

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2021/04607

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2022

2.2. Objetivo

Verificar se o projeto de lei está compatível com a legislação e normas aplicáveis e com os demais instrumentos de planejamento, e se as receitas e despesas foram razoavelmente projetadas.

2.3. Área Auditada

Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)

2.4. Período de Realização

06.10.21 a 04.11.21

2.5. Período de Abrangência

Não se aplica

2.6. Equipe Técnica

Juliana Mattei RF 20.298

Renata Gonçalves Pereira RF 20.312

Ruth Jenn Thai Shu Inoshita RF 954

Cód. 042 (Versão 05)

2.7. Procedimentos

- Verificação da compatibilidade do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2022 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 2022 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 2022 com fontes oficiais.

2.8. Siglas

Aseco	Assessoria Econômica
CF	Constituição Federal
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
Cosip	Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública
DOCSP	Diário Oficial da Cidade
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
LOA	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
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
NBCT	Norma Brasileira de Contabilidade
PGV	Planta Genérica de Valores
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
Supom	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
SPTans	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes

STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCM	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O PLOA para o exercício de 2022 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) em 30.09.21 (Ofício A.T.L. nº 052749063), e publicado no Diário Oficial da Cidade (DOCSP) em 01.10.21 (fls. 120/121), recebendo a identificação como “Projeto de Lei nº 669/2021 do Executivo”¹, que serviu de base para a elaboração deste relatório.

A primeira Audiência Pública ocorreu em 20.10.21², enquanto que a segunda audiência está agendada para o dia 24.11.21.

O MCASP 8ª ed., Parte I, apresenta os princípios fundamentais que norteiam a elaboração do orçamento público:

- o princípio da unidade, onde todos os gastos e receitas devem ser apresentados em um único documento, isto é, apenas um orçamento para cada ente federativo;
- o princípio da universalidade, segundo o qual todas as receitas e despesas devem estar previstas na lei orçamentária;
- o princípio da anualidade significa que o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo. Segundo o art. 34 da Lei nº 4.320/1964, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano;
- o princípio da exclusividade pelo qual o texto da lei orçamentária não pode conter outra determinação que não especificamente a previsão da receita e a fixação das despesas. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de crédito suplementar e a contratação de operações de crédito, nos termos da lei;

¹ O encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária para 2022 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/>.

- o princípio do orçamento bruto que estabelece que todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução, visando impedir a inclusão de valores líquidos;
- o princípio da não afetação que diz que é proibida a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo algumas exceções legalmente previstas (art. 167, IV, da Constituição Federal);
- o princípio da especialização ou da discriminação, segundo esse princípio, as receitas e as despesas devem aparecer de forma discriminada, vedando que a lei orçamentária consigne dotações globais para atender indiferentemente as despesas;
- o princípio da publicidade, justifica-se especialmente pelo fato de o orçamento ser fixado em lei, sendo esta a que autoriza aos Poderes a execução de suas despesas;
- o princípio da transparência, que pelas disposições contidas nos arts. 48, 48-A e 49 da LRF, determina ao governo divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade.

Estes princípios e outros, como o do equilíbrio e programação, também foram levados em consideração, na análise do PLOA 2022.

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 2022:

Quadro 01 - Previsão das receitas orçamentárias

Em R\$ mil

Discriminação	PLOA 2022	% Vert.
Receitas Correntes	70.569.051	89,1
Receita de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	43.497.762	54,9
Receita de Contribuições	3.505.346	4,4
Receita Patrimonial	1.467.837	1,9
Receita de Serviços	271.863	0,3
Transferências Correntes	19.305.803	24,4
Outras Receitas Correntes	2.520.440	3,2
Receitas de Capital	5.555.810	7,0
Operações de Crédito	2.671.799	3,4
Alienação de Bens	57.503	0,1
Amortização de Empréstimos	19.296	0,0
Transferências de Capital	913.115	1,2
Outras Receitas de Capital	1.894.097	2,4
Receitas Intraorçamentárias Correntes	3.090.441	3,9
Receitas Intraorçamentárias de Capital	0	0,0
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores	0	0,0
Receita Total	79.215.302	100,0

Fonte: fl. 4 do PLOA 2022.

Para o exercício de 2022, o art. 3º do PLOA (PL nº 669/21) prevê a Receita Consolidada do Município em R\$ 79,2 bilhões, o que representa um aumento de 16,5% em relação ao orçamento de 2021 (R\$ 68 bilhões). Esse aumento é causado, principalmente pela retomada econômica e aumento da inflação. Considerando a inflação acumulada pelo IPC Fipe Geral³ de 11,6% entre outubro/20 e out/21, o aumento real é de aproximadamente 4,4%.

Ainda em relação às previsões de receita, o art. 12 da LRF estabelece:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, **da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem**, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas (grifos nossos).

³ <https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/IPC/#indice-mensal&macum>. Acesso em 04.11.21.

No PLOA, fl. 251, consta o quadro “Receita Consolidada para 2022” apresentando a evolução das receitas desde 2018, porém não contém a projeção para os dois anos seguintes, infringindo o art. 12 da LRF.

3.2.1. Receita com Operações de Crédito

No art. 3º do PLOA 2022 consta a receita prevista em operação de crédito no montante de R\$ 2,7 bilhões.

Na fl. 246 do PLOA, além dessa receita de operação de crédito de R\$ 2,7 bilhões prevista, foi mencionada a receita de R\$2,5 bilhões para financiamento do pagamento da dívida de precatórios, totalizando o montante de R\$ 5,2 bilhões.

Constata-se que há divergência nos valores referentes às Operações de Crédito. Foi enviado e-mail à Aseco questionando esta divergência. Em resposta, informaram que houve engano, sendo o valor correto R\$ 2,7 bilhões, e que seria providenciada a retificação do Anexo.

O art. 10º da LDO 2022 estabelece que integrará a proposta orçamentária do Município para 2022:

- V – demonstrativo com as seguintes informações sobre cada uma das operações de crédito que constarem da receita orçamentária estimada:
- a) operação de crédito contratada, com número da lei que autorizou o empréstimo, órgão financiador, número do contrato, data de assinatura, valor contratado total, valor estimado para o exercício de 2022 e **valor de contrapartidas detalhado por fonte de recursos**;
 - b) operação de crédito não contratada, com número da lei que autorizou o empréstimo, órgão financiador, valor estimado para o exercício de 2022 e **valor de contrapartidas detalhado por fonte de recursos**. (grifos nossos)

O referido demonstrativo consta na fl. 454 do PLOA 2022 e está em desacordo com o art. 10, V, alíneas “a” e “b” da LDO 2022, pois não consta a descrição das contrapartidas do Município.

3.3. Despesa Fixada

No PLOA, foram fixadas as seguintes despesas por natureza:

Quadro 02 – Fixação das despesas orçamentárias por natureza

Em R\$ mil

DESPESAS	PLOA 2022	% Vert.
Despesas Correntes	67.841.013	85,6
Pessoal e Encargos	30.655.262	38,7
Juros e Encargos da Dívida	1.258.831	1,6
Outras Despesas Correntes	35.926.920	45,4
Despesas de Capital	11.154.288	14,1
Investimentos	7.144.866	9,0
Inversões Financeiras	24.849	0,0
Amortização da Dívida	3.984.573	5,0
Despesa Intraorçamentária Corrente	-	0,0
Reserva de Contingência	220.000	0,3
Despesa Total	79.215.301	100,0

Fonte: fl. 353 do PLOA 2022.

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. Despesa Intraorçamentária

No projeto não consta o valor total consolidado da despesa intraorçamentária fixado para 2022.

O Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas (fl. 353), na coluna “Receitas Correntes”, apresenta o valor das receitas 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 91⁴, conforme exemplificação a seguir:

Quadro 03 - Exemplos de Despesa Intraorçamentária

Em R\$ mil

Órgão	Valor
Hospital do Servidor Público Municipal	39.000
Encargos Gerais do Município	2.681.571

Fonte: fls.1066 e 1523 do PLOA.

Para identificar o valor total da despesa intraorçamentária é necessário selecionar várias páginas do projeto onde constam tais despesas por órgão e somar tais valores, o que reduz a

⁴ Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

transparência da informação. Sugere-se que o valor total consolidado da despesa intraorçamentária fixada para 2022 seja inserido de forma destacada no texto do PLOA 2022.

3.3.2. Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Educação e Saúde

A classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções com o objetivo de demonstrar em que área a despesa será realizada. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria MOG nº 42/99⁵.

Os gastos com saúde e educação compõem grande parte dos gastos públicos municipais. Nos termos do artigo 212 da CF⁶, os municípios devem aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

No caso da Saúde, o §2, inciso III do art.198 da CF⁷ estabelece o percentual é de 15% sobre o produto da arrecadação dos impostos municipais e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º da CF.

Constata-se no PLOA 2022 (fl. 1063) que as Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Saúde, no valor de R\$ 413,9 milhões e Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Educação no valor de R\$ 1,9 bilhão estão classificadas de forma equivocada no órgão 28 - Encargos Gerais do Município em infringência à Portaria MOG nº 42/99 e ao subitem 4.2.2, Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários do MCASP 8ª ed.

É necessário que as Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Saúde sejam classificadas na Função 10 – Saúde e as Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Educação sejam classificadas na Função 12 – Educação, propiciando melhor transparência na informação e na apuração dos limites constitucionais mínimos referentes à Saúde e Educação.

⁵ Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.

⁶ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁷ § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

[...] III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

3.4. Fonte de recursos

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

Quadro 04 - 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. 434 do projeto LOA 2022.

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.

A Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021, e a Portaria STN nº 710, de 25 de fevereiro de 2021, estabelecem a padronização da classificação das fontes ou destinações de recursos a ser observada de forma obrigatória a partir do exercício de 2023.

A classificação vigente de fontes de recursos foi mantida no PLOA 2022. Informam à fl. 354 do PLOA que a classificação será substituída quando da elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023.

Sugerimos como oportunidade de melhoria, ampliar no PLOA 2022 a codificação por fontes de recursos, possibilitando melhor 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 Fiscal⁸.

3.5. Orçamento Fiscal Consolidado

Os Orçamentos Fiscais dos Poderes do Município, seus Fundos Especiais, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, para o exercício de 2022, estimam a receita e fixam a despesa em R\$ 79,2 bilhões.

3.5.1. Orçamento de Investimentos das Empresas

Dispõe o inciso III, art. 2º da 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;

Verifica-se que a LRF exclui expressamente do conceito de empresa estatal dependente aquelas que recebam recursos da entidade controladora a título de aumento de participação acionária.

Estatais dependentes recebem recursos para cobertura de suas despesas correntes, rotineiras, relativas ao pagamento de pessoal e de custeio geral, bem como para suas despesas com investimentos. Por essas características normalmente estão abrangidas pelos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Já as estatais independentes recebem recursos para o aumento de participação acionária, ou seja, como forma de ampliação do controle, pelo ente público, sobre a administração da empresa. Portanto as estatais independentes são contempladas no orçamento de investimento.

O orçamento de investimento das empresas para 2022 está fixado, no PLOA 2022, em R\$ 10,9 bilhões:

⁸ 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.

Quadro 05 - Despesa por Empresa

Em R\$ mil

Órgão	Valor para 2022	% Vert.
SPTRANS	9.250.719	84,7
CET	1.208.201	11,1
SP Parcerias	15.121	0,1
Prodram	380.220	3,5
SPDA	21.497	0,2
SP Obras	49.248	0,5
Total	10.925.007	100,0

Fonte: fl.7 do PLOA 2022.

A SPTrans é responsável por 84,7% do orçamento de investimento das empresas. No Demonstrativo de Fontes e Usos da SPTrans do PLOA, constou como principais fontes as receitas próprias (R\$ 5,2 bilhões) e receita do Tesouro Municipal (R\$ 3,4 bilhões). As receitas próprias foram evidenciadas no PLOA, conforme segue:

Quadro 06 - Fonte de Recursos SPTrans – Receitas Próprias

Em R\$ mil

Descrição		Valor
Sem dotação no SOF	Sistema de Transporte Coletivo	5.085.906
	São Paulo Transporte S.A.	22.563
	Gestão Fin. Serv. Transp. Colet. Públ. Passageiros	72.247
Total		5.180.716

Fonte: fl. 1633 do PLOA 2022.

A receita própria da SPTrans foi demonstrada apenas pelo valor total (R\$ 5,2 bilhões). Sugerimos como oportunidade de melhoria, para melhor transparência da informação, demonstrar a metodologia para o cálculo das receitas próprias no âmbito da SPTrans, de forma a trazer maiores detalhes acerca dos dados apresentados.

3.5.2. Orçamento da Seguridade Social

O art. 195 da CF 88 prevê:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...] § 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e

assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

Prevê ainda a CF 88, art. 165, § 5º que a lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Consta no PLOA 2022 o art. 2º que traz que os Orçamentos Fiscais dos Poderes do Município, seus Fundos Especiais, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, para o exercício de 2022, estimam a receita e fixam a despesa em R\$ 79,2 bilhões.

O art. 5º do PLOA prevê que a despesa total das empresas, nela incluída a de investimentos, com recursos próprios, de terceiros e do Tesouro Municipal, para o exercício de 2022, está fixada em R\$ 10,9 bilhões.

No entanto o valor do orçamento da seguridade social não está apresentado de forma discriminada e destacada no PLOA conforme prevê o art. 165, § 5º da CF 88. Sugerimos, como oportunidade de melhoria, detalhar o valor separado para cada tipo de orçamento (fiscal, seguridade social e de investimentos) no corpo do texto legal.

3.6. Projetos em andamento

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 operacional para encerrar os projetos iniciados e conservar o patrimônio existente.

O inciso III, alínea i, do art. 22 da LDO 2022 (Lei 17.595/2021) prevê que integrarão a Lei Orçamentária Anual do município o demonstrativo de obras cujas execuções ainda estejam inacabadas no município de São Paulo, contendo as seguintes informações: descrição da obra, função orçamentária, fonte principal de recursos, número do contrato, razão social da empresa ou consórcio, valor inicial da obra, valor atualizado da obra após aditivos, valor liquidado, data inicial prevista para conclusão da obra, data estipulada no último aditivo de prazo para a conclusão da obra, motivo da paralisação, status da obra em 30 de junho de 2021 (paralisada, em andamento e não iniciada).

Cabe salientar que foi incluído no PLOA, às fls. 458 e 459, este referido Demonstrativo contendo 28 obras em andamento com informações detalhadas, atendendo ao disposto no inciso III, alínea i, do art. 22 da LDO 2022.

3.7. Indicadores macroeconômicos

Os principais indicadores econômicos utilizados na proposta orçamentária de 2022 foram divulgados, conforme segue:

Quadro 07 - Indicadores Macroeconômicos do projeto LOA 2022⁹

Variáveis Macroeconômicas	2022	2023	2024	2025
PIB TOTAL *	2,10%	2,50%	2,50%	2,50%
PIB SERVIÇOS *	2,36%	2,50%	2,50%	2,50%
Fator expansão PIB SERVIÇOS (ISS)**	2,00	2,00	2,00	2,00
IPCA *	3,81%	3,25%	3,00%	3,25%
COSIP***	25,00%	3,81%	3,25%	3,00%
PGV ****	6,79%	3,81%	3,25%	3,00%
Crescimento Cadastro IPTU**	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%
Inadimplência do IPTU *****	12,5	12	11,5	11
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%

⁹ Fl.241 do PLOA

Variação estimada do índice de participação do Município na distribuição do ICMS**	-2,01%	-1,30%	-1,80%	-1,80%
Crescimento da frota *****	0,80%	1,20%	1,60%	1,60%
Variação preço automóveis *****	-5,00%	-4,00%	-3,50%	-3,50%
SELIC Fim de Período *	7,00%	6,50%	6,50%	6,50%

* Fonte: Banco Central; Séries de Estatísticas Consolidadas; Relatório Focus: 30.07.2021.

** Conforme resultados observados nos anos anteriores.

*** Valor previsto para 2022 de acordo com a variação do custo de energia elétrica; para os demais anos, reajuste pelo IPCA do exercício anterior.

**** Reajuste pelo IPCA do exercício anterior.

***** Recuperação gradual ao longo dos anos a partir dos resultados de 2020 e níveis 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 Focus¹⁰.

Em relação à Cosip, Aseco informou que o valor da Contribuição é reajustado anualmente pelo mesmo índice utilizado para o reajuste da tarifa de energia elétrica. O cálculo foi baseado na média das bandeiras de 2020 e 2021.

Em relação à inadimplência do IPTU, informa que em 2019 verificou-se uma melhora no índice, com queda de 1 ponto percentual em relação ao ano anterior. No entanto, com a pandemia do novo coronavírus em 2020, observou-se um crescimento substancial da inadimplência, pela perda de capacidade econômica dos contribuintes, principalmente daqueles ligados a imóveis que sofreram com restrições de funcionamento durante os períodos mais críticos. Para 2021 estima-se que a inadimplência ficará em 13%. Como é esperado um crescimento econômico para o país nos próximos anos e a redução dos impactos da pandemia, foi considerado um cenário de queda gradual da inadimplência de 0,5 ponto percentual ao ano.

Em relação à “Variação estimada do índice de participação do Município na distribuição do ICMS”, o valor previsto para 2022 foi baseado no índice provisório divulgado pelo Estado de São Paulo. Para os demais anos, foi considerado o histórico de perda do município, de 1,3%, como ocorreu nos índices dos anos base de 2018 e 2019. No entanto, para os anos de 2024 e 2025,

¹⁰ Site <https://conteudos.xpi.com.br/economia/boletim-focus-data-de-referencia-30-07-21/>

haverá o impacto adicional da alteração na composição do IPM contida na Lei Estadual nº 17.348/2021¹¹.

O impacto total da alteração para o município foi estimado em 1 ponto percentual, mas como o próprio instrumento legal reduziu gradualmente as alterações, o impacto percebido será de 0,5 ponto percentual para o ano base de 2022 e 0,5 ponto base para 2023.

Dessa forma, o impacto na arrecadação do Município de São Paulo para 2024 e 2025 é a soma das perdas históricas (1,3%) mais a perda da Lei 17.348/2021 (0,5%), somando 1,8% de redução em cada um dos anos.

As projeções referentes aos indicadores macroeconômicos utilizados na proposta orçamentária de 2022 foram consideradas como apropriadas e possuem a metodologia adequada.

3.8. Créditos Adicionais

De acordo com o art. 40, da Lei nº 4.320/1964, são créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento. Os créditos adicionais, dependendo da sua finalidade, podem ser classificados em três tipos: os suplementares (destinados ao reforço de dotação orçamentária), os especiais (destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica) e os extraordinários (destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública).

Prevê o art. 7º, § 2º do PLOA 2022:

Art. 7º Fica o Poder Executivo autorizado, consoante § 7º do art. 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a abrir créditos adicionais suplementares por decreto, devidamente justificados, nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais, até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada no art. 2º desta lei.

¹¹ Altera a Lei nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

§ 1º Poderão ser criadas novas estruturas de natureza de despesa (categoria econômica, grupo, modalidade e elemento de despesa) e fontes de recurso dentro de cada projeto, atividade ou operação especial.

§ 2º Sem prejuízo da adequação de que trata o caput deste artigo, fica o Poder Executivo autorizado a transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária e em créditos adicionais.

O § 8º do art. 165 da Constituição Federal¹² permite que a lei orçamentária anual contenha autorização para abertura de créditos suplementares, no entanto, o PLOA estendeu essa autorização para transposição, remanejamento e transferência, o que não se confundem com os créditos suplementares. Portanto, o § 2º do art. 7º do PLOA infringe o inciso VI do art. 167 da CF¹³ ao implementar esses institutos sem autorização legislativa e também não atende ao Princípio da Exclusividade, uma vez que não deveria constar na LOA matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa.

Além disso, o PLOA 2022, em seu artigo 7º, 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.

A diversidade e o excesso das exclusões especificadas nos artigos 8º e 9º¹⁴ retira, na prática, a efetividade do referido limite, permitindo ampla discricionariedade ao Poder Executivo.

¹² CF, art. 165, § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

¹³ CF, art. 167. São Vedados: [...]

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

¹⁴ Art. 8º 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.

X - destinados a suprir insuficiências nas dotações decorrentes da aplicação do artigo 20 desta Lei.

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. 9º. 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. 7º desta lei.

Constata-se que as exclusões envolvem, além das despesas com pessoal, as funções mais representativas do Município: Educação, Saúde e Transporte.

Em auditoria realizada para verificar a regularidade dos créditos adicionais abertos até junho de 2021 (eTCM 013107/2021) constatou-se que as movimentações de créditos adicionais no período representaram 5,8% da despesa fixada consolidada. Considerando as exclusões permitidas pela LOA para 2021, a movimentação foi reduzida para 0,39%.

Sugerimos como oportunidade de melhoria, excluir todas as exceções previstas no art. 8º do PLOA 2022 e estabelecer um novo percentual que permita razoável discricionariedade ao Poder Executivo na alteração e execução do orçamento.

3.8.1. Equívoco de redação no texto do Projeto

Ainda, constata-se que há equívoco na redação do art. 8, inciso X do PLOA para 2022:

Art. 8º Ficam excluídos do limite estabelecido no art. 7º desta lei os créditos adicionais suplementares:
X - destinados a suprir insuficiências nas dotações decorrentes da aplicação do **art. 20** desta Lei (grifo nosso).

Onde se lê “art. 20”, deveria ter constado “art. 19”.

3.9. Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

O MDF 12ª 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.101/00¹⁵.

A Portaria da STN nº 377/2020 prevê para 2022 a inclusão das despesas com as organizações sociais e semelhantes no cálculo do limite da despesa de pessoal.

¹⁵ 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".

Salienta-se que no PLOA consta a conta despesa 3.3.90.34.00 “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, orçada no valor de R\$ 5,6 milhões.

Verifica-se que este valor refere-se apenas à Manutenção e Operação do Descomplica SP, no âmbito da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (fl. 1032 do PLOA). Portanto é necessário apurar a despesa decorrente da substituição de servidores e empregados públicos, em todos os órgãos da PMSP, de modo a permitir a elaboração completa e adequada do Demonstrativo de Despesa com Pessoal, em conformidade com § 1º do art. 18 da LRF.

Em resposta ao questionamento, a SUPOM informou que as pastas foram devidamente instruídas ao correto preenchimento das contas de despesa para os casos de terceirização de mão de obra, bem como para os contratos de gestão.

No entanto, constata-se que apesar de fixado o valor de R\$ 5,8 milhões para despesa de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (elemento de despesa 34), este não contempla os diversos órgãos da PMSP, em infringência ao §1º do art. 18 da LRF.

3.10. Compensação à Renúncia de Receitas

Dispõe o MDF 12ª edição¹⁶, que a “Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita” será acompanhada de análise dos critérios para renúncias de receitas e suas respectivas compensações, em atendimento ao art. 4º, § 2º, inciso V¹⁷, em conjunto com o art. 14 da LRF¹⁸.

A renúncia total estimada no PLOA para o exercício de 2022 é de R\$ 16,3 bilhões (PLOA fl.41).

¹⁶ Item 02.07.01 do Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.

¹⁷ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...] § 2º O Anexo conterá, ainda:

[...] V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

¹⁸ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. § 3º O disposto neste artigo não se aplica: I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Conforme MDF 12º ed., item 02.07.01.01, o Demonstrativo identifica os tributos para os quais estão previstos renúncias de receita, destacando-se a modalidade da renúncia (anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, etc.), 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.

O item 02.07.04.01 do MDF 12ª ed. apresenta o modelo a ser utilizado pelo município. 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.

Constata-se que o Demonstrativo apresentado no PLOA 2022 não apresenta a coluna referente à “Compensação” onde deveriam estar previstas as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista, em infringência ao art. 5º, II da LRF e ao MDF 12ª ed.

3.11. LRF art. 12 §2º (“regra de ouro”)

Prevê o art. 12, § 2º da LRF que o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

No PLOA 2022, à fl. 353, estão apresentados os seguintes valores:

- Receita operação crédito: R\$ 2.671.798.272
- Despesa capital: R\$ 11.154.288.061

Constata-se que o montante previsto para as receitas de operações de crédito (R\$ 2,7 bilhões) é inferior ao das despesas de capital (R\$ 11,2 bilhões), portanto, atendendo ao disposto na LRF art. 12 § 2º.

3.12. Controle de custos das ações e avaliação dos resultados dos programas de governo

Com base no art. 4º, inciso I, da LRF, a LDO 2022 prevê no art. 13 que a alocação dos recursos na lei orçamentária será feita de forma a propiciar o controle de custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.

Ainda, a NBC T 16.11 Sistema de Informação de Custos do Setor Público também dispõe:

20. O SICSP deve estar integrado com o processo de planejamento e orçamento, devendo utilizar a mesma base conceitual se se referirem aos mesmos objetos de custos, permitindo assim o controle entre o orçado e o executado. No início do processo de implantação do SICSP, pode ser que o nível de integração entre planejamento, orçamento e execução (consequentemente custos) não esteja em nível satisfatório. O processo de mensurar e evidenciar custos deve ser realizado sistematicamente, fazendo da informação de custos um vetor de alinhamento e aperfeiçoamento do planejamento e orçamento futuros.

Na PMSP, não há sistema de informação de custos que cumpra a NBCT 16.11, assim, torna-se inviável o controle de custos mencionado na LDO 2022. Portanto, é necessário que a PMSP tome providências para viabilizar a implantação do sistema de custos integrado com o processo de planejamento e orçamento, de modo a cumprir com o disposto no caput e no parágrafo único do art. 13 da LDO 2022.

3.13. Transparência

A LRF prevê o seguinte sobre a transparência na gestão fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será **dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: os planos, **orçamentos** e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (grifos nossos).

O PLOA nº 676/21 foi publicado em meio eletrônico, no site da PMSP¹⁹, portanto, em atendimento ao art. 48 da LRF.

Por conta da pandemia de COVID-19, os encontros presenciais foram substituídos por etapas virtuais com respaldo no Decreto nº 59.574/2020 e na Portaria SF nº 73/2021.

O processo de realização das audiências públicas também foi acompanhado pela realização de consulta pública eletrônica, denominada Orçamento Cidadão, que incluiu o trabalho técnico de coleta de propostas de munícipes. Destacam-se o uso de uma plataforma online voltada à participação popular (Portal Participe Mais).

¹⁹Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/>. Acesso em 05.10.21.

Foram recebidas 3.130 propostas, destas, foram priorizadas pelos Conselhos Participativos Municipais, até 15 propostas prioritárias por Subprefeitura. As 480 propostas priorizadas (sendo 15 para cada uma das 32 Subprefeituras) foram encaminhadas à próxima etapa, de votação popular, que resultou em 162 propostas eleitas. As Secretarias Municipais, responsáveis por cada tema, fizeram a análise de viabilidade baseada em critérios técnicos, jurídicos e orçamentários, o que resultou em 84 propostas que tiveram implementação (total ou parcial).

Foi juntado ao PLOA, às fls. 2643/2996, a análise de viabilidade das propostas populares eleitas com as manifestações que justificam a conclusão de cada órgão pela viabilidade ou inviabilidade.

3.14. Limite das receitas e despesas correntes - art. 167-A da CF

O artigo 167-A da Constituição Federal prevê mecanismos de ajustes fiscais em caso a despesa corrente superar o limite de 95% (noventa e cinco por cento) da receita corrente arrecadada.

Quadro 08 - Cálculo do Limite previsto Art. 167 A da CF/88

Em R\$

Descrição	2022
Receitas Correntes (I)	73.659.491.522
Despesas Correntes (II)	67.841.013.424
% Orçado (II / I)	92,1

Fonte: PLOA 2022

Para o exercício de 2022, este limite está projetado em 92,1%, portanto abaixo do limite de 95%.

3.15. Janelas Orçamentárias (dotações com valor simbólico)

São dotações orçamentárias cujos valores são significativamente inferiores aos custos da implementação da ação governamental pretendida. São fixadas no orçamento em valores simbólicos com a finalidade de viabilizar futuras suplementações, dispensando a abertura de crédito especial, o que exigiria autorização mediante lei.

O art. 165, § 2º²⁰ da CF prevê que a LOA deve ser elaborada conforme dispuser a LDO. A Lei 17.595/2021 que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para 2022, em seu art. 8º, incisos I a LXXXVIII, elenca as prioridades para 2022.

No entanto, constata-se, no PLOA 2022, a fixação orçamentária no valor (simbólico) de apenas R\$ 1.000,00 em centenas de ações, como por exemplo:

- Regularização Fundiária (fl. 1409 do PLOA);
- Operação Tapa buraco (fl. 1197 do PLOA);
- Reforma e Acessibilidade em Passeios Públicos (fl. 1238 do PLOA);
- Construção de Posto do Corpo de Bombeiros (fl. 431 do PLOA).

Nota-se que o valor de R\$ 1.000,00 fixado para estas despesas é insuficiente para efetivar essas ações, pois o valor é irrisório frente ao real necessário. Em razão disso, estas ações do PLOA tornam inviável a concretização das prioridades previstas no § 2º, art. 8º da LDO 2022.

Ressaltamos também, o desvirtuamento ao princípio da universalidade do orçamento que estabelece que todas as despesas precisam constar da LOA, o que não se confunde com as inserções de ações com valor simbólico, somente com o propósito de autorizar a sua execução.

Entende-se que todas as ações devem ser orçadas adequadamente com os valores totais que nelas se espera desembolsar.

3.16. Responsável pela Área Fiscalizada

Responsável	Cargo
Guilherme Bueno de Carvalho	Secretário Municipal da Fazenda

4. CONCLUSÃO

A análise do Projeto da Lei Orçamentária (PLOA) para o exercício de 2022 revelou as seguintes irregularidades:

²⁰ § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, **orientará a elaboração da lei orçamentária anual**, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

4.1. No PLOA, fl. 251, consta o quadro “Receita Consolidada para 2022” apresentando a evolução das receitas desde 2018, porém não contém a projeção para os dois anos seguintes, infringindo o art. 12 da LRF (subitem **3.2**);

4.2. Divergência nos valores referentes às Operações de Crédito, pois no art. 3º do PLOA 2022 consta a receita prevista em operação de crédito no montante de R\$ 2,7 bilhões. Já na pág. 246 do PLOA foi mencionada a Receita com Operações de Crédito no montante de R\$ 5,2 bilhões (subitem **3.2.1**);

4.3. O Demonstrativo das Operações de Crédito (fl. 454 do PLOA 2022) está em desacordo com o art. 10, V, alíneas “a” e “b” da LDO 2022, pois não consta a descrição das contrapartidas do Município nessas operações de crédito (subitem **3.2.1**);

4.4. Constata-se no PLOA 2022 (fl. 1063) que as Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Saúde, no valor de R\$ 413,9 milhões e Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Educação no valor de R\$ 1,9 bilhão estão classificadas de forma inadequada no órgão 28 - Encargos Gerais do Município, em infringência à Portaria MOG nº 42/99 e ao subitem 4.2.2, Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários do MCASP 8ª ed. (subitem **3.3.2**);

4.5. O § 2º do art. 7º do PLOA infringe o inciso VI do art. 167 da CF²¹ ao autorizar o Poder Executivo a transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária e em créditos adicionais, sem autorização legislativa específica e também não atende ao Princípio da Exclusividade, uma vez que não deveria constar na LOA matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa (subitem **3.8**);

4.6. Há equívoco na redação do art. 8, inciso X do PLOA para 2022, onde se lê “art. 20”, deveria ter constado “art. 19” (subitem **3.8.1**);

²¹ CF, art. 167. São Vedados: [...]

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

4.7. Constata-se que apesar de fixado o valor de R\$ 5,8 milhões para Despesa de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (elemento de despesa 34), este não contempla os diversos órgãos da PMSP, em infringência ao §1º do art. 18 da LRF (subitem **3.9**);

4.8. O Demonstrativo referente às renúncias de receitas, apresentado no PLOA 2022, 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 e ao MDF 12ª edição (subitem **3.10**);

4.9. Constata-se, no PLOA 2022, a fixação orçamentária de valor simbólico (R\$ 1.000,00) em centenas de ações o que torna inviável a concretização das prioridades previstas no § 2º, art. 8º da Lei 17.595/2021 (LDO 2022). Além disso, descumpre o princípio da universalidade do orçamento que estabelece que todas as despesas devem constar da LOA, o que não se confunde com inserções de ações com valor inconsistente, somente com o propósito de autorizar a sua execução. Todas as ações devem ser orçadas adequadamente com os valores totais que nelas se espera desembolsar (subitem **3.15**).

São sugeridas as seguintes oportunidades de melhoria:

4.10. Sugere-se que o valor total consolidado da despesa intraorçamentária fixada para 2022 seja inserido de forma destacada no texto do PLOA 2022 (subitem 3.3.1).

4.11. Ampliar a codificação por fontes de recursos para o PLOA 2022, possibilitando melhor 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**);

4.12. A receita própria da SPTrans foi demonstrada apenas pelo valor total (R\$ 5,2 bilhões). Sugerimos, como oportunidade de melhoria e transparência da informação, demonstrar a metodologia para o cálculo das receitas próprias no âmbito da SPTrans, de forma a trazer maiores detalhes acerca dos dados apresentados (subitem **3.5.1**);

4.13. O valor do orçamento da seguridade social não está apresentado de forma discriminada e destacada no PLOA, conforme prevê o art. 165, § 5º da CF 88. Sugerimos, como oportunidade

de melhoria, detalhar o valor separado para cada tipo de orçamento (fiscal, seguridade social e de investimentos) no corpo do texto legal (subitem **3.5.2**);

4.14. Sugerimos excluir todas as exceções previstas no art. 8º do PLOA 2022 e estabelecer um novo percentual que permita razoável discricionariedade ao Poder Executivo na alteração e execução do orçamento (subitem **3.8**).

4.15. Na PMSP, não há sistema de informação de custos que cumpra a NBC T 16.11, assim, torna-se inviável o controle de custos mencionado na LDO 2022. Portanto é necessário que a PMSP tome providências para viabilizar a implantação do sistema de custos integrado com o processo de planejamento e orçamento, de modo a cumprir com o disposto no caput e no parágrafo único do art. 13 da LDO 2022 (subitem **3.12**).

Em 05.11.21

JULIANA MATTEI
Agente de Fiscalização

De acordo, em

GUSTAVO FELIPE RIPPER C.T. DE SOUZA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e
Controle I

FERNANDO CORREIA R. DO BONFIM
Coordenador Chefe de Fiscalização
e Controle I - Substituto

RP.: FGB



VERIFICAÇÃO ASSINATURAS



Código Verificação: 231A0639C533B0329A6941FB153EE186

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

- ✓ FERNANDO CORREIA RISERIO DO BONFIM em 08/11/2021 11:08
- ✓ GUSTAVO FELIPE RIPPER CHALREO TUPINAMBA DE SOUZA em 08/11/2021 11:15
- ✓ JULIANA MATTEI em 08/11/2021 11:50

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/231A0639C533B0329A6941FB153EE186>