

URGENTE

Ofício SSG-GAB 9269/2020

Processo TC/012815/2020

Assunto Auditoria - Projeto da Lei Orçamentária Anual 2021.

Referência s/n

Encaminha Cópia digital das peças 04 e 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, 01 de dezembro 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
Câmara Municipal de São Paulo
presidencia@saopaulo.sp.leg.br

/sgg



VERIFICAÇÃO ASSINATURAS



Código Verificação: B69311FB6C2E5CE3570940B3C0B71C00

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes assinantes nas datas indicadas (Horário de Brasília):

✓ JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO em 01/12/2020 13:03

Para verificar as assinaturas, acesse o Portal de Assinaturas do TCM/SP em <https://portalassinatura.tcm.sp.gov.br> e informe o código acima ou acesse o link abaixo:

<https://portalassinatura.tcm.sp.gov.br/Check/B69311FB6C2E5CE3570940B3C0B71C00>

e-TCM 12.815/2020

Interessado: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Objeto: Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2021

URGENTE**À****Unidade Técnica de Ofícios**

Encaminhe-se cópia do relatório elaborado pela Secretaria de Fiscalização e Controle, peça 04, à Secretaria Municipal da Fazenda, para conhecimento e manifestação e à E. Câmara Municipal de São Paulo, na pessoa do Sr. Presidente Vereador Eduardo Tuma e ao Vereador Antonio Donato, na qualidade de Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento da Edilidade, para conhecimento.

TCM, 1º de dezembro de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

ERR/RB

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2020/04306

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) 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

09.10.20 a 13.11.20

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 Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2021 com as normas de finanças públicas estabelecidas na Constituição Federal (CF), na Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP).

- Análise das principais variações nas receitas e despesas propostas para o ano de 2021 em relação à execução observada nos anos anteriores e avaliar a razoabilidade e a justificativa para os valores projetados;
- Comparação das variáveis macroeconômicas projetadas constantes no PLOA 2021 com fontes oficiais.

2.8. Siglas

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF	Constituição Federal
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
COSIP	Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
FMS	Fundo Municipal da Saúde
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
PGV	Planta Genérica de Valores
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
LOMSP	Lei Orgânica do Município de São Paulo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
PL	Projeto de Lei
PLDO / LDO	Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias / Lei de Diretrizes Orçamentárias
PPA	Plano Plurianual
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
SUPOM	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
SUREM	Subsecretaria da Receita Municipal
SPTRANS	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício de 2021 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) em 30.09.20 (Ofício A.T.L. nº 033834905), e publicado no Diário Oficial da Cidade (DOCSP) em 01.10.20 (fls. 84/85), recebendo a identificação como “Projeto de Lei nº 643/2020 do Executivo”¹, que serviu de base para a elaboração deste relatório.

A Comissão de Finanças e Orçamento da CMSP informou que a primeira Audiência Pública ocorrerá em 18.11.20². A data da segunda audiência ainda não foi agendada.

Este relatório tem a finalidade de indicar as principais necessidades de justificativa por parte da SF em relação ao projeto de lei apresentado e auxiliar a Comissão de Finanças e Orçamento da CMSP na tramitação da lei. No presente relatório, estão destacados os pontos mais relevantes identificados pela Auditoria, conforme subitens a seguir.

3.2. Receita Prevista

O quadro a seguir demonstra as receitas previstas no PLOA 2021:

Quadro 01 - Previsão das receitas orçamentárias

Em R\$ mil

Previsão das Receitas	PLOA 2021	% Vert.
Receitas Correntes	59.698.031	88,4
Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria	36.013.961	53,3
Contribuições	2.794.209	4,1
Receita Patrimonial	1.745.007	2,6
Receita de Serviços	253.150	0,4
Transferências Correntes	16.802.929	24,9
Outras Receitas Correntes	2.088.775	3,1
Receitas de Capital	4.649.494	6,9
Operações de Crédito	1.031.384	1,5
Alienação de Bens	592.295	0,9

¹ O encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária para 2020 à Câmara Municipal de São Paulo atendeu ao disposto no inciso II do parágrafo 6º do artigo 138 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP), que estabelece o prazo até 30 de setembro para a sua remessa à Câmara Municipal.

² Por meio do software Microsoft Teams, pelo link: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/audienciapublicavirtual/>.

Amortização de Empréstimos	21465	0,0
Transferências de Capital	846.389	1,3
Outras Receitas de Capital	2.157.961	3,2
Receita Intraorçamentária	3.147.538	4,7
Recursos Arrecadados Exercícios Anteriores	48.564	0,1
Total	67.543.627	100

Fonte: fls. 3 e 4 do PLOA 2021.

Para o exercício de 2021, o art. 3º do PLOA (PL nº 643/20) prevê a Receita Consolidada do Município em R\$ 67,5 bilhões, o que representa uma redução de R\$ 1,5 bilhão sobre o orçamento de 2020.

Da análise das informações constantes na “Metodologia de Projeção da Receita Orçamentária 2021” do projeto de lei, não há memórias de cálculo que embasem a previsão de tais receitas.

Assim, a verificação dos valores revelou a necessidade de esclarecimentos e detalhamentos por parte da SF sobre a previsão das receitas presentes nos subitens seguintes.

3.2.1. Patrimonial

O Orçamento para 2021 previu receita patrimonial da ordem de R\$ 1,7 bilhão. Todavia, até o mês de setembro, haviam sido arrecadados R\$ 2,0 bilhões, montante superior ao total previsto para o exercício seguinte.

Quadro 02 - Receita Patrimonial (previsão e arrecadação dos últimos anos)

Em R\$ mil

Patrimonial	2018	2019	2020	2021 (PLOA)
Previsão no Orçamento	1.162.892	1.101.680	3.513.997	1.745.007
Arrecadado	826.611	1.244.240	1.988.490*	-

Fonte: Ábaco TCM e fl. 03 do PLOA 2021.

Obs.: Os valores constantes no quadro foram atualizados até setembro de 2020 pelo IPC Fipe Geral. A arrecadação de 2020 foi considerada até o mês de setembro.

Em relação ao orçamento de 2020, houve uma redução 50,3% do montante previsto para a LOA de 2021. A informação constante da “Metodologia de Projeção da Receita Orçamentária 2021” do projeto de lei não é suficiente para embasar tal previsão:

Aplicações financeiras: é o mais significativo desse grupo de receitas. Considera o saldo médio esperado das disponibilidades de caixa, aplicando-se a taxa SELIC esperada para o período.

No âmbito do Programa de Desestatização estão previstas receitas das concessões de Interlagos, Cemitérios, Parques e Mercados.

3.2.2. Alienação de Bens

A previsão da receita para 2021 decorrente da “Alienação de Bens”, no grupo Receitas de Capital, é de R\$ 592 milhões. A tabela a seguir demonstra que a arrecadação nos últimos exercícios ficou bem abaixo da previsão:

Quadro 03 – Alienação de Bens (previsão e arrecadação dos últimos anos) Em R\$ mil

Alienação de Bens	2018	2019	2020	2021 (PLOA)
Previsão no Orçamento	1.241.308	1.407.898	1.778.755	592.295
Arrecadado	14.552	31.040	22.341*	-

Fonte: Ábaco TCM e fl. 4 do PLOA 2021.

Obs.: Os valores constantes no quadro foram atualizados até setembro de 2020 pelo IPC Fipe Geral. A arrecadação de 2020 foi considerada até o mês de setembro.

Assim, apesar da considerável redução na previsão para 2021 em comparação aos últimos exercícios, constata-se que a previsão ainda se mantém elevada em relação aos valores arrecadados, de forma que a informação constante da “Metodologia de Projeção da Receita Orçamentária 2021” do projeto de lei também não é suficiente para justificar tal previsão:

Ingresso de recursos provenientes de alienação de bens móveis e imóveis do patrimônio municipal, incluindo os tratados no âmbito do Programa de Desestatização e imóveis não utilizados ou subutilizados pela municipalidade.

3.3. Despesa Fixada

No PLOA, foram fixadas as seguintes despesas por natureza:

Quadro 04 – Fixação das despesas orçamentárias por natureza Em R\$ mil

Despesa por Natureza	PLOA 2021	% Vert.
Despesas Correntes	58.866.125	87,2
Pessoal e Encargos Sociais	27.796.538	41,2
Juros e Encargos da Dívida	1.324.024	2,0
Outras Despesas Correntes	29.745.563	44,0
Despesas de Capital	8.457.502	12,5
Investimentos	4.906.447	7,3
Inversões Financeiras	90438	0,1
Amortização da Dívida	3.460.617	5,1
Despesa Intraorçamentária		0,0
Reserva de Contingência	220.000	0,3
Total	67.543.627	100,0

Fonte: fl. 379 do PLOA 2021.

A análise dos valores apresentados revelou a necessidade de esclarecimentos e detalhamentos por parte da SF sobre a fixação das despesas presentes nos subitens seguintes.

3.3.1. Investimentos

Em cenários de incerteza, os investimentos constituem-se de parcela das despesas orçamentárias sensível a reduções significativas. Entretanto, na comparação da despesa fixada com investimentos na LDO 2021 (aprovada pela CMSP em agosto e sancionada pelo Prefeito) com o PLOA 2021, apurou-se uma diferença de R\$ 1,2 bilhão:

Quadro 05 – Despesas com Investimentos Em R\$ mil

Investimentos	2018	2019	2020	LDO 2021 (A)	PLOA 2021 (B)	Δ (B) – (A)	Δ %
Fixação no Orçamento	6.339.457	6.103.332	8.370.817	3.741.773	4.906.447	1.164.674	31,1
Empenhado	2.545.234	3.648.751	3.361.501	-	-	-	-

Fonte: PLOA 2021 e LDO 2021.

Obs.: Os valores constantes no quadro foram atualizados até setembro de 2020 pelo IPC Fipe Geral. A execução de 2020 foi considerada até o mês de setembro.

Na introdução do projeto da LOA 2021 (fls. 201/202) constou apenas que:

“[...] Para enfrentar esses desafios, esta peça orçamentária prevê a continuidade da busca por eficiência das despesas públicas e contempla ainda a contratação de operações de crédito, adicionando ao orçamento um valor de aproximadamente R\$ 1 bilhão e permitindo a manutenção da capacidade de investimentos e de melhoria da infraestrutura e da capacidade de atendimento da Prefeitura”.

Para esclarecer tal aumento da despesa com Investimentos, há necessidade de maior detalhamento da justificativa, principalmente, em decorrência da pandemia do coronavírus.

3.3.2. Despesa Intraorçamentária

No projeto não consta o valor total consolidado da despesa intraorçamentária fixado para 2021.

O Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas (fl. 322), na coluna “Receitas Correntes”, apresenta o valor das receitas e transferências intraorçamentárias, no entanto, na coluna “Despesas Correntes” não há informação sobre o valor das despesas intraorçamentárias.

Há apenas a despesa segregada por órgão, em várias páginas do projeto, identificada pela modalidade de aplicação 91³, conforme exemplificação a seguir:

Quadro 06 - Exemplos de Despesa Intraorçamentária Em R\$ mil

Órgão	Valor
Secretaria Municipal de Educação	5.635
Encargos Gerais do Município	2.792.252

Fonte: fls. 901,1015,1026,1027 do projeto LOA.

Para identificar o valor total da despesa intraorçamentária é preciso selecionar várias páginas do projeto onde constam tais despesas por órgão e somar tais valores, o que compromete a transparência da informação.

3.4. Fonte de Recursos

A codificação por fontes de recursos foi demonstrada no projeto conforme segue:

Quadro 07 - Codificação por Fontes de Recursos

Fonte	Origem/Destinação de Recursos
00	Tesouro Municipal
01	Operações de Crédito
02	Transferências Federais
03	Transferências Estaduais
04	Fundo Constitucional da Educação
05	Outras Fontes
06	Recursos Próprios da Administração Indireta
08	Tesouro Municipal – Recursos Vinculados
09	Recursos Próprios da Empresa Dependente
10	Alienação de Bens/Ativos
11	Depósitos Judiciais
21	Transf. Fed: Custeio COVID Fundo a Fundo – Serv. Púb. De Saúde
22	Transf. Fed: Invest. COVID Fundo a Fundo – Serv. Púb. De Saúde
23	Transf. Fed: Convênios/Contratos COVID vinculados à Saúde
24	Transferências Federais – LC 173/2020, Art. 5º, I

Fonte: fls. 407 e 421 do projeto LOA 2021.

Conforme já apontado em exercícios anteriores (eTCM 005534/2020), a estrutura de fontes prevista no PLOA não possibilita o adequado controle das diversas vinculações específicas de recursos existentes, por não contemplar códigos específicos para seu controle, o que prejudica

³ Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

a transparência da gestão financeira da PMSP e a rastreabilidade da utilização dos recursos, em especial para fins de análise do cumprimento do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴.

Para 2021, foram incluídas as fontes de recursos de natureza federal vinculados a ações e serviços públicos de saúde repassados em função do coronavírus”, em atendimento à Portaria federal nº 394/20 que estabeleceu o rol mínimo de fontes de recursos a ser observado na Federação.

3.5. Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais

Em atendimento à LDO para 2021⁵, o PLOA traz o Demonstrativo da Compatibilidade entre o orçamento proposto e as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais (presente na LDO 2021):

Quadro 08 - Demonstrativo da Compatibilidade entre o Orçamento e as Metas Fiscais Em R\$ milhões

Especificação	LDO 2021	PLOA 2021	Δ	Δ %
Receita Total	68.215	67.547	(669)	-1,0
Receita Primária (I)	61.449	62.856	1.407	2,3
Despesa Total	68.215	67.547	(669)	-1,0
Despesa Primária (II)	59.530	59.601	71	0,1
Resultado Primário (III = I - II)	1.919	3.255	1.336	69,6
Juros, Encargos e Correções Monetárias Ativos (IV)	595	441	(154)	-25,9
Juros, Encargos e Correções Monetárias Passivos (V)	4.442	3.481	(961)	-21,6
(=) Resultado Nominal acima da Linha (VI = III + IV - V)	(1.928)	215	2.143	-111,1

Fonte: fl. 418 do PLOA 2021.

Os Resultados Primário e Nominal calculados com valores do PLOA apresentam-se consideravelmente divergentes dos apresentados na LDO, em razão de diferenças significativas, em termos de valor e de percentual.

⁴ Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

⁵ Art. 11. Acompanhará a proposta orçamentária do Município para 2021 mensagem da Chefia do Poder Executivo contendo, no mínimo: [...] II - demonstrativo da compatibilidade entre o orçamento proposto e as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais de que trata a alínea “a” do inciso II do art. 2º desta Lei.

Além disso, a receita total prevista a ser arrecadada em 2021 diverge em R\$ 3 milhões na comparação do descrito no art. 2^o (também apresentando no Quadro 01 do presente relatório) com o informado no “Demonstrativo da Compatibilidade entre o orçamento e as metas fiscais”⁷ do projeto da LOA.

Em retorno ao questionamento da Auditoria, a SUTEM/SF informou que o “Demonstrativo da Compatibilidade entre o orçamento e as metas fiscais” divulgado no PLOA não corresponde à versão final.

É necessário que o projeto seja corrigido de modo que o Demonstrativo atualizado seja divulgado, conforme informado pela SF.

3.6. Receita com Operações de Crédito

O valor da receita com Operações de Crédito aprovado na LDO 2021 é 65,7% superior ao estimado no PLOA 2021:

Quadro 09 - Receita Operações de Crédito				Em R\$ mil
Receita	LDO 2021	PLOA 2021	Δ	Δ %
Operações de Crédito	3.007.338	1.031.384	(1.975.954)	-65,7

Fonte: LDO 2021 e fl.323 do PLOA 2021.

Essa diminuição da previsão das receitas de operações de crédito precisa estar mais detalhada, inclusive com a discriminação dos valores.

Em resposta à indagação da Auditoria, a SUTEM/SF detalhou as operações de crédito, conforme segue:

Quadro 10 - Operações de Crédito LDO x PLOA			Em R\$ mil
Operação de Crédito	LDO	LOA	
Operação de Crédito para Quitação de Precatórios Judiciais	2.500.000	-	
Saúde – BID	220.035	222.767	
Programa de Intervenções na Área de Mobilidade Urbana	124.000	103.961	
Programa de Intervenções no Sistema de Drenagem	112.906	112.906	
PNAFM – SEGUNDA FASE	26.200	20.500	

⁶ Fl. 3 - Art. 2º Os Orçamentos Fiscais dos Poderes do Município, seus Fundos Especiais, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, para o exercício de 2021, discriminados nos Anexos desta lei, estimam a receita e fixam a despesa em R\$ 67.543.626.757(sessenta e sete bilhões, quinhentos e quarenta e três milhões, seiscentos e vinte e seis mil e setecentos e cinquenta e sete reais).

⁷ Fl. 418 do projeto: Receita total LOA 2021 – R\$ 67.546.605,072.

Operações de Crédito Externas Corredor Aricanduva	24.198	22.250
Recursos da Op. Crédito autorizada conf. Art. 1º, II, Lei 17.254/2019	-	410.000
Operações de Crédito SMSU X BNDS	-	139.000
Total	3.007.339	1.031.384

Fonte: arquivo Sutem/SF.

De acordo com SUTEM/SF, a exclusão no PLOA da receita com operação de crédito para pagamento de precatórios (R\$ 2,5 bilhões) foi a principal causa dessa redução, não sendo apresentada a justificativa para a retirada dessa operação de crédito

3.7. Orçamento Fiscal

Foram incluídas 2 entidades no orçamento fiscal do Poder Executivo (Administração Indireta).

Quadro 11 - Novas Entidades no orçamento fiscal do Poder Executivo

Em R\$

Novas Entidades	Valor
Cinema e Audiovisual de São Paulo – SP Cine	27.233.906
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula	3.000

Fonte: PLOA fl.6.

A SPCine será considerada empresa dependente, em razão da necessidade de recursos do Tesouro para o custeio de suas despesas, em conformidade com o artigo 2º, inciso III da LRF⁸.

A Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo, que regulará e fiscalizará a prestação de serviços públicos delegados pela municipalidade, foi instituída pela Lei Municipal nº 17.433/20.

3.7.1. Orçamento de Investimentos das Empresas

O orçamento de investimento das empresas para 2021 está fixado em R\$ 10,6 bilhões:

⁸ LRF Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: [...] III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

Quadro 12 - Despesa por Empresa

Em R\$ mil

Órgão	Valor	% Vert.
SPTRANS	8.320.445	78,5
CET	1.031.804	9,7
SP Securitização	773.096	7,3
Prodam	402.368	3,8
SPDA	33.497	0,3
SP Obras	25.933	0,2
SP Parcerias	13.733	0,1
Total	10.600.876	100

Fonte: fl.6 do projeto LOA 2021.

A SPTrans é responsável por 78,5% do orçamento de investimento das empresas. No Demonstrativo de Fontes e Usos da SPTrans do PLOA, constou como principais fontes as receitas próprias (R\$ 5,3 bilhões) e receita do Tesouro Municipal (R\$ 3,0 bilhões). As receitas próprias foram evidenciadas no PLOA, conforme segue:

Quadro 13 - Fonte de Recursos SPTrans – Receitas Próprias

Em R\$ mil

Descrição		Valor
Sem dotação no SOF	Sistema de Transporte Coletivo	5.084.339
	São Paulo Transporte S.A.	157.862
	Gestão Fin. Serv. Transp. Colet. Públ. Passageiros	39.611
Total		5.281.812

Fonte: fl. 1.578 do PLOA 2021.

A receita própria da SPTrans foi demonstrada apenas pelo valor total (R\$ 5,1 bilhões), sem detalhar a apuração do montante ou apresentar seu embasamento, em prejuízo da transparência das informações consolidadas.

3.8. Plano Plurianual (PPA 2018 – 2021)

O artigo 167⁹ da CF e o art. 5^o¹⁰ da LRF vedam investimentos acima de um exercício financeiro que não estejam incluídos no PPA ou em lei que autorize a sua inclusão. Disponibilizado pela

⁹ CF art. 167 § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

¹⁰ LRF art. 5º. § 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no [§ 1º do art. 167 da Constituição](#).

SF em sua página na Internet¹¹, comparamos os arquivos Excel "detalhamento do PPA" e do PLOA¹².

Constatamos que há ações no montante de R\$ 4,6 bilhões que constam no PLOA 2021, mas que não constam no PPA 2018-2021. Pelas informações presentes no PLOA não é possível identificar se estas despesas se referem a investimentos com duração inferior ou superior a um exercício financeiro. Portanto é necessário maior detalhamento visando atender ao previsto no §5º, art. 5º da LRF.

Quadro 14 - Exemplos de Ações no PLOA 2020 Não Constantes no PPA 2018-2021 Em R\$ mil

Ação		Valor
5287	Inspeção de Obras de Artes Especiais – OAE	28.247
5388	Construção e Implantação do Parque Minhocão	11.050
5405	Urbanização de Assentamentos Precários	50.006
5409	Implantação de Estrutura Turística no Triângulo Histórico	15.603
Valor total		104.906

Fonte: arquivos Excel com detalhamento do PPA (<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>) e do PLOA (<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>)

Para o exercício de 2021 ainda não foi definido o Programa de Metas, portanto este não foi objeto de análise.

3.9. Novos Projetos

De acordo com o previsto no artigo 45 da LRF:

Art. 45. [...] 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.

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.

O objetivo deste dispositivo legal é que o administrador não assuma o compromisso de novos projetos sem que o ente público garanta a capacidade econômica, financeira, orçamentária e

¹¹ <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>

¹² Os arquivos Excel "detalhamento do PPA" foram acessados em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php> e do PLOA, em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>.

operacional para encerrar os projetos iniciados e conservar o patrimônio existente. Conforme informação da Supom, foram criadas duas novas ações: 5419 – Apoio a memória do audiovisual e 5420 - Desenvolvimento Institucional. Estas foram incorporadas ao orçamento fiscal em decorrência da transformação da SPCine em empresa pública dependente.

Cabe salientar que em auditoria específica no exercício de 2019¹³ apurou-se a existência de 289 obras inacabadas (em andamento, não iniciadas e paralisadas) com contratos¹⁴.

O PLOA não apresenta os projetos novos e os projetos em andamento de forma segregada. Portanto é necessário esclarecer se novos projetos estão sendo incluídos neste PLOA e, em caso positivo, comprovar que as obras em andamento estejam adequadamente atendidas e que a municipalidade efetuou a devida alocação de recursos para preservação do patrimônio público.

3.10. Indicadores Macroeconômicos

Os principais indicadores econômicos utilizados na proposta orçamentária de 2021 foram divulgados, conforme segue:

Quadro 15 - Indicadores Macroeconômicos do projeto LOA 2021¹⁵

Variáveis Macroeconômicas	2020	2021	2022	2023
PIB TOTAL *	-5,52%	3,50%	2,50%	2,50%
PIB SERVIÇOS *	-5,20%	3,50%	2,50%	2,70%
IPCA *	1,67%	3,00%	3,50%	3,25%
SELIC fim do período*	2,00%	2,75%	4,75%	6,00%
SELIC média*	2,66%	2,13%	4,10%	5,50%
IPC FIPE*	2,00%	3,35%	3,50%	3,50%
Cotação Média dólar em R\$*	5,13	5,05	4,8	4,8
COSIP***	2,08%	1,67%	3,00%	3,50%
PGV ***	3,50%	1,67%	3,00%	3,50%
Crescimento Cadastro IPTU****	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%
Inadimplência do IPTU ****	17,00%	14,00%	13,50%	13,00%
Pagamento a vista - IPTU ****	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%
Desconto para pagamento a vista - IPTU ****	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
Variação estimada do índice de participação do Município na distribuição do ICMS****	-1,32%	-1,00%	-1,00%	-1,00%

¹³ eTCM 8655/2018. Relatório de Auditoria concluído em abril/2019.

¹⁴ Os contratos referem-se àqueles com valores iniciais acima de R\$ 1,5 milhão.

¹⁵ Fl.193 do PLOA

Crescimento da frota **	1,00%	3,50%	2,50%	2,50%
Varição preço automóveis **	-3,54%	-3,54%	-3,54%	-3,54%

* Fonte: Banco Central; Séries de Estatísticas Consolidadas; Relatório Focus: 18/08/2020.

** Conforme ano de 2019 (utilizado para previsão da arrecadação de 2020)

*** Valor previsto para o IPCA do ano anterior

**** Conforme resultados observados em anos anteriores

De acordo com o projeto da LOA, tais indicadores foram obtidos do Relatório de Mercado Focus – Séries (Banco Central do Brasil) e outros elaborados a partir de dados gerados internamente. Os índices IPCA, PIB e Selic conferem com os informados no Boletim Focus¹⁶.

Há uma tendência de queda na variação estimada do índice de participação do Município na distribuição do ICMS. De acordo com Surem, essa tendência de queda é decorrente da maior atratividade exercida pelo interior paulista sobre a indústria e o comércio atacadista. Além disso, em virtude do crescimento do comércio digital, as grandes empresas do atacado e do varejo estão procurando instalar os centros de distribuição em cidades localizadas no entorno da capital paulista, buscando vantagens como benefícios fiscais e maiores facilidades logísticas e operacionais.

Quanto ao crescimento da frota de automóveis, Surem/SF informou:

“Segundo os dados divulgados pelo DETRAN, a frota total de veículos emplacados no Município de São Paulo apresenta alta ao longo da série histórica. Durante a pandemia, houve um pequeno recuo do valor da frota nos meses de abril e maio, voltando a subir no mês de junho. A previsão para o ano de 2020 é de que a frota aumente somente em 1% enquanto este resultado foi de 3,1% em 2019”.

Houve um erro formal nas variáveis COSIP e PGV, foi divulgado que se considerou o IPCA do ano anterior para a previsão de 2020 a 2023. Entretanto, de acordo com Surem/SF, para o ano de 2020, não foi utilizada tal previsão do IPCA, mas o valor efetivo da variação aplicada sobre os preços bases de 2019.

¹⁶ Site <https://conteudos.xpi.com.br/economia/boletim-focus-31-08-2020/>

3.11. Créditos com Finalidade Imprecisa

O § 4º, art. 5º da LRF prevê que a lei orçamentária não apresente crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada. Adicionalmente, o MCASP¹⁷ prevê que, a cada projeto ou atividade, só poderá estar associado um produto:

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. O orçamento Federal está organizado em programas, a partir dos quais são relacionadas às ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. **A cada projeto ou atividade só poderá estar associado um produto**, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta (grifo nosso).

Analizamos as dotações e as ações do Quadro de Detalhamento de Despesas e constatamos alguns exemplos de ações que geram dúvidas em relação ao seu objetivo por terem uma abrangência ampla e, portanto, como sugestão de melhoria, poderiam ser melhor detalhadas possibilitando maior transparência e entendimento quanto a sua finalidade.

Quadro 16 - Exemplos de ações com finalidade imprecisa

Em R\$ mil

Número da Ação	Descrição da Ação	Valor
2419	Ações de Desestatização	17.218
4301	Ações Municipais de Abastecimento	2.480
5087	Compensações Ambientais	1.001
3356	Regularização Fundiária	82.106
Total Geral		102.805

Fonte: Quadro detalhado da ação - PLOA 2021.

3.12. Limites para Abertura de Créditos Adicionais

O PLOA 2021, em seu artigo 8º, autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais até o limite de 10% da despesa fixada consolidada.

¹⁷ MCASP 8ª Edição Parte I item 4.2.3.1.

Todavia, como já apontado em exercícios anteriores, a amplitude das exclusões especificadas nos artigos 9º e 10¹⁸ retira, na prática, a efetividade do referido limite. Note-se, por oportuno, que as exclusões envolvem, além das despesas com pessoal, as funções mais representativas do Município: Educação, Assistência Social, Saúde, Habitação, Saneamento e Transporte.

A título de exemplo, a auditoria específica de créditos adicionais, com abrangência de janeiro a junho de 2020 (auditoria ainda em andamento), constatou que as movimentações de créditos adicionais no período representaram 7,19% da despesa fixada consolidada. Consideradas as exclusões permitidas pela LOA para 2020, a movimentação foi reduzida para 0,86%.

3.13. Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

O MDF 10ª ed. 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 Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal conforme previsto no §1º do art. 18 da LC.101/00¹⁹.

No que se refere às despesas com as organizações sociais e semelhantes no cálculo do limite da despesa de pessoal, a Portaria da STN nº 377/20 prorrogou para 2022 o prazo para sua inclusão. Salienta-se que no PLOA não há nenhum valor previsto referente à classificação

¹⁸ Art. 9 Ficam excluídos do limite estabelecido no art. 8º. desta lei os créditos adicionais suplementares:

I - abertos com recursos da Reserva de Contingência, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei Federal nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980:

II - destinados a suprir insuficiências nas dotações referentes ao serviço da dívida pública;

III - destinados a suprir insuficiências nas dotações dos Fundos Especiais decorrentes do recebimento de recursos extraordinários;

IV - destinados a suprir insuficiências nas dotações de pessoal;

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

VI - com remanejamento de recursos entre órgãos da Administração Direta e Indireta;

VII - abertos com recursos de operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício;

VIII - abertos com recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais ou federais;

IX - abertos com recursos provenientes do Orçamento do Estado de São Paulo para cobertura de quaisquer despesas.

Parágrafo único. Os recursos destinados ao pagamento do grupo de natureza de despesa de pessoal poderão ser remanejados para outras despesas, desde que, comprovadamente, os eventos que subsidiaram a previsão da despesa de pessoal não se concretizem.

Art. 10. Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada nesta lei, autorizado a remanejar recursos entre despesas de mesmo grupo alocadas em atividades, projetos e operações especiais de um mesmo programa, sem onerar o limite estabelecido no art. 85 desta lei.

¹⁹ Art. 18. [...] § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como " Outras Despesas de Pessoal".

orçamentária para as despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (elemento de despesa 34).

3.14. Compensação à Renúncia de Receitas

Conforme § 6º do art. 165 da Constituição Federal e o § 6º do art. 137 da LOMSP, o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

O art. 5º, II, da LRF, prevê que o Projeto de Lei Orçamentária Anual será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

A renúncia total estimada no PLOA para o exercício de 2021 é de R\$ 13,5 bilhões (fl. 11 do PLOA).

Conforme MDF 11ª edição, item 02.07.01.01, o Demonstrativo identifica os tributos para os quais estão previstas renúncias de receita, destacando-se a modalidade da renúncia (anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, dentre outras), os setores/programas/beneficiários a serem favorecidos, a previsão da renúncia para o ano de referência da LDO e para os dois exercícios seguintes, e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia.

Constata-se que o Demonstrativo referente às renúncias de receitas, apresentado no PLOA 2021, não apresenta a informação referente às “Compensações”, onde deveriam constar as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista, infringindo o art. 5º, inciso II, da LRF.

3.15. Responsável pela Área Fiscalizada

Responsável	Cargo
Philippe Vedolim Duchateau	Secretário Municipal da Fazenda

4. CONCLUSÃO

A análise do Projeto da Lei Orçamentária (PLOA) para o exercício de 2021 revelou as seguintes irregularidades:

4.1. A estrutura de fontes prevista no PLOA não possibilita o adequado controle das diversas vinculações específicas de recursos existentes, por não contemplar códigos específicos para seu controle, o que prejudica a transparência da gestão financeira da PMSP e a rastreabilidade da utilização dos recursos, em especial para fins de análise do cumprimento do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem **3.4**);

4.2. O “Demonstrativo da Compatibilidade entre o orçamento e as metas fiscais” divulgado no PLOA corresponde à versão desatualizada, sendo necessário que o projeto seja corrigido de modo que o Demonstrativo atualizado seja divulgado (subitem **3.5**);

4.3. Há ações, no montante de R\$ 4,6 bilhões, que constam no PLOA 2021, mas que não constam no PPA 2018-2021. Pelas informações presentes no PLOA não é possível identificar se estas despesas se referem a investimentos com duração inferior ou superior a um exercício financeiro. Portanto, é necessário maior detalhamento visando atender ao previsto no §5º, art. 5º da LRF (subitem **3.8**);

4.4. O Demonstrativo referente às renúncias de receitas, apresentado no PLOA 2021, não apresenta a informação referente às “Compensações”, onde deveriam constar as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista, infringindo o art. 5º, inciso II, da LRF (subitem **3.14**);

São sugeridas as seguintes oportunidades de melhoria:

4.5. Necessidade de esclarecimentos por parte da Secretaria da Fazenda sobre a fixação das seguintes receitas e despesas:

- Receita Patrimonial (subitem **3.2.1**);
- Receita de Alienação de Bens (subitem **3.2.2**);

- Receitas com Operações de Crédito (subitem **3.6**);
- Despesas com Investimentos (subitem **3.3.1**);
- Despesa Intraorçamentária (subitem **3.3.2**).

4.6. A receita própria da SPTrans foi demonstrada apenas pelo valor total (R\$ 5,1 bilhões), sem detalhar a apuração do montante ou apresentar seu embasamento, em prejuízo da transparência das informações consolidadas (subitem **3.7.1**);

4.7. O PLOA não apresenta os projetos novos e os projetos em andamento de forma segregada. É necessário esclarecer se novos projetos estão sendo incluídos neste PLOA e, em caso positivo, comprovar que as obras em andamento estejam adequadamente atendidas e que a municipalidade efetuou a devida alocação de recursos para preservação do patrimônio público. (subitem **3.9**);

4.8. Há ações, de no mínimo R\$ 102,8 milhões, que geram dúvidas em relação ao seu objetivo por terem uma abrangência ampla e, portanto, poderiam ser melhor detalhadas possibilitando maior transparência e entendimento quanto a sua finalidade (subitem **3.11**);

4.9. A amplitude das exclusões especificadas nos artigos 9º e 10 retira, na prática, a efetividade do limite para abertura de créditos adicionais (subitem **3.12**).

Em 13.11.20

JULIANA MATTEI
Agente de Fiscalização

RUTH JENN T. S. INOSHITA
Agente de Fiscalização

De acordo, em 26.11.20,

GUSTAVO FELIPE RIPPER C.T. DE SOUZA
Coordenador Chefe de Fiscalização
e Controle I - Substituto

RP.: FGB

Cód. 042 (Versão 05)



**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 9269/2020 – Processo TC/012815/2020

À
Equipe de Controle do Processo Legislativo - SGP-22

Senhor Supervisor:

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

São Paulo, 08 de dezembro de 2020.


Raimundo Batista
Secretário Parlamentar Adjunto