19.18.10. Ampliar a base de dados do Portal da Transparência, permitindo a consulta a informações referentes a meses anteriores e, ainda, manter as bases de dados do Portal de Dados Abertos atualizada. (subitem 18.2.4)

19.18.11. Aprimorar os controles internos em todo o processo de pagamento de pessoal, tendo em vista a não realização de auditoria interna, falta de conciliação e conferencia de informações entre áreas, falta de integração entre sistemas. (subitem 18.2.3)

19.18.12. Manter nas Unidades de Recursos Humanos o controle da real prestação de horas suplementares dos servidores convocados. (subitem 18.2.1)

21 – DETERMINAÇÕES DE EXERCÍCIO ANTERIORES

Houve cumprimento de apenas 16% das determinações para a Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP exaradas no Parecer relativo à suas Contas - Exercício 2016 (Ata da 2.928ª Sessão Extraordinária), conforme dados consolidados no Sistema Diálogo (Instrução nº 01/2014 e a Resolução nº 05/2014 do TCMSP).

INSTRUÇÃO PROCESSUAL

A Douta Procuradoria da Fazenda Municipal, encartou aos autos o alentado parecer de fls. 565/761, propugnando pela aprovação das contas prestadas.

A Secretaria Geral, encerrando a instrução processual, opinou em parecer de fls. 763/777 no sentido de que as contas da Prefeitura do Município de São Paulo relativas ao exercício de 2017 reúnem condições de receber parecer favorável à aprovação, com as determinações aplicáveis, ressalvados os atos não apreciados ou pendentes de julgamento.

É o Relatório.

Voto

Trago à apreciação deste Egrégio Plenário a prestação de contas do Exmo. Sr. Prefeito João Agripino da Costa Doria Júnior, relativa ao exercício de 2017, com a finalidade de emitir Parecer Prévio que instruirá julgamento dessas Contas pela Câmara Municipal de São Paulo.

Passo a abordar as questões que considero de maior relevância no cenário geral da Gestão Orçamentária, Financeira, Fiscal e Patrimonial Municipal.

Ressalto que falhas de natureza formal e/ou contábil foram observadas e serão objeto de Determinações específicas no item "Infringências e Determinações" deste voto. Outras, vinculadas a contratos, especificamente, deverão ser tratadas nos respectivos processos de acompanhamento dos ajustes, por se mostrarem estranhas à análise da gestão governamental.

PLANEJAMENTO

Compõem a estrutura formal 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. Contudo, os diversos instrumentos mostram-se, na prática, limitados e desarticulados, servindo basicamente para cumprimento formal da legislação. Assim, é preciso ainda que as instituições municipais compreendam a importância desses instrumentos como arcabouços reais de planejamento, direcionadores de uma gestão mais efetiva, eficiente e transparente. Ademais, tanto essa estrutura formal de planejamento quanto os resultados dela advindos devem manter pertinência com as diretrizes contidas no Plano Diretor Estratégico (PDE) para que, além dos objetivos específicos contidos no PPA, LDO, LOA e Programa de Metas, sejam também atingidos os objetivos contidos nos prazos maiores do PDE, que deve ser, de qualquer forma, a linha condutora do desenvolvimento do município de São Paulo.

De acordo com os resultados da fiscalização realizada, o Programa de Metas 2017-2020, embora formalmente aplicado, apresenta problemas nas definições de metas, indicadores, custos, fontes de financiamento e regionalização, bem como nos instrumentos de acompanhamento dos resultados das ações previstas.

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 Plano Plurianual 2014-2017 são apontados problemas na mensuração de metas, definição de indicadores, ausência de índices de referência, dentre outras, que acabam levando a baixos índices de execução. Além disso, é ressaltada a ausência de acompanhamento e avaliação por parte da Prefeitura, o que inviabiliza uma evolução na elaboração de planejamentos posteriores. Assim, diversas das falhas identificadas no PPA 2014-2017 também foram verificadas no PPA 2018-2021, na LDO 2018 e na LOA 2018.

A Prefeitura precisa aprimorar a consistência dos indicadores, a relevância das metas e a transparência da elaboração, do monitoramento e dos resultados efetivamente alcançados. Os indicadores devem ser permanentemente acompanhados, avaliados e amplamente divulgados pela PMSP, mantendo séries contínuas dos índices e disponibilizando as informações em dados abertos.

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

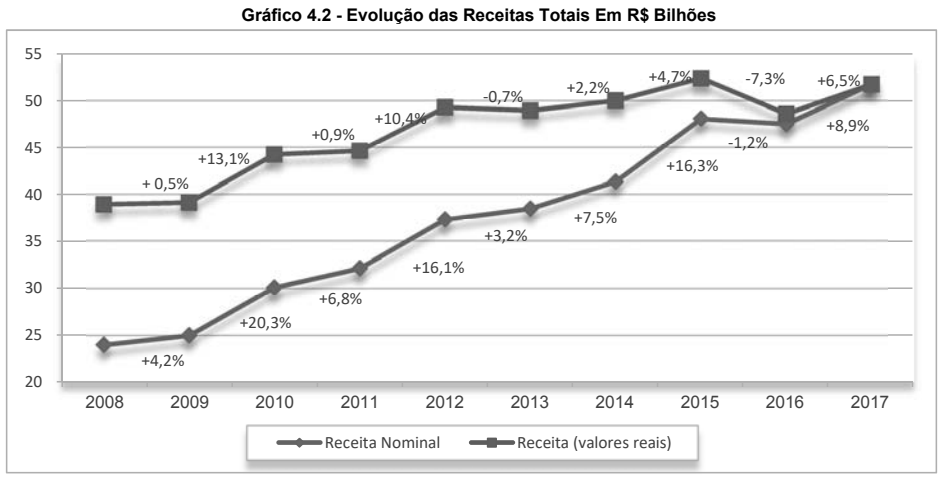
O Balanço Orçamentário da Prefeitura (considerando Receita e Despesa Intraorçamentárias), em 2017, apresenta Receitas arrecadadas no total de R$ 51,8 bilhões, e Despesas empenhadas de R$ 51,8 bilhões e liquidadas de R$ 49,3 bilhões.

RECEITA

A Receita da Prefeitura alcançou R$ 49,8 bilhões, em 2017. As Receitas Correntes ficaram dentro do previsto. Por outro lado, tal como em anos anteriores, as Receitas de Capital apresentaram insuficiência de arrecadação, deixando de ser arrecadados R$ 3,8 bilhões dos R$ 4,9 bilhões previstos.

Na comparação com 2016, a Receita aumentou 6,5%, em termos reais, impulsionada pelo aumento das entradas não recorrentes do Programa de Parcelamento Incentivado (PPI) 2017 (que arrecadou R$ 2,2 bilhões, com um aumento de R$ 1,4 bilhão) e dos Depósitos Judiciais (que arrecadaram R$ 1,2 bilhão, com um aumento de R$ 790 milhões). Descontados os efeitos das principais Receitas não recorrentes, a variação da Receita Corrente efetiva é reduzida de 7,8% para 3,1%, em termos reais, e a Receita total, de 7% para 2,4%.

Gráfico 4.2 - Evolução das Receitas Totais Em R$ Bilhões



Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 62.

A melhora no cenário econômico influenciou na reversão da queda registrada no exercício anterior nas Receitas Tributárias. Em 2016, a Receita do ISS recorrente diminuiu, em termos reais, 6,1% (- R$ 783 milhões), e, em 2017, aumentou 4,4% (+ R$ 528 milhões), permanecendo, contudo, abaixo dos valores reais verificados de 2013 a 2015.

Quadro 4.4 - Arrecadação do ISS – Valores reais (Em R$ milhões)

ISS	2013	2014	2015	2016	2017	? % 17/16
Recorrente	12.798	13.682	12.829	12.046	12.574	4,4
PPI	26	24	330	103	297	187,5
Total	12.824	13.705	13.159	12.149	12.871	5,9

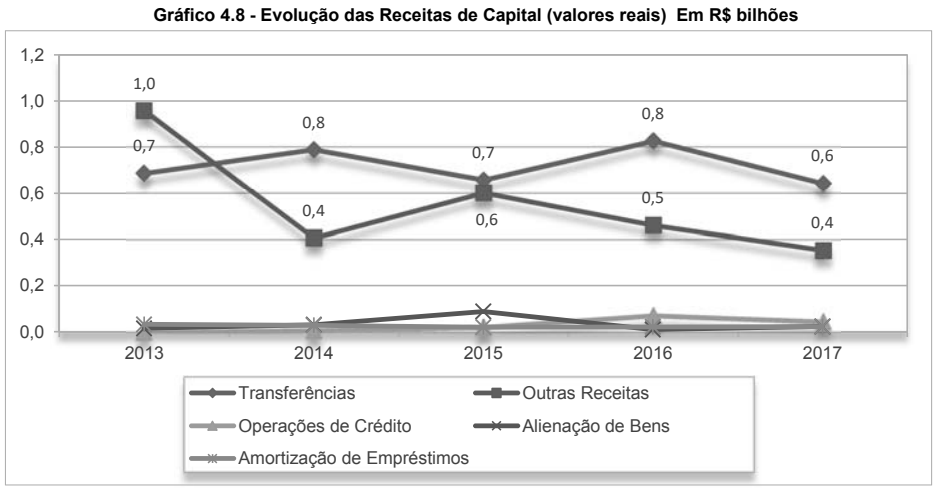
Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 63.

Já os valores arrecadados com Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU) vêm aumentando desde 2015, em decorrência da atualização da Planta Genérica de Valores. Em 2017, o aumento chegou a 7,7% (+ R$ 591 milhões), em termos reais. A absorção, sem maiores crises, pelos contribuintes do IPTU, indica uma capacidade contributiva em potencial.

As Transferências Correntes da União mantiveram-se estáveis em R$ 2,6 bilhões. Por outro lado, nas Transferências Estaduais, após longo período de declínio decorrente da recessão econômica, as transferências do ICMS apresentaram aumento real de 1,5%, e a arrecadação do IPVA ainda apresentou redução, em termos reais, de 3,3%. O repasse do Fundeb cresceu 7,8%, em termos reais, repercutindo a maior quantidade de alunos na Educação Infantil e o aumento de 5% no valor mínimo por aluno.

A arrecadação das Receitas de Capital foi reduzida em 23,9%, em termos reais, refletindo principalmente a queda nas Transferências de Capital da União.

Gráfico 4.8 - Evolução das Receitas de Capital (valores reais) Em R$ bilhões



Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 68.

Renúncia de Receita

Em 2017, foi realizada auditoria sobre a Renúncia de Receita praticada pela Prefeitura de São Paulo em que foram constatadas diversas infringências e impropriedades. A Auditoria aponta que a Secretaria Municipal da Fazenda (SF) não possui informações pormenorizadas sobre o montante efetivamente renunciado nem acerca dos benefícios propiciados com as Renúncias de Receitas efetivadas, não havendo garantias de que os incentivos concedidos pela Prefeitura geram retorno proporcional à sociedade. De acordo com a manifestação da PFM (fls. 585/856), SF enfatiza, em que pese a ausência de Registros Contábeis da Renúncia da Receita, que está desenvolvendo estudos para melhorar a quantificação das Renúncias Fiscais vigentes e tem a intenção de aperfeiçoar o acompanhamento dos benefícios fiscais concedidos.

De acordo com a Auditoria, se todas as renúncias projetadas fossem efetivamente concretizadas, o impacto nas finanças municipais nos últimos 5 anos (incluindo 2017) seria da ordem de R$ 7,3 bilhões e de R$ 801,7 milhões para os próximos 3 anos, totalizando R$ 8,1 bilhões ao longo de 8 anos (média linear de R$ 1,0 bilhão por ano). Entretanto, testes revelaram que há significativas distorções entre as estimativas da LDO e a realização da renúncia.

Quadro 3 – Renúncias de Receitas Constantes das LDOs Anuais Em R$ milhões

Item	Tributo	Ano 2013	Total 2014	% Vert. 2015	2016	2017	2018	2019	20120		
1	IPTU	742	808	991	1.072	1.183	21	11	11	4.840	59,5
2	ISS	317	349	493	506	577	376	149	156	2.923	35,9
3	ITBI	24	27	29	32	36	2	-	-	150	1,9
4	Taxas	32	35	23	25	28	1	1	1	147	1,8
5	Outros*	-	-	-	-	-	23	24	25	72	0,9
	Total	1.116	1.220	1.536	1.635	1.824	423	185	193	8.133	100

TC nº 72.012.015/17-88 / Objeto: Avaliar a adequação dos controles relacionados a renúncias de receitas.

A Auditoria também aponta que há fragilidade nos controles adotados pela SF para a concessão de incentivos fiscais, bem como desvirtuamento dos objetivos legalmente estabelecidos. Nesse aspecto, a SF, por meio de manifestação da PFM (fls. 583), relata que a Receita Municipal conta com mais de 3 milhões de contribuintes ativos no Cadastro de Contribuintes Mobiliários (CCM) - pessoas físicas que exercem uma atividade econômica na forma de trabalho pessoal, sem relação de emprego (profissionais autônomos), e todas as pessoas jurídicas -, "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".

Ademais, além das 50 leis sobre Renúncias de Receitas em vigor, em 2017, mais de 180 projetos de lei desse tipo tramitaram na Câmara Municipal de São Paulo. A Auditoria ressalta que é 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 as informações são consideradas para subsidiar o prosseguimento ou o veto. Nesse sentido, SF afirma que encaminhou proposta de atualização da Planta Genérica de Valores (PGV), mas houve deliberação do Chefe do Executivo de que, por "questões econômicas", o encaminhamento deveria ser no sentido de uma atualização da atual PGV em 3%. Também no caso da edição de PPI, a SF aponta que os programas possuem natureza política (fls. 582).

Em relação ao PPI, vale destacar que os dados apontam para uma Renúncia de 28,1% em relação ao débito original. A edição de sucessivos programas de parcelamento pode provocar um efeito antipedagógico, já que o devedor pode concluir que é vantajoso não honrar com as suas obrigações em dia, dada a possibilidade de edição de sucessivos programas, sendo que 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 em relação ao ano imediatamente anterior (2016).

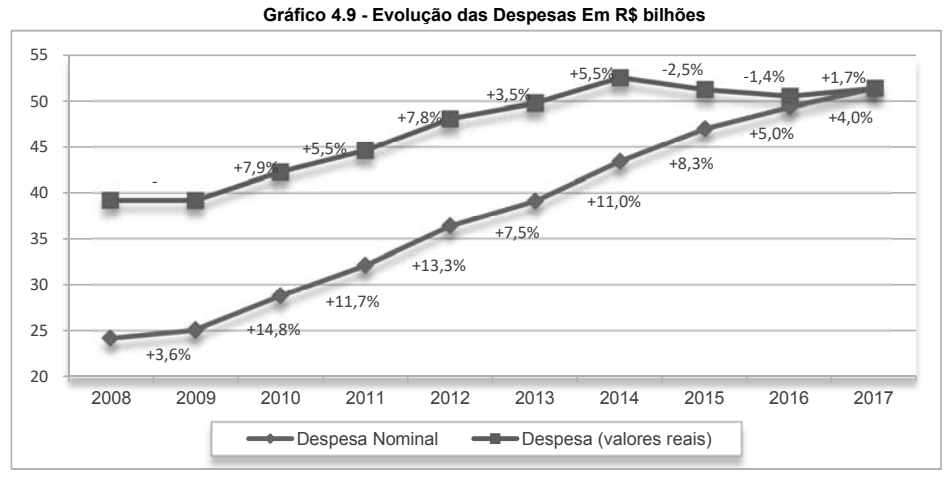
As Renúncias de Receitas podem (e eventualmente devem) ser concedidas para estimular setores da economia ou regiões da cidade, mas acabam por constituir perda de arrecadação, e, assim, devem ser concedidas prevendo custos e benefícios e precisam passar por avaliações regulares para verificar se estão sendo atendidos os seus objetivos. Dessa forma, ressalta-se a necessidade de normatização geral que discipline as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados concernentes às Renúncias, bem como software integrado e específico, de modo a gerar informações completas e fidedignas sobre os incentivos e benefícios dessa natureza. Além disso, é preciso garantir a 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.

Nesse sentido, vale destacar manifestação do TCU (TC 012.535/2018-4, Contas do Presidente da República, Exercício 2017) apontando que o crescimento das desonerações federais acarretou perdas nas Receitas, com impacto direto na capacidade financeira do Estado para financiar as políticas públicas inseridas no orçamento da União. Assim, de acordo com o TCU, "é preciso aperfeiçoar a normatização e a gestão dos benefícios tributários em todas as etapas, de modo que a concessão de renúncia seja suportada por estimativas consistentes, bem como por avaliações de custo-benefício e de custo-efetividade. Os mandamentos constitucionais e legais que regem a atuação do Estado, o cenário de restrição fiscal que o país vive e o clamor social por maior efetividade da ação governamental exigem transparência e qualidade no gasto público, seja por meio de Despesa direta ou por meio de benefícios tributários, financeiros e creditícios".

DESPESA

As Despesas realizadas pelo município, em 2017, da ordem de R$ 51,4 bilhões, representam aumento real de 1,7%, em comparação ao exercício anterior.

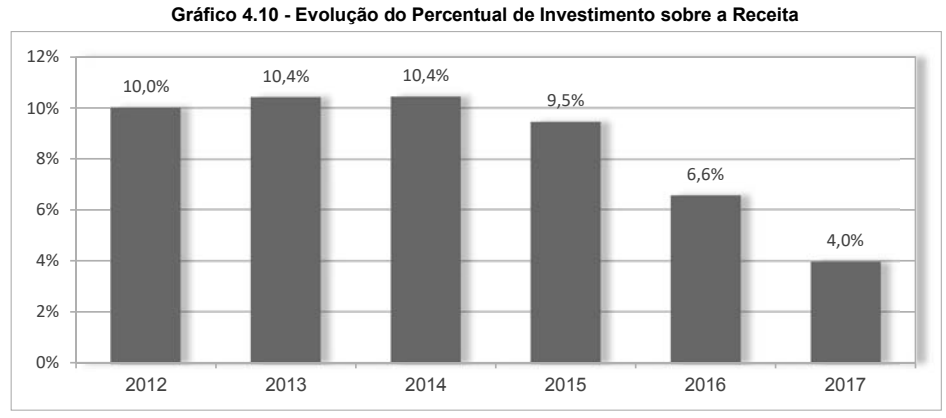
Gráfico 4.9 - Evolução das Despesas Em R$ bilhões



Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 72.

Em 2015 e 2016, as reduções de Despesa decorreram da renegociação do contrato de refinanciamento da dívida com a União. Em 2016, houve também redução dos investimentos. Já em 2017, os gastos com Educação, Saúde e Previdência impulsionaram o aumento das Despesas Correntes, o que resultou no aumento geral das Despesas. Enquanto as Despesas Correntes aumentaram 4,4%, as Despesas de Capital sofreram queda real de 20,1%, como reflexo da redução de investimentos na cidade, que atingiu o menor percentual sobre a Receita dos últimos exercícios.

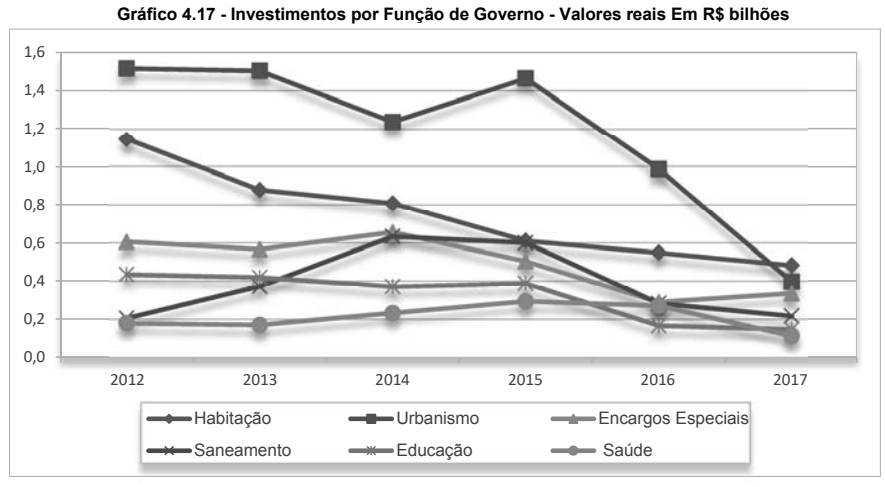
Gráfico 4.10 - Evolução do Percentual de Investimento sobre a Receita



Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 73.

Os investimentos diminuíram de R$ 5 bilhões, em 2014, para R$ 2 bilhões, em 2017, em termos reais (60,5% a menos). Os investimentos nas funções Urbanismo, Saneamento e Educação apresentaram queda acentuada, a partir de 2016. Na Habitação, a queda vem ocorrendo desde 2013. Os Encargos Especiais somaram a maior Despesa com investimento já realizada (2017: 17%), refletindo os repasses efetuados para pagamento de precatórios de desapropriação.

Gráfico 4.17 - Investimentos por Função de Governo - Valores reais Em R$ bilhões



Obs.: Em 2015 houve aumento generalizado na Função Urbanismo com destaque para "Intervenções no Sistema Viário".
Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 79.

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.