Obs.: O regime especial advém da EC nº 62/09, introduzindo o art. 97 do ADCT. O regime ordinário é previsto no art. 100 da CF que determina que o pagamento de precatório será realizado em ordem cronológica de apresentação conforme o orçamento do exercício.

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 148.

A Auditoria aponta divergências significativas no confronto da dívida integral apresentada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo com os saldos contábeis de precatórios do regime especial da PMSP, no montante de R$ 1,2 bilhão ao final de 2017.

Além disso, o Mapa Orçamentário de Credores – MOC 2017 do Município de São Paulo, expedido pela Depre/TJSP, demonstrou a inscrição dos novos precatórios com período requisitorial entre 02/07/15 e 01/07/16, o que amplia o cenário contábil de intempestividade do registro pela PMSP, que deve reconhecer o passivo no momento do trânsito em julgado da decisão judicial. Também foram apontados procedimentos de lançamento contábil relativos aos precatórios em desacordo com as normas de contabilidade pública, revelando a fragilidade dos saldos registrados no Balanço Patrimonial, exigindo melhoria no fluxo de informações entre a PMSP e o Tribunal Estadual. Ademais, os repasses feitos no exercício de 2017, somados aos rendimentos de aplicação financeira, devem ser registrados na conta "Depósitos restituíveis e valores vinculados", do Ativo Circulante da PMSP.

De acordo com o RAF, os saldos significativos disponíveis nas contas administradas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (total de R$ 1,4 bilhão, em dezembro de 2017) deveriam ter sido utilizados para o pagamento de precatórios. No entanto, não há controle da PMSP sobe os valores depositados e o Tribunal Estadual remunera essas contas com rendimentos de poupança, o que acarreta potencial perda, dada a existência de outros investimentos de baixo riscou com maior rentabilidade.

DÍVIDA PÚBLICA

Os empréstimos e financiamentos a curto e longo prazo são os principais componentes da Dívida Pública, segundo o Relatório. Destes, o contrato de refinanciamento com a União representa 95,6% do total.

Quadro 6.34 - Empréstimos da PMSP por Credor (Em R$ mil)

Empréstimos e Financiamentos por Credor	31.12.16	31.12.17	% Vert.	? %
Internos	30.158.655	28.719.316	98,2	-4,8
União/BB	29.938.927	28.527.825	97,6	-4,7
Refinanciamento MP 2.185-35/2001	28.327.117	27.949.527	95,6	-1,3
Lei Federal nº 8.727/93 COHAB/PMSP	1.567.816	533.645	1,8	-66,0
DMLP – Lei 12.671/98	43.994	44.654	0,2	1,5
CEF	46.012	65.166	0,2	41,6
BNDES	173.716	126.324	0,4	-27,3
Externos (BID)	629.739	518.884	1,8	-17,6
Total	30.788.395	29.238.200	100	-5,0

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 158.

A Auditoria aponta alguns lançamentos contábeis em desacordo com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, assim como os registros dos juros e encargos do Contrato de Refinanciamento estimados com índices inflacionários futuros. Ademais, a contratação das novas dívidas autorizada pela Lei Municipal nº 16.757/17, encontrava-se suspensa em razão de divergência com o Governo Federal sobre a inclusão dos precatórios judiciais no limite de pagamentos previsto no inciso II do art. 7º da RSF nº 43/2001.

DEMONSTRAÇÕES DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

De acordo com o RAF, o demonstrativo do resultado patrimonial da PMSP e das Demais entidades no resultado consolidado do Município foi deficitário em decorrência do resultado negativo de R$ 32,2 bilhões apresentado pelo Instituto de Previdência Municipal (IPREM) após atualização da avaliação atuarial. A Auditoria ressalta diversas impropriedades que demandam ações da PMSP.

Quadro 6.37 - Resultado Patrimonial da PMSP e das Demais Entidades (Em R$ mil)

DVP	PMSP	Demais Entidades (incluindo Poder Legislativo)	Consolidado
Variações Patrimoniais Aumentativas	74.920.857	13.653.435	88.574.292
Variações Patrimoniais Diminutivas	69.464.424	45.655.971	115.120.395
Resultado Patrimonial do Período	5.456.433	(32.002.536)	(26.546.103)

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 163.

7 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Conforme o Relatório, as publicações dos demonstrativos bimestrais (RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária) e quadrimestrais (RGF – Relatório da Gestão Fiscal) do exercício de 2017 foram tempestivas, com exceção da versão simplificada do Relatório da Gestão Fiscal. Não obstante, os demonstrativos foram divulgados com valores preliminares, sujeitos a alterações, o que não condiz com o conceito de transparência da gestão fiscal. Ademais, o Sistema de Orçamento e Finanças permite a abertura de período contábil encerrado.

Ainda de acordo com o RAF, não foram divulgados no Portal da Transparência a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, nem tampouco os Demonstrativos da Projeção Atuarial dos Regimes de Previdência do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Relatório da Gestão Fiscal (RGF).

Ademais, mostraram-se adequados os demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Todavia, quanto ao seu conteúdo, foram apontadas algumas incorreções relacionadas à Receita Corrente Líquida, à Receita de alienação de ativos e aplicação de recursos, bem como quanto à Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

Houve cumprimento da Meta de Resultado Primário fixada em 11,7 milhões pelo art. 51 da Lei nº 16.693/17 (LDO para 2018), conforme resultado apurado de R$ 2,7 bilhões, segundo o Relatório. O resultado nominal refletiu uma redução de R$ 4,2 bilhões na dívida fiscal líquida, em conformidade com meta fiscal estabelecida pela referida Lei nº 16.693/17 (LDO para 2018), de R$ 3,3 bilhões.

O Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Município de São Paulo também evidenciou o cumprimento do limite legal definido nos artigos 18 a 20 da Lei Complementar nº 101/00, indicando um percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida de 37,1% (Poderes Executivo e Legislativo). No entanto, permanece em desacordo com a legislação o item Outras Despesas com Pessoal, no que tange às Despesas decorrentes de contratos de terceirização.

Houve apontamento quanto à falta de inclusão, no demonstrativo da Dívida Consolidada, de duas dívidas do IPREM. Todavia, a Auditoria retificou o apontamento após as justificativas prestadas pela Procuradoria da Fazenda Municipal, na medida em que a contabilização foi feita com base em consulta formulada diretamente à Secretaria do Tesouro Nacional.

A Auditoria aponta ainda a necessidade de disponibilização à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas do Município, pelo Executivo, dos valores correspondentes aos gastos com inativos e pensionistas, de forma segregada.

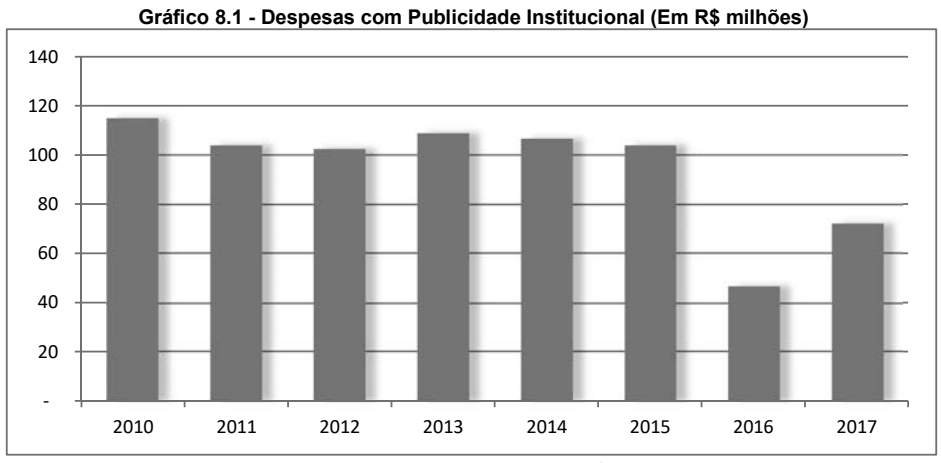
Conforme o Relatório, a relação da Dívida Consolidada Líquida com a Receita Corrente Líquida ficou em 78,9%, abaixo do limite de 120% definido pela Resolução nº 40/11 do Senado Federal, razão pela qual não houve emissão de alerta no exercício. Não obstante, destacam-se impropriedades no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.

Por fim, os totais das Receitas com operação de crédito e o montante das garantias prestadas pela PMSP deram atendimento aos limites previstos no inc. I do art. 7º, no art. 9º e no art. 10º da resolução nº 43/01 do Senado Federal.

8 – DESPESAS COM PUBLICIDADE

Consta do Relatório Anual de Fiscalização que, em 2017, as Despesas com publicidade institucional no Município de São Paulo alcançaram o montante de R$ 72 milhões, valor acima do apurado no exercício anterior, devido às restrições impostas pela legislação eleitoral.

Gráfico 8.1 - Despesas com Publicidade Institucional (Em R$ milhões)



Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 174.

Segundo a Auditoria, a maior parte das campanhas selecionadas para análise deu atendimento aos quesitos de caráter educativo, informativo ou de orientação social, tendo em vista que os apontamentos de infringências referentes à campanha "Balanço de programas e ações" para a TV aberta foram revistos após defesa da Origem (TC nº 72.008.509/17-02). Contudo, foi mantida a irregularidade referente à campanha veiculada em rádio. Além disso, o símbolo oficial do Município de São Paulo não está consistente com a Lei Municipal nº 14.166/06 e não possui um único padrão de apresentação, e não houve utilização de artista ou modelo negro em algumas campanhas colhidas por amostragem, desatendendo o disposto na Lei Municipal nº 12.353/97.

Quadro 8.1 - Campanhas Liquidadas em 2017 (Em R$ mil)

Campanhas	Valores	% Vert.
Prevenção às Drogas	11.218	16,6
Educação no Trânsito - FMDT	9.981	14,8
Trabalho Novo	9.663	14,3
Dengue, Zika e Chikungunya (1)	7.420	11,0
Educação no Trânsito	6.964	10,3
Chuvas de Verão (1)	5.903	8,7
Balanço de Programas e Ações	5.801	8,6
Sua Nota Vale Um Milhão	3.589	5,3
Cidade Linda	3.536	5,2
Marginal Segura	780	1,2
Comunicado da Saúde	772	1,1
Cidade (1)	754	1,1
Virada Cultural 2017	493	0,7
Bairro Lindo	487	0,7
Pesquisa de Avaliação das Ações da Prefeitura	115	0,2
São Paulo Cidade do Mundo	108	0,2
São Paulo das Oportunidades	50	0,1
Total	67.634	100

(1) Veiculadas em 2016 e liquidadas em 2017.

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 175.

9 - APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS

EDUCAÇÃO

Foram apuradas diferenças entre os cálculos da PMSP e da Auditoria para as Despesas relativas à Educação Infantil, ao Ensino Fundamental, ao Ensino Médio e ao Ensino Profissional.

O Município de São Paulo aplicou 25,3% da Receita resultante de impostos, compreendidas as Transferências, na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Educação Infantil (MDE) e 33,5% quando consideradas também as Despesas com a Educação Inclusiva, conforme apurado pela Auditoria.

Para o exercício de 2017, foram criadas no orçamento municipal subfunções para a Educação Básica, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, segundo o Relatório. No entanto, tais subfunções não trouxeram projetos e atividades suficientes que permitissem a segregações das Despesas por modalidade de ensino, de forma a revelar os gastos isoladamente por modalidade, promovendo a transparência.

SAÚDE

De acordo com a Auditoria, os gastos com Saúde, consideradas as Despesas liquidadas no exercício de 2017, correspondem a 20,6% das Receitas que compõem a base de cálculo. O percentual apurado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) diverge do percentual verificado no SIOPS e do cálculo efetuado pela Auditoria.

A Auditoria ressalta que o Fundo Municipal de Saúde (FMS) não foi corretamente implementado no Município de São Paulo, estando sem a demonstração das Receitas vinculadas. Assim, os cálculos da Auditoria utilizaram apenas os valores liquidados, sem considerar as Despesas inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa do FMS. Tal situação tem sido objeto de apontamento em auditorias anteriores e vem constando como recomendação nos Relatórios das Contas do Executivo de forma reiterada.

10 - FUNÇÃO EDUCAÇÃO

PLANEJAMENTO

Plano Plurianual (PPA) 2014-2017

Com o encerramento do PPA em análise, a Auditoria constata o empenhamento de 104,9% dos recursos previstos para todo o período (2014-2017) para o programa "Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação", demonstrando que, de forma global, a execução do programa superou a meta proposta.

Quadro 10.1 - Plano Plurianual (PPA) 2014-2017

Programa	2014		2015		2016		2017		Total (2014-2017)	
	Planejado (R$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R$ milhões)	Empenhado até 2017 (%)
3010 - Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação	4.767,2	101,7	5.261,5	103,4	5.619,6	109,8	5.899,9	104,1	21.548,2	104,9
Outros	501,0	100,7	534,5	110,6	575,3	104,8	618,0	97,5	2.228,8	103,2
Total da Função	5.268,2	101,6	5.796,0	104,1	6.194,9	109,4	6.517,9	103,5	23.777,0	104,7

Obs.: No valor empenhado no programa 3010 não foi considerado o valor referente à atividade 2856 – Remuneração dos profissionais, em razão de não haver previsão no PPA para essa Despesa no Programa Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação. A partir de 2015 passou a integrar este programa a Despesa relativa à remuneração dos profissionais do magistério (2856), que corresponderam a R$ 3.745,1 milhões (2015), R$ 3.509,5 milhões (2016) e R$ 3.827,1 milhões (2017), valores estes não considerados no cálculo do percentual empenhado em razão dessa Despesa não constar como valor planejado no PPA.

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 209.

Lei Orçamentária Anual

De acordo com o RAF, o orçamento para a Função Educação previu Despesas no valor de R$ 11 bilhões para o exercício de 2017, dos quais foram empenhados R$ 10,7 bilhões. Do total de recursos, 35,7% foram aplicados em Despesas com pessoal, 42,1% em manutenção e operação e 7,5% na construção de escolas.

A análise da execução orçamentária em 2017 revela que foram executados 92,8% da LOA aprovada, principalmente no programa melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação (94,3%), que consiste nas ações para operacionalização do sistema de ensino.

PROGRAMAS DE GOVERNO

Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação

A Auditoria destaca o alto percentual de execução orçamentária do programa "Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação" nos projetos/atividades remuneração dos profissionais do magistério (105,8%), operação e manutenção do sistema de ensino (91,8%), e operação e manutenção de CEIs e creches da rede conveniada e outras parcerias (98,3%).

Quadro 10.3 - Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação (Em R$ mil)

Projeto/Atividade	LOA Aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E=D/A)
2856 - Remuneração dos Profissionais do Magistério	3.616.852	3.827.121	3.827.120	3.827.120	105,8
2822 - Operação e Manutenção do Sistema Municipal de Ensino	2.695.897	2.848.568	2.541.618	2.474.585	91,8
2825 - Operação e Manut. de CEIs e Creches da rede conveniada e outras parcerias	1.993.122	2.042.572	1.982.227	1.958.682	98,3
Subtotal	8.305.871	8.718.261	8.350.965	8.260.387	99,5
Outros	2.116.843	1.890.890	1.781.121	1.476.761	69,8
Total	10.422.714	10.609.151	10.132.086	9.737.148	93,4

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 210.

Porém, quando analisadas as metas físicas e financeiras estabelecidas no PPA 2014-2017, a Auditoria ressalta a baixa execução dos projetos/atividades relacionados à construção e reforma de unidades educacionais (Emei – 43,6% e 60%, CEI – 16,1% 33,5% e CEU – 5% e 25,9%).

Operação e manutenção de CEIs e creches em sistema de parceria

A expansão de atendimento à Educação Infantil ocorre por meio da celebração de parcerias e construção de unidades da rede direta. De acordo com o Relatório, no exercício de 2017, houve a ampliação de 24.868 matrículas, sendo atingida a meta de criação de vagas estabelecida na LDO. No entanto, a demanda reprimida para creche (de 0 a 3 anos), em 28/12/2017, ainda era de 44.092 vagas.

A rede municipal de ensino, ao final de 2017, contava com 258.634 alunos matriculados nas unidades em sistema de parceria, com recursos aplicados na ordem de R$ 1,9 bilhão e custo aluno de R$ 7.664,22, ressalta a Auditoria.

Construção de unidades educacionais

Segundo o RAF, em 2017, não foram construídos 6 CEUs previstos na LDO. Das 16 CEIs previstas, foram construídas 10. Além disso, foram concluídas 3 Emeis, conforme previsto.

Programa de Alimentação escolar

A Auditoria destaca que o programa "Alimentação escolar" consumiu, em valores empenhados, R$ 537 milhões em 2017, propiciando, em média, 418 milhões de refeições servidas/mês, além da aquisição de 35 mil toneladas/ano de frutas, verduras e legumes, e 15 mil toneladas/ano de alimentos não perecíveis. Parte dos alimentos fornecidos não atende às especificações de qualidade exigidas, conforme análises laboratoriais e visitas realizadas às unidades.

Fornecimento de uniformes e material escolar

Conforme o Relatório, a aquisição de uniformes e material escolar totalizou um valor empenhado de R$ 245 milhões, sendo adquiridos 644.488 kits de uniforme e 997.923 kits de material escolar. Os uniformes entregues não atenderam às especificações exigidas conforme análise laboratorial realizada. Nas escolas, foi detectada a baixa utilização de peças do kit fornecido e um dos motivos apontados para este fato foi a incompatibilidade do tamanho dos uniformes com o dos alunos.

OUTRAS FISCALIZAÇÕES REALIZADAS

Programa de Transferência de Recursos Financeiros

O Programa de Transferência de Recursos Financeiros, que repassa recursos às Associações de Pais e Mestres, apresenta falhas de planejamento, controle e fiscalização, segundo a Auditoria.

Infraestrutura nas escolas de educação infantil

O RAF aponta deficiências no processo de supervisão e fiscalização das creches no que se refere ao cumprimento dos padrões mínimos de infraestrutura exigidos pela legislação, tanto na rede direta quanto na indireta e particular.

Recursos vinculados – Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

Assim como em Relatórios anteriores, a Auditoria destaca que não houve a aplicação dos 30% dos recursos na agricultura familiar. Para 2017, o valor despendido de R$ 15,7 milhões, corresponde a 13,5% do total de recursos recebidos. Em manifestação da PFM (fls. 665/669), a Origem argumenta que 2017 foi o ano em que foram abertas mais chamadas públicas desde 2012, mas alguns entraves foram verificados, como chamada pública deserta.

INDICADORES DE DESEMPENHO/SISTEMAS DE AVALIAÇÕES DO ENSINO FUNDAMENTAL

Sistema de avaliação da educação básica

A análise dos dados mais recentes (2016) do sistema de avaliação da Educação Básica revela que 45,9% das crianças se encontravam em níveis insuficientes para leitura, 22,3% para escrita e 46,2% para matemática. Isso significa que, em 2016, quase a metade dos alunos do 3º da RME não conseguia localizar informação explícita em gêneros como lenda e cantiga folclórica, tampouco resolver problemas de subtração, com números naturais de até dois algarismos, com ideia de comparar e retirar, e problema de divisão com ideia de repartir, e quase um quarto não era capaz de completar uma narrativa com todos os elementos necessários à continuidade. Além disso, destaca-se que, entre 2014 e 2016, para as três habilidades (leitura, escrita e matemática), houve aumento no percentual de alunos nos níveis insuficientes de proficiência, o que é o oposto do que se esperaria caso tivesse havido uma melhora no ensino.

Sistema de avaliação municipal

A Auditoria destaca que a Prova São Paulo vigorou de 2007 a 2012, foi substituída, em 2013, pelas avaliações bimestrais, elaboradas pelas próprias unidades, e, em 2017, a nova gestão municipal reintroduziu a Prova São Paulo. A descontinuidade dos métodos de avaliação aplicados pelo Município de São Paulo inviabiliza a série histórica dos dados, impedindo a análise da evolução da aprendizagem.

Das unidades escolares que tinham 9ºs anos na Prova São Paulo 2017, 90% ficaram no nível básico em língua portuguesa, e 10% no abaixo do básico. Em matemática, 49% ficaram no nível básico e 51% no abaixo do básico.

Em busca de respostas para diferença de desempenho das escolas numa mesma rede, dado que a estrutura das escolas e seu quadro de pessoal é bastante semelhante, a Auditoria visitou as três escolas com as melhores e piores notas.

Após visita às três escolas com as melhores notas, os auditores identificaram algumas características comuns: estabilidade da equipe gestora e do corpo docente; período integral; dedicação exclusiva dos profissionais; reconhecimento da qualidade da escola pelos moradores do bairro; integração com a comunidade escolar; uso das notas das avaliações externas para melhoria do ensino; trabalho pedagógico com foco na aprendizagem; auxílio dos professores do módulo (profissionais sem regência ou turmas definidas) em sala de aula; e prática da lição de casa.

As visitas às escolas com as piores notas revelaram: problemas de indisciplina e aprendizagem; baixa condição socioeconômica dos alunos; descontinuidade de gestão; e professores com acúmulo de cargos. Ademais, as escolas com piores notas possuíam salas com pequeno número de estudantes, formadas por alunos repetentes de todo o Ensino Fundamental e transferidos de outras escolas, alguns por problemas de comportamento e aprendizagem.

Atendimento à Lei Municipal nº 14.173/2006

De acordo com o RAF, o índice de demanda atendida na Educação Infantil, que considera apenas as crianças cadastradas, aumentou ao longo dos anos nas creches e nas pré-escolas, chegando a 87,6% e 99,9%, respectivamente, no ano de 2017. A demanda atendida foi superior a 60% em todos os distritos, com exceção da Sé, que atendeu a 44% da demanda, e Vila Andrade, com 57,9%. Quanto à pré-escola, todos os distritos possuem demanda atendida superior a 98%.

Já o percentual de matrículas por habitante na faixa etária de 0 a 3 anos atingiu 48,1% da população nesse intervalo de idade. O distrito com o menor número de matrículas, em relação à população na faixa etária de 0 a 3 anos, é o de Itaim Bibi (9,8%), o de maior atendimento é de Marsilac (100%).

PRODUÇÃO DE SERVIÇOS

Escolas

A Rede Municipal conta com 3,7 mil unidades de ensino, dos quais 40,8% da rede direta e 59,2% em sistema de parceria, segundo o Relatório.

Quadro 10.13 - Unidades de ensino da rede municipal de São Paulo.

Modalidade de Ensino	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Educação Infantil	2.157	2.165	2.307	2.525	2.600	2.770
Rede direta	893	904	906	919	919	928
CEI Direto	359	359	360	362	362	362
EMEI e CEMEI	525	536	537	550	551	560
CECI	3	3	3	3	3	3
CCI/CIPS	6	6	6	4	3	3
Sistema de parceria	1.264	1.261	1.401	1.606	1.681	1.842
CEI Indireto	355	355	361	365	354	377

autoridade certificadora oficial
imprensaoficial
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
GOVERNO DO ESTADO
documento assinado digitalmente
A IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO SA garante a autenticidade deste documento quando visualizado diretamente no portal www.imprensaoficial.com.br sexta-feira, 13 de julho de 2018 às 02:36:34.