de editais e outras publicações legais.

Os parágrafos 1º e 2º do referido artigo definem o título das dotações orçamentárias que deverão ser oneradas por ocasião da execução das despesas, segregando-as em “publicações de interesse do Município” e “publicações de editais e outras publicações legais”, no caso do Poder Executivo. Para a Câmara, a atividade prevista é a “Câmara Municipal – Comunicação”.

Ocorre que a Lei Federal nº 12.232/10 exige, no seu artigo 21¹⁴, a discriminação em categorias de programação específicas no projeto e na lei orçamentária anual das dotações orçamentárias destinadas às despesas com publicidade institucional e com publicidade de utilidade pública¹⁵.

Nesse sentido, a designação proposta no Projeto da LDO para ambos os poderes não atende plenamente à segregação exigida pela LF nº 12.232/10.

3.2.2. Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Os resultados da verificação dos dispositivos legais relacionados à Lei Complementar nº 101/00 são apresentados a seguir:

¹⁴ Art. 21. Serão discriminadas em categorias de programação específicas no projeto e na lei orçamentária anual as dotações orçamentárias destinadas às despesas com publicidade institucional e com publicidade de utilidade pública, inclusive quando for produzida ou veiculada por órgão ou entidade integrante da administração pública.

¹⁵ A Instrução Normativa SECOM-PR nº 7, de 19/12/04, da Presidência da República, define: Art. 3º As espécies de publicidade de que trata o art. 3º, inciso V, alíneas “a” a “d”, do Decreto nº 6.555/2008 são conceituadas como segue: I - Publicidade Institucional: destina-se a posicionar e fortalecer as instituições, prestar contas de atos, obras, programas, serviços, metas e resultados das ações do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade e de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior; II - Publicidade de Utilidade Pública: destina-se a divulgar temas de interesse social e apresenta comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos; III - Publicidade Mercadológica: destina-se a alavancar vendas ou promover produtos e serviços no mercado; IV - Publicidade Legal: destina-se a divulgar de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender a prescrições legais.

a) Critérios e forma de limitação de empenho¹⁶

O artigo 9º da LRF determina que, se ao final de cada bimestre a realização da receita não indicar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, o Executivo deverá promover a limitação de empenho e movimentação financeira segundo os critérios fixados pela LDO.

O PLDO do Município prevê o contingenciamento do orçamento no Art. 35, estabelecendo a necessidade de se respeitarem os percentuais mínimos de aplicação de recursos vinculados, sendo priorizados recursos para execução de contrapartidas referentes às transferências de receitas de outras unidades da federação. Em relação ao ano anterior, foi adicionado o inciso III: "serão priorizados recursos para o cumprimento do Programa de Metas 2017-2020".

Uma relevante oportunidade de melhoria observada, na comparação com o PLDO da União (PL nº 2/2018-CN), se relaciona à divulgação pelo Executivo, em sítio eletrônico, de relatório a ser apreciado pela Comissão de Orçamento, contendo (Art. 54, § 3º):

- i) A memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão;
- ii) A justificativa dos desvios ocorridos em relação às projeções realizadas nos relatórios anteriores.

b) Inclusão de novos projetos¹⁷

De acordo com o estabelecido no artigo 45 da LRF, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os projetos em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a LDO.

O PLDO do Município, em seu Art. 13, reproduz o comando da LRF, adicionando que:

- i) o disposto no artigo aplica-se no âmbito de cada fonte de recursos, conforme

¹⁶ Alínea "b", Inciso I do art. 4º da LC 101/00

¹⁷ Art. 45 da LC 101/00.



vinculações legalmente estabelecidas; ii) entendem-se por adequadamente atendidos os projetos cuja alocação de recursos orçamentários esteja compatível com os cronogramas físico-financeiros vigentes.

Identifica-se uma lacuna¹⁸ nos critérios para a definição dos projetos, pois o item “Projetos em Andamento” do PLDO se limita a uma relação dos projetos, destacando: i) aqueles que já foram alvo de solicitação de liberação de recursos pelas unidades orçamentárias, ii) aqueles em que além da disponibilização orçamentária, já houve a emissão de nota de empenho. Não há critério para definir em que momento o projeto passará a ser considerando “em andamento”.

A título de referência, o PLDO da União (PL nº 2/2018-CN), em seu Art. 18, § 1º, determina que “Serão entendidos como projetos ou subtítulos de projetos em andamento aqueles, constantes ou não da proposta, cuja execução financeira, até 30 de junho de 2018, ultrapassar vinte por cento do seu custo total estimado”.

Outra oportunidade de melhoria encontra-se no § 2º do citado artigo do PLDO da União, mediante o estabelecimento de precedência na alocação de recursos para os projetos que apresentarem maior percentual de execução física. Tal determinação ajudaria a coibir a multiplicidade de obras inacabadas pela Administração.

3.3. Memória de Cálculo das Receitas e Despesas

Objetivando cumprir o disposto no art. 4º, § 1º da Lei Complementar nº 101/00¹⁹, a PMSP. apresentou Anexo de Metas Fiscais, conforme Demonstrativo 1 apenso ao PLDO.

De acordo com os dados apresentados pelo Poder Executivo, o orçamento do Município no ano de 2019 será estimado em R\$ 57,6 bilhões²⁰. Trazendo a valores constantes (preços de 2018), o orçamento totaliza R\$ 55,3 bilhões, o que representa uma redução de 1,9% em relação ao orçamento de 2018.

¹⁸ Apontamento similar já foi realizado no Relatório de Fiscalização referente ao PLDO de 2018 (TC. 72.002.464-17-45).

¹⁹ § 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.

²⁰ Valores correntes, incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Para análise da consistência das metas projetadas, foram observadas as variações dos principais componentes de receita e despesa de 2019 a 2021 integrantes da “Memória e Metodologia de Cálculo da Receita e Despesa 2019”. Adicionalmente, foram agregadas à análise a receita prevista e a despesa fixada de 2018, conforme Lei Orçamentária em vigor (Lei Municipal nº 16.772/17).

3.3.1. Receita Total

O quadro seguinte demonstra a variação da receita projetada para os anos de 2018 a 2021, segregando-a por categoria econômica (corrente e de capital) e por origem, em valores constantes (preços de 2018):

Quadro 1 – Evolução da Receita Prevista (Valores Constantes – Preços de 2018)* Em R\$ mil

Receita	2018	2019	Δ%**	2020	Δ%**	2021	Δ%**
Corrente (A)	50.057.129	49.770.716	-0,6	50.949.937	2,4	51.257.694	0,6
Tributária	29.162.272	29.122.014	-0,1	29.610.919	1,7	30.175.562	1,9
Contribuições	1.900.936	1.902.252	0,1	1.902.267	0,0	1.902.280	0,0
Patrimonial	1.086.691	1.020.455	-6,1	1.510.152	48,0	1.054.996	-30,1
Serviços	575.077	532.545	-7,4	534.723	0,4	536.822	0,4
Transferências Correntes	14.883.925	14.885.186	0,0	15.138.994	1,7	15.393.901	1,7
Outras Receitas Correntes	2.448.228	2.309.264	-5,7	2.252.882	-2,4	2.194.134	-2,6
Capital (B)	4.173.345	3.456.587	-17,2	2.735.237	-20,9	1.971.161	-27,9
Operações de Crédito	481.608	400.358	-16,9	384.103	-4,1	121.353	-68,4
Alienação de Bens	1.159.969	1.238.693	6,8	312.337	-74,8	9.275	-97,0
Amortização Empréstimos	22.110	22.351	1,1	22.581	1,0	22.804	1,0
Transferências de Capital	1.274.866	880.663	-30,9	998.467	13,4	893.300	-10,5
Outras Receitas de Capital	1.234.792	914.522	-25,9	1.017.749	11,3	924.430	-9,2
Total Geral (A + B)	54.230.475	53.227.304	-1,8	53.685.174	0,9	53.228.856	-0,8

Fonte: PLDO 2019 e LOA 2018 (LM nº 16.772/17). IPCA divulgado no Relatório Focus 19.02.18. Valores constantes calculados pela Auditoria.

*Obs.: excluídas as receitas intraorçamentárias.

** Percentual de variação em relação ao ano anterior.

3.3.1.1. Insuficiência de Informações na Memória de Cálculo da Receita

Foram observadas variações significativas, em termos constantes, nas previsões das seguintes origens de receitas:

- Receita Patrimonial: aumento de 48,0% em 2020, frente a 2019;
- Alienação de Bens: aumento de 6,8% em 2019, com relação à LOA de 2018, ano já marcado por uma elevada previsão de receita decorrente de alienação de bens;



- Transferências de Capital: previsão de aumento de 13,4%, em 2020 diante de 2019, contrariando a série histórica de queda.

O Anexo do PLDO intitulado "Memória e Metodologia de Cálculo das Metas Anuais de Receita" não esclarece as razões pelas quais as rubricas destacadas apresentam o comportamento projetado, sobretudo no que tange à receita patrimonial e às transferências de capital.

Com relação à variação da receita patrimonial, foi informado pela Asecó, unidade vinculada ao Gabinete do Secretário da Fazenda, que há a expectativa de arrecadação de R\$ 500 milhões, em 2020, com a cessão do direito de operacionalização da folha de pagamento de pessoal do Poder Executivo. A última cessão, ocorrida em 2014, proporcionou uma arrecadação de R\$ 580 milhões.

Sobre as transferências de capital, foi informado pela Asecó que o comportamento da arrecadação varia de acordo com o estágio da execução dos projetos. Por se tratarem, em sua maioria, de contratos de repasse geridos pela CEF, há a expectativa de que, segundo o cronograma da execução dos projetos, a liberação em 2020 seja maior.

Acerca da receita de alienação de bens, o anexo cita o Programa de Desestatização (mencionando o Complexo de Interlagos) e o Plano de Desmobilização e Investimentos proposto pela Cohab-SP, o qual prevê a venda de imóveis que se encontram inapropriados para a implantação de moradias.

A Asecó apresentou os valores previstos para as alienações do Complexo de Interlagos e dos imóveis da Cohab-SP. Segundo a unidade, os números não são expostos na memória de cálculo para não condicionar o mercado, quando da realização do procedimento de venda.

As elucidações da Assessoria Econômica da Secretaria da Fazenda obtidas quando da realização de entrevistas, reforçam a importância de se esclarecerem, na "Memória e Metodologia de Cálculo das Metas Anuais de Receita" integrante do Anexo do PLDO, os motivos pelos quais ocorrem variações relevantes em origens de receitas constantes do projeto de lei, contribuindo para a transparência do processo de previsão e para minimizar eventuais dúvidas quanto à consistência dos valores estimados.

3.3.1.2. Metodologia de Cálculo das Principais Receitas Municipais

Testes de auditoria possibilitaram identificar que a previsão de algumas das principais receitas municipais (IPTU, ISS, IPVA e ICMS) é realizada mediante o cruzamento de resultados obtidos com a aplicação de diversos modelos estatísticos²¹ e decisão final do valor estimado mediante a opinião de especialistas (servidores lotados na Aseco de forma conjunta com a cúpula administrativa da SF).

A metodologia adotada pelo Poder Executivo está amparada pela literatura que aborda o assunto e pelo MDF 8ª edição, salientando-se, ainda, que o resultado da execução orçamentária das referidas receitas apresenta-se, historicamente, próximo dos valores previstos²², denotando consistência no processo de estimação.

3.3.2. Despesa Total

O quadro seguinte demonstra a variação da despesa projetada para os anos de 2018 a 2021, segregando-a por categoria econômica (corrente e de capital) e por grupo, em valores constantes (preços de 2018):

Quadro 2 – Evolução da Despesa Prevista (Valores Constantes – Preços de 2018)* Em R\$ mil

Despesa	2018	2019	Δ%**	2020	Δ%**	2021	Δ%**
Corrente (A)	46.084.773	47.060.060	2,1	47.793.277	1,6	48.638.388	1,8
Pessoal e Encargos Sociais	21.057.027	21.342.709	1,4	22.180.042	3,9	23.129.632	4,3
Juros e Encargos da Dívida	1.193.960	1.076.346	-9,8	989.267	-8,1	902.039	-8,8
Outras Despesas Correntes	23.833.787	24.641.005	3,4	24.623.968	-0,1	24.606.716	-0,1
Capital (B)	8.185.676	6.195.061	-24,3	5.923.256	-4,4	4.625.055	-21,9
Investimentos	5.924.051	3.976.938	-32,9	3.700.104	-7,0	2.363.611	-36,1
Inversões Financeiras	115.835	115.835	-	115.835	-	115.835	-
Amortização da Dívida	2.145.790	2.102.288	-2,0	2.107.317	0,2	2.145.610	1,8
Total Geral (A + B)	54.270.449	53.255.121	-1,9	53.716.533	0,9	53.263.443	-0,8

Fonte: PLDO 2019 e LOA 2018 (LM nº 16.772/17). IPCA divulgado no Relatório Focus 19.02.18. Valores constantes calculados pela Auditoria.

*Obs.: excluídas as despesas intraorçamentárias. A diferença em relação às receitas se deve à reserva de contingência e aos recursos arrecadados em exercícios anteriores.

** Percentual de variação em relação ao ano anterior.

A análise global dos valores projetados para as despesas públicas no triênio 2019-2021 não revelou inconsistências.

²¹ Modelos: métodos dos indicadores, ARIMA X-12, VAR com 1 Defasagem, VAR sem Dummies Sazonais, VAR com Dummies Sazonais.

²² Percentual de execução das receitas em 2017: IPTU – 102,51%; ISS – 102,08%; ICMS: 95,28%; IPVA: 99,31%.



Apesar de não representar irregularidade, destaca-se a previsão de redução contínua dos investimentos, que apresentam queda projetada de 60,1% em 2021, quando comparados ao ano de 2018.

3.4. Memória de Cálculo do Resultado Primário

O resultado primário para o ano de 2019, apresentado no anexo do PLDO, é de R\$ 765,1 milhões.

Verificou-se a propositura, pela PMSP, do art. 40 no PLDO:

Art. 40. Para fins de atendimento da meta de resultado primário no exercício de 2018, serão desconsiderados os efeitos do pagamento de precatórios judiciais com recursos de depósitos de terceiros levantados na forma do art. 101, § 2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Segundo o dispositivo legal, a PMSP pretende desconsiderar, na verificação do resultado primário, os pagamentos de precatórios efetuados com recursos oriundos de depósitos judiciais nos quais a mesma não é parte do processo. A utilização desses recursos foi autorizada pela Emenda Constitucional nº 94/16, posteriormente modificada pela EC nº 99/17.

Ocorre que as despesas com precatórios são primárias, independente da fonte de recursos utilizada para a sua quitação, conforme preceitua o MDF 8ª edição²³:

Por outro lado, **o pagamento de precatórios configura despesa primária**, assim como o pagamento parcelado de despesas tipicamente primárias, tais como fornecedores, pessoal ou contribuições previdenciárias. **(grifo nosso)**

A própria PMSP, ao tratar dos precatórios no Anexo de Riscos Fiscais, integrante do PLDO, reconhece o seu enquadramento como despesa primária:

Por fim, cabe destacar que o pagamento de precatórios pode afetar o resultado primário e o resultado nominal do Município de São Paulo, na medida em que a despesa com pagamento de precatórios é classificada como uma despesa primária. Em sendo assim, quanto maior o pagamento de precatórios, tudo o mais constante, maior o déficit primário a ser observado. Por outro lado, os precatórios posteriores a maio de 2000, por determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, são

²³ Item 03.06.02.04 – Ajuste Metodológico (Anexo VI – Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal).

contabilizados para fins de apuração da dívida consolidada líquida, utilizada como parâmetro para o resultado nominal. Assim, quanto maior o pagamento de precatórios, tudo o mais constante, mais baixo o resultado nominal observado, em função da redução da dívida consolidada. Finalmente, em sendo realizado o pagamento de precatórios por meio da realização de operações de crédito, conforme autorizado pela EC 99/2017, os efeitos sobre os resultados finais são ambíguos. Pelo lado do resultado primário, espera-se uma forte pressão no momento das despesas primárias, aumentando o déficit primário, financiado por receitas não primárias (receitas financeiras). Pelo lado do resultado nominal, porém, não se espera alteração, pois a redução da dívida com precatórios se daria em concomitância com a elevação da dívida financeira do Município.

Desconsiderar os pagamentos de precatórios para fins de atendimento da meta é o mesmo que não incluí-los no cálculo do resultado primário. Portanto, recomenda-se a supressão do artigo 40 do PLDO durante a sua tramitação na CMSP, haja vista estar em desconformidade com o MDF 8ª edição.

3.5. Memória de Cálculo da Dívida e Resultado Nominal

O resultado nominal para o ano de 2019, apresentado no anexo do PLDO, é de R\$ 94,6 milhões. Significa que a municipalidade pretende reduzir o estoque total da dívida consolidada líquida no próximo ano, a qual, desse modo, totalizaria R\$ 41,6 bilhões.

Não foram observadas inconsistências na definição da meta para o ano de 2019.

3.6. Revisão das Metas Fiscais para 2018

No PLDO 2019, a PMSP propõe alterar a meta de resultado nominal de 2018, fixada pela Lei Municipal nº 16.693/17 em R\$ 926,8 milhões, para o valor negativo de R\$ 4,3 bilhões. A justificativa para alteração da meta consta das páginas 46 a 48 do anexo ao PLDO.

A prefeitura esclarece que a nova forma de apuração da meta de resultado nominal, trazida pelo MDF 8ª edição, faz com que a visualização do resultado passe a ser diferente da até então demonstrada: até 2017, o resultado era calculado pela diferença da dívida fiscal líquida do período atual em relação ao período anterior. A partir de 2018



o resultado nominal passa a ser calculado pela diferença da dívida consolidada líquida do período anterior em relação ao atual.

Além disso, foram atualizados dados da dívida prevista em razão da utilização de depósitos judiciais de terceiros (ações nas quais o Município não é parte, conforme autorização da EC nº 99/17) e da disponibilidade de caixa considerada como dedução²⁴.

Atendendo à solicitação da auditoria, a SUTEM apresentou informações adicionais ao projeto, elucidando que os depósitos judiciais de terceiros impactarão a dívida em virtude dos precatórios a serem pagos com tais recursos terem sido majoritariamente expedidos antes de 05.05.00, os quais não integram a dívida consolidada líquida. Logo, o ingresso dos recursos oriundos dos depósitos elevará a dívida, já que possuem natureza de operação de crédito, enquanto que as respectivas despesas com precatórios não reduzirão a dívida consolidada líquida.

Todavia, conforme já tratado no TC nº 72.002.464/17-45 (auditoria da LDO para 2018), o PLDO anualmente discutido deve se referir ao exercício financeiro imediatamente posterior, não se constituindo no meio legal mais apropriado para modificação de diretrizes relacionadas ao ano em curso, que teve as bases legais disciplinadas pela LDO anterior. Assim, recomenda-se que eventual revisão de metas fiscais para o exercício financeiro em execução seja tratado em projeto de lei específico, instruído com todos os elementos que possibilitem o exame integral, pela Casa Legislativa, de forma apartada do PLDO.

3.7. Origem e Aplicação dos Recursos com a Alienação de Ativos

O inciso III do § 2º do Art. 4º da LRF determina que seja demonstrada a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos. Esse demonstrativo se relaciona também ao disposto no Art. 44 da LRF, que veda a aplicação de receita de capital derivada da alienação de bens e direitos para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei ao Regime Geral de Previdência Social ou aos RPPS.

²⁴ Segundo o Subsecretário do Tesouro Municipal, o maior consumo de caixa ocorrerá na fonte de recursos 08, sobretudo nas disponibilidades vinculadas às Operações Urbanas (consumo de caixa de R\$ 261,4 milhões) e ao FMDT (consumo de caixa de R\$ 276 milhões).

O MDF 8ª edição²⁵ destaca que: “o objetivo do Demonstrativo é assegurar a transparência da forma como o ente utilizou os recursos obtidos com a alienação de ativos, com vistas à preservação do patrimônio público”.

Entretanto, tal objetivo não foi adequadamente atingido no demonstrativo apresentado pela PMSP, pois os valores das receitas realizadas com alienação de ativos não estão diretamente correlacionados às despesas executadas. Pelo contrário, o demonstrativo apresenta resultados negativos, evidenciando despesas superiores às receitas.

A PMSP apresenta na nota “a” do Demonstrativo 5 o seguinte comentário:

Na PMSP, a comprovação de aplicação de recursos advindos de alienação de ativos em despesas de capital é feita em conjunto com as demais receitas de capital, uma vez que não há segregação destas receitas por fonte/destinação de recursos.

Assim, a ausência da segregação de fontes impediu a elaboração adequada do demonstrativo. Tal lacuna na estrutura de fontes está apontada no Relatório Anual de Fiscalização referente às Contas de 2017²⁶. Contudo, cabe destacar que no referido Relatório já foi identificada uma melhoria²⁷, pois “[...] a LOA de 2018 criou novas fontes de recursos vinculados na Tabela da PMSP: 10 – Alienação de Bens/Ativos; 11 – Depósitos Judiciais; 12 – Recursos Extraorçamentários”.

Logo, para os próximos exercícios, considerando a intensificação do processo de alienação de ativos, em decorrência do Programa de Desestatização e do Plano de Desmobilização e Investimentos da Cohab-SP, a PMSP deve garantir a segregação de fontes de modo a dar transparência para utilização de todos os recursos obtidos com a venda de bens e direitos do patrimônio público.

3.8. Estimativa e compensação da renúncia de receita

Segundo o MDF 8ª edição²⁸ a “Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita”²⁹ será acompanhada de análise dos critérios para renúncias de receitas e suas

²⁵ Item 02.05.01.02, Objetivo do Demonstrativo.

²⁶ TC. 72.002.436/18-90, item 5.2. Fontes de recursos

²⁷ O Grupo de Trabalho constituído pela Portaria SF nº 157/16, com o objetivo de aprimorar a forma de apresentação das demonstrações e relatórios contábeis por fontes e destinação de recursos, concluiu pela necessidade de criação de novas fontes para abranger a tabela de vinculações estabelecidas pela STN e para abranger as vinculações específicas do município. As áreas específicas da PMSP estão em fase de implantação operacional dessas conclusões e, para tanto, será necessária a utilização do mecanismo de conta corrente contábil, cuja implantação depende de alterações no sistema SOF.

²⁸ Item 02.07.00 Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.



respectivas compensações, em atendimento ao Art. 4º, § 2º, inciso V, em conjunto com o Art. 14 da LRF³⁰.

Conforme destaca o Manual:

Para a concessão da renúncia, o ente deverá cumprir o que foi previsto no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, constante da LDO para o respectivo exercício orçamentário.

Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição contida no inciso II do art. 14 da LRF, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas de compensação.

Contudo, o documento elaborado pela Prefeitura não apresenta a previsão de impacto financeiro decorrente da concessão das novas renúncias. A nota explicativa do Demonstrativo 7 informa que “O quadro acima não inclui previsões de renúncia de receitas de Leis que, embora já publicadas, ainda dependem de regulamentação para produzirem seus regulares efeitos”.

Cabe destacar que a concessão de novas renúncias pode afetar o cumprimento das metas fiscais propostas no PLDO, razão pela qual deve o Executivo estimar os incentivos e benefícios já legalizados, apresentando as medidas para a sua compensação na forma exigida pela LRF.

Salienta-se que a regulamentação, via de regra, depende de ato de competência exclusiva do próprio Poder Executivo, não sendo razoável supor que leis já aprovadas permanecerão sem eficácia por ausência de regulamento nos próximos três anos.

Logo, renúncias a serem regulamentadas não foram consideradas no Demonstrativo e, desse modo, não constam as medidas de compensação a serem adotadas no

²⁹ Art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

³⁰ 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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) 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. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. § 3º O disposto neste artigo não se aplica: I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

momento da efetiva regulamentação das respectivas renúncias, em desconformidade com o comando do MDF 8ª edição.

3.9. Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado

O Demonstrativo Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado está previsto no Art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF. O MDF 8ª edição³¹ estabelece que o Demonstrativo deverá ser acompanhado de análise embasada por dados, tais como indicadores de atividade econômica, atividades desenvolvidas pela Administração Pública e outros que contribuam para dar consistência ao demonstrativo.

Contudo, o PLDO 2019 do Município de São Paulo não apresenta nenhuma nota explicativa ou análise para embasar esse demonstrativo.

Cabe destacar que a LRF define:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Desse modo, um aumento perene de despesa corrente obrigatória deve ser suportado por um aumento permanente da receita ou redução permanente de outra despesa. Conforme o § 3º do Art. 17 (LRF), "considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição"³².

O Demonstrativo elaborado pela PMSP não apresenta explicação sobre a previsão de um aumento permanente de receita da ordem de R\$ 355 milhões em 2019, sendo que na comparação entre as receitas correntes previstas no PLDO 2019 em relação à LOA de 2018, há uma sutil redução, em termos reais, de 0,6%.

Com relação à redução permanente de despesa, o montante de R\$ 511 milhões também é apresentado sem esclarecimentos que subsidiem esse valor.

³¹ Item 02.08.00 Demonstrativo 8 – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

³² No caso do demonstrativo do PLDO da União "[...] considera-se como ampliação da base de cálculo nessa estimativa a expectativa de crescimento real da atividade econômica, mensurada pela expansão marginal da arrecadação, a ser provocada isoladamente pelo efeito quantidade sobre a arrecadação ajustada e devidamente atualizada pelos efeitos da legislação".



Logo, o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado apresentado no PLDO 2019 não cumpre seu objetivo, necessitando de explicações que fundamentem os números nele expostos.

3.10. Receitas e despesas previdenciárias do regime próprio de previdência dos servidores

A avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores está prevista no Art. 4º, § 2º, inciso IV da LRF. Conforme o MDF 8ª edição³³, “[...] aos RPPS deverão ser garantidos os equilíbrios financeiro e atuarial, em conformidade com a avaliação atuarial inicial e as reavaliações realizadas em cada exercício financeiro, para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios”.

A projeção atuarial do RPPS do Município, que consta do demonstrativo, já foi tratada no Relatório Anual de Fiscalização das Contas (RAF) de 2017³⁴:

Em julho de 2017, foi realizado pela Vesting, empresa de consultoria financeira e atuarial, estudo com o objetivo de monitorar o equilíbrio econômico-financeiro do Regime Próprio de Previdência do Município de São Paulo. A confecção do estudo cumpre exigência estabelecida pela Lei 9.717/98, em seu artigo 1º, de que os estudos atuariais devem ser efetuados em cada exercício de forma a servir como parâmetro para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios.

As conclusões e projeções apresentadas referem-se a dados observados e coletados ao longo do exercício de 2016, tendo sido extrapolados para um horizonte de avaliação de 75 anos.

No item referente ao Parecer Atuarial, o anexo do PLDO 2019 informa que “O estudo atuarial foi realizado considerando a data-base de 31.12.2016 [...]”.

Uma questão, já apontada ano passado, no Relatório do PLDO 2018³⁵, se refere à defasagem das informações apresentadas, devido à contratação externa do estudo de atuária, em vez da elaboração por parte do Iprem³⁶ ou mesmo das Secretarias de Fazenda ou Gestão.

³³ Item 02.06.00 DEMONSTRATIVO 6 – AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES

³⁴ TC. 72.002.436/18-90, item “17. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL”.

³⁵ PLDO de 2018 (TC. 72.002.464-17-45)

³⁶ “Com o advento da Lei nº 13.973/05, que passou para o Iprem a competência da gestão do RPPS, foram incorporados o Conselho Deliberativo e o Conselho Fiscal à estrutura organizacional do Instituto, concedendo o prazo de 2 (dois) anos para implementar a infraestrutura necessária para esse fim. No entanto, a estrutura física e organizacional do órgão ainda é destinada apenas às concessões de pensões, visto que não foi efetuada uma reestruturação interna para abarcar a gestão das

No caso da União, cuja avaliação atuarial (Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis) é elaborada por uma subsecretaria³⁷ do Ministério da Fazenda, os resultados encontram-se mais atualizados, posicionados em 31.12.17³⁸, data focal para o cálculo dos compromissos do plano de benefícios, das necessidades de custeio e apuração do resultado atuarial. Além disso, também é garantida maior consistência metodológica ao longo tempo, devido à existência de uma equipe especializada perene para a realização dos estudos.

Nesse contexto, uma informação importante, apresentada no RAF e ausente do Demonstrativo do Município, se refere à evolução do déficit atuarial nos estudos contratados pela PMSP: R\$ 89,2 bilhões em 2015; R\$ 115,6 bilhões em 2016 e R\$ 146 bilhões em 2017 (relativo à geração atual).

Contudo, cabe destacar que os estudos podem ser realizados por diferentes empresas contratadas, utilizando premissas que podem divergir, o que implica na ausência de uma garantia da consistência metodológica entre os estudos. Portanto, não é possível alcançar conclusões mais embasadas sobre a evolução do déficit atuarial, entre 2015 e 2017³⁹.

Com relação à análise dos cálculos do déficit financeiro e atuarial, cabe destacar que esta Corte de Contas, no âmbito das discussões sobre a "Reforma da Previdência" do Município (reestruturação do RPPS e reestruturação administrativa do Ipem), instituiu um Grupo de Trabalho, conforme consta do RAF 2017:

O TCMSP através da Comissão de Avaliação e Estudos Previdenciários, criada pela Portaria 350, de 14.06.2017 e alterada pela Portaria 112, de 09.03.2018, elaborou um Relatório Preliminar, emitido em 19.03.2018 [...] no qual constam as irregularidades do Projeto.

Após a elaboração do referido Relatório Preliminar, que tratou principalmente de aspectos jurídicos, se encontra em andamento a análise do substitutivo que atualizou o

aposentadorias, o processamento dos dados, a concessão e o pagamento desse benefício devido pelo Município". RAF 2017. TC. 72.002.436/18-90, item "17.5. A Unidade Gestora do RPPS"

³⁷ Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social - SRPPS/SPREV/MF

³⁸ PLDO da União, Relatório da Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS da União. "Em consonância com o art. 14 da Portaria MPS nº 403/2008, os dados da base cadastral dos servidores ativos, aposentados e pensionistas usados no cálculo atuarial estavam posicionados no mês de julho de 2017 e a data focal da avaliação foi fixada em 31 de dezembro de 2017, data na qual todos os compromissos previdenciários apurados encontram-se posicionados, sendo o relatório, demonstrativos e resultados apresentados válidos para o exercício de 2018".

³⁹ Avaliação Atuarial do RPPS - 2015 Elaborado pela Exacttus Consultoria Atuarial - CIBA nº 111. Avaliação Atuarial de 2017 (com base em dez/16) realizado pela Vesting Consultoria Atuarial.



PL 621/15, de modo que o Relatório Final conterá uma avaliação técnica da questão previdenciária, por esta Egrégia Corte de Contas.

3.11. Anexo de Riscos Fiscais

Conforme o parágrafo 3º do artigo 4º da LRF, a lei de diretrizes orçamentárias deve conter o Anexo de Riscos Fiscais, em que são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso esses riscos se concretizem.

O projeto para a LDO de 2019 contém o Anexo III – Riscos Fiscais subdividido em riscos orçamentários, riscos de dívida e riscos da previdência municipal. Entretanto, não é apresentada a Tabela do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências, prevista no item 01.01.02 do MDF 8ª edição⁴⁰.

Na referida tabela deveriam estar mensurados:

- i) Os passivos contingentes: demandas judiciais, dívidas em processo de reconhecimento, avais e garantias concedidas, assunção de passivos, assistências diversas e outros passivos contingentes;
- ii) Demais riscos fiscais passivos: frustração de arrecadação, restituição de tributos a maior, discrepância de projeções e outros riscos fiscais.

Como o Anexo III do PLDO não contém o valor estimado dos riscos, não se observa conexão entre os riscos e a reserva de contingência no montante de apenas R\$ 1 milhão, apresentada na memória de cálculo do resultado primário de 2019.

Além disso, ao tratar dos Riscos de Dívida, no item referente aos passivos contingentes, o PLDO destaca que:

Os precatórios devem ser enquadrados nessa categoria em razão da impossibilidade de se definir, de maneira antecipada, o valor que será considerado pelo Poder Judiciário como devido pelo Ente Público em cada exercício financeiro para inserção no orçamento subsequente.

Contudo, o MDF 8ª edição (item 01.00.02.04) tem posicionamento oposto:

⁴⁰ O item "01.01.02.02 Exemplo de Elaboração" apresenta como exemplo o demonstrativo referente ao Município de Amarante – GO

As obrigações explícitas diretas do ente da Federação – **inclusive os precatórios judiciais** – devem ser reconhecidas, quantificadas e planejadas como despesas na Lei Orçamentária Anual e não constituem riscos fiscais; logo, não podem ser incluídas neste Anexo de Riscos Fiscais. **Por se tratarem de passivos alocados no orçamento, os precatórios não se enquadram no conceito de risco fiscal, [...]** (grifos nossos).

Desse modo, a classificação dos precatórios como passivos contingentes no Anexo de Riscos Fiscais está em desconformidade com as orientações do MDF 8ª edição.

De forma similar, o item “Riscos da Previdência Municipal” também não atende as orientações do Manual. Isto, pois os gastos previdenciários não seriam despesas contingentes, mas, em realidade, são despesas diretas. Conforme o conceito do item 01.00.02.04 (MDF 8ª edição):

As obrigações implícitas **diretas** surgem em virtude dos compromissos assumidos pelo governo, no médio prazo, em sua política de despesas públicas. Um exemplo dessas obrigações são aquelas relacionadas ao fluxo futuro de despesas com o pagamento de aposentadorias e pensões (grifos nossos).

Logo, o déficit atuarial da Previdência Municipal não configura um passivo contingente, inclusive porque ele é mensurado e reconhecido contabilmente, sendo que, no Demonstrativo 4 – Evolução do Patrimônio Líquido, a explicação para a variação patrimonial em 2017 “[...] ocorreu na empresa IPREM, em virtude da atualização do Déficit Atuarial”.

Por fim, vale destacar que o anexo não faz qualquer menção às contingências passivas relacionadas à assunção de garantias, apesar de o Balanço Patrimonial de 2017 demonstrar, como atos potenciais passivos, garantias concedidas da ordem de R\$ 32,5 bilhões.

3.12. Responsável pela área fiscalizada

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



4. CONCLUSÃO

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, PL nº 167/2018, referente às orientações para a elaboração do orçamento do exercício de 2019, foi analisado à luz da legislação e normas aplicáveis.

Foram constatadas as seguintes infringências à legislação, segregadas pelo respectivo subitem do relatório:

Memória e Metodologia de Cálculo das Receitas e da Despesa

- 4.1** Insuficiência de informações na memória de cálculo das receitas patrimoniais e de transferências de capital. (subitem 3.3.1.1)

Memória de Cálculo do Resultado Primário

- 4.2** Previsão irregular de exclusão do pagamento de precatórios, financiado com recursos de depósitos judiciais de terceiros, na apuração da meta de resultado primário (subitem 3.4)

Alteração da meta do ano corrente por meio da LDO para o ano seguinte

- 4.3** A revisão de metas fiscais para o exercício financeiro em execução deve ser tratada em projeto de lei específico, instruído com todos os elementos que possibilitem o exame integral, pela Casa Legislativa, de forma apartada do PLDO. (subitem 3.6)

Estimativa e compensação da renúncia de receita

- 4.4** As renúncias pendentes de regulamentação não foram consideradas no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, não sendo apresentadas, conseqüentemente, as respectivas medidas de compensação a serem adotadas. (subitem 3.8)

Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado

- 4.5** Não há fundamentação que justifique o aumento permanente de receita

exposto no Demonstrativo, tampouco a redução permanente de despesa projetada. (subitem 3.9)

Anexo de Riscos Fiscais

- 4.6** Não foi apresentado o quadro do demonstrativo de riscos fiscais e providências exigido pelo MDF 8ª edição, estimando os valores dos riscos e as respectivas providências a serem adotadas em caso de sua concretização. Além disso, foram especificadas despesas que não atendem à conceituação de risco fiscal, tais como precatórios e despesas previdenciárias. (subitem 3.11)

Adicionalmente, foram identificadas Oportunidades de Melhoria para o PLDO do Município de São Paulo, a seguir relacionadas:

- 4.7** Apresentar esclarecimentos adicionais visando elucidar as razões da divergência entre os valores das metas e prioridades propostas no Anexo do PLDO em relação às respectivas ações orçamentárias definidas no PPA, para o ano de 2019. (subitem 3.2.1 a)
- 4.8** Estabelecer prazo máximo de vigência para renúncias de receita e a elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos respectivos benefícios tributários. (subitem 3.2.1 b)
- 4.9** Definir critérios para a elaboração das propostas relativas à despesa de pessoal, fixar condições para a admissão de servidores, estabelecer requisitos para projetos de lei relacionados ao aumento de gastos com pessoal e determinar que a LOA inclua natureza de despesa específica referente à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao § 1º do Art. 18 da LRF. (subitem 3.2.1 c)
- 4.10** Orientar que o projeto da lei orçamentária anual discrimine em categorias de programação específicas as dotações orçamentárias destinadas às despesas com publicidade institucional e com publicidade de utilidade pública dos



poderes executivo e legislativo, conforme a Lei Federal nº 12.232/10. (subitem 3.2.1.d)

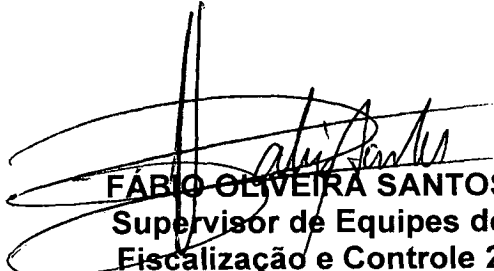
- 4.11** Abordar de forma mais ampla os critérios para limitação de empenho, com a previsão de divulgação de relatório com a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias, a demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira, além das justificativas para os desvios observados. (subitem 3.2.2 a)
- 4.12** Estabelecer critérios para a definição dos projetos em andamento e sua priorização. (subitem 3.2.2 b)
- 4.13** Apresentar, no Demonstrativo da Origem e Aplicação dos Recursos com a Alienação de Ativos, os valores das receitas realizadas com alienação de ativos e somente as respectivas despesas delas diretamente decorrentes. (subitem 3.7)
- 4.14** Reproduzir no demonstrativo referente ao RPPS projeções de estudo atuarial com informações atualizadas e apresentar a evolução do déficit atuarial. (subitem 3.10)

Em 16.05.18


FERNANDO CORREIA R. BONFIM
Agente de Fiscalização


JORGE P. DE CARVALHO JÚNIOR
Agente de Fiscalização

Em 22.05.18


FABIO OLIVEIRA SANTOS
Supervisor de Equipes de
Fiscalização e Controle 2

De acordo, em 24.05.18


ROBERTA CAROLINA DIAS BARBOSA
Coordenadora Chefe de Fiscalização
e Controle I

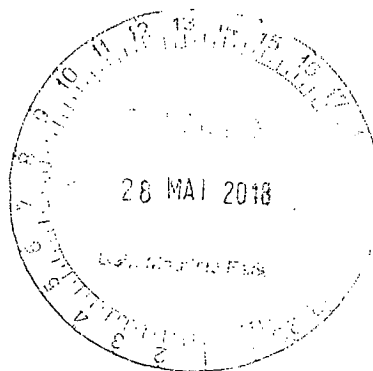


**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator MAURICIO FARIA**

Elaborada a auditoria programada com o objetivo de verificar se o Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO 2019 está compatível com a legislação aplicável e com os demais instrumentos de planejamento, encaminho os autos.

Em 24.05.18

ROBERTA CAROLINA DIAS BARBOSA
Coordenadora Chefe de Fiscalização e Controle I



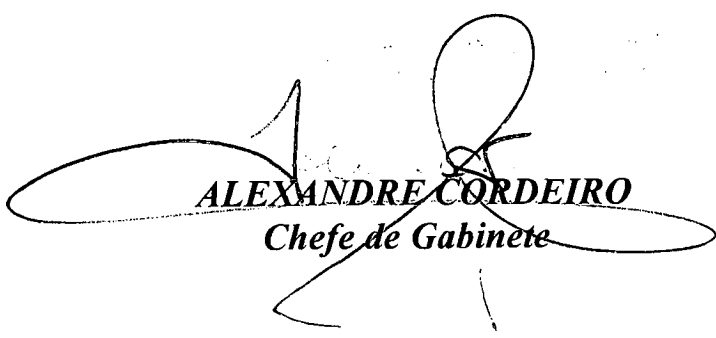


2018-ME

À
UNIDADE TÉCNICA DE OFÍCIOS
Senhora Supervisora

Por ordem do *Excelentíssimo Senhor Conselheiro MAURICIO FARIA*, expeça-se ofício à Secretaria Municipal da Fazenda, para que, ciente do teor das conclusões alcançadas no Relatório da Auditoria, fls. 04 a 18, apresentem à este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, as informações e esclarecimentos cabíveis.

São Paulo, 06/06/2018


ALEXANDRE CORDEIRO
Chefe de Gabinete

CS/fls

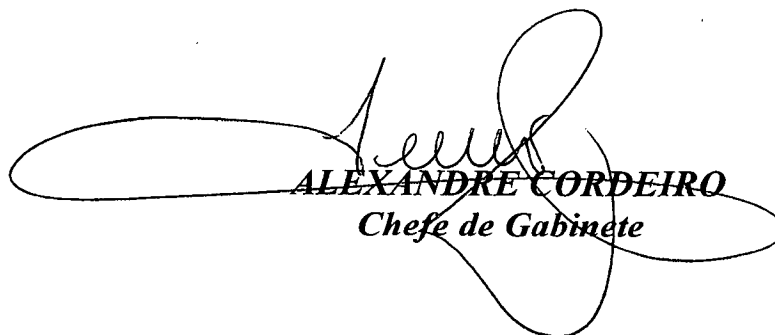


Antonio Carlos de M. Franco
Gab - MF

À
UNIDADE TÉCNICA DE OFÍCIOS
Senhora Supervisora

Por ordem do *Excelentíssimo Senhor Conselheiro MAURICIO FARIA*, em adendo à determinação de fl. 19, expeça-se ofício, **com urgência**, à Câmara Municipal de São Paulo, para ciência, acompanhado de cópia de fls. 04/18.

São Paulo, 13/06/18


ALEXANDRE CORDEIRO
Chefe de Gabinete

CS/ac



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Papel para informação, rubricado como folha nº 17

do processo nº 15-490 de 2018 14 / 06 / 2018 (a).....

Ref: Protocolo Geral nº 273426

José Roberto Wey de Brito
Técnico Administrativo
RF: 11.433

A Presidência

14/06/2018

A. J.

ANGELA VITA MACEDO
Supervisora de Equipe de Protocolo e Autuação
SGA.6

Câmara Municipal de São Paulo
Gabinete da Presidência

Data 14/06/2018

Horas: 16:39

Detúlio Lins



do processo nº 15.490 de 20 18 14 06 2018 (a)

José Roberto Wey de Brito
Técnico Administrativo

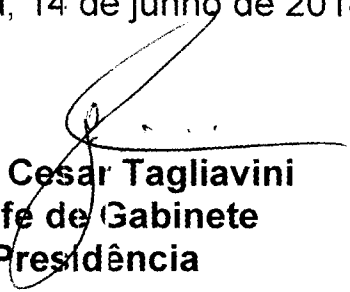
RE: 11.400

**REF.: Ofício SSG-GAB nº 9043/2018 – Tribunal de Contas do
Município de São Paulo – Gabinete da Presidência**
**ASS.: TC nº 72.003.317.18-37 - Prefeitura do Município de São
Paulo – Auditoria – Análise do Projeto de Lei das
Diretrizes Orçamentárias de 2019**
TID: 17706414

À
SGP – Secretaria Geral Parlamentar
Senhor Secretário Geral,

Segue o presente expediente,
acompanhado da reprodução do r. despacho do Excelentíssimo
Senhor Conselheiro Maurício Farias, assim como cópia do Relatório
de Auditoria Programada elaborado pela Subsecretaria de
Fiscalização e Controle do E. Tribunal de Contas do Município de
São Paulo, para conhecimento e ulteriores providências a cargo
dessa Secretaria.

Presidência, 14 de junho de 2018.


Paulo Cesar Tagliavini
Chefe de Gabinete
Presidência



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

do processo nº 15-490 de 2018 em 14/06/2018

Papel para informação, rubricado como folha nº

19

José Roberto Wey de Brito
Técnico Administrativo
14/06/2018

Ref.: Ministério Público do Estado de São Paulo
Ofício SSG-GAB nº 9043/2018
TID 17706414

À Equipe de Controle do Processo Legislativo - 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.

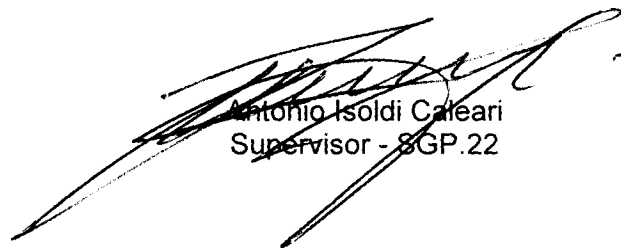
São Paulo, 14 de junho de 2018.


Raimundo Batista
Secretário Parlamentar Adjunto

À Comissão de Finanças e Orçamento,

Documento cadastrado e autuado, conforme despacho supra. Encaminho para prosseguimento.

São Paulo, 14 de junho de 2018.


Antonio Isoldi Caleari
Supervisor - SGP.22

RECEBIDO
Comissão de Finanças e Orçamento
Em 13/6/18 às 16:00


Felipe Fairbanks
RF. 11.443

"Ciente; encaminhado - se ao Vereador Afílio Francisco,
Relator da LDO."

11/06/18


Jair Tatto
Vereador - PT

RECEBIDO do Gab. Ver. Afílio Francisco
Comissão Finanças e Orçamento.

Em 25/06/18 às 18:20

Mário Sérgio Horta
RF. 101.086 - SGP.12

Segue 1 unido 1 nesta data documento(s)
e papel de Informação rubricado 1 sob folha(s)
n° 20 Em 25/06/18
Mário Sérgio Horta
RF. 101.086 - SGP.12



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Protocolo de entrega do Memorando de FIN nº 067/2018

Folha nº 20 do Proc.
Nº 490 de 2018
Mário Sérgio Horta
RF. 101.086-SGP.12

São Paulo, 15 de junho de 2018.

Memorando de FIN nº 067/2018

Senhor (a) Vereador (a),

Informo ter enviado a Vossa Excelência nesta data, via correio eletrônico, versão digital do(s) DOCREC(s) abaixo(s) relacionado(s). Informo também que o processo original foi encaminhado ao gabinete do Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, ver. Jair Tatto.

- **DOCREC 490/2018 – TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – ENCAMINHA DESPACHO DO CONSELHEIRO DO TCM, SR. MAURICIO FARI A E CÓPIA DO RELATÓRIO ELABORADO PELA SUBSECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO TCM - AUDITORIA - ANÁLISE DO PROJETO DE LEI DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DE 2019**

Atenciosamente,

DATA DA ENTREGA - 15/06/18

DESTINATÁRIO	SALA	RECEBIDO POR	RF	DATA / HORA
JAIR TATTO	1018	Vitoria L. Vafão	600581	15/06/2018 12:57
OTA	1014	Larissa Melo	230727	15/06/2018 12:48
ATÍLIO FRANCISCO	1010	Myelli Barbosa	600508	15/06/18
RUTE COSTA	1107	Letícia S. Sampaio	600211	15/06/18
RICARDO NUNES	908	Isabela Ferreira	600280	15/06/18
SONINHA	709	Clayton Vieira	000550	15/06/18
ISAC FELIX	521	André Luiz Magalhães	230618	15/06/18
FERNANDO HOLIDAY	515	[Assinatura]	230555	4/06/2018 13:18
ADRIANA RAMALHO	421	Marcelo W. Sampaio	600434	15/06/18
CTEO		[Assinatura]	11382	13:20 15/06/18

A SGP 33 para Arquivamento

São Paulo 27/06/18

Mário Sérgio Horta
RF. 101.086-SGP.12

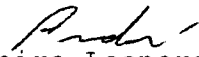
Segue(m) Juntado(s), nesta data,
documento(s) rubricado(s) sob
nº..... e folha de informação
sob nº..... 21..... 28 / 06 / 2018

André de Oliveira Leonardo
Técnico Administrativo
RF 11.226



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha n° 21
do processo **15-490** de **2018** 28/06/2018


André de Oliveira Leonardo
RF 11226

**SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO
SUPERVISÃO DE ARQUIVO GERAL**

Proc. encerrado com 21 fls.
Arquivado em **28/06/2018**
O Funcionário


André de Oliveira Leonardo
RF 11226