



Ofício SSG-GAB nº 10870/2018

Processo TC nº 010052/2018

Assunto: Prefeitura Municipal de São Paulo – Lei Orçamentária Anual – LOA 2018

(Pede-se o uso destas referências)

Documentação acompanhante: Cópia de Relatório de Auditoria Programada **(as cópias encaminhadas não deverão retornar ao TCM)**

São Paulo, 09 de novembro de 2018.

DOCREC

830/2018

URGENTE

Senhor Presidente

Dirijo-me a Vossa Excelência para encaminhar cópia e dar ciência do r. despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro **Maurício Faria**, bem como da cópia do Relatório de Auditoria Programada.

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


JOÃO ANTONIO
Presidente

Ao Excelentíssimo Senhor

Milton Leite

Câmara Municipal de São Paulo – Comissão de Finanças e Orçamento

Palácio Anchieta

Viaduto Jacareí, 100 – Bela Vista

/cl



RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº. 2018/10031

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Projeto da Lei Orçamentária – PLOA 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 da Realização

08.10.18 a 06.11.18

2.5. Período de Abrangência

Não se aplica.

2.6. Equipe Técnica

Fernando Correia Riserio do Bonfim TC 20.216

Ruth Jenn T. S. Inoshita TC 954

2.7. Procedimentos

a) Verificação da compatibilidade do Projeto da Lei Orçamentária Anual – PLOA 2019 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 16.961/18);

b) Identificação de oportunidades de melhoria no PLOA do Município;



- c) Análise das principais variações nas receitas e despesas propostas para o ano de 2019, em relação à execução observada nos anos anteriores.

2.8. Siglas

ASECO – Assessoria Econômica da Secretaria Municipal da Fazenda
CET – Companhia de Engenharia de Tráfego
CF – Constituição Federal
CMSP – Câmara Municipal de São Paulo
COHAB-SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
DOC – Diário Oficial da Cidade de São Paulo
FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMDT – Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito
Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
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
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LF – Lei Federal
LM – Lei Municipal
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOM – Lei Orgânica do Município de São Paulo
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PLDO – Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias
PLOA – Projeto da Lei Orçamentária Anual
PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo
PPA – Plano Plurianual
RAF – Relatório Anual de Fiscalização



RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SF – Secretaria Municipal da Fazenda
SMDP – Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias
SMG – Secretaria Municipal de Gestão
SMPR – Secretaria Municipal das Subprefeituras Regionais
SOF – Sistema de Orçamento e Finanças
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCU – Tribunal de Contas da União

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O Projeto da Lei Orçamentária Anual – PLOA para o exercício de 2019, que estima a receita e fixa a despesa em R\$ 60,1 bilhões, foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo – CMSP em 28.09.18 (Ofício A.T.L. nº 168/2018) e publicado no Diário Oficial da Cidade – DOC em 29.09.18 (página 120), recebendo a identificação “Projeto de Lei nº 536/2018”¹.

Até o encerramento da auditoria foram realizadas quatro audiências públicas na CMSP: 1ª Audiência Pública, 2ª Audiência Pública – Temática Cultura, 3ª Audiência Pública – Temática Assistência Social/Direitos Humanos e 4ª Audiência Pública – Temática: Habitação/ IPREM/ Transportes².

Efetuada a análise do PLOA (PL nº 536/18), à luz da legislação e normas aplicáveis, foram constatadas as infringências e oportunidades de melhoria descritas no presente relatório.

¹ O encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2019 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, que estabelece o prazo até 30 de setembro para a sua remessa.

² <http://www.saopaulo.sp.leg.br/orcamento2019/agenda/>



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

3.2.1. Constituição Federal, Lei Orgânica do Município – LOM

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

3.2.1.1. Programa de Metas e Plano Plurianual

Conforme o Anexo I (Metas e Prioridades) da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO³: “o Programa de Metas é o instrumento que organiza, de forma clara e transparente, as prioridades da Prefeitura nos quatro anos de mandato, contemplando as prioridades de uma gestão nos termos da Lei Orgânica do Município”.

Ainda segundo o referido documento, foram iniciados no ano passado, entre a Secretaria Municipal da Fazenda (SF) – responsável pela elaboração e monitoramento do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – e a Secretaria Municipal de Gestão (SMG) – responsável pelas mesmas atribuições no Programa de Metas – esforços com vistas à integração e compatibilização entre todas as peças e instrumentos de planejamento, gestão e orçamento do Município, considerando a situação específica de São Paulo ao contar com dois instrumentos de planejamento de médio prazo: Programa de Metas e PPA.

A despeito dessa tentativa de correspondência entre os projetos do Programa de Metas e as Ações Orçamentárias do PPA, o referido Anexo I da LDO demonstra que alguns projetos do Programa de Metas dependem de diversas Ações distintas do PPA, como, por exemplo, o projeto Cidade Linda, que depende de cinco Ações Orçamentárias. Também ocorre que uma Ação Orçamentária atende a mais de um projeto, como no caso da Manutenção do Sistema de Drenagens, que se relaciona com o projeto 71 “Cidade Linda” e também com o projeto 47 “Controle de Cheias”⁴.

³ Lei Municipal – LM nº 16.961/18.

⁴ Dentre as linhas de ação do projeto Cidade Linda está a “conservação de galerias”, sendo que o indicador do projeto é o nº de ações concentradas de zeladoria urbanas realizadas. Por outro lado, no projeto Controle de Cheias, dentre as linhas de ação está promover a desobstrução de galerias, que tem 3 indicadores: percentual de córregos prioritários limpos; percentual de galerias prioritárias desobstruídas e percentual de reservatórios de retenção desassoreados.



Ao consultar o projeto 71 no site do Programa de Metas⁵ (Planeja Sampa), foi constatado alteração do seu título, que passou para “Ações Concentradas de Zeladoria”, sendo informado que: “O Projeto 71 não implica no dispêndio de recursos além do já executado nas atividades de rotina de zeladoria urbana da SMPR em conjunto com as Prefeituras Regionais”.

Então, um projeto que tem, no Anexo da LDO, valor próprio previsto para 2019 próximo a R\$ 1 bilhão de reais, está informado no site como uma agregação de dispêndio de outros projetos, sem execução financeira própria, o que mostra uma clara diferença de metodologia entre as duas peças de planejamento.

Ao pesquisar a situação do projeto 47 “Controle de Cheias”, a PMSP reporta no site do Planeja Sampa⁶, para as linhas de ação a cargo da SMPR (dentre as quais o Sistema de Drenagem): “[...] não houve execução física nem financeira. Isso porque a metodologia adotada no Programa de Metas 2017-2020 considera apenas as despesas de custeio que representaram acréscimo de serviços prestados à população”.

Logo, constata-se que o acompanhamento do Programa de Metas é realizado com uma visão gerencial de gestão de projetos, na qual atividades de custeio são consideradas de forma incremental, ou seja, apenas iniciativas de expansão dos atuais níveis de serviço integram o acompanhamento do Programa. O PLOA, ao contrário, trata do custo total para manter a prestação de serviço à população.

Tais diferenças de metodologia impedem uma avaliação global adequada da compatibilidade do PLOA com o Programa de Metas, com base apenas nos documentos e anexos do PLOA disponibilizados pela PMSP para a sociedade. Além disso, a premissa da SF é de que os orçamentos das unidades sejam elaborados com a necessidade mínima de recursos para atender as metas pactuadas com a Secretaria de Gestão, de modo que uma estimativa do PLOA voltada para o Programa de Metas não necessariamente coincidirá com os valores do PPA, devido às mencionadas diferenças metodológicas.

⁵ <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/projeto/71#>

⁶ <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/projeto/47#>



Na auditoria sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias⁷, a PMSP já havia sido instada a: "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".

Em sua manifestação no processo, a Origem explicou:

[...]

Portanto, o valor que consta como "necessário previsto para 2019" no Anexo I têm a característica de ser aquele destacado pelas unidades como suficiente para completar as entregas físicas do Programa de Metas pactuadas para 2019 com base em cálculos realizados quando da elaboração do PLDO 2019 no primeiro quadrimestre de 2018.

Assim, mesmo levando-se em consideração o Plano Plurianual (2018-2021), para algumas unidades orçamentárias, verificou-se que este valor, por questões de metodologia e temporais, apresentam discrepâncias pontuais. Dessa forma, a integração das peças orçamentárias e do Programa de Metas será aprimorado de forma contínua, juntamente com as unidades orçamentárias da PMSP.

Contudo, apesar dos esforços de integração das peças de planejamento, conforme exposto anteriormente, ainda não é possível uma análise global adequada da compatibilidade do PLOA com as outras peças de planejamento.

Cabe destacar que para verificar se o orçamento de determinada ação orçamentária (atividade ou projeto) é ou não suficiente para o atendimento dos seus objetivos no Programa de Metas, seria necessário que o acompanhamento do Programa de Metas apresentasse todas as linhas de ação em detalhes tanto na execução física quanto financeira, para possibilitar alguma forma de extrapolação dos valores para o PLOA.

No entanto, devido às diferenças metodológicas, para realizar a análise de compatibilidade das ações que não tem o avanço físico e financeiro detalhado, faz-se necessário verificar caso a caso a memória de cálculo de cada ação orçamentária, elaborada pela unidade orçamentária responsável, de modo a contrapor-la aos indicadores específicos do Programa de Metas, o que dificulta a avaliação global da compatibilidade do PLOA com o Programa.

⁷ TC. 72.003.317/18-37.



3.2.1.2. Autorização para Abertura de Créditos Adicionais

A autorização para abertura de créditos adicionais suplementares é estabelecida no Art. 8º do PLOA⁸, mediante a imposição de um limite de 10% do total da despesa, em conformidade com o dispositivo constitucional que se encontra reproduzido no § 7º do Art. 137 da Lei Orgânica do Município⁹.

O Art. 9º do PLOA¹⁰, na sequência, exclui do limite estabelecido no Art. 8º nove hipóteses de alterações orçamentárias.

Segundo as auditorias já realizadas por este TCMSP, na prática, os limites usualmente estabelecidos no PLOA não tem efetividade para restringir as movimentações orçamentárias realizadas pela PMSP, durante a execução do orçamento.

No Relatório Anual de Fiscalização – RAF 2017¹¹, em seu item 2.4.9, foi apontado que o limite estabelecido na LOA para que o Executivo exerça sua capacidade de alterar o orçamento, tem impacto bastante reduzido pela possibilidade de exclusão de diversos tipos de alterações orçamentárias. Concluiu-se que: “O limite percentual para as modificações orçamentárias contém uma gama de exceções que reduz a sua própria eficácia, garantindo ampla discricionariedade ao Poder Executivo”.

De forma similar, na Auditoria referente aos Créditos Adicionais abertos no 1º semestre de 2018¹², foi apontado que:

[...]

Contudo, o art. 12 da LOA estabelece diversas exceções ao referido limite, que acabam por retirar a eficácia prática da restrição de 8%, com destaque para a exclusão das funções Educação, Assistência Social, Saúde, Habitação e Saneamento, além de todas as dotações do orçamento para as despesas com pessoal.

⁸ Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado, consoante § 7º do artigo 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a abrir créditos adicionais suplementares por decreto, devidamente justificados, nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais, até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada no artigo 2º desta lei, criando, se necessário, elementos de despesa e fontes de recurso dentro de cada projeto, atividade ou operação especial.

⁹ § 7º - A lei orçamentária anual não conterà 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.

¹⁰ Art. 9º Ficam excluídos do limite estabelecido no artigo 8º desta lei os créditos adicionais suplementares:[...]

¹¹ TC. 72.002.436/18-90.

¹² TC. 72.005.362/18-62.



No caso do presente PLOA – 2019, a situação se mantém, pois serão excluídos do limite de movimentação orçamentária créditos abertos com variados propósitos dentre os quais destacamos:

Art. 9º Ficam excluídos do limite estabelecido no artigo 8º desta lei os créditos adicionais suplementares:

[...]

IV - destinados 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 - destinados a suprir insuficiências nas dotações das funções Educação, Assistência Social, Saúde, Habitação, Saneamento e Transporte;

Assim, as maiores dotações do orçamento estarão excluídas do controle definido pelo Art. 8º. O quadro a seguir mostra o impacto das exclusões no cálculo do percentual de movimentação orçamentária desde 2012 até o 1º semestre de 2018 (resultado parcial).

Quadro 1 – Percentual de movimentação orçamentária

Percentual de movimentação orçamentária	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018/junho
Limite estabelecido na LOA	15,0	15,0	13,0	12,0	11,0	10,0	8,0
Percentual das alterações	15,88	15,10	11,77	15,36	9,30	11,47	4,50
Percentual após exclusões	7,00	4,68	1,71	4,45	2,85	2,61	1,30

Fonte: TCs 72.002.872/14-09, 72.003.148/15-29, 72.000.140/17-72, 72.012.058/17-90, 72.007.952/17-76 e 72.005.362/18-62.

Nota-se que as exclusões reduzem substancialmente o percentual, de modo que na prática a PMSP não encontra no limite da LOA uma barreira para a realização de alterações nas dotações estabelecidas no orçamento do Município.

3.2.1.3. 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.

Verificamos que nesse demonstrativo a renúncia total estimada para 2019 é de R\$ 1,79 bilhão, a qual está baseada, segundo a PMSP, num “[...] cunho eminentemente técnico,



ou seja, somente se realizará caso as operações comerciais que fazem nascer o direito do Município tributar, efetivamente ocorra, tal como orçado".

Foi relevante o aumento da renúncia da receita prevista no PLOA, cerca de 6 vezes, quando comparado com o declarado na LDO (R\$ 265,1 milhões), o que sinaliza o avanço do Poder Executivo na questão da transparência dos valores que têm sido renunciados pelo Município.

Dentre os mais de 45 programas de renúncias de receita detalhados no PLOA, destacamos pela relevância do valor estimado os descritos a seguir:

Quadro 2 – Principais renúncias de receita

Em R\$ milhões

Tributo	Modalidade	Setores/Programas/Beneficiário	Valor
Imposto Predial	Isenção	Isenção do Imposto Predial para os imóveis construídos (Art. 6º da Lei nº 15.889, de 05/11/13) cujo valor venal, na data do fato gerador do imposto, seja igual ou inferior a R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), utilizados exclusiva ou predominantemente como residência, de Padrões A, B ou C, dos Tipos 1 ou 2 da Tabela V, anexa à Lei nº 10.235, de 1986, e cujo valor venal, na data do fato gerador do imposto, seja superior a R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) e igual ou inferior a R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais).	571,1
Imposto Predial	Isenção	Desconto no Imposto Predial correspondente à diferença entre (Art. 7º da Lei nº 15.889, de 05/11/13): I - R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais) e o valor venal do imóvel, para os imóveis construídos não referenciados no inciso II do artigo 15, cujo valor venal, na data do fato gerador do imposto, seja superior a R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) e igual ou inferior a R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais); II - R\$ 320.000,00 (trezentos e vinte mil reais) e o valor venal do imóvel, para os imóveis construídos referenciados no inciso II do artigo 15, e cujo valor venal, na data do fato gerador do imposto, seja superior a R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 320.000,00 (trezentos e vinte mil reais).	490,3
IPTU	Isenção	Isenção do pagamento do IPTU do imóvel integrante do patrimônio do aposentado ou pensionista, bem como de beneficiário de renda mensal vitalícia paga pelo Instituto Nacional de Seguridade Social e de beneficiário do Programa de Amparo Social ao Idoso, criado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, ou outro programa que venha a substituí-lo, cujo valor venal, na data do fato gerador do imposto, seja igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), na seguinte proporção (Art. 1º da Lei nº 11.614, de 13/07/94, com a redação da Lei nº 15.889, de 05/11/13):	128,1



ISS/IPTU/ ITBI/Taxas/ Contribuições	Redução de consectários legais	Desconto sobre os débitos consolidados na forma da Lei que instituiu o PPI - 2017, na seguinte conformidade: I - relativamente ao débito tributário: a) redução de 85% (oitenta e cinco por cento) do valor dos juros de mora e de 75% (setenta e cinco por cento) da multa, na hipótese de pagamento em parcela única; b) redução de 60% (sessenta por cento) do valor dos juros de mora e de 50% (cinquenta por cento) da multa, na hipótese de pagamento parcelado; II - relativamente ao débito não tributário: a) redução de 85% (oitenta e cinco por cento) do valor dos encargos moratórios incidentes sobre o débito principal, na hipótese de pagamento em parcela única; b) redução de 60% (sessenta por cento) do valor dos encargos moratórios incidentes sobre o débito principal, na hipótese de pagamento parcelado.	116,7
Demais renúncias			483,0
TOTAL			1.789,2

Fonte: Anexo I da Mensagem do Prefeito (PLOA19)

A PMSP também inovou nesse ano ao apresentar os programas criados por lei com a expectativa de concessão de incentivos fiscais que serão classificados como despesa orçamentária no valor total de R\$ 82,3 milhões.

Entretanto, ainda há a necessidade de aperfeiçoamento na elaboração desse demonstrativo do PLOA, haja vista que não constaram todas as renúncias vigentes, mas apenas aquelas aprovadas nos últimos 5 anos. Tal prazo, que consta da justificativa que acompanha o PLOA¹³, não tem respaldo legal.

A título de comparação, o PLOA da União¹⁴ apresenta de forma mais completa os valores das renúncias, sem excluir as mais 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 5 anos de vigência e à ausência de informações sobre o prazo de vigência de cada renúncia.

¹³ PLOA 2019, 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".
¹⁴ Quadro XI - gastos tributários - projeções PLOA 2019 - descrição legal por tributo - imposto sobre a renda retido na fonte - IRRF



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:

3.2.2.1. Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais

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 Fiscais¹⁵ da LDO para 2019 (LM nº 16.961/18) estimou um superávit primário de R\$ 765,1 milhões para 2019.

Conforme exigência da LRF¹⁶, deve ser elaborado demonstrativo que comprove a compatibilidade entre a programação do Orçamento de 2019 e o Anexo de Metas Fiscais da LDO.

O PLOA foi publicado, originalmente, no DOC em 29.09.18, depois, em 16.10.18, foi divulgada parte dos anexos que estavam ausentes e até o dia 05.11.18 o demonstrativo da compatibilidade das Metas Fiscais não foi disponibilizado, em desobediência ao art.5º, inciso I da LRF¹⁷.

A divulgação do PLOA de forma parcial e incompleta fragiliza a transparência e o controle social da peça orçamentária, prejudicando a análise do cumprimento das normas de finanças públicas.

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

A Auditoria deste TCMSP, desde o trabalho referente ao PLDO – 2018 no ano de 2017¹⁸, tem indicado oportunidades de melhoria, dentre as quais a orientação para a LOA de “inclusão de natureza de despesa que permita aferir a despesa orçamentária

¹⁵ Anexo II-Metas Fiscais – LDO 2019

¹⁶ Art. 5º, inciso I, da LRF

¹⁷ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

¹⁸ TC 72.002.464/17-45



específica referente à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao § 1º do art. 18 da LRF”.

Contudo, como mostra o PLOA – 2019, em seu Volume 1 – Demonstrativos Gerais, a PMSP ainda não conseguiu viabilizar uma estimativa dos valores da despesa com terceirização:

Quadro 3 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

Despesa	Especificação	Despesa Realizada 2017	Despesa Fixada 2018	Despesa Orçada 2019
3.3.50.34.00	Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização	0	0	0

Fonte: PLOA – 2019.

Portanto, mantém-se a necessidade de apurar a despesa decorrente da substituição de servidores e empregados públicos, de modo a permitir a elaboração completa do Demonstrativo de Despesa com Pessoal, em conformidade com § 1º do art. 18 da LRF.

Por oportuno, ressalta-se que a inclusão, na peça orçamentária, de naturezas de despesas desprovidas de quantificação monetária, não representa a criação efetiva dos códigos de gastos, revelando-se, portanto, inócua.

3.2.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (LM nº 16.961/18)

A análise da conformidade do PLOA em relação às diretrizes da LDO (LM nº 16.961/18) ensejou os seguintes apontamentos:

3.2.3.1. Demonstrativo das Operações de Crédito

De acordo com a proposta orçamentária do Município, as principais operações de crédito previstas para o exercício de 2019 estão descritas a seguir:

Quadro 4 – Demonstrativo das Operações de Crédito

Em R\$

Especificação	Valor Estimado para 2019
Programa de Intervenções no Sistema de Drenagem	131.699.958
Operação de Crédito SMSU x BNDES	124.400.000
Programa Habitacional Casa da Família	100.000.000
Saúde - BID	94.987.671
Programa de Intervenções Área Mobilidade Urbana	61.800.000
Demais Operações de Crédito	54.326.844
Total	567.214.473

Fonte: PLOA19-volume 1 – folha186.



A divulgação no PLOA das informações relativas a cada operação de crédito, incluindo o valor de contrapartidas detalhado por fonte de recursos, cumpre o estabelecido no art. 8º, inciso V¹⁹ e art. 20, inciso V, alínea b²⁰ da LDO.

3.2.3.2. Demonstrativo da Dívida Pública Municipal

No Demonstrativo da Dívida Pública Municipal (anexo do PLOA²¹) foi identificado que, além de um erro formal²², constou o programa “3006 Direitos da Pessoa com Deficiência”, no valor de R\$ 53,5 milhões, classificado como Operação Especial.

Contudo, tal programa não corresponde à definição de Operação Especial, estabelecida no o § 2º, art. 1º da Portaria MOG nº 42/99²³, e no MCASP (fl.72):

4.2.3.1 (...) c. Operação Especial: Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

As operações especiais se relacionam ao pagamento do serviço da dívida (juros e amortização) e não se confundem com os programas de governo voltados para a prestação de serviço ao cidadão, como o programa “3006 Direitos da Pessoa com Deficiência”.

3.2.3.3. 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. 11 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”.

¹⁹ Art. 8º Integrarão a proposta orçamentária do Município para 2019: (...) 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 2019 e valor de contrapartidas detalhado por fonte de recursos (...).”

²⁰ Art.20 . Integrarão a lei orçamentária anual do Município os seguintes anexos e demonstrativos (...): V - da dívida pública, contendo (...) b) demonstrativo de operações de crédito, evidenciando fontes de recursos e sua aplicação;”

²¹ Volume 1 - Demonstrativos Gerais, folha 153.

²² Consta incorretamente como embasamento do demonstrativo o “Art.5º, § 1º e 2º da Lei Complementar, de 04 de maio de 2000”, sendo que deveria constar o art. 20, inciso V, alínea “a” da LDO.

²³ “Art.1º (...)§ 2º A função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.”



Além disso, o Art. 18 do PLOA 2019 determina que devem ser identificados e avaliados os componentes de custos das ações, durante a execução orçamentária, para avaliar se o orçamento compreenderá eventual aumento de despesas.

Inicialmente, cabe destacar que, desde a LF nº 4.320/64, há previsão legal para o desenvolvimento da contabilidade de custos²⁴ na administração pública. Na União, o Acórdão nº 1078/2004 do TCU²⁵ determinou que fossem adotadas providências para desenvolvimento de um sistema de custos que permita a avaliação da gestão orçamentária e financeira, ante o disposto na LRF²⁶. A Portaria nº 157/11 da STN dispôs sobre a criação do Sistema de Custos do Governo Federal.

Na PMSP não há sistema em pleno funcionamento que capture os dados, nos moldes da informação de custos prevista nas Normas Brasileiras de Contabilidade²⁷, inviabilizando o controle completo e a avaliação de custos mencionados no Artigo 11 da LDO e Art. 18 do PLOA.

Contudo, constatamos que a PMSP celebrou, em 27.12.17, contrato com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), com o objetivo de executar serviços técnicos especializados visando à implantação de metodologia de apuração de custos. O escopo do contrato incluiu até quatro Secretarias da Prefeitura da Cidade de São Paulo (PMSP), em conformidade com a estrutura do PPA 2018 – 2021, para aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e avaliação da qualidade dos gastos públicos, pelo prazo de dezoito meses.

²⁴ 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)

²⁵ http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/custos

²⁶ 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.

²⁷ 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.



3.2.3.4. Saldos dos Fundos Municipais

Na proposta orçamentária do Município para 2019 constou o demonstrativo dos saldos dos fundos em 31 de agosto de 2018, em conformidade com o disposto no art. 8º, inciso VII da LDO²⁸:

Quadro 5 – Saldos dos Fundos Municipais

Em R\$

Órgão		Saldo bancário em 31.08.2018
8	Fundo Municipal do Idoso	604.682
76	Fundo Especial de Desp. CMSP	193
77	Fundo Especial de Desp. TCMSP	-
81.20	Fundo Munic. Limpeza Urbana	6.347.269
86	Fundo Munic. Saneamento Ambiental e Infraestrutura	222.197.287
87	Fundo Munic. Desenvolvimento de Trânsito	122.823.368
88	Fundo de Preservação Patrimônio Histórico e Cultural	-
89	Fundo Munic. Esportes e Lazer	7.920.428
90	Fundo Munic. Direitos da Criança e do Adolescente	213.550.173
91	Fundo Municipal de Habitação	9.551.085
94	Fundo Especial Meio Ambiente e Desenv. Sustentável	52.230.211
95	Fundo Especial Promoção Atividades Culturais	543.940
96	Fundo Munic. Turismo	66.834
97	Fundo Proteção Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano	506.832
98	Fundo de Desenvolvimento Urbano	350.635.198
99	Fundo Munic. De Iluminação Pública	150.631.241
Total		1.137.608.741

Fonte: PLOA19- volume 5, folha. 2. Obs: O Fundo Munic. Saúde e Fundo Munic. Assistência Social não possuem conta bancária específica. O Fundo Munic. Desenv. Social, Fundo Munic. Defesa do Consumidor e Fundo Munic. Parques não possuem conta bancária.

Cotejamos o saldo bancário de uma amostra dos fundos apresentados no PLOA 2019 com o registrado no sistema SOF em 31.08.18 e não observamos irregularidades. Cabe destacar que esse demonstrativo não havia sido apresentado no PLOA 2018, demonstrando uma melhoria do processo na PMSP.

3.3. Receita Estimada no PLOA

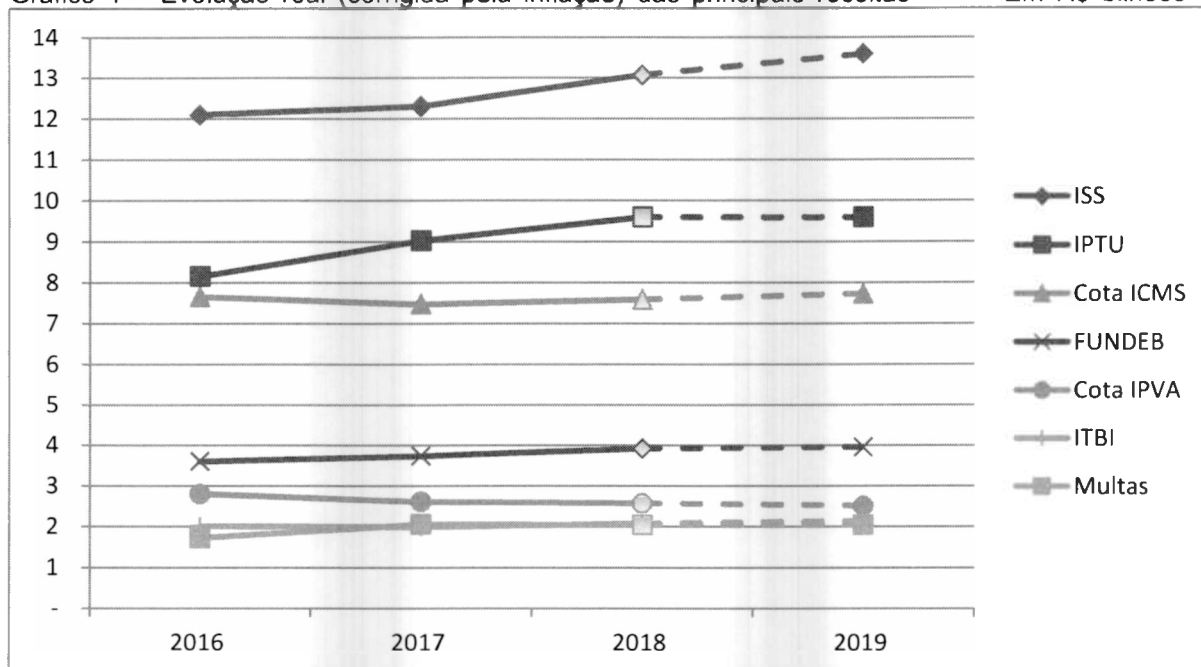
O gráfico a seguir apresenta, em valores corrigidos pela inflação²⁹, a tendência das principais receitas do Município. Para tanto, foi utilizado o nível mais analítico da classificação orçamentária, excluindo as linhas do orçamento referentes aos valores

²⁸ "Art. 8º Integrarão a proposta orçamentária do Município para 2019 (...) VII - saldo de todos os fundos municipais em 31 de agosto de 2018"

²⁹ IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo, conforme apresentação da SF na 1ª Audiência Pública do PLOA 2019. Ano de 2018: Banco Central FOCUS SÉRIES: posição em 11/10/18. 2019 a 2021: Banco Central FOCUS SÉRIES: posição em 17/08/18

intraorçamentários e as deduções da receita corrente, com base na arrecadação do biênio 2016/2017 e as previsões da PMSP para a conclusão de 2018 e 2019³⁰.

Gráfico 1 – Evolução real (corrigida pela inflação) das principais receitas Em R\$ bilhões



Fonte: Sistema Ábaco-TCM com dados do SOF (extração em 18.10.18), Apresentação da 1ª Audiência Pública referente ao PLOA 2019 (Série IPCA), Dados da SF/ASECO recebidos em 18.10.18.

Obs: ISS não considera valores do Simples Nacional e Programa de Regularização de Débitos.

O ponto principal da análise de tendência reside na perspectiva de relativa estabilidade das maiores receitas do Município, com a exceção do ISS, em que a PMSP estima um crescimento mais vigoroso que as demais para 2019. Outra questão a se destacar se refere à consolidação das Multas de Trânsito como uma das grandes fontes de recursos do Município, se equiparando aos valores arrecadados com o ITBI.

Cada uma das receitas correntes mencionadas, assim como as receitas de capital, será detalhada a seguir em subitens específicos, mediante a avaliação das informações prestadas pela PMSP na Mensagem do Prefeito e Anexos que acompanham o projeto de lei, assim como na apresentação da 1ª Audiência Pública (PLOA 2019).

³⁰ Cabe destacar que a comparabilidade entre os valores arrecadados 2016/2017 e os previstos 2018/2019 é dificultada pela alteração da codificação orçamentária da receita em 2018, com a utilização de classificação própria para valores decorrentes do pagamento de obrigações em atraso pelos contribuintes. No entanto, para a análise de tendência, o impacto dessa questão não é suficiente para alterar as linhas gerais da evolução recente das principais receitas e as perspectivas apresentadas para o próximo exercício.



3.3.1. Imposto sobre serviços (ISS)

O “Demonstrativo da Situação Econômico-Financeira do 1º Semestre de 2018”, apresentado pela PMSP, compara o desempenho tributário do 1º semestre de 2017, com o do 1º semestre de 2018. Com relação aos impostos destaca que:

No grupo Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria destaca-se a variação do ISS (12,9% nominal). O imposto reflete uma recuperação de alguns setores de serviços no Município de São Paulo, assim como o impacto positivo gerado pela Lei nº 16.757/2017 e o aumento das fiscalizações, guiados pela inteligência fiscal, que já somaram mais de 24 mil fiscalizações em 2018, número bem acima dos anos anteriores.

Na apresentação da 1ª Audiência Pública (PLOA 2019), a Secretaria de Fazenda informou que os esforços para aumentar a receita geraram um acréscimo de 30% na emissão de notas fiscais de serviços entre 2016 e 2018. No mesmo período, houve um aumento similar na quantidade de bilhetes por sorteio do programa Nota do Milhão.

A partir desse cenário a PMSP estima um aumento nominal de 9% da arrecadação total do ISS para 2019, em relação ao valor esperado de 2018.

Conforme o Anexo II do PLOA (Critérios para a Projeção da Receita Orçamentária 2019), a estimativa do ISS decorre de um tratamento estatístico considerando os valores previstos pelo mercado para o PIB do setor de serviços³¹.

A Auditoria deste TCMSP já se manifestou, quanto à análise do PLDO-2019, no sentido de que:

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 previstos, denotando consistência no processo de estimação.

Portanto, não se identifica na estimativa do ISS um ponto de risco para a execução orçamentária do exercício de 2019.

³¹ = 1) ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza. Apresenta estreita relação com o nível de atividade econômica. Sua projeção considera o crescimento esperado do PIB Serviços, além de um multiplicador sobre esse índice, assim como a taxa média de inflação divulgada pelo Banco Central para o ano da previsão. O multiplicador trata do índice de elasticidade ao PIB Serviços, o qual é obtido a partir de regressões sobre o comportamento histórico da arrecadação do ISS em confronto com o PIB Serviços”.



3.3.2. Imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU)

No que diz respeito ao IPTU, o Demonstrativo da Situação Econômico-Financeira do 1º Semestre de 2018 informa os fatores que explicam o crescimento da arrecadação em 2018, na comparação com o ano anterior:

O IPTU apresentou variação nominal de 9,6%, a qual é devida ao aumento de lançamentos de exercícios anteriores, atualização de preços de acordo com a inflação e efeitos da Lei Municipal nº 15.889/2013. A referida lei estabeleceu atualização dos valores unitários de metro quadrado de construção e de terrenos, porém, com limites no aumento do imposto devido, de acordo com percentuais máximos de variação anual – o que ocasiona atualizações graduais no imposto devido.

Contudo, as etapas da atualização da planta genérica de valores se encerram em 2018. Por isto, durante a 1ª Audiência Pública, a SF apresentou uma estimativa de crescimento nominal de 4,3%, para 2019, bastante próxima da expectativa de inflação para o período (4,1% - IPCA).

O Anexo II do PLOA (Critérios para a Projeção da Receita Orçamentária 2019) mostra a premissa utilizada na estimativa: “Arrecadação projetada de acordo com o valor lançado no exercício anterior, atualizado pelo índice de inflação desse mesmo exercício”, considerando ainda um pequeno ajuste decorrente de variáveis como inadimplência, desconto por pagamento à vista, aumento do cadastro e lançamentos retroativos³².

Desse modo, não se identificam fatores de risco para a execução da receita de IPTU prevista pela PMSP.

3.3.3. Cota-parte do ICMS

A Cota-Parte do ICMS, conforme o ementário das receitas publicado pela STN³³, “Registra o valor da arrecadação de receita de transferência da participação de municípios na arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS, pelo estado”.

³² “Arrecadação projetada de acordo com o valor lançado no exercício anterior, atualizado pelo índice de inflação desse mesmo exercício. Sobre esse resultado, considera-se uma redução devido à inadimplência e ao desconto para a parcela dos contribuintes que realizam pagamentos à vista. Os três componentes citados nesse parágrafo estão descritos na tabela de variáveis macroeconômicas e foram estimados segundo valores históricos e suas projeções para os próximos anos. Além disso, é considerado o crescimento do Cadastro Imobiliário da Prefeitura Municipal de São Paulo, assim como lançamentos retroativos a exercícios anteriores”.

³³ <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/ementario-da-receita-orcamentaria>



Na comparação entre 2017 e 2018 (Demonstrativo da Situação Econômico-Financeira do 1º Semestre de 2018), a PMSP observou um aumento nominal de 4,6% e:

Ao analisar a arrecadação do ICMS do primeiro quadrimestre no Estado de São Paulo, detalhada por CNAE, notam-se, entre as seções com maior impacto sobre o total da arrecadação, a seção de Indústrias de Transformação (variação de 5,6%) e a de Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas (15%).

A estimativa de crescimento para 2019, apresentada na 1ª Audiência Pública, se situa em 6,3%, o que implica em um aumento real de arrecadação (acima da inflação esperada) em torno de 2,2%, próximo a previsão de crescimento do PIB brasileiro de 2,5% (Banco Central FOCUS SÉRIES: posição em 17.08.18).

No demonstrativo “Critérios para a Projeção da Receita Orçamentária 2019”, a PMSP apresenta as premissas utilizadas no cálculo da estimativa, que se baseou num tratamento estatístico sobre o crescimento esperado do PIB, mediante a aplicação de um multiplicador, considerando a previsão de inflação e a variação do índice de participação do Município³⁴.

Assim, não se vislumbram riscos a arrecadação municipal em decorrência da estimativa da Cota-Parte do ICMS.

3.3.4. Fundeb

Segundo o ementário da receita divulgado pela STN, a “Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB” registra o valor total dos recursos de transferências recebidos diretamente do Fundeb, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, independente do valor que foi deduzido no ente para a sua formação.

Segundo o MCASP 7ª edição, na operação financeira do Fundeb há, por um lado, uma “[...] contribuição à formação do Fundo (no caso dos estados e municípios 20% dos

³⁴ ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços. Apresenta estreita relação com o nível de atividade econômica. Sua projeção considera o crescimento esperado do PIB Total, além de um multiplicador sobre esse índice, assim como a taxa média de inflação divulgada pelo Banco Central para o ano da previsão. Após esta estimativa, é aplicado o valor da variação do índice de participação do município em relação ao ano anterior, divulgado pelo Governo do Estado de São Paulo. O multiplicador trata do índice de elasticidade ao PIB Total, obtido a partir de regressões sobre o comportamento histórico da arrecadação do ICMS em confronto com o PIB”.



impostos e transferências) e, de outro, a receita proveniente do Fundo (valor recebido de acordo com o número de alunos matriculados)".

Desse modo, a estimativa de receita do Fundeb decorre principalmente da perspectiva sobre a evolução dos tributos que o compõe.

No Anexo II do PLOA (Critérios para a Projeção da Receita Orçamentária 2019), a PMSP informa que:

A previsão do FUNDEB considerou o comportamento histórico das receitas do ICMS, IPVA e FPM, assim como projeções para estes impostos. Dentre as alternativas testadas, a equipe técnica selecionou o modelo estatístico de regressão linear aplicado sobre o histórico de repasses recebidos pelo município.

Considerando os dados do Gráfico 1, apresentado anteriormente, a PMSP espera um acréscimo, em termos reais (valores corrigidos pela inflação), por volta de 1% nos recursos do Fundeb, o que está em linha com a expectativa próxima a estabilidade para os impostos e transferências que provêm os recursos do Fundo³⁵.

Logo, não há indícios de riscos ao orçamento do Município em decorrência da estimativa do Fundeb.

3.3.5. Cota-Parte IPVA

A Cota-Parte do IPVA, segundo o ementário da receita da STN, registra o valor da arrecadação de receita de transferência da participação de municípios na arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, pelo estado.

No Demonstrativo da Situação Econômico-Financeira do 1º semestre de 2018, a PMSP observou um aumento de 3,3% na Cota-Parte do IPVA, na comparação com o mesmo período do ano anterior. Ao considerar a tendência dos últimos meses, a PMSP estima que a frota de veículos na cidade de São Paulo apresentará aumento superior aos dois últimos anos, o que poderia aumentar o repasse da cota-parte do IPVA à cidade nos próximos períodos.

³⁵ Conforme tratado nos subitens específicos, a Cota-Parte do ICMS tem a estimativa de um ligeiro aumento, enquanto que a Cota-Parte do IPVA uma sutil queda, em termos reais, de modo que nos tributos de origem um movimento contrabalança o outro, contribuindo para a relativa estabilidade na arrecadação do FUNDEB entre 2018 e 2019.



Contudo, apesar dessa possibilidade de um prognóstico positivo, na prática a PMSP estima uma ligeira redução, em termos reais (corrigidos pela inflação), dos valores da Cota-Parte do IPVA.

O Anexo II do PLOA apresenta as premissas utilizadas para a projeção do IPVA em 2019: “i) Janeiro a Março: Queda no preço do veículo usado (-3,2%); ii) Abril a Dezembro: Taxa de licenciamento de veículos novos (Produção Industrial); iii) Aumento da frota do município (2,8%) + Aumento do preço dos automóveis novos (IPCA)”.

Na 1ª Audiência Pública, a SF apresentou para essa receita a expectativa de crescimento nominal de 1,7% para 2019, abaixo da estimativa de inflação de 4,1%. Assim, o PLOA 2019 mantém a tendência de queda real observada desde 2014.

Desse modo, a estimativa para a Cota-Parte do IPVA pode ser considerada conservadora e, portanto, não apresenta riscos para a execução orçamentária.

3.3.6. Imposto sobre a Transferência de Bens Imóveis (ITBI)

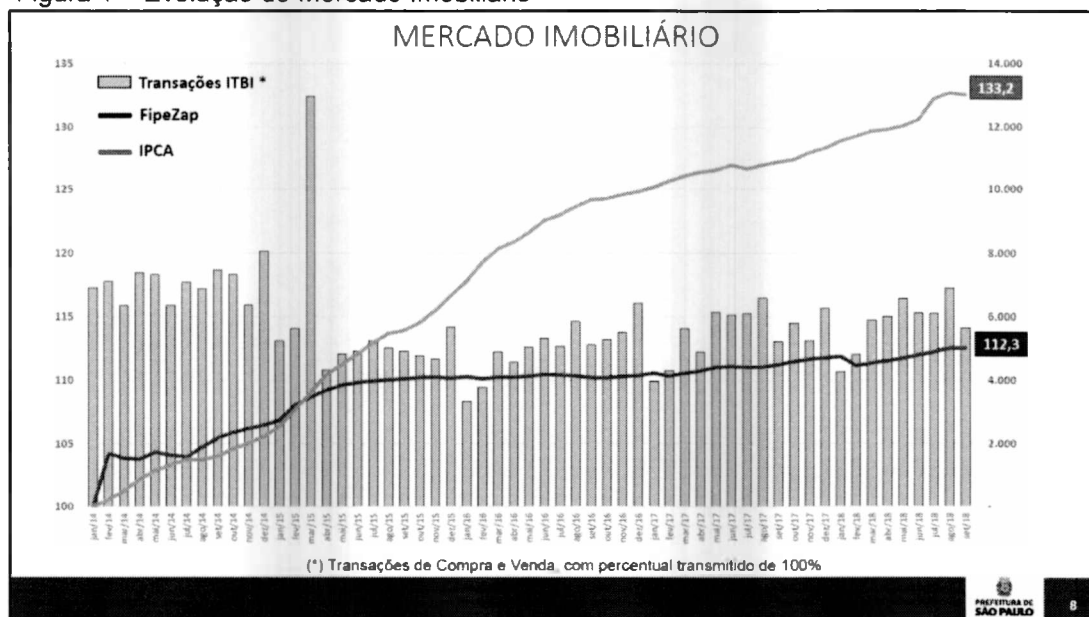
Com relação ao ITBI, o Anexo II do PLOA informa que a projeção “considera as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto Total e da Inflação”.

A SF, durante a 1ª Audiência Pública, apresentou a estimativa de crescimento nominal de 7,8% para 2019, o que implica num crescimento acima da inflação em torno de 3,7%.

Uma vez que a expectativa de crescimento do PIB é de apenas 2,5%, as premissas que constam no PLOA são insuficientes para justificar a estimativa de crescimento na arrecadação do ITBI.

Ao analisar o histórico dos preços e do número de transações do mercado imobiliário, apresentado durante a 1ª Audiência Pública, nota-se razoável estabilidade desde 2016:

Figura 1 – Evolução do Mercado Imobiliário



Fonte: Apresentação da SF na 1ª Audiência Pública do PLOA 2019

A partir dessas constatações, a Auditoria questionou a Aseco sobre o embasamento das estimativas do ITBI. Na resposta, foi esclarecido que:

Seguindo a análise do imposto, apesar de os imóveis no município de São Paulo não apresentarem significativas altas de preços num histórico recente, a arrecadação vem se sustentando e crescendo devido ao aumento no número de transações. Apesar de as transações em 2017 e 2018 se apresentarem em um quantitativo bem menor que o ano de 2014, estes ano já apresenta um bom crescimento em relação a 2016.

[...]

A variação no número de transações depende de vários fatores, entre eles a taxa de juros praticada nos financiamentos imobiliários, que sofreram expressivas quedas se comparado 2018 com 2016/2017.

O ideal seria conseguir mensurar o quanto do aumento nas transações imobiliárias são causadas pelo fator taxa de juros e outros fatores, mas não conseguimos obter resultados conclusivos.

[...]

Por isso, mantivemos a metodologia de cálculo como PIB x Inflação, que, apesar da variação de preços não acompanhar o IPCA, os resultados estiveram próximos nos últimos 2 anos.

Analisando as informações fornecidas, conclui-se que existe uma oportunidade de melhoria para a metodologia de previsão da arrecadação do ITBI. Devem-se reconhecer as dificuldades existentes devido às peculiaridades próprias do tributo, tais



como: ausência de índice robusto de preços imobiliários, inter-relação com um mercado de crédito específico, papel das expectativas dos agentes sobre o futuro da economia.

Nesse sentido, ocorre que as pessoas realizam pouquíssimas transações sobre as quais incidem o ITBI, em relação, por exemplo, à quantidade de aquisições de serviços, que tem a incidência do ISS. Desse modo, as variações do PIB e do IPCA, mencionados no Anexo II do PLOA, não se transmitem de forma imediata e diretamente proporcional para os fatos geradores de ITBI, da mesma forma que o fazem para outros tributos.

Contudo, a despeito das dificuldades existentes, a PMSP poderá aprimorar a metodologia de previsão da arrecadação do ITBI, para considerar um conjunto mais amplo e mais adequado de variáveis preditivas dos valores a serem arrecadados.

3.3.7. Multas de Trânsito

Ao observar a evolução da receita com multas de trânsito, apresentada anteriormente no Gráfico 1, percebe-se que desde 2016 essa origem de recursos se consolidou como uma das principais receitas do Município.

No entanto, os documentos referentes ao PLOA, incluindo seus anexos, trazem poucas informações sobre a evolução das multas de trânsito. Nem a “Mensagem do Prefeito”, nem a apresentação da 1ª Audiência Pública do PLOA 2019, tratam do assunto.

Ao explicar sobre “Outras Receitas Correntes”, o Anexo II do PLOA informa que: “As principais receitas deste grupo decorrem das multas de diversas origens, sendo as multas previstas na legislação de trânsitos as principais. Utilizou-se a variação do IPCA e o histórico da quantidade de multas aplicadas pelo município”.

Desse modo, a PMSP pressupõe que a arrecadação em 2019 ficará praticamente estável, em termos reais (corrigindo pela inflação), em relação a 2018.

No entanto, o RAF de 2017 já tinha apontado que houve uma mudança na dinâmica das multas:



Em 2016 a quantidade de multas aumentou em razão da fiscalização eletrônica. Já em 2017 a quantidade de multas aplicadas foi menor que em 2016, mas, ainda assim, houve aumento da arrecadação da ordem de 24,1%, em termos reais, como reflexo da correção promovida a partir de 01.11.16 nos valores unitários, em percentuais que variam de 52,9% (infração média e grave) a 66,1% (infração leve).

Essa questão também foi abordada recentemente na mídia (O Estado de São Paulo)³⁶:

O total de multas de trânsito aplicadas na cidade de São Paulo caiu 22% nos primeiros seis meses deste ano, na comparação com o primeiro semestre de 2017. Foram 5,3 milhões de infrações em 2018, ante 6,8 milhões no mesmo período do ano passado.

[...] A cidade contava com 877 equipamentos no ano passado. Atualmente, são 901. Mas há redução tanto no total de multas aplicadas pelas máquinas (que caíram de 5,1 milhões para 4,1 milhões) quanto nas anotadas pelos marronzinhos.

[...] Vale destacar que, desde o fim de 2016, as multas ficaram mais caras. [...] Por isso, o total arrecadado com as multas pela Prefeitura neste ano é até maior do que no primeiro semestre do ano passado. Já foram pagos R\$ 921 milhões em 2018, 9,3% a mais que os R\$ 843 milhões arrecadados no primeiro semestre de 2017. Os recursos custeiam a operação da própria CET.

O montante arrecadado com as multas ganha importância também devido à discussão sobre a regularidade de sua aplicação. O RAF 2017, em seu item 13.3.2, ao tratar do Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT), constatou que os recursos são: “[...] majoritariamente destinados ao financiamento das despesas operacionais da CET, principalmente gastos com pessoal, enquanto que projetos voltados à melhoria das condições do trânsito na cidade de São Paulo não são priorizados”³⁷.

Ao analisar o PLOA 2019, no orçamento do FMDT existe uma previsão de R\$ 680 milhões para a atividade “Serviços de Engenharia de Tráfego” (código 4702).

O FMDT depende, em grande parte, da arrecadação das multas de trânsito para realizar a contratação de serviços junto a CET. Caso a tendência observada de redução na aplicação das multas seja ampliada, sem que haja novo aumento nos valores das

³⁶ Acesso em 23.10.18, Jornal “O Estado de São Paulo”:

<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,multa-de-transito-cai-22-em-sp-so-1-em-cada-5-veiculos-foi-autuado-neste-ano,70002548861>

³⁷ RAF 2017: A L.M. nº 14.488/2007 dispõe sobre a criação do FMDT, tendo por objetivo o financiamento da expansão e aprimoramento contínuo das ações destinadas a promover o desenvolvimento do trânsito em São Paulo, com previsão da aplicação dos recursos exclusivamente no desenvolvimento do trânsito, nos termos do artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) - L.F. nº 9.503/97, que em seu caput determina que a receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

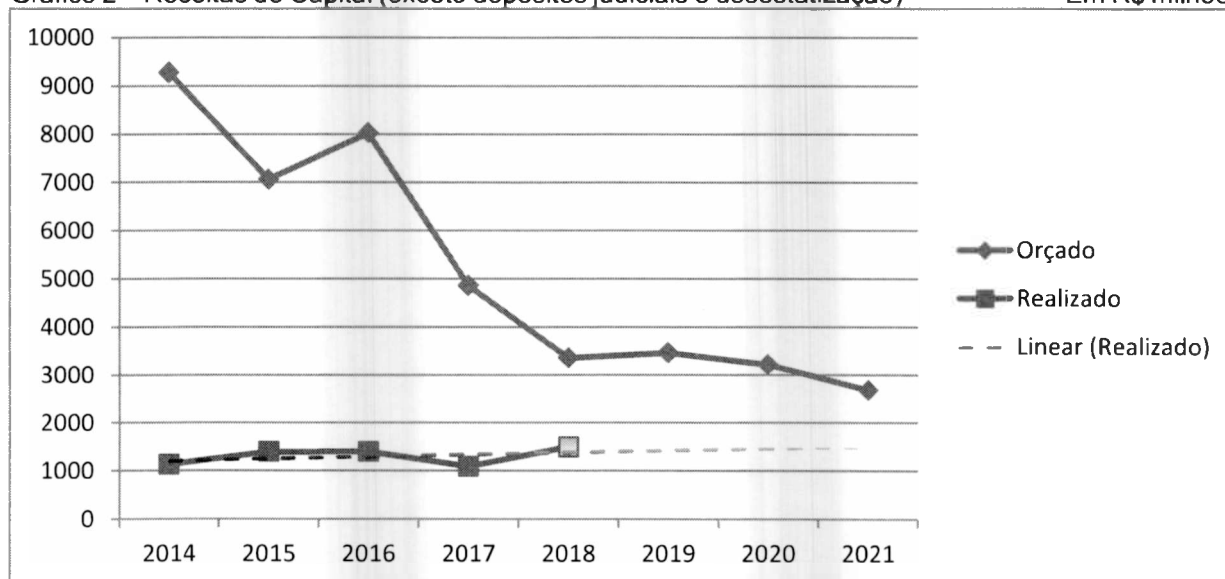
multas, poderá ocorrer uma frustração dessa receita, comprometendo os serviços de engenharia de tráfego e/ou as despesas de pessoal da CET.

Portanto, as informações presentes nos documentos do PLOA 2019 com relação à receita proveniente das multas de trânsito são insuficientes, sendo necessárias explicações adicionais tanto sobre a dinâmica e as perspectivas de sua arrecadação, como sobre a aplicação planejada dos recursos de modo a mitigar os riscos à execução orçamentária decorrentes de uma possível frustração dessa receita.

3.3.8. Receitas de Capital

A estimativa das receitas de capital, historicamente, tem representado um grande ponto de risco à execução orçamentária do Município de São Paulo. O gráfico a seguir, com dados apresentados pela SF na 1ª Audiência Pública do PLOA 2019, ilustra a redução na diferença entre os valores orçados e os realizados das receitas de capital (exceto depósitos judiciais e desestatização):

Gráfico 2 – Receitas de Capital (exceto depósitos judiciais e desestatização) Em R\$ milhões



Fonte: Apresentação da SF na 1ª Audiência Pública do PLOA 2019.

Obs: realização de 2018 prevista pela SF.

Entre 2014 e 2016 havia um grande descolamento entre o orçamento e a realização das receitas de capital³⁸. Essa diferença passou a diminuir em 2017 e 2018, mostrando que os valores orçados estão se aproximando da realidade.

³⁸ Desconsiderando depósitos judiciais e desestatização.



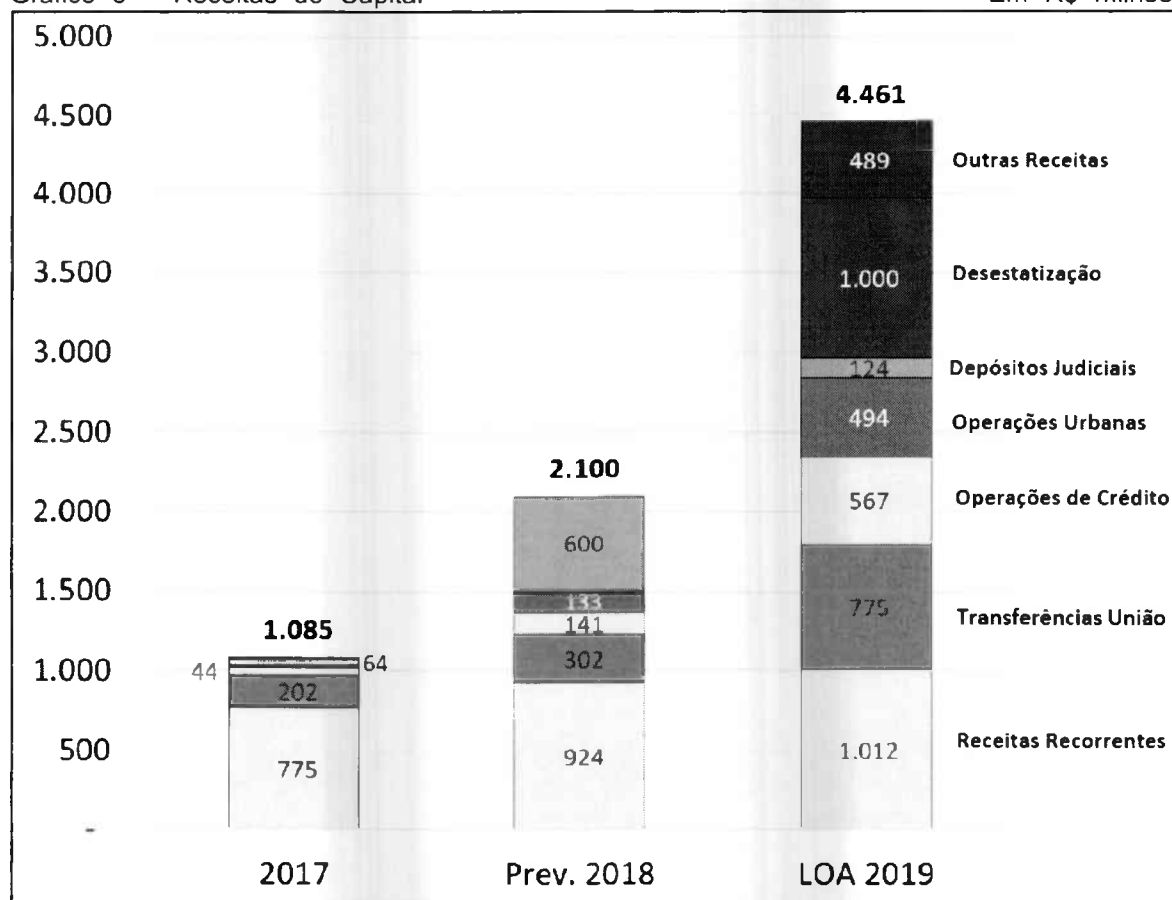
Ao considerarmos as projeções futuras do orçamento e estimando uma linha de tendência linear para a realização das receitas de capital, verifica-se que as diferenças tendem a continuar diminuindo nos próximos anos.

Contudo, cabe analisar os documentos do PLOA 2019 para verificar se as estimativas das receitas de capital estão devidamente embasadas.

Na apresentação da SF na 1ª Audiência Pública, deve-se destacar o gráfico da evolução recente dos diferentes tipos de receitas de capital, mostrando a variação prevista para 2019:

Gráfico 3 – Receitas de Capital

Em R\$ milhões



Fonte: Apresentação da SF na 1ª Audiência Pública do PLOA 2019.

Obs: Prev. 2018 se refere à previsão da SF para a realização da receita no fechamento do exercício de 2018.

O foco da análise deve se concentrar nas receitas não recorrentes, em que a PMSP espera atingir o montante de R\$ 3,2 bilhões (total das receitas de capital menos o valor das receitas recorrentes). Abaixo, serão tratadas as duas mais importantes: Desestatização e Transferências da União.



3.3.8.1. Desestatização

É a mais relevante, com previsão de R\$ 1 bilhão. Contudo, na Mensagem do Prefeito, que acompanha o PLOA, a PMSP apenas informa que: “Em 2017 e 2018, importantes etapas legais e administrativas foram vencidas, abrindo espaço para que as operações comecem a ser concluídas”.

O anexo II do PLOA, por sua vez, se restringe a informar que a origem “Alienações de Bens” corresponde aos ingressos de recursos provenientes de alienação de bens móveis e imóveis do patrimônio municipal, “[...] principalmente os tratados no âmbito do Programa de Desestatização, como o Complexo de Interlagos e imóveis não utilizados ou subutilizados pela municipalidade”, além do Plano de Desmobilização e Investimentos proposto pela Cohab-SP.

No site da Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias (SMDP), por exemplo, o projeto de lei da venda do autódromo (PL nº 705/2017) consta como em tramitação, aprovado apenas em 1ª votação, sem informações mais atualizadas. Cabe destacar também que ao longo de 2018 foram realizadas diversas Audiências Públicas, discutindo aspectos da venda e impactos na região³⁹, de modo a subsidiar possíveis alterações no projeto.

Por todo o exposto, constata-se que os documentos do PLOA apresentam poucas informações para subsidiar a expectativa de arrecadação de R\$ 1 bilhão de reais com as desestatizações em 2019.

3.3.8.2. Transferências da União

Na Mensagem do Prefeito (Demonstrativo da Situação Econômico-Financeira do 1º Semestre de 2018), a PMSP informa que “[...] Nas Receitas de Capital, os Repasses da União aumentaram de R\$ 99 milhões, em 2017, para R\$ 146 milhões em 2018”.

O Anexo II do PLOA 2019, ao tratar das “Transferências de Capital”, esclarece que são: “Receitas informadas pelas respectivas Pastas Gestoras, e que correspondem em sua

³⁹ <http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/moradores-da-zona-sul-participam-de-audiencia-publica-sobre-autodromo/>
<acesso em 24.10.18>



maioria por convênios celebrados ou a celebrar, muitos deles relativos ao Programa Avançar do Governo Federal".

No entanto, a perspectiva de aumento, saindo de R\$ 302 milhões, em 2018, para R\$ 775 milhões, em 2019, não encontra amparo no cenário macroeconômico considerado pela PMSP.

Na apresentação da 1ª Audiência Pública do PLOA, a SF mostrou uma perspectiva de melhora do PIB com crescimento moderado de 2,5%, aumento da taxa SELIC para 8% e a manutenção, até o momento, dos altos níveis de desemprego, mesmo com o início da retomada da economia a partir de 2017.

A Mensagem Presidencial, que consta do PLOA 2019 do Governo Federal, contém um amplo conjunto de informações que mostra grandes desafios financeiros a serem enfrentados no próximo exercício, o que não condiz com uma perspectiva otimista para as transferências de capital. Destacamos que:

[...] o cenário macroeconômico mostra elevação de fatores de risco, imprimindo maior incerteza sobre o comportamento das principais variáveis econômicas. Assim sendo, pode-se citar, entre os fatores externos, o recrudescimento de tensões comerciais entre os Estados Unidos e a China, a perda de dinamismo de crescimento na Zona do Euro, as restrições de oferta de petróleo e o ritmo de elevação de juros nos EUA; entre os fatores domésticos, a extensão dos desdobramentos da recente crise de abastecimento, especialmente na confiança dos agentes econômicos. A questão mais delicada, dentre os fatores domésticos de risco, está relacionada ao orçamento de 2019: o cumprimento da "Regra de Ouro".

[...] Desde 2012, o resultado fiscal alcançado pelo setor público não atinge o requerido para estabilizar a dívida pública, refletindo o desequilíbrio estrutural entre as despesas públicas e suas fontes de financiamento. Essa tendência foi agravada em razão do arrefecimento da atividade econômica, observado entre 2013 e 2016, da rigidez orçamentária, com o excesso de vinculações e pela expansão de despesas obrigatórias como proporção da despesa total. Nesse curto período, a dívida bruta apresentou uma forte ascensão, de 51,5% do PIB em 2013 para 70% do PIB ao final de 2016.

[...] Ainda que o Governo tenha empreendido esforços no sentido de propor medidas para ampliar sua receita primária recorrente e não-recorrente, além de rever as despesas primárias, tornou-se necessária a revisão das previsões de receita e despesa primárias, bem como a reavaliação das metas fiscais previstas. Para 2019, a meta de



resultado primário para o Governo Central foi fixada em um déficit de R\$ 139 bilhões.

O quadro a seguir demonstra o histórico do percentual de realização das transferências de capital, ou seja, a porcentagem do valor orçado que foi efetivamente transferido pela União para o Município:

Quadro 6 – Percentual de realização das transferências de capital da União

Percentual de realização das Transferências da União	2016	2017	2018 (realizado até setembro)	2018 (esperado até o fim do ano)
	10,4%	9,3%	19,7%	38,4%

Fonte: Sistema Abaco com dados extraídos do SOF em 25.10.18

Logo, o histórico das transferências de capital mostra uma baixa capacidade preditiva e, mesmo que os valores previstos, pela PMSP, para o fechamento da execução de 2018 se concretizem, terá sido realizado menos da metade do orçado para o atual exercício.

Assim, a estimativa para 2019, em torno de R\$ 775 milhões, mais do que o dobro do que se espera para 2018 (R\$ 302 milhões), não tem respaldo nos documentos do PLOA 2019.

Portanto, conclui-se que a estimativa das receitas de transferências de capital da União constitui um ponto de risco para a execução orçamentária de 2019, devido à possibilidade de frustração de sua arrecadação.

3.4. Despesa Fixada no PLOA

A Mensagem do Prefeito, que acompanha e introduz os anexos do PLOA, destaca os posicionamentos da PMSP em relação aos grandes temas da despesa pública.

Uma das constatações iniciais da PMSP, sobre a evolução das despesas correntes é que:

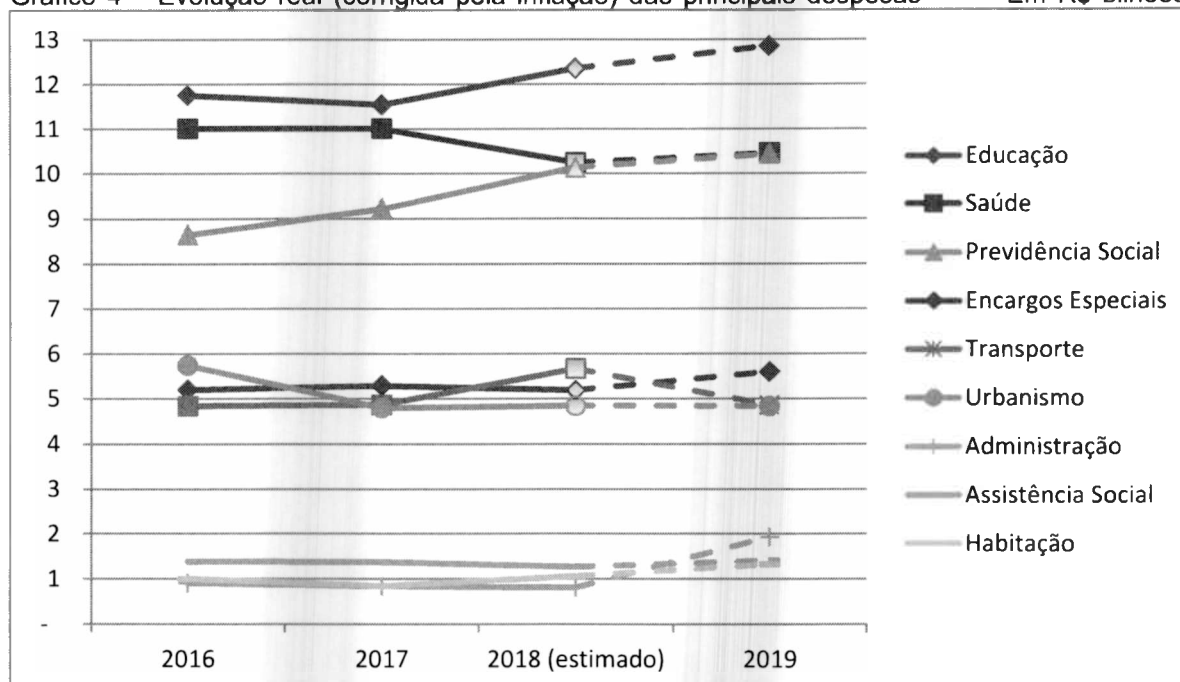
[...] Este crescimento das despesas, concentrado na Previdência, na manutenção dos equipamentos e serviços públicos e no subsídio ao transporte, reduz o espaço orçamentário para outras atividades e investimentos igualmente importantes para o cidadão.



Na sequência, destaca que para enfrentar esses desafios, é necessária a busca por eficiência das despesas públicas, mencionando o Programa Gestores da Economia (Decreto nº 57.640, de 31 de março de 2017), porém, sem apresentar quaisquer dados que mostrem a efetividade do programa até o presente momento.

O gráfico a seguir apresenta a evolução das despesas por função de governo, em termos reais (corrigidos pela inflação), desconsiderando as despesas intraorçamentárias (modalidade de aplicação 91)⁴⁰.

Gráfico 4 – Evolução real (corrigida pela inflação) das principais despesas Em R\$ bilhões



Fonte: Sistema Ábaco-TCM com dados do SOF (extração em 05.11.18) e sem a modalidade de aplicação 91. Obs: Os dados estimados para 2018 consideram a tendência histórica e os valores realizados até setembro. Série IPCA (Apresentação da 1ª Audiência Pública referente ao PLOA 2019).

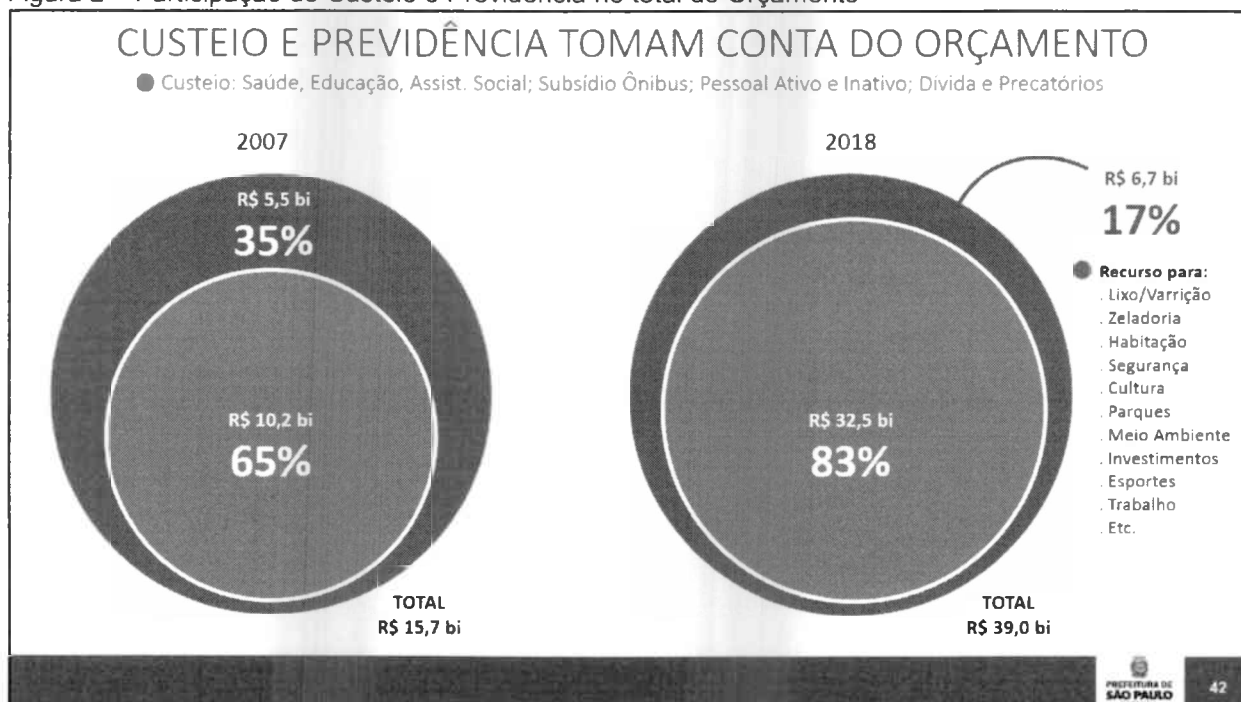
Na análise dos dados, destaca-se a alteração de prioridades no orçamento, entre 2016 (empenho) e 2019 (projeção). Os empenhos com a função Previdência Social, excluindo as despesas com a contribuição patronal (despesas intraorçamentárias), alcançaram a função Saúde em 2018 e a mesma tendência se mantém para 2019.

⁴⁰ MCASP 7ª edição: 91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social: despesas orçamentárias de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, além de outras operações, quando o receptor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de Governo.

Outro ponto relevante na análise do período é a queda na importância relativa da função Urbanismo, que perdeu posição para os Encargos Especiais (juros e amortização da dívida), se equiparando aos Transportes no orçamento de 2019. Cabe destacar também que os dispêndios com a “Administração” do Município estão previstos para superar as funções Assistência Social e Habitação, apesar do histórico de baixa realização orçamentária na função “Administração” (85% do orçado em 2016 e 70% do orçado em 2017).

Esses movimentos na ordem de importância orçamentária das diferentes funções de governo foram amplamente debatidos na 1ª Audiência Pública do PLOA 2019. A apresentação da SF, na audiência, destacou que o custeio da máquina pública e as despesas com Previdência, nos últimos 10 anos, passaram de 65% do orçamento, para 83%.

Figura 2 – Participação do Custeio e Previdência no total do Orçamento



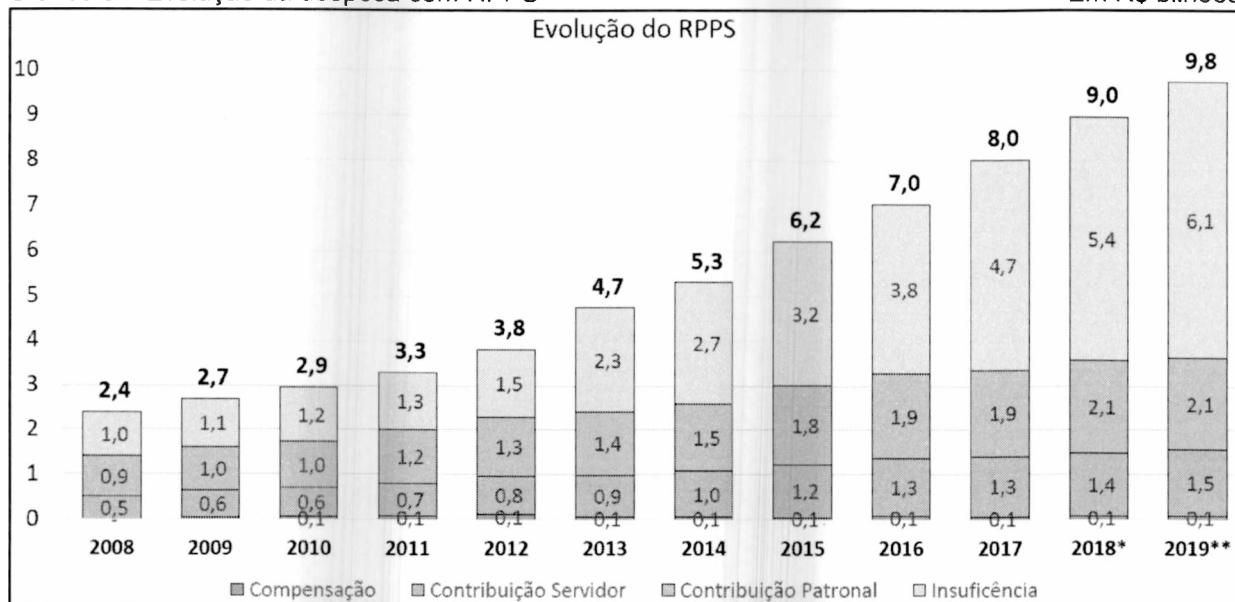
Fonte: Apresentação da SF na 1ª Audiência Pública do PLOA 2019

Sobre a previdência, especificamente, foi ressaltada a trajetória intensa de aumento das despesas, representada pela insuficiência financeira do RPPS.



Gráfico 5 – Evolução da despesa com RPPS

Em R\$ bilhões



Fonte: Apresentação da SF na 1ª Audiência Pública do PLOA 2019. * previsão. ** PLOA 2019

No Relatório Anual de Fiscalização de 2017, a Auditoria deste TCMSP, no item sobre a gestão orçamentária, já havia destacado que:

Em 2017 os gastos com Educação, Saúde e, notadamente, Previdência impulsionaram o aumento das despesas correntes, o que resultou no aumento geral das despesas.

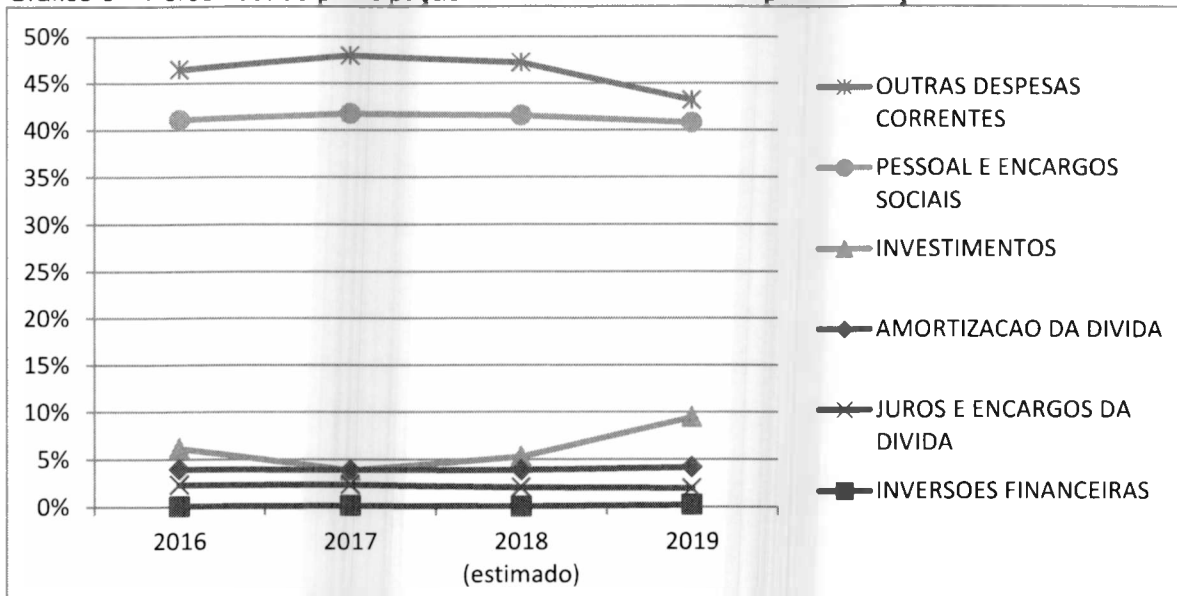
[...] Enquanto as despesas correntes aumentaram 4,4%, as despesas de capital sofreram queda real de 20,1%, como reflexo da redução de investimentos na cidade, que atingiu o menor percentual sobre a receita dos últimos exercícios.

[...] O aumento das despesas com Saúde e Previdência, em 2016 e 2017, foi compensado, em parte, com a diminuição da despesa com Urbanismo (investimentos).

O gráfico a seguir mostra a participação de cada natureza de despesa no orçamento bruto do Município (inclui despesas intraorçamentárias), desde 2016 (empenho) até 2019 (projeção):



Gráfico 6 – Percentual de participação de cada natureza de despesa no Orçamento



Fonte: Sistema Ábaco-TCM com dados do SOF (extração em 25.10.18). Obs: Os dados estimados para 2018 consideram a tendência histórica e os valores realizados até setembro.

Após a queda relativa em 2017, os investimentos poderão ter uma participação mais efetiva em 2018, sendo que a PMSP planeja um aumento acentuado para 2019, atingindo 9,4% do orçamento do Município, o que equivale a R\$ 5,7 bilhões.

Para atingir esse objetivo, as “Outras Despesas Correntes”, que incluem as compras e contratações realizadas para o custeio do Município, terão uma redução de sua participação no orçamento, em torno de quatro pontos percentuais.

Contudo, para esse planejamento se concretizar, é necessária a realização das receitas estimadas e, conforme tratado no subitem anterior, foram identificados riscos à arrecadação orçamentária, especialmente no que se refere às Receitas de Capital. Caso as expectativas de arrecadação não se efetivem, as despesas discricionárias, notadamente os investimentos, novamente serão cortadas, impedindo que o Município atinja a capacidade de investimento pretendida pelo PLOA 2019.

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 536/2018), que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2019, 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** Não constou do Projeto da Lei Orçamentária Anual e não foi disponibilizado até o encerramento desta Auditoria o demonstrativo que comprova a compatibilidade entre a programação do Orçamento de 2019 e o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em descumprimento ao previsto no inciso I do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem **3.2.2.1**).
- 4.2** No Demonstrativo da Dívida Pública Municipal (anexo do PLOA) constou o programa “3006 Direitos da Pessoa com Deficiência” classificado como Operação Especial, em desacordo com o § 2º, art. 1º da Portaria MOG nº 42/99 e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 7ª edição. (subitem **3.2.3.2**)

Oportunidades de melhoria

- 4.3** Apesar dos esforços de integração das peças de planejamento do Município (Plano Plurianual e Programa de Metas), ainda não é possível uma análise célere da compatibilidade do Projeto da Lei Orçamentária Anual com esses instrumentos, devido às diferenças de metodologia existentes entre eles. (subitem **3.2.1.1**)
- 4.4** O limite percentual para as modificações orçamentárias contém uma gama de exceções que reduz a sua própria eficácia, garantindo ampla discricionariedade ao Poder Executivo. (subitem **3.2.1.2**)
- 4.5** O demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente das renúncias de receita está incompleto devido à exclusão das renúncias com mais de cinco anos de vigência e à ausência de informações sobre o prazo de vigência de cada renúncia. (subitem **3.2.1.3**)



- 4.6** A Prefeitura, a despeito de reiterados apontamentos deste Tribunal de Contas, ainda não prevê, no Projeto da Lei Orçamentária Anual 2019, a despesa decorrente da substituição de servidores e empregados públicos, de modo a permitir a elaboração completa do Demonstrativo de Despesa com Pessoal, em conformidade com § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (subitem **3.2.2.2**)
- 4.7** É recomendável aprimorar a metodologia de previsão da arrecadação do Imposto sobre a Transferência de Bens Imóveis, para considerar um conjunto mais amplo e mais adequado de variáveis preditivas dos valores a serem arrecadados. (subitem **3.3.6**)
- 4.8** As informações presentes nos documentos do PLOA 2019 com relação à receita proveniente das multas de trânsito são insuficientes, sendo necessárias explicações adicionais tanto sobre a dinâmica e as perspectivas de sua arrecadação, como sobre a aplicação planejada dos recursos, de modo a mitigar os riscos à execução orçamentária decorrentes de uma possível frustração dessa receita. (subitem **3.3.7**)
- 4.9** Os documentos do PLOA apresentam poucas informações para subsidiar a expectativa de arrecadação de R\$ 1 bilhão de reais com as desestatizações em 2019. (subitem **3.3.8.1**)
- 4.10** A estimativa das receitas de transferências de capital da União constitui um ponto de risco para a execução orçamentária de 2019, devido à possibilidade de frustração de sua arrecadação. (subitem **3.3.8.2**)

Em 06.11.18

FERNANDO CORREIA R. BONFIM
Agente de Fiscalização

RUTH JENN T. S. INOSHITA
Agente de Fiscalização

Em 07.11.18

De acordo, em 08.11.18

FÁBIO OLIVEIRA SANTOS
Supervisor de Equipes de
Fiscalização e Controle 2

ROBERTA CAROLINA DIAS BARBOSA
Coordenadora Chefe de Fiscalização
e Controle I

R.P.: JPCJ



**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 2019 (Projeto de Lei nº 536/2018) está compatível com a legislação aplicável e com os demais instrumentos de planejamento.

Sugerimos que seja encaminhado o presente relatório à CMSP, especificamente à Comissão de Finanças e Orçamento, para ciência e providências cabíveis.

Em 08.11.18

**ROBERTA CAROLINA DIAS BARBOSA
Coordenadora Chefe de Fiscalização e Controle I**