



Em 05 de agosto de 2015, foi editada a Lei Complementar nº 151, que alterou dispositivos da Lei Complementar nº 148, modificando as expressões “autorizada a adotar” e “autorizada a conceder” nos arts. 2º e 3º por “adotará e “concederá”. Além disso, foi incluído o parágrafo único do art. 4º, relativo aos aditivos contratuais:

“Art. 4º [...]

Parágrafo único. A União terá até 31 de janeiro de 2016 para promover os aditivos contratuais, independentemente de regulamentação, após o que o devedor poderá recolher, a título de pagamento à União, o montante devido, com a aplicação da Lei, ficando a União obrigada a ressarcir ao devedor os valores eventualmente pagos a maior.”

A edição das Leis Complementares nº 148/14 e nº 151/15:

- Não alterou o registro contábil do saldo devedor do Refinanciamento em 31.12.2015, ainda efetuado nos termos da Medida Provisória nº 2.185-35/2001.
- Não resultou em redução de dispêndios no exercício de 2015, tendo em vista que as prestações devidas em razão do Contrato de Refinanciamento ainda vigente foram pagas e/ou depositadas judicialmente.

5.16.5 - Dispêndios em 2015

Os pagamentos de janeiro a março de 2015 foram efetuados conforme os critérios vigentes (Medida Provisória nº 2.185-35/2001), sem qualquer alteração:

Em R\$ mil			
Mês de referência	Critério vigente Valores a pagar (1)	Critério vigente Pagamentos	Não recolhido Diferença
Janeiro	325.441	325.441	-
Fevereiro	282.251	282.251	-
Março	335.736	337.736	-

(1) Prestação + Resíduo do Limite equivalentes a 13% da Receita Líquida Real em decorrência do parágrafo quinto da cláusula terceira do Contrato de Refinanciamento.

O valor de cada prestação que exceder o limite de dispêndio será acumulado para pagamento nos meses subsequentes em que o serviço da dívida refinanciada nos termos deste Contrato for inferior ao referido limite.

Fonte: P.A. 2006-0.000.152-7.

Em 23.04.15, a municipalidade ingressou com ação no Tribunal Regional Federal e requereu autorização para efetuar o depósito judicial das prestações mensais do contrato de refinanciamento a vencer com base nos critérios estabelecidos na Lei Complementar nº 148/14.



Em 30.04.15 houve decisão da M^a. Juíza Federal nos seguintes termos:

“..., defiro o pedido de antecipação dos efeitos da tutela para:

- a) Autorizar o Autor a depositar em juízo o valor correspondente às prestações decorrentes do contrato de refinanciamento da dívida pública com a União, conforme os critérios estabelecidos na Lei Complementar nº 148/2014, sem prejuízo de imediata complementação do depósito caso a Ré aponte valores distintos, seguindo os critérios estabelecidos em tal lei;
- b) Comprovado o depósito, determinar que a Ré abstenha-se de efetuar qualquer ato restritivo, sancionatório ou de cobrança em decorrência do descumprimento do referido contrato de refinanciamento.”

Na mesma data foi efetuado depósito judicial vinculado à ação judicial e igual procedimento foi adotado para as prestações de maio e junho, conforme comprovantes da Caixa Econômica Federal:

Em R\$ mil

Mês de Referência	Critério vigente Valores a pagar (1)	LC nº148/14 Depósito Judicial (2)	Não recolhido Diferença
Abril	340.172	196.609	143.563
Maio	346.436	198.220	148.216
Junho	348.975	199.682	149.293

(1) Prestação + Resíduo do Limite equivalentes a 13% da Receita Líquida Real em decorrência do parágrafo quinto da cláusula terceira do Contrato de Refinanciamento.

(2) Prestação calculada nos termos da LC nº 148/14.

Fonte: P.A. 2006-0.000.152-7.

Em 16.07.15, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em conjunto com o Banco do Brasil, informou à PMSP que havia, para os meses de abril a junho, com base na Lei Complementar nº 148/14, uma diferença positiva de crédito em favor da União de R\$ 168.601,28. A PMSP efetuou o pagamento dessa diferença por meio de Guia de Recolhimento à União em 17.07.15.

Equacionada a diferença, o valor depositado judicialmente referente aos meses de abril a junho passou a representar valor “incontroverso” para as partes. Nesse sentido, o Município e a União requereram autorização do Judiciário para:

- Converter de forma imediata os depósitos judiciais em renda para a União, devidamente corrigidos pela taxa SELIC.
- Efetuar os próximos pagamentos diretamente à União, e não por meio de depósito judicial.



Assim, a partir do mês de julho, a prestação calculada nos termos da LC nº 148/14 (parte “incontroversa”) foi paga diretamente para a União.

Acordo

Em 25.08.15, o Município e a União celebraram acordo que estabeleceu, em síntese:

- Prazos para regulamentação e celebração do aditivo contratual.
- Regras para os pagamentos e depósitos judiciais a partir de 01.04.15.
- Regras para o cálculo do saldo devedor e levantamento dos depósitos judiciais.

Depósitos Judiciais

Em 31.08.2015 foi efetuado depósito judicial de R\$ 594.898.869, consolidando a parte “controversa”² relativa às prestações de abril a julho, pelo valor nominal.

A partir de agosto, os depósitos judiciais relativos à parte “controversa” foram efetuados mensalmente.

Os Depósitos Judiciais encontram-se registrados no Ativo Circulante - Demais Créditos e Valores a Curto Prazo sem a correção pela taxa SELIC, aplicável para a atualização monetária dos depósitos judiciais.

Resumo

Em decorrência das decisões do Judiciário e do acordo realizado com a União, a situação dos pagamentos e depósitos judiciais em 2015 ficou como segue:

Em R\$ mil

Prestação	A Pagar	Pagamento	Diferença	Dep. Judicial	Dispêndio	Dif.
Mês	A	B	C=A-B	D	E=B+D	F=E-A
Janeiro	325.441	325.441	-	-	325.441	-
Fevereiro	282.251	282.251	-	-	282.251	-
Março	335.736	335.736	-	-	335.736	-
Subtotal 1	943.427	943.427	-	-	943.427	-
Abril	340.172	⁽¹⁾ 196.609	143.563	⁽³⁾ 143.563	340.172	-
Mai	346.436	⁽¹⁾ 198.220	148.216	⁽³⁾ 148.216	346.436	-

² Diferença entre o valor da parcela calculada com a aplicação dos critérios da MP 2.185-35 (critérios vigentes) e a calculada a partir dos critérios insertos na Lei Complementar nº 148/14.

[Assinatura]



Junho	348.975	(1) 199.682	149.293	(3) 149.293	348.975	-
Julho	354.846	(2) 201.019	153.827	(3) 153.827	354.846	-
Subtotal 2	1.390.429	795.530	594.899	594.899	1.390.429	-
Agosto	307.084	202.471	104.613	104.613	307.084	-
Setembro	367.202	204.461	162.741	162.741	367.202	-
Outubro	368.148	205.835	162.314	162.314	368.148	-
Novembro	370.103	207.497	162.605	162.605	370.103	-
Dezembro	373.141	209.030	164.111	164.111	373.141	-
Subtotal 3	1.785.677	1.029.294	756.383	756.383	1.785.677	-
Sub. 1+2+3	4.119.533	2.768.251	1.351.282	1.351.282	4.119.533	-
(+) Encargos	2.601	2.601	-	-	2.601	-
Total Geral	4.122.135	2.770.853	1.351.282	1.351.282	4.122.135	-

(1) Depósitos judiciais efetuados em abril, maio e junho (calculados nos termos da LC nº 148) convertidos em pagamento.

(2) Prestação calculada nos termos da LC nº 148/14 mais diferença de R\$ 168.601,28 apontada pela STN.

(3) Depósitos efetuados em agosto.

Fonte: P.A. 2006-0.000.152-7.

5.16.6 - Recálculo do Saldo Devedor

O recálculo do saldo devedor, efetuado nos termos da Lei Complementar nº 148/14, resultou em dois descontos:

a) Desconto em janeiro de 2013 (R\$ 26,4 bilhões)

O valor original do Refinanciamento, somado à incorporação de diferenças referentes aos títulos - LFTMs em 01.09.2000, foi atualizado pela taxa SELIC até 01.01.2013, conforme previsto no art. 3º da Lei Complementar nº 148/2014, com a redação dada pela Lei Complementar nº 151/2015³.

Do saldo obtido foram deduzidos os pagamentos efetuados no período, também atualizados pela taxa SELIC:

Em R\$ mil			
Descrição	Data	Valor Original	Valor em 01.01.2013
Principal	03.05.2000	11.261.073	63.103.371
(+) Diferenças LFTMs	01.09.2000	7.633	40.487
Total			63.143.858
(-) Pagamentos	Período	(19.460.855)	(35.007.367)
Saldo Devedor LC nº 148			28.136.491

Fonte: Memória de Cálculo DEDIP SF.

³ Art. 3º A União concederá descontos sobre os saldos devedores dos contratos referidos no art. 2º, em valor correspondente à diferença entre o montante do saldo devedor existente em 1º de janeiro de 2013 e aquele apurado utilizando-se a variação acumulada da taxa Selic desde a assinatura dos respectivos contratos, observadas todas as ocorrências que impactaram o saldo devedor no período.



Apuração do desconto:

Em R\$ mil	
Descrição	Valor em 01.01.2013
Saldo devedor apurado pela MP 2.185-35/2001	54.489.936
(-) Saldo devedor apurado pela LC nº 148/14	(28.136.491)
Valor do Desconto	26.353.445

Fonte: Memória de Cálculo DEDIP SF.

b) Desconto em abril de 2015 (R\$ 1,7 bilhão)

Os valores devidos calculados nos termos da LC nº 148/2014 no período de janeiro de 2013 a março de 2015 (IPCA + Juros de 4% ou SELIC, se menor) apresentaram um valor menor que os pagamentos efetivados nos termos da MP 2.185- 35/2001 (IGP DI + juros de 9%).

Conforme o acordo, os valores pagos a maior nesse período foram abatidos do saldo devedor em 01.04.15, devidamente atualizados.

Assim, em 01.04.15 foi descontada a quantia de R\$ 1.711.814.207 do Principal, resultante da diferença atualizada das prestações apuradas mês a mês:

Em R\$ mil		
Descrição	Data	Valor
Saldo Devedor	01.01.13	28.136.491
(-) (Amortização e Correção) Cálculo pela LC nº148/14	Jan a mar	(16.176)
Saldo Devedor	30.03.15	28.120.315
Desconto Pagamentos a Maior	01.04.15	(1.711.814)
(+) (Amortização e Correção) Cálculo pela LC nº148/14	abril	60.767
Saldo Devedor	30.04.15	26.469.268

Fonte : Demonstrativos DEDIP- SF.

c) Redução do saldo

O quadro a seguir demonstra a redução de 63% no saldo do Refinanciamento ao final do exercício de 2015, considerados os termos da Lei Complementar nº 148/14:

Em R\$ mil	
Refinanciamento	31.12.15
Saldo Devedor MP nº 2.185-35/01	73.135.804
(-) Saldo Devedor LC nº 148/14	(27.139.387)
Diferença	45.996.416
Variação %	-63%

Fonte: Planilha DEDIP dezembro /Cálculos PMSP.



5.16.7 - Efeitos da Renegociação (Eventos Subsequentes)

O 3º Termo Aditivo ao Contrato de Refinanciamento foi assinado em 26.02.16 e publicado em 04.03.16, preservando os termos do acordo judicial efetuado entre o Município e a União em 25.08.15.

Estimativa das movimentações financeiras a partir da celebração do 3º Termo Aditivo:

- Redução dos pagamentos anuais (menos R\$ 1,8 bilhão), de 13% para 7% da Receita Real Líquida.
- Recuperação dos valores depositados judicialmente (R\$ 1,6 bilhão).
- Possibilidade de contrair novos empréstimos (R\$ 1,5 bilhão mais R\$ 16,9 bilhões sujeitos ao Programa de Acompanhamento Fiscal da União).

a) Redução dos Pagamentos

Considerando a média de valor dos depósitos judiciais referentes aos meses de abril a dezembro (R\$ 1,35 bilhão em nove meses), estima-se, a partir de 2016, uma economia mensal mínima de R\$ 150 milhões ou R\$ 1,8 bilhão por ano no pagamento do Contrato de Refinanciamento.

O dispêndio passará de 13% para 7% da Receita Real Líquida.

b) Recuperação dos Depósitos Judiciais

O depósito judicial referente a janeiro de 2016 encerra a série de depósitos judiciais efetuados pela PMSP:

Em R\$ mil		
Depósito Judicial	Ano	Valor R\$
Agosto	2015	699.512
Setembro	2015	162.741
Outubro	2015	162.314
Novembro	2015	162.605
Dezembro	2015	164.111
Janeiro	2016	162.747
Total		1.514.029

Fonte: Razão Créditos a Curto Prazo e P.A. do Refinanciamento.



Segundo informações obtidas junto ao Departamento de Dívidas Públicas – DEDIP- SF, a devolução do total de depósitos, que, acrescidos de atualização monetária, somam cerca de R\$ 1,6 bilhão (cálculo da auditoria), foi solicitada e não há óbice na sua devolução por parte da União.

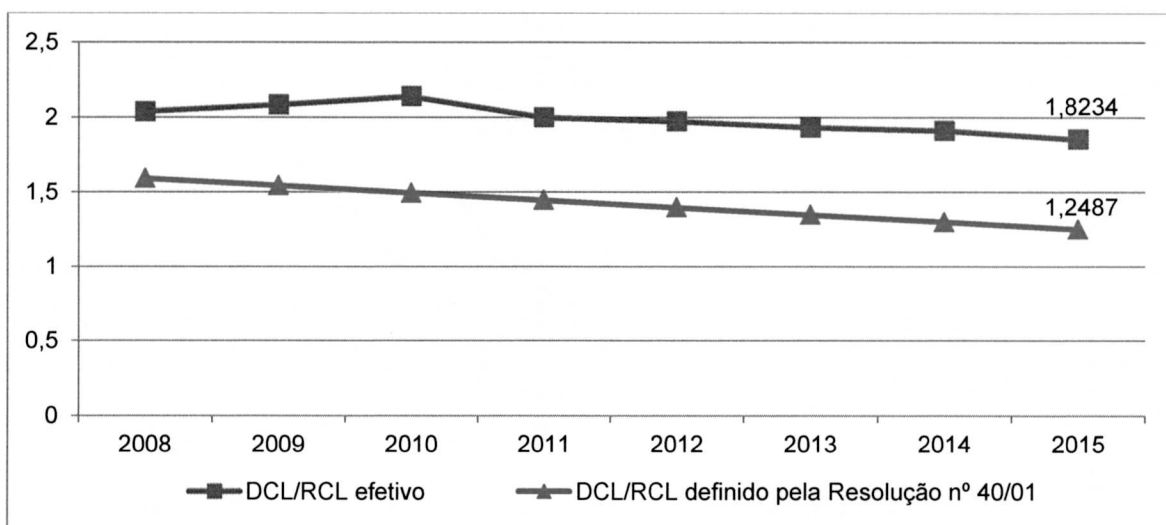
O pagamento relativo a fevereiro de 2016 foi efetuado com as regras do 3º Termo Aditivo (Lei Complementar nº148/14).

c) Limite de Endividamento e a Possibilidade de Contrair Novos Empréstimos

A Resolução nº 40/01 do Senado Federal dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A relação entre o montante da Dívida Consolidada Líquida - DCL e a Receita Corrente Líquida - RCL apurada em dezembro de 2001, de 1,9298, deveria ser reduzida a 1,2, na proporção de 1/15 avos a cada ano, até 2016.

Em 31.12.15, o índice DCL/RCL alcançou 1,8234, enquanto deveria ter atingido 1,2487 para observância ao artigo 4º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal⁴.



⁴ Art.4º No período compreendido entre a data da publicação desta Resolução e o final do décimo quinto exercício financeiro a que se refere o art. 3º, serão observadas as seguintes condições:

I - O excedente em relação aos limites previstos no art. 3º apurado ao final do exercício do ano da publicação desta Resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avo) a cada exercício financeiro;

II - para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste dos limites de que trata o art. 3º, a relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida será apurada a cada quadrimestre civil e consignada no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000.



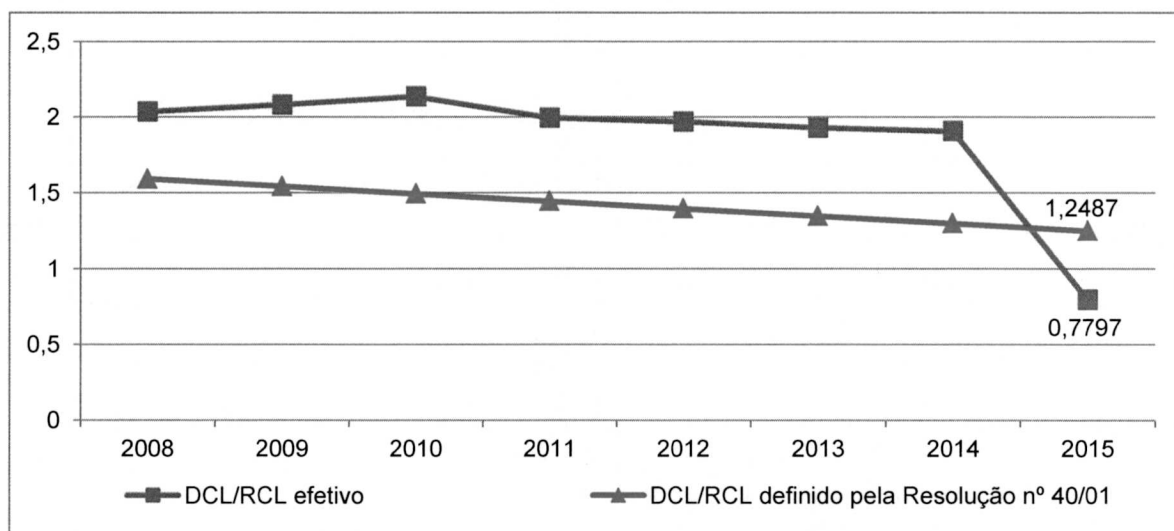
Considerada a redução do saldo do Refinanciamento, válida a partir de 01.01.16 nos termos do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Refinanciamento, foi estimado um índice de 0,7797 a valores de dezembro de 2015:

Em R\$ mil

ESPECIFICAÇÃO		2015	
		MP 2.185/01	LC 148/14
DÍVIDA CONSOLIDADA – DC	(I)	89.251.797	43.674.470
DEDUÇÕES	(II)	9.626.022	9.626.022
Disponibilidade de Caixa Bruta		6.306.014	6.306.014
Demais Haveres Financeiros		3.641.922	3.641.922
(-) Restos a Pagar Processados (Exceto Precatórios)		321.914	321.914
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL)	(III) = (I - II)	79.625.774	34.048.448
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL		43.668.189	43.668.189
DCL/RCL efetivo		1,8234	0,7797
DCL/RCL definido pela Resolução nº 40/01		1,2487	1,2487

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal 3º quadrimestre/2015 DOC 30.03.16, DOC 24.02.16 (Dados Preliminares) e DOC 30.03.16 (ajustes).

ÍNDICES (Estimativa LC nº 148/14)



Obs.: DCL/RCL efetivo reduzido em 01/01/16.

Nesse contexto, os cálculos indicam que o Município poderá voltar a contratar operações de crédito até o limite em que sua dívida financeira seja inferior à sua Receita Líquida Real (Limite de 1,0000 DCL/RLR), à luz do disposto no inciso II do art. 8º da Medida Provisória nº2.185-35/01⁵.

⁵ Art. 8º - O contrato de refinanciamento de dívidas deverá prever que o Município:

I - somente poderá emitir novos títulos da dívida pública mobiliária municipal interna ou externa, após a integral liquidação da dívida objeto do refinanciamento previsto nesta Medida Provisória; e

II - somente poderá contrair novas dívidas, inclusive operações de Antecipação de Receita Orçamentária, se a dívida financeira total do Município for inferior à sua RLR anual. G.N



Estima-se que a diferença do índice obtido de 0,7797 (DCL/RCL) para 1,0000 (DCL/RLR) permite o recebimento de valores em torno de R\$ 1,5 bilhão em empréstimos novos:

Em R\$ mil	
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (1)	34.048.448
(+) Diferença	1.477.699
RECEITA LÍQUIDA REAL ANUAL (2)	35.526.147
(+) Diferença	16.875.679
LIMITE DE 1,2 DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (1)	52.401.826

Fontes: (1) Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida DOC 24.02.16 e 30.03.16 (ajustes).

(2) Portaria STN nº 111 de 26.02.16.

Para elevar o índice até 1,2 (DCL/RCL), previsto na Resolução nº 40/01 do Senado Federal⁶, o Município deve sujeitar-se ao Programa de Acompanhamento Fiscal, nos termos do art. 9º do Decreto Federal nº 8.616/15⁷, o que permitiria o recebimento adicional de valores da ordem de R\$ 16,9 bilhões.

5.17 - DEMAIS EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS

Foi constatada a regularidade da contabilização, a observância das cláusulas contratuais e a conformidade com os valores informados pelos bancos credores no que se refere aos saldos, cálculos das prestações e prazos de pagamento dos seguintes empréstimos:

- Dívida Interna com a União - Lei Federal nº 8.727/93 COHAB/PMSP.
- Dívida Interna com a CEF – PNAFM Segunda Fase.
- Dívida Interna com o BNDES – PMAT.
- Dívida Externa com o BID - 849/OC-BR PROCAV II –BID II.

⁶ Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

⁷ Art. 9º Os Municípios das capitais que tiverem contrato vigente de refinanciamento de dívidas firmado com a União ao amparo da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, e que desejarem firmar o Programa de Acompanhamento Fiscal de que trata o art. 5º da Lei Complementar nº 148, de 2014, para aderir à regra de que trata o inciso VI do § 1º do art. 8º da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, deverão celebrar termo aditivo ao contrato.



Note-se que, em março de 2015, a municipalidade contratou operação de crédito referente ao Programa de Modernização da Administração Tributária e de Gestão dos Setores Básicos – PMAT no valor de R\$ 102 milhões.

O empréstimo foi autorizado pela Lei Municipal nº 15.390/11 (alterada pela Lei nº 15.687/13) e pelo art. 5º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal⁸. Seus recursos são destinados a apoiar ações visando à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público no Município de São Paulo.

5.17.1 - Empréstimos em Moeda Estrangeira

As dívidas em moeda estrangeira (dólar) refletiram a expressiva valorização de 45% da moeda americana frente ao real no exercício de 2015:

Dívidas em Dólar	Saldo em 31.12.14	Liberação	Atualização Monetária	Amortização	Em R\$ mil
					Saldo em 31.12.15
DMLP Lei nº12.671/98	35.855		16.854		52.710
PNAFM	13.252	14.131	10.415		37.797
Externa	706.444		300.306	(110.236)	896.513
TOTAL	755.551	14.131	327.575	(110.236)	987.020

Fonte: Planilhas DEDIP – SF.

Mesmo tendo sido efetuada uma amortização de R\$ 110 milhões, o saldo subiu cerca de 31% no exercício para aproximadamente R\$ 1 bilhão. A liberação de recursos (receita de operação de crédito) contribuiu com apenas 2% do aumento.

Os pagamentos de amortização (R\$110 milhões) e juros (R\$ 23 milhões) também foram impactados pelos aumentos de saldos.

Proteção contra a oscilação da moeda

No setor privado, os chamados contratos de “hedge” constituem operações que servem como uma proteção contra a variação do câmbio.

⁸ Art. 5º, Resolução Senado Federal - SF nº 40 de 2001: Durante o período de ajuste, o Estado, o Distrito Federal ou o Município que não cumprir as disposições do art. 4º ficará impedido, enquanto perdurar a irregularidade, de contratar operações de crédito, excetuadas aquelas que, na data da publicação desta Resolução, estejam previstas nos Programas de Ajuste Fiscal dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e, no caso dos Municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas ao montante global previsto, vierem a substituí-las. G.N



Nesse sentido, considerando:

- a possibilidade de contrair novos empréstimos a partir da assinatura do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Refinanciamento, inclusive em moeda estrangeira;
- a expressividade da dívida da PMSP em moeda estrangeira (R\$ 1 bilhão);
- a volatilidade do câmbio:

Recomenda-se que a PMSP promova estudos para verificar a viabilidade operacional de uma operação de "hedge" ou assemelhada para seus contratos de empréstimos em moeda estrangeira.



5.18 - PRECATÓRIOS JUDICIAIS

Precatório, conforme o artigo 100 da Constituição Federal, é uma ordem judicial de pagamento de débitos da fazenda pública devido por força de sentença transitada em julgado.

Com a adoção da nova estrutura de contas contábeis decorrente da implementação do PCASP – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, os precatórios, anteriormente evidenciados no Passivo Permanente, passaram a ser demonstrados em vários subgrupos de contas, segundo a sua natureza. Em 2015, a Prefeitura classificou os precatórios no Passivo Não Circulante, especificamente nos subgrupos “Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar” (R\$ 11,6 bilhões) e “Demais Obrigações a Longo Prazo” (R\$ 4,9 bilhões).

O saldo dos precatórios judiciais em 2015 somava R\$ 16,5 bilhões, representando 18,3% do passivo não circulante da Prefeitura:

Saldo Contábil dos Precatórios x Total do Passivo Não Circulante					Em R\$ mil
Exercício	Precatórios (a)	Evolução	Passivo Não Circulante (b)	Evolução	% a/b
2010	14.498.689	100	61.934.208	100	23,4
2011	16.320.183	112	66.890.111	108	24,4
2012	16.184.840	111	72.249.486	117	22,4
2013	16.040.586	110	78.117.636	126	20,5
2014	15.446.084	106	80.366.316	130	19,2
2015	16.475.300	112	90.146.634	133	18,3

Fonte: Balancete Analítico da PMSP – SOF.

Natureza dos Precatórios

Os precatórios, conforme as disposições legais vigentes, podem ser de natureza alimentar ou de natureza não alimentar. O quadro seguinte apresenta a composição de 2014 e de 2015:

Composição dos Precatórios em 2014 x 2015			Em R\$ mil
Precatórios	2014	2015	Δ%
Alimentares	9.875.441	11.118.487	12,6
Parcelados art. 78	4.969.659	4.831.066	-2,8
Ofícios Complementares / Integrais	600.549	525.068	-12,6
Não alimentares	5.570.208	5.356.134	-3,8
Pequeno Valor	436	680	56,0
Total Geral	15.446.085	⁽¹⁾ 16.475.300	6,7

(1) Saldos das contas de precatório do passivo não circulante, desconsiderada a dedução da conta “Precatórios Judiciais – Sequestros”.
Fonte: balancete analítico da PMSP - SOF.



Os precatórios de natureza alimentar decorrem, principalmente, de ações promovidas por servidores contra o município. Os demais são originários:

- do parcelamento previsto no artigo 78 do ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (pagamento em até dez anos, de modo que os valores resultantes de ações ajuizadas até 31.12.99 estivessem quitados até o final de 2009);
- de desapropriações de imóvel residencial único do credor (o prazo de parcelamento previsto no artigo 78 do ADCT é reduzido para dois anos);
- do pedido de complemento dos valores pagos no parcelamento previsto no art. 33 do ADCT (precatórios não alimentares pendentes de pagamento em outubro de 1988, parcelados em 8 anos).

O saldo contempla, ainda, as obrigações definidas em lei como de pequeno valor.

5.18.1 - Classificação e Procedimentos Contábeis

As contas relativas aos precatórios em 2015, todas classificadas no passivo não circulante, foram desmembradas em dois grupos: “Precatórios de Benefícios Previdenciários” e “Precatórios de Terceiros de Exercícios Anteriores”, conforme demonstrado no quadro seguinte:

Classificação dos precatórios em contas contábeis		Em R\$ mil
Grupos e Contas		Saldos
Alimentar		11.118.487
Requisitórios de Pequeno Valor		680
Precatórios de Benefícios Previdenciários		11.119.167
Parcelados art. 78		4.831.066
Ofícios Complementares / Integrais		525.068
Precatórios de Terceiros de Exercícios Anteriores		*5.356.134
Precatórios a Pagar		16.475.300

*Obs: O valor de R\$ 970 milhões, referente a sequestros, foi desconsiderado pela auditoria, em virtude do que será tratado no item 5.18.8, parte final, deste relatório.

No primeiro grupo foram classificados os precatórios alimentares e os requisitórios de pequeno valor. No segundo, os precatórios denominados não alimentares, isto é, os parcelados conforme art. 78 da CF e os ofícios complementares.



Os procedimentos contábeis adotados pela Prefeitura para o registro dos Precatórios carecem de ajustes para se adequarem aos critérios definidos no MCASP (Parte III da 6ª edição), como segue:

- a) os depósitos efetuados pela PMSP em conta bancária administrada pelo Poder Judiciário e ainda pendentes de aplicação na quitação de precatórios não são evidenciados em conta do ativo circulante da PMSP, classificada no grupo denominado "Valores Restituíveis e Valores Vinculados", ocasionando uma posição patrimonial subdimensionada em relação aos seus ativos reais.
- b) os requisitórios de pequeno valor (precatórios com previsão de pagamento em até doze meses da data das demonstrações contábeis) e os precatórios que compõem o Mapa Orçamentário de Credores – MOC do exercício devem ser registrados no passivo circulante, para atender o disposto nos itens 8 e 9 da NBC T 16.2.
- c) as contas representativas de precatórios de natureza não alimentícia deveriam ser classificadas como "Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo", conforme definido no PCASP.

5.18.2 - Inscrições

O MOC (mapa orçamentário de credores) de 2015 recebido pela Procuradoria Geral do Município totalizava R\$ 784 milhões, incluindo precatórios do Ipem e do Serviço Funerário. Com a depuração desses precatórios, restou à Prefeitura o montante de R\$ 736,7 milhões, como demonstrado a seguir:

Composição dos Precatórios por Tipo de Ações

Em R\$ mil

Tipos de ações	MOC 2013	MOC 2014	MOC 2015	Δ%
Desapropriações	38.594	12.059	20.940	73,6
Outras Espécies	15.955	22.933	14.190	-38,1
Não Alimentar	54.549	34.992	35.130	0,4
Alimentar	1.134.223	422.554	701.581	66,0
Total	1.188.772	457.545	736.711	61,0

Fonte: site do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Os valores inscritos em 2015 apresentaram um aumento de 61,0% sobre as inscrições do exercício anterior, enquanto em 2014 registrou-se uma redução de



61,5% frente a 2013. Apesar do aumento ocorrido no presente exercício, o montante das inscrições permaneceu abaixo da média dos cinco exercícios anteriores.

5.18.3 - Regime Especial de Pagamento de Precatórios (EC nº 62/09)

A Emenda Constitucional nº 62, de 09.12.09, instituiu regime especial de pagamento de precatórios dos entes em mora com tais obrigações. Os pagamentos são feitos mediante depósito em conta bancária administrada pelo Tribunal de Justiça, como disposto no artigo 97 do ADCT.

O Município de São Paulo optou pelo depósito mensal equivalente a 1/12 do valor correspondente à incidência de um percentual sobre a receita corrente líquida. O percentual era definido, por decreto, ao início de cada exercício. Em 2010, o percentual foi de 1,50%. De 2011 a 2012, foi utilizado o índice de 2,55%. Em 2013, o índice passou para 2,71371% e, em 2014, para 2,99%, conforme estabelecido no Decreto nº 54.790/14.

Em 2015, porém, o depósito mensal destinado ao pagamento de precatórios do Município de São Paulo foi fixado em R\$110 milhões, de acordo com decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Ofício EP-19764 referenciando o Processo Geral de Gestão nº 8.862/2010). O montante depositado no exercício (R\$1,32 bilhão) representa 3,02% da receita corrente líquida da Prefeitura.

Ação Direta de Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 62/09

Em 25.03.15 o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento sobre a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 62/09, mantendo parcialmente o regime especial pelo período de cinco anos, contados a partir de janeiro de 2016, o que obriga os entes federados a saldarem a dívida com precatórios até 2020. Nesse período, fica mantida a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento de precatórios.



5.18.4 - Valores Depositados (Emenda Constitucional nº 62/09)

O Município de São Paulo tem efetuado pontualmente os depósitos previstos no regime especial de pagamento de precatórios estabelecido pela Emenda Constitucional nº 62/09.

Os valores depositados pela Prefeitura junto ao Tribunal de Justiça de 2010 a 2015 totalizam R\$ 5,1 bilhões.

Depósitos anuais efetuados pela PMSP em conta do TJ

Ano	PMSP	SFMSP	Ipem	Em R\$ mil Depositado
2010	375.862	1.633	127	377.622
2011	677.222	2.520	172	679.914
2012	759.305	2.700	176	762.181
2013	888.480	2.841	167	891.489
2014	1.081.320	3.499	228	1.085.047
2015	1.315.636	4.582	304	1.320.522
Total	5.097.826	17.775	1.174	5.116.775

Fonte: planilhas dos depósitos mensais de precatórios divulgados no site da Prefeitura

Os depósitos efetuados somaram R\$ 1,3 bilhão. Esta soma caracteriza um aumento de 21,6% sobre o recolhido em 2014 (R\$ 1,1 bilhão).

A página da Prefeitura na internet deixou de divulgar, no demonstrativo mensal do valor transferido ao Tribunal de Justiça, a atribuição da porção correspondente ao Ipem e ao Serviço Funerário em cada depósito.

Cabe retomar a divulgação mensal do depósito, indicando a porção ideal atribuível aos dois entes. Se considerada a participação histórica das duas entidades (cinco exercícios de depósitos), temos que ao Serviço Funerário corresponde 0,347% do depositado e ao Ipem 0,023%.

5.18.5 - Perfil da Dívida

Os valores depositados pela Prefeitura, por conta da Emenda Constitucional nº 62, foram aumentando ano a ano, promovendo uma redução progressiva do tempo para quitação da dívida.

No início da vigência da Emenda (em 2010), de acordo com o volume depositado (R\$376 milhões), a dívida com precatórios seria paga em 31 anos e 7 meses.



Perfil da Dívida com Precatórios em Relação ao Prazo para Quitação

Em R\$ mil

Exercício	Saldo devido (1)	Valor depositado	Percentual de depósito	Tempo Quitação em anos
2010	11.896.303	375.862	1,5%	31,6
2011	14.498.689	677.222	2,55%	21,4
2012	16.320.183	759.305	2,55%	21,5
2013	16.184.840	888.480	2,71371%	18,2
2014	16.040.586	1.081.320	2,99%	14,8
2015	15.446.084	1.315.636	3,01%	11,7

(1) Saldo de precatórios a pagar no início do exercício sem considerar novas inscrições e atualização monetária do exercício.

Fonte: Balancete Analítico – SOF / Ofícios do TJ-SP.

Em 2015, o tempo para quitação da dívida foi reduzido para 11 anos e 8 meses (foi depositado R\$1,3 bilhão, o equivalente ao percentual de 3,0% sobre a receita corrente líquida).

5.18.6 - Pagamento dos Precatórios pelo Tribunal de Justiça

Os pagamentos efetuados pelo Tribunal de Justiça, referentes aos precatórios da Prefeitura, transcorridos seis exercícios da vigência da Emenda Constitucional nº 62/09, alcançaram R\$ 3,96 bilhões (equivalente a 77% dos valores depositados pela Prefeitura).

Pagamentos de Precatórios efetuados pelo TJ

Em R\$ mil

Exercício	Pagamentos efetuados pelo Tribunal de Justiça			
	Prioritários	Cronológica	Acordos	Total
2011	243.210		697	243.907
2012	612.608	35.119	515.443	1.163.169
2013	512.655	198.486	430.115	1.141.256
2014	501.376	54.833	120.245	676.453
2015	248.340	422.619	64.702	735.661
Total	2.118.188	711.057	1.131.202	3.960.447

Fonte: site do Tribunal de Justiça de São Paulo.

A cada lote de pagamento efetuado, o Tribunal de Justiça disponibiliza listagem assinalando os beneficiários. Com base nessa informação, cada um dos entes envolvidos (PMSP, Serviço Funerário e Iprem) promove a baixa dos precatórios.



5.18.7 - Requisitórios de Pequeno Valor

As obrigações de pequeno valor não estão sujeitas ao regime de pagamento estabelecido pela Emenda Constitucional 62/09, isto é, os pagamentos continuam sendo efetuados diretamente pela Prefeitura no prazo de 90 dias, a partir da data da requisição expedida pelo juiz da execução. O prazo dos requisiitórios originários de Juizados Especiais da Fazenda é de 60 dias.

Os pagamentos de requisiitórios de pequeno valor ocorreram no prazo legal e, quando não, os atrasos foram justificados.

No âmbito do Município de São Paulo, o crédito de pequeno valor, definido pela Lei nº 13.179/01, tem seu limite reajustado anualmente. Em 2015, a Portaria Intersecretarial SF/SNJ nº 01/2015 definiu o valor em R\$ 17.363,41.

5.18.8 - Sequestros

Entre 2004 e 2010, por conta da inadimplência da Prefeitura junto aos credores de precatórios, a justiça ordenou sequestros de valores disponíveis no montante de R\$1,1 bilhão.

A maior parte destes valores (R\$ 970,1 milhões) ficou registrada no atual passivo não circulante e se apresenta com saldo invertido (saldo contábil devedor). O restante (R\$ 116,5 milhões) permanece no ativo não circulante (conta "Retenções Judiciais").

A utilização de conta contábil com saldo invertido para os R\$ 970,1 milhões decorre de metodologia adotada pela PMSP para registro dos precatórios sequestrados, passíveis de regularização frente aos passivos que representam efetivamente as ações judiciais correspondentes. Destaca-se que no atual plano de contas, padronizado pela STN, não existe a previsão de conta redutora de precatórios, tal como efetuado pela PMSP.

Tal procedimento caracteriza inconsistência contábil, em afronta ao princípio da oportunidade uma vez que a maioria dos casos de sequestros já teve sua condição jurídica resolvida sem nenhum reflexo contábil.



Cabe providenciar a baixa dos precatórios que originaram sequestros e que já se encontram resolvidos, retomando a questão e dando a devida atenção e solução ao processo que cuida desses casos (PA 2009-0.251.907-3).

5.18.9 - Controles

Os controles sobre os precatórios mostraram-se adequados, carecendo, contudo, de melhorias, pois o Sistema de Cadastro e Controle de Precatórios deve processar todas as movimentações referentes aos precatórios. A tabulação manual do resumo, como efetuado atualmente pelos departamentos da PGM – Procuradoria Geral do Município, fragiliza o registro dos precatórios nas contas patrimoniais da Prefeitura.



5.19 - DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (DVP)

A Demonstração das Variações Patrimoniais, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público MCASP, 6ª edição, e o art. 104 da Lei Federal nº 4320/64, evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

A DVP foi elaborada tendo como base o Anexo nº 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, da Lei Federal nº 4320/64 e o MCASP. Os grupos de contas que integram a demonstração publicada estão de acordo com o PCASP.

Em R\$

VARIAÇÕES PATRIMONIAIS QUANTITATIVAS		
	Exercício Atual	Exercício Anterior
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS	71.737.231.760,89	61.235.248.167,62
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	22.328.440.885,53	20.454.113.702,93
IMPOSTOS	22.020.671.705,83	20.155.887.419,32
TAXAS	307.769.179,70	298.226.283,61
CONTRIBUIÇÕES	313.472.609,43	278.352.464,01
CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	313.472.609,43	278.352.464,01
CONTRIBUIÇÕES DE INTERESSE DAS CATEGORIAS PROFISSIONAIS	-	-
EXPLORAÇÃO E VENDA DE BENS, SERVIÇOS E DIREITOS	927.416.907,96	462.926.976,61
VENDA DE MERCADORIAS	-	-
VENDA DE PRODUTOS	-	-
EXPLORAÇÃO DE BENS E DIREITOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	927.416.907,96	462.926.976,61
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS FINANCEIRAS	2.326.970.648,92	3.425.159.846,24
JUROS E ENCARGOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS	-	-
JUROS E ENCARGOS DE MORA	467.419.262,29	478.926.800,63
VARIAÇÕES MONETÁRIAS E CAMBIAIS	129.560.136,80	2.127.426.543,29
DESCONTOS FINANCEIROS OBTIDOS	-	-
REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS E APLICAÇÕES FINANCEIRAS	1.711.372.485,36	792.385.837,37
OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS - FINANCEIRAS	18.618.764,47	26.420.664,95
TRANSFERÊNCIAS E DELEGAÇÕES RECEBIDAS	15.776.009.871,88	15.599.272.879,63
TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS	16.618.465,54	31.525.010,92
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	15.719.015.855,67	15.514.751.061,20
TRANSFERÊNCIAS DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS	50.000,00	-
TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS FÍSICAS	40.325.550,67	52.996.807,51
VALORIZAÇÃO E GANHOS COM ATIVOS E DESINCORPORAÇÃO DE PASSIVOS	3.909.162.264,46	4.757.991.966,22
REAValiação DE ATIVOS	1.867.948.377,35	1.398.194.744,07
GANHOS COM ALIENAÇÃO	-	24.177.115,64
GANHOS COM INCORPORAÇÃO DE ATIVOS	905.438.358,78	698.817.027,46
DESINCORPORAÇÃO DE PASSIVOS	1.135.775.528,33	2.636.803.079,05
OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS	26.155.758.572,71	16.257.430.331,98
VARIAÇÃO PATRIMONIAL AUMENTATIVA A CLASSIFICAR	91.417.069,79	95.124.738,33
RESULTADO POSITIVO DE PARTICIPAÇÕES	20.438.995,22	143.070,53
REVERSÃO DE PROVISÕES E AJUSTES DE PERDAS	13.806.827.505,68	10.104.489.111,94
DIVERSAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS	12.237.075.002,02	6.057.673.411,18
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS	70.098.562.509,83	52.419.200.170,36
PESSOAL E ENCARGOS	12.084.701.229,96	10.782.461.002,67
REMUNERAÇÃO A PESSOAL	9.689.634.006,85	8.591.011.836,10
ENCARGOS PATRONAIS	1.700.589.099,64	1.524.402.888,33
BENEFÍCIOS A PESSOAL	685.637.726,21	656.713.484,46



OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS - PESSOAL E ENCARGOS	8.840.397,26	10.332.793,78
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS	195.871.693,46	161.127.839,45
POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	192.379.662,15	157.478.917,99
OUTROS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS	3.492.031,31	3.648.921,46
USO DE BENS, SERVIÇOS E CONSUMO DE CAPITAL FIXO	10.573.280.600,77	9.942.740.000,14
USO DE MATERIAL DE CONSUMO	1.103.256.108,66	1.002.613.924,05
SERVIÇOS	9.470.017.016,67	8.940.126.076,09
DEPRECIAÇÃO, AMORTIZAÇÃO E EXAUSTÃO	7.475,44	-
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS FINANCEIRAS	14.805.840.990,18	9.985.844.951,40
JUROS E ENCARGOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS OBTIDOS	6.243.405.958,36	5.669.824.075,55
JUROS E ENCARGOS DE MORA	46.846,24	43.357,48
VARIAÇÕES MONETÁRIAS E CAMBIAIS	8.562.388.185,58	4.315.977.518,37
TRANSFERÊNCIAS E DELEGAÇÕES CONCEDIDAS	15.006.317.759,23	13.658.457.701,57
TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS	7.682.674.863,48	6.828.143.877,39
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	3.960.909.355,28	3.691.052.929,09
TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS	3.362.703.612,47	3.139.176.083,51
TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR	29.928,00	84.811,58
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DELEGADA	-	-
DESVALORIZAÇÃO E PERDAS DE ATIVOS E INCORPORAÇÃO DE PASSIVOS	5.245.646.527,16	1.354.959.511,01
REDUÇÃO A VALOR RECUPERÁVEL E AJUSTE PARA PERDAS	683.546.532,16	700.806.302,17
PERDAS COM ALIENAÇÃO	-	-
PERDAS INVOLUNTÁRIAS	22.363.285,65	19.901.063,86
INCORPORAÇÃO DE PASSIVOS	4.332.903.711,16	632.569.035,05
DESINCORPORAÇÃO DE ATIVOS	206.832.998,19	1.683.109,93
TRIBUTARIAS	412.403.561,25	377.343.947,93
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	25.041,17	22.342,19
CONTRIBUIÇÕES	412.378.520,08	377.321.605,74
CUSTO COM TRIBUTOS	-	-
OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS	11.774.500.147,82	6.156.265.216,19
PREMIAÇÕES	4.606.444,39	6.544.574,21
RESULTADO NEGATIVO DE PARTICIPAÇÕES	1.826.001.897,95	-
VPD DE CONSTITUIÇÃO DE PROVISÕES	451.205.078,69	570.697.722,65
DIVERSAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS	9.492.686.726,79	5.579.022.919,33
Resultado Patrimonial do Período	1.638.669.251,06	8.816.047.997,26

Fonte: Publicação do DOC de 31.03.2016.

No exercício de 2015, a DVP apresentou significativa mudança estrutural em relação ao modelo anterior, passando a evidenciar exclusivamente as variações patrimoniais quantitativas, que são decorrentes de transações que aumentam ou diminuem o patrimônio líquido.

As variações qualitativas, que alteram a composição dos elementos patrimoniais sem afetar o patrimônio líquido, poderão ser evidenciadas em quadro próprio, como nota explicativa da DVP. Referido quadro, que não foi apresentado pela PMSP em 2015, é facultativo, conforme IPC 5¹.

Cabe observar que movimentações patrimoniais qualitativas foram consideradas indevidamente como quantitativas:

- Depósitos Judiciais LC nº 151/2015

¹ IPC 5: o Quadro das Variações Patrimoniais Qualitativas é de elaboração facultativa, não sendo, portanto, apresentado. Cabe ressaltar que para fins de apresentação dos Demonstrativos Contábeis, o Quadro das Variações Patrimoniais Qualitativas pode ser apresentado como nota explicativa da DVP, caso o ente julgue que as alterações ocorridas foram significativas e materiais.



Na medida em que o valor de R\$ 2,2 bilhões, correspondente à parcela liberada de 70%, foi registrado tanto no grupo de “Variações Patrimoniais Aumentativas” (Receitas Tributárias e LC nº 151/15) como no de “Variações Patrimoniais Diminutivas” (Incorporação de Passivos), fica evidenciado o caráter qualitativo dessas variações.

Os lançamentos patrimoniais da parcela liberada de 70% não devem movimentar contas de variação patrimonial.

- PPI em andamento

Foi registrada a Variação Patrimonial Quantitativa Diminutiva na conta “PPI em Andamento”, no valor de R\$4,8 bilhões, relativo ao recebimento da Dívida Ativa-PPI durante o parcelamento.

De acordo com o MCASP, esse recebimento da Dívida Ativa foi registrado indevidamente, pois se refere a uma Variação Patrimonial Qualitativa: o aumento na conta “Caixa e Equivalente de Caixa” e a simultânea redução do “Crédito a Receber – Dívida Ativa” registrada anteriormente não alterou o patrimônio líquido.

Os lançamentos patrimoniais do recebimento da Dívida Ativa – PPI durante o parcelamento não devem movimentar contas de variação patrimonial.

- Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas

A não evidenciação, no Ativo da PMSP, dos valores que se encontram sob a posse do Poder Judiciário, mas que ainda não foram utilizados para quitação de precatórios, é resultante da contabilização indevida das transferências efetuadas pelo Poder Executivo à Justiça, registrada através de variação patrimonial diminutiva, causando reflexos indevidos na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Os lançamentos patrimoniais das baixas dos passivos, promovidas quando da confirmação de pagamento pelo Poder Judiciário, não devem movimentar contas de variação patrimonial.



5.19.1 - Impropriedades Verificadas

Foram constatadas as seguintes contabilizações indevidas:

a) Reversão de Provisões e Ajustes de Perdas

No grupo Reversão de Provisões e Ajustes de Perdas (total de R\$ 13,8 bilhões), foi registrado indevidamente como Dívida Ativa – Atualização Monetária o valor de R\$ 13,6 bilhões.

b) Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos

Inscrições contábeis dos novos precatórios têm ocorrido exclusivamente em grupo de contas intitulado “Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos”, no entanto, de acordo com o MCASP, a VPD deverá refletir a obrigação objeto da sentença judicial expedida.

5.19.2 - Método de Equivalência Patrimonial (MEP) / Provisão Passiva

Em 2015, a PMSP inaugurou o método da equivalência patrimonial para os investimentos no qual possui participação societária relevante, apresentando os seguintes resultados:

Em R\$ mil

Entidade	Método da Equivalência Patrimonial (MEP)		Passivo Não Circulante / Provisão	Total
	Acréscimo	Decréscimo		
SP Trans	-	(1.380.266)	(325.320)	(1.705.586)
CET	-	(105.716)	(125.885)	(231.601)
Prodam	-	(118.102)	-	(118.102)
Cohab-SP	-	(111.414)	-	(111.414)
SP Urbanismo	-	(68.184)	-	(68.184)
São Paulo Turismo (Ações Ordinárias)	-	(23.819)	-	(23.819)
SP Negócios	-	(10.670)	-	(10.670)
SPDA	-	(4.752)	-	(4.752)
SP Securitização	-	(2.355)	-	(2.355)
SP Cine	-	(724)	-	(724)
São Paulo Turismo (Ações Preferenciais)	-	-	-	0,00
SP Obras	20.414	-	-	20.414
Total	20.414	(1.826.002)	(451.205)	(2.256.793)

Fonte: Razão contábil e relatórios gerenciais.



Com base na adoção deste procedimento apuramos o que segue:

- a) Os cálculos tiveram como base o patrimônio líquido da investida e foi considerado o percentual de participação da PMSP.
- b) A variação positiva de R\$ 20,4 milhões ficou registrada no grupo de Resultado Positivo de Participações e a variação negativa de R\$ 1,8 bilhão, no grupo de Resultado Negativo de Participações.
- c) A PMSP registrou em seu passivo o montante de R\$ 451,2 milhões (VPD de Constituições de Provisões em contrapartida ao Passivo Não Circulante – Provisões Longo Prazo), em razão de toda sua participação acionária ter sido consumida pela equivalência patrimonial na SP Trans e CET. Este procedimento encontra amparo no item 36 da IPSAS 7 – Investimento em Coligada e em Controlada².
- d) Além da participação acionária, a PMSP detinha os seguintes valores referentes a adiantamento para futuro aumento de capital (AFAC) em suas investidas, em 31.12.15:

Em R\$ mil	
Entidade	Adiantamento Futuro para Aumento de Capital (AFAC)
Cohab-SP	141.793
Prodam	20.000
SP Urbanismo	38.298
SP Trans	2.999
Total	203.090

Fonte: Razão contábil.

No cálculo do MEP foi considerado o valor do AFAC na composição do saldo do Patrimônio Líquido (PL) das investidas. Por sua vez, na investidora, ou seja, na PMSP, não se adicionou o valor do AFAC ao valor da conta de investimento para este cálculo.

Logo, houve dois procedimentos distintos com relação ao adiantamento, pois na investidora não foi considerado o valor do AFAC em adição ao seu investimento e na investida foi considerado em seu PL.

² Após reduzir a zero o saldo contábil da participação do investidor, déficits adicionais são considerados, e um passivo é reconhecido somente na extensão em que o investidor tenha incorrido em obrigações legais ou não formalizadas ou tenha feito pagamentos em nome da coligada. Se a coligada subsequentemente apurar superávits, o investidor retoma o reconhecimento de sua parte nesses superávits somente após o ponto em que a parte que lhe cabe nesses superávits posteriores se igualar à sua parte nos déficits não reconhecidos



Não houve distinção de critérios entre investidora e investida apenas no caso da COHAB, pois, exclusivamente nesta investida, o valor do adiantamento não foi considerado no cálculo na PMSP e nem na COHAB.

Para o exercício de 2016, deve ser realizado estudo técnico a fim de definir o tratamento do AFAC no cálculo do MEP, conferindo assim uniformidade de tratamento na investidora e na investida, considerando-o ou não no cálculo.

5.19.3 - Ganhos / Perdas Com Alienação

No exercício de 2015, houve alienação de bens no valor total de R\$ 80,7 milhões, conforme evidenciado no Balanço Orçamentário (Receita de Capital).

Esse procedimento requer a baixa contábil pelo valor de custo dos bens alienados e a contabilização dos ganhos ou perdas com alienações, caso ocorram.

No entanto, o valor da alienação foi integralmente contabilizado como Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas. Esta contabilização ocorreu em detrimento das contas Ganhos com Alienação e Perdas com Alienação, pois não foi dada baixa contábil referente ao custo do bem alienado.

Adicionalmente, não foi atendido o comando do inciso VI do art. 50 da Lei Complementar 101/00, uma vez que não foi dado destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

5.19.4 - Formação do Resultado do Exercício

O quadro a seguir apresenta um resumo dos principais eventos ocorridos nas contas de resultado, demonstrando a contribuição de cada elemento para o Resultado Patrimonial de 2015 no valor de R\$ 1,6 bilhão.



Formação do Resultado do Exercício		Em R\$ mil
		VALOR
Variação patrimonial aumentativa		64.347.343
Execução Orçamentária	Receita	(1) 44.668.655
Independente da Execução Orçamentária	Reavaliação de Ativos	1.867.948
	Dívida Ativa	(2) 14.162.218
	PPI em andamento	3.648.522
Variação patrimonial diminutiva		60.122.619
Execução Orçamentária	Despesa	(3) 28.779.054
Independente da Execução Orçamentária	Transferências Intragovernamentais	7.682.675
	Resultado Negativo de Participações / Provisão	2.277.207
	Dívida Passiva	(4) 13.228.298
	Depósitos Judiciais LC 151/2015	3.386.114
	PPI em andamento	4.769.272
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas		(2.586.055)
Resultado Patrimonial do Exercício		1.638.669

Fonte: Balanço Orçamentário, Demonstração Variações Patrimoniais e Balancete VPA/VPD.

(1) Excluídas as Receitas de Operação de Crédito no valor de R\$ 19.285.779,71.

(2) Variações Patrimoniais Aumentativas da Dívida Ativa, deduzidas as Receitas Orçamentárias.

(3) Consideradas exclusivamente as despesas correntes.

(4) Variações Patrimoniais Diminutivas da Dívida Passiva, deduzidas as Despesas Orçamentárias.

5.19.5 - Comparativo 2015 x 2014

O quadro a seguir evidencia as variações ocorridas em 2015 em comparação com as do exercício anterior:

		R\$ mil	
Variações Patrimoniais Quantitativas	Exercício Anterior	Exercício Atual	Var. %
Variações Patrimoniais Aumentativas	61.235.248	71.737.232	17,2
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	20.454.114	22.328.441	9,2
Contribuições	278.352	313.473	12,6
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	462.927	927.417	100,3
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	3.425.160	2.326.971	-32,1
Transferências e Delegações Recebidas	15.599.273	15.776.010	1,1
Valorização e Ganhos c. Ativos e Desinc. de Passivos	4.757.992	3.909.162	-17,8
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	16.257.430	26.155.759	60,9
Variações Patrimoniais Diminutivas	52.419.200	70.098.563	33,7
Pessoal e Encargos	10.782.461	12.084.701	12,1
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	161.128	195.872	21,6
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	9.942.740	10.573.281	6,3
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	9.985.845	14.805.841	48,3
Transferências e Delegações Concedidas	13.658.458	15.006.318	9,9
Dev. e Perdas de Ativos E Incorporação De Passivos	1.354.960	5.245.647	287,1
Tributárias	377.344	412.404	9,3
Custo Merc. Vendidas, Produtos V. e Serv. Prestados	-	-	-
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	6.156.265	11.774.500	91,3
Resultado Patrimonial do Período	8.816.048	1.638.669	-81,4

Fonte: DVP.



A seguir as principais variações em relação ao exercício anterior:

a) Exploração e venda de bens, serviços e direitos

A variação ocorreu em função da cessão de direito referente à folha de pagamento no valor de R\$ 464 milhões.

b) Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras

O quadro a seguir indica a composição analítica deste grupo:

Em R\$ mil				
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	2014	2015	Dif.	Var. %
Juros e Encargos de Mora	478.926	467.419	(11.507)	-2,4
Variações Monetárias e Cambiais	2.127.427	129.560	(1.997.867)	-93,9
Remuneração de Depósitos Bancários e Aplicações Financeiras	792.386	1.711.372	918.986	115,9
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas – Financeiras	26.421	18.619	(7.802)	-29,5
Total	3.425.160	2.326.971	(1.098.189)	-32,1

Fonte: DVP e Razões contábeis.

b1) Variações Monetárias e Cambiais

No exercício de 2014 ocorreram dois eventos relevantes que não se repetiram em 2015, a saber:

- Três meses (junho, julho e agosto) de IGPDÍ negativo que impactaram o contrato de refinanciamento com a União, na ordem de R\$ 1 bilhão.
- R\$ 1 bilhão referente à desincorporação de passivo (parcelamento de INSS) foram lançados indevidamente como variação monetária e cambial em vez de desincorporação de passivo.

b2) Remuneração de Depósitos Bancários e Aplicações Financeiras

Em 2015, houve mudança de critério contábil na captura dos rendimentos de aplicações financeiras de regime de caixa para o de competência.

c) Outras Variações Patrimoniais Aumentativas

- Aumento da atualização monetária da Dívida Ativa (R\$ 4,2 bilhões);

(Handwritten signature)



- PPI em andamento /S.D.A. (R\$ 3,6 bilhões).

d) Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras

- Aumento de variações monetárias e cambiais (R\$ 4,2 bilhões);
- Aumento de juros e encargos de empréstimos e financiamentos (R\$ 573 milhões).

e) Desvalorização e Perdas de Ativos e Incorporação de Passivos

- Depósitos Judiciais – LC 151/15 (R\$ 3,4 bilhões).

f) Outras Variações Patrimoniais Diminutivas

- Resultado Negativo de Participações (MEP) na ordem de R\$ 1,8 bilhões e de R\$ 451 milhões registrados como provisão no passivo, em função de participações acionárias em que a PMSP assume contabilmente o passivo a descoberto das investidas.
- PPI em andamento (R\$ 4,3 bilhões).

5.19.6 - Demonstração da Mutação do Patrim nio Líquido (DMPL)

Conforme item 7 da Parte V do MCASP, a DMPL demonstrar  a evolu o do patrimônio líquido da entidade.

Em R\$	
Especifica�o	Resultados Acumulados
Saldos Iniciais	16.303.972.418,98
Ajustes Ex. Anterior	191.095.171,07
Aumento Capital	-
Resultado Exercício	1.638.669.251,06
Constitui�o/Reversão de Reservas	-
Saldos Finais	18.133.736.841,11

Fonte: Publica o do DOC 31.03.2016 (adaptado).

Constatou-se o seguinte:

- A estrutura está de acordo com a Portaria STN n 438/2012 (Anexo 19 da Lei 4320/64) e MCASP, 6  edi o, Parte V – Demonstra es Contábeis Aplicadas ao Setor Público;

(Handwritten signature)



- Os grupos que compõem este demonstrativo estão aderentes ao PCASP;
- O saldo inicial de R\$ 16,3 bilhões está em conformidade com o patrimônio líquido apresentado no exercício de 2014 no Balanço Patrimonial, conforme as novas normas contábeis;
- O valor referente ao Resultado do Exercício, no valor de R\$ 1,6 bilhão, está consistente com o valor apurado da DVP.

5.19.7 - Ajustes de Exercícios Anteriores

Em 2015, a PMSP inaugurou o registro da conta Ajustes de Exercícios Anteriores, que acumulou o saldo de R\$ 191,1 milhões.

A conta "Ajustes de Exercícios Anteriores", do grupo "Resultados Acumulados", registra os efeitos da mudança de critério contábil ou da retificação de erro imputável a exercício anterior que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes³.

Cabe observar que a conta de Ajustes de Exercícios Anteriores deveria ter sido utilizada em diversos lançamentos contábeis, porém foram consideradas indevidamente em contas de resultado do exercício de 2015, como indicado nos itens a seguir:

a) Método da Equivalência Patrimonial

Os ganhos e perdas até 2014 deveriam ter sido registrados como Ajustes de Exercícios Anteriores (Patrimônio Líquido) e a variação de 2015, como resultado das variações patrimoniais do exercício⁴.

As variações afetaram apenas o resultado de 2015, de maneira indevida, pois os fatos geradores dos ganhos e perdas nestas participações ocorreram em diversos exercícios.

³ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 6ª Edição (Válido a partir de 2015) Parte V – Item 7.3.

⁴ MCASP 6 edição, Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, item 7.3 Definições / Resultados Acumulados e item 24 da NBC T 16.5.



b) Rendimentos de aplicações financeiras

Os rendimentos de aplicações financeiras referentes aos exercícios de 2014 e anteriores, contabilizados em 2015, deveriam ter sido registrados como Ajustes de Exercícios Anteriores, inserido no grupo do Patrimônio Líquido, e o ganho advindo do fato gerador do exercício de 2015, como resultado do exercício.

c) Depósitos Judiciais Convertidos em Receita

Para regularização do saldo remanescente de R\$ 894 milhões na conta Depósitos Judiciais convertidos em Receita, promoveu-se em 31.12.15 o estorno do saldo da conta "Depósitos Judiciais Convertidos em Receita", tanto do Ativo como do Passivo Circulante, e houve lançamento de crédito de idêntico valor na conta "Depósitos Judiciais", de forma a recompor o saldo, contra uma Variação Patrimonial Diminutiva.

Por tratar de retificação relativa a exercício anterior, o lançamento deveria ter sido efetuado na conta "Ajustes de Exercícios Anteriores", em vez de ajuste como "Variação Patrimonial Diminutiva".



6.4 - RESULTADO PRIMÁRIO

Durante o exercício foram efetuados acompanhamentos para verificar se a realização da receita comportava o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas no anexo de metas fiscais, conforme artigo 32¹ da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (Lei nº 16.047/14) e em atendimento ao §1º do inciso I do artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal².

A meta de resultado primário para 2015 foi definida em R\$ 2.354.861.000,00 pelo Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2015 (Lei Municipal nº 16.047/14) e reduzida em 95,8%, para R\$ 100 milhões, pelo art. 40 da Lei Municipal nº 16.241/15 (LDO para 2016).

No entanto, o anexo da LDO 2016 apresentou erro de cálculo da meta. O confronto da Receita Primária (R\$ 48,37 bilhões) com a Despesa Primária (R\$ 47,8 bilhões) resultaria na meta de R\$ 502,6 milhões, e não R\$ 100 milhões.

O cálculo foi corrigido na proposta da Lei Orçamentária para 2016, na qual consta a meta fiscal de 2015 no valor de R\$ 100 milhões, com outra memória de cálculo:

Proposta da LOA 2016		Em R\$ mil
Receita Primária		48.024.365
Despesa Primária		47.924.364
Resultado Primário		100.000

Fonte: LOA 2016

¹ Art. 32. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais desta lei, deverá ser promovida a limitação de empenho e movimentação financeira nos 30 (trinta) dias subsequentes.

Parágrafo único. No caso da ocorrência da previsão contida no "caput" deste artigo, fica o Poder Executivo autorizado a contingenciar o orçamento, conforme os critérios a seguir:

I - serão respeitados os percentuais mínimos de aplicação de recursos vinculados, conforme a legislação federal e municipal;

II - serão priorizados recursos para execução de contrapartidas referentes às transferências de receitas de outras unidades da federação;

III - serão priorizados recursos para o cumprimento do Programa de Metas 2013-2016.

² Art. 59.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I – a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º

Art. 4º

II – (vetado)

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos 30 dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.



Apesar de efetivada por lei, a redução da Meta Fiscal em 95,8%, de R\$ 2,4 bilhões para R\$ 100 milhões, não se mostrou razoável ao indicar uma previsão de economia de recursos próprios totalmente insuficientes para arcar com o serviço da dívida.

a) Receita Primária

Houve insuficiência de arrecadação na receita primária de R\$ 3,4 bilhões ou 6,9% a menos que o previsto:

Em R\$ mil				
	PREVISTO (a)	ARRECADADO (b)	DIF. (b - a)	Δ%
Receita Total (I)	51.393.748	48.102.298	(3.291.450)	-6,4
Aplicações Financeiras	716.660	1.739.320	1.022.660	142,7
Operações de crédito	80.611	19.286	(61.325)	-76,1
Amortização de empréstimos	19.376	18.603	(773)	-4,0
Alienação de bens	923.903	80.816	(843.087)	-91,3
Serviços Financeiros	2.609	2.215	(394)	-15,1
Exclusões (II)	1.743.159	1.860.240	117.081	6,7
Receita Primária (I) - (II)	49.650.589	46.242.058	(3.408.531)	-6,9

Fontes: Metas Bimestrais de Arrecadação, DOC 23.01.15, DOC 30.01.16 e DOC 30.03.16 (ajuste).

Obs.: Os valores previstos são os constantes da LOA 2015.

A insuficiência de arrecadação concentrou-se, principalmente, nas Transferências de Capital. Dos R\$ 4,9 bilhões previstos, foram arrecadados apenas R\$ 704 milhões.

b) Despesa Primária

A Despesa Primária foi de R\$ 43,8 bilhões, representando economia de R\$ 3,2 bilhões ou 6,9% em relação ao fixado originalmente:

Em R\$ mil				
DESPESA	FIXADA (a)	REALIZADA (b)	DIF. (b-a)	b/a %
Despesa Total	51.393.748	47.047.575	(4.346.173)	-8,5
(-) Juros e Encargos	2.545.267	1.580.134	(965.133)	-37,9
(-) Amortização	1.795.755	1.663.573	(132.182)	-7,4
Despesa Primária	47.052.726	43.803.868	(3.248.858)	-6,9

Fonte: SOF e DOC 30.01.16.

Obs.: Os valores fixados são os constantes da LOA 2015.



O contingenciamento do orçamento, em razão da insuficiência na realização das receitas, ocorreu notadamente nas despesas de capital, tendo em vista que mais da metade dos R\$ 9 bilhões destinados originalmente para investimentos deixaram de ser empenhados.

c) Resultado Primário

O Resultado Primário obtido em 2015 superou a meta originalmente definida em R\$ 2.354.861.000,00 pelo Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para 2015 (Lei Municipal nº 16.047/14), em observância ao artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Resultado Primário é apurado a partir do confronto entre as receitas e despesas primárias:

Em R\$ mil	
Resultado Primário	2015
Receitas Primárias	46.242.058
(-) Despesas Primárias	43.803.868
(=) Resultado Primário	2.438.190

Fonte: DOC 30.01.16 e DOC 30.03.16 (ajuste)

Alerta

Foi emitido alerta nos termos do inciso I do §1º do artigo 59 da LRF² referente ao bimestre encerrado em outubro de 2015, considerando que as receitas dos últimos bimestres (4º e 5º) encontravam-se 24,3% e 29,1% abaixo da previsão para os respectivos períodos.

Nesse sentido, a entrada de recursos extraordinários em novembro (R\$ 1,7 bilhão), decorrentes da liberação dos depósitos judiciais não tributários, foi decisiva para a obtenção de superavit compatível com a meta originalmente definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2015.



d) Publicações

No Relatório Resumido da Execução Orçamentária publicado em 30.01.16 constou como Resultado Primário do exercício de 2015 o valor de R\$ 2.979.267.140,46.

Em 30.03.16, no entanto, o demonstrativo foi republicado, e o valor do Resultado Primário foi reduzido para R\$ 2.438.189.844,23.

Essa diferença decorreu do registro, em 2015, de receita de R\$ 561 milhões decorrentes de rendimentos de aplicações de 2015 e acumulados nos exercícios anteriores ainda não contabilizados como tal. No demonstrativo publicado em janeiro, esse valor não havia sido lançado na rubrica de dedução de aplicações financeiras:

Em R\$		
Demonstrativo do Resultado Primário - Dezembro/2015	Publicação	Valor
Dedução de Receita de Aplicações Financeiras	30.01.16	1.177.763.644,31
Dedução de Receita de Aplicações Financeiras	30.03.16	1.739.319.507,31
Diferença		561.555.863,00

Fonte: Publicações RREO.



6.5 - LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

Os limites para as dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias são tratados no capítulo VII da Lei Complementar nº 101/00 (LRF).

As Resoluções nºs 40/01 e 43/01 do Senado Federal dispõem sobre as operações de crédito dos entes federados, inclusive concessão de garantias, limites e condições de autorização.

Por seu turno, o art. 9º da LRF dispõe sobre a meta de resultado nominal, como forma de controle do endividamento.

6.5.1 - Limite da Dívida Municipal

A Resolução nº 40/01 do Senado Federal dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Conforme abordado no item **5.16.7.c**, em 31.12.15 o índice DCL/RCL alcançou 1,8234, enquanto deveria ter atingido 1,2487 para observância ao artigo 4º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal¹.

Com a redução do saldo do Refinanciamento, válida a partir de 01.01.16 nos termos do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Refinanciamento, o endividamento municipal passa a respeitar o limite, em consonância com a trajetória estabelecida.

¹ Art.4º No período compreendido entre a data da publicação desta Resolução e o final do décimo quinto exercício financeiro a que se refere o art. 3º, serão observadas as seguintes condições:

I - O excedente em relação aos limites previstos no art. 3º apurado ao final do exercício do ano da publicação desta Resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avo) a cada exercício financeiro;

II - para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste dos limites de que trata o art. 3º, a relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida será apurada a cada quadrimestre civil e consignada no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000.



6.5.2 - Limites para Operações de Crédito e Garantias

Em 31.12.15, os totais das receitas com operações de crédito bem como o montante das garantias prestadas pela PMSP atendiam aos limites previstos no inciso I do art. 7º, no caput do art. 9º e no art. 10 da Resolução nº 43/01 do Senado Federal.

Limite das Operações de Crédito

Em 2015, a Prefeitura não realizou operações de crédito sujeitas ao limite de 16%, cumprindo o previsto no inciso I do artigo 7º da Resolução nº 43/01 do Senado Federal².

Limite do Saldo Global das Garantias Concedidas

O limite para a prestação de garantias e contragarantias está estabelecido no artigo 9º caput e parágrafo único da Resolução nº 43/01 do Senado Federal, com a redação dada pela Resolução nº 03/02³.

Em 31.12.15, o saldo das garantias prestadas pela Prefeitura representava 0,13% da receita corrente líquida do período e encontrava-se abaixo do limite (22%).

6.5.3 - Resultado Nominal (art. 9º)

A meta de resultado nominal, prevista no art. 9º da LRF⁴, tem por objetivo medir a evolução da dívida fiscal líquida. A Lei Municipal nº 16.047/14 (LDO para 2015)

² Art.7º: As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I – o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art.4º;

³ Art.9º - O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4º.

Parágrafo único. O limite de que trata o caput poderá ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da receita corrente líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor:

I - não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas;

II - esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;

III - esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV - esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997.

⁴ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes



estabeleceu a meta de Resultado Nominal de 2015 em R\$ 6,8 bilhões. A Lei Municipal nº 16.334/2015 (LOA para 2016) ajustou a meta para R\$8,8 bilhões.

O Resultado Nominal de 2015, de R\$ 7,9 bilhões, ficou abaixo da meta ajustada, em observância ao artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6.6 - LIMITES DE PESSOAL (ARTIGOS 19 E 20)

A despesa com pessoal do Poder Executivo no exercício de 2015 encontra-se dentro dos limites definidos nos artigos 18 a 20 da Lei Complementar nº 101/00, representando 33,30% da Receita Corrente Líquida.

Em R\$

Valores acumulados no período	Poder Executivo (1)	Poder Legislativo (2)	Município (1+2)
Receita Corrente Líquida (a)	43.668.188.527,51		
Despesas com pessoal (b)	14.542.241.643,55	540.250.932,75	15.082.492.576,30
(c) = (b/a)	33,30%	1,24%	34,54%
Limite cf. art.20, III, alíneas a, b (d)	54,00%	6,00%	60,00%
Limite para fins de alerta (90% x D) (e)	48,60%	5,40%	54,00%
Condição para alerta → (c) ≥ (e)?	Não	Não	Não

Fonte: DOC de 30.03.16.

necessários, nos 30 dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias."



7 – APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS

7.1 – EDUCAÇÃO

Os Municípios devem aplicar, anualmente, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme artigo 212¹ da Constituição Federal (CF).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei Federal nº. 9.394/96, em seu artigo 69², prevê, ainda, que os Municípios devem aplicar, anualmente, 25% ou o que constar em suas Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM), por sua vez, estabelece em seu artigo 208³, que o Município aplicará, anualmente, no mínimo 31% da receita resultante de impostos, incluindo a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e inclusiva.

A LDB e a Lei Municipal nº. 13.245/01, com as alterações da Lei Municipal nº. 15.963/14, definem as despesas que poderão ser consideradas no cômputo do percentual das receitas destinadas à educação.

Além das receitas oriundas de impostos e transferências, o Município recebe recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Lei Federal nº. 11.494/07, com as alterações das Leis Federais nºs. 12.695/12 e 12.837/13, e regulamentado pelo Decreto Federal nº. 6.253/07.

¹ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

² Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

³ Art. 208. O Município aplicará, anualmente, no mínimo 31% (trinta e um por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e inclusiva.



A aplicação dos recursos do Fundeb está prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº. 53/06, no artigo 60, incisos IV⁴ e XII⁵.

Os recursos dos Fundos devem ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no artigo 70 da Lei Federal nº. 9.394/96 (texto do artigo 21, caput, da Lei Federal nº. 11.494/07).

O acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb devem ser realizados pelos conselhos especificamente criados para esse fim, conforme consta do artigo 24⁶ da Lei Federal nº. 11.494/07.

A Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) publicou, no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC) de 30.1.2016, os demonstrativos (sobre dados ainda não definitivos) de aplicação dos recursos na educação relativos ao exercício de 2015, sendo procedida a respectiva análise no TC nº 72.000.829.16-70, que acompanha estes autos.

Importante salientar que os dados informados no presente relatório referem-se à republicação daqueles demonstrativos, com dados definitivos, ocorrida no DOC de 5.4.2016.

7.1.1 – Publicação dos Demonstrativos (prazo)

Os Demonstrativos das Receitas e Despesas com Educação (bimestrais e anual), do exercício de 2015, foram publicados nos prazos legais, de acordo com o estabelecido na LOM – artigo 209 (trinta dias após o encerramento do semestre) e na LDB – artigo 72 (trinta dias após o encerramento do bimestre).

⁴ Art. 60, Inciso IV – os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

⁵ Art. 60, inciso XII – proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

⁶ Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.



7.1.2 – Tomada de Contas: Constituição Federal – 25% e Lei Orgânica do Município – 31%

a) Receitas consideradas

A receita considerada para efeito de cálculo do valor mínimo a ser aplicado no ensino fundamental, na educação infantil e na educação inclusiva totalizou **R\$ 33.101.361.337**, conforme apurado pela Auditoria e R\$ 33.214.014.599, segundo a republicação da PMSP, perfazendo uma diferença de R\$ 22.639.598, ou 0,068%, que decorre, basicamente, da não consideração pela Auditoria da receita proveniente dos *royalties* do petróleo.

A desconsideração respalda-se nos termos do artigo 2º, inciso II e parágrafo 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, que prevê que 75% do montante arrecadado com os *royalties* do petróleo sejam aplicados na educação, como recurso vinculado, segundo entendimento da STN, e não considerado como receita geral de impostos.

Para efeito de cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, devem ser aplicados R\$ 8.275.340.334 (25% do total das receitas consideradas) e para o cumprimento do artigo 208 da Lei Orgânica do Município, devem ser aplicados 31% dessas receitas, compreendendo R\$ 10.261.422.015, segundo cálculos da Auditoria.

b) Despesas consideradas

Em 2015, as despesas consideradas com Ensino Fundamental, Educação Infantil e Educação Inclusiva, apuradas pela Auditoria, somaram **R\$ 12.926.694.571**, sendo R\$ 10.948.928.662 nos termos constitucionais (MDE) e mais R\$ 1.977.765.909 de despesas com educação inclusiva. O total geral de despesas com educação republicado pela PMSP somou R\$ 12.826.444.826. As maiores despesas foram com *Remunerações, Operação e Manutenção do Sistema Municipal de Ensino, Convênios para Operação e Manutenção de Centros de Educação Infantil e Creches, Aposentadorias e Obrigações Patronais*.

Na educação inclusiva, as maiores despesas foram com *Aposentadorias e pensões, Operação e manutenção dos Espaços de convivência e fortalecimento de*



vínculos - crianças, adolescentes, jovens e as despesas com Alimentação e Nutrição Escolar (Leve Leite).

A diferença de **R\$ 100.249.745** entre os totais acima decorre, principalmente, da apropriação **parcial** pela PMSP das despesas com "*Vencimentos dos profissionais da educação*", com recursos do **tesouro municipal**; da apropriação **não justificada** pela PMSP dos gastos com *implantação e manutenção de clubes-escola* e da apropriação **integral** pela PMSP das despesas com *difusão cultural*.

A Auditoria considera irregular o critério adotado para apropriação das despesas com Difusão Cultural da Secretaria Municipal de Cultura e não aceita as despesas com Desporto Comunitário relativas à manutenção de clubes-escola.

As despesas consideradas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, educação infantil e educação inclusiva foram analisadas com base nos valores liquidados somados aos restos a pagar não processados com disponibilidade financeira, conforme preceitua a Portaria STN nº.533/14.

No exercício de 2015, a PMSP alocou 60% dos gastos com inativos da educação como despesas constitucionais (25%) e o restante (40%) foi considerado na educação inclusiva, nos termos da alteração promovida pela Lei Municipal nº 15.963/14 no artigo 3º da Lei Municipal nº 13.245/01.

As maiores despesas para Educação Infantil e Ensino fundamental, por ordem de grandeza, referem-se a:

- ✓ *Remuneração dos Profissionais do Magistério (34%):* atender às despesas com a remuneração dos professores e especialistas do ensino fundamental e da educação infantil em efetivo exercício no magistério.
- ✓ *Operação e Manutenção do Sistema Municipal de Ensino (16%):* garantir o funcionamento regular e a manutenção das Escolas Municipais de Ensino Fundamental (Emefs), de Educação Infantil (Emeis) e de Educação Bilíngue para Surdos (Emebs), Centros de Educação Infantil (CEIs), Centros de Educação e Cultura Indígena (CECIs) e Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos (CIEJAs).



- ✓ *Operação e Manutenção de CEIs e Creches da rede conveniada e outras modalidades de parcerias (15%):* atender as despesas com convênios destinados ao atendimento às crianças na faixa etária correspondente, bem como as despesas com locações de imóvel dos prédios onde funcionam os CEIs da Rede Indireta;
- ✓ *Aposentadorias e Pensões: (11%)* Trata-se de insuficiência financeira do regime previdenciário, suprida com recursos do Tesouro Municipal.

Na educação inclusiva, as maiores despesas foram com *Aposentadorias e pensões* (41%), *Operação e manutenção dos Espaços de convivência e fortalecimento de vínculos - crianças, adolescentes, jovens* (16%) e as despesas com *Alimentação e Nutrição Escolar (Leve Leite)* (14%).

c) Cálculo dos percentuais

No exercício de 2015:

- ✓ pelos dados da **Auditoria**, o Município de São Paulo aplicou **28,69%** da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências, na manutenção e desenvolvimento do **ensino fundamental e da educação infantil** e **34,66%** quando consideradas também as despesas com a educação **inclusiva**; e
- ✓ pelos dados republicados pela **PMSP** foram aplicados **27,94%** da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências, na manutenção e desenvolvimento do **ensino fundamental e da educação infantil** e **34,21%** quando consideradas também as despesas com a educação **inclusiva**.
- ✓ a **Auditoria** verificou que, mesmo que haja o cancelamento integral dos restos a pagar referentes a 2015, os limites legais de gastos com a educação no exercício permanecerão cumpridos.

Os percentuais aplicados na educação, sintetizados acima, foram calculados a partir das receitas apuradas no **item 7.1.2 a** e das despesas apuradas no **item 7.1.2 b**, sendo deduzidos, do total de despesas, os valores correspondentes ao acréscimo do Fundeb (Receitas – contribuições), aos rendimentos financeiros do fundo no exercício e ao eventual custeio de despesas com o superávit financeiro do exercício anterior.



Para essas deduções, a Auditoria chegou ao valor de R\$ 1.452.388.018, dos quais, R\$ 1.430.962.205 são relativos ao acréscimo resultante das transferências do Fundeb de 2015 (recebimentos menos contribuições) e R\$ 21.425.814 referem-se aos rendimentos financeiros do Fundo no exercício. A PMSP deduziu, ainda, R\$ 42.867.524, a título de superávit financeiro de 2014 utilizado em 2015. A Auditoria não considerou este valor, pois **não houve abertura de crédito adicional correspondente**. Acrescente-se que as despesas do Fundeb em 2015 foram inferiores às receitas, o que implica na **não utilização** do superávit remanescente.

Tanto pela apuração da Auditoria quanto da PMSP, não houve, em 2015, cancelamento de restos a pagar que tivessem impactado no não cumprimento dos percentuais mínimos do exercício correspondente ao cancelamento, não havendo, portanto, qualquer dedução de cancelamento de restos a pagar a ser considerada no cálculo dos limites do exercício de 2015.

Em tempo, a Auditoria procedeu à apuração dos limites de gastos, considerando apenas os valores liquidados, verificando, nessas condições, que os limites legais permaneceriam atingidos. Assim, mesmo que haja o cancelamento integral dos restos a pagar referentes a 2015, os limites de gastos com a educação no exercício permanecerão cumpridos.

7.1.3 – Tomada de Contas: Fundeb

a) Demonstrativo do Fundeb

Em 2015, o percentual dos recursos do Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais do Magistério foi de **98,60%** pelos cálculos da Auditoria e da PMSP.

No exercício, a PMSP recebeu **R\$ 3.328.985.039** de transferências do Fundeb e contribuiu com **R\$ 1.898.022.835** para o Fundo, sendo que o resultado líquido das transferências do Fundeb foi o **acréscimo** de **R\$ 1.430.962.205**.

Não foi comprovada a utilização do adicional de exercícios anteriores de **R\$ 44.702.574**, correspondente ao superávit financeiro em 31.12.2014, pelos cálculos da Auditoria (R\$ 42.867.524 pelos dados da PMSP), infringindo, desse modo o estabelecido no artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº. 11.494/07, tendo em vista a não abertura de crédito adicional (**infringência**).



O saldo dos recursos recebidos a aplicar no 1º trimestre do exercício seguinte foi de **R\$ 46.958.090**, representando 1,41% das transferências recebidas em 2015, (cálculos da auditoria) cumprindo-se o limite de 5% estabelecido no parágrafo 2º.⁷ do artigo 21 da Lei Federal nº. 11.494/07, que regulamenta a questão do Adicional do Fundeb.

O saldo financeiro dos recursos do Fundeb recomposto efetivo em 31.12.2015 é de **R\$ 90.892.741**.

b) Acompanhamento e Controle Social

Não foi apresentado o Relatório de Análise da Prestação de Contas do Fundo referente ao exercício de 2015, contrariando o disposto no artigo 27, parágrafo único, da Lei Federal nº. 11.494/07 (**infringência**).

7.1.4 – Eficácia dos controles

Os controles exercidos sobre os gastos com a Educação merecem ser aperfeiçoados, havendo necessidade de:

- ✓ propiciar a transparência das despesas realizadas planejando dotações que evidenciem a apropriação dos gastos de acordo com cada modalidade de ensino (*educação infantil, ensino fundamental, ensino de jovens e adultos, ensino médio e universidade aberta*) tendo em vista a diversificação da atuação municipal e os controles necessários e específicos que envolvem a demonstração dos gastos com Educação (**recomendação**);
- ✓ elaborar demonstrativo com memória de cálculo dos rateios e índices de apropriação parcial de despesas com educação, com detalhamento do código das dotações completas envolvidas, critérios/parâmetros utilizados, além das justificativas legais, que respaldem os números apresentados no Demonstrativo de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. (**recomendação**);

⁷ Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
(...)

§ 2º. Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.



7.2 - SAÚDE

Os gastos com Saúde, consideradas as despesas liquidadas no exercício de 2015, foram de 19,46% da receita, estando, portanto, acima do mínimo exigido de 15%.

A Lei Complementar nº 141/2012 regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, dispondo sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde e estabelecendo os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde.

O art. 35 da Lei Complementar nº 141/2012 determina que as receitas correntes e as despesas com ações e serviços públicos de saúde serão apuradas e publicadas em demonstrativo próprio, devendo ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

Os demonstrativos da aplicação dos recursos na saúde, publicados no DOC em 05.04.16, foram elaborados conforme a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais do Tesouro Nacional.

Na tabela a seguir, apresentamos os dados publicados, cotejando-os com os cálculos efetuados pela auditoria:

Tabela 7.2.1 - Aplicação dos Recursos na Saúde

em R\$

	Publicação PMSP		Auditoria
Receitas			
A. Receitas Decorrentes de Impostos	33.098.702.517,23		33.098.702.517,23
Despesas	Valores empenhados	Valores liquidados (a)	Valores liquidados (b)
B. Despesas com saúde	9.097.802.888,74	8.800.073.514,90	8.800.073.514,90
B1. Despesas não computadas no cálculo do percentual de aplicação	2.516.468.038,87	2.357.497.291,89	2.357.497.291,89
B2. Despesas com saúde computadas no cálculo do percentual de aplicação (B - B1)	6.581.334.849,87	6.442.576.223,01	6.442.576.223,01
Percentual de Aplicação (B2 / A)	19,83%	19,46%	19,46%

Fonte: DOC de 05.04.2016, SOF/ Sistema Ábaco (TCM/SP) em 18.02.2016 (receitas) e 15.02.2016 (despesas)



As despesas com ações e serviços públicos de saúde, no exercício de 2015, corresponderam a 19,46% das receitas decorrentes de impostos.

7.2.1 - Demonstrativo da receita

De acordo com cálculos realizados pela Auditoria, as receitas decorrentes de impostos totalizam R\$ 33.098.702.517,23, mesmo valor apresentado no demonstrativo da PMSP.

7.2.2 - Demonstrativo da despesa

A Prefeitura publicou o Demonstrativo das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde com valores de despesas empenhadas e liquidadas.

Conforme dispõe a Lei Complementar nº 141/2012, artigo 24, para efeito de cálculo serão consideradas:

“I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

II – as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.”

Assim, devem ser utilizados os recursos liquidados e acrescidos, quando se trata do final do exercício, das despesas inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa do Fundo de Saúde, que no caso do Município de São Paulo não foi constituído, conforme comentado no item **7.2.4**.

Desse modo, nos cálculos da auditoria, foram utilizados apenas os valores liquidados, pela falta de evidenciação da disponibilidade de caixa ao final do exercício, diante da não constituição do Fundo Municipal de Saúde.

a) Despesas com recursos próprios e percentual de aplicação - Lei Complementar nº 141/12

O montante da despesa liquidada vinculada à Lei Complementar nº 141/12 totalizou R\$ 6.442.576.223,01. Confrontamos os valores apresentados pela



PMSP com os dados do Sistema Ábaco / SOF e verificamos que são coincidentes.

b) Despesas não associadas à LC nº 141/2012

Além das aplicações definidas pela Lei Complementar nº. 141/12, o município aplica em saúde recursos provenientes de transferências da União e do Estado, destinados a atender ações e serviços de saúde. Estes recursos são movimentados em contas bancárias divididas em dois grupos básicos, conforme o tipo de repasse: fundo a fundo e convênios. Os repasses fundo a fundo são efetuados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal, mensalmente, de forma regular e automática, destinados à atenção à saúde no âmbito do município. Há também os gastos com saúde que não atendem ao princípio do acesso universal e que, portanto, devem ser excluídos da base de cálculo.

O montante da despesa liquidada não vinculada à Lei Complementar nº. 141/12 totalizou R\$ 2.357.497.291,89 no exercício de 2015.

Confrontamos os valores publicados pela PMSP com os dados do Sistema Ábaco / SOF e constatamos sua regularidade.

7.2.3 - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - Siops

O Siops está previsto na Norma Operacional da Assistência à Saúde nº 01/2002, aprovada pela Portaria nº 373/2002, e também no artigo 39 da Lei Complementar nº 141/2012, sendo um instrumento de fundamental importância para a transparência e o controle da ação governamental na saúde.

É um sistema que disponibiliza informações sobre despesas em saúde, alimentado pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Os dados são transmitidos eletronicamente para o banco de dados do sistema, através da internet, gerando indicadores de forma automática, entre eles o percentual de recursos próprios aplicados em ações e serviços públicos de saúde.



A 6ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN também prevê a utilização do SIOPS, no item 03.12.01: "O Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (...) realizará o cálculo automático dos recursos mínimos aplicados em ações e serviços públicos de saúde previstos na Lei Complementar nº 141, de 2012, que deve constituir fonte de informação para elaboração dos demonstrativos contábeis e extracontábeis".

Constatamos que a SMS enviou ao Ministério da Saúde as informações de saúde referentes ao exercício de 2015. As receitas e despesas apresentadas no SIOPS correspondem aos valores publicados pela PMSP. A única diferença verificada está nas exclusões das despesas¹.

Conforme os cálculos realizados pelo Siops, utilizando as despesas liquidadas, o percentual de aplicação dos recursos em saúde é de 19,47%.

7.2.4 - Fundo Municipal de Saúde

O Fundo Municipal de Saúde não foi plenamente implantado, contrariando o disposto na Lei Municipal nº 13.563/03 e na Lei Complementar nº 141/12.

O Fundo Municipal de Saúde - FMS é elemento constitutivo do SUS e sua implementação está prevista na Lei Complementar nº 141/2012, artigo 14, que dispõe que o Fundo constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde.

No âmbito do município de São Paulo, a Lei Municipal nº. 13.563/03 e o Decreto Municipal nº. 44.031/03 dispõem sobre o FMS.

O FMS, de natureza contábil e gestão autônoma a cargo da SMS, tem como objetivo criar condições financeiras e de gerenciamento de recursos destinados ao desenvolvimento de ações e serviços de saúde, executados e coordenados pela SMS para implantação, consolidação e manutenção do Sistema Único de Saúde.

¹ O Projeto 3366 (Construção e Instalação de Hospitais), fonte 00, com valores empenhados de R\$ 71.048.000,00 e liquidados de R\$ 19.250.362,42 foi excluído da base de cálculo dos gastos com saúde por tratar-se de recurso proveniente da alienação de imóvel que possui destinação específica, conforme lei 16.152/15 – art. 3º. A classificação deveria ter sido feita na fonte 08 (recursos vinculados). Como constou da fonte 00, não foi excluída pelo Siops.



Segundo o art. 5º, § 1º, da Lei Municipal nº. 13.563/03, todos os recursos destinados ao Fundo deverão ser contabilizados como receita orçamentária municipal, em rubrica específica, e a ele alocadas dotações na lei orçamentária. Já o § 2º define que as receitas devem ser repassadas pela Secretaria de Finanças, após sua arrecadação, mediante depósito em conta corrente específica da SMS/FMS em percentuais definidos na Lei Orçamentária Anual, de acordo com as disposições constitucionais.

Constatamos que o Fundo Municipal de Saúde não foi operacionalizado de acordo com o disposto nas legislações referidas, visto que o mesmo é contabilizado apenas pelas despesas, não demonstrando a movimentação de todas as receitas vinculadas.

Sem a demonstração das receitas, não é possível verificar a disponibilidade de caixa e a vinculação de recursos, em descumprimento às regras estabelecidas no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001².

Essa situação tem sido objeto de análise e apontamento em auditorias anteriores e consta como Recomendação nos Relatórios das Contas do Executivo Municipal desde o exercício de 2004.

² Lei Complementar nº 101/2001, Art. 8º - "Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso."
Art. 50, inciso I - "a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;"

[Handwritten signature]
168



8 - OUTROS TÓPICOS

8.1 - REAJUSTE DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES

8.1.1 - Histórico das Revisões Gerais Anuais e dos Reajustes Quadrimestrais

Nos últimos 9 exercícios (2007 a 2015), o total de percentuais aplicados foi de apenas 0,33% para as revisões anuais e 0,82% para os reajustes quadrimestrais.

O quadro a seguir demonstra as revisões anuais salariais e os reajustes quadrimestrais concedidos desde o exercício de 2007 com base no disposto nos artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 13.303/02:

Exercícios	Revisões Anuais	Reajustes Quadrimestrais
2007	0,10%	0,00%
2008	0,01%	0,00%
2009	0,01%	0,00%
2010	0,01%	0,00%
2011	0,01%	0,82%
2012	0,01%	0,00%
2013	0,18%	0,00%
2014	Não houve	0,00%
2015	Não houve	-
Total	0,33%	0,82%

Fonte: Relatórios Anuais de Fiscalização e legislação aplicável.

Conclui-se que os dois mecanismos de reajuste dos vencimentos do funcionalismo municipal não têm efetividade para recompor as perdas inflacionárias, o que demonstra um afronto à Constituição Federal.

O texto constitucional, ao estabelecer, no art. 37, inciso X, que é assegurada revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, não está se referindo à revisão meramente formal de 0,01%, mas sim à revisão necessária a, no mínimo, manutenção do poder de compra, com base em índice oficial da inflação.





8.1.2 - Revisão Geral Anual da Remuneração dos Servidores Públicos

Não houve revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos municipais referente aos exercícios de 2014 e 2015, em infringência ao disposto no artigo 1º da Lei Municipal nº 13.303/2002¹ e no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal.

8.1.3 - Reajuste Quadrimestral dos Vencimentos dos Servidores

Além da previsão legal referente à revisão anual dos vencimentos, a Lei Municipal nº 13.303/02, em seu artigo 2º, prevê que os vencimentos dos servidores municipais serão reajustados quadrimestralmente nos meses de março, julho e novembro, com base no IPC-FIPE, desde que a média das despesas com pessoal e encargos seja inferior a 40% da média das receitas correntes no quadrimestre de apuração.

Tal cálculo é evidenciado por meio do quadro Demonstrativo da Relação Despesa/Receita, constante do Anexo Único da Lei Municipal nº 13.303/02.

a) Publicação dos Reajustes Quadrimestrais

Em 30.07.15 foi publicado o Quadro de Reajuste pertinente ao quadrimestre de julho a outubro de 2014. O índice atingiu 43,23% e, portanto, não houve reajuste.

Os quadros de reajustes quadrimestrais de 2015 não foram publicados, em infringência ao disposto nos parágrafos 3º e 4º do artigo 2º da Lei Municipal nº 13.303/02².

Reajuste Quadrimestral	Data Limite	Publicação
Quadrimestre Nov/14 a Fev/15	20.03.15	-
Quadrimestre Mar/15 a Jun/15	20.07.15	-
Quadrimestre Jul/15 a Out/15	20.11.15	-

¹ Art. 1º. Em cumprimento ao disposto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos municipais será revista anualmente, sempre a partir do dia 1º de maio de cada ano, mediante lei específica, de iniciativa do Executivo, que conterà o percentual da revisão e as escalas de padrões de vencimentos com os novos valores.

² Art. 2º (...)

§ 3º Por proposta da Secretaria de Gestão Pública, o Executivo divulgará, mediante decreto a ser publicado até o dia 20 (vinte) do mês do reajuste, os valores dos padrões de vencimento do funcionalismo municipal, reajustados de acordo com o "caput" deste artigo, bem como o quadro demonstrativo constante do Anexo único, integrante desta lei.

§ 4º Não sendo possível conceder o reajuste, o teor do decreto a que se refere o parágrafo anterior limitar-se-á ao quadro demonstrativo ali previsto.



b) Remessa de Informações para a Secretaria Municipal de Gestão

A análise do processo administrativo do último demonstrativo quadrimestral publicado (novembro de 2014 - DOC de 29.07.15) evidenciou que as entregas das informações das receitas correntes pela Secretaria de Finanças foram efetuadas próximas das datas limites (definida no inciso I do §5º do artigo 2º da Lei Municipal nº 13.303/02³).

No entanto, esses documentos estão com “dados preliminares”. Os documentos com dados definitivos, que são os insumos para que a Coordenadoria de Gestão de Pessoas - COGEP (Secretaria Municipal de Gestão - SMG) providencie os cálculos para publicação dos demonstrativos, só foram encaminhados no exercício seguinte.

Assim, a demora na remessa dos dados definitivos das Receitas Correntes tem ocasionado atrasos na elaboração e publicação dos Demonstrativos Quadrimestrais.

Cabe à Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico fechar e encaminhar os dados definitivos das Receitas Correntes com a celeridade necessária para a elaboração e publicação dos Demonstrativos Quadrimestrais.

8.2 - NOTAS EXPLICATIVAS

As Notas Explicativas são parte integrante das Demonstrações Contábeis e consistem em informações adicionais visando facilitar a compreensão dos demonstrativos.

Englobam informações exigidas pela lei, pelas normas contábeis e outras informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações⁴.

A alteração de política contábil deve ser divulgada em nota explicativa quando a mudança for exigida pelas normas de contabilidade aplicáveis ou resultar em informação confiável e mais relevante sobre os efeitos das transações⁵.

³ § 5º - Para os fins do disposto neste artigo, serão informados à Secretaria de Gestão Pública, até o dia 10 (dez) de cada mês, relativamente ao anterior:

1 – pela Secretaria das Finanças e Desenvolvimento Econômico, os valores das receitas correntes;”

⁴ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 6ª Edição – Parte V – item 8 – p.350.

⁵ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 6ª Edição – Parte V – item 8 – p.351.



A PMSP elaborou notas explicativas às demonstrações contábeis, porém, as informações complementares carecem de aprimoramento, uma vez que deixaram de contemplar, por exemplo, o que segue:

- ocorreram mudanças no critério de contabilização dos Depósitos Judiciais e a nota explicativa relacionada ao assunto limitou-se a citar a Nota Técnica de SF/DECON nº 02/2015, sem especificar as mudanças efetivamente introduzidas;
- o estágio da execução do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), em que se encontra a Prefeitura, conforme dispõe o § 4º do artigo 1º da Portaria STN nº 548/2015⁶, com exceção do reconhecimento dos créditos tributários por competência;
- a mudança do critério contábil no registro dos rendimentos das aplicações financeiras;
- a composição dos valores do Quadro do Superavit/Deficit Financeiro (detalhamento dos Ativos e Passivos Financeiros), anexo ao Balanço Patrimonial;
- a metodologia utilizada e a memória de cálculo do Ajuste para Perdas sobre a Dívida Ativa;
- o valor das Transferências Financeiras recebidas e concedidas, no Balanço Orçamentário da PMSP.

As notas explicativas da Demonstração das Variações Patrimoniais não deram destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes de alienação de ativos em infringência ao art. 50, inc. VI da Lei Complementar 101/2000⁷ e ao Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público⁸.

⁶ "Art.1º Aprovar (...) o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP (...)"

⁷ §4º. Os entes da Federação deverão evidenciar em notas explicativas às demonstrações contábeis o estágio de adequação ao PIPCP (...)"

Art. 50. (...)

VI - a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

⁸ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 6ª Edição – Parte V – item 5.5 – p.340.



9 – EDUCAÇÃO

9.1 – Introdução

A função Educação é exercida em consonância com a Constituição Federal; com os preceitos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei Federal nº 9.394/96, as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei Federal nº 13.005/14 e o Plano Plurianual (PPA) de 2014-2017 – Lei nº 15.949/13.

O Município de São Paulo atua prioritariamente na Educação Infantil (EI) e no Ensino Fundamental (EF), detendo uma pequena participação no Ensino Médio (EM), com um contingente aproximado de 80 mil servidores, quase 1 milhão de alunos, 3,5 mil unidades escolares e um orçamento que beira R\$ 10 bilhões.

9.1.1 – Planejamento

a) Plano Plurianual – PPA 2014-2017

O quadro a seguir apresenta o principal programa de governo da função Educação “Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação” (que representa cerca de 94% dos recursos empenhados na função Educação em 2015) com respectivo comparativo das metas financeiras definidas no Plano Plurianual 2014-2017 com o percentual executado no período:

Quadro 9.1 - Plano Plurianual (PPA) 2014-2017

Programa	2014		2015		2016		2017		Total (2014-2017)	
	Planejado (R\$ milhões)	empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	empenhado até 2015 (%)
Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação	4.767,2	101,7	5.261,5	174,6	5.619,6		5.899,9		21.548,2	65,1

Fonte: Planejamento: PPA 2014-2017 - Lei Municipal nº 16.047/2014
Empenhado: Sistema Ábaco, data base 31.12.15.

No exercício de 2015, foram empenhados 174,6% dos recursos previstos para o ano no PPA 2014-2017 para o programa “Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação”, atingindo a meta financeira proposta e perfazendo 65,1% do previsto para o período de 2014-2017.



A SME englobou, em 2014, em um único programa (Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação) vários dos programas que existiam em 2013, que passaram a ser projetos e atividades do novo programa criado, continuando a mesma metodologia em 2015. Com o objetivo de detalhar o programa em análise, demonstramos a seguir a sua composição em projetos e atividades:

Quadro 9.2 – PPA 2014-2017
Programa Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação

Projeto Atividade	2014		2015		2016		2017		Total (2014-2017)	
	planejado (R\$ milhões)	empenhado (%)	planejado (R\$ milhões)	empenhado (%)	planejado (R\$ milhões)	empenhado (%)	planejado (R\$ milhões)	empenhado (%)	planejado (R\$ milhões)	empenhado até 2015 (%)
Operação e Manutenção do Sistema Municipal de Ensino	1.604,1	115,1	1.628,0	119,4	1.964,5		2.299,9		7.496,4	50,6
Operação e Manutenção de CEIs e Creches da rede conveniada e outras modalidades de parcerias	1.016,6	116,0	1.146,2	124,5	1.316,9		1.385,3		4.865,0	53,6
Operação e Manutenção dos Centros Educacionais Unificados	187,9	170,2	200,2	178,7	406,5		621,4		1.416,1	47,9
Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI	55,0	134,8	183,6	25,2	0,0		32,7		271,3	44,4
Construção de Centros de Educação Infantil - CEI	378,2	30,8	468,8	40,8	329,9		82,5		1.259,4	24,4
Construção, reforma e ampliação de Centros Educacionais Unificados - CEU	231,5	13,2	244,2	31,4	144,2		0,0		620,0	17,3
Construção, reforma e ampliação de equipamentos educacionais	71,3	75,4	75,4	17,5	79,5		83,4		309,5	21,6
Fornecimento de Uniformes e Material Escolar	67,6	186,6	71,6	305,9	75,4		79,4		294,0	117,4
Alimentação Escolar	514,2	98,2	554,1	79,6	596,5		642,5		2.307,3	41,0
Leve-Leite	142,1	202,1	150,4	202,4	158,5		166,7		617,6	95,8
Subtotal	4.268,4	106,3	4.722,6	106,3	5.072,0		5.393,6		19.456,5	49,1
Outros	498,9	62,3	538,9	773,1*	547,6		506,3		2.091,7	214,0
Total do programa	4.767,2	101,7	5.261,5	174,6	5.619,6		5.899,9		21.548,2	65,1

Fonte: Planejado – PPA 2014-2017, Lei Municipal nº 15.841/13.

Empenhado – Sistema Ábaco, data base 31.12.2015.

Obs.: * Em 2015 passaram a integrar este programa as despesas relativas à remuneração dos profissionais do magistério, que corresponderam a um valor empenhado de R\$ 3.745,1 milhões.

Quando o programa é segmentado em projetos e atividades destacam-se, em 2015, o não alcance da meta financeira do PPA para os projetos relativos à construção e/ou reforma/ampliação de Emei, CEI, CEUs e equipamentos educacionais, para os quais foram empenhados recursos correspondentes a apenas 25,2%, 40,8%, 31,4% e 17,5%, respectivamente.



b) Lei Orçamentária Anual 2015

O quadro a seguir apresenta a execução orçamentária dos programas de governo da função Educação em 2015:

Quadro 9.3 - Lei Orçamentária Anual - 2015

					Em R\$
Programas	LOA Aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E=D/A)
Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação	9.265.624.863	9.463.794.993	9.187.949.637	8.726.078.550	94,1
Outros	618.043.621	610.399.925	579.856.575	533.509.341	86,3
Total da função Educação	9.883.668.484	10.074.194.919	9.767.806.212	9.259.587.892	93,7

Fonte: Sistema Ábaco - data base 31.12.15.

A análise da execução orçamentária de 2015 revelou que foram executados 93,7% da Lei Orçamentária Anual aprovada, principalmente no programa "Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação" que representa cerca de 94% do total empenhado e que consiste nas ações para operacionalização do sistema de ensino.

Tendo em vista que o programa "Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação" engloba os principais projetos e atividades da função Educação, demonstramos a seguir o desenvolvimento do programa na execução da Lei Orçamentária Anual em 2015:



Quadro 9.4 – Lei Orçamentária Anual – 2015
3010 – Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação (em R\$)

Projeto/Atividade	LOA Aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E=D/A)
Remuneração dos Profissionais do Magistério	3.476.364.213	3.802.364.213	3.745.167.881,03	3.745.167.881,03	107,7%
Operação e Manutenção do Sistema Municipal de Ensino	2.240.753.784	1.965.996.522	1.944.480.404	1.868.383.865	83,4%
Operação e Manutenção de CEIs e Creches da rede conveniada e outras modalidades de parcerias	1.249.465.185	1.429.421.960	1.427.248.969	1.415.341.711	113,3%
Operação e Manutenção dos Centros Educacionais Unificados	329.452.034	364.189.926	357.899.406	325.221.659	98,7%
Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI	22.500.000	46.300.178	46.270.014	33.560.032	149,2%
Construção de Centros de Educação Infantil - CEI	231.586.768	257.673.053	191.471.960	113.583.956	49,0%
Construção, reforma e ampliação de Centros Educacionais Unificados - CEU	224.733.933	77.227.463	76.695.793	33.213.509	14,8%
Construção, reforma e ampliação de equipamentos educacionais	26.417.767	13.278.419	13.177.534	9.251.606	35,0%
Fornecimento de Uniformes e Material Escolar	168.008.118	218.975.713	218.975.713	158.669.276	94,4%
Alimentação Escolar	479.850.569	479.832.027	440.799.750	391.541.681	81,6%
Leve-Leite	199.000.000	304.297.543	304.297.530	256.232.757	128,8%
Subtotal	8.648.132.371	8.959.557.015	8.766.484.954	8.350.167.933	96,6%
Outros	617.492.492	504.237.979	421.464.683	375.910.618	60,9%
Total do Programa	9.265.624.863	9.463.794.994	9.187.949.637	8.726.078.550	94,2%

Fonte: Sistema Ábaco, data base 31.12.2015.

Observa-se que a execução das atividades, em sua maioria, superou o montante aprovado na LOA, fato que não ocorreu na construção e/ou reforma/ampliação de CEUs (14,8%), equipamentos educacionais (35%) e CEIs (49%).

Em função da extinção, em 2014, dos programas “Educação Infantil” e “Ensino Fundamental” e a aglutinação dos projetos e atividades em um único programa “Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação”, resta prejudicada a comparação da execução orçamentária com os últimos 5 anos, sendo possível somente com o último exercício.

Em 2014, a despesa relativa à remuneração dos profissionais de magistério integrava o programa “Benefícios e previdência de funcionários”, e a partir de 2015, passou a integrar o programa “Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação”. Assim, o valor orçado deste programa passou de R\$ 4.716.951.136 na LOA de 2014, para R\$ 9.265.863.000 em 2015, representando um aumento de 96%, no qual as despesas dos profissionais de magistério totalizaram R\$ 3.476.364.213, representando 37,5% do programa.



9.2 – Programas de Governo

Neste tópico é avaliado o programa de governo “Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação”, que envolve as ações mais representativas da função Educação, com base nos respectivos projetos/atividades fiscalizados.

9.2.1 – Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação

O programa abrange todas as modalidades da Educação Básica, ou seja, a educação infantil, o ensino fundamental e médio, e visa à operacionalização e expansão da Rede Municipal de Ensino (RME) na busca da melhor qualidade e ampliação do acesso à educação, em especial, a criação de vagas para a educação infantil.

Considerando as metas físicas (foram estabelecidas somente para construções) e financeiras previstas no PPA 2014-2017 e os recursos empenhados em 2014 e 2015, demonstramos a seguir o percentual de execução das metas:



**Quadro 9.5: Programa Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação
PPA 2014 – 2017**

Projeto Atividade (medida)	Físico			Financeiro		
	Planejado 2014-2017	Realizado ano %	Realizado acum %	Planejado 2014-2017 (em R\$)	Realizado ano %	Realizado acum %
Operação e Manutenção do Sistema Municipal de Ensino	-	-	-	7.496.443.705	25,9	50,6
Operação e Manutenção de CEIs e Creches da rede conveniada e outras modalidades de parcerias	-	-	-	4.864.969.620	29,3	53,6
Operação e Manutenção dos Centros Educacionais Unificados	-	-	-	1.416.067.368	25,3	47,9
Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI (unidades construídas)	53	15,1	34,0	271.293.757	17,1	44,4
Construção de Centros de Educação Infantil - CEI (unidades construídas)	236	2,1	5,9	1.259.447.630	15,2	24,4
Construção, reforma e ampliação de Centros Educacionais Unificados - CEU	20	0,0	5,0	620.000.000	12,4	17,3
Construção, reforma e ampliação de equipamentos educacionais	-	-	-	309.463.913	4,3	21,6
Fornecimento de Uniformes e Material Escolar	-	-	-	293.995.577	74,5	117,4
Leve-Leite	-	-	-	617.562.873	49,3	95,8
Alimentação Escolar	-	-	-	2.307.252.517	19,1	41,0
Subtotal				19.456.496.960	25,8	49,1
Outros				2.091.702.439	199,2	214,0
Total do programa				21.548.199.399	42,6	65,1

Fonte: Físico planejado: PPA 2014-2017 – realizado: informações SME

Financeiro planejado: PPA 2014 a 2017 - realizado: Sistema Ábaco - valores empenhados data base 31.12.2014 e 31.12.2015.

Nos itens seguintes serão apresentados os projetos e atividades que compõem o programa e que foram objeto de fiscalização no exercício de 2015.

a) Operação e Manutenção de CEIs e Creches da rede conveniadas

Apesar de a meta de criação de vagas para Educação Infantil por meio da rede conveniada ter sido superada em 173%, os procedimentos de controle sobre a execução e a prestação de contas dos convênios para Educação Infantil permanecem apresentando falhas, não garantindo a eficiente aplicação dos recursos públicos.



Em função do aumento da demanda nos últimos anos na Educação Infantil no Município de São Paulo, a municipalidade adota como Política de Governo a expansão de atendimento à Educação Infantil por meio da celebração de convênios com entidades interessadas em desenvolver tal atividade. A demanda por vagas para creche (de 0 a 3 anos) aproximava-se de 75 mil vagas em 31.12.2015.

Mediante essa situação a SME estabeleceu na Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2015 a expansão de vagas por intermédio da rede conveniada, conforme exposto a seguir:

Quadro 9.6 - Expansão de vagas na rede conveniada 2015

Projetos/Atividades	Medida	Físico			Financeiro (em R\$)		
		Planejado	Realizado		Planejado	Realizado	
			Ano	%		Ano	%
Operação e Manutenção de CEIs e Creches da rede conveniada e outras modalidades de parceria	expansão de vagas	18.307	31.703	173	1.249.465.185	1.427.248.969	114

Fonte: Físico planej.: LDO 2015 - Priorid. e Metas - Lei nº 16.047/14 - realizado: Auditoria Programa de Metas TC nº 72.000.375.16-65, item 3.4.6.

Financeiro - planejado: Valor orçado na LOA 2015 - realizado: valor empenhado Sistema Ábaco data base 31.12.2014.

Conforme apurado na auditoria de Programa de Metas, no exercício de 2015, foram criadas 31.703 vagas na rede conveniada, computadas segundo critérios descritos por SME, que não consideram os remanejamentos por substituição de convênios, bem como as reduções e aumentos previstos nos aditamentos que não geram acréscimo de vagas.

Tendo em vista que a quantidade planejada para o ano era de 18.307 vagas criadas, verifica-se que a meta foi superada em 173%.

A rede municipal de ensino contava ao final de 2015 com 210.550 alunos matriculados nas unidades escolares conveniadas e os recursos aplicados em 2015 em operação e manutenção de CEIs e Creches da rede conveniada e outras modalidades de parceria consumiram R\$ 1.427,2 milhões, valor acima da meta financeira prevista. Considerando o valor aplicado, mediante um cálculo simplificado, este representa R\$ 6.778,67 por aluno/ano.



Na fase de execução de convênios permanecem falhas de controle relacionadas ao não cumprimento de área livre mínima estipulada por criança e aos padrões básicos de infraestrutura, a falta de documentação de funcionários, e a ocorrência de anomalias relativos ao sistema de alimentação escolar, tais como, falta de exames laboratoriais dos funcionários que manipulam alimentos.

Na prestação de contas, a aceitação de documentos impróprios para validação da despesa e a ausência da exigência de apresentação de extratos da conta bancária específica do convênio impedem a verificação dos nexos entre os documentos de despesa e os pagamentos efetuados, análise que evidenciaria a correta aplicação dos recursos repassados.

Abrangendo essas fases, reiteramos determinação emitida no Parecer das Contas do Executivo de 2014, para que a SME aperfeiçoe os procedimentos de fiscalização e controle da execução e da prestação de contas dos convênios (Reiteração da determinação nº 85).

b) – Construção de Unidades Educacionais

As metas físicas de construção de unidades educacionais continuam não sendo atingidas tanto para CEUs, CEIs e Emeis, apresentando significativo déficit entre o planejado e o realizado, apesar de haver expressiva demanda por vagas, em especial para a faixa etária de 0 a 3 anos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015 previu a construção de unidades educacionais conforme demonstrado a seguir:

Quadro 9.7 - Construção de Unidades Educacionais 2015

Projetos/Atividades	Medida	Físico			Financeiro (em R\$)		
		Planejado	Realizado		Planejado	Realizado	
			Ano	%		Ano	%
Construção, reforma e ampliação de CEUs	unidades construídas	5	0	0	224.733.933	76.695.793	34,1
Construção de Centros de Educação Infantil - CEI	unidades construídas	91	5	5,5	231.586.768	191.471.960	82,7
Construção de Escolas Mun.de Ed. Infantil - EMEI	unidades construídas	48	8	16,6	22.500.000	46.270.014	205,6

Fonte: Físico planejado: LDO 2015 - Priorid. e Metas - Lei nº 16.047/14 – realizado: Auditoria Programa de Metas TC nº 72.000.375.16-65, item 3.4.3 a 3.4.5.

Financeiro planejado: valor orçado LOA 2015 - realizado: valor empenhado - Sistema Ábaco data base 31.12.2015.



Para os Centros Educacionais Unificados (CEUs) havia a previsão de construção de cinco unidades em 2015, no entanto nenhuma foi implantada. Neste ano foi realizada licitação para construção de oito CEUs, que originou a celebração de contratos para construção de seis unidades: Freguesia do Ó, Novo Mundo, Carrão/Tatuapé, José de Anchieta, São Miguel -Tide Setubal, José Bonifácio, com previsão de execução em 12 meses. Há em andamento licitação para construção de mais seis unidades.

Para os Centros de Educação Infantil (CEI), que atendem crianças de 0 a 3 anos, faixa etária com maior demanda a ser atendida (75.194 crianças, base 31.12.2015), havia previsão de construção de 91 unidades, porém somente 5 unidades foram concluídas e 48 estão em obras, com previsão de entrega em 2016, com utilização de 82,7% dos recursos previstos na LOA 2015. Observa-se que das cinco construídas, uma ainda não iniciou o atendimento às crianças.

Para as Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), que atendem crianças de 4 a 5 anos, faixa etária cujo ensino é obrigatório e há demanda por vagas (3.595 crianças, base 31.12.2015), foi prevista a construção de 48 unidades, mas somente 8 unidades foram concluídas (sendo que 2 ainda não se encontram em funcionamento) apesar de terem sido utilizados 205,6% a mais de recursos em relação ao previsto na LOA 2015.

c) Alimentação Escolar e Leve Leite

A SME não possui informações gerenciais que permitam controlar e avaliar com segurança se o objetivo do município de fornecer alimentação para todos os alunos da rede municipal de ensino está sendo atingido e se está sendo adotada a melhor forma de fornecimento de refeição aos alunos.

O Programa de Alimentação Escolar (PAE) é coordenado pelo Departamento de Alimentação Escolar (DAE) e tem como objetivo oferecer a todos os educandos atendidos uma merenda escolar de qualidade, assegurando a melhoria nas condições de saúde, bem como do processo de ensino e aprendizagem.



Em 2015, o programa atendeu 2.879 unidades com um total de 926 mil alunos e com média de 2 milhões de refeições/dia (base junho), despendendo no ano o montante de cerca de R\$ 518 milhões.

Para atendimento dessa demanda são utilizadas quatro formas de gestão: direta (alimentos e mão-de-obra da PMSP), mista (alimentos da PMSP e mão-de-obra terceirizada), terceirizada (alimentos e mão-de-obra terceirizados) e atendimento conveniado (alimentos da PMSP e mão-de obra da conveniada).

Além do PAE, é também de responsabilidade do DAE o programa Leve-Leite, criado com o objetivo de reduzir a desnutrição infantil, que consiste no fornecimento de leite (2 quilos por mês) aos alunos da educação infantil até o 9º ano do ensino fundamental regular, com 90% de frequências nas aulas.

A somatória das duas atividades representou um montante de cerca de R\$ 822 milhões. As fiscalizações demonstraram que há falhas no planejamento, execução e monitoramento destas atividades.

Na fase de planejamento da merenda, verificou-se falta de embasamento na definição da quantidade estimada e falta de detalhamento na composição da planilha de preços, aspectos primordiais para que haja utilização eficiente dos recursos públicos.

Na fase de contratação constataram-se casos de produtos alimentícios com preço registrado em Ata mais elevado em relação ao mercado e não cumprimento de prazo programado de entrega de leite em pó.

Quanto às atividades de monitoramento, verificaram-se falhas nos controles em relação ao apontamento do número de refeições servidas e também que a repetição de refeição não é mensurada. A correta informação da quantidade de refeições e repetições servidas, além de ser fundamental para planejamento de ações e aquisições, é unidade de medida para remuneração dos serviços terceirizados. Reiteramos determinação emitida no Parecer das Contas do Executivo de 2014, para que a SME aperfeiçoe o relatório de refeições servidas, de forma a conter o número de alunos e o registro diário, por turno, das repetições de refeições e lanches servidos (Reiteração da determinação nº 176).



Destacamos, ainda, que tal informação serve de base para análise da taxa de adesão dos alunos (que representa quanto dos alunos presentes no dia se alimentaram na unidade), sendo que essa análise não é realizada atualmente pelo DAE. Considerando que se trata de importante informação para apurar a efetividade do programa, reiteramos determinação emitida no Parecer das Contas do Executivo de 2014, para que a SME estabeleça procedimentos de análise da adesão dos alunos (Reiteração da determinação nº 175).

Tendo em vista que a atual estratégia adotada por DAE na utilização da gestão mista e terceirizada não está embasada em dados gerenciais, de forma a justificar a escolha da forma de atendimento adotada, recomendamos que a SME apure o custo de cada tipo de gestão (Recomendação).

d) Operação e Manutenção do Sistema Municipal de Ensino

Permanece a fragilidade nos controles nas fases de contratação e execução dos serviços, ocasionando pagamentos indevidos e comprometendo a correta execução dos serviços.

A operação e manutenção das unidades escolares envolvem a prestação de serviços de vigilância patrimonial, limpeza e conservação, dentre outros, que consumiram em 2015 o montante de R\$ 1.944,5 milhões.

Na fase de contratação, verificou-se planilha de composição de custos com irregularidades, dado a omissão de vários componentes de custos na proposta, fato que compromete a correta execução do contrato.

Na fase de execução, constatou-se a fragilidade dos controles exercidos pelos servidores responsáveis pela execução dos serviços, haja vista a emissão de ateste dos serviços, apesar de descumprimento de cláusulas contratuais por parte da contratada, ocasionando pagamentos indevidos e afetando o bom desempenho e controle das tarefas.

Reiteramos determinação emitida no Parecer das Contas do Executivo de 2014, para que a SME nomeie formalmente servidores para fiscalizar a execução dos contratos e crie procedimentos de controle que garantam a execução qualitativa e quantitativa dos serviços contratados (Reiteração da determinação nº 87).



e) Fornecimento de Uniformes e Material Escolar

As irregularidades constatadas demonstram deficiência nos processos de controle na entrega de uniformes e material escolar pelos fornecedores, ocorrendo descumprimento no prazo de entrega e não permitindo afirmar que os produtos entregues atendem às especificações estipuladas.

Essa ação visa à aquisição de kits de material e uniforme escolar para alunos da rede municipal de ensino com o objetivo de minimizar as carências sociais.

Em 2015 os valores liquidados relativos a esta ação montaram cerca de R\$ 145,9 milhões, conforme quadro a seguir:

Quadro 9.8 – Kits escolares adquiridos - 2015

Tipo	Kits	Valor (em R\$)
Uniforme	618.617	100.859.933
Material	855.364	45.055.813
Total		145.915.746

Na fase de execução da ação, observaram-se falhas nos processos de recebimento de uniformes e material escolar nas unidades, em que foram aceitos produtos em desacordo com as especificações estabelecidas e também ocorreu descumprimento dos prazos de entrega de material escolar. Ressalta-se que a ausência de laudo técnico de avaliação de qualidade dos produtos entregues não permite afirmar que os demais itens atenderam às especificações.

Neste sentido, reiteramos determinação emitida no Parecer das Contas do Executivo de 2014, para que a SME institua procedimentos confiáveis com base nos quais possa atestar que a qualidade dos produtos adquiridos esteja em plena conformidade com as especificações contratadas (Reiteração da determinação nº 34).

9.3 - Outras fiscalizações realizadas

9.3.1 - Equipamentos

Evidenciaram-se falhas da SME em relação a diagnóstico e tomada de medidas para que as condições de infraestrutura nas unidades de ensino fundamental sejam satisfatórias.



Foi realizada em conjunto com o Tribunal de Contas da União (TCU), fiscalização com objetivo de verificar as condições de conservação e manutenção do equipamento/patrimônio das unidades de ensino fundamental, e também a avaliar a aplicação do recurso federal Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Tendo em vista que essa fiscalização serviu para subsidiar levantamento do TCU, utilizando-se de metodologia de Auditoria Operacional, consignamos no presente apenas resumo das constatações, sendo as recomendações abordadas no processo que trata do tema.

Nas escolas visitadas foram avaliados os ambientes de sala de aula, banheiro, quadra, refeitório, cozinha, despensa, sala de informática, biblioteca, entre outros. Concluiu-se que as ocorrências detectadas nas unidades vistoriadas têm, basicamente, quatro causas:

- Edificações antigas (mais de trinta anos) sem programa de manutenção periódica por parte da SME;
- Edificações novas, com erros de projeto ou execução;
- Falta de programa de manutenção preventiva, por parte da SME, DRE e escola;
- Vandalismo por parte dos alunos (áreas internas) e por elementos da comunidade (quadras).

Constatarem-se falhas da SME em relação a diagnóstico e tomada de medidas para que as condições de infraestrutura sejam satisfatórias, tais como: erros de projeto e execução em edificações novas ainda na garantia, unidades com necessidade de obras de recuperação estrutural e problema de abastecimento de água potável, destacando-se a falta de mapeamento de toda rede com respectiva identificação e priorização das necessidades de intervenção.

Em relação às constatações relativas ao PDDE, destacam-se o despreparo dos dirigentes escolares na utilização dos recursos, impactando desde o eficiente planejamento de sua utilização, bem como, prestação de contas com anomalias, e não localização de bens adquiridos com o recurso.



9.3.2 - Programa de Metas 2013-2016

O Programa de Metas é uma exigência da Lei Orgânica do Município de São Paulo desde 2008, de forma que todo Prefeito eleito tem a obrigação de apresentar, em até noventa dias após a sua posse, um Programa que descreva as prioridades de seu governo, explicitando as ações estratégicas, os indicadores e as metas quantitativas para cada um dos setores da administração pública municipal.

Foram analisadas as metas relacionadas com a função Educação referentes ao cronograma de entrega para o período de 2015-2016 e os dados de realização até dezembro/2015. Apresentamos quadro resumo a seguir:



Quadro 9.9 – Síntese da execução do Programa de Metas 2013-2016

Meta	Previsto	Realizado 2013-2014	2015-2016			% Geral
	2013 a 2016		Previsto 2015-2016	Realizado 2015	% realizado 2015-2016	
7	3 Ciejas implantados	1 Cieja implantado	2 Ciejas implantados	1 Cieja implantado	50%	67%
	20.000 vagas de EJA criadas	7.593 vagas criadas			98%	38%
14	31 polos da UAB	32 polos da UAB	-	atendida no biênio 2013-2014		103%
15	100 mil alunos atendidos no Programa Mais Educação	72.147 alunos atendidos no programa	50 mil alunos atendidos no programa	não houve abertura para adesão ao Programa Mais Educação do Governo Federal	0%	72%
16	20 CEUs implantados	1 CEUs implantado	19 CEUs	6 CEU's em construção	0%	5%
17	243 CEIs implantados	29 CEIs implantados	212 CEIs	5 CEIs construídos	Considerada 4 unidades implantadas= 4/212= 1,9%	14%
18	65 Emeis e 1 Cemei implantadas	19 Emeis implantadas	47 Emeis 1 Cemei	8 Emeis construídas	Considerado 06 unidades implantadas= 6/48=12,5%	38%
19	52 mil novas vagas EI na rede conveniada ou outras modalidades de parcerias.	26.810 vagas criadas	30 mil vagas criadas	31.703 vagas criadas	105,7%	113%
52	Vagas garantidas e acompanhamento das crianças beneficiárias do BPC	803 alunos beneficiados em 2013 no programa BPC Escola	-	-	-	atendida
54	13 Cefais revitalizados	13 Cefais revitalizados	-	Os quatro projetos (Paais, Saais, Formação e visitas as escolas) desenvolvidos em 2015	atendida	100%
82	apoio à implantação da Unifesp e IFSP	garantida a concessão de uso da área municipal para implantação das duas instituições	-	atendida no biênio 2013-2014	atendida	100%

Fonte: Auditoria Programa de Metas – TC nº 72.000.375.16-65.

Considerando o quantitativo previsto para o período de 2015-2016, das 9 metas analisadas, 3 delas (metas 14, 19 e 82) já se encontram atingidas (33%), 1 meta (11%) está com o cronograma de implantação satisfatório (meta 54), e as 5 metas que envolvem a construção de unidades escolares, a de ampliação de vagas no Programa Mais Educação e a criação de vagas para EJA (56%) demonstram estar comprometidas em função dos montantes efetivamente executados até o final de 2015, com a possibilidade de não atingimento do quantitativo previsto (metas 7, 15, 16, 17 e 18).



9.3.3 – Recursos Vinculados - Pnae

Permanece o descumprimento na aplicação dos 30% dos recursos do Pnae na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, infringindo o artigo 14 da Lei Federal nº. 11.947/09.

Parte da execução orçamentária da função Educação é realizada com recursos originários de transferências federais e estaduais com legislações específicas que regem a aplicação da maioria desses recursos. Os recursos federais são distribuídos aos Municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Para 2015, merece destaque o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) que obteve recursos repassados pelo FNDE no total de R\$ 114,1 milhões (considerando as receitas financeiras).

Do total de recursos financeiros repassados pelo FNDE para o Pnae, no mínimo, 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações, conforme estabelece o artigo 14 da Lei Federal nº. 11.947/2009. No Município de São Paulo, para 2015, esse percentual corresponde a R\$ 34,2 milhões.

O programa foi implantado em 2010 e a movimentação dos recursos que deveriam ser destinados à Agricultura Familiar é demonstrada no quadro a seguir:

Quadro 9.10 - Agricultura familiar – recursos recebidos x aplicados

Exercício	Recursos destinados para a agricultura familiar (=30% do total de recursos repassados para o PNAE)	Despesa efetivamente realizada
2010	R\$ 21,7 milhões	-
2011	R\$ 18,5 milhões	-
2012	R\$ 23,2 milhões	R\$ 0,5 milhões
2013	R\$ 28,4 milhões	R\$ 6 milhões
2014	R\$ 29,9 milhões	R\$ 16 milhões
2015	R\$ 34,2 milhões	R\$ 26,9 milhões

Apesar de verificar-se que a cada ano vem aumentando o gasto com a aquisição de alimentos com agricultura familiar, em 2015, o valor despendido de R\$ 26,9 milhões ainda ficou abaixo do percentual estabelecido, correspondendo a 23,5% do total recebido.



Assim, houve infringência ao artigo 14 da Lei Federal nº. 11.947/09 pela não aplicação dos 30% dos recursos do Pnae na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar (Infringência).

Reiteramos determinação emitida no Parecer das Contas do Executivo de 2014 sobre este assunto (Reiteração da determinação nº 166).

9.4 – Indicadores de Desempenho/Sistema de Avaliações Externas

As avaliações externas do rendimento escolar (provas elaboradas por instituições externas às escolas) objetivam, principalmente, oferecer indicadores comparativos de desempenho para a formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas, contribuindo, assim, para o desenvolvimento da Educação do País.

Dentro das avaliações realizadas no período (até 2015) e dos resultados disponíveis, apresentamos, a seguir, ainda que sinteticamente, os resultados e aspectos mais expressivos dos indicadores referentes aos alunos da RME-SP.

9.4.1 – Prova Brasil / Saeb / Ideb

A última edição da Prova Brasil/Saeb foi aplicada em 2015 e os resultados ainda não foram divulgados pelo Inep, com previsão de divulgação dos resultados no segundo semestre de 2016. Desta forma, a análise desta avaliação não será realizada.

9.4.2 – Ideb

O Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb). Pela razão dos resultados da Prova Brasil de 2015 ainda não terem sido divulgados, a análise do Ideb não será realizada.



9.4.3 – Prova Mais Educação São Paulo

A Prova Mais Educação São Paulo aufere o percentual de acerto das alternativas pelos alunos, mas a ausência de critérios objetivos não permite avaliar o nível de proficiência dos alunos, restando prejudicada a análise dos resultados. A constante mudança na avaliação que passou de Prova da Cidade para Provas Bimestrais, e agora para Prova Mais Educação, demonstra a descontinuidade no processo de avaliação dos alunos da RME-SP.

O sistema de avaliação Prova da Cidade foi substituído pelas Provas Bimestrais, que no ano de 2014 não era obrigatório e, a partir de 2015, seria exigido para turmas do final do ciclo de ensino. As Provas Bimestrais foram substituídas pela Prova Mais Educação São Paulo, de acordo com a Portaria 3.611 de maio de 2015.

A Prova Mais Educação São Paulo é censitária, ou seja, para todos os alunos, de larga escala, a ser aplicada bimestralmente por todas as Unidades Educacionais que mantêm o Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino.

Essa avaliação não possui níveis de proficiência definidos. O que existe é a verificação da SME a respeito no número de acertos e erros auferidos pelos alunos, de acordo com critérios estabelecidos, de forma que verificar o percentual de acerto das alternativas permite o diagnóstico dos alunos que não acertaram uma questão, e, por conseguinte, uma intervenção pedagógica mais adequada para aprendizagem.

Nos quadros a seguir apresentamos os resultados dos alunos do 3º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental no segundo bimestre e dos alunos do 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º anos do Ensino Fundamental no terceiro bimestre:



Quadro 9.11- Média de acertos por ano – 2º bimestre

	3º Ano	5º Ano	9º Ano
Língua Portuguesa	77,53	67,53	62,88
Matemática	77,14	60,38	43,02

Fonte: Auditoria Indicadores TC nº 72.000.632/16-96 – data base: dezembro.

Quadro 9.12- Média de acertos por ano – 3º bimestre

	3º Ano	4º Ano	5º Ano	6º Ano	7º Ano	8º Ano	9º Ano
Língua Portuguesa	68,10	61,35	63,12	60,71	53,44	57,62	58,29
Matemática	64,49	70,99	58,21	45,02	39,28	34,00	33,88

Fonte: Auditoria Indicadores TC nº 72.000.632/16-96 – data base: dezembro.

Tomando como exemplo as notas do 6º ao 9º ano da prova do terceiro bimestre, que tiveram um rendimento abaixo de 50%, pela ausência de critérios objetivos não é possível avaliar o nível de proficiência dos alunos. A SME não menciona qual o resultado esperado nas provas, qual o nível mínimo aceitável de acertos e tampouco estipula intervalos qualitativos nas notas (por exemplo, insatisfatório, satisfatório, bom etc.).

Desta forma, a análise dos resultados da Prova Mais Educação São Paulo para o segundo e terceiro bimestre fica prejudicada.

Cabe ressaltar que a constante mudança nas avaliações, que substituiu a Prova da Cidade pelas Provas Bimestrais, e esta substituída pela Prova Mais Educação São Paulo, demonstra a descontinuidade no processo de avaliação dos alunos da RME-SP, elaborado pela SME.

9.4.4 – Provinha Brasil

A avaliação de alunos do 2º ano do ensino fundamental demonstra que 53% dos alunos avaliados não estão alfabetizados, na medida em que não podem compreender informações simples contidas em um texto e 34% dos avaliados não sabe ler horas nem efetuar operações de divisão, demonstrando que os alunos da rede municipal de ensino não dominam conceitos básicos em matemática.



Segundo o Inep, “A Avaliação da Alfabetização Infantil – Provinha Brasil é uma avaliação diagnóstica que visa investigar o desenvolvimento das habilidades relativas à alfabetização e ao letramento em Língua Portuguesa e Matemática, desenvolvidas pelas crianças matriculadas no 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras. Aplicada duas vezes ao ano (no início e no final), a avaliação é dirigida aos alunos que passaram por, pelo menos, um ano escolar dedicado ao processo de alfabetização. A aplicação em períodos distintos possibilita a realização de um diagnóstico mais preciso que permite conhecer o que foi agregado na aprendizagem das crianças, em termos de habilidades de leitura e de matemática.”

O Guia de Correção e Interpretação de Resultados apresenta os níveis de desempenho estabelecidos para Português e Matemática, as respectivas quantidades de acertos atribuídos (pontuações), bem como as habilidades e competências correspondentes a cada nível.

Os resultados das três últimas edições da Provinha Brasil estão evidenciados a seguir:

Quadro 9.13 - Provinha Brasil – Resultados – SME – Testes: de 2013 a 2015

Área	Nível	Teste 2013		Teste 2014		Teste 2015
		1	2	1	2	1
Leitura	1	2,1 %	0,8 %	1,71 %	0,63 %	2,62 %
	2	3,5 %	2,7 %	7,46 %	4,52 %	16,54 %
	3	9,1 %	6,7 %	38,73 %	26,30 %	33,99 %
	4	26,8 %	30,7 %	29,43 %	32,82 %	23,49 %
	5	58,6 %	59,1 %	22,68 %	35,72 %	23,35 %
Matemática	1	1,1 %	0,4 %	1,60 %	0,74 %	1,27 %
	2	1,2 %	0,4 %	1,44 %	1,07 %	0,75 %
	3	3,0 %	6,0 %	17,26 %	12,99 %	9,44 %
	4	9,8 %	12,2 %	44,40 %	35,91 %	22,85 %
	5	84,9 %	81,0 %	35,31 %	49,27 %	55,69 %

Fonte: Auditoria Indicadores TC nº 72.000.632/16-96 – data base: dezembro.

Os resultados são números frios, para podermos identificar os problemas educacionais devemos correlacionar os percentuais de acertos com as habilidades indicadas para cada nível. Com isso, analisando os resultados de 2015, podemos chegar às seguintes conclusões:



•Português:

a) 53% dos alunos não relacionam nome a seu referente em textos curtos ou médios; não identificam informação explícita não trivial em textos curtos ou médios, com apoio da leitura pelo aplicador ou com base em leitura individual.

b) quase 20% dos alunos não podem: identificar o número de sílabas em uma palavra; ler frases de sintaxe simples, com apoio de imagens ou ditadas pelo aplicador; identificar informação explícita de fácil localização em textos curtos, com apoio de leitura pelo aplicador ou por meio de leitura individual.

•Matemática:

a) 11% dos alunos não podem resolver problemas de multiplicação que envolvam a ideia de adição de parcelas iguais sem o apoio de imagem; resolver problemas de divisão que demandem a ação de dividir por dois, ou seja, encontrar a metade de um valor nem identificar medidas básicas de tempo: hora, dia, semana, mês, ano.

b) 34% dos alunos não podem: resolver problemas de divisão que demandem a ação de dividir por número maior que dois; resolver problemas de divisão que envolvam ideia de quantas vezes uma quantia cabe em outra; determinar o dobro de uma quantidade, ler horas em relógio digital e analógico.

Concluimos que os resultados da Provinha Brasil revelam uma melhora ao longo dos anos de 2014 e 2015 na área de matemática e uma piora na área de leitura. Contudo, comparando o biênio com os resultados de 2013, os níveis de proficiência ainda são baixos.

Os percentuais atingidos por nível de proficiência, aliada com a definição anterior de alfabetização, demonstram que 53% dos alunos avaliados não estão alfabetizados, na medida em que não podem compreender informações simples contidas em um texto, nem demonstrar conhecimentos sobre as práticas, usos e funções da leitura e da escrita.



Uma parcela considerável (34%) dos avaliados não sabe ler horas nem efetuar operações de divisão, demonstrando que os alunos da rede municipal de ensino não dominam conceitos primordiais em matemática.

9.4.5 – Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA)

Os resultados indicam que cerca de 44% dos alunos de 3º ano do ensino fundamental não se encontram em níveis satisfatórios (N3) tanto em leitura como em matemática.

A ANA é uma avaliação censitária, realizada pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), que envolve alunos do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas (municipais, estaduais e federais), com o objetivo de avaliar a qualidade, equidade e eficiência do ciclo de alfabetização da rede pública de ensino. É de realização anual e sua primeira edição foi aplicada em 2013.

Demonstramos a seguir a distribuição percentual dos estudantes por nível de proficiência em 2014:

Quadro 9.14 - Percentual por Nível de Proficiência - 2014

Níveis de Proficiência	N1	N2	N3 (satisfatório)	N4	N5
Leitura	14,06%	29,55%	41,33%	15,06%	
Escrita	6,91%	8,26%	2,77%	67,01%	15,04%
Matemática	14,26%	29,40%	21,84%	34,49%	

Fonte: Auditoria Indicadores - TC nº 72.000.632/16-96.

Os resultados na área de **Leitura** indicam que aproximadamente 44% dos alunos não se encontram em níveis satisfatórios (aqueles situados nos Níveis 1 e 2), pois eles não são capazes de localizar informação explícita, situada no meio ou final de texto, em gêneros como lenda e cantiga; inferir relação de causa e consequência em gêneros como anedota, fábula, quadrinhos e texto de literatura infantil.



Embora a SME considere o Nível 3 como satisfatório, os resultados na área de **Escrita** indicam que quase 18% dos alunos (N1 + N2 + N3) não são capazes de escrever ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas; não articulam as partes do texto com a utilização de conectivos; não utilizam a pontuação de modo adequado.

Os resultados obtidos em **Matemática** revelam que mais de 43% dos alunos não são capazes, por exemplo, de associar um agrupamento de cédulas e/ou moedas, com apoio de imagem ou dado por meio de um texto, a outro com mesmo valor monetário. Não conseguem resolver problema, com números naturais maiores do que 20, com a ideia de retirar. Não conseguem resolver problema de divisão com ideia de repartir em partes iguais, com apoio de imagem, envolvendo algarismos até 20.

Ainda com relação ao resultado em matemática, mais de 14% dos alunos são incapazes de reconhecer valor monetário de cédulas ou de agrupamento de cédulas e moedas, comparar números naturais não ordenados com até três algarismos, identificar registro de tempo em calendário, dentre outras deficiências.

9.4.6 – Atendimento à Lei Municipal nº 14.173/2006

De 10 indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo, a SME apenas apurou 4: Nível de evasão escolar, Nível de repetência dos alunos, Nível de formação/graduação dos professores, Nível de adequação série/idade, infringindo os artigos I, II, III, V, IX e X do art. 10 da Lei Municipal 14.173/06.

A Lei Municipal nº 14.173/06 estabelece 10 indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo:



• **Nível de universalização da educação infantil:** A SME não apurou este indicador por incluir dados populacionais e de outras redes de ensino, mas apurou o número de alunos matriculados na educação infantil da Rede Municipal de Ensino (RME). No exercício de 2015, do total de crianças que procuram a Rede Municipal de Ensino, houve 78% de atendimento em relação às creches e 98% de atendimento em relação à pré-escola.

• **Nível de universalização do ensino fundamental:** Também não foi apurado pela SME por incluir dados populacionais e de outras redes de ensino, mas apura o número de alunos matriculados no ensino fundamental da RME. Entre 2014 e 2015 houve um decréscimo de cerca de 3% no número de matrículas do ensino fundamental.

• **Nível de universalização do ensino médio:** Também não foi apurado pela SME por incluir dados populacionais e de outras redes de ensino, mas apura o número de alunos matriculados no ensino médio da RME. Entre 2014 e 2015 houve um acréscimo de cerca de 5% no número de matrículas do ensino médio.

• **Nível de evasão escolar:** A taxa expressa a proporção de alunos matriculados que abandonaram a escola. No ensino fundamental, as maiores taxas de evasão escolar ocorrem nas últimas séries, porém, os percentuais são baixos, chegando no máximo a 4,61%.

• **Nível de alfabetização na faixa etária:** A SME afirma que em virtude da substituição da prova São Paulo, o inciso V não pode mais ser apurado.

• **Nível de repetência dos alunos:** É a taxa de rendimento escolar que expressa o percentual de alunos reprovados. Verifica-se que houve um aumento significativo de reprovação na apuração deste indicador para o ano de 2014. Os percentuais de reprovação do 6° ao 9° ano foram altos em comparação a 2013. Tomando o 6° ano como referência, o aumento foi de quase 10 vezes o percentual de 2013.



A razão deste aumento foi o fim da aprovação automática dos alunos. No ano de 2013, a PMSP, por meio do Programa “Mais Educação São Paulo” redefiniu os conceitos de aprovação automática, retenção, recuperação / apoio pedagógico complementar.

• **Nível de formação/graduação dos professores:** Os percentuais expressam a qualificação dos professores em exercício com nível superior completo. Em 2015, 95,6% dos professores têm formação superior.

• **Nível de adequação série/idade:** Permite avaliar o percentual de alunos, em cada ano escolar, com idade superior à idade recomendada na RME. A média geral para o ensino fundamental da rede municipal entre os anos de 2011 e 2015 seguiu uma tendência de queda do percentual de alunos com idade superior à idade recomendada no ensino fundamental até o ano de 2014. Em 2015 houve uma ligeira alta com um aumento de 0,28 pontos percentuais.

• **Nível de compatibilidade bairro/escola:** A SME informa que não apura o indicador compatibilidade bairro/escola. Destaca que a preferência dos pais por escola para seus filhos com frequência é pela proximidade com o local de trabalho e não com o local de residência. Para este indicador foi fornecido o percentual de alunos matriculados que usam transporte escolar.

• **Desempenho apurado no Sistema de Avaliação de Aproveitamento Escolar dos Alunos da Rede Municipal de Ensino de São Paulo, estabelecido pela Lei nº 14.063, de 14 de outubro de 2005:** A SME não informou a apuração do inciso X.

De 10 indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo, a SME apurou apenas 4 a saber: Nível de evasão escolar, Nível de repetência dos alunos, Nível de formação/graduação dos professores, Nível de adequação série/idade. Desta forma, houve infringência aos incisos I, II, III, V, IX E X do art. 10 da Lei Municipal 14.173/06. (Infringência)



9.4.7 – Prova Brasil 2013 e Indicadores Inep

Este item tem como propósito a análise das notas dos alunos da Rede Municipal de Ensino de São Paulo dos alunos do 9º ano em relação aos indicadores educacionais fornecidos pelo Inep.

a) Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) das Escolas correlacionado com as notas da Prova Brasil 2013: Observamos uma relação significativa (de 31,60% de dependência) entre as variáveis “média das notas das unidades escolares” e o “Indicador de Nível Socioeconômico”. Ou seja, quanto maior o indicador de nível socioeconômico, maior é a nota dos alunos.

b) Regularidade Docente: Observamos uma relação pouco significativa (de 3,2% de dependência) entre as variáveis “média das notas das unidades escolares” e o “Indicador de Regularidade Docente”. Ou seja, quanto maior ou menor o indicador de regularidade docente, não há impacto significativo nas notas dos alunos.

c) Complexidade de Gestão da Escola: Concluimos que as melhores notas na Prova Brasil 2013 estão relacionadas com baixa e média complexidade de gestão escolar.

9.5 – Produção de Serviços

Na Educação, a produção de serviços se reflete na quantidade de vagas oferecidas aos alunos nas unidades educacionais. Assim, apresentamos a seguir dados sobre o dimensionamento da Rede Municipal de Ensino.

9.5.1 – Escolas

A Rede Municipal de Ensino do Município de São Paulo registrava, em dezembro de 2015, 3.470 unidades escolares (43% da Rede Direta e 57% Rede Conveniada), um acréscimo geral de 448 escolas em relação aos números de dezembro de 2011, em especial na Rede Conveniada da Educação Infantil, que apresentou um crescimento de 44%.



O quadro a seguir detalha a composição das unidades escolares por modalidade de ensino:

Quadro 9.15 - Unidades Educacionais da RME-SP – 2011 a 2015

Modalidade de Ensino	2011	2012	2013	2014	2015
Educação Infantil	2.000	2.157	2.165	2.307	2.525
Rede Direta	883	893	904	906	919
CEI Direta	357	359	359	360	362
EMEI e CEMEI	513	525	536	537	550
CECI	3	3	3	3	3
CCI/CIPS *	10	6	6	6	4
Rede Conveniada	1.117	1.264	1.261	1.401	1.606
CEI Indireta (Convênio)	319	355	355	361	365
Creches (Convênio)	798	909	906	1.040	1.241
Ensino Fundamental	538	539	545	547	546
EMEF	538	539	545	547	546
Ensino Médio	8	8	8	8	8
EMEFM	8	8	8	8	8
Educação de Jovens e Adultos	470	442	391	387	385
CIEJA	14	14	14	15	16
MOVA (Convênio)	453	425	374	369	366
CMCT	3	3	3	3	3
Educação Especial	6	6	6	6	6
EMEBS	6	6	6	6	6
Total	3.022	3.152	3.115	3.255	3.470

Fonte: Auditoria Indicadores TC nº 72.000.632/16-96 – data base: dezembro.

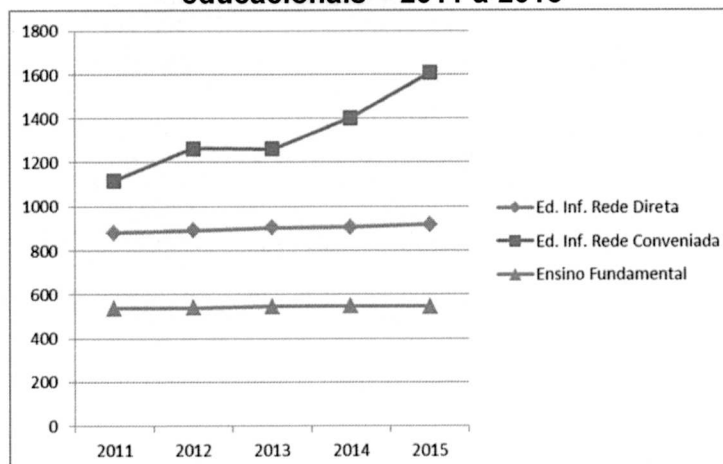
Obs: * Até 2014, este item constava como rede conveniada.

Nas áreas prioritárias de atuação da municipalidade, de 2011 a 2015 registrou-se o acréscimo de 525 escolas na Educação Infantil (EI), totalizando 2.525 em 2015, e de 8 unidades no Ensino Fundamental (EF), totalizando 546 unidades em 2014.

Considerada a demanda reprimida (item 9.5.2), o acréscimo de 13 unidades de Educação Infantil na rede direta entre 2014 e 2015 mostra-se insuficiente, mesmo levando-se em conta o aumento de 205 unidades da rede conveniada.



Gráfico 9.1 - Evolução do número de unidades educacionais – 2011 a 2015



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do quadro 9.15.

Na evolução do número de escolas, observa-se que a partir de 2014 houve uma inversão da tendência de estagnação observada nos dois exercícios anteriores na rede conveniada da Educação Infantil. Não houve reflexo proporcional dessa inversão no incremento de unidades da rede direta e Ensino Fundamental, que se mantiveram praticamente estáveis.

9.5.2 – Demanda

Há uma demanda reprimida de aproximadamente 79 mil solicitações de vagas na Educação Infantil, sendo 75 mil crianças não atendidas na faixa etária de 0 a 3 anos (creche) e de 3,6 mil solicitações de vagas para a faixa de 4 e 5 anos (pré-escola).

A demanda não atendida por vagas nas diversas modalidades de ensino da RME-SP nos últimos anos é apresentada no quadro a seguir:

Quadro 9.16 - Demanda reprimida na RME-SP

Ensino	2011	2012	2013	2014	2015
Creche	101.165	97.160	96.696	94.189	75.194
Pré-Escola	8.642	2.585	9.688	5.625	3.595
Total	109.807	99.745	106.384	99.814	78.789

Fonte: Auditoria Indicadores TC nº 72.000.632/16-96 – data base: dezembro.



Embora tenha havido uma diminuição da demanda reprimida de 2014 a 2015, de 21.025 vagas (cerca de 21%), o total de crianças aguardando matrícula em 2015 ainda é de 78.789, dentre as quais 75.194 referem-se à creche (faixa etária de 0-3 anos) e 3.595, à pré-escola (idade entre 4 e 5 anos), representando, respectivamente 95,4% e 4,6% do total da demanda.

Ressalte-se que a Lei Federal 12.796 de 04 de abril de 2013 alterou diversos dispositivos da Lei de Diretrizes Básicas da Educação (L.F. nº 9.394/96), introduzindo a pré-escola no rol dos deveres do Estado com educação escolar, sendo obrigatória a garantia de educação básica e gratuita dos quatro aos dezessete anos (Art. 4º, Inciso I da LDB alterados pela LF 12.796/13).

9.5.3 – Matrículas

Em dezembro de 2015, a Rede Municipal de Ensino de São Paulo atendia a 939.741 alunos (49,5% na Educação Infantil e 44% no Ensino Fundamental).

No período de 2011 a 2015, o Ensino Fundamental apresentou queda no número de matrículas, com redução de cerca de 41 mil atendimentos (9% de queda); enquanto a Educação Infantil apresentou aumento (22%), com acréscimo de 84,6 mil matrículas, principalmente em função do aumento de matrículas da rede conveniada, que apresentou 48% de aumento.

O quadro a seguir resume a evolução das matrículas na RME-SP de 2011 a 2015:



Quadro 9.17 - Número de Matrículas na RME-SP – 2011 a 2015

Modalidade de Ensino	2011	2012	2013	2014	2015
Educação Infantil	380.695	397.351	414.828	430.498	465.298
Rede Direta	238.416	242.540	251.561	252.425	254.748
Creche	55.813	61.202	56.406	57.305	56.500
Pré-escola	182.603	181.338	195.155	195.120	198.248
Rede Conveniada	142.279	154.811	163.267	178.073	210.550
Creche	139.748	152.892	158.054	170.899	204.285
Pré-escola	2.531	1.919	5.213	7.174	6.265
Ensino Fundamental	456.400	455.299	442.459	422.602	415.410
EMEF	456.400	455.299	442.459	422.602	415.410
Ensino Médio	2.822	3.103	2.969	3.040	3.123
EMEFM	2.822	3.103	2.969	3.040	3.123
Ed. de Jovens e Adultos	70.583	66.186	56.273	52.247	53.148
EJA/CIEJA	56.516	53.802	44.243	41.578	40.816
MOVA (Convênio)	13.622	11.854	11.570	10.288	11.899
Educ. Profissional	445	530	460	381	433
Educ. Especial	3.257	2.930	3.063	3.203	2.762
EMEE	1.262	1.187	1.063	971	846
EMEE (Convênio)	1.995	1.743	2.000	2.232	1.916
Total	913.757	924.869	919.592	911.590	939.741

Fonte: Auditoria Indicadores TC nº 72.000.632/16-96 – data base: dezembro.

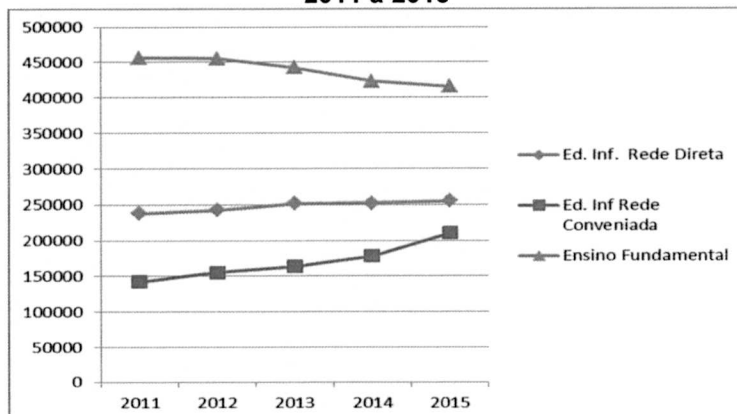
A SME registrou 939.741 alunos matriculados em sua rede de ensino em dezembro de 2015, dos quais aproximadamente 49,5% na Educação Infantil e 44% no Ensino Fundamental.

Pelos números atuais, possuindo a RME-SP 465.298 alunos matriculados na Educação infantil, haveria, em tese, a necessidade imediata de um incremento de 17% nas atuais unidades de Educação Infantil para atender o total de 78.789 solicitações de vagas não atendidas (demanda reprimida).

No gráfico a seguir apresentamos a evolução do número de matrículas das modalidades de ensino prioritárias do município:



Gráfico 9.2 - Matrículas nas principais modalidades – 2011 a 2015



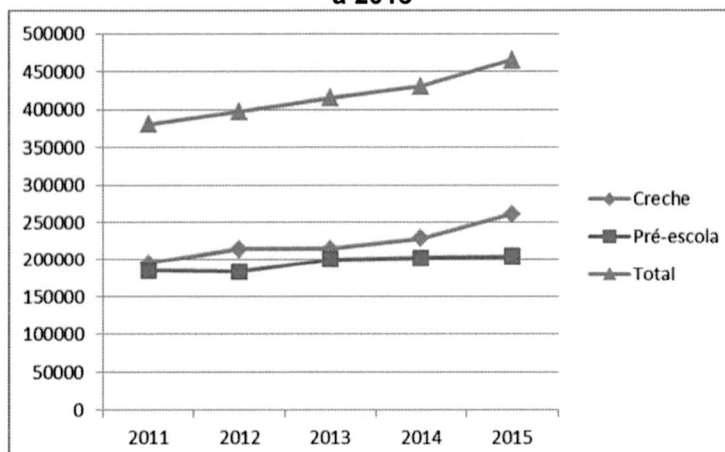
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Quadro 9.17.

As matrículas do Ensino Fundamental vêm mantendo uma tendência de queda, acumulando um decréscimo de cerca de 41 mil matrículas entre 2011 e 2015 (redução de 9% sobre o total em 2011).

Nesse mesmo período, houve um aumento de 84,6 mil matrículas na Educação Infantil, sendo 19% desse aumento referente à rede direta, com acréscimo de 16.332 matrículas, e 81%, à rede conveniada, com acréscimo de 68.271 matrículas. Destes, 32.477 matrículas foram acrescidas de 2014 a 2015.

Considerando-se a proporção de matrículas em creches e pré-escolas no período avaliado, temos:

Gráfico 9.3 - Matrículas em Creches e Pré-escolas – 2011 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Quadro 9.17.



Do Gráfico 9.3, tem-se que de 2011 a 2015 houve acréscimo nas matrículas nas **creches** de aproximadamente 65,2 mil (aumento de 33%), e as matrículas na **pré-escola** aumentaram em 19,4 mil (aumento de 10,5%). O aumento de matrículas na Educação Infantil ratifica a necessidade da criação de vagas, haja vista a demanda reprimida.

9.5.4 – Pessoal

A SME registrava, em dezembro de 2015, um contingente de pouco mais de 79 mil servidores, sendo 80% desses profissionais docentes e 20%, cargos de apoio à educação.

A variação verificada de 2011 a 2015 compõe-se de uma redução de 6.795 cargos de apoio à educação e um acréscimo de 2.932 cargos de magistério.

Apresentamos, na tabela a seguir, dados de evolução do pessoal referentes ao período 2011-2015:

Quadro 9.18 - Quadro de Pessoal da SME

Especificação	2011	2012	2013	2014	2015
Magistério Municipal	60.510	61.711	61.885	63.089	63.442
Docentes Efetivos	55.329	56.977	58.265	57.083	59.616
Docentes Contratados	3.430	3.166	2.357	4.878	2.981
Docentes Admitidos	298	267	204	219	123
Docentes em Comissão	1.453	1.301	1.059	909	722
Cargos de Apoio à Educação	22.763	22.437	16.272	16.275	15.968
Agentes Escolares	6.511	6.026	5.612	5.105	4.657
Auxiliares Téc. Educ. I/II-Efetivos	7.151	7.565	7.183	7.614	8.018
Outros	9.101	8.846	3.477	3.556	3.293
Total	83.273	84.148	78.157	79.364	79.410

Fonte: Auditoria Indicadores TC nº 72.000.632/16-96 – data base: dezembro.

A SME registrava, ao final de 2015, 79.410 servidores, sendo deste total 80% de docentes (63.442) e 20% de cargos de apoio (15.968).

De 2011 a 2015, observa-se redução de cerca de 30% no quadro de profissionais de apoio, que passou de 22,7 mil para 15,9 mil, e aumento de cerca de 5% no quadro de docentes, que passou de 60,5 mil para 63,4 mil, representando uma redução de 4,6% no total de pessoal.



9.5.5 – Evolução do custo por aluno

O valor aplicado na função Educação continua sofrendo incremento ano a ano (cerca de 9% nos últimos 5 anos, a valores constantes), mas não há reflexo do aumento desses gastos, tendo em vista os baixos resultados e não atingimento das metas nas avaliações.

No exercício de 2015, foram empenhados R\$ 9,8 bilhões na função Educação, representando um acréscimo de 10% em relação ao exercício de 2014. O quadro a seguir apresenta o total de recursos da função Educação nos últimos cinco exercícios, em suas várias fases:

Quadro 9.19 – Função Educação – Fases da despesa e custo aluno 2011 a 2015 (R\$)

Fases	2011	2012	2013	2014	2015	Variação % 2011-2015
Dotação inicial	7.276.305.708	7.593.561.425	8.199.545.057	9.142.952.700	9.883.668.484	
Dotação atualizada	7.458.735.288	7.856.549.554	8.508.379.122	9.432.317.097	10.074.19.919	
Empenhado	7.028.952.385	7.559.923.380	8.111.898.059	8.850.383.817	9.767.806.212	
Liquidado	6.407.032.718	7.144.880.624	7.756.270.022	8.465.080.164	9.259.587.892	
Pago	6.364.628.486	7.093.920.458	7.729.273.562	8.447.322.904	9.230.299.425	
Empenhado atualizado pelo IPC-FIPE para dez/2015	8.966.998.089	9.176.473.650	9.478.747.695	9.830.170.455	9.767.806.212	8,9%
Nº de alunos	913.757	924.869	919.592	911.590	939.741	2,8%
Custo aluno*	9.813,33	9.921,92	10.307,56	10.783,54	10.394,15	5,9%

Fontes: Relatórios da Função Educação (2010 a 2014) e Sistema Ábaco, data base 30.12.2015.

*Para cálculo do "Custo aluno" utilizou-se por base o valor empenhado atualizado pelo IPC-FIPE (dez 2011: 352,0976; dez 2012: 370,0506; dez 2013: 384,4068; dez 2014: 404,4088; dez 2015: 449,1791)

Comparando os dados de 2011 com os de 2015, observa-se que houve um **acréscimo** nominal de R\$ 2,7 bilhões nos recursos empenhados, que atualizados pelo IPC-FIPE, corresponde a um **acréscimo** real de 8,9% no período.

Considerando o **aumento** de 2,8% no número de alunos, o incremento no custo aluno/ano foi da ordem de 5,9%, culminando em R\$ 10.394,15/ano ao final de 2015 ou R\$ 866,18/mês.

205



9.6 – SÍNTESE

A função Educação é exercida em consonância com a Constituição Federal; com os preceitos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei Federal nº 9.394/96, as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei Federal nº 13.005/14 e o Plano Plurianual (PPA) de 2014-2017 – Lei nº 15.949/13.

O Município de São Paulo atua prioritariamente na Educação Infantil (EI) e no Ensino Fundamental (EF), detendo uma pequena participação no Ensino Médio (EM).

Ao final do exercício de 2015, a Rede Municipal de Ensino (RME) atendia 939.741 alunos, dentre eles, 465 mil da Educação Infantil e 415 mil do Ensino Fundamental. A demanda reprimida para Educação Infantil, em dezembro de 2015, era de 79 mil vagas.

A Secretaria Municipal de Educação conta com 3.470 unidades escolares, sendo 1.498 escolas públicas diretas e 1.972 conveniadas, um quadro de pessoal com 63.442 profissionais do magistério e 15.968 técnicos de apoio à área de educação.

Para o exercício de 2015, estabeleceu-se para a função educação despesa no valor de R\$ 9,9 bilhões, dos quais foram empenhados R\$ 9,8 bilhões. Trata-se da função de governo com maior gasto, representando 27% do valor total empenhado da prefeitura. A aplicação dos recursos em despesas com pessoal consumiu 38%, 59% em manutenção, operação e programas, e apenas 3% na construção de unidades educacionais, apesar de a previsão inicial ser de 5%. A transparência dos gastos por modalidade de ensino (infantil e fundamental) ficou prejudicada tendo em vista a agregação das principais despesas em um único programa.



Na educação infantil foram criadas 34,8 mil vagas entre 2014 e 2015, porém a demanda não atendida permanece alta, em cerca de 79 mil vagas e como agravante, em 2015, as metas de construção de unidades educacionais não foram alcançadas, deixando de ser construídas 126 escolas e 5 CEUs. Quase a totalidade de vagas criadas na educação infantil ocorreu na rede conveniada, que apresenta consideráveis problemas de infraestrutura e de fiscalização e controle por parte de SME.

No ensino fundamental, a grande questão gira em torno da qualidade no processo de ensino aprendizagem, vez que já se encontra universalizado. As avaliações e indicadores demonstram que os alunos não se encontram em nível adequado de aprendizado, inclusive no ciclo de alfabetização.

Verificam-se, ainda, falhas da SME em relação a diagnóstico e tomada de medidas para que as condições de infraestrutura nas unidades de ensino fundamental sejam satisfatórias e despreparo dos dirigentes escolares na utilização de recursos federais utilizados para manutenção.

Em relação ao fornecimento de merenda escolar, com uma média de 2 milhões de refeições/dia, a SME não possui informações gerenciais que permitam controlar e avaliar se o objetivo do município de fornecer alimentação para todos os alunos da RME está sendo atingido e se está sendo adotada a melhor forma de fornecimento de refeição aos alunos.

As deficiências nos processos de controle na entrega de uniformes e material escolar pelos fornecedores, em que ocorreu descumprimento nos prazos de entrega, também não permitem afirmar que os produtos entregues atendem às especificações estipuladas.

Ressalta-se que as várias substituições nas provas elaboradas pela SME, para avaliação dos alunos da Rede Municipal de Educação, demonstram a descontinuidade no processo de avaliação dos alunos da RME-SP.



Conclui-se que, não obstante os investimentos em educação sofrerem um acréscimo de cerca de 9% (a valores constantes) nos últimos 5 anos, culminando, em 2015, em um custo de R\$ 10.394,15 aluno/ano, as avaliações e indicadores demonstram que alunos não se encontram em nível adequado de aprendizado, inclusive no ciclo de alfabetização.

A situação atual da educação demanda substanciais alterações no sistema educacional, sob pena de estagnação e, conseqüentemente, um agravamento da desmotivação ao estudo por parte das crianças e jovens.

Permanece a necessidade de uma boa gestão dos recursos públicos, a qual deve visar à correção das deficiências do seu sistema de ensino no **aspecto operacional**, ou seja, no planejamento, fiscalização e controle das ações que envolvem o fornecimento e prestação de serviços, de forma a propiciar correta aplicação dos recursos financeiros.



10 - SAÚDE

10.1 - Introdução

À função de governo Saúde cabe realizar, por meio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), da Autarquia Hospitalar Municipal (AHM) e do Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM), a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) no Município de São Paulo.

Para tanto, ela dispõe de diversos tipos de equipamentos, elencados na **tabela 10.1**. Esses equipamentos seguem modelos distintos de gestão: ora são gerenciados diretamente pela SMS, ora indiretamente, por meio da AHM – caso de hospitais, prontos socorros e prontos atendimentos – ou por meio de convênios e contratos de gestão com organizações sociais. Alguns serviços também são complementados por meio de contratualizações¹ com entidades privadas.

Tabela 10.1 - Equipamentos de Saúde Municipais

(continua)

Estabelecimentos/ Serviços		Total
UBS - Unidade Básica de Saúde		369
AMA/UBS Integrada		82
AMA - Assistência Médica Ambulatorial (12h)		18
Rede de Atenção Especializada Ambulatorial Total: 41 Unidades	HORA CERTA - Hospital/Dia	8
	AMB ESPEC - Ambulatório de Especialidades	17
	AMA E - Assistência Médica Ambulatorial de Especialidades	16
Atenção as Urgênc/Emerg Total: 37 Unidades	PSM e PA - Pronto Socorro Municipal e Pronto Atendimento	16
	UPA - Unidade de Pronto Atendimento	2
	AMA - Assistência Médica Ambulatorial (24h)	19
HM - Hospital Municipal		18
Saúde Mental Total: 144 (82 CAPS)	CAPS ad - Centro de Atenção Psicossocial álcool e drogas	26
	CAPS ADULTO - Centro de Atenção Psicossocial Adulto	31
	CAPS INF - Centro de Atenção Psicossocial Infantil	25
	CECCO - Centro de Convivência e Cooperativa	23
	RT - Residência Terapêutica	24
	UAA - Unidade de Acolhimento Adulto	14
	UAI - Unidade de Acolhimento Infantil/Adolescente	2

¹ Portaria MS Nº 3.410/13: Art. 3º Os entes federativos formalizarão a relação com os hospitais públicos e privados integrantes do SUS sob sua gestão, com ou sem fins lucrativos, por meio de instrumento formal de contratualização. Parágrafo único. A contratualização tem como finalidade a formalização da relação entre gestores públicos de saúde e hospitais integrantes do SUS por meio do estabelecimento de compromissos entre as partes que promovam a qualificação da assistência e da gestão hospitalar [...].



Tabela 10.1 - Equipamentos de Saúde Municipais

(continuação)

Estabelecimentos/ Serviços		Total
DST/AIDS Total: 26 Unidades	CR - Centro de Referência	3
	CTA - Centro de Testagem e Aconselhamento	10
	SAE - Serviço de Atendimento Especializado	13
Saúde Bucal	CEO e CL. Odonto - Centro de Especialidades Odontológicas e Clínica Odontológica	29
Reabilitação Total: 37 Unidades	CER II - Centro Especializado em Reabilitação II	10
	CER III - Centro Especializado em Reabilitação III	6
	CER IV - Centro Especializado em Reabilitação IV	3
	NIR - Núcleo Integrado de Reabilitação	13
	NISA - Núcleo Integrado de Saúde Auditiva	5
SAD - Serviço de Atenção Domiciliar		42
URSI - Unidade de Referência Saúde do Idoso		7
CRST - Centro de Referência Saúde do Trabalhador		6
Centros de Referência em Medicinas Tradicionais, Homeopatia e Práticas Integrativas em Saúde		4
Unidade de Apoio Diagnose e Terapia		8
Outros Estab/ Serviços Especializados		5
SUVIS - Supervisão de Vigilância em Saúde		26
Total Estabelecimentos/Serviços		900

Fonte: SMS/CEInfo/Atenção Básica

Elaboração: CEInfo-GIA Gerência de Informação Assistencial - dados de 05/01/2016

Unidade de Apoio Diagnose e Terapia: 5 Laboratórios, 1 Labor. Zoo e 2 Centro de Diagnóstico por Imagem

Outros Estabelecimentos/ Serviços Especializados: 1 Casa do Parto, 1 CASA SER, 2 CREN, 1 CCZ

Os serviços públicos disponibilizados por essas 900 unidades são operacionalizados por um quadro de pessoal que totaliza 80.164 trabalhadores e envolvem os diferentes níveis de atenção à Saúde (da atenção básica à atenção hospitalar de alta complexidade), oferecendo consultas, exames, internações, cirurgias etc., procedimentos que visam a fornecer atenção integral à saúde do usuário.

Formalmente, houve redução no número de unidades da saúde em relação às 985 registradas no relatório da Função Saúde referente ao exercício de 2014. A quase totalidade da diferença, 80 das 85 unidades, deve-se a uma mudança no CNES (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde) das unidades de Atendimento Médico Ambulatorial (AMAs) que funcionam 12 horas por dia e se localizam no mesmo prédio de uma UBS. Essas são consideradas atualmente unidades "AMA/UBS Integradas".



Para custear tais serviços, a Função teve em 2015 os recursos financeiros constantes da **tabela 10.2**.

Houve aumento nominal de 12,4% e real de 1,2% no montante de recursos liquidados entre 2014 e 2015.

Tabela 10.2 - Recursos financeiros da Função

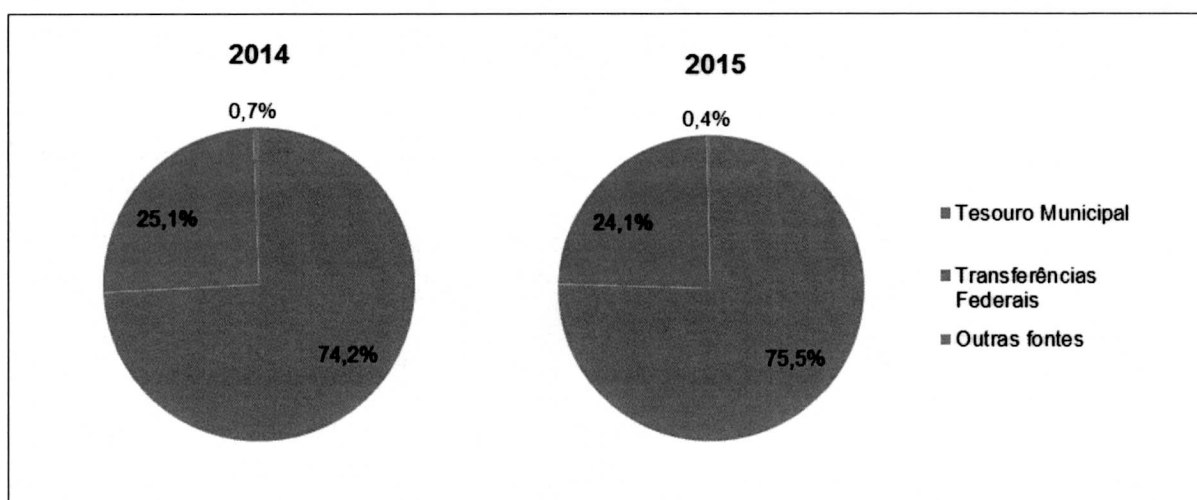
Em R\$

Órgão	2014	2015	Part. %	Variação 15/14 %	Δ% Valores Constantes (IPC-FIPE Geral)
Fundo Municipal de Saúde	6.175.110.974	6.875.629.139	81,8	11,3	0,2
Autarquia Hospitalar Municipal (AHM)	1.081.479.800	1.263.733.654	15,0	16,9	5,2
Hospital Serv. Público Municipal (HSPM)	226.166.377	270.082.266	3,2	19,4	7,5
Total	7.482.757.151	8.409.445.059	100	12,4	1,2

Fonte: Valores liquidados Sistema Ábaco Fevereiro/16

A principal fonte de recursos da Função é o Tesouro Municipal, que custeou 75,5% das despesas liquidadas em 2015, seguida pelas transferências federais, cuja participação em 2015 foi de 24,1%. Essa distribuição está demonstrada no **gráfico 10.1**.

Gráfico 10.1 – Recursos financeiros da Função por fontes



Fonte: Valores liquidados Sistema Ábaco Fevereiro/16

O Fundo Municipal de Saúde liquidou 81,8% do total de recursos, apresentando crescimento nominal da ordem de 11,3% e crescimento real quase nulo. Os valores liquidados pela AHM e pelo HSPM tiveram crescimento percentualmente mais



expressivo, o que permitiu que houvesse aumento real de despesas de, respectivamente, 5,2 e 7,5%.

No planejamento da Saúde municipal estão sobrepostos três diferentes instrumentos: o Plano Plurianual (PPA) 2014-2017, que estipula metas e direciona a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA); o Plano Municipal de Saúde, que cobre o mesmo período coberto pelo PPA; e o Programa de Metas previsto na Lei Orgânica do Município, inserido pela Emenda nº 30/2008, sendo que o programa vigente abrange o período de 2013-2016.

Analisamos a Função Saúde tendo como foco o Programa de Metas e o PPA. O Plano Municipal de Saúde apresenta centenas de itens em um nível de detalhe que foge ao escopo do presente relatório.

Das dez metas relacionadas à saúde previstas no programa, uma não foi considerada meta pela auditoria por já ter sido cumprida antes da divulgação do programa (meta 11). Em relação às nove restantes, até o final de 2015 oito não cumpriram sequer o cronograma de entrega previsto para o biênio 2013-2014.

O atraso no cronograma de entrega dos projetos denota a necessidade de esforços adicionais por parte da Administração, tanto no aspecto operacional quanto financeiro, para se aproximar das metas previstas.

A SMS alterou algumas das metas originais no decorrer da gestão, substituindo a implantação, construção ou reforma de determinadas unidades por outras que não estavam previstas inicialmente, considerando-as no cálculo de execução do programa. Em nossa avaliação, contudo, consideramos apenas as unidades previstas inicialmente, pois os projetos foram estabelecidos para atendimento das necessidades assistenciais específicas de cada região, considerando as desigualdades regionais existentes e discutidos com a população local.

Por esse motivo, o percentual de execução divulgado pela PMSP diverge do calculado pela Auditoria em sete metas - 20, 22 a 26 e 56.

A avaliação sobre o percentual de execução das metas relacionadas à saúde está sintetizada na **tabela 10.3** e detalhada a seguir.



Tabela 10.3 - Resumo da execução do Programa de Metas

Núm.	Meta	% Execução da Meta	
		2013-2016 até dez/15	
		SMS	Auditoria
11	Implantação de 12 novos Consultórios na Rua com tratamentos odontológicos e relacionados ao abuso de álcool e outras drogas.	116,7%	Cumprida antes da divulgação do Programa
20	Instalação de 32 unidades da Rede Hora Certa.	58,7%	39,45%
21	Desenvolver o processo de inclusão do módulo do prontuário eletrônico (PE) na rede municipal de saúde, integrada ao Sistema SIGA.	57,5%	57,5%
22	Construção e instalação de 3 hospitais, ampliando em 750 o número de leitos.	71,7%	50%
23	Reforma, recuperação e adequação de 16 hospitais e reativação de 250 leitos.	88,6%	66,5%
24	Construção e Instalação de 43 Unidades Básicas de Saúde, segundo o modelo integral.	52,3%	36,1%
25	Reformar e melhorar 20 Prontos Socorros, utilizando o modelo conceitual da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e implantar 5 novas UPA.	47,8%	23%
26	Construção e Instalação de 30 Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS).	26%	14,5%
56	Implantação de 5 Centros Especializados de Reabilitação (CER)	68%	16%
67	Instalação de 8 Unidades de Referência à Saúde do Idoso (URSI)	11,9%	11,9%

Fonte: elaborada pela auditoria com base no Programa de Metas 2013-2016 aprovado; no site <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/Metas/> (consulta em 17 e 18.02.2016); e, em informações prestadas pela SMS.

O **gráfico 10.2** demonstra a execução do programa tendo em vista as entregas efetivamente realizadas até o final de 2015.

Gráfico 10.2 - Cronograma de Entrega Programa de Metas 2013-2016



Fonte: elaborado pela auditoria com base no Programa de Metas 2013-2016 aprovado; no site <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/Metas/> (consulta em 17 e 18.02.2016); e, em informações prestadas pela SMS.



De acordo com as informações da **tabela 10.3** e do **gráfico 10.2**, conclui-se que a execução das metas está distante do esperado até o final de 2016, último ano de vigência do plano.

Quanto ao orçamento executado, os valores liquidados no período de 2013 a 2015 com todas as metas totalizam R\$ 194.806.176,93, representando 11,11% da estimativa de custo total do Programa, que é de R\$ 1.754.216.000,00.

A **tabela 10.4** apresenta as diretrizes financeiras do PPA para cada ano, discriminadas por programas ligados à Função Saúde.

Tabela 10.4 - Plano Plurianual (PPA) 2014-2017

Programa	2014		2015		2016	2017	TOTAL (2014-2017)	
	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Planejado (R\$ milhões)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado até 2015 (%)
3003 - Ações e serviços da saúde	6.212	89,5	6.034	98,4	6.423	6.667	25.335	45,4
3024 - Suporte administrativo	2.255	94	2.381	115,0	2.581	2.794	10.010	48,5
Outros	100	20	57	32,0	40	48	245	15,7
Total da Função	8.567	89,9	8.472	102,6	9.044	9.509	35.591	46,1

Fonte: PPA 2014-2017 e Sistema Ábaco Fevereiro/16.

A **tabela 10.5** apresenta o resumo da execução da Lei Orçamentária Anual em 2015 para os programas de governo da Função Saúde.

Tabela 10.5 - Lei Orçamentária Anual (LOA) 2015

Em R\$						
Programas de Governo	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	Execução % E = (D/A)	% s/ Total (D)
3003 Ações e serviços da saúde	6.325.058.071	6.558.862.329	5.937.599.365	5.688.755.814	89,9	67,6
3024 Suporte Administrativo	2.818.603.765	2.828.072.742	2.737.433.087	2.703.715.272	95,9	32,2
Outros	96.293.300	77.790.489	18.321.580	16.973.972	17,6	0,2
TOTAL	9.239.955.136	9.464.725.559	8.693.354.033	8.409.445.059	91,0	100,00

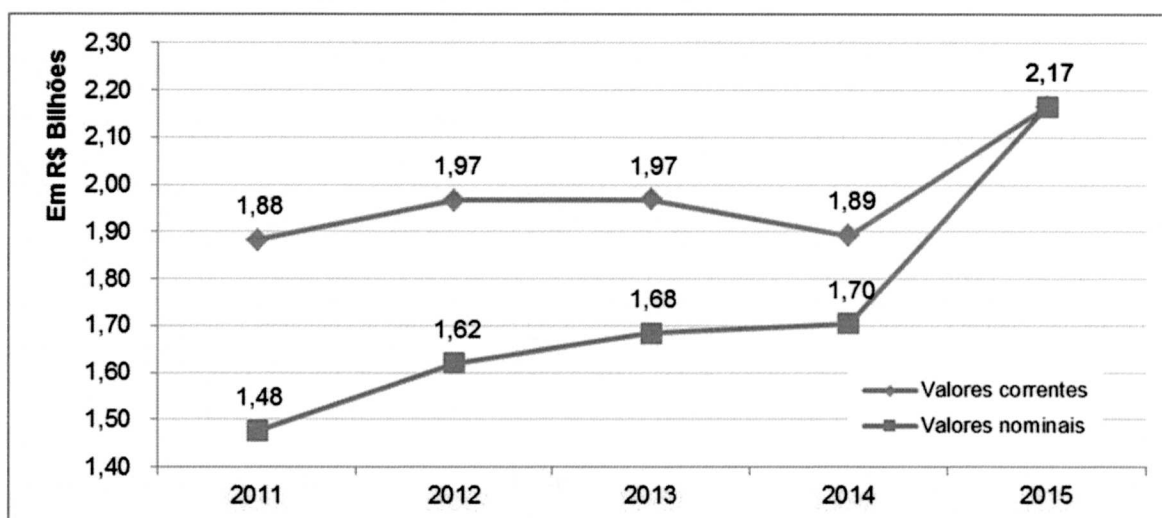
Fonte: Sistema Ábaco Fevereiro/16.



A despesa de pessoal apresentou aumento nominal de 27,1% no exercício devido à nova política de remuneração aplicada à carreira dos servidores do quadro da saúde.

O programa mais impactado foi Suporte Administrativo, com um aumento nominal de 39,9% desse elemento. O **gráfico 10.3** apresenta a série histórica, desde 2011, da variação dessas despesas.

Gráfico 10.3 - Despesas com Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil



Fonte: Sistema Ábaco – Fevereiro/16.

O aumento salarial teve como objetivos, entre outros, a equiparação salarial entre profissionais de diversos modelos de gestão e o incentivo à permanência no serviço público. Em relação ao número de servidores no quadro, houve redução de 2,4% de 2014 para 2015.

10.2 - Programa Ações e serviços de saúde

A totalidade das ações de saúde planejadas no PPA 2014-2017 está contida no programa “3003 - Ações e serviços de saúde”, que concentrou a maior parte dos recursos liquidados na função, 67,6%. Esse cenário permite que avaliemos o desempenho global da SMS por meio da análise dos projeto/atividades desse programa específico.

Informamos que o programa “Ações e Serviços da Saúde” foi introduzido pelo PPA 2014-2017, tendo incorporado programas até então existentes que segmentavam



ações de assistência à saúde, restando prejudicada a comparação da execução orçamentária com exercícios anteriores a 2014.

Segundo o PPA 2014-2017, o programa está relacionado ao seguinte objetivo: "Ampliar o acesso, aperfeiçoar a qualidade, reduzir as desigualdades regionais e o tempo de espera e fortalecer a atenção integral das ações e serviços de saúde". A **tabela 10.6** apresenta a execução orçamentária do programa em 2015.

Tabela 10.6 - Execução Orçamentária por projetos/atividades

Em R\$

LOA 2015 Programa 3003 - Ações e Serviços de Saúde					
Projeto/Atividade	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
4125 -Operação e Manutenção para Atendimento Ambulatorial Básico, de Especialidades e de Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia	2.294.154.975	2.535.515.377	2.461.074.134	2.456.341.123	107,1
4103 -Operação e Manutenção das Unidades Hospitalares, Pronto Socorros e Pronto Atendimento	1.466.273.470	1.688.257.257	1.663.947.872	1.620.084.163	110,5
4113 -Sistema Municipal de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria do SUS	836.785.000	771.113.431	745.657.080	745.657.080	89,1
4101 -Operação e Manutenção de Unidades de Saúde - Básicas e de Especialidades	429.563.355	267.320.680	243.617.001	217.847.940	50,7
4106 -Operação e Manutenção da Assistência Farmacêutica	228.786.000	268.621.349	246.707.142	235.669.545	103,0
Outras	373.636.000	390.503.778	322.653.646	290.790.233	77,8
Total de Atividades	5.629.198.800	5.921.331.873	5.683.656.875	5.566.390.084	98,9
1118 -Construção e Instalação do Hospital Municipal Parelheiros	160.000.000	105.000.000	66.000.000	51.592.321	32,2
3369 -Construção e Reformas para a Instalação de Unidades de Pronto Atendimento	130.130.000	124.940.621	47.955.300	12.509.635	9,6
3367 -Construção e Instalação de Unidades Básicas Integrais de Saúde	86.282.000	67.335.648	23.717.951	18.696.002	21,7
3372 -Reforma, Recuperação e Adequação de Hospitais	71.702.520	50.313.087	2.064.450	312.649	0,4
Outros	247.744.751	289.941.100	114.204.789	39.255.123	15,8
Total de Projetos	695.859.271	637.530.456	253.942.491	122.365.731	17,6
TOTAL	6.325.058.071	6.558.862.329	5.937.599.365	5.688.755.814	89,9

Fonte: Sistema Ábaco – Fevereiro/16

Globalmente, o programa apresentou execução 10,1% inferior à previsão orçamentária inicial.

Enquanto a execução orçamentária das atividades atingiu 98,9% da previsão inicial, a dos projetos alcançou 17,6%.



As atividades 4125, 4103, 4113 e 4101 englobam despesas referentes à manutenção da atenção básica, especializada e hospitalar no Município de São Paulo, que permeiam os dados apresentados no decorrer dos itens 10.2.1 a 10.2.3.

A atividade 4106, referente à assistência farmacêutica, foi analisada de forma apartada e será tratada no item 10.2.4.

Os investimentos estão representados pelos projetos 1118, 3369, 3367, e 3372, todos com execução máxima de até 40% do montante previsto, o que refletiu no baixo percentual de execução das metas relacionadas a tais projetos.

A **tabela 10.7**, demonstra a execução física e financeira do PPA no exercício de 2015 em comparação com o planejamento concebido.

Tabela 10.7 - Programa 3003 - Ações e Serviços da Saúde

Projetos	Medida	FÍSICO			FINANCEIRO		
		Planejado	Realizado (%)		Planejado	Realizado (%)	
			Ano	Acumulado		Ano	Acumulado
3101	Construção, Ampliação e Reforma de Equipamentos de Saúde		n.a		8.695.007,02	2,0	11,3
	Unidades reformadas				590.647.871,00		
3364	Construção e Instalação de Centros de Atenção Psicossocial	30	6,7	6,7	64.140.000,00	0,0	0,0
3366	Construção e Instalação de Hospitais	3	0,0	0,0	603.500.000,00	11,7	11,8
3367	Construção e Instalação de Unidades Básicas Integrais de Saúde	43	0,0	0,0	236.500.000,00	7,9	17,7
3369	Construção e Reformas para a Instalação de Unidades de Pronto Atendimento	41	0,0	2,4	285.000.000,00	4,4	5,1
3370	Implantação do Prontuário Eletrônico Integrado ao Sistema SIGA		n.a.		105.000.000,00	0,0	0,0
3371	Instalação de Unidades da Rede Hora Certa	25	8,0	8,0	175.000.000,00	4,1	22,3
3372	Reforma, Recuperação e Adequação de Hospitais	16	6,3	6,3	222.768.000,00	0,1	9,3
Subtotal Projetos					2.291.250.878,02	3,0	8,9
Subtotal Atividades					23.043.762.168,49	24,2	46,9
Total					25.335.013.046,51	22,2	43,5

Fonte: PPA 2014-2017, Sistema Ábaco valores liquidados – Fevereiro/16, Portal Planeja Sampa, dados da Auditoria do Programa de Metas.

Obs: Os valores da coluna "Planejado" (Financeiro) da tabela acima diferem dos encontrados na coluna "Orçado" da tabela 10.8, estabelecido pela LOA, porque tais estimativas são elaboradas em momentos distintos do ciclo de planejamento.



A execução financeira total acumulada dos projetos previstos no PPA 2014-2017 ficou abaixo de 9% até o final de 2015 e a execução física variou de 0 a 8%.

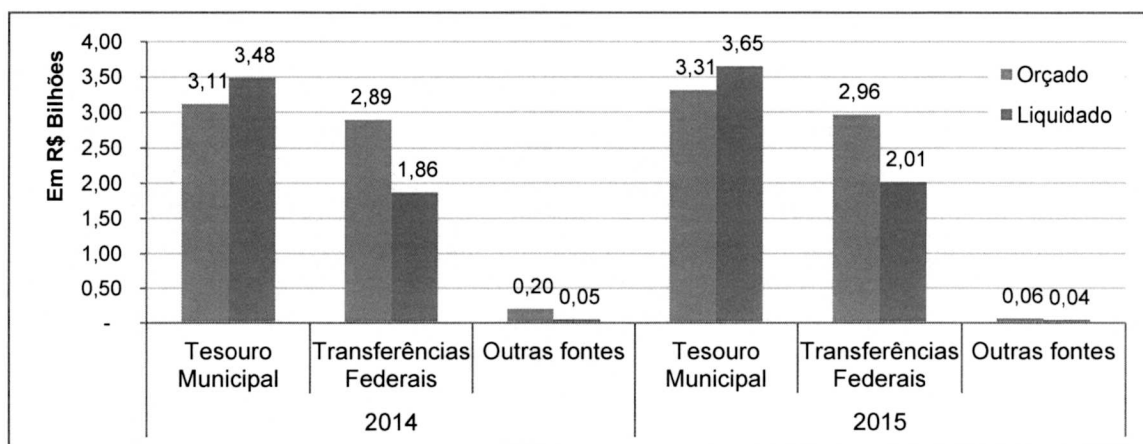
No geral, o desempenho observado na execução orçamentária dos projetos se refletiu no cumprimento das metas físicas.

A seguir, analisaremos o programa 3003 a partir de sua gestão/execução orçamentária, indicadores de desempenho e de produção.

10.2.1 - Gestão/Execução Orçamentária

O **gráfico 10.4** apresenta os valores orçados e liquidados no programa nos dois últimos exercícios segundo as principais fontes de recurso.

Gráfico 10.4 - Recursos do programa Ações e Serviços da Saúde por fontes



Fonte: Sistema Ábaco – Fevereiro/16.

O gráfico demonstra que a principal fonte de recursos do programa é o Tesouro Municipal (64,1% em 2015), seguido pelas transferências federais (35,3% em 2015). No que concerne a essas transferências, destaca-se a execução do valor liquidado em relação ao orçado, 67,9% em 2015, ao passo que a dos recursos do Tesouro Municipal foi de 110,3%.

Foram executadas por meio de convênios e contratos de gestão 59% das despesas do programa Ações e Serviços de Saúde e 40% do total da Função Saúde.



A **tabela 10.8** destaca as despesas na modalidade de aplicação "50", que registra o repasse de recursos a entidades sem fins lucrativos que prestam serviços por meio de convênios ou contratos de gestão firmados com a SMS.

Tabela 10.8 - Execução orçamentária por modalidade de despesa

Modalidades de despesa - Programa "Ações e Serviços de Saúde"	Valor (em R\$)	% s/ Total
Transferência a Entidades sem Fins Lucrativos (modalidade 50)	3.357.860.167	59,0
Aplicação Direta (modalidade 90)	2.330.895.647	41,0
TOTAL GERAL	5.688.755.814	100,0

Fonte: Sistema Ábaco Fevereiro/16, valores liquidados.

Segundo informações da SMS, aproximadamente 72% do liquidado na modalidade 50 foram dedicados aos Contratos de Gestão, sendo os outros 28% destinados aos Convênios.

Durante o ano de 2015, 359 serviços de saúde, antes pertencentes a 29 convênios, foram incorporados por novos contratos de gestão.

No exercício de 2014 foram iniciados 23 processos de chamamento público que objetivaram a seleção de organizações sociais para a assinatura de novos contratos de gestão a fim de substituir os 26 contratos vigentes até então. Até o final do exercício de 2015, 17 novos contratos de gestão foram assinados.

Constataram-se inúmeras impropriedades e/ou irregularidades nos processos de chamamento dos contratos de gestão analisados.

As irregularidades/impropriedades dizem respeito, em especial, aos seguintes pontos: justificativa para adoção do modelo; critérios e parâmetros para a fixação das metas de produção e do valor global estimado; critério de julgamento; previsão de terceirização da atividade-fim; indicadores de qualidade dos serviços; critérios para fixação do desconto no custeio mensal; e, repactuação de metas de produção e de recursos humanos.

Há deficiências no sistema de controle e avaliação dos contratos de gestão.



No que se refere ao desempenho do sistema de controle e avaliação dos contratos de gestão, desde o exercício de 2013 têm sido constatadas falhas em relação aos seguintes pontos:

- ✓ atraso na avaliação qualitativa da execução dos contratos de gestão;
- ✓ avaliação insuficiente quanto aos aspectos econômico-financeiros dos contratos;
- ✓ ausência de validação pelo controle interno das despesas apresentadas pelas OS, em suas respectivas prestações de contas;
- ✓ realização de empréstimos pelas OS como fonte alternativa de financiamento.

Em acompanhamento da determinação exarada por este Tribunal no RAF do exercício de 2014 acerca da efetividade do controle e avaliação dos contratos de gestão, a Controladoria Geral do Município informou, no início do exercício de 2016, que permanece inalterada a situação apontada pelo TCM.

Quanto aos convênios, constatou-se que o sistema de controle apresenta falhas, em especial quanto ao aspecto financeiro, devido à ausência de análises concomitantes e do longo período transcorrido entre o término da vigência e a análise das prestações de contas (em média 8,3 anos).

Concluiu-se também que o acompanhamento técnico dos convênios, embora existente, não está adequadamente sistematizado no âmbito da Coordenação da Atenção Básica, prejudicando a avaliação dos resultados obtidos.

10.2.2 - Indicadores de desempenho

Informações sobre desempenho são essencialmente comparativas. O conjunto dos dados deve ser confrontado com metas ou padrões preestabelecidos. Caso não seja possível, cabe a comparação com os resultados atingidos em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise.

A Lei Municipal nº 14.173 de 2006 estabeleceu os seguintes indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos de saúde no Município de São Paulo:

220
f



- I - nível de exames preventivos de saúde (adulto e infantil);
- II - tempo médio de atendimento para consultas (adulto e infantil);
- III - tempo médio de atendimento para análises clínicas (adulto e infantil);
- IV - tempo médio de atendimento para outros procedimentos (adulto e infantil);
- V - tempo médio para a realização de procedimentos de alta complexidade;
- VI - número de crianças vacinadas.

O acompanhamento desses índices é disponibilizado na página da Secretaria de Gestão na internet.

O acompanhamento dos indicadores estabelecidos na Lei Municipal nº 14.173 de 2006 é realizado de modo precário, visto que nem todos estavam atualizados com as informações de 2015.

Diante desse acompanhamento insatisfatório solicitamos à SMS informações específicas com o intuito de avaliar o comportamento dos indicadores mais relevantes previstos na Lei, os quais serão abordados nos próximos subitens.

Atualmente, o portal Observa Sampa cumpre o papel de dar transparência aos indicadores, tanto da saúde, quanto de outras áreas vinculadas à gestão municipal. Dois indicadores previstos pela Lei nº 14.173/06 estão presentes no portal: nível de exames preventivos e vacinação de crianças. Os outros quatro indicadores, que tratam de tempos médios, não foram disponibilizados.

Dividiremos a estrutura do presente item para tratar primeiramente sobre os indicadores que traduzem a percepção da população quanto aos serviços prestados, e na sequência, apresentaremos os indicadores da Atenção Básica, Especializada e Hospitalar.

a) Percepção da População

A nota média geral de satisfação com os serviços de saúde dada pela população chegou ao menor patamar em 2015. As notas mais baixas, em uma escala de 0 a 10, foram atribuídas aos tempos médios entre a marcação e a realização de exames (3,4), consultas (3,2) e procedimentos complexos (3,2).



Para ilustrar a percepção da população sobre os serviços de saúde prestados pelo município utilizamos os dados da sétima edição da pesquisa de Indicadores de Referência de Bem-Estar no Município - Irbem, cujos resultados foram publicados em janeiro de 2016.

A pesquisa, idealizada pela Nossa São Paulo (uma rede composta por mais de 700 organizações da sociedade civil) e executada em parceria com o Ibope, foi realizada no período de 30 de novembro a 18 de dezembro de 2015 mediante entrevistas com 1.512 pessoas.

A satisfação da população foi avaliada por meio de notas dadas a 169 aspectos/itens divididos em 25 áreas, dentre elas a saúde, que foi considerada a mais importante pelos entrevistados.

Tabela 10.9 - Utilização dos serviços de saúde

Entrevistados ou pessoas de sua família que utilizaram algum serviço de saúde pública nos últimos 12 meses (%)			
2008	2013	2014	2015
64	71	72	74

Fonte: Pesquisa Irbem 2015.

Inicialmente cabe destacar, conforme **tabela 10.9**, que 74% dos entrevistados declararam que utilizaram pessoalmente ou tiveram familiares atendidos por algum serviço de saúde pública nos últimos 12 meses. Os números demonstram que esse percentual vem aumentando.

A **tabela 10.10** apresenta a nota média geral e a de nove aspectos avaliados que guardam relação direta com os serviços de saúde prestados pelo município.

Tabela 10.10 - Satisfação da população

(continua)

Satisfação com a área de saúde (de 0 a 10)	2009	2013	2014	2015	Tendência
Média geral	5,1	4,9	4,7	4,5	↓
Campanhas de vacinação	6,8	6,5	6,1	6	↓
Proximidade de postos de saúde (UBS/AMAS)	6	5,2	5,2	5,3	Estável desde 2013
Proximidade de pronto-socorro	5,3	5	5	4,8	↓
Proximidade de hospital	5,2	5	4,8	4,6	↓

222



Tabela 10.10 - Satisfação da população

(continuação)

Satisfação com a área de saúde (de 0 a 10)	2009	2013	2014	2015	Tendência
Qualidade e humanização da assistência nos postos e hospitais	4,4	4,2	4	3,8	↓
Facilidade para agendar consultas, retornos, exames e resultados	4	3,8	3,7	3,4	↓
Tempo médio entre a marcação e a realização de exames	3,9	3,7	3,7	3,4	↓
Tempo médio entre a marcação e a realização de consultas	3,7	3,7	3,4	3,2	↓
Tempo médio entre a marcação e a realização de procedimentos mais complexos	3,8	3,5	3,6	3,2	↓

Fonte: Pesquisa Irbem 2015. Intervalo de confiança de 95%, com margem de erro máxima estimada de três pontos percentuais para mais ou para menos.

A nota média geral vem diminuindo desde 2009, chegando em 2015 ao seu menor patamar. Além disso, as notas de oito dos nove itens avaliados apresentaram a mesma tendência.

b) Atenção Básica

Dos oito indicadores da Atenção Básica analisados, cinco apresentaram resultados negativos em relação a 2014.

A **tabela 10.11** apresenta alguns dos indicadores de desempenho relacionados à Atenção Básica.

Tabela 10.11 - Indicadores da Atenção Básica

(continua)

Indicadores da Atenção Básica	2012	2013	2014	2015	Var. % 15/12	Var. % 15/14
Proporção de internações por causas sensíveis à atenção primária (% sobre o total de internações)	24,0	24,0	23,9	23,4	-2,3	-1,9
Razão de Mortalidade Materna (p/ 100 mil nascidos vivos)	34,2	47,5	44,6	43,4	26,9	-2,7
Proporção de sete ou mais consultas de pré-natal de mães residentes (%)	74,6	75,9	75,2	76,1	2,0	1,2
Casos Confirmados de Dengue	1.150	2.617	29.011	100.431	8.633,1	246,2
Casos Notificados de Tuberculose (Residentes)	6.664	6.909	6.947	7.308	9,7	5,2
Casos Notificados de Hanseníase	348	274	237	260	-25,3	9,7



Tabela 10.11 - Indicadores da Atenção Básica

(continuação)

Indicadores da Atenção Básica	2012	2013	2014	2015	Var. % 15/12	Var. % 15/14
Razão de exames de mamografia (mulheres de 50 a 69 anos) (nº de exames sobre universo de mulheres nessa faixa etária)	0,26	0,28	0,27	0,25	-4,2	-8,0
Razão de exames citopatológico do colo do útero (mulheres de 25 a 64 anos) (nº de exames sobre universo de mulheres nessa faixa etária)	0,53	0,51	0,49	0,45	-14,5	-8,4

Fonte: SMS-CEInfo. Obs: Indicadores de 2015 são preliminares e os de 2012, 2013 e 2014 foram extraídos do RAF de 2014.

A “Proporção de Internações por Causas Sensíveis à Atenção Primária” apresentou queda, tanto em relação a 2012 quanto em relação a 2014. O melhor desempenho anual diz respeito à diminuição de 2,7% na razão de mortalidade materna, passando de 44,6 em 2014 para 43,4 em 2015.

A queda da razão de mortalidade materna não foi suficiente para atingir ao estipulado no quinto Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, uma vez que a meta proposta era reduzir os óbitos maternos para um valor igual ou inferior a 35 por 100 mil nascidos vivos até 2015.

Quanto ao número de casos confirmados de dengue e notificados de tuberculose e hanseníase, todos apresentaram elevação em 2015 quando comparados a 2014.

Houve crescimento de 246,2% nos casos confirmados de dengue, passando de 29 mil em 2014 para mais de 100 mil em 2015.

Quanto aos resultados dos indicadores relacionados à saúde das mulheres (razão de exames de mamografia e de colo do útero), esses também não se mostraram favoráveis no período, apresentando redução na razão dos exames nos últimos quatro anos e também na comparação entre os dois últimos anos.

O número total de equipes da ESF permaneceu praticamente estagnado em relação a 2014, contudo constatou-se aumento (37,7%) no número de equipes incompletas.



Em relação à Estratégia Saúde da Família - ESF, modelo assistencial da Atenção Básica fundamentado no trabalho de equipes multiprofissionais que desenvolvem ações de saúde, apresentamos a evolução do número de equipes e da cobertura no período entre 2012 e 2015, conforme **tabela 10.12**.

Tabela 10.12 - Equipes e cobertura da ESF

Nº médio de Equipes ESF completas e incompletas						
Categorias	2012	2013	2014	2015	Var. % 15/12	Var. % 15/14
Equipes completas ¹	1.095	1.100	1.189	1.135	3,7	-4,5
Equipes incompletas ²	174	199	114	157	-9,8	37,7
Total de Equipes	1.269	1.299	1.303	1.292	1,8	-0,8
% da população cadastrada na ESF (equipes completas e incompletas)	38,4	39,1	39,1	39,2	2,0	0,3

Fonte de dados: SMS (Gerência de Processamento da Produção do SUS/SIABREG/Sistema de Informação da Atenção Básica – SIAB e SEADE - estimativa populacional).

(1) Equipes completas: ESF (1 médico de 40h), ESF I (2 médicos de 30h), ESF IV (2 médicos de 20h) e ESF transitória (1 médico de 20h). (2) Equipes Incompletas: EACS - Equipe de Agente Comunitário da Saúde - sem médico.

Segundo a Coordenação da Atenção Básica, esse movimento tem relação com a transição de diversos serviços de saúde cujas gestões passaram de convênios para contratos de gestão ao longo de 2015. No entendimento da Coordenação, a reorganização desses serviços afetou de forma negativa, ao menos momentaneamente, a composição das equipes da ESF.

Quanto à cobertura da ESF, constatou-se a estagnação do percentual da população cadastrada ao longo da série histórica.

Na **tabela 10.13** apresentamos o comportamento de um dos indicadores previsto na Lei nº 14.173/2006, que apura o tempo médio, em dias, para a realização de consultas básicas.

Tabela 10.13 - Tempo médio para consultas na Atenção Básica

Tempo médio (em dias) para atendimento de consultas na Atenção Básica	2012	2013	2014	2015	Var. % 15/12	Var. % 15/14
Adulto	32	33	31	29	-9,4	-6,5
Criança	26	27	26	25	-3,8	-3,8

Fonte: SIGA Saúde/SMS/SP.

Verifica-se que o tempo de espera para a realização de consultas básicas para adultos e crianças vem diminuindo gradativamente desde 2013.



As taxas de absenteísmo apresentaram diminuição gradativa desde 2012 (10,3% no período), no entanto, ainda, de cada 10 consultas agendadas, quase três não são realizadas devido à ausência dos pacientes.

A **tabela 10.14** apresenta a evolução das taxas de absenteísmo nas consultas agendadas da Atenção Básica.

Tabela 10.14 - Taxas de Absenteísmo

% de absenteísmo nas consultas agendadas da Atenção Básica					
2012	2013	2014	2015	Var. % 15/12	Var. % 15/14
31,1	30,1	29,0	27,9	-10,3	-3,8

Fonte: SMS-SP (SIGA Saúde/CEInfo).

Quanto à operacionalização da marcação dessas consultas, essas são realizadas por meio de uma agenda eletrônica denominada “agenda local”. Essa ferramenta tem por intuito agilizar o acesso da população às consultas e exames no âmbito da Atenção Básica.

A ausência de diagnóstico da SMS sobre os problemas da marcação de consultas na agenda local indica que a governança sobre o sistema é insatisfatória.

A limitação do prazo de agendamento – em geral de até 90 dias – por parte das UBS, somada à demanda reprimida, resultam na formação de filas nas portas das unidades, antes mesmo de sua abertura, e na utilização de uma fila de espera paralela em algumas unidades.

Na avaliação sobre o sistema de marcação de consultas da agenda local, constatou-se que as filas nas portas das UBS, amplamente noticiadas na imprensa, são formadas por usuários em busca de agendamento de consultas.

As filas se formam quando a unidade informa uma data específica na qual ocorrerá a abertura da agenda, contrariando a diretriz da SMS, que determina que o agendamento de consultas deva ser diário, permanente, sem data de abertura e fechamento de agendas. Contudo, a maioria das UBS visitadas abria suas agendas por um prazo máximo de 90 dias.



Comprovou-se a existência prática de fila de espera para a agenda local, tendo em vista a demanda reprimida para essas vagas. Todavia essa fila não é adequadamente reconhecida, registrada e mensurada, devido à não utilização da fila de espera eletrônica.

Verificou-se que, embora o sistema Siga-Saúde disponibilize a agenda de forma escalonada (consultas a cada 15 minutos) é comum que os atendimentos ocorram por ordem de chegada, aumentando o tempo de espera entre a chegada do paciente na UBS e a realização do atendimento.

c) Atenção Especializada

As ações desenvolvidas na Atenção Especializada, entre janeiro de 2012 e outubro de 2015, não foram efetivas para diminuir o número de pacientes em fila de espera e tampouco o tempo entre a solicitação e a realização de consultas.

Constatou-se a existência de desigualdade no acesso regionalizado de oito dos dez (80%) procedimentos selecionados para análise.

Para avaliar a regulação dos serviços que fazem parte da Atenção Especializada, verificamos se o sistema de referência e contra referência dos serviços estava adequadamente implantado de modo a permitir ao usuário do SUS acesso aos exames e procedimentos de média complexidade².

No âmbito municipal, esses serviços estão inseridos na “agenda regulada” do sistema Siga-Saúde. Esse módulo do sistema busca organizar o encaminhamento dos agendamentos solicitados mediante a utilização de uma fila de espera eletrônica.

Concluiu-se que entre janeiro e outubro de 2015 houve aumento de 21,3% na quantidade de pacientes ativos em fila, passando de 650.450 para 788.798.

Na comparação entre janeiro de 2013 e outubro de 2015, verificou-se que cinco das dez consultas de especialidades analisadas apresentaram aumento no tempo

² Segundo o Ministério da Saúde, entendem-se como de média complexidade ambulatorial os serviços que visam a atender aos principais problemas e agravos de saúde da população, cuja complexidade da assistência na prática clínica demande a disponibilidade de profissionais especializados e a utilização de recursos tecnológicos, para o apoio diagnóstico e tratamento.



médio em fila. As consultas de cardiologia tiveram o maior aumento no tempo médio de espera, passando de 65 para 113 dias (variação de 74,8%).

Além disso, o tempo médio em fila de espera para as consultas de especialidades avaliadas foi 14 vezes superior ao parâmetro adotado pela Agência Nacional de Saúde para regular o acesso à saúde suplementar. No caso dos exames, o tempo médio foi 7,8 vezes superior ao parâmetro.

Quanto à desigualdade do acesso entre as regiões da cidade, destacamos a especialidade médica "cirurgia geral". Enquanto a espera média em fila na Coordenadoria Regional de Saúde (CRS) Sudeste era de 11 dias, na CRS Leste chegava a 339 dias.

d) Atenção Hospitalar

No final de 2015, dos 17 hospitais municipais³, 12 eram geridos pela AHM e os 5 restantes por Organizações Sociais, as quais respondiam por aproximadamente 32,3% dos leitos operacionais.

Selecionamos quatro indicadores para avaliar o desempenho da gestão hospitalar: leitos operacionais, taxa de ativação de leitos, taxa de ocupação instalada e taxa de mortalidade institucional.

Leito operacional é o leito em utilização e o leito passível de ser utilizado no momento do censo hospitalar diário, ainda que esteja desocupado. A **tabela 10.15** apresenta o número de leitos operacionais nos hospitais municipais.

Em 2015, o número total de leitos operacionais apresentou aumento de 5,2% em relação a 2012, e recuou 0,8% em relação a 2014. Observa-se, no último ano, elevação na média de leitos operacionais (24,7%) do hospital Cidade Tiradentes em relação ao ano anterior. Por outro lado, no hospital Fernando M. P. da Rocha, a média de leitos operacionais diminuiu 19,2% em relação a 2014.

³ O Hospital do Servidor Público Municipal – HSPM não foi incluído nas análises por se tratar de um HM que não disponibiliza leitos para o SUS.



Tabela 10.15 - Leitos Operacionais

Unidades distribuídas por regiões		Gestor	2012	2013	2014	2015	Var. % 15/12	Var. % 15/14
Centro Oeste	HM Infantil Menino Jesus	IRSSL	55,5	57	57,1	52,8	-4,9	-7,5
	HM Mário Degni	AHM	56,6	56	58,2	62,7	10,8	7,7
Leste	HM Cidade Tiradentes	CSSM	228	228	228,2	284,6	24,8	24,7
	HM Prof. Alípio C. Netto	AHM	231,4	249,2	268,9	272,6	17,8	1,4
	HM Tide Setubal	AHM	161,5	169,5	171,6	164,3	1,7	-4,3
	HM Waldomiro de Paula	AHM	130,2	166,5	184,7	182,4	40,1	-1,2
Norte	HM Mat. Mário M. A. Silva	AHM	166,5	170,2	169,1	168,8	1,4	-0,2
	HM São Luiz Gonzaga	ISCMS	171,3	170,9	176,7	174,6	1,9	-1,2
	HM José Soares Hungria	AHM	112,1	109	104,8	109,2	-2,6	4,2
	HM José Storopoli	SPDM	180,8	182,6	184,3	182,5	0,9	-1,0
Sudeste	HM Arthur Ribeiro Saboya	AHM	185,5	186,8	175,6	176	-5,1	0,2
	HM Alexandre Zaio	AHM	63,9	48,6	42	42	-34,3	0,0
	HM Benedito Montenegro	SPDM/ AHM*	45,7	61	55	52,7	15,3	-4,2
	HM Cármio Caricchio	AHM	316,1	332,9	348,7	330,2	4,5	-5,3
	HM Ignácio P. de Gouvêa	AHM	101,4	95,2	92,2	99,6	-1,8	8,0
Sul	HM Fernando M. P. Rocha	AHM	307,4	314,1	366	295,6	-3,8	-19,2
	HM M' Boi Mirim	CEJAM	233,4	207,8	230,4	240,7	3,1	4,5
TOTAL			2.747,3	2.805,4	2.913,5	2.891,3	5,2	-0,8

Fonte: AHM (REM/COGERH 2012/ 2013; 2014/2015 REM Online).

*O HM Benedito Montenegro voltou a ser gerido pela AHM em 01/07/2015.

Em consulta ao Departamento de Tecnologia da Informação da AHM obtivemos a explicação de que, antes de 2015, a informação sobre o número de leitos operacionais nessas unidades não era confiável (no caso do HM Cidade Tiradentes os leitos extras utilizados não eram contabilizados e no caso do HM Fernando M. P. da Rocha o censo era realizado de forma precária), inviabilizando, portanto, as análises correspondentes.

A Taxa de Ativação de Leitos (relação percentual entre os leitos operacionais e os instalados) é apresentada na **tabela 10.16**. Numa situação ideal essa taxa deveria corresponder a 100%, uma vez que o número de leitos instalados deveria ser equivalente aos operacionais. Taxas superiores a 100% revelam situações de superutilização da estrutura hospitalar, ou seja, frequente utilização

[assinatura]



de leitos extras, enquanto taxas inferiores indicam subutilização, indicando a existência frequente de leitos bloqueados.

Seguindo esse critério podemos afirmar que, em 2015, o hospital com maior sobrecarga estrutural foi o HM Cidade Tiradentes (129,3%). A unidade também apresentou a maior variação na taxa de ativação de um ano pro outro, com 29,2%. A falta de confiabilidade nas informações sobre leitos no HM Cidade Tiradentes já foi relatada anteriormente.

Tabela 10.16 - Taxas de Ativação de Leitos (%)

Unidades distribuídas por regiões		Gestor	2012	2013	2014	2015	Var. % 15/12	Var. % 15/14
Centro Oeste	HM Infantil Menino Jesus	IRSSL	108,8	112,9	114,2	105,6	-2,9	-7,5
	HM Mário Degni	AHM	73,3	69,1	71,9	77,4	5,6	7,6
Leste	HM Cidade Tiradentes	CSSM	100	100	100,1	129,3	29,3	29,2
	HM Prof. Alípio C. Netto	AHM	83,2	89,4	96	97,3	16,9	1,4
	HM Tide Setubal	AHM	94,3	98,5	99,8	95,5	1,3	-4,3
	HM Waldomiro de Paula	AHM	74,8	93	103,2	101,9	36,2	-1,3
Norte	HM Mat. Mário M. A. Silva	AHM	99,7	100,1	98,3	99,3	-0,4	1,0
	HM São Luiz Gonzaga	ISCMSP	100,2	99,9	103,3	102,1	1,9	-1,2
	HM José Soares Hungria	AHM	104,8	105,5	102,7	107,1	2,2	4,3
	HM José Storopoli	SPDM	97,7	98,7	99,6	98,6	0,9	-1,0
Sudeste	HM Arthur Ribeiro Saboya	AHM	95,6	90,5	83,7	84,4	-11,7	0,8
	HM Alexandre Zaio	AHM	122,9	103,8	100	100	-18,6	0,0
	HM Benedicto Montenegro	SPDM/ AHM	121,3	152,5	117,8	105,4	-13,1	-10,5
	HM Cármio Caricchio	AHM	84,5	89	93,2	84,9	0,5	-8,9
	HM Ignácio P. de Gouvêa	AHM	111,4	105,8	102,4	103,2	-7,4	0,8
Sul	HM Fernando M. P. da Rocha	AHM	110,7	109,6	128,9	110,4	-0,3	-14,4
	HM M' Boi Mirim	CEJAM	102,4	90,7	96,7	100,3	-2,1	3,7
TOTAL			99,1	100,5	100,7	100,2	1,1	-0,5

Fonte: cálculo realizado pela Auditoria a partir de dados fornecidos pela AHM.

O HM Mário Degni, a exemplo dos últimos anos, foi o hospital com a menor taxa de ativação (77,4%). Em consulta ao Departamento de Tecnologia da Informação da AHM obtivemos a explicação de que o registro oficial do número de leitos instalados desse hospital não corresponde à realidade (o número oficial



é superior ao real). Entendemos que esse fato distorce o indicador, inviabilizando, portanto, as análises correspondentes.

Em 2015, três dos 17 hospitais da rede municipal apresentaram taxas de ocupação condizentes com o parâmetro ideal (80 a 85%).

Tabela 10.17 - Taxas de Ocupação Instalada (%)

Unidades distribuídas por regiões		Gestor	2012	2013	2014	2015	Var. % 15/12
Centro Oeste	HM Infantil Menino Jesus	IRSSL	95,6	98,1	97,1	93,7	-2,0
	HM Mário Degni	AHM	57,2	59	64,5	67,8	18,5
Leste	HM Cidade Tiradentes	CSSM	76,2	75,7	76,2	79,9	4,9
	HM Prof. Alípio C. Netto	AHM	71,2	79,4	82,3	82,8	16,3
	HM Tide Setubal	AHM	83,6	90,3	85,1	86,7	3,7
	HM Waldomiro de Paula	AHM	57,7	70,5	75,3	77,5	34,3
Norte	HM Mat. Mário M. A. Silva	AHM	84,2	77,5	76,3	77,1	-8,4
	HM São Luiz Gonzaga	ISCMSP	84,3	81,9	82,6	68,7	-18,5
	HM José Soares Hungria	AHM	91	90	86,5	84,9	-6,7
	HM José Storopolli	SPDM	71,5	70,7	67,3	64,3	-10,1
Sudeste	HM Arthur Ribeiro Saboya	AHM	77,4	76,1	71,2	71,2	-8,0
	HM Alexandre Zaio	AHM	104,4	85,7	78,5	75	-28,2
	HM Benedicto Montenegro	SPDM/ AHM	101,7	137,9	106,8	83,1	-18,3
	HM Cármio Caricchio	AHM	80,2	84,1	81,9	76,4	-4,7
	HM Ignácio P. de Gouvêa	AHM	91,9	86,8	81,3	86,6	-5,8
Sul	HM Fernando M. P. da Rocha	AHM	105	101,1	121,5	100,7	-4,1
	HM M' Boi Mirim	CEJAM	84	78,6	83	87,8	4,5
TOTAL			83,4	84,9	83,4	80,2	-3,8

Fonte: AHM (REM/COGERH 2012 // 2013; 2014 e 2015 REM Online).

Na **tabela 10.17** constam as taxas de ocupação instalada (% de leitos ocupados em relação ao total de leitos instalados) dos hospitais municipais de 2012 a 2015. De acordo com a portaria nº 1.101/GM/2002, do Ministério da Saúde, a taxa de ocupação desejável seria entre 80% e 85%.

Em 2015, três hospitais atenderam ao parâmetro ministerial. Dentre os restantes, nove apresentaram taxas de ocupação inferiores a 80% e cinco registraram taxas superiores a 85%.



Destacamos que o hospital Fernando Mauro Pires da Rocha apresentou a maior taxa de ocupação da rede, atingindo 100,7%. O hospital José Storopoli (64,3%), a Maternidade Mario Degni (67,8%) e o hospital São Luiz Gonzaga (68,7%), apresentaram ocupação abaixo de 70%, o que demonstra baixo aproveitamento na utilização dos leitos instalados.

As taxas de mortalidade institucional dos hospitais estão na **tabela 10.18** e referem-se à relação entre o número de óbitos de pacientes com mais de 24 horas de internação e o número de saídas naquele período.

Tabela 10.18 - Taxas de Mortalidade Institucional (%)

Unidades distribuídas por regiões		Gestor	2012	2013	2014	2015	Var. % 15/12	Var. % 15/14
Centro Oeste	HM Infantil Menino Jesus	IRSSL	1,3	1	0,9	1,3	0,0	44,4
	HM Mário Degni	AHM	1,7	1,6	1,5	1,3	-23,5	-13,3
Leste	HM Cidade Tiradentes	CSSM	2,4	2,3	2,2	2,3	-4,2	4,5
	HM Prof. Alípio C. Netto	AHM	4,8	4,3	3,7	2,9	-39,6	-21,6
	HM Tide Setubal	AHM	3,2	3,4	4,8	3,4	6,3	-29,2
	HM Waldomiro de Paula	AHM	4,1	4,8	3	2,7	-34,1	-10,0
Norte	HM Mat. Mário M. A. Silva	AHM	0,5	0,4	0,4	0,4	-20,0	0,0
	HM São Luiz Gonzaga	ISCMSP	4,9	4,2	4,1	3,1	-36,7	-24,4
	HM José Soares Hungria	AHM	6,8	6,7	6,3	5,8	-14,7	-7,9
	HM José Storopoli	SPDM	2,2	2,5	2,3	2	-9,1	-13,0
Sudeste	HM Arthur Ribeiro Saboya	AHM	3,6	3,1	3,6	3,4	-5,6	-5,6
	HM Alexandre Zaio	AHM	7,8	8	5,5	3,8	-51,3	-30,9
	HM Benedicto Montenegro	SPDM/ AHM	4,2	6,4	6,8	5	19,0	-26,5
	HM Cármio Caricchio	AHM	7,4	6,6	5,5	4,7	-36,5	-14,5
	HM Ignácio P. de Gouvêa	AHM	6,6	6	6,4	5,7	-13,6	-10,9
Sul	HM Fernando M. P. da Rocha	AHM	4	4,6	5	4,9	22,5	-2,0
	HM M' Boi Mirim	CEJAM	3	2,7	2,4	2,3	-23,3	-4,2
TOTAL			4	4	3,8	3,2	-20,0	-15,8

Fonte: AHM (REM/COGERH 2012 // 2013; 2014 e 2015 REM Online).

A **tabela 10.18** demonstra que 14 dos 17 hospitais da rede municipal reduziram suas taxas de mortalidade institucional em 2015.



É desejável que os hospitais apresentem taxas de mortalidades cada vez mais baixas, no entanto, maiores taxas de mortalidade não refletem necessariamente problemas na qualidade da assistência hospitalar, tendo em vista as diferenças entre instituições em relação aos serviços disponibilizados bem como ao perfil de complexidade clínica dos pacientes admitidos.

Dentre as unidades que apresentaram elevação na taxa, destacamos o HM Menino Jesus, com incremento de 44,4% em relação a 2014. Em consulta ao Departamento de Tecnologia da Informação da AHM obtivemos a explicação de que a grandeza dessa variação não representa alteração estatisticamente significativa e que o valor está dentro de uma faixa de normalidade esperada para a unidade.

10.2.3 - Produção de Serviços

O controle de informações de produção por parte das unidades da SMS é frágil, problema que aumenta conforme o nível de complexidade da unidade.

Ao selecionar procedimentos e unidades de saúde, por amostragem, para verificação da correspondência dos dados de produção com a realidade foram encontradas divergências cujas causas não foram identificadas em 37,5% das fontes de informação analisadas.

Em que pesem as limitações constatadas, as informações disponibilizadas pelos bancos de dados oficiais ainda são as fontes mais confiáveis para a avaliação de desempenho, e serão utilizadas nos itens a seguir, que dividiremos em Atenção Básica/Especializada e Atenção Hospitalar.

a) Atenção Básica/Especializada

O processo de integração entre as unidades de UBS e AMA não resultou em maior produtividade geral já que o número total de consultas de Atenção Básica recuou 18,5% desde 2012 e 8,9% em relação a 2014.

Na **tabela 10.19** consta a produção de consultas de diferentes unidades de saúde.



Tabela 10.19 - Consultas Médicas

Evolução do nº de Consultas médicas		2012	2013	2014	2015	Var. % 15/12	Var. % 15/14
Atenção Básica	UBS*	7.890.389	7.982.721	7.998.473	9.217.128	16,8	15,2
	AMA 12h	7.844.535	7.612.905	6.074.989	3.609.493	-54,0	-40,6
Subtotal		15.734.924	15.595.626	14.073.462	12.826.621	-18,5	-8,9
Atenção Especializada	AMA Especialidade	926.404	874.054	849.928	783.004	-15,5	-7,9
	Ambulatório Especialidade	746.159	574.858	511.124	454.482	-39,1	-11,1
	Hora Certa (esfera municipal)	0	259.393	315.685	495.987	n.a.	57,1
	Hora Certa Móvel (esfera privada contrat/conv)	0	46.625	250.053	259.687	n.a.	3,9
Subtotal		1.672.563	1.754.930	1.926.790	1.993.160	19,2	3,4
Consultas ambulatoriais	Estabelecimentos privados conveniados/contratados	1.203.744	1.311.039	1.395.650	1.359.731	13,0	-2,6
Subtotal		1.203.744	1.311.039	1.395.650	1.359.731	13,0	-2,6
TOTAL		18.611.231	18.661.595	17.395.902	16.179.512	-13,1	-7,0

Fonte: Ministério da Saúde/DATASUS/Sistema de Informação Ambulatorial – SIA – PASP: Produção Ambulatorial Estado São Paulo. Dados de 2015 são preliminares, visto que a produção pode ser apresentada até 3 meses após sua realização. Os dados de 2012, 2013 e 2014 foram extraídos do RAF de 2014.

(*): a partir de Setembro de 2015 inclui os estabelecimentos AMA/UBS INTEGRADA.

Verifica-se aumento de 15,2% no número de consultas de UBS e diminuição de 40,6% nas consultas de AMA 12h. Esse resultado pode ser interpretado como sendo fruto da integração entre essas unidades.

No que se refere à Atenção Especializada, a produção da Rede Hora Certa fez com que o resultado geral obtido fosse superior ao verificado em 2014, com incremento de 3,4% no número de consultas.

Os números indicam, contudo, que a implementação da Rede Hora Certa está relacionada à queda de produção observada nas demais unidades: em 2015 o número de consultas recuou 39,1% nos Ambulatórios de Especialidade e 15,5% nas AMAs Especialidades, quando comparado ao resultado obtido de 2012.

Quanto às consultas ambulatoriais contratualizadas, houve queda de 2,6% em relação a 2014.

A **tabela 10.20** traz a evolução do número de atendimentos de outros profissionais de saúde no período.



Tabela 10.20 - Outros Atendimentos

Profissionais	2012	2013	2014	2015	Var. % 15/12	Var. % 15/14
Cirurgião Dentista	1.846.053	1.833.626	1.710.493	1.902.186	3,0	11,2
Fonoaudiólogo	202.725	208.342	212.364	225.694	11,3	6,3
Fisioterapeuta	104.545	118.941	144.583	167.713	60,4	16,0
Psicólogo clínico	566.778	545.638	565.575	600.364	5,9	6,2
Terapeuta ocupacional	240.995	253.434	266.394	281.537	16,8	5,7

Fonte: SMS-CEInfo/GIA (Sistema de Informação Ambulatorial - SIA).

Obs.: os dados de 2015 são preliminares, sujeitos a revisão; o Sistema de Informação Ambulatorial (SAI) - permite apresentação até 3 meses após a realização do procedimento.

Verifica-se aumento em 2015 no número de todos os atendimentos, tanto em relação a 2014, quanto a 2012. Os aumentos mais expressivos se referem aos atendimentos de Cirurgiões Dentistas (11,2%) e Fisioterapeutas (16%).

A **tabela 10.21** apresenta a produção dos principais exames de imagem e clínicos realizados na rede própria e contratualizada entre 2012 a 2015.

Tabela 10.21 - Exames na rede própria e contratualizada

Exames	2012	2013	2014	2015	Var. % 15/12	Var. % 15/14
Laboratório clínico	38.131.089	37.397.479	37.027.215	37.693.950	-1,1	1,8
Anatomia patológica e citopatologia	658.577	672.060	674.402	627.506	-4,7	-7,0
Radiologia (sem mamografia)	3.197.016	3.210.223	3.160.758	2.919.672	-8,7	-7,6
Mamografia	199.037	228.850	221.903	216.811	8,9	-2,3
Ultra-sonografia	825.344	990.114	1.154.455	1.125.530	36,4	-2,5
Tomografia	121.129	130.964	146.760	153.093	26,4	4,3

Fonte: Ministério da Saúde / Sistema de Informação Ambulatorial - SIA.

Nota: Dados obtidos até 24/02/2016, com arquivos de disseminação de fevereiro/2016, sujeitos a atualizações. Dados preliminares devido a reprocessamento das bases de dados pelo DATASUS.

Quatro dos seis tipos de exames analisados apresentaram diminuição na produção em relação ao resultado obtido em 2014. As quedas mais significativas se referem aos exames de radiologia (-7,6%) e Anatomia patológica e citopatologia (-7%).



b) Atenção Hospitalar

Houve diminuição na produção de todos os serviços hospitalares em 2015 quando comparada ao ano anterior.

Avaliamos a evolução histórica da produção de serviços hospitalares, de 2012 a 2015, a partir de quatro diferentes serviços, conforme **tabela 10.22**.

Tabela 10.22 - Serviços hospitalares

Produção Hospitalar	2012	2013	2014	2015	Var. % 15/12	Var. % 15/14
Internações	240.928	259.373	259.350	251.520	4,4	-3,0
Partos	48.380	52.327	53.327	53.219	10,0	-0,2
Cirurgias	82.374	83.254	83.641	78.620	-4,6	-6,0
Consultas de Urg. e Emerg.	3.325.945	3.430.194	3.210.230	3.188.195	-4,1	-0,7

Fonte de dados: SMS-CEInfo/GIA (Ministério da Saúde/DATASUS/Sistema de Informação Hospitalar - SIH).

Obs.: os dados de 2015 são preliminares, sujeitos a revisão.

A queda mais expressiva se refere às cirurgias, cujo número atingido foi 6% inferior ao de 2014.

A **tabela 10.23** apresenta a série histórica dos atendimentos de urgência e emergência em outros estabelecimentos.

Tabela 10.23 - Outros Atendimentos de Urgência e Emergência

Estabelecimentos de Urgência e Emergência	2012	2013	2014	2015	Var. % 15/12	Var. % 15/14
AMA 24h	2.455.034	2.836.927	2.495.076	2.620.721	6,7	5,0
Pronto Atendimento	454.682	441.652	448.682	446.251	-1,9	-0,5
Pronto Socorro	1.642.084	1.694.703	1.804.540	1.573.422	-4,2	-12,8
Unidade de Pronto Atendimento - UPA	-	-	129.937	277.097	n.a.	113,3
TOTAL	4.551.800	4.973.282	4.878.235	4.917.491	8,0	0,8

Fonte de dados: SMS-CEInfo/GIA (Ministério da Saúde / Sistema de Informação Ambulatorial - SIA).

Obs.: os dados de 2015 são preliminares, sujeitos à revisão. Os dados de 2012 a 2014 foram extraídos do RAF de 2014.

O aumento na produção de UPAs é reflexo da instalação de uma nova unidade no exercício de 2015. As unidades de pronto atendimento e pronto socorro apresentaram recuo nos atendimentos. No total, a produção manteve-se praticamente estável em relação a 2014.



10.2.4 - Assistência Farmacêutica

Foram identificadas falhas no controle interno das farmácias das unidades e inconsistências no sistema de estoques.

Não existem diretrizes da SMS para garantir boas condições de armazenamento e segurança aos estoques nas unidades de saúde.

Há falta de profissionais farmacêuticos legalmente habilitados, principalmente nas unidades geridas diretamente pela SMS.

A atividade 4103 – Operação e Manutenção da Assistência Farmacêutica é responsável por garantir a necessária segurança, eficácia e qualidade dos medicamentos, a promoção do uso racional e o acesso da população àqueles considerados essenciais.

Constatou-se que não há acompanhamento da execução das metas previstas para a Assistência Farmacêutica no Plano Municipal de Saúde 2014-2017.

Além disso, foram constatadas diferenças entre os saldos registrados no sistema e o saldo físico nas unidades e registro de informações de consumo equivocadas, que podem fazer com que as unidades recebam mais medicamentos do que sua efetiva necessidade.

10.3 - Síntese

A rede de saúde é operacionalizada por um quadro de pessoal que totaliza 80.164 trabalhadores e 900 estabelecimentos de saúde, cuja gestão é feita pela administração direta e indireta ou via parcerias.

Das dez metas relacionadas à saúde previstas no Programa de Metas, uma não foi considerada meta pela auditoria por já ter sido cumprida antes da divulgação do programa (meta 11). Em relação às nove restantes, até o final de 2015 oito não cumpriram sequer o cronograma de entrega previsto para o biênio 2013-2014. A execução do Plano Plurianual (PPA) também não foi adequada, tendo em vista a baixa execução físico-financeira realizada até o final de 2015.



A despesa de pessoal apresentou aumento nominal de 27,1% no exercício, devido à nova política de remuneração aplicada à carreira dos servidores.

Para o exercício de 2015, foi orçada para a função Saúde despesa no valor de R\$ 9,2 bilhões, dos quais foram liquidados R\$ 8,4 bilhões. Houve aumento nominal de 12,4% e real de 1,2% no montante liquidado entre 2014 e 2015. Desse total, 67,5% foi destinado ao programa “Ações e serviços de saúde”, que apresentou execução orçamentária de 89,9%, sendo que a realização das atividades atingiu 98,9% da previsão inicial e a dos projetos 17,6%.

Das despesas do programa, 59% foram executadas por repasses a entidades sem fins lucrativos. Em que pese a representatividade dos valores, constatou-se que os sistemas de controle dos contratos de gestão e dos convênios são deficientes.

A atual proposta da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) é de que as unidades geridas por meio de convênios passem a ser geridas por contratos de gestão. Em 2015, 359 serviços de saúde, antes pertencentes a 29 convênios, foram incorporados por contratos de gestão.

Constatarem-se inúmeras impropriedades e/ou irregularidades nas análises dos chamamentos dos contratos de gestão.

O sistema de controle dos convênios apresenta falhas devido à ausência de análises concomitantes e do longo período transcorrido entre o término da vigência e a análise das prestações de contas (em média 8,3 anos).

O acompanhamento dos indicadores estabelecidos na Lei nº 14.173/06 é realizado de modo precário, visto que nem todos estavam atualizados com as informações de 2015.

A nota média geral dada pela população aos serviços de saúde vem diminuindo nos últimos anos, chegando, em 2015, ao seu menor patamar. As notas mais baixas foram atribuídas aos tempos médios entre a marcação e a realização de exames, consultas e procedimentos complexos.



A confiabilidade das informações de produção das unidades da SMS é frágil, problema que aumenta conforme o nível de complexidade da unidade. Foram encontradas divergências, cujas causas não foram identificadas, em 37,5% das fontes de informação analisadas.

Dos oito indicadores de Atenção Básica analisados, três tiveram resultados positivos de 2014 para 2015. A razão de mortalidade materna caiu de 44,6 para 43,4, resultado insuficiente para atingir ao estipulado no 5º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, cuja meta era reduzir o índice a menos de 35 até 2015. Também houve aumento de 29 mil para mais de 100 mil casos de dengue.

O número de equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF) permaneceu estagnado em relação a 2014, contudo constatou-se aumento de 37,7% no número de equipes incompletas e diminuição do número de equipes completas.

As taxas de absenteísmo apresentaram diminuição gradativa desde 2012, mas ainda são altas: de cada dez consultas agendadas, quase três não são realizadas devido à ausência dos pacientes.

Verificou-se que filas nas portas das Unidades Básicas de Saúde (UBS) se formam quando a unidade informa uma data específica na qual ocorrerá a abertura da agenda, contrariando diretriz da SMS, que determina que o agendamento de consultas deva ser diário, permanente, sem data de abertura e fechamento de agendas. Contudo, a maioria das UBS visitadas abria suas agendas por um prazo máximo de 90 dias.

Comprovou-se a existência prática de fila de espera para a agenda local, tendo em vista a demanda reprimida para essas vagas. Todavia essa fila não é adequadamente reconhecida, registrada e mensurada, devido à não utilização da fila de espera eletrônica.

As ações desenvolvidas na Atenção Especializada, entre janeiro de 2012 e outubro de 2015, não foram efetivas para diminuir o número total de pacientes em fila de espera e tampouco o tempo entre a solicitação e a realização de consultas.



Constatou-se a existência de desigualdade no acesso regionalizado de oito dos dez procedimentos selecionados para análise.

O processo de integração entre as unidades de UBS e AMA (Assistência Médica Ambulatorial) não resultou em maior produtividade geral já que o número total de consultas de Atenção Básica recuou 18,5% desde 2012 e 8,9% em relação a 2014.

Em 2015, três dos 17 hospitais da rede municipal apresentaram taxas de ocupação condizentes com o parâmetro ideal (80 a 85%). Dentre os restantes, nove apresentaram taxas inferiores a 80% e cinco registraram taxas superiores a 85%.

Houve diminuição na produção de todos os serviços hospitalares em 2015 quando comparada ao ano anterior. A queda mais expressiva se refere às cirurgias, cujo número atingido foi 6% inferior ao de 2014.

Não há acompanhamento da execução das metas previstas para a Assistência Farmacêutica. Há falhas no controle interno das unidades, e não existem diretrizes da SMS para garantir boas condições de armazenamento e segurança aos estoques, bem como faltam profissionais farmacêuticos legalmente habilitados.



11. ASSISTÊNCIA SOCIAL

11.1 Introdução

A assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, e será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, conforme preconiza a Constituição Federal – CF de 1988. Ela determina ainda, que as ações governamentais serão executadas através da descentralização político administrativa, ficando os estados e municípios responsáveis pela coordenação e execução dos programas.

Em 1993, houve a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal - LF nº 8.742/1993) tornando a assistência social uma política pública, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas, de forma a prover os mínimos sociais.

Conforme art. 6º da LOAS, a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, cujas ações ofertadas têm como objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

Nesse sentido, a partir do SUAS, instituído em 2005 (Resolução 130 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS), o planejamento nas três esferas de governo ganhou maior importância, considerando-se a autonomia e competência de cada ente federado e as relações de cooperação entre eles. Além dos entes federativos, o SUAS é integrado também pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas pela LOAS.

O gerenciamento do SUAS, o papel da União, Estados e Municípios é disciplinado pela Norma Operacional Básica – NOB do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

A gestão das ações e aplicação de recursos do SUAS são negociadas e pactuadas nas Comissões Intergestoras Bipartites - CIB e nas Comissões Intergestores

241

241



Tripartites - CIT. Esses procedimentos são acompanhados e aprovados pelo CNAS e conselhos estaduais e municipais, que desempenham o controle social.

O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais deve ocorrer por meio de recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das contribuições sociais previstas na CF, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recurso municipal nesses fundos nas três esferas de governo.

Como condição de repasse dos recursos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é necessária a efetiva instituição e funcionamento de um Conselho de Assistência Social com participação popular, de um Fundo de Assistência Social e de um Plano de Assistência Social.

11.1.1 Da Organização da Assistência Social

Conforme art. 6-A da LOAS (incluído pela LF nº 12.435/2011), a Assistência Social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

- **Proteção Social Básica:** que corresponde ao conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.
- **Proteção Social Especial:** que corresponde ao conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

11.1.2 Equipamentos Públicos

As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos (Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, CREAS e CentrosPop) e/ou pelas

20

242



entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS. Neste último caso, a execução dos serviços ocorrerá através da celebração de convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público, garantido financiamento integral pelo Estado nos limites da capacidade instalada.

Os Centros de Referência de Assistência Social, unidades estatais públicas se dividem em:

- **CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social: são unidades públicas municipais, de base territorial, localizados em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de Proteção Social Básica às famílias.
- **CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social: são unidades públicas de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.
- **CentroPop** – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua: são unidades de natureza pública e estatal voltadas especificamente para o atendimento especializado à população em situação de responsabilidade do órgão gestor da política de Assistência Social. Previsto no DF nº 7.053/2009 e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, constitui-se em unidade de referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade.

Destacamos que os CRAS, CREAS e CentrosPop, definidos no item acima, em dezembro de 2015 totalizavam: CRAS – 52 unidades, CREAS - 26 unidades, e CentrosPop – 05 unidades de atendimento, distribuídas em todas as 32 Subprefeituras do Município de São Paulo.



11.1.3 Definições do Município de São Paulo

De acordo com a Portaria Municipal 46/2010/SMADS, que dispõe sobre a tipificação da Rede Socioassistencial do Município de São Paulo e a regulamentação da parceria operada por meio de Convênios, os serviços que compõem a rede municipal são os que seguem com as ofertas socioassistenciais e os respectivos recursos humanos necessários à operacionalização:

- I – Rede Estatal de Serviços - prestados diretamente pela SMADS;
- II – Serviços Tipificados - são os serviços conveniados caracterizados com base na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais:
- III – Serviço normatizado pelo Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS;
- IV – Serviços Complementares: são serviços conveniados que não estão contemplados na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, mas fazem parte da rede socioassistencial do município, atendendo usuários em situação de vulnerabilidade e risco social de acordo com o parágrafo primeiro do artigo 1º. Estão também incluídos, sob essa denominação, os serviços que temporariamente, se encontram em processo de construção de parâmetros técnicos e de custo, assim como aqueles que se caracterizam por um complexo de serviços oferecido num só local.

Respeitando a LOAS, em seu artigo 6ºA, todos os serviços socioassistenciais previstos na Portaria Municipal 46/2010/SMADS são classificados como pertencentes às Redes de Proteção Básica ou Especial, sendo que a Especial ainda se subdivide em Média Complexidade e Alta Complexidade.

A Portaria Municipal 46/2010/SMADS determina também que os serviços socioassistenciais que compõem, em rede, o SUAS de âmbito nacional, terão a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social como órgão responsável pelo seu comando único na cidade de São Paulo.

[Handwritten signatures and initials]



11.1.4 Órgãos Municipais

Os serviços de Proteção Social são financiados, no Município de São Paulo, pelo Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS que recebe as transferências do Fundo do Estado de São Paulo, do Fundo Nacional de Assistência Social e dotação orçamentária própria, conforme a Lei Orçamentária Anual - LOA.

O Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS, conforme o artigo 16 da LOAS está vinculado ao órgão gestor de assistência social do município, tem, entre outras, a função de aprovar, monitorar e fiscalizar a administração do FMAS e apreciar e aprovar programas e projetos objetivando a celebração de contratos e convênios entre a SMADS e as entidades e organizações de assistência social, conforme Lei Municipal – LM nº 12.524/1997.

Nesse contexto a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) trabalha para concretizar, formular, implantar, regular, financiar, executar, monitorar e avaliar a Política Municipal de Assistência Social, como parte integrante do Suas.

Esta Função – Assistência Social - tem a particularidade de ser ofertada em sua grande maioria por meio de convênios celebrados entre a Municipalidade e as entidades e organizações de assistência social, tornando-se cada convênio uma forma de ofertamento dos serviços previstos em um meio físico, tais como os Centro de Convivências, Centros de Acolhida e outros, ressaltando que os Equipamentos Públicos CRAS e CREAS são os responsáveis pela fiscalização e implantação dos referidos convênios e a porta de entrada dos munícipes ao SUAS.

Em 31/12/2015 estavam em vigor 1.256 Termos de Convênios com 377 entidades e organizações de Assistência Social, ofertando um total de 224.756 vagas ao custo mensal de R\$ 69.221.002,87 (sessenta e nove milhões, duzentos e vinte e hum mil, dois reais e oitenta e sete centavos).

Consignamos que, além da oferta de serviços por meio de convênios, a Função também contempla Programas/Atividades de operação, administração,



investimento e aperfeiçoamento dos profissionais e equipamentos sociais que administram a Função Assistência Social na cidade de São Paulo.

A seguir demonstramos parte da execução da LOA/2015 por Órgão vinculado à Função Assistência Social:

Quadro 11.1 – Função Assistência Social – LOA/2015 (em R\$)

Órgãos	Dotação Atualizada	Empenhado/2015	%
GAB-Prefeitura	200.000,00	0,00	0,0
SMADS	117.175.295,95	114.088.384,03	10,2
SDTE	38.107.093,14	18.347.755,39	1,6
FUMCAD	47.499.771,63	36.646.302,26	3,3
FMAS	990.469.419,42	946.366.896,22	84,8
Total	1.193.451.580,14	1.115.449.337,90	100,0

Fonte: LOA/2015 – Sistema Ábaco/TCMSP – Base dezembro/2015

Observa-se que a SMADS e o FMAS utilizaram 95,1% dos valores empenhados no ano de 2015, sendo consignado ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - FUMCAD o percentual de 3,3% e à Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo - SDTE 1,6%, correspondentes a 4,9%, demonstrando que a Função Assistência Social é quase totalmente gerida por esses dois órgãos.

11.1.5 Função Assistência Social e o PPA 2014-2017

O Plano Plurianual - PPA 2014-2017 é pautado por 26 Programas relacionados aos grandes temas, assuntos e áreas dentro da administração municipal, como saúde, educação e moradia, sendo que a grande maioria desses Programas está relacionados aos objetivos do Programa de Metas 2013-2016.

De acordo com o PPA 2014-2017 da PMSP, vários Programas de Governo receberão dotação orçamentária na Função Assistência Social como segue:

246
R
H



Quadro 11.2 – Função Assistência Social – Programas – PPA 2014-2017

Programas	Descrição
3006	Direitos da pessoa com deficiência
3007	Garantia dos direitos da população idosa
3011	Modernização e descentralização da gestão e prestação de serviços
3012	Participação, transparência e controle social da administração pública
3013	Prevenção e Proteção às Vítimas da Violência
3018	Promoção de uma cultura de cidadania e valorização da diversidade
3023	Superação da extrema pobreza
3024	Suporte Administrativo

Fonte: PPA 2014-2017.

Somente o Programa 3024 Suporte Administrativo não possui objetivo relacionado ao Programa de Metas 2013-2016.

No Quadro 11.3 são apresentados os valores previstos no PPA 2014-2017 dos principais Programas, quanto aos valores vinculados à Função Assistência Social e a execução orçamentária do primeiro ao segundo ano do referido Plano, sendo que foram considerados somente os dados relativos à SMADS e ao FMAS.

Quadro 11.3 – Plano Plurianual (PPA) 2014-2017

Programa	2014		2015		2016		2017		Total (2014-2017)	
	Planejado (R\$ Milhões)	Empenhado %	Planejado (R\$ Milhões)	Empenhado %	Planejado (R\$ Milhões)	Empenhado %	Planejado (R\$ Milhões)	Empenhado %	Planejado (R\$ Milhões)	Empenhado %
3013	480	113,9	509	120,6	538	-	567	-	2.094	55,4
3023	256	112,8	295	98,4	334	-	364	-	1.249	46,3
Total	736	113,5	804	112,5	872	-	931	-	3.343	52,0

Fonte: Valores empenhados até 31/12/2014 e 31/12/2015 do Sistema Ábaco/TCMSP e LOA/2014 e 2015. Valores planejados do PPA 2014-2017. Obs. Os valores não incluem as emendas parlamentares.

Quanto aos valores vinculados à Função Assistência Social, destacamos em 2015 que o Programa 3013 - Prevenção e Proteção às Vítimas de Violência teve sua execução financeira 20,6% acima do valor previsto no PPA 2014-2017. Já o Programa 3023 - Superação da Extrema Pobreza atingiu 98,4% do planejado.



11.1.6 Assistência Social na Lei Orçamentária Anual – LOA/2015

No exercício de 2015 foram empenhados na Função Assistência Social R\$ 1.115.449.337,90 e liquidados R\$ 1.053.671,74, que representaram 93,69% e 88,50% do orçamento aprovado da Função, respectivamente, demonstrado por Programas de Governo.

Quadro 11.4 – Lei Orçamentária Anual – LOA/2015 (em R\$)

Programas de Governo	Aprovado LOA/2015 (A)	Atualizado LOA/2015 (B)	Empenhado 2015 (C)	Liquidado 2015 (D)	% Exec. (D/A)
3013	700.682.760,00	667.068.106,13	647.382.058,69	634.142.256,56	90,5
3023	327.196.275,00	337.905.394,09	289.828.934,21	261.527.327,23	79,9
3024	110.947.160,00	116.269.580,75	113.366.935,00	108.221.162,91	97,5
Outros	51.703.944,00	72.208.499,17	64.871.410,00	49.781.231,04	96,2
Total	1.190.530.139,00	1.193.451.580,14	1.115.449.337,90	1.053.671.977,74	88,5

Fonte: LOA/2015 – Sistema Ábaco/TCMSP – Valores liquidados até 31/12/2015.

Comparando os Programas constantes do PPA 2014-2017, conforme Quadro 11.2, e considerando somente os valores atinentes à Função Assistência Social destacamos agora a participação do FMAS e dos Programas 3013 e 3023 nos valores liquidados em 2015, tomando esses valores como efetiva realização:

Quadro 11.5 – Função Assistência Social – Programas / Órgão - LOA/2015

Programa	Órgãos	Liquidado 2015 (R\$)	%
3013	FUMCAD	28.734.920,65	2,7
	FMAS	605.407.335,91	57,5
Total - 3013		634.142.256,56	60,2
3023	FMAS	260.899.842,27	24,8
	SMADS	627.484,96	0,1
Total - 3023		261.527.327,23	24,8
3024	SMADS	108.221.162,91	10,3
Outros	Diversos	49.781.231,04	4,8
Total Geral		1.053.671.977,74	100,0

Fonte: LOA/2015 – Sistema Ábaco/TCMSP – Dezembro/2015

Obs. Na categoria Outros Programas temos dotações em que SMADS, FMAS, SDTE e FUMCAD são consignados com os Programas 3006, 3007, 3011 e 3012, porém, percentualmente, não significativos para esta análise, pois totalizam 4,72%.