

Informa a Auditoria que, segundo a SEHAB, dos dados do cadastro da demanda habitacional de dezembro de 2017, constava um total de 1.292.894 inscritos como interessados em Unidades Habitacionais (UH) no município. Entretanto, menos de 10% dos inscritos (120,3 mil) têm seu cadastro atualizado, sendo estes os elegíveis a UH's.

PPA 2014-2017

Na análise do PPA 2014-2017, a execução do programa "Proteção dos recursos naturais da cidade", embora no quadriênio tenha sido o programa para o qual foi alocado o maior volume de recursos na Função, atingiu apenas 6,2% do planejado. Foram empenhados, nesse programa, somente R\$ 266 milhões, dos R\$ 4,2 bilhões previstos no PPA.

Quadro 16.2 - Plano Plurianual (PPA) 2014-2017

Programa	2014		2015		2016		2017		TOTAL	
	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)								
3002 Acesso a moradia adequada	862,66	86,48	513,46	148,40	657,49	102,80	741,41	79,89	2.775,03	100,04
3020 Proteção recursos naturais	1.260,18	9,49	1.009,32	3,72	1.018,77	4,80	975,90	6,17	4.264,17	6,24
3024 Suporte administrativo	153,83	103,10	164,96	109,01	178,41	107,98	192,61	91,39	689,80	102,51
TOTAL	2.276,67	44,99	1.687,74	58,03	1.854,67	49,47	1.909,92	43,38	7.729,00	48,51

* Suporte administrativo corresponde basicamente a remuneração dos funcionários

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 441.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) - 2017

A execução do orçamento no exercício de 2017 também ficou muito abaixo do previsto, tendo sido executado o montante de R\$ 688,1 milhões, correspondente a 41,5% do total orçado para os programas da Função.

Quadro 16.3 - Execução Orçamentária da LOA 2017 (Em R\$)

Programa	LOA Aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E=D/A)
3002 - Acesso à Moradia Adequada	1.021.307.289,00	750.275.277,92	592.308.202,87	488.870.314,78	47,87%
3020 - Proteção Recursos Naturais da Cidade	406.469.814,00	92.491.757,55	60.190.754,12	41.307.831,74	10,16%
3024 - Suporte Administrativo	230.608.622,00	195.874.657,30	176.035.000,40	157.883.712,16	68,46%
TOTAL	1.658.385.725,00	1.038.641.692,77	828.533.957,39	688.061.858,68	41,49%

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 442.

PROGRAMAS

Acesso à Moradia Adequada

De acordo com o Relatório, o maior projeto/atividade do programa é a "Urbanização de favelas", seguida pelo "Aluguel social".

Quadro 16.6 - Acesso à Moradia Adequada – LOA (Em R\$)

Projeto/Atividade	Aprovado (A)	Atualizado (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Executado (E=D/A)
Urbanização de Favelas	553.446.400	281.476.918	243.655.726	175.733.079	31,75
Verba de Atend. Habit. - Aluguel Social	103.000.000	139.000.000	135.788.115	126.211.850	122,54
Construção de Unidades Habitacionais	113.282.039	108.654.156	87.720.505	83.691.798	73,88
Construção de Habitação Interesse Social	104.544.510	102.315.652	48.131.615	42.243.621	40,41
Regularização Fundiária	85.568.435	65.078.179	52.486.308	39.061.243	45,65
Outros	61.465.905	53.750.374	24.525.934	21.928.723	35,68
Total	1.021.307.289	750.275.278	592.308.203	488.870.314	47,87

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 442.

A Auditoria ressalta que o projeto "Regularização fundiária" beneficiou 35.511 famílias, em 2017, correspondentes a 80,7% do inicialmente previsto, enquanto a "Construção de unidades habitacionais" entregou o total de 1.782 unidades, representando 17,8% do inicialmente previsto.

Quadro 16.7 - Acesso à Moradia Adequada – Metas Físicas 2017

Projeto/Atividade	Medida	Metas (A)	Executado (B)	% Executado/Planejado (C=B/A)
Verba de Atendimento Habitacional - Aluguel Social	Famílias beneficiadas	0	28.602	-
Construção de Unidades Habitacionais	u.h. entregues	10.000	1.782	17,82
Regularização Fundiária	Famílias beneficiadas	44.000	35.511	80,71
Urbanização de Favelas	Famílias beneficiadas	30.000	0	0,00

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 449.

Observa a Auditoria que o projeto "Regularização fundiária" beneficiou, em 2017, uma quantidade bem menor de famílias do que em 2016, quando ocorreu o trabalho conjunto de SEHAB e COHAB, em que houve a regularização jurídica/documental de imóveis em 411 áreas da cidade. Ainda assim, em relação aos anos anteriores a 2016, o número de famílias beneficiadas foi sensivelmente superior.

Quadro 16.9 - Evolução dos Serviços

Projeto/Atividade	Produto	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Verba Atend. Hab. - Aluguel Social	famílias beneficiadas	23.605	27.788	26.798	29.998	28.602	136.791
Construção de Unidades Habitacionais	u.h. entregues	200	2.004	3.188	4.643	1.782	11.817
Regularização Fundiária	famílias beneficiadas	14.834	15.516	29.956	157.241	35.511	253.058
Urbanização de Favelas	famílias beneficiadas	1.319	1.717	413	369	0	3.818
Projetos e Ações de Apoio Habitacional	famílias atendidas	6.351	5.148	638	156	0	12.293

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 453.

Relativamente à atividade "Verba de atendimento habitacional – aluguel social" os números têm se mostrado estáveis no período do PPA, lembrando também que este programa absorveu os demais programas correlatos operados por outras secretarias e pela COHAB.

A entrega de Unidades Habitacionais, em 2017, foi menor do que os anteriores no período do PPA. Em que pese ter sido o projeto financeiramente mais representativo do programa no quadriênio, com R\$ 1,41 bilhões planejados, consumiu 59,6% do previsto, e entregou 16% (11.617) das 72.473 unidades planejadas. Já o projeto "Urbanização de favelas", consumiu R\$ 840 milhões no quadriênio (20% a mais do valor planejado no PPA), mas beneficiou somente 2.500 famílias, ou 2,8% das famílias inicialmente previstas, em 2017, e não resultou, aparentemente, em nenhum retorno efetivo para as famílias necessitadas.

Proteção dos recursos naturais da cidade

O programa contou com R\$ 4,3 bilhões, o maior volume de recursos no período de 2014-2017, para "Execução do projeto mananciais", e teve a menor execução orçamentária, 5,22%, sem obtenção de qualquer resultado físico. Conclui a Auditoria que a meta física referente ao projeto foi totalmente descumprida.

17 –REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O total de segurados do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), entre ativos, inativos e pensionistas, gira em torno de 236.226, segundo a Auditoria. Os gastos com o RPPS têm reflexo direto no comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) da PMSP.

Quadro 17.1 - Efetivos Ativos, Inativos e Pensionistas ligados ao RPPS

ORÇÃO/ENTIDADE	ATIVOS	INATIVOS	PENSIONISTA	TOTAL
PMSP (Adm. Direta)	116.923	82.440	1.459	200.822
IPREM	62	145	21.665	21.872
SFMSM	908	718	12	1.638
CMSP	442	343	-	785
TCMSP	379	374	-	753
HSPM	2.497	10	-	2.507
AHM	7.832	17	-	7.849
TOTAL	129.043	84.047	23.136	236.226

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls.464

Déficit Previdenciário

De acordo com o Relatório, estudo da Secretaria Municipal de Gestão (SMG) estimou o déficit financeiro (diferença entre as Receitas - contribuições previdenciárias do RPPS e compensações previdenciárias pagas pelo regime geral - e as Despesas com pagamentos dos benefícios - aposentadorias e pensões) para 2017 em R\$ 4,7 bilhões (56,9%), valor que foi integralmente custeado pelo Tesouro Municipal. Nesse sentido, informa, a Auditoria que o volume do déficit financeiro vem apresentando crescimento em relação à RCL, passando de 5%, em 2009, para 11%, em 2017.

Quadro 17.2 - Ingressos Financeiros no IPREM 2017

	Valor	% do Total
Receita orçamentária	3.362.601.343,48	40,83%
Recursos Próprios (Receitas de Contribuição)	3.288.907.605,34	39,93%
Transferências Federais (comprev)	73.693.738,14	0,89%
Transferências Financeiras Recebidas	4.692.516.839,41	56,98%
Aporte de Recurso para o RPPS	4.692.516.839,41	56,98%
Recebimentos Extraorçamentários	152.624.826,70	1,85%
Saldo do Exercício Anterior	28.250.992,44	0,34%
Total	8.235.994.002,03	100,00%

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls.465

O RAF ainda destaca que o déficit atuarial (projeção elaborada por meio de Cálculo Atuarial, apresentando estimativa de Valor Presente Provável de todas as Despesas e Receitas do RPPS para os próximos 75 anos) foi objeto de estudo para servir como parâmetro para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios, em cumprimento ao art. 1º da Lei nº 9.717/98. A Auditoria destaca que a projeção para o déficit atuarial relativo à geração atual cresceu de modo significativo ao longo dos três últimos exercícios, chegando, em 2017, aproximadamente a R\$ 145 bilhões para a geração atual e de R\$ 6 bilhões para a geração futura.

Quadro 17.3 - Situação atuarial projetada do RPPS, estimada nos três últimos exercícios

Rubrica	2015	2016	2017
Resultado atuarial	-89.212.247.515,78	-115.659.379.027,14	-145.949.250.557,71

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls.466

Projeto de lei de Reforma da Previdência

A Auditoria destaca a aprovação do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Legislação Participativa sobre o PL 621/16, de Reforma da Previdência, e do Substitutivo ao projeto encaminhado pelo Executivo.

Referido Substitutivo consignava o aumento da alíquota de contribuição dos servidores ativos de 11% para 14%; a criação de uma alíquota suplementar para os servidores que recebessem acima do limite do teto do RGPS; uma segmentação de massa do RPPS, dividindo-o em Plano Financeiro e Plano Previdenciário; o estabelecimento do Regime de Previdência Complementar (RPC), de caráter facultativo para os servidores ativos que viessem a ingressar após a vigência da Lei, no que tange à parcela da remuneração que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS (R\$ 5.645,80); a cessão ao RPPS de 50% do Fluxo Livre da Dívida Ativa do Município de São Paulo que vier a ser recebido até 31.12.2092; e a vinculação de toda criação ou ampliação de Despesas com pessoal ativo, aposentados ou pensionistas ao cálculo de seus impactos no RPPS para os próximos 75 anos.

Posteriormente, o Executivo apresentou diversas alterações ao PL 621/2016, dentre as quais, do dispositivo que autorizava o Executivo Municipal a securitizar créditos da Prefeitura e a retirada da suplementação de alíquota de 5%. Contudo, o PL modificado foi retirado de pauta na mesma data, por um período de 120 dias, para estudos e maior debate com os servidores e a sociedade. Registra a Auditoria que a Comissão de Avaliação e Estudos Previdenciários deste TCM elaborou Relatório Preliminar apontando irregularidades no PL 621/2016, o qual não contemplou as alterações propostas após a sua emissão.

Compensação Previdenciária

A Compensação Previdenciária (Comprev) consiste na compensação financeira entre o RGPS e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, de forma a permitir o equilíbrio de contas entre os Entes para os benefícios concedidos a partir da promulgação da CF/88.

Segundo a Auditoria, o RPPS recebeu, em 2017, a título de Compensação Previdenciária o valor aproximado de R\$ 73 milhões. Para que ocorra o desembolso é necessário que PMSP esteja em situação regular. No entanto, a Auditoria destacou que seu Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP foi cancelado em 17/08/2016 e vem sendo revalidado pela via judicial tendo em vista questionamentos quanto à competência da União para exercer a supervisão dos RPPS, bem como para exigir o CRP quando da concessão de Transferências voluntárias de recursos.

Com o intuito de evitar a prescrição quinquenal dos créditos previdenciários devidos por compensação, o IPREM faz o envio prévio dos requerimentos de compensação por meio do sistema do Comprev. Contudo, tal procedimento não garante o início do recebimento do crédito, que requer a análise conclusiva do INSS de toda documentação afim, incluindo a homologação da aposentadoria por este TCM. Esclarece a Auditoria, que o aumento do número de envios de requerimentos foi acompanhado pelo aumento do número de homologações por parte do TCM (cerca de 5551 processos, dos quais 3788 possuíam Comprev), sendo que, o tempo médio entre a concessão da aposentadoria/envio do Requerimento e envio da homologação do TCMSP é de 1.602 dias - ou seja, 4 anos e 5 meses.

A Auditoria aponta que o número de requerimentos pendentes para análise junto ao INSS (10.640 ao final de 2007) vem aumentando ano a ano desde 2015 (736%). Porém, em sentido contrário, observa-se que o número de requerimentos que foram efetivamente analisados e compensados pelo INSS diminuiu ano a ano, de modo constante – de 1.530 para 483, entre 2013 e 2017-, representando uma queda de 68,4%.

Segundo a Auditoria, o desempenho arrecadatário do município de São Paulo revelou-se aquém do seu potencial quando comparado ao desempenho dos municípios de Campinas, São Bernardo do Campo e Santo André (selecionadas por apresentarem os maiores volumes de arrecadação em Comprev e por serem as cidades mais populosas do Estado).

Dação em pagamento de imóveis

A Auditoria registra que os imóveis recebidos a título de compensação previdenciária do INSS ao IPREM foram objeto de Cessão de Uso à Secretaria Municipal de Cultura e à Secretaria Municipal de Habitação. Contudo, o IPREM não poderia dispor dos referidos imóveis, já que estão vinculados ao pagamento das aposentadorias dos servidores do município de São Paulo pertencentes ao RPPS. Ademais, os imóveis foram adquiridos antes da manifestação da Comissão de Dação em Pagamento, indicando a impossibilidade do aceite do imóvel à época da confecção do Laudo, em razão de sua ocupação.

A Unidade Gestora do RPPS

O Relatório aponta déficit de servidores efetivos do IPREM, fruto da ausência de concursos públicos e das aposentadorias ocorridas nos últimos anos.

Segundo a Auditoria, a atuação do IPREM, enquanto Unidade Gestora do RPPS, é incipiente e se limita ao recebimento dos recursos (contribuições, cobertura da insuficiência mensal e compensação previdenciária) e ao pagamento do benefício aos aposentados de alguns poucos órgãos. Nesse sentido, não há que se falar em autonomia de uma Unidade Gestora que, além de não executar suas atribuições legais, não detém a manutenção da base de dados, o cálculo das contribuições e a conferência dos pagamentos. Ademais, no site do IPREM há informações incipientes e desatualizadas, muitas vezes com redirecionamento para o site da PMSP.

Da Competência Atual sobre a Gestão dos Aposentados

A Auditoria destaca que, apesar do IPREM ser o órgão gestor do RPPS, nos termos da Lei 13.973/2005, é de amplo conhecimento que o IPREM ainda não assumiu integralmente suas atribuições. No entanto, a Secretaria Municipal de Gestão vem se eximindo de responder aos questionamentos e determinações deste TCM. Assim, a Auditoria destaca a necessidade de entendimento entre a Secretaria Municipal de Gestão e o IPREM para verificar a melhor forma de transição na gestão integral dos aposentados, de modo que não haja perda do conhecimento adquirido sobre o tema, nem falta de orientação às unidades descentralizadas de recursos humanas da PMSP, nem, tampouco, o atendimento das solicitações do TCM.

18 – PESSOAL

A análise dos atos de admissão decorrentes da nomeação de aprovados em concurso público, de demissão a qualquer título, bem como da situação dos servidores cedidos a outros órgãos, evidenciou que, em 2017, havia um total de 123.527 servidores ativos da Administração Direta, considerando os vínculos efetivos, admitidos, em comissão, contrato de emergência e requisitados. Esse número total refletiu uma redução de 4,63% do total de servidores, em comparação com o exercício anterior.

Quadro 18.1 - Servidores ativos da PMSP por vínculo

Tipo de Vínculo	Quantidade e Percentual de Servidores - PMSP			
	2016*	2017*	Variação entre 2016 e 2017	
Efetivos	118.498	91,49%	115.695 93,66%	-2,37%
Admitidos (LM nº 9.160/80)	1.730	1,34%	1.306 1,06%	-24,51%
Em comissão	6.073	4,69%	5.055 4,09%	-16,76%
Contratados por tempo determinado (LM nº 10.793/89)	3.108	2,40%	1.351 1,09%	-56,53%
Requisitados	114	0,09%	120 0,10%	5,26%
TOTAL	129.523	100,00%	123.527 100,00%	-4,63%

* Situação em 31 de dezembro.

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 478.

Em 2017, os gastos com Despesa de Pessoal ficaram em torno de 37,1% da Receita Corrente Líquida (RCL), dentro dos parâmetros fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com o Relatório.

Em breve relato sobre os concursos públicos realizados no âmbito da Administração Direta, a Auditoria fez apontamentos específicos relacionados a certames destinados ao preenchimento de 966 vagas de médicos, assistentes em saúde e administrativo, todos realizados pela Autoridade Hospitalar Municipal, e para provimento de cargos vagos da Guarda Civil Metropolitana, vez que não houve a autorização para nomeação da totalidade de vagas previstas dentro do prazo de validade do concurso. Esse último apontamento foi retificado pela Auditoria após análise das novas justificativas apresentadas pela Procuradoria da Fazenda Municipal, considerando que, em 15.03.2018, foi autorizada a nomeação de mais 500 candidatos.

Dos cargos em comissão existentes na estrutura da PMSP, foram identificadas algumas irregularidades nas Secretarias auditadas, tais como, cargos sem previsão legal das atribuições ou clareza quanto ao desempenho de função de chefia, direção e assessoramento. Não obstante tenha havido uma redução de 16,76% no quantitativo global de cargos dessa natureza, esse percentual chegou a dar atendimento ao estabelecido pelo art. 45, II, do Decreto Municipal nº 57.576/2017, que determina uma reestruturação com diminuição de, no mínimo, 30% dos cargos de provimento em comissão.

Conforme o RAF, nas contratações por prazo determinado, houve significativa diminuição do percentual do efetivo de servidores com esse vínculo jurídico, concentradas no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. Dos existentes, em 2017, constatou-se 191 servidores com mais de 12 meses de contrato, com infringência ao art. 3º, §2º da Lei Municipal nº 10.793/89.

Por sua vez, foi constatada deficiência de controle interno dos procedimentos relacionados à rotina de pagamento de pessoal; a composição dos prontuários não é uniforme e 55,56% dos analisados, não continham documentos obrigatórios para a posse de servidor; e destacou-se a importância da emissão tempestiva da Carta de Orientação ao Servidor para possibilitar a correção da conduta, evitando-se, assim, a instauração de procedimentos disciplinares.

No aspecto da regularidade da contabilização, a Auditoria ressalta as seguintes impropriedades: necessidade de aperfeiçoamento dos controles em torno pagamento de pessoal, vez que não há conciliação e integração entre as informações relevantes com a utilização de sistemas de informação específicos, evitando-se a realização de procedimentos manuais; falta de fidedignidade e tempestividade dos lançamentos contábeis de apropriação por competência de 13º salário e férias; a Conta Caixa não representava a real movimentação financeira; as informações não estavam sendo enviadas de forma automatizada, dificultando a conferência e a avaliação da consistência dos valores contabilizados; classificações irregulares das Despesas referentes a indenizações e restituições trabalhistas e horas suplementares; pagamento com atraso no valor referente à cota patronal da competência 05/2017 e recolhido ao INSS sem os acréscimos legais; e pagamento das Despesas com pessoal antes da realização dos estágios de empenho e liquidação da Folha de Pagamento, em desconformidade com o art. 60 da LF nº 4.320/64.

O Relatório também destaca que os reajustes aplicados pela PMSP (índice geral de 0,01%), ao longo dos últimos anos, não preservaram o poder de compra de grande parte dos servidores municipais, apresentando perdas salariais em torno de 42,27% em decorrência da não aplicação do parâmetro de reajuste previsto no art. 2º da Lei Municipal nº 13.303/02.

Por fim, apesar da fidedignidade dos dados relacionados às remunerações dos servidores do Executivo Municipal, disponibilizadas no Portal da Transparência, a Auditoria sugeriu a ampliação da sua base de dados e o Portal de Dados Abertos encontrava-se desatualizado.

19 – INFRINGÊNCIAS E PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES DO EXERCÍCIO

19.1. Introdução

19.2. Planejamento

Lei de Diretrizes Orçamentárias 2018

Infringências

19.2.1. O relatório anexo ao Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias não continha informações acerca dos projetos

em andamento e das Despesas de conservação do patrimônio público. (subitem 2.3.1) (SF)

Dispositivo não observado: parágrafo único do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

19.2.2. As notas do Demonstrativo da Evolução do Patrimônio Líquido da LDO não informaram as causas das principais variações patrimoniais de 2016. (subitem 2.3.2.2) (SF)

Dispositivo não observado: item 02.04.01 do Manual de Demonstrativos Fiscais - 7ª edição.

19.2.3. Embora não constitua o meio legal apropriado para modificação de diretrizes relacionadas ao ano em curso, a LDO para 2018 revisou as metas fiscais do exercício de 2017. (