

URGENTE

Ofício SSG-GAB 8604/2020

Processo TC/006305/2020

Assunto Auditoria Lei de Diretrizes Oramentárias PLDO 2021.

Referência s/n

Encaminha Cpia digital das peas 05 e 06 dos autos.

Observações *Pede-se o uso das referências relevantes acima.
Cpias encaminhadas não devem retornar ao TCMSP.
Respostas devem respeitar a Portaria SG/GAB 06/2018, cf. DOC de 08/12/2018.*

São Paulo, 17 de junho de 2020.

Senhor Presidente

Em atendimento ao despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Roberto Braguim, encaminho a Vossa Excelência a documentação supracitada para conhecimento.

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

JOÃO ANTONIO
Presidente

Ao Excelentíssimo Senhor
Eduardo Tuma
Cmara Municipal de São Paulo
presidencia@saopaulo.sp.leg.br

/loa

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2020/01766

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2021

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

Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)

2.4. Período de Realização

07.05.20 a 05.06.20

2.5. Período de Abrangência

Não se aplica.

2.6. Equipe Técnica

Juliana Mattei	RF 20.298
----------------	-----------

Ruth Jenn T. S. Inoshita	RF 954
--------------------------	--------

2.7. Procedimentos

- Verificação da compatibilidade do PLDO apresentado para o exercício de 2021 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;
- Avaliação da consistência e as justificativas para as receitas e despesas propostas para os anos de 2021 a 2023;
- Análise das Metas Fiscais propostas para 2021 a 2023, além da análise da revisão da meta fiscal vigente para 2020.

2.8. Siglas

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF	Constituição Federal
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
DOCSP	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
PLDO / LDO	Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias / 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
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
SUPOM	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Atendendo ao disposto no inciso I, § 6º do art. 138 da LOM¹, o Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLO) para o exercício de 2021 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) em 15.04.20 (Ofício A.T.L. nº 31/20) e publicado no Diário Oficial da Cidade (DOCSP) em 16.04.20, recebendo a identificação “Projeto de Lei nº 252/2020 do Executivo”, que serviu de base para elaboração deste Relatório.

O art. 41 da LOM prevê que a Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará obrigatoriamente pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de leis que versem sobre diretrizes orçamentárias.

Na Câmara, em função da pandemia do coronavírus, as audiências serão realizadas virtualmente² sendo que a primeira foi realizada no dia 03.06.20 com a participação de Vereadores, Secretário Municipal da Fazenda, representante do TCM e participação popular. A data da segunda audiência ainda não foi definida.

O § 9º do art. 138 da LOM prevê que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias seja votado e remetido ao Conselho até 30 de junho.

Em cumprimento ao disposto na LRF, integram a proposta os seguintes anexos:

I - Riscos Fiscais;

II - Metas Fiscais;

III - Metas e Prioridades.

Diante disso, foi examinada a conformidade do PLO com os ditames constitucionais, os quais são reproduzidos na LOM, e com a LRF. No presente relatório, estão destacados os pontos mais relevantes identificados pela Auditoria, conforme subitem a seguir.

¹ § 6º - Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Prefeito à Câmara Municipal, nos termos da lei, e nos seguintes prazos:

I - diretrizes orçamentárias: 15 de abril;

² Audiências virtuais pelo Microsoft Teams. Acesso: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/transparencia/auditorios-online/auditorio-prestes-maia/>.

3.2. Controle de custos

A Lei nº 4.320/64 prevê a necessidade de apuração e controle de custos por parte da administração pública, conforme disposto nos artigos 85 e 99:

“Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, **a determinação dos custos** dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Art. 99. Os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, **manterão contabilidade especial para determinação dos custos**, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeiro comum” (grifos nossos).

Importante salientar que a LRF tornou ainda mais importante e necessária a apuração e controle de custos por parte dos gestores públicos, identificando necessidades e impondo responsabilidades:

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

I - disporá também sobre:

[...] e) normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

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

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

Relativamente ao controle de custos, o artigo 11 do PLDO para 2020 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 proporcionar 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.

§ 2º 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. (VETADO).

O artigo 11 do PLDO para 2021 manteve a mesma redação, porém não reproduziu o §2º, que foi vetado em razão da SF informar que isso não é tecnicamente factível em virtude da limitação do sistema de informações atualmente em uso na Prefeitura.

O PLDO 2021 carece de informações mais específicas e detalhadas quanto às orientações sobre controle de custos. É necessária a melhoria nos processos e sistemas de informação para possibilitar o efetivo controle de custos dos serviços prestados pela administração pública.

3.3. Reserva de Contingência

Na lei de diretrizes orçamentárias³ serão definidos a forma de utilização e o montante da reserva de contingência, que deve ser destinado ao atendimento de passivos contingentes e de 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 (RCL) prevista para o exercício de 2021.

O valor previsto da reserva de contingência de R\$ 1 milhão no PLDO 2021⁴ é bem inferior ao limite imposto de até R\$ 251,2 milhões, e também, não constou o detalhamento da sua utilização, em infringência ao artigo 5º, inciso III, item b da LRF⁵. No PLDO, o valor estimado da RCL não foi divulgado, constou apenas a participação percentual da RCL, no Anexo de Metas Fiscais⁶, o que dificulta a transparência na identificação do montante. Portanto, para fins de transparência, é necessária a evidência expressa do valor previsto da RCL para os próximos anos.

3.4. Novos Projetos

De acordo com o estabelecido no artigo 45 da LRF:

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais 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.

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.

³ MDF subitem 03.01.02.03 p.167.

⁴ Projeto LDO 2021 – Memória e Metodologia de Cálculo da receita e da despesa 2021- fl.57.

⁵ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...] III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: [...] b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

⁶ Projeto LDO 2021-fl.56

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, oramentária e operacional para encerrar os projetos iniciados e conservar o patrimônio existente.

O PLDO 2021 assim dispõe:

Art. 13. A lei oramentária não consignará recursos para a iniciação de novos projetos se não estiverem adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

§ 1º O disposto no “caput” deste artigo aplica-se no âmbito de cada fonte de recursos, conforme vinculações legalmente estabelecidas.

§ 2º Entendem-se por adequadamente atendidos os projetos cuja alocação de recursos oramentários esteja compatível com os cronogramas físico-financeiros vigentes.

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 menções às despesas de conservação. A demonstração dos “Projetos em Andamento”, parte do Anexo III (fls. 126/132 do PLDO), carece de detalhamentos, indicando somente uma lista de projetos, sem 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, infringindo o parágrafo único do art. 45 da LRF.

3.5. Alterações na legislação tributária ⁷

O PLDO dispõe sobre as condições para alterações na legislação tributária em seu Capítulo IV com dois artigos de idêntico conteúdo LDO do ano anterior ⁸.

Houve uma melhoria na LDO de 2020 com a inclusão de prazo máximo para as renúncias de receita. Essa inclusão está disposta no § 4º, art. 23 da Lei nº 17.152/19 e também no § 4º, art. 22 do PLDO 2021:

§ 4º Os projetos de lei aprovados que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária,

⁷ Art. 165, § 2º da CF88 e Art. 137, § 2º da LOM.

⁸ 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 e modernização da máquina arrecadadora, alteração das regras de uso e ocupação do solo, subsolo e espaço aéreo, bem como ao cancelamento de débitos cujo montante seja inferior aos respectivos custos de cobrança.

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

financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

Vale ressaltar que é necessário um controle e monitoramento com indicadores para a verificação da eficiência, eficácia e efetividade dos benefícios tributários concedidos.

3.6. Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

O MDF 10ª edição prevê que as despesas relativas 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 Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por fora do §1º do art. 18 da LRF⁹.

Nesse sentido, considerando que a Portaria STN nº 233, de 15.04.19, prorrogou para 2021 o prazo para a inclusão das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade-fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública, no cálculo da despesa total com pessoal, o elemento de despesa 34 deverá estar destacado na LOA 2021.

Esse assunto deveria ter sido contemplado no PLDO 2021, uma vez que a lei de diretrizes orçamentárias deve orientar a elaboração da lei orçamentária anual, conforme dispõe o art. 156, §2º da Constituição Federal¹⁰. Além disso, a LOA para 2020 não previu a classificação orçamentária para as despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (elemento de despesa 34).

Como consequência, os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem substituição de servidores e empregados públicos não estão sendo incluídos no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, o que diminui, indevidamente, o percentual dos limites propostos nos artigos 19 e 20 da LRF.

⁹ Art. 18. [...] § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como " Outras Despesas de Pessoal".

¹⁰ Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: §2º § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

3.7. Orientações relativas s Despesas com Pessoal e Encargos Sociais

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 oramentária e autorização específica na lei de diretrizes oramentárias.

O PLDO do Município de São Paulo trata do tema no Capítulo V (fl. 10). O art. 23 remete s 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 art. 26 dispõe sobre a convocação de horas extras na hipótese de ser atingido o limite prudencial de que trata o art. 22 da LRF¹¹.

O artigo referente divulgação de informações sobre recursos humanos em formato de dados abertos pelo Executivo, CMSP e TCMSP segue no art. 27 do PLDO 2021 com conteúdo idêntico ao art. 28 da LDO para 2020.

Constata-se que o PLDO para 2021 não apresenta a autorização **específica** para concessão de vantagens, criação de cargos e contratação de pessoal, infringindo o previsto no art. 169, §1, II da CF.

Para melhor orientação com despesas com pessoal, o PLDO 2021 da União pode ser utilizado como referência, seguindo abaixo sugestões de melhoria:

- utilização da folha de pagamento com data-base em março 2020 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;

¹¹ Art. 22 [...] Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:
V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes oramentárias.

- evidenciar, durante a execução orçamentária, de despesa com cargos em comissão em subelemento específico.

3.8. Critérios e forma de limitação de empenho ¹²

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 § 2º do art. 9º dispõe o seguinte:

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

O artigo 33 do PLDO do Município prevê limitação de empenho com base em apenas dois 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.

Para fins de transparência é recomendado detalhar as despesas que não sofrerão limitação de empenho. Como sugestão de melhoria, o PLDO da União apresenta o Anexo de Despesas Obrigatórias, que poderia ser objeto de composição do atual PLDO municipal, com a finalidade de providenciar mais transparência e descrição dessas despesas.

3.9. Anexo I - Riscos Fiscais

A LDO deve conter o Anexo de Riscos Fiscais, que objetiva dar transparência sobre os possíveis eventos com potencial para afetar o equilíbrio fiscal do município, descrevendo as providências a serem tomadas caso se concretizem¹³.

¹² Alínea “b”, Inciso I do art. 4º da LC 101/00.

¹³ Art. 4º §3º LRF.

O Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências¹⁴ traz como passivos contingentes, relacionados a demandas judiciais, o valor total de R\$ 12,7 bilhões, e como providência, eventual contingenciamento dos oramentos.

Para compor esse montante, há uma relação dos processos judiciais classificados como passivo contingente, cuja somatória é de R\$ 14,1 bilhões¹⁵.

Apesar do passivo contingente não ser mensurável com suficiente segurança em razão da dúvida sobre a sua exigibilidade, o valor total das demandas judiciais está indevidamente superior em R\$ 1,4 bilhão em relação ao divulgado no Anexo de Risco Fiscal.

Além disso, não há, no mapeamento de riscos fiscais, o detalhamento e a mensuração dos processos judiciais com grande probabilidade de perda que compõem o estoque da Prefeitura de R\$ 11,4 bilhões dos depósitos judiciais.

Assim, não foi atendida a Determinação presente no Relatório das Contas da PMSP de 2018 para identificar e quantificar na LDO os riscos financeiros decorrente da utilização de depósitos judiciais.

Ademais, foi mencionada diversas vezes no projeto a questão do aumento da inadimplência de tributos, principalmente ISS, IPTU, ITBI, transferências de ICMS e IPVA, dentre outros.

Para fins do aprimoramento do risco fiscal, sugerimos divulgar, conforme constou no projeto da LDO de 2020 da União¹⁶ os critérios para caracterização de inadimplência das principais receitas tributárias, ou seja, exemplificando: quantos dias após o vencimento é considerado inadimplente, e além disso, o montante não recebido por tributo em função dos dias de atraso.

3.10. Anexo II - Metas Fiscais

Em cumprimento ao disposto na LRF¹⁷, integram a proposta os seguintes anexos:

[...] 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 **2021, 2022 e 2023**,

¹⁴ Fl. 48 do projeto da LDO 2021.

¹⁵ Fl. 27 do projeto da LDO 2021.

¹⁶ Subitem 4.3.3.2 Situação de inadimplência – Anexo V do projeto da LDO de 2020 da União.

¹⁷ Art 4º §1º e §2º LRF.

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 **2018, 2019 e 2020**;

c) avaliação quanto ao **cumprimento das metas do exercício de 2019** ;

d) evolução do **patrimônio líquido** dos exercícios de 2017, 2018 e 2019 , 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. (grifos nossos).

3.10.1. 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 1 – Metas de Receitas e Despesas para o Triênio 2021/2023

Em R\$ mil

Receitas	2021	2022	2023
Receita Total	68.215.263	71.625.047	75.633.391
Receitas Correntes	59.326.253	62.801.014	66.408.482
Receita de Impostos, Taxas e C. Melhoria	36.047.778	38.526.943	41.118.500
Receita de Contribuições	2.778.880	2.872.672	2.968.986
Receita Patrimonial	1.185.529	1.235.741	1.294.645
Receita de Serviços	89.712	95.590	102.608
Transferências Correntes	16.780.579	17.539.395	18.299.084
Outras Receitas Correntes	2.443.776	2.530.672	2.624.658
Receitas de Capital	5.766.977	5.614.355	5.911.120
Operações de Crédito	3.007.338	2.857.845	2.873.268
Alienação de Bens	35.547	5.741	5.942
Amortização de Empréstimos	39.863	41.101	42.412
Transferências de Capital	975.654	942.852	1.167.834
Outras Receitas de Capital	1.708.574	1.766.815	1.821.664
Receitas Intra-Oramentárias Correntes	3.120.518	3.208.127	3.312.198
Receitas Intra-Oramentárias de Capital	1.514	1.552	1.591
DESPESAS	2021	2022	2023
Despesa Total	68.215.263	71.625.047	75.633.391
Despesas Correntes	56.226.862	58.341.013	60.676.429
Pessoal e Encargos	25.348.378	26.682.389	27.962.390
Juros e Encargos da Dívida	1.665.675	1.682.358	1.798.101
Outras Despesas Correntes	29.212.809	30.066.266	30.915.938
Despesas de Capital	8.865.369	9.983.356	11.642.173
Investimentos	6.061.773	6.129.377	7.555.253
Inversões Financeiras	96.283	96.190	96.190

Amortização da Dívida	2.707.313	3.757.789	3.990.729
Despesas Intra-Orçamentárias Correntes	3.120.518	3.208.127	3.312.198
Despesas Intra-Orçamentárias de Capital	1.514	1.552	1.591
Reserva de Contingência	1.000	1.000	1.000

Fonte: Anexo II Metas Fiscais PLDO 2021, fl. 57.

Analisada a evolução de cada item proposto, constatou-se a necessidade de esclarecimentos acerca das previsões das receitas e despesas presentes nos subitens a seguir.

3.10.1.1. Receita com Operações de Crédito

A média arrecadada com a receita de Operações de Crédito nos últimos 3 anos foi de R\$ 165,1 milhões, substancialmente inferior aos valores projetados no PLDO:

Quadro 2 – Receita realizada de Operações de Crédito em valores reais Em R\$ mil

Descrição	Realizado*			PLOA	Previsto no Projeto LDO		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Operações de crédito	47.866	155.680	291.671	674.999	3.007.338	2.857.845	2.873.268

Fonte: Balanços Orçamentários de 2017 a 2019 da PMSP.

Obs.: Valores corrigidos monetariamente, considerando abril de 2020, calculados pelo IPC-FIPE Geral.

No anexo do projeto (Memria e metodologia de Cálculo das Metas Anuais de Receita – presente na fl. 68) constou o que segue:

Operações de Crédito

Ao longo do próximo triênio foram considerados R\$ 2,5 bilhões de Operações de Crédito, aprovadas pelas Leis 15.390/2011 - alterada pela lei 15.687/2013; 16.757/2017; 16.985/2018; 17.254/2019, destinadas a setores prioritários do Município, como Mobilidade e Segurança Urbana, Intervenções no Sistema de Drenagem, Saúde, Inovação e Tecnologia, e Modernização da Administração Tributária. Consta também acesso a operação de crédito destinada ao pagamento de precatórios, de acordo com a Emenda Constitucional 94/2016.

A média projetada para os exercícios de 2021 a 2023 (R\$ 2,9 bilhões), superam em 17 vezes a média realizada nos últimos três exercícios (R\$ 165,1 milhões). Esse aumento excessivo da previsão das receitas de operações de crédito precisa estar mais detalhado, inclusive com a discriminação dos valores.

3.10.1.2. Receita de Transferências de Capital

Em 2019, o montante recebido com transferências de capital foi de R\$ 600,1 milhões, em contraste com a média da arrecadação prevista para os próximos 3 anos (R\$ 1,0 bilhão).

Quadro 3 – Receita realizada de Transferências de Capital em valores reais

Em R\$ mil

Descrição	Realizado*			PLOA	Previsto no projeto LDO		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Transferências de capital	691.887	746.614	600.092	1.078.509	975.654	942.852	1.167.834

Fonte: Balanços Orçamentários de 2017 a 2019 da PMSP.

Obs.: Valores corrigidos monetariamente, considerando abril de 2020, calculados pelo IPC-FIPE Geral.

No anexo do projeto (Memória e metodologia de Cálculo das Metas Anuais de Receita – presente na fl. 68) constou o que segue:

Transferências de Capital

Transferências que têm por finalidade a constituição ou a aquisição de um bem de capital, essencialmente relativas a convênios celebrados e a celebrar. A receita mais relevante neste grupo é referente ao convênio firmado com a SABESP, destinado ao Fundo Municipal de Saneamento, cuja arrecadação histórica foi ajustada pela inflação estimada para os anos correspondentes. Destacam-se também as transferências relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal.

Para esclarecer tal aumento das receitas de transferências de capital, há necessidade de maior detalhamento da justificativa, uma vez que não resta evidente que haja aumento das transferências de recursos pela União por meio do PAC para os próximos anos, principalmente, em decorrência da pandemia do coronavírus.

3.10.1.3. Despesas com Pessoal e Encargos

Para verificar a consistência dos valores propostos, foi efetuada a comparação com as despesas realizadas em 2018 e 2019, e com as previstas para 2021:

Quadro 4 – Despesa realizada de Pessoal e Encargos em valores reais

Em R\$ mil

Descrição	Realizado*			PLOA	Previsto no projeto LDO		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pessoal e encargos	23.136.088	21.918.186	22.597.418	24.493.292	25.348.378	26.682.389	27.962.390

Fonte: SOF e Anexo PLDO 2021 Observação: Despesas Empenhadas (Não inclui despesa intra-orçamentária).

Obs.: Valores corrigidos monetariamente, considerando abril de 2020, calculados pelo IPC-FIPE Geral.

A evolução percentual dos gastos realizados e previstos demonstra um aumento de 3,5% na comparação de 2021 com 2020, percentual bem menor em comparação ao ano de 2020 com 2019 (8,4%).

Quadro 5 – Evolução Percentual da Despesa com Pessoal realizada e prevista

Períodos	2018/2017	2019/2018	2020/2019	2021/2020	2022/2021	2023/2022
Evolução Percentual	-5,3%	3,1%	8,4%	3,5%	5,3%	4,8%

Fonte: SOF e Anexo PLDO 2021 Observação: Despesas Empenhadas (Não inclui despesa intra-orçamentária).

No anexo do projeto (Metodologia de Cálculo das Despesas – presente na fl. 70 do PLDO) 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, ampliação dos serviços oferecidos, principalmente para a Rede Municipal de Ensino, para as Ações e Serviços de Saúde.

Nota-se que a justificativa é bastante genérica, não contendo informações, por exemplo, acerca do crescimento vegetativo da folha, reposição salarial, novos cargos, dentre outros. Portanto, verifica-se a necessidade de maiores detalhamentos, principalmente, por se tratar da “maior despesa desta municipalidade”.

3.10.1.4. Despesas com Investimentos

No cenário de incerteza e de crise fiscal, os investimentos constituem parcela das despesas orçamentárias sensível a reduções. Entretanto, a previsão com investimentos para 2021, 2022 e 2023 (média de R\$ 6,6 bilhões) corresponde a mais que o dobro da média empenhada nos últimos 3 anos (R\$ 2,7 bilhões).

Quadro 6 – Despesa realizada de Investimentos em valores reais

Em R\$ mil

Descrição	Realizado*			PLOA	Previsto no projeto LDO		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Despesa com Investimentos	2.140.879	2.487.829	3.566.458	7.858.054	6.061.773	6.129.376	7.555.253

Fonte: Balanços Orçamentários de 2017 a 2019 da PMSP.

Obs.: Valores corrigidos monetariamente, considerando abril de 2020, calculados pelo IPC-FIPE Geral.

No anexo do projeto (Memória e metodologia de Cálculo das Metas Anuais de Receita – presente na fl. 70) constou apenas que: “[...] as despesas com investimentos foram projetadas tendo como orientação o contido no Plano Plurianual definido para quadriênio 2018-2021”.

Dessa forma, resta clara a necessidade de maior detalhamento para justificar os aumentos nas projeções dessas despesas.

3.10.2. Memória de Cálculo do Resultado Primário e Nominal

Em atendimento ao §1º do artigo 4º da LRF, foram apresentadas as seguintes metas de resultado primário e nominal no PLDO 2021:

Quadro 7 – Metas de Resultado Primário

Em R\$ mil

RECEITAS	2021	2022	2023
Receita Total	68.215.263	71.625.047	75.633.391
Receita Primária (I)	61.449.099	64.897.837	68.763.400
Receita não Primária	6.766.164	6.727.210	6.869.991
Receita Intra-Oramentária	3.122.032	3.209.679	3.313.789
DESPESAS	2021	2022	2023
Despesa Total	68.215.263	71.625.047	75.633.391
Despesa não Primária Empenhada	8.190.920	9.387.480	9.884.532
Despesa Primária Empenhada Sem Intra	60.024.343	62.237.567	65.748.858
(+) Restos Pagos - Despesa Primária	2.100.009	2.318.110	2.447.778
(-) Restos a Pagar Transferidos - Despesa Primária	(2.594.110)	(2.723.778)	(2.876.209)
(=) Despesa Primária Paga (II)	59.530.242	61.831.899	65.320.428
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I – II)	1.918.857	3.065.938	3.442.972
Juros, Enc. e Variações Monetárias Ativos (IV)	595.245	616.884	638.771
Juros, Enc. e Variações Monetárias Passivos (V)	4.442.143	4.356.900	4.406.504
RESULTADO NOMINAL (VI) = (III) + (IV) – (V)	(1.928.042)	(674.078)	(324.762)

Fonte: Anexo II Metas Fiscais – Fl. 58

As metas fiscais são o elo entre o planejamento, a elaboração e a execução do oramento¹⁸. Nesse sentido, as previsões de receitas e despesas sem a justificativa adequada, constatadas nos subitens anteriores, afetam o cálculo das metas de resultado primário e nominal.

Em relação às receitas, a receita não primária corresponde às receitas que devem ser deduzidas da receita total para o cálculo da receita primária. Não houve qualquer detalhamento no PLDO da composição de tais receitas, dificultando a análise dos valores.

3.10.2.1. Exclusão de Precatórios pagos com recursos de Depósito Judicial

Verificou-se a seguinte propositura no art. 39 do PLDO para 2021:

Art. 39. Para fins de atendimento da meta de resultado primário nos exercícios de 2020 e 2021, 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).

¹⁸ Item 03.06.01.02 do MDF 10ª edição.

A redação deste artigo não é clara e objetiva, gerando conclusões inadequadas. O que se infere dessa redação é que 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 edição ¹⁹:

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.

Este item já foi apontado no acompanhamento do PLDO anterior (eTCM 007393/2019). Assim, a SF se manifestou:

Em relação a este item, informamos que ao contrário do entendimento da auditoria, os valores dos precatórios pagos com recursos de depósitos de judiciais de terceiros serão classificados como despesa primária e comporão, portanto, o resultado obtido ao final do exercício. A referida autorização legal tem o objeto de determinar a comparação da meta de resultado primário com o resultado primário expurgado do efeito da utilização destes valores, apenas no que se refere ao atendimento ou não da meta fixada, uma vez que tal evento não aumenta o endividamento do Município.

Recomenda-se a supressão do artigo 39 do PLDO, uma vez que a sua redação não expõe com clareza seu objetivo, dando margem para interpretar que o pagamento de precatórios judiciais com recursos de depósitos de terceiros não seria despesa primária, o que causaria distorção da meta de resultado primário.

A previsão de exclusão do pagamento de precatórios financiado com recursos de depósitos judiciais de terceiros na apuração da meta de resultado primário está em desacordo com o MDF 10ª edição.

3.10.3. Memria de Cálculo da Dívida

Em atendimento ao §1º do artigo 4º da LRF, foram apresentadas as seguintes projeções para a dívida consolidada:

¹⁹ Item 03.06.02.04 – Ajuste Metodológico.

Quadro 8 – Memria de Cálculo da Dvida

Em R\$ mil

Descrição	2021	2022	2023
Dvida Consolidada (I)	47.092.773	44.939.842	42.158.803
Contratual	30.450.749	30.739.986	30.788.441
Outras dvidas	16.642.023	14.199.856	11.370.362
(-) Deduções	(5.111.653)	(5.185.620)	(5.281.528)
Disponibilidade de Caixa	5.193.780	5.323.448	5.475.878
Demais Haveres Financeiros	237.442	213.698	192.328
(-) Restos a Pagar Processados	(319.569)	(351.526)	(386.679)
(=) Dvida Consolidada Liquida	41.981.120	39.754.222	36.877.275

Fonte: Anexo II Metas Fiscais – fl.59 (Resumido pela Auditoria).

No anexo do projeto (Memria e metodologia de Cálculo das Metas Anuais de Resultado Nominal e Montante da Dvida Pública – presente na fl.71) constou o que segue:

Os saldos da Dvida Pública foram projetados com base no fechamento do último exercício, 31 de dezembro de 2019, seguindo a periodicidade e as condições de pagamentos fixados contratualmente. [...] O maior item do endividamento público, originado do Contrato de Assunção e Refinanciamento com a União, foi projetado com base no IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) e Taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação e Custódia). Este contrato representa aproximadamente 95% da dívida municipal. Foram ainda consideradas as operações de crédito a contratar, conforme previsão de receita. Também foram consideradas na estimativa da dívida pública as dívidas provenientes de parcelamentos de tributos efetuados pela autarquia Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM e Empresa Estatal Dependente COHAB-SP, com a Receita Federal do Brasil – RFB [...].

No entanto, não houve a devida justificativa nem a composição detalhada para as seguintes projeções:

- previsão média de R\$ 39,5 bilhões para a dívida consolidada líquida prevista para 2021, 2022 e 2023, bem acima do apurado em 31.12.19 (R\$ 30,2 bilhões);
- redução em R\$ 5 bilhões da dívida pública consolidada bruta projetada no período de 2021 a 2023;
- baixo volume na projeção de Disponibilidades de Caixa para os próximos exercícios (média de R\$ 5,3 bilhões), tendo em vista que o montante apurado em 31.12.19 alcançou R\$ 13,3 bilhões.

3.10.4. Revisão das Metas Fiscais para 2020

O Decreto Estadual nº 2.494, de 30.03.20, reconheceu o estado de calamidade pública e, assim, suspendeu o cumprimento das metas fiscais para 2020 pelo Município de São Paulo, conforme dispõe o artigo 65, inciso II da LRF²⁰.

Nesse sentido, foi positiva a transparência da PMSP ao divulgar a revisão da meta de 2020:

Quadro 9 – Revisão das Metas Fiscais 2020

Em R\$ mil

Descrição	Metas fixadas na Lei nº 17.152 (LDO para 2020)	Valores Estimados na Lei nº 17.253 (LOA para 2020)	Metas Revisadas
Receita Total	65.662.002	68.989.441	62.480.031
Receitas Primárias (I)	60.440.723	63.494.247	57.593.649
Despesa Total	65.662.002	68.989.441	68.989.441
Despesas Primárias (II)	60.219.341	62.878.871	64.320.006
Resultado Primário (III) = (I - II)	221.382	615.375	(6.726.357)
Resultado Nominal	(3.218.048)	(2.264.686)	(9.896.168)
Dvida Pública Consolidada	46.604.685	-	47.807.533
Dvida Consolidada Líquida	42.113.296	-	42.858.547

Fonte: Revisão das Metas do Exercício de 2020, fl. 8 0.

Diante da incerteza da duração do período da quarentena e dos impactos no cenário econômico, a probabilidade de mudança das metas fiscais projetadas é grande, pois há a verificação de uma quebra na série histórica de arrecadação em decorrência desse fato extraordinário.

Desse modo, por questão de prudência, recomenda-se a revisão e divulgação da meta fiscal de 2020 de forma sistemática durante todo o exercício, considerando a evolução dos parâmetros macroeconômicos e a realização das receitas e despesas nesse período.

Adicionalmente ao contexto da pandemia e considerando que 2020 é o último ano de mandato do Prefeito, será fundamental o equilíbrio da situação financeira das contas da municipalidade, com recursos suficientes para cumprir suas obrigações no encerramento do exercício.

3.10.5. Evolução do Patrimônio Líquido (PL)

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 dos últimos três exercícios anteriores

²⁰ Art.65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação [...] II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

ao ano de edição da respectiva LDO, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos.

O MDF 10ª edição ²¹ 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.

As notas do referido Demonstrativo (fl. 82 do PLDO) informam que, em 2019, o resultado patrimonial consolidado foi superavitário de R\$ 9,4 bilhões, frente ao resultado deficitário de R\$ 28,8 bilhões em 2018, onde se destacaram as reduções das despesas com provisões e ajuste para perdas que impactaram neste resultado, em concordância com o artigo da LRF.

3.10.6. Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita

Conforme dispõe o MDF 10ª edição ²², a “Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita” será acompanhada de análise dos critérios para renúncias de receitas e suas respectivas compensações, em atendimento ao art. 4, § 2, inciso V ²³, em conjunto com o art. 14 da LRF²⁴.

O Demonstrativo tem por objetivo dar transparência às renúncias de receita previstas no projeto de LDO, para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA considerando o montante das renúncias fiscais concedidas.

O PLDO 2021 assim dispõe:

²¹ Item 02.04.01 do Demonstrativo 4 – Evolução do Patrimônio Líquido.

²² Item 02.07.00 do Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.

²³ Art. 4 A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2 do art. 165 da Constituição e:

[...] § 2º O Anexo conterá, ainda:

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

²⁴ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. § 3º O disposto neste artigo não se aplica: I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

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

§ 1º A renúncia de receita decorrente de incentivos fiscais em todas as regiões da cidade será considerada na estimativa de receita da lei orçamentária.

§ 2º As proposições que criem ou prorroguem benefícios tributários devem estar acompanhadas dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

§ 3º O Poder Executivo adotará providências com vistas :

I - elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade;

II - designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários.

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

Conforme visto, o art. 22 do PLDO 2021 contempla as disposições sobre renúncia de receita.

Em comparação LDO aprovada para 2020, houve evolução no quadro de renúncia de receitas (fls. 98/112 do PLDO). Foi acrescentada uma coluna com o texto do dispositivo legal referente à renúncia (fls. 98/112 do PLDO) o que melhorou a compreensão quanto ao destino das isenções e também foram apresentadas notas explicativas referentes aos critérios de levantamento dos valores das renúncias.

Entretanto, cabe mencionar que, em auditoria recente deste Tribunal (eTCM 021842/2019) acerca das renúncias de receitas do exercício de 2019 (relatório que subsidiou o Relatório Anual de Fiscalização de 2019 sobre as Contas do Prefeito), foram identificadas as seguintes irregularidades:

[...] **4.1.** Não há padronização das informações contidas nos demonstrativos anexos LDO e LOA, assim como não há critério para inclusão das leis de renúncia em um ou em outro, prejudicando a compreensão do cidadão (subitem **3.2**).

4.2. Nem todas as leis/decretos relativos a renúncias de receitas estão elencadas nos demonstrativos da LDO ou da LOA de 2019, em infringência aos artigos 4º e 5º da LRF (subitem **3.2**) [...]. (grifos nossos).

Além das irregularidades mencionadas acima, recomenda-se que seja apresentado o demonstrativo do cálculo, o valor total e o prazo de vigência das renúncias.

3.10.7. Margem de Expansão das Despesas Obrigatrias de Caráter Continuada

Esta Demonstração visa assegurar que não haverá criação de nova despesa sem a correspondente fonte de financiamento, ou seja, o demonstrativo identifica o aumento permanente de receita para suportar o aumento permanente da despesa obrigatria de caráter continuado (DOCC), assim entendida aquela derivada de lei, contrato, ou ato normativo que fixe a obrigatoriedade de execução por um periodo superior a dois exercicios, cumprindo, dessa forma, a disposição contida no art. 4º, § 2º, inciso V da LRF.

O MDF 10ª edição ²⁵ 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 10 – Margem de Expansão da Despesas Obrigatrias de Caráter Continuada Em R\$ mil

Evento	2021
Aumento Permanente de Receita	1.561.169
(-) Transferências ao Fundeb	53.566
Valor Final do Aumento Permanente de Receita	1.507.504
Novas Despesas Obrigatrias de Caráter Continuada	1.101.479
Margem Liquida de Expansão da DOCC	406.024

Fonte: resumo do Demonstrativo 8 do PLDO 2021 (fl.118).

No entanto, o PLDO do Município de São Paulo não apresenta em basamento 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 se considera “aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.

Em relação previsão de novas DOCCs (fl. 118 do PLDO), o demonstrativo apenas informa o valor de R\$ 1,1 bilhão, e não apresenta discriminação sobre quais seriam essas despesas, infringindo o disposto no subitem 02.08.01 do MDF 10ª edição. Como exemplo, no caso do PLDO da União, tais despesas são segregadas, detalhando o crescimento vegetativo dos gastos sociais (Regime Geral de Previdência Social – RGPS, Lei Orgnica da Assistência Social – LOAS, Abono e Seguro-Desemprego).

Desse modo, recomenda-se a apresentação da descrição das novas DOCCs no demonstrativo do Município.

²⁵ Item 02.08.01 do Demonstrativo 8 – Margem de Expansão das Despesas Obrigatrias de Caráter Continuada.

3.10.8. Receitas e despesas previdenciárias do RPPS

As tabelas que compõem este demonstrativo visam atender ao estabelecido no art. 4, § 2, inciso IV, alínea “a”, da LRF, o qual determina que o Anexo de Metas Fiscais conterá a avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Prprio dos servidores públicos.

O objetivo do Demonstrativo²⁶ é dar transparência situação financeira e atuarial do RPPS para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA²⁷.

A projeção atuarial foi atualizada, sendo elaborada em fevereiro/20. Conforme parecer atuarial (fls. 88/89), o déficit atuarial se elevou de R\$ 162,2 bilhões, em 31.12.17, para R\$ 173,06 bilhões no exercício findo em 31.12.19, em relação geração atual de segurados, tendo como principais causas as alterações cadastrais ocorridas no período, bem como o custo dos juros sobre o passivo atuarial, uma vez que inexistem ativos garantidores que proporcionem rendimentos que reduzam o efeito de aumento dos juros sobre o passivo atuarial. Destaca que existe um custo de transição vinculado ao RPPS, fruto da não constituição, na devida época, das reservas necessárias para o custeio do tempo de serviço anterior instituição do regime previdenciário.

3.11. Anexo III - Metas e Prioridades²⁸

De acordo com informações da SUPOM (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal), o Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias elenca as ações constantes do orçamento municipal que são revestidas de caráter prioritário e que se encontram relacionadas a uma meta de cumprimento. As ações de metas e prioridades compõem o subconjunto do total de investimentos para o qual foram atribuídos caráter prioritário e meta. O Programa de Metas 2019-2020 foi utilizado como ponto de referência inicial do processo, a partir do qual prioridades e metas foram atualizadas e requalificadas.

²⁶ O Demonstrativo conterá duas tabelas correspondentes aos demonstrativos publicados no RREO. A avaliação da situação financeira terá como base os Anexos 4 do RREO, tpico 03.04.05.01 – Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Prprio 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, tpico 03.1 0.00 – Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime de Previdência, publicado no RREO do último bimestre do segundo ano anterior ao ano de referência da LDO.

²⁷ MDF10ª Edição Item 02.06.00.

²⁸ § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Cabe destacar que dos R\$ 6,1 bilhões constantes no Anexo II do PLDO, apenas R\$ 2,5 bilhões foram consideradas prioridades, que foram previstas nos investimentos no Anexo de Metas e Prioridades.

Do total de despesas de R\$ 68,2 bilhões previstas no PLDO 2021, as metas e prioridades representam 3,7% (R\$ 2,5 bilhões). O quadro apresentado relaciona as prioridades com os objetivos do PPA (fls. 121/125 do PLDO), no entanto, carece de informações quanto à identificação do programa do PPA e quanto ao serviço que será executado para o cumprimento das metas e prioridades.

Além disso o art. 42 da Lei 17.152/16 dispõe que o acompanhamento físico e orçamentário dos programas do Plano Plurianual 2018-2021 será uma atribuição da Secretaria Municipal da Fazenda, que estabelecerá as normas para o acompanhamento. No PLDO para 2021 este texto foi suprimido, ficando, portanto, sem orientação quanto ao responsável pelo acompanhamento dos programas do PPA 2018-2021.

3.12. Transferências de recursos a entidades públicas e privadas

A lei de diretrizes orçamentárias deve dispor sobre as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Conforme visto no PLDO, existem dois artigos que estabelecem condições e exigências para transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos:

Art. 28. Na realização das ações de sua competência, o Município poderá transferir recursos a **instituições privadas sem fins lucrativos**, desde que compatíveis com os programas constantes da lei orçamentária anual, mediante convênio, parceria, termo de colaboração, termo de fomento, ajuste ou congêneres, pelo qual fiquem claramente definidos os deveres e obrigações de cada parte, a forma e os prazos para prestação de contas.

Art. 29. Fica vedada a realização, pelo Poder Executivo Municipal, de quaisquer despesas decorrentes de convênios, contratos de gestão e termos de parceria celebrados com entidades sem fins lucrativos que deixarem de prestar contas periodicamente na forma prevista pelo instrumento em questão. A Secretaria Municipal responsável, com informações detalhadas sobre a utilização de recursos públicos municipais para pagamento de funcionários, contratos, parcerias e convênios, com os respectivos comprovantes.

§ 1º As entidades de que trata este artigo abrangem as Organizações Sociais – OSs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs e demais associações civis e organizações assemelhadas (grifos nossos).

No entanto, não consta no PLDO, dispositivo acerca desse tema, no que se refere a entidades públicas, em infringência ao disposto na alínea “f” Inciso I do artigo 4º da LRF²⁹.

3.13. Transparência

A LRF prevê o seguinte sobre a transparência na gestão fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será **dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público** : os planos, orçamentos e **leis de diretrizes orçamentárias** ; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (grifos nossos).

O PLDO nº 252/20 foi publicado em meio eletrônico, no site da PMSP³⁰, portanto, em atendimento ao art. 48 da LRF.

Salientamos que há equívoco na redação do art. 35 do PLDO para 2021:

Art. 35. O Poder Executivo deverá divulgar, juntamente com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, o percentual utilizado do limite para abertura de crédito suplementar a ser definido na **LOA 2020** (grifo nosso).

Onde se lê “LOA 2020”, deveria ter constado “LOA 2021”.

3.14. Despesa irrelevante

A LRF dispõe que:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias

No entanto, conforme §3º do art. 16, estas exigências podem ser dispensadas quando a despesa for considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

O PLDO para 2021 definiu despesa irrelevante no parágrafo único do art. 30, conforme segue:

²⁹ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...] f) demais condições e exigências para transferências de recursos a **entidades públicas** e privadas; (grifos nossos)

³⁰Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/>. Acesso em 09.06.20.

Art. 30. No caso da ocorrência de despesas resultantes da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais que demandem alterações orçamentárias, aplicam-se as disposições do art. 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

Parágrafo único. Para fins do disposto no § 3º do art. 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, são consideradas como irrelevantes as despesas de valor de até R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais), no caso de aquisição de bens e serviços, e de até R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais), no caso de realização de obras públicas ou serviços de engenharia.

3.15. 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 2021 foi encaminhado pelo Poder Executivo Câmara Municipal de São Paulo em 15.04.20 (Ofício A.T.L. nº 31/2020) e publicado no DOCSF em 16.04.20, recebendo a identificação “Projeto de Lei nº 252/2020 do Executivo”, que serviu de base para elaboração deste relatório.

A partir da análise do PLDO 2021, foram identificadas pela Auditoria, as seguintes irregularidades e oportunidades de melhoria:

4.1. O valor previsto no PLDO 2021 para a reserva de contingência, de R\$ 1 milhão, é bem inferior ao limite imposto no artigo 12 (0,4% da RCL) e, também, não constou o detalhamento da sua utilização, em infringência ao artigo 5º, inciso III, item b da LRF (subitem 3.3);

4.2. A demonstração dos “Projetos em Andamento”, parte do Anexo III, carece que detalhamentos, indicando somente uma lista de projetos, sem 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, infringindo o parágrafo único do art. 45 da LRF (subitem 3.4);

4.3. As despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (elemento de despesa 34) deveriam ter sido contempladas no PLDO 2021 no sentido de orientar a elaboração da LOA 2021, conforme dispõe o art. 156 § 2º da Constituição Federal e para o adequado cumprimento da Portaria STN nº 233 (subitem 3.6);

4.4. O PLDO 2021 não apresenta a autorização específica para concessão de vantagens, criação de cargos e contratação de pessoal, infringindo o previsto no art. 169, §1, II da CF 88

(subitem **3.7**);

4.5. O valor total das demandas judiciais está indevidamente superior em R\$1,4 bilhão em relação ao divulgado no Anexo de Risco Fiscal (subitem **3.9**);

4.6. Não há, no mapeamento dos riscos fiscais, o detalhamento e a mensuração dos processos judiciais com grande probabilidade de perda que compõem o estoque de R\$ 11,4 bilhões dos depósitos judiciais da Prefeitura (subitem **3.9**);

4.7. Não houve qualquer detalhamento no PLDO 2021 da composição das receitas não primárias, dificultando a análise dos valores (subitem **3.10.2**);

4.8. A redação do art. 39 do PLDO não é clara e objetiva, gerando conclusões inadequadas. A previsão de exclusão do pagamento de precatórios financeiros com recursos de depósitos judiciais de terceiros na apuração da meta de resultado primário está em desacordo com o item 03.06.02.04 do MDF 10ª edição (subitem **3.10.2.1**);

4.9. Em relação à previsão de novas despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), o demonstrativo apenas informa o valor de R\$ 1,1 bilhão, não apresentando discriminação sobre quais seriam essas despesas, infringindo o disposto no subitem 02.08.01 do MDF 10ª edição (subitem **3.10.7**);

4.10. O PLDO 2021 não dispõe sobre transferências às entidades públicas, em infringência ao disposto na alínea “f”, inciso I do artigo 4º da LRF (subitem **3.12**);

4.11. Não foram devidamente justificadas as previsões das seguintes receitas e despesas:

- Receita com Operações de Crédito (subitem **3.10.1.1**);
- Receita de Transferências de Capital (subitem **3.10.1.2**);
- Despesas com Pessoal e encargos (subitem **3.10.1.3**);
- Despesas com Investimentos (subitem **3.10.1.4**).

Note-se que as previsões de receitas e despesas sem a justificativa adequada, afetam o cálculo das metas de resultado primário e nominal.

4.12. Não houve a devida justificativa nem a composição detalhada das projeções em relação

dvida consolidada bruta, disponibilidades de caixa e dvida conso lidada liquida (subitem 3.10.3).

São sugeridas as seguintes oportunidades de melhoria:

4.13. O PLDO 2021 carece de informações mais específicas e detalhadas quanto às orientações sobre controle de custos. necessária melhoria nos processos e sistemas de informação para possibilitar o efetivo controle de custos dos serviços prestados pela administração pública (subitem 3.2);

4.14. No PLDO 2021, o valor estimado da Receita Corrente Líquida não foi divulgado, constou apenas a participação percentual da RCL, no Anexo de Metas Fiscais, o que dificulta a transparência na identificação do montante. Portanto, para fins de transparência, é necessária a evidência expressa do valor previsto da RCL para os próximos anos (subitem 3.3);

4.15. Não há detalhamento sobre as despesas obrigatórias que não estarão sujeitas à limitação de empenho, dificultando a verificabilidade da informação. Como exemplo, o PLDO da União apresenta o Anexo de Despesas Obrigatórias, que poderia ser o objeto de composição do atual PLDO municipal, com a finalidade de providenciar mais transparência e descrição dessas despesas (subitem 3.8);

4.16. Divulgar os critérios para caracterização de inadimplência das principais receitas tributárias (subitem 3.9);

4.17. Revisar e divulgar a meta fiscal de 2020 de forma sistemática durante todo o exercício, considerando a evolução dos parâmetros macroeconômicos e a realização das receitas e despesas nesse período (subitem 3.10.4);

4.18. Em relação às renúncias de receitas, recomenda-se que seja apresentado o demonstrativo do cálculo, o valor total e o prazo de vigência das renúncias (subitem 3.10.6);

4.19. Do total de despesas de R\$ 68,2 bilhões previstas no PLDO 2021, as metas e prioridades representam 3,7% (R\$ 2,5 bilhões). O quadro apresentado relaciona as prioridades com os objetivos do PPA, no entanto, carece de informações quanto à identificação do programa do PPA e quanto ao serviço que será executado para o cumprimento das metas e prioridades (subitem 3.11);

4.20. Há equívoco na redação do art. 35 do PLDO para 2021: onde se lê “LOA 2020”, deveria ter constado “LOA 2021” (subitem **3.13**).

Em 05.06.20

JULIANA MATTEI
Agente de Fiscalização

RUTH JENN T. S. INOSHITA
Agente de Fiscalização

De acordo em 10.06.20,

GUSTAVO FELIPE RIPPER C.T. DE SOUZA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e
Controle I

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização
e Controle I

Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator ROBERTO BRAGUIM

Elaborada a auditoria programada com o objetivo de verificar se o Projeto da Lei de Diretrizes Oramentárias (PLDO) 2021 está compatível com a legislação e normas aplicáveis e com os demais instrumentos de planejamento, encaminho os autos para prosseguimento, com sugestão de encaminhamento Secretaria da Fazenda para manifestação e Câmara Municipal de São Paulo para ciência.

Em 10.06.20

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle I



**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 8604/2020

URGENTE

SGP-22

Senhor Supervisor:

Encaminho o expediente em referência, para que seja cadastrado e encaminhado à Comissão de Finanças e Orçamento.

Os *links* para acesso aos documentos encontram-se no corpo do e-mail.

São Paulo, 18 de junho de 2020.

Raimundo Batista

Secretário Parlamentar Adjunto