



TRIBUNAL DE CONTAS DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ISO 9001

TID 18417197

DOCREC

305/2019

URGENTE

Ofício SSG-GAB 8981/2019
Processo TC/007393/2019

Assunto Auditoria – Projeto da Lei das Diretrizes Orçamentárias 2020.
Referência s/n
Encaminha Cópia do relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle (peça 06 dos autos).
Observações *Pede-se o uso das referências relevantes acima.
Cópias encaminhadas não devem retornar ao TCMSP.
Respostas devem respeitar a Portaria SG/GAB 06/2018, cf. DOC de 08/12/2018.*

São Paulo, 05 de junho de 2019

Senhor Presidente

Em atendimento ao despacho do Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Roberto Braguim, quanto ao solicitado no ofício em referência,
encaminho a documentação supracitada para conhecimento de Vossa Excelência.

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

JOÃO ANTONIO
Presidente

Ao Excelentíssimo Senhor
Eduardo Tuma
Câmara Municipal de São Paulo
Viaduto Jacareí, 100 – Bela Vista

/cl

Câmara Municipal de São Paulo
Gabinete da Presidência

Data 06/06/19

Horas: 17:58

Mayra A. Silva

CMSP - SSG - 22 - 07/06/2019 - 16:13:54
CMSP 8981/2019 - 6102/90/20 - 17:31 290809



RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº. 2019.02452

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO 2020.

2.2. Objetivo

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

2.3. Área Auditada

Secretaria Municipal da Fazenda – SF

2.4. Período de Realização

06.05.19 a 28.05.19

2.5. Período de Abrangência

Não se aplica.

2.6. Equipe Técnica

Eliana Akiko Yamamoto RF 20.321

Marcos Chust RF 926

2.7. Procedimentos

Verificação da compatibilidade do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO apresentado para o exercício de 2020 com as normas de finanças públicas estabelecidas na Constituição Federal – CF, na Lei Orgânica do Município de São Paulo – LOM e na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000);



Identificação de oportunidades de melhoria no PLDO do Município;

Avaliação dos anexos conforme critérios técnicos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN para demonstrativos das leis de diretrizes orçamentárias;

Análise das receitas e despesas propostas para os anos de 2020 a 2022;

Análise das Metas Fiscais propostas para 2020 a 2022;

Análise da revisão da meta fiscal vigente para 2019.

2.8. Siglas

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CF – Constituição Federal

CMSP – Câmara Municipal de São Paulo

DOC – Diário Oficial da Cidade de São Paulo

DOCC – Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

EC – Emenda Constitucional

INSS – Instituto Nacional da Seguridade Social

IPREM – Instituto de Previdência do Município de São Paulo

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOM – Lei Orgânica do Município de São Paulo

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDF – Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais

OS – Organização Social

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PLDO – Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

PPA – Plano Plurianual

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SF – Secretaria Municipal da Fazenda

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo



3. RESULTADO

3.1. Introdução

O Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO para o exercício de 2020 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo – CMSP em 15.04.19 (Ofício A.T.L. nº 14/2019) e publicado no Diário Oficial da Cidade – DOC em 17.04.19, recebendo a identificação “Projeto de Lei nº 01-0281/2019 do Executivo”¹, que serviu de base para elaboração deste relatório.

Cumprir notar que o Substitutivo apresentado pela Comissão de Finanças e Orçamento ao PL (Projeto de Lei) 281/2019, de autoria do Executivo, foi aprovado, de forma simbólica, em primeira votação na sessão plenária de 29.05.19².

Em cumprimento ao disposto na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, integram a proposta os seguintes anexos:

I - Riscos Fiscais;

II - Metas Fiscais;

III - Metas e Prioridades.

Destacamos, como aperfeiçoamentos em relação à LDO para 2019, que o Anexo de Riscos Fiscais passou a detalhar e mensurar os passivos contingentes do Município, e que as despesas com publicidade passaram a ser segregadas em “Institucional” e “Utilidade Pública”, para adequação à Lei Federal nº 12.232/10. Adicionalmente, houve evolução no quadro de renúncia de receitas, uma vez que os valores indicados contemplam uma gama expressivamente maior de renúncias quando comparados ao quadro da LDO 2019.

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

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

² <http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/camara-aprova-ldo-de-2020-em-primeira-votacao/>



3.2. Controle de Custos

Relativamente ao controle de custos, o artigo 11 da LDO para 2019 havia trazido o que segue:

Art. 11. Em cumprimento ao disposto no "caput" e na alínea "e" do inciso I do "caput" do art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, **a alocação dos recursos na lei orçamentária** será feita de forma a propiciar o controle de custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.

§ 1º O controle de custos de que trata o "caput" será orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, de forma a priorizar a análise da eficiência dos recursos, permitindo o acompanhamento das gestões orçamentária, financeira e patrimonial.

§ 2 (VETADO)

§ 3º Poderá ser acrescentada a cada marcador a observação **"exclusivo" ou "não exclusivo"**, conforme a dotação em questão atenda apenas a finalidade referida no marcador ou englobe outras finalidades. (grifo nosso)

O artigo 11 do PLDO para 2020 reproduz texto idêntico.

Não identificamos na Lei Orçamentária para 2019 (Lei nº 17.021/18) qualquer menção a tais marcadores, merecendo justificativa o alcance desse artigo no PLDO para 2020.

Relacionado a esse assunto, o artigo 45 da LDO para 2019 havia trazido o que segue:

Em atendimento ao disposto no art. 4º, inciso I, alínea "e" da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, o Poder Executivo desenvolverá sistema integrado, incorporando todas as Atas de Registro de Preço, o qual estará disponível na página oficial da Prefeitura na internet, com vistas à melhor gestão de custos da Administração Pública Municipal.

Tal artigo foi suprimido no PLDO para 2020. Todavia, verificamos que a página oficial da Prefeitura já disponibiliza tais informações³.

3.3. Reserva de Contingência

A Reserva de Contingência destina-se ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

O art.12 do Projeto de Lei prevê que a lei orçamentária conterá dotação de reserva de contingência de até 0,4% (quatro décimos por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício de 2020, o que corresponde a cerca de R\$ 229 milhões.

³ <http://www.capital.sp.gov.br/empresa/licitacoes-e-fornecedores/atas-de-registro-de-precos-arps>



O valor previsto no PLDO 2020, de R\$ 1 milhão, é bastante inferior ao limite imposto e mostra-se insignificante frente ao total de passivos contingentes, de R\$ 6,3 bilhões, constante do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências.

3.4. Novos Projetos

De acordo com o estabelecido no artigo 45 da LRF:

A lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos **após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público**, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

Assim, há a preocupação do legislador para que o administrador não assuma o compromisso de novos projetos sem que o ente público garanta que possui capacidade econômica, financeira, orçamentária e operacional para encerrar os projetos iniciados e conservar o patrimônio existente.

Apesar do PLDO do Município, em seu artigo 13, basicamente reproduzir o comando da LRF, não há informações robustas sobre os projetos em andamento e nem menção às despesas de conservação:

“Projetos em Andamento”, parte do Anexo III, indica somente uma lista com 202 projetos. Não há qualquer referência a valores já investidos e a serem dispendidos para a conclusão de cada projeto, nem menção aos potenciais atrasos e riscos de execução, e nem clara correlação com as Metas e Prioridades, também constantes do Anexo III.

O PLDO para 2020 tampouco menciona a situação de obras inacabadas, importante informação para priorização de projetos inacabados sobre novos para cumprimento da LRF.

Note-se que este Tribunal de Contas realizou auditoria (eTCM 8655/2018) sobre o assunto, no qual foi constatada a existência de 289 obras inacabadas (em andamento, não iniciadas e paralisadas) com contratos que totalizam R\$ 16,1 bilhões⁴. Os contratos referem-se àqueles com valores iniciais acima de R\$ 1,5 milhão.

⁴ Valor atualizado pelo IPC-FIPE até dez/2018.



Das 289 obras inacabadas, 87% estão em atraso há mais de 1 ano:

Quadro 1 – Quantidade de Obras por Ano de Atraso

Período de Atraso	Quantidade de Obras	%
10 anos	4	1,4
Entre 7 e 10 anos	2	0,7
Entre 5 e 7 anos	52	18,0
Entre 3 e 5 anos	115	39,8
Entre 1 e 3 anos	78	27,0
Até 1 ano	21	7,3
Sem atraso	17	5,9
Total	289	100

Fonte: eTCM 8655/2018. Quadro resumido com base nas informações fornecidas pelos jurisdicionados

O referido relatório também destacou o que segue: “cumpre registrar que a Administração Municipal não dispõe de um controle centralizado que consolide informações sobre o andamento das obras públicas”.

Já as despesas de conservação do patrimônio público sequer são mencionadas no PLDO. Não são apresentados, por exemplo:

- Relação de bens que demandam despesas de conservação e manutenção.
- Relatório e diagnóstico sobre o seu estado de conservação.
- A natureza das despesas executadas.

Assim, nos termos do artigo 45 da LRF, e considerando as constatações deste TCM acerca de obras em andamento, não iniciadas e paralisadas, não devem ser incluídos novos projetos na Lei Orçamentária Anual (LOA) até que:

- as obras em andamento estejam adequadamente atendidas.
- a municipalidade comprove que efetua a devida alocação de recursos para preservação do patrimônio público.

3.5. Alterações na Legislação Tributária⁵

O PLDO dispõe sobre as condições para alterações na legislação tributária em seu Capítulo IV com dois artigos de idêntico conteúdo à LDO do ano anterior.

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



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

Já o artigo 22 exige que os projetos de renúncia de receita atendam ao disposto no artigo 14^o da LRF, devendo ser instruídos com demonstrativo evidenciando que não serão afetadas as metas de resultado nominal e primário.

Há uma oportunidade de melhoria, já identificada em exercícios anteriores, referente ao estabelecimento de prazo máximo para as renúncias de receita. Utilizando o PLDO 2020 da União como referência, o seu artigo 109 determina que os benefícios tributários devem conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

A CMSP havia aceitado a sugestão sobre prazo máximo de vigência na LDO 2019, incluindo parágrafo indicando cinco anos. Entretanto, a inclusão de prazo foi vetada pelo Prefeito.

Vale ressaltar que, apesar da importância de prazo para as renúncias, um controle e monitoramento com indicadores se faz ainda mais primordial para verificação da eficácia dos programas.

3.6. Entidades do Terceiro Setor

O MDF 10^a Edição prevê que as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras

⁵Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

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

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

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

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

§ 3o O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1o;

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



Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.

Relativamente às entidades do terceiro setor, o artigo 32 da LDO para 2019 havia trazido o que segue:

Art. 32. Para fins de controle dos convênios, contratos de gestão e termos de parceria com as Organizações Sociais - OSs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs e demais associações civis e organizações assemelhadas, **o Poder Executivo criará códigos de "itens de despesa" ou "subitens de despesa" no sistema de execução orçamentária** referentes aos repasses para as entidades, indicando a destinação planejada dos recursos na seguinte conformidade:

- I - remuneração de pessoal e encargos relacionados;
- II - obras e reformas em imóvel da Prefeitura;
- III - obras e reformas em imóvel da Organização Social ou de terceiros;
- IV - aluguel de imóvel;

§ 1º A classificação da despesa orçamentária, contendo os códigos e descrição do "item de despesa" ou do "subitem de despesa", constará dos relatórios referentes a empenhos e será incorporada, junto com a observação do empenho, aos relatórios e bases de dados sobre o tema no Sistema de Orçamento e Finanças - SOF ou outro sistema que venha a substituí-lo.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no "caput" e no § 1º deste artigo, o Poder Executivo publicará, mensalmente, relatório para cada Organização Social, em sítio da internet, com as informações de execução orçamentária com, no mínimo: I - número do empenho; II - destinação detalhada dos recursos; III - valor da liquidação no mês.

§ 3º As informações de que trata este artigo, juntamente com as demais que compõem a despesa pública, serão disponibilizadas, mensalmente, em base de dados em formato aberto. (grifo nosso)

Destaque-se que a Lei Orçamentária para 2019 não contemplou os itens e subitens de despesa previstos na LDO para 2019, de forma a permitir o reconhecimento dos valores referentes à substituição de servidores e empregados públicos nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal.

Como resultado, os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos não estão sendo incluídos no Demonstrativo da Despesa com Pessoal.

Tal artigo foi suprimido no PLDO para 2020, sem qualquer justificativa, e nada consta no PLDO sobre o assunto em questão.



3.7. Orientações Relativas às Despesas com Pessoal e Encargos Sociais⁷

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

O PLDO do Município de São Paulo trata do tema no Capítulo V. O artigo 23 remete às normas e limites estabelecidos na LRF, enquanto que os artigos 24 e 25 mencionam possibilidades de encaminhamento de projetos de lei pelo Executivo e Legislativo.

O artigo referente à divulgação de informações sobre recursos humanos em formato de dados abertos pelo Executivo, CMSP e TCMSP⁸ segue na PLDO 2020 com conteúdo idêntico ao artigo 29 da LDO para 2019.

Para melhor orientação com despesas com pessoal, o PLDO 2020 da União pode ser utilizado como referência, seguindo abaixo sugestões de melhoria:

- utilização da folha de pagamento com data-base em março 2019 compatibilizada com as despesas até esse mês e acréscimos legais assim como definição de itens que não compõem despesas com pessoal e encargos;
- estabelecimento de condições para admissão de servidores;
- inclusão de requisitos para aumento de gastos com pessoal e encargos como premissas e metodologia de cálculo utilizadas, demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta por órgão, destacando ativos, inativos e pensionistas;
- evidenciação, durante a execução orçamentária, de despesa com cargos em comissão em subelemento específico.
- inclusão, no limite imposto pela LRF, de despesas com terceiros quando caracterizam substituição de servidores e empregados públicos.

⁷ Art. 169, § 1º da CF88 e Art. 142, parágrafo único da LOM.

⁸ Art. 27.



3.8. Critérios e forma de limitação de empenho⁹

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

O artigo 33 do PLDO do Município prevê a limitação de empenho ao estabelecer, basicamente, três critérios:

- respeitar os percentuais mínimos de aplicação de recursos vinculados, conforme a legislação federal e municipal;
- priorizar recursos para execução de contrapartidas referentes às transferências de receitas de outras unidades da federação.
- priorizar recursos para o cumprimento do programa de metas.

Destaque-se, em relação à LDO 2019, que o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas do Município foram expressamente incluídos na eventual necessidade de limitação de empenhos, de forma proporcional à participação de cada um no total da despesa orçamentária primária.

3.9. Demonstrativos dos Fundos Municipais

O artigo 41 do PLDO para 2020 dispõe o que segue:

Art. 41. Os Poderes Executivo e Legislativo, neste considerados a Câmara Municipal de São Paulo e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, disponibilizarão e manterão mensalmente atualizados, no portal Transparência ou equivalente, demonstrativos dos saldos de todos os fundos municipais.

Considerando os apontamentos deste TCM acerca da baixa utilização de recursos vinculados, destacamos como oportunidade de melhoria que não somente os fundos, mas todos os recursos vinculados, poderiam ser demonstrados, inclusive com a sua movimentação financeira (saldos, receitas e despesas).

3.10. Anexo I - Riscos Fiscais

⁹ Alínea "b", Inciso I do art. 4º da LC 101/00.



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

O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2020 passou a detalhar e mensurar os passivos contingentes do Município, o que representa um importante avanço em relação à LDO 2019.

Foram trazidas informações, inclusive, sobre o risco envolvido com determinados depósitos judiciais, já convertidos em receita (70%), tendo em vista que eventual decisão desfavorável ao governo pode implicar em expressiva recomposição do fundo de reserva, afetando as finanças municipais.

Ressalvamos, todavia, o que segue:

- O Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências¹⁰ traz de forma sintética o valor de R\$ 6,3 bilhões em passivos contingentes relacionados a demandas judiciais, tendo como ano de referência o exercício de 2020. Os valores detalhados apresentados ao longo de todo o Anexo, todavia, não permitem identificar como foi composta tal soma.
- Em que pese Determinação já exarada por este Tribunal no sentido de “Instituir controles e acompanhamentos que permitam avaliar o passivo contingente junto ao INSS e mencionar sua existência no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias”, o anexo I apresentado continua sem mencioná-lo. Note-se que, entre o final do exercício de 2013 e início de 2014, dívidas com o INSS no valor total de R\$ 1 bilhão, decorrentes de contribuições previdenciárias patronais incidentes sobre serviços prestados por intermédio de cooperativas de trabalho, foram assumidas e posteriormente canceladas do Passivo da PMSP.

Como oportunidade de melhoria, os riscos fiscais denominados como prováveis bem como os resgates contra o governo, no caso dos depósitos judiciais, poderiam ser acompanhados do período estimado da sua ocorrência.

3.11. Anexo II - Metas Fiscais

Em cumprimento ao disposto na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, integram a proposta os seguintes anexos:

¹⁰ Anexo I - Riscos Fiscais Pág.50.



[...]

II - Metas Fiscais, composto de :

- a) demonstrativo de metas anuais de receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública para os exercícios de 2020, 2021 e 2022, em valores correntes e constantes, acompanhado da respectiva metodologia de cálculo;
- b) demonstrativo das metas anuais de receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública fixados para os exercícios de 2017, 2018 e 2019;
- c) avaliação quanto ao cumprimento das metas do exercício de 2018;
- d) evolução do patrimônio líquido dos exercícios de 2016, 2017 e 2018, destacando origem e aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos;
- e) demonstrativo da estimativa de renúncia de receita e sua compensação;
- f) demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- g) avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores municipais, gerido pelo Instituto de Previdência Municipal de São Paulo - IPREM;

3.11.1. Memória de cálculo das receitas e despesas

Em atendimento ao §1º do artigo 4º da LRF foram apresentados os seguintes valores correntes para as Receitas e Despesas:



Quadro 2 – Metas de Receitas e Despesas para o Triênio 2020/2022

Em R\$ mil

RECEITAS	2020	2021	2022
Receita Total	65.662.002	67.618.599	71.340.646
Receitas Correntes	59.294.488	61.813.949	65.887.080
Receita de Impostos, Taxas e C. Melhoria	34.822.697	37.561.559	40.409.934
Receita de Contribuições	2.601.769	2.737.599	2.880.795
Receita Patrimonial	2.487.386	1.169.533	1.268.769
Receita de Serviços	57.469	59.701	62.022
Transferências Correntes	16.765.389	17.587.641	18.456.358
Outras Receitas Correntes	2.559.777	2.697.916	2.794.204
Receitas de Capital	3.547.529	2.832.035	2.409.972
Operações de Crédito	922.792	1.146.417	729.938
Alienação de Bens	730.851	11.147	11.593
Amortização de Empréstimos	24.033	24.973	25.952
Transferências de Capital	877.371	868.136	838.735
Outras Receitas de Capital	992.483	781.362	803.754
Receitas Intra-Orçamentárias Correntes	2.808.234	2.962.248	3.124.721
Recursos Arrecadados Exercícios Anteriores	11.752	10.367	8.872
DESPESAS	2020	2021	2022
Despesa Total	65.662.002	67.618.599	71.430.646
Despesas Correntes	55.825.398	59.035.279	62.214.942
Pessoal e Encargos	27.203.166	29.308.918	31.438.709
Juros e Encargos da Dívida	1.145.289	1.150.341	1.128.612
Outras Despesas Correntes	27.476.943	28.576.021	29.647.621
Despesas de Capital	7.027.370	5.620.072	6.089.983
Investimentos	4.524.874	2.893.351	2.830.433
Inversões Financeiras	129.442	134.296	139.332
Amortização da Dívida	2.373.055	2.592.425	3.120.218
Despesas Intra-Orçamentárias Correntes	2.808.234	2.962.248	3.124.721
Reserva de Contingência	1.000	1.000	1.000

Fonte: Anexo II Metas Fiscais PLDO 2020 Pág.02

Para verificar a consistência dos valores propostos para 2020 a 2022, foi efetuada sua comparação com as receitas e despesas realizadas em exercícios anteriores. Os valores para 2019 são os previstos na Lei nº 17.021/2018 (Lei Orçamentária para 2019).

Analizada a evolução de cada item proposto constatou-se a necessidade de esclarecimentos acerca das previsões das seguintes receitas e despesas:

3.11.1.1. Receita Patrimonial

Para verificar a consistência dos valores propostos, foi efetuada sua comparação com as receitas realizadas em 2017 e 2018, e com as previstas para 2019:



Quadro 3 – Receita Patrimonial realizada e prevista

Em R\$ mil

Receita Patrimonial	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Preços Correntes	988.496	752.709	1.074.795	2.487.386	1.169.533	1.268.769

Fonte: Abaco TCM, Relatórios RREO e Anexo PLDO 2020

O valor previsto para 2020, de R\$ 2,5 bilhões, corresponde a mais de três vezes o valor realizado em 2018, de R\$ 753 milhões, e também é substancialmente maior que os valores previstos para 2019, 2021 e 2022.

No anexo do projeto (Memória e metodologia de Cálculo das Metas Anuais de Receita págs.7 e 8) constou o que segue:

Receitas Patrimoniais

Para a projeção das aplicações financeiras foi considerado o saldo médio de contas, o fluxo de caixa previsto e a taxa média de juros de curto prazo (Selic) estimados para os próximos anos.

As receitas de concessões previstas incluem o Direito de Operacionalização da Folha de Pagamento, além das previstas pelo plano municipal de desestatização, entre elas, a concessão do Mercado Santo Amaro, Pacaembu, Parques, Zona Azul e Serviço Funerário.

Para justificar tal aumento, as receitas de concessões precisariam estar mais detalhadas, inclusive com valores.

3.11.1.2. Receita de Alienação de Bens

Para verificar a consistência dos valores propostos, foi efetuada sua comparação com as receitas realizadas em 2018 e as previstas para 2019:

Quadro 4 – Receita de Alienação de Bens realizada e prevista

Em R\$ mil

Alienação de Bens	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Preços Correntes	22.993	13.598	1.373.540	730.851	11.147	11.593

Fonte: Abaco TCM, Relatórios RREO e Anexo PLDO 2020.

O valor previsto para 2020, de R\$ 730 milhões, contrasta com os valores realizados e previstos na LDO para 2020, que variam de R\$ 11 a 23 milhões.

No anexo do projeto (Memória e metodologia de Cálculo das Metas Anuais de Receita pág.10) constou o que segue:

Alienação de ativos

Compreende ingressos de recursos provenientes de alienação de bens móveis e imóveis do patrimônio municipal, principalmente os tratados no âmbito do Programa de Desestatização, como parcela da SPTuris e outros imóveis municipais.



Para justificar tal aumento, as receitas de alienações precisariam estar mais detalhadas, inclusive com valores.

3.11.1.3. Despesas com Pessoal e Encargos

Para verificar a consistência dos valores propostos, foi efetuada sua comparação com as despesas realizadas em 2017 e 2018, e com as previstas para 2019:

Quadro 5 – Despesa com Pessoal realizada e prevista

Em R\$ mil

Pessoal e Encargos	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Preços Correntes	19.534.160	20.954.556	22.497.582	27.203.166	29.308.918	31.438.709

Fonte: Abaco TCM, Relatórios RREO e Anexo PLDO 2020 Observação: Despesas Empenhadas (Não inclui despesa intra-orçamentária).

A evolução percentual dos gastos realizados e previstos mostra um aumento de 20,9% na comparação de 2020 com 2019, em contraste com as variações registradas nos outros períodos, que variam de 7,3% a 7,7%:

Quadro 6 – Evolução Percentual da Despesa com Pessoal realizada e prevista

Períodos	18/17	19/18	20/19	21/20	22/21
Evolução Percentual	7,3%	7,4%	20,9%	7,7%	7,3%

No anexo do projeto (Metodologia de Cálculo das Despesas págs.11) constou o que segue:

A despesa de pessoal, que compreende os ativos, inativos e o déficit da previdência municipal, é a maior despesa desta municipalidade e sua projeção corresponde, basicamente, à ampliação dos serviços oferecidos, principalmente para a Rede Municipal de Ensino, para as Ações e Serviços de Saúde e Assistência Social. Ressaltamos, também, que foi levado em conta eventual incremento nominal das receitas correntes que venha a ter impacto nos reajustes quadrimestrais dos servidores públicos, nos termos da Lei Municipal nº 13.303/2002.

Para justificar um aumento de 20,9% na maior despesa do município, há necessidade de maior detalhamento da explicação.

3.11.1.4. Despesas com Investimentos

Para verificar a consistência dos valores propostos, foi efetuada sua comparação com as despesas realizadas em 2018 e as previstas para 2019:

Quadro 7 – Despesa com Investimentos realizada e prevista

Em R\$ mil

Investimentos	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Preços Correntes	1.982.161	2.345.162	5.951.700	4.524.874	2.893.351	2.830.433

Fonte: Abaco TCM, Relatórios RREO e Anexo PLDO 2020

O valor previsto para 2020, de R\$ 4,5 bilhões, contrasta com os valores realizados em 2018 e previstos para 2021 e 2022, que variam de R\$ 2,3 a 2,9 bilhões.



No anexo do projeto (Metodologia de Cálculo das Despesas págs.11) constou o que segue:

Finalmente, as despesas com investimentos foram projetadas tendo como orientação o contido no Programa de Metas vigente, bem como no Plano Plurianual definido para o quadriênio 2018-2021.

Para justificar tal aumento, as despesas com investimentos precisariam estar mais detalhadas, inclusive com valores.

3.11.2. Memória de Cálculo do Resultado Primário e Nominal

Por exigência do MDF 9ª Edição, o Resultado Nominal, que antes era apurado pelo método "abaixo da linha" (variação da dívida consolidada líquida), passou a ser considerado pelo método "acima da linha" (resultado primário mais a conta de juros).

Assim, o artigo 40 do PLDO 2020 previu o que segue:

Para fins de avaliação das metas de resultado primário e resultado nominal, dos exercícios de 2019 a 2022, serão considerados:

I - Resultado Primário calculado pelo método "acima da linha", em conformidade com a 9ª edição do Manual dos Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional;

II - Resultado Nominal calculado pelo método "acima da linha", em conformidade com a 9ª edição do Manual dos Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Em atendimento ao §1º do artigo 4º da LRF, foram apresentadas as seguintes metas de resultado primário e nominal no PLDO 2020:

Quadro 8 – Metas de Resultado Primário

Em R\$ mil

RECEITAS	2020	2021	2022
Receita Total	65.662.002	67.618.599	71.430.646
Receita Primária (I)	60.440.723	62.682.333	66.684.181
Receita não Primária	5.221.279	4.936.266	4.746.465
DESPESAS	2020	2021	2022
Despesa Total	65.662.002	67.618.599	71.430.646
Despesa não Primária Empenhada	6.326.577	6.705.014	7.373.551
Despesa Primária Empenhada Sem Intra	59.335.425	60.913.585	64.057.095
(=) Despesa Primária Paga (II)	60.219.341	60.614.050	63.702.998
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I – II)	221.382	2.068.283	2.981.183
Juros, Enc. e Variações Monetárias Ativos (IV)	721.831	779.240	843.424
Juros, Enc. e Variações Monetárias Passivos (V)	4.161.261	4.288.742	4.058.434
RESULTADO NOMINAL (VI) = (III) + (IV) – (V)	(3.218.048)	(1.441.219)	(233.827)

Fonte: Anexo II Metas Fiscais – Pág.3 Observação da auditoria: Na linha da despesa não primária o PLDO incluiu, além dos juros e amortização, a despesa intra-orçamentária.



As metas fiscais são o elo entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento¹¹. Nesse sentido, as previsões de receitas e despesas primárias sem a justificativa adequada (Receita de Concessões – Patrimonial, Despesas com Pessoal e Encargos e Despesas com Investimentos), constatadas no item anterior, afetam o cálculo das metas de resultado primário e nominal.

3.11.2.1. Necessidade de Maior Detalhamento

A receita não primária corresponde às receitas que devem ser deduzidas da receita total para cálculo da receita primária. Não houve qualquer detalhamento da composição de tais receitas, dificultando a análise dos valores.

3.11.2.2. Exclusão de Precatórios pagos com recursos de Depósitos Judiciais

Verificou-se a seguinte propositura no art. 38 do PLDO para 2020:

Art. 38. Para fins de atendimento da meta de resultado primário nos exercícios de 2019 e 2020, serão desconsiderados os efeitos do pagamento de precatórios judiciais com recursos de depósitos de terceiros levantados na forma do art. 101, § 2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

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

Ocorre que as despesas com precatórios são primárias, independente da fonte de recursos utilizada para a sua quitação, conforme preceitua o MDF 10ª edição¹²:

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

Note-se que, ainda que fosse admitido tal procedimento, os cálculos das metas de resultado primário para os exercícios de 2019 e 2020 não contemplam a dedução de tais valores, o que impossibilitaria a comparação das metas referenciadas com a sua execução.

Recomenda-se, assim, a supressão do artigo 38 do PLDO.

¹¹ Item 03.06.01.02 do MDF 10ª edição.

¹² Item 03.06.02.04 – Ajuste Metodológico.



3.11.3. Memória de Cálculo da Dívida

Em atendimento ao §1º do artigo 4º da LRF, foram apresentados os seguintes valores para a dívida:

Quadro 9 – Memória de Cálculo da Dívida

Em R\$ mil

Descrição	2020	2021	2022
Dívida Consolidada (I)	46.604.685	45.747.472	43.710.823
Contratual	27.438.643	26.998.339	25.550.705
Precatórios Posteriores a 05/05/2000	19.166.042	18.749.133	18.160.118
(-) Deduções	4.491.389	4.469.741	4.498.723
Disponibilidade de Caixa	4.292.063	4.290.348	4.337.269
Demais Haveres Financeiros	199.326	179.393	161.454
(=) Dívida Consolidada Líquida	42.113.296	41.277.731	39.212.100

Fonte: Anexo II Metas Fiscais – Pág.4 (Resumido pela auditoria).

Sobre os precatórios, cumpre notar que, em 2016, foi promulgada a EC nº 94, obrigando os entes, que se encontravam em mora em 25.03.15, a quitarem, até 31.12.20, seus débitos de precatórios vencidos e aqueles que vencerem dentro desse período. Posteriormente, a EC nº 99/17 alterou os artigos 101, 102, 103 e 105 do ADCT, estendendo o prazo de 2020 para 2024 para estados e municípios quitarem a totalidade dos precatórios.

Os saldos de precatórios previstos para 2020 a 2022 indicam que tal prazo não será observado.

3.11.4. Revisão da Meta de Resultado Nominal para 2019

As metas de Resultado Primário e Nominal para 2019, de R\$ 765 milhões e R\$ 95 milhões, respectivamente, foram estabelecidas pela Lei Municipal nº 16.961, de 20.07.18 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2019).

A LDO 2019 definiu a meta de Resultado Nominal pela metodologia “abaixo da linha” (evolução da dívida consolidada líquida), em conformidade com a 8ª edição do Manual dos Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional. A nova versão do referido normativo (9ª edição) estabelece que a meta de Resultado Nominal deve ser calculada pela metodologia “acima da linha” (resultado primário mais a conta de juros).

Nesse sentido, é adequada a proposta de alteração do resultado nominal de R\$ 95 milhões para R\$ 2,3 bilhões negativos.

Há equívoco, todavia, na seguinte citação (pág.17 do Anexo de Metas Fiscais):



No que se refere à meta de Resultado Nominal, a LDO 2019 definiu-a através da metodologia “abaixo da linha”, em conformidade com a 8ª edição do Manual dos Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional. A nova versão do referido normativo (9ª edição) esclarece que a meta de **Resultado Primário** deve ser comparada com o **Resultado Primário** calculado pela metodologia “acima da linha”. Desta forma, para maior clareza e comparabilidade, é recomendável a alteração da meta para compatibilização para a metodologia “acima da linha”. Desta forma, a Meta de **Resultado Primário** deixa de representar a variação máxima da Dívida Consolidada Líquida. (grifo nosso)

Onde se lê “**Resultado Primário**” deveria ter constado “**Resultado Nominal**”.

Na mesma página consta do quadro que as metas fiscais foram definidas na LOA para 2019, e não na LDO para 2019, como de fato ocorreu.

3.11.5. Evolução do Patrimônio Líquido

O inciso III do parágrafo 2º do artigo 4º da LRF estabelece que o Anexo de Metas Fiscais deve conter a demonstração da evolução do Patrimônio Líquido – PL dos últimos três exercícios anteriores ao ano de edição da respectiva LDO.

O Manual de Demonstrativos Fiscais estabelece, ainda, que o Demonstrativo da Evolução do Patrimônio Líquido deve trazer, em conjunto, uma análise dos valores apresentados, com as causas das variações do PL do ente da Federação como, por exemplo, fatos que venham a causar desequilíbrio entre as variações ativas e passivas e outros que contribuam para o aumento ou a diminuição da situação líquida patrimonial.

O Demonstrativo da Evolução do Patrimônio Líquido apresentado nada informa sobre as principais variações patrimoniais que culminaram na diminuição de R\$ 22,6 bilhões no patrimônio líquido em 2018.

3.11.6. Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita

Conforme dispõe o MDF 10ª edição¹³, a “Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita”¹⁴ será acompanhada de análise dos critérios para renúncias de receitas e suas respectivas compensações, em atendimento ao art. 4º, § 2º, inciso V, em conjunto com o Art. 14 da LRF¹⁵.

¹³ Item 02.07.00 Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.

¹⁴ Art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

¹⁵ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas,



Análise de grupo de trabalho da Secretaria da Fazenda levantou um total de renúncias para 2020 de R\$ 10,9 bilhões, indicado no Demonstrativo 7 do PLDO 2020. Para comparação, a LDO 2019 indicava apenas R\$ 251 milhões, uma vez que não considerava renúncias pendentes de regulamentação ou efeitos decorrentes de leis aprovadas havia mais de cinco anos.

Quadro 10 – Renúncia de Receitas

			Em R\$ mil
Tipo de Benefício Concedido	2020	2021	2022
Desonerações	2.914.150	3.040.160	3.181.530
Benefícios Financeiros e Creditícios	231.850	243.030	256.970
Potencial Arrecadatório não Exercido (ISS)	4.947.050	5.132.580	5.325.050
Total das renúncias de responsabilidade do Município	8.093.050	8.415.770	8.763.550
Potencial Arrecadatório Máximo (ISS e IPTU)	2.800.570	2.956.740	3.119.570
Total das renúncias de receita	10.893.620	11.372.510	11.883.120

Fonte: resumo do Demonstrativo 7 do PLDO 2020.

O potencial arrecadatório não exercido refere-se à diferença entre a alíquota máxima e a efetivamente cobrada. Já o potencial arrecadatório máximo refere-se às imunidades existentes na Constituição Federal.

Certamente houve evolução no quadro de renúncia de receitas. Entretanto, há espaço para melhoria, uma vez que o demonstrativo limita-se a relacionar as leis que compõem as renúncias, não sendo possível compreender de forma simples e objetiva o destino das isenções. A apresentação por grupo de beneficiário em ordem decrescente também é importante para melhor entendimento do alcance das renúncias. O item 02.07.04.01¹⁶ do MDF 10ª Edição traz orientação sobre o agrupamento dos valores por setores/programas/beneficiário.

Ressalte-se que o Anexo IV.10 do PLDO 2020 da União também pode ser utilizado como referência.

É importante, também, que o quadro inclua o prazo de vigência para as renúncias, além de menção sobre controle e monitoramento para os benefícios concedidos.

Outra oportunidade de melhoria seria a quantificação e divulgação das receitas incidentes sobre receitas não tributárias.

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

¹⁶ 02.07.04.01 Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita – Estados, DF e Municípios.



Adicionalmente, foi observado que a Lei 16.704, de 08.10.17, que institui e estabelece diretrizes para a Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFSa, e inclui isenção de ISS e IPTU, não consta do quadro de renúncia de receitas.

Cumpre destacar a recente edição da Lei Municipal nº 17.096, em 23.05.19, que obriga, entre outros, a apresentação de dados relativos à renúncia de receita:

Art. 1º O Poder Executivo publicará, no prazo de até 30 (trinta) dias anteriores ao envio ao Poder Legislativo dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e de Lei Orçamentária Anual – LOA o Relatório Simplificado de Arrecadação Tributária Municipal – RSATM, referente ao semestre civil imediatamente anterior ao semestre em que for publicado.

§ 1º O relatório de que trata o “caput” deste artigo será publicado em sítio da internet, permitindo o acesso público, por pessoa física ou jurídica, independentemente de justificativa.

§ 2º O sistema possibilitará download do arquivo a qualquer interessado no recebimento de cópia digital do relatório. § 3º (VETADO) Art. 2º O Relatório Simplificado de Arrecadação Tributária interessado no recebimento de cópia digital do relatório.

§ 3º (VETADO)

Art. 2º O Relatório Simplificado de Arrecadação Tributária Municipal – RSATM conterá as seguintes informações, dentre outras que se fizerem necessárias para sua implementação:

I - montante arrecadado de tributos no semestre, discriminado por tributo e segregado pelo que foi arrecadado através de parcelamento, dívida ativa ou recolhimento espontâneo;

II - com relação ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS e ao Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, número de contribuintes: a) adimplentes; b) inadimplentes;

III - valor da renúncia fiscal por tributo, para os tributos de arrecadação própria do Município;

IV - com relação ao IPTU, valor arrecadado por distrito.

3.11.7. Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

O Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado está previsto no Art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF. A parte 02.08.00 Demonstrativo 8 do MDF 10ª edição estabelece que o demonstrativo deverá ser acompanhado de análise dos valores apresentados, como, por exemplo, os indicadores das atividades desenvolvidas pela Administração Pública que geraram os resultados apresentados.



Quadro 11 – Margem de Expansão da Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado em R\$ mil

Evento	2020
Aumento Permanente de Receita	1.602.250
(-) Transferências ao Fundeb	51.929
Valor Final do Aumento Permanente de Receita	1.550.321
Novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado	1.381.648
Margem Líquida de Expansão da DOCC	168.673

Fonte: resumo do Demonstrativo 8 do PLDO 2020

Contudo, o PLDO do Município de São Paulo não apresenta embasamento para suportar os dados do demonstrativo. A primeira linha prevê um Aumento Permanente da Receita no valor de R\$ 1,6 bilhão, mas sem fundamentação, conforme prevê o artigo 17, § 3º da LRF, que “considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.

Em relação à previsão de novas despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), o demonstrativo não apresenta discriminação sobre quais seriam essas despesas, informando apenas o valor de R\$ 1,4 bilhão. No caso do PLDO da União, por exemplo, tais despesas são segregadas, detalhando o crescimento vegetativo dos gastos sociais (Regime Geral de Previdência Social – RGPS, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Abono e Seguro-Desemprego). Desse modo, recomenda-se a apresentação da descrição das novas DOCC no demonstrativo do Município.

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

As tabelas que compõem este demonstrativo visam atender ao estabelecido no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o qual determina que o Anexo de Metas Fiscais conterá a avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS.

O objetivo do Demonstrativo¹⁷ é dar transparência à situação financeira e atuarial do RPPS para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA¹⁸.

¹⁷ O Demonstrativo conterá duas tabelas correspondentes aos demonstrativos publicados no RREO. A avaliação da situação financeira terá como base os Anexos 4 do RREO, tópico 03.04.05.01 – Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, publicados no último bimestre do segundo ao quarto anos anteriores ao ano de referência da LDO. A avaliação atuarial será baseada no Anexo 10 do RREO, tópico 03.10.00 – Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime de Previdência, publicado no RREO do último bimestre do segundo ano anterior ao ano de referência da LDO.

¹⁸ MDF 9ª Edição Item 02.06.00.



Conforme informado, as projeções, efetuadas em 31.12.17, ainda consideraram uma contribuição sobre as remunerações dos ativos de 22% por parte do Município e 11% por parte dos servidores. Com base na nova lei da previdência, a participação do Município passou a ser de 28% e, a do servidor, 14%.

Consta informação, também, de que novas projeções estão ainda em fase de elaboração e serão divulgadas em breve.

3.12. Anexo III - Metas e Prioridades

Programa de Metas 2019-2020. De acordo com informações do Secretário da Fazenda, por ocasião da primeira audiência do PLDO, a diferença se refere ao fato do Anexo de Metas e Prioridades conter somente investimentos. Entretanto, não há embasamento legal para que o mencionado anexo não contemple despesas correntes.

Cabe destacar que há lacuna de R\$ 1,6 bilhão entre os R\$ 2,9 bilhões de investimentos no Anexo de Metas e Prioridades e a despesa com investimentos de R\$ 4,5 bilhões constante no Anexo II do PLDO.

Em relação ao PPA 2018-2021, não há correlação demonstrada entre os 27 programas para despesas correntes e de capital (total de R\$ 62,7 bilhões) e o Anexo de Metas e Prioridades.

3.13. Responsável pela área fiscalizada

Responsável	Cargo
Philippe Vedolim Duchateau	Secretário Municipal da Fazenda



4. CONCLUSÃO

O Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO para o exercício de 2020 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo – CMSP em 15.04.19 (Ofício A.T.L. nº 14/2019) e publicado no Diário Oficial da Cidade – DOC em 17.04.19, recebendo a identificação “Projeto de Lei nº 01-0281/2019 do Executivo”¹⁹, que serviu de base para elaboração deste relatório.

Nota-se que o Substitutivo apresentado pela Comissão de Finanças e Orçamento ao PL (Projeto de Lei) 281/2019, de autoria do Executivo, foi aprovado, de forma simbólica, em primeira votação na sessão plenária de 29.05.19²⁰.

Preliminarmente, cumpre-nos alertar que, nos termos dos artigos 13 do PLDO e 45 da LRF, e considerando as constatações deste TCM acerca de obras em andamento, não iniciadas e paralisadas, **não devem ser incluídos** novos projetos na **Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020** até que:

- as obras em andamento estejam adequadamente atendidas;
- a municipalidade comprove que efetua a devida alocação de recursos para preservação do patrimônio público. (item 3.4)

Foram constatadas as seguintes **impropriedades**:

- 4.1. O PLDO para 2020 não menciona a situação de obras inacabadas, importante informação para priorização de projetos inacabados sobre novos para cumprimento da LRF.

As despesas de conservação do patrimônio público tampouco são mencionadas no PLDO. Não são apresentados, por exemplo: Relação de bens que demandam despesas de conservação e manutenção, Relatório e diagnóstico sobre o seu estado de conservação e natureza das despesas executadas. (item 3.4)

- 4.2. O valor previsto no PLDO 2020 para a Reserva de Contingência, de R\$ 1 milhão, é bastante inferior ao limite imposto no artigo 12 (0,4% da RCL) e mostra-se insignificante

¹⁹ O encaminhamento do Projeto de Lei para as diretrizes orçamentárias de 2018 à Câmara Municipal de São Paulo atendeu ao disposto no inciso I do parágrafo 6º do artigo 138 da Lei Orgânica do Município de São Paulo – LOM, que estabelece o prazo até 15 de abril para a sua remessa à Câmara Municipal.

²⁰ <http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/camara-aprova-ldo-de-2020-em-primeira-votacao/>



frente ao total de passivos contingentes, de R\$ 6,3 bilhões, constante do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências. (item 3.3)

- 4.3. Em que pese Determinação já exarada por este Tribunal no sentido de “Instituir controles e acompanhamentos que permitam avaliar o passivo contingente junto ao INSS e mencionar sua existência no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias”, o anexo I apresentado continua sem mencioná-lo. (item 3.10)
- 4.4. Recomenda-se a supressão do artigo 38 do PLDO para 2020, tendo em vista ser irregular a previsão de exclusão do pagamento de precatórios financiado com recursos de depósitos de judiciais de terceiros na apuração da meta de resultado primário (item 3.11.2.2)
- 4.5. Há equívoco na citação constante da pág.17 do Anexo II – Metas Fiscais: onde se lê “Resultado Primário” deveria ter constado “Resultado Nominal”. Na mesma página consta do quadro que as metas fiscais foram definidas na LOA para 2019, e não na LDO para 2019, como de fato ocorreu. (item 3.11.4)
- 4.6. As Notas Explicativas do Demonstrativo do Patrimônio Líquido não informam as causas das principais variações patrimoniais que culminaram na diminuição de R\$ 22,6 bilhões no patrimônio líquido consolidado em 2018, em inobservância ao MDF 10ª Edição. (item 3.11.5)
- 4.7. O Anexo de Metas e Prioridades não contemplou as despesas correntes constantes do Programa de Metas. (item 3.12)
- 4.8. Não há correlação demonstrada entre o Anexo de Metas e Prioridades e os 27 programas para despesas correntes e de capital previstos no PPA 2018-2021 (total de R\$ 62,7 bilhões). (item 3.12)
- 4.9. Há lacuna de R\$ 1,6 bilhão entre os R\$ 2,9 bilhões de investimentos no Anexo de Metas e Prioridades e a despesa com investimentos de R\$ 4,5 bilhões constante no Anexo II do PLDO. (item 3.12)

Foi constatada a necessidade de **justificativas e/ou detalhamentos** para os itens a seguir:

- 4.10. Artigo 11 do PLDO para 2020 quanto aos marcadores “exclusivo” ou “não exclusivo”,



tendo em vista sua ausência na Lei Orçamentária LOA para 2019 (Lei nº 17.021/18). (item 3.2)

- 4.11.** Supressão do artigo que tratava da criação dos itens e subitens de despesa que permitissem o reconhecimento dos valores referentes à substituição de servidores e empregados públicos nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal, que constou na LDO do exercício anterior. (item 3.6)
- 4.12.** O Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências traz de forma sintética o valor de R\$ 6,3 bilhões em passivos contingentes relacionados a demandas judiciais, tendo como ano de referência o exercício de 2020. Os valores detalhados apresentados ao longo de todo o Anexo, todavia, não permitem identificar como foi composta tal soma. (item 3.10)
- 4.13.** Previsões das seguintes receitas e despesas:
- Receita Patrimonial. (item 3.11.1.1)
 - Receita de Alienação de Bens. (item 3.11.1.2)
 - Despesas com Pessoal e Encargos. (item 3.11.1.3)
 - Despesas com Investimentos. (item 3.11.1.4)
- Note-se que as previsões de receitas e despesas primárias sem a justificativa adequada (Receita de Concessões – Patrimonial, Despesas com Pessoal e Encargos e Despesas com Investimentos), afetam o cálculo das metas de resultado primário e nominal. (item 3.11.2)
- 4.14.** A receita não primária corresponde às receitas que devem ser deduzidas da receita total para cálculo da receita primária. Não houve qualquer detalhamento da sua composição, dificultando a análise dos valores. (item 3.11.2.1)
- 4.15.** Aumento Permanente de Receita e Novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado. (item 3.11.7)
- 4.16.** O Anexo de Metas e Prioridades totaliza R\$ 2,9 bilhões e não R\$ 3,6 bilhões, como constou (item 3.12)



Foram identificadas as seguintes **oportunidades de melhoria**:

- 4.17. Estabelecimento de prazo máximo de vigência para renúncias de receita e a implantação de controle e monitoramento com indicadores para verificação da eficácia dos programas. (subitem 3.5)
- 4.18. Detalhamento de orientações sobre despesas com pessoal como condições para admissão de servidores e evidenciação de despesas com cargo em comissão, entre outros (item 3.7)
- 4.19. Sobre o artigo 41 do PLDO para 2020, considerando os apontamentos deste TCM acerca da baixa utilização de recursos vinculados, destacamos que não somente os fundos, mas todos os recursos vinculados poderiam ser demonstrados, inclusive com a sua movimentação financeira (saldos, receitas e despesas). (item 3.9)
- 4.20. Os riscos fiscais denominados como prováveis bem como os resgates contra o governo, no caso dos depósitos judiciais, poderiam ser acompanhados do período estimado da sua ocorrência. (item 3.10)
- 4.21. No Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita: apresentação por grupo de beneficiário em ordem decrescente e inclusão das renúncias não tributárias.

O demonstrativo apresentado limita-se a relacionar as leis que compõem as renúncias, não sendo possível compreender de forma simples e objetiva o destino das isenções. (item 3.11.6)

Em 28.05.19

ELIANA AKIKO YAMAMOTO
Agente de Fiscalização

MARCOS CHUST
Agente de Fiscalização

De Acordo em 31.05.19

FÁBIO OLIVEIRA SANTOS
Supervisor de Equipes de
Fiscalização e Controle 2

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização
e Controle I



**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator MAURICIO FARIA**

Elaborada a auditoria programada com o objetivo de verificar se o Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO 2020 está compatível com a legislação aplicável e com os demais instrumentos de planejamento, encaminho os autos para prosseguimento.

Em 31.05.19

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle I

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCM - ELIANA AKIKO YAMAMOTO - 31/05/2019 13:43:56

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCM - MARCOS CHUST - 31/05/2019 12:15:10

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCM - FABIO OLIVEIRA SANTOS - 31/05/2019 12:12:47

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCM - MARCOS THULYO TORREAO TAVARES - 31/05/2019 12:09:15

Para validar essa(s) assinatura(s) acesse <https://portalassinatura.tcm.sp.gov.br> e insira o código - 16BD15FA4D5EAA34EB8F3809989E1D5A



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha nº.....

do processo nº de / / (a).....

Ref: Protocolo Geral nº 290609

A Presidência

6 / 6 /2019

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

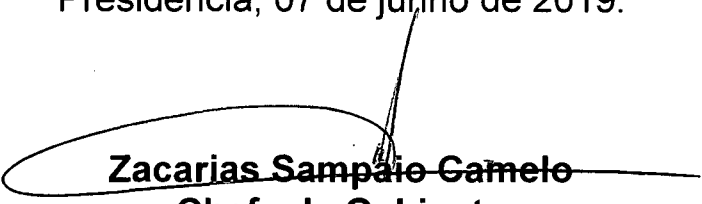


REF.: Ofício SSG-GAB nº 8981/2019 – Tribunal de Contas do
Município de São Paulo
ASS.: Auditoria – Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias 2020
TID: 18417197

À
SGP – Secretaria Geral Parlamentar
Senhor Secretário Geral,

Segue o presente expediente, para
conhecimento e ulteriores providências a cargo dessa Secretaria.

Presidência, 07 de junho de 2019.


Zacarias Sampaio Camelo
Chefe de Gabinete
Presidência



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha nº

do processo nº

de

/ /

(a)

Ref.: Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Ofício SSG-GAB 8981/2019
TID 18417197

SGP-22

Senhor Supervisor:

Encaminho o expediente em referência, para que seja cadastrado e autuado como "documento recebido – DOCREC".

Após o cadastramento e autuação, encaminhe-se à Comissão de Finanças e Orçamento.

São Paulo, 07 de junho de 2019.


Raimundo Batista
Secretário Parlamentar Adjunto

À Comissão de Finanças e Orçamento.
São Paulo, 07 de junho de 2019.

Antonio Isoldi Caleari
Supervisor – SGP.22