2 - PLANEJAMENTO

Compõem a estrutura de planejamento da Administração Municipal o Plano Diretor Estratégico, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Programa de Metas.

PROGRAMA DE METAS 2017-2020

A versão final do Programa de Metas apresentado para a gestão de 2017 a 2020 contém 53 metas, que se dividem em 71 projetos estratégicos detalhados em 487 linhas de ação, que incluem 344 intervenções urbanas (reformas e construções de equipamentos públicos), distribuídos em cinco eixos temáticos: Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Humano, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico e Gestão e Desenvolvimento Institucional. Seu orçamento prevê um dispêndio de R\$ 16,7 bilhões, com uma dependência de R\$ 7,5 bilhões de fontes de financiamentos de terceiros.

De acordo com os resultados da fiscalização realizada, em algumas metas a indicação da periodicidade anual dos indicadores de desempenho diverge do art. 69-A, § 3º da Lei Orgânica do Município (LOM); não foi possível constatar mecanismos de ligação entre o orçamento proposto pelo Programa de Metas e os instrumentos de planejamento orçamentários (PPA e LOA), inviabilizando o efetivo acompanhamento dos custos incorridos em cada projeto; em alguns projetos não foi especificada a fonte de financiamento; deficiências em alguns indicadores acarretam risco para o acompanhamento dos resultados do programa; e não houve a atribuição de gestores para as metas, apenas para os projetos, alguns dos quais estão associados a mais de um gestor.

Da avaliação dos dados de realização do 1º ano de execução, cabe destacar as seguintes constatações e considerações da Auditoria: o Relatório de Execução Anual disponibilizado não apresentou os valores de execução orçamentária, não sendo possível uma avaliação de sua evolução em termos financeiros; das 53 metas, 21 (40% do total) ainda não possuem dados apurados para esse exercício; das 487 linhas de ação, apenas 180 delas (37%) tiveram algum resultado apurado em 2017; os projetos "Nossa creche" e "Asfalto novo" foram os que tiveram mais ações, em termos financeiros: 50% e 40%, respectivamente; os projetos "Urbanização de assentamentos precários" e "Cidade conectada" não tiveram nenhum resultado registrado nesse exercício, e o "Controle de cheias" teve resultados registrados para apenas cinco das 18 linhas de ação previstas (28%).

PLANO PLURIANUAL (PPA)

No exercício de 2017 ocorreu o encerramento do PPA 2014-2017 e a proposição do projeto de lei e aprovação do PPA 2018-2021.

Na avaliação do cumprimento das metas do Plano Plurianual 2014-2017 ressaltam-se as seguintes constatações da Auditoria: alguns dos indicadores adotados não têm definidos os seus resultados esperados, bem como não foram determinados índices de referência para a maioria deles; a realização das ações, especialmente aquelas ligadas aos projetos de investimentos, encontra-se bem abaixo dos patamares previstos; falta uma avaliação criteriosa de cada um dos órgãos envolvidos na execução das ações e também no âmbito de execução geral do Plano; não houve divulgação dos resultados relativos ao cumprimento das metas do PPA e de seus respectivos indicadores nos sites da Prefeitura na internet.

Para o Plano Plurianual 2018-2021 vale destacar algumas constatações da Auditoria: as peças que compõem o projeto de lei e os instrumentos disponibilizados não mostram dados que permitam a agregação dos valores por projetos e atividades (permitindo a identificação de investimentos e custeio) nem possibilitam a visualização regional dos projetos previstos; há inconsistência e/ou falta de clareza das metas físicas, impedindo a avaliação dos resultados; não existe correspondência entre as ações e metas do PPA, do Programa de Metas e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU); apesar de o programa "Melhoria da mobilidade urbana universal" apresentar o maior volume de investimentos, a ação que mais consumiu recursos no programa é "Compensações tarifárias do sistema de ônibus", com R\$ 9,3 bilhões previstos para o quadriênio, ou seja, 2,7 vezes o total previsto para projetos nesse programa e mais da metade de tudo o que está destinado para projetos em todo o PPA no quadriênio.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) 2018

A análise da Auditoria do projeto da LDO 2018 revelou os seguintes apontamentos: o relatório anexo ao PLDO não continha informações acerca dos projetos em andamento e das Despesas de conservação do patrimônio público; as previsões de Receitas e Despesas, Resultados Primário e Nominal, e Dívida Pública não foram devidamente justificadas, devido à ausência/insuficiência de memória e metodologia de cálculo; as notas do Demonstrativo da Evolução do Patrimônio Líquido não informaram as causas das principais variações patrimoniais que culminaram no resultado positivo da Administração Direta em 2016, de R\$ 21,4 bilhões; os Resultados Primário e Nominal obtidos em 2017 expõem a falta de razoabilidade da alteração das metas de 2017 no PLDO para 2018; a LDO deve se referir ao exercício financeiro imediatamente posterior, não se constituindo no meio legal apropriado para modificação de diretrizes relacionadas ao ano em curso; a LDO apresentou previsão de aumento permanente de Receita; o demonstrativo apresentado na LDO reproduziu projeções de estudo atuarial com data base de 31/12/15, fornecendo informações defasadas para orientação da LOA 2018.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) 2018

A análise da Auditoria sobre o projeto da Lei Orçamentária Anual 2018, elaborado pela PMSP em 2017 para o exercício de 2018, revelou as seguintes constatações: a LOA autorizou transposição, remanejamento e transferência de dotações, em infringência ao § 7º do art. 137 da LOM; o resultado primário obtido em 2017 expõe a falta de razoabilidade da alteração da meta de 2018 no PLOA 2018; não foi apresentado demonstrativo da evolução da Receita com projeção para os dois anos seguintes; não foi apresentado o demonstrativo dos efeitos regionalizados das renúncias de Receitas e demonstrativo de medidas de compensação de renúncias e de aumento de Despesas obrigatórias de caráter continuado; não foram obedecidas prioridades estabelecidas na LDO para 2018; o demonstrativo sobre operações de crédito integrou o PLOA, porém não foram descritas as contrapartidas do Município; não constou dos anexos do PLOA o demonstrativo com a memória de cálculo da Receita de Dívida Ativa prevista para 2018; não foram apresentados no PLOA os saldos de todos os fundos municipais em 31/08/2017; a alocação de recursos no PLOA 2018 não propicia a apuração e controle de custos; o limite para que o Executivo exerça sua capacidade de alterar o orçamento (8% do total da Despesa) teve sua eficácia bastante reduzida pelo art. 12, que excluiu, dentre outras modificações, as movimentações orçamentárias das Funções Educação e Saúde, que respondem por mais de 40% do Orçamento do Município; persiste a previsão em excesso das Receitas de Capital e das Despesas com investimentos.

3 – ASPECTOS GERAIS

A consolidação das demonstrações contábeis é exigência contida no parágrafo único do art. 110 da Lei Federal nº 4.320/642 e no art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal. No exame das demonstrações contábeis consolidadas, a Auditoria observou que não foram excluídas as transações recíprocas. Além disso, as entidades da Administração Indireta efetuaram seus registros contábeis tendo como contrapartida a PMSP, sem que esta promovesse o lançamento equivalente em sua contabilidade, o que gerou saldos divergentes.

Ademais, não foi adotado o procedimento de consolidação que previse a eliminação dos valores relativos às participações nas empresas estatais dependentes. Foi também constatado o registro do valor de R\$ 1,1 bilhão no Ativo Não Circulante, que

deveria ter sido excluído do saldo de investimento da Prefeitura contra o Patrimônio Líquido da Cohab. Diante da não exclusão, o Ativo ficou inflado no Balanço Patrimonial consolidado de 31/12/17.

De acordo com o Relatório, existem contas contábeis com erro de utilização do 5º nível, dificultando a identificação dos saldos recíprocos nas contas de natureza patrimonial. Nos registros intraorçamentários, o confronto entre o total da Receita e os pagamentos (já considerados os restos a pagar) ocorridos durante o ano de 2017, resultou em uma diferença de R\$ 3,3 milhões.

O RAF aponta que, no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF) utilizado pela PMSP para os registros contábeis ocorridos na Municipalidade, não há parametrização sistêmica que promova lançamentos simultâneos entre duas entidades, com exceção dos créditos adicionais e dos repasses financeiros. Como consequência, ambas as entidades envolvidas devem registrar os efeitos da operação intragovernamental isoladamente, o que dificulta o sincronismo dos lançamentos, elevando a possibilidade de distorções nos demonstrativos consolidados.

Nas Notas Explicativas elaboradas pela PMSP, a Auditoria destaca a insuficiência das informações quanto aos problemas detectados no Balanço Orçamentário, nas Demonstrações dos Fluxos de Caixa, no Balanço Patrimonial, nas Demonstrações das Variações Patrimoniais e das Mutações do Patrimônio Líquido.

4 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

RENÚNCIA DE RECEITA

Reconhecendo a importância do tema no contexto da gestão das finanças municipais, em 2017 foi realizada auditoria sobre a Renúncia de Receita praticada pelo Poder Executivo de São Paulo, destacando as seguintes conclusões:

- A Secretaria Municipal da Fazenda (SF) não possui informações pormenorizadas sobre o montante efetivamente renunciado.

- Encontravam-se em vigor, em 2017, 50 leis que dispunham sobre Renúncias de Receitas, cujo impacto nas finanças municipais é desconhecido.

- Mais de 180 projetos de lei que tratam de Renúncia de Receita tramitavam, em 2017, na Câmara Municipal de São Paulo, sendo recorrente a utilização de estudos de impacto desatualizados em razão da demora para aprovação e da alteração substancial desses projetos durante o processo legislativo. Contudo, em manifestação da PFM (fls. 585/586), a SF afirma que participa das Audiências Públicas sobre projetos de lei que tramitam na CMSP, e que, após aprovadas, as leis passam por análises prévias à Sanção, mas que nem sempre é uma questão relevante para a decisão de aprovar ou não um projeto de lei.

- Inexiste normatização geral que discipline as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados concernentes às Renúncias, bem como software integrado e específico, o que reflete diretamente na ausência de informações completas e fidedignas sobre os incentivos e benefícios dessa natureza, concedidos pela PMSP.

- A Lei Municipal nº 16.757/17 não trata exclusivamente de Renúncia de Receitas ao dispor também sobre outros assuntos, em infringência ao disposto no § 6º do art. 150 da Constituição Federal.

- Há fragilidade nos controles adotados pela SF para a concessão de incentivos fiscais a empresas sediadas na Zona Leste, bem como desvirtuamento dos objetivos legalmente estabelecidos, haja vista os indícios de utilização simulada de endereço por empresas, apenas para fruição dos incentivos fiscais previstos na Lei Municipal nº 15.931/13. Em manifestação da PFM (fls. 583), a SF relata que "a Receita Municipal conta com 3.201.539 contribuintes ativos no Cadastro de Contribuintes Mobiliários (CCM), quantitativo que os leva à necessidade de desenvolvimento de "malhas de fiscalização" que direcionem os esforços daquele departamento para os casos de maior relevância, buscando também a geração de percepção de risco àqueles contribuintes que desrespeitam a legislação tributária municipal, uma vez que se torna inviável a realização de um procedimento de auditoria fiscal em cada um destes estabelecimentos".

- A atualização da Planta Genérica de Valores proposta pelo Executivo limitou-se a corrigir linearmente os valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno com base na estimativa de inflação, não alcançando, de forma integral, o propósito da obrigação disposta na legislação, ampliando a possibilidade de isenção de IPTU a imóveis que não mais deveriam gozar do benefício. Em manifestação da PFM (fls. 585), a SF informa que houve encaminha de atualização da PGV, mas que houve deliberação do Chefe do Executivo de que, por questões econômicas, o encaminha de atualização deveria ser no sentido de uma atualização da atual PGV em 3%.

- Foram constatadas distorções, no total de R\$ 61,6 milhões, entre as estimativas das Renúncias de Receitas, integrantes do Demonstrativo "Estimativa e compensação da Renúncia de Receita" da LDO 2017, e os valores efetivamente renunciados.

- Inexistem controles que possibilitem extrair informações acerca dos benefícios propiciados com as Renúncias de Receitas efetivadas, não havendo garantias de que a totalidade dos incentivos concedidos pela Prefeitura gere retorno proporcional à sociedade. Nesse sentido, em manifestação da PFM (fls. 585/586), a SF informa "que está desenvolvendo estudos para melhorar a quantificação das renúncias fiscais vigentes e tem a intenção de aperfeiçoar o acompanhamento dos benefícios fiscais concedidos".

- Não há registro contábil da Renúncia de Receita efetivamente ocorrida no exercício financeiro. É fundamental a normatização processual do fluxo da geração e disponibilização de informações no âmbito da SF, a fim de que o setor contábil possua condições de proceder ao registro tempestivo, fidedigno e integral das renúncias de Receitas passíveis de mensuração.

- Não há publicidade e transparência dos valores dos incentivos/benefícios fiscais concedidos, dos métodos utilizados na sua mensuração e dos resultados socioeconômicos alcançados com as Renúncias em vigor.

A Auditoria aponta ainda diversas constatações específicas sobre o Programa de Parcelamento Incentivado (PPI), dentre as quais destacam-se:

- Houve descumprimento de requisitos legais na concessão dos incentivos fiscais estabelecidos pela Lei Municipal nº 16.680/17.

- Não foi elaborada estimativa do impacto orçamentário-financeiro para a Renúncia, previamente à edição da Lei.

- Até 20/10/17, já haviam sido formalizados parcelamentos que resultaram em descontos totais da ordem de R\$ 681,3 milhões, representando uma renúncia de 28,1% em relação ao débito original.

- A referida Renúncia não constou do Demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2017.

- A edição de sucessivos programas de parcelamento pode provocar um efeito pedagógico reverso: o devedor pode inferir que é vantajoso não honrar com as suas obrigações em dia, dada a possibilidade de edição de sucessivos programas (o PPI anterior foi lançado em 2014 e regulamentado em 2015). Esse efeito é ainda mais acentuado quando o programa de parcelamento contempla créditos muito recentes, a exemplo do ocorrido no PPI 2017, que abrangeu valores devidos do ano imediatamente anterior (2016).

Em manifestação da PFM (fls. 581/582), a SF argumenta que a Lei não foi objeto de análise por parte da sua Subsecretaria; que a edição de programas de parcelamento incentivado não é opção técnica; que esses programas possuem também natureza política; e que uma vez aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Chefe do Poder Executivo local, cabe aos servidores cumprir as disposições legais.

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

A Auditoria apresenta o Balanço Orçamentário, que demonstra as Receitas e Despesas previstas em confronto com as realizadas: Balanço Orçamentário - Quadro Principal 2017 (Em R\$ mil)

Receitas Orçamentárias	Previsão	Atualização	Realização	Saldo
Receitas Correntes (I)	49.739.466	49.739.466	50.682.221	942.755
Receita Tributária	24.989.700	24.989.700	25.527.893	538.193
Receita de Contribuições	3.788.127	3.788.127	3.750.935	(37.192)
Receita Patrimonial	1.015.027	1.015.027	988.867	(26.160)
Receita de Serviços	623.407	623.407	546.882	(76.525)
Transferências Correntes	14.574.271	14.574.271	14.120.694	(453.577)
Outras Receitas Correntes	4.748.933	4.748.933	5.746.950	998.017
Receita de Capital (II)	4.855.098	4.855.098	1.085.865	(3.769.233)
Operações de Crédito	108.208	108.208	44.421	(63.787)
Alienação de Bens	906.352	906.352	22.993	(883.359)
Amortização de Empréstimos	23.389	23.389	22.320	(1.068)
Transferências de Capital	2.687.426	2.687.426	642.087	(2.045.339)
Outras Receitas de Capital	1.129.723	1.129.723	354.044	(775.679)
Subtotal das Receitas (III) = (I + II)	54.594.563	54.594.563	51.768.086	(2.826.477)
Operações de Crédito / Refinanciamento (IV)	-	-	-	-
Subtotal com Refinanciamento (V) = (III + IV)	54.594.563	54.594.563	51.768.086	(2.826.477)
Deficit (VI)	100.000	-	-	-
Total (VII) = (V + VI)	54.694.563	54.594.563	51.768.086	(2.826.477)
Saldo Exer. Anter. (Utilizados p/ Créditos Adicionais)	100.000	263.182	163.182	(100.000)
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores	100.000	100.000	-	(100.000)
Superavit Financeiro	-	163.182	163.182	-
Reabertura de Créditos Adicionais	-	-	-	-

Despesas Orçamentárias	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)	Despesas Liquidadas (h)	Despesas Pagas (i)	Saldo da Dotação (j)=(f-g)
Despesas Correntes (VIII)	46.214.557	49.732.380	47.341.221	45.860.154	45.548.717	2.391.160
Pessoal e Encargos Sociais	22.010.680	22.165.821	21.470.819	21.447.120	21.436.844	695.002
Juros e Encargos da Dívida	1.279.664	1.236.404	1.212.581	1.212.582	1.212.582	23.822
Outras Despesas Correntes	22.924.213	26.330.156	24.657.820	23.200.453	22.899.292	1.672.336
Despesas de Capital (IX)	8.480.005	5.125.364	4.072.808	3.474.565	3.438.326	1.052.555
Investimentos	6.157.686	2.965.072	1.986.785	1.389.260	1.354.211	978.288
Inversões Financeiras	188.382	78.150	72.883	72.164	70.974	5.267
Amortização da Dívida	2.133.937	2.082.141	2.013.141	2.013.141	2.013.141	69.000
Reserva de Contingência (X)	1	1	-	-	-	1
Subtotal das Despesas (XI) = (VIII + IX + X)	54.694.563	54.857.745	51.414.029	49.334.719	48.987.043	3.443.716
Amortização da Dívida/Refinanciamento (XII)	-	-	-	-	-	-
Subtotal com Refinanciamento (XIII) = (XI + XII)	54.694.563	54.857.745	51.414.029	49.334.719	48.987.043	3.443.716
Superavit (XIV)	-	-	354.057	-	-	-
Total (XV) = (XIII + XIV)	54.694.563	54.857.745	51.768.086	49.334.719	48.987.043	3.443.716
Reserva do RPPS	-	-	-	-	-	-

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 57/58.

Restos a Pagar Não Processados	Inscritos Em Exercícios Anteriores (a)	Liquidados (c) Em 31.12.16 (b)	Pagos (d)	Cancelados (e)	Saldo (f) = (a+b-d-e)	
Despesas Correntes	1.037	1.033.855	782.334	781.110	252.558	1.225
Pessoal e Enc. Sociais	-	41.746	14.833	14.833	26.913	-
Juros e Enc. da Dívida	-	-	-	-	-	-
Outras Desp. Correntes	1.037	992.109	767.501	766.277	225.645	1.225
Despesas de Capital	5.643	391.105	160.536	156.210	236.160	4.378
Investimentos	5.643	391.045	160.484	156.157	236.153	4.378
Inversões Financeiras	-	56	53	53	3	-
Amortização da Dívida	-	4	-	-	4	-
Total	6.681	1.424.960	942.871	937.320	488.718	5.603

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 58.

Restos a Pagar Processados	Inscritos	Pagos	Cancelados	Saldo (e) = (a+b-c-d)	
Despesas Correntes	3.463	225.689	216.861	3.686	8.607
Pessoal e Encargos Sociais	12	11.067	11.007	28	44
Juros e Enc. da Dívida	-	0	0	-	-
Outras Despesas Correntes	3.452	214.622	205.853	3.658	8.563
Despesas de Capital	5.302	37.806	37.796	884	4.429
Investimentos	5.302	37.008	37.001	880	4.429
Inversões Financeiras	-	771	767	4	-
Amortização da Dívida	-	27	27	-	-
Total	8.766	263.496	254.657	4.570	13.035

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 58.

Entidade	Receita Prevista	Despesa Fixada	Repasso Previsto	Repasso Concedido	Repasso Recebido
PMSP	50.810.531	41.450.656	9.359.875	9.647.955	1.474
Iprem	3.385.199	7.913.187	(4.527.988)	-	4.692.517
Amlurb	130.684	1.998.262	(1.867.578)	1.474	2.305.365
AHM	70.414	1.548.754	(1.478.340)	-	1.420.774
CMSP	-	620.597	(620.597)	-	511.000
TCMSP	-	310.950	(310.950)	6.145	236.000
HSPM	4.469	308.849	(304.380)	-	271.541
Theatro	11.400	123.175	(111.775)	-	129.388
Cohab	67.728	156.015	(88.287)	(1) 355	61.102
Fupet	11.971	39.778	(27.807)	-	14.582
Cohab - Fundo	17.113	35.379	(18.267)	(1) 415	6.443
SFMS	175.430	179.337	(3.907)	-	-
CMSP - Fundo	6.314	6.314	-	-	-
TCMSP - Fundo	3.310	3.310	-	-	-
Total	54.694.563	54.694.563	-	9.656.345	9.650.186
Diferença	(2) 6.159	-	-	-	-

(1) Movimentações ocorridas entre a Cohab e o FMH. (2) Diferença decorrente da contabilização da devolução do TCMSP, ocorrida em 2018 (R\$ 6,1 milhões), registrada por competência no balanço financeiro de 2017 no TCMSP, e da divergência entre a movimentação dos valores entre COHAB e FMH (R\$ 13,5 mil).

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 59.

RECEITA ORÇAMENTÁRIA	Arrecadada 2016	Previsão 2017	Arrecadada 2017	% Real*	% Arrec. 2017
RECEITAS CORRENTES	46.132	49.739	50.682	7,4	101,9
RECEITA TRIBUTÁRIA	23.377	24.990			