autuado por Antonio Isoldi Caleari em 28/11/2022 10:39:38.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

URGENTE

Ofício SSG-GAB 7518/2022

Processo Eletrônico TC/015546/2022

Assunto	Auditoria – Lei Orçamentária Anual - PLOA 2023
Proc. Externo	s/n
Referência	s/n
Conselheiro	**Roberto Braguim**
Instância	1 ª Instância
Encaminha	Cópia da(s) peça(s) 05 dos autos.
Observações	*Pede-se o uso das referências relevantes acima.*

São Paulo, 23 de novembro de 2022.

Prezado(a) Senhor(a),

Em atendimento ao despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, encaminho a Vossa Excelência a documentação supracitada para conhecimento.

Atenciosamente.

João Antonio
Presidente

Ao(À) senhor(a)
Presidente
Milton Leite
Câmara Municipal de São Paulo
presidencia@saopaulo.sp.leg.br
/fc

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130 • São Paulo/SP • 04027-000 • (11) 5080-1000

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 23/11/2022 16:02:42 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

autuado por Antonio Isoldi Caleari em 28/11/2022 10:39:38.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2022/04115	015546/2022	Não aplicável	06.10.22 a 11.11.22

Área auditada

Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)

Objeto de auditoria

Projeto de Lei de Orçamentária Anual (PLOA) de 2023

Objetivo da auditoria

Avaliar se o Projeto de Lei de Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2023 está compatível, em todos os aspectos relevantes, com o marco regulatório vigente.

Equipe técnica

Fernando Correia Riserio do Bonfim (auditor)	RF 20.216
Renata Gonçalves Pereira (auditora)	RF 20.312
Camila Alexandra Majer Baldresca (supervisora)	RF 20.310

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

LISTA DE GRÁFICOS

		Pág.
Gráfico 1	Receita prevista, arrecadada anual e arrecadada até setembro (IPTU e ISS)	13
Gráfico 2	Receita prevista, arrecadada até setembro e total no ano (FUNDEB, ICMS)	15
Gráfico 3	Receita prevista, arrecadada até setembro e total no ano (IPVA, IRRF e ITBI)	16
Gráfico 4	Proporção entre o valor total do ano e o valor arrecadado até setembro do ano anterior	17
Gráfico 5	Despesas com a dívida municipal	22
Gráfico 6	Pessoal e outras despesas correntes	23
Gráfico 7	Investimentos e inversões financeiras	25
Gráfico 8	Investimentos SIURB e SMSUB	26
Gráfico 9	Investimentos da SEHAB, SMT e Fundos	27
Gráfico 10	Investimentos FMSAI e FUNDURB	29
Gráfico 11	Despesa total funções Educação e Saúde	30
Gráfico 12	Despesa total funções Administração e Habitação	31
Gráfico 13	Despesa total funções Transporte e Urbanismo	32
Gráfico 14	Despesas Previdência Social (proposto x empenhado no ano)	33
Gráfico 15	Despesas empenhadas e pagas até setembro de cada ano	34

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

autuado por Antonio Isoldi Caleari em 28/11/2022 10:39:38.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

LISTA DE QUADROS

		Pág.
Quadro 1	Proporção entre previsão da Despesa com Pessoal e da Receita com IRRF	16
Quadro 2	Valores mínimos estimados pela Auditoria vs. previsão do PLOA 2023	18
Quadro 3	Comparação dos valores no PLOA 2023 x PLOA 2022 (nominal)	21
Quadro 4	Distribuição percentual das despesas no orçamento do ano respectivo	21
Quadro 5	Principais projetos de investimento da SMT e SEHAB	28
Quadro 6	Aplicações de recursos em Investimentos por empresa estatal independente	41

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

LISTA DE SIGLAS

CF	Constituição Federal
FMSAI	Fundo Municipal de Saneamento
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Prof. da Educação
FUNDURB	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LF	Lei Federal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOMSP	Lei Orgânica do Município de São Paulo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
NLP	Nota de Liquidação e Pagamento
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PRODAM	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo
RAF	Relatório Anual de Fiscalização

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
SMSUB	Secretaria Municipal de Subprefeituras
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
SPDA	Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos
SP Parcerias	São Paulo Parcerias S.A.
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUPOM	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

autuado por Antonio Isoldi Caleari em 28/11/2022 10:39:38.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RESUMO

Esta auditoria foi realizada durante o período de 06.10.22 a 04.11.22, tendo como objeto o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2023. Seu objetivo foi certificar, com razoável segurança, se a proposta de orçamento elaborada pelo Poder Executivo está em conformidade, em todos os aspectos relevantes, ao marco regulatório vigente. Ademais, o trabalho foi orientado para proporcionar informações relevantes à Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara de Vereadores, a qual é responsável pela coordenação do processo legislativo de aprovação do orçamento municipal.

Desse modo, a fiscalização executada busca contribuir para o aprimoramento do orçamento de 2023 e, para tanto, foi avaliada a conformidade do texto legal aos critérios aplicáveis (Constituição Federal, Lei Orgânica do Município, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Diretrizes Orçamentária), sendo também analisada a razoabilidade das projeções estimadas pela Prefeitura sobre as principais receitas e despesas no PLOA.

Os testes realizados pela equipe de auditoria mostram que o orçamento de investimentos de determinados órgãos está descolado do seu comportamento histórico, o que pode resultar em valores superestimados na previsão orçamentária, os quais dificilmente serão executados em sua totalidade. Nesse sentido, cabe destacar os investimentos previstos para a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito e para a Secretaria Municipal de Habitação.

Ademais, dentre os achados de auditoria relativos à conformidade legal do texto, destacam-se:

- O limite percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares contempla quantidade significativa de exceções, bastante diversas entre si, o que compromete a própria eficácia do dispositivo presente no PLOA;

- Fixação orçamentária de valores simbólicos (R$ 1.000,00, R$ 200,00, R$ 100,00, R$ 32,00) em inúmeras ações orçamentárias, os quais notadamente se revelam insuficientes para a implementação de tais ações;

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

- O quadro das Receitas Consolidadas não evidencia a projeção para os dois exercícios seguintes àquele a que se refere o orçamento, em desobediência ao estabelecido no art. 12 da LRF;

- O valor do orçamento da Seguridade Social não está apresentado de forma discriminada no PLOA; e

- Não foi apresentado no Orçamento de Investimentos das empresas estatais independentes – Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM), São Paulo Parcerias S.A. (SP Parcerias) e Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos (SPDA) – a descrição da programação de investimentos para o exercício de 2023, conforme estabelecido pelo art. 24 da LDO 2023.

Diante das constatações alcançadas, cientificou-se a Secretaria Municipal da Fazenda quanto às impropriedades identificadas, com vistas à adoção de providências internas a fim de preveni-las, e foram elaborados encaminhamentos para que avalie a fixação de um novo percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares e a segregação de cada tipo de orçamento (fiscal, seguridade social e de investimentos) no corpo do projeto de lei orçamentária.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

autuado por Antonio Isoldi Caleari em 28/11/2022 10:39:38.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 10
1.1. Destinatários da auditoria 10
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria 11
1.2.1. Análise das receitas municipais 12
1.2.2. Análise das despesas municipais 21
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho 34
2. METODOLOGIA 34
2.1. Critérios adotados 34
2.2. Métodos de coleta e análise dos dados 34
2.3. Limitações do trabalho de auditoria 35
3. ACHADOS DE AUDITORIA 35
3.1. O limite percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares contempla quantidade significativa de exceções, bastante diversas entre si, o que compromete a própria eficácia do dispositivo. 35
3.2. O valor do orçamento da seguridade social não está apresentado de forma discriminada no PLOA. 37
3.3. Fixação orçamentária de valores simbólicos (R$ 1.000,00, R$ 200,00, R$ 100,00 e R$ 32,00) em inúmeras ações orçamentárias, os quais notadamente se revelam insuficientes para implementação de tais ações. 38
3.4. O quadro das Receitas Consolidadas constante do PLOA 2023 não evidencia a projeção para os dois anos seguintes àquele a que se refere o orçamento, em infringência ao estabelecido na LRF. 39
3.5. As empresas PRODAM, SP Parcerias e SPDA apenas mencionaram o valor total dos investimentos estimados (Aplicações) no Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais não dependentes, sem detalhar a correspondente programação, nos termos do exigido pelo art. 24 da LDO 2023. 40
4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR 41
5. CONCLUSÃO 42
5.1. O limite percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares contempla quantidade significativa de exceções, bastante diversas entre si, o que compromete a própria eficácia do dispositivo presente no Projeto de Lei Orçamentária (subitem 3.1); 42
5.2. O valor do orçamento da Seguridade Social não está apresentado de forma discriminada (subitem 3.2); 42
5.3. Fixação orçamentária de despesas em diversas ações orçamentárias informando valores irrisórios, os quais notadamente se revelam insuficientes para implementação de tais ações (subitem 3.3); 42
5.4. Não foi evidenciada, no quadro das Receitas Consolidadas, a projeção das receitas para os dois anos seguintes àquele a que se refere o orçamento, em infringência ao estabelecido no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem 3.4); 42
5.5. Não constam do Orçamento de Investimentos das empresas estatais não dependentes Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM), São Paulo Parcerias S.A. (SP Parcerias) e Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos (SPDA) os descritivos da programação de investimentos para 2023, em descumprimento ao determinado no art. 24 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (subitem 3.5). 42
6. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO 43
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS 43
7.1. Propostas de Recomendação 43

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

7.1.1. Reavaliar o rol de exceções previstas no § único do art. 7º do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e, se necessário, estabelecer um novo percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares com vistas a permitir razoável discricionariedade ao Poder Executivo na alteração e execução do orçamento (Subitem 3.1); 43

7.1.2. Segregar cada tipo de orçamento (fiscal, seguridade social e de investimentos) no corpo do projeto de lei orçamentária com vistas a promover a melhoria da transparência das informações (Subitem 3.2). 43

7.2. Propostas de Ciência 43

7.2.1. Fixação de despesas orçamentárias com valores simbólicos, notadamente insuficientes para implementação das ações, identificada no Projeto de Lei Orçamentária de 2023, o que afronta a Lei Orgânica do Município de São Paulo, art. 137, § 8º (Subitem 3.3); 43

7.2.2. Ausência da projeção das receitas orçamentárias para os dois exercícios seguintes ao que se refere o orçamento (2024 e 2025), identificada no demonstrativo das receitas consolidadas, o que afronta o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Subitem 3.4); 44

7.2.3. Ausência de especificação por projetos no Orçamento de Investimentos das empresas estatais não dependentes Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM), São Paulo Parcerias S.A. (SP Parcerias) e Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos (SPDA), o que afronta o disposto no art. 24 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (Subitem 3.5). 44

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

1. INTRODUÇÃO

A presente auditoria, autuada sob número e-TCM 015546/2022 e autorizada pela Ordem de Serviço 2022/04115, foi prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2022, tendo como objeto o PLOA de 2023 elaborado pela PMSP no valor total de R$ 95,8 bilhões.

Justifica-se este relatório em razão dos seus possíveis efeitos no tocante ao aprimoramento da elaboração do orçamento para o exercício financeiro de 2023 do Município de São Paulo. A avaliação da conformidade do texto do projeto aos critérios aplicáveis e da razoabilidade das estimativas elaboradas pela PMSP visa proporcionar subsídios para a atuação dos Vereadores no processo legislativo de aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além disso, o trabalho subsidiará o Relatório Anual de Fiscalização (RAF) de 2023, insumo para instruir a emissão do parecer prévio, pelo Pleno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), sobre as contas do referido período da PMSP.

1.1. Destinatários da auditoria

Os seguintes grupos, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na obtenção de informações sobre a conformidade do PLOA 2023:

- CMSP: tendo em vista a atribuição fixada na Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP) para aprovação do orçamento municipal[1], os Vereadores necessitam de insumos técnicos que lhes possibilitem avaliar a aderência do projeto encaminhado pelo Executivo ao arcabouço normativo vigente;

- Sociedade paulistana: o controle social requer a produção de informações tempestivas e acessíveis para facilitar a participação popular no processo de aprovação do orçamento.

- PMSP: as análises efetuadas pelo TCMSP podem colaborar com correções e ajustes a serem realizados tempestivamente pela própria Prefeitura de modo a aprimorar a peça orçamentária.

[1] LOMSP, art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:
[...] IV - votar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

autuado por Antonio Isoldi Caleari em 28/11/2022 10:39:38.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

A Constituição Federal (CF) determina que cabe ao Poder Executivo a iniciativa pela elaboração da LOA[2], instrumento de planejamento destinado a estimar as receitas e fixar as despesas do Município para o exercício financeiro, incluindo o orçamento fiscal da administração direta e indireta, o orçamento de investimento das estatais e o orçamento da seguridade social[3].

Na LOMSP estão reproduzidos diversos dispositivos da CF. Ela impõe requisitos de divulgação, transparência e participação popular na elaboração da Lei Orçamentária Anual[4].

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também impõe exigências para a LOA, como a "regra de ouro" (valor das operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital), a necessidade de reserva de contingência, a vedação de dotações imprecisas, a publicação de demonstrativo de compatibilidade com as metas fiscais, dentre outras[5].

Com relação à atribuição de competências, de acordo com o Decreto Municipal 58.030/17 (e alterações posteriores), a Secretaria Municipal da Fazenda possui as atribuições de formular a política fiscal e coordenar o processo de planejamento orçamentário do Município. A CMSP, por sua vez, detém a responsabilidade pela análise e aprovação do PLOA.

O PLOA (PL 01-0579/2022[6]) apresentado pelo Poder Executivo é composto pelo texto principal com 17 artigos de lei, a mensagem do Prefeito e 06 cadernos anexos: Caderno I - Demonstrativos Gerais; Caderno II - Previsão de Receitas; Caderno III - Fixação de Despesas; Caderno IV - Dívida Pública; Caderno V - Orçamento de Investimento das Empresas Não Dependentes; Caderno VI - Análise de Viabilidade das Propostas Eleitas.

---

[2] CF, art. 165, Inciso III.
[3] CF, art. 165, § 5º: 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.
[4] LOM, art. 41 e art. 137.
[5] LRF, art. 2º, art. 5º, art. 12, art. 18 e art. 45.
[6] Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/anexos/PL0579-2022-ANEXOS-PROC.pdf. Acesso em 03.11.22.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Segundo o Plano Anual de Fiscalização de 2022 do TCMSP, esta auditoria tem o objetivo de avaliar a conformidade do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, em relação ao marco regulatório vigente, e a razoabilidade da projeção das principais receitas e despesas municipais.

O escopo da auditoria considerou a verificação da conformidade do PLOA em relação a CF, LOM, LRF e LDO 2023 (LM 17.839/22). Ademais, para sopesar a projeção de despesas e receitas, foram analisadas as estimativas da PMSP relativamente aos dados da sua série histórica, visando identificar variações atípicas e questionar a Secretaria de Fazenda (SF) sobre o embasamento dos valores projetados.

No lado das receitas, conforme será detalhado no subitem a seguir, foi observada uma postura conservadora por parte da SF. No entanto, as explicações fornecidas pela secretaria foram consideradas suficientes.

Já no lado das despesas (subitem 1.2.2. Análise das despesas municipais), a auditoria identificou órgãos em que o orçamento de investimentos está descolado do seu comportamento histórico, indicando uma possível dotação orçamentária além da sua capacidade de execução em 2023.

Por fim, os apontamentos relativos à análise de conformidade estão detalhados no item “3. ACHADOS DE AUDITORIA”.

1.2.1. Análise das receitas municipais

Neste subitem são comparados os valores projetados em relação à série histórica de cada uma das principais receitas municipais, considerando o desempenho recente da PMSP quanto à aderência dos valores previstos no orçamento e os valores efetivamente arrecadados.

Essa análise indicou a necessidade de esclarecimentos adicionais pela SF para as receitas previstas de ITBI, Cota-Parte do ICMS, FUNDEB e Imposto de Renda Retido na Fonte. Tais informações foram consideradas suficientes dentro de uma avaliação de razoabilidade das estimativas.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

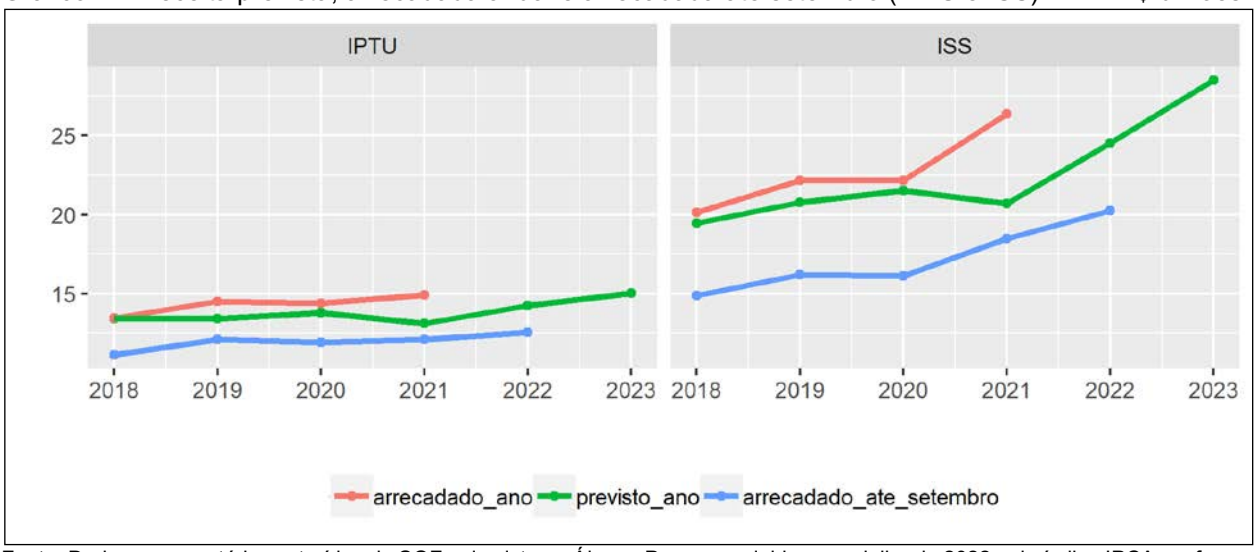
autuado por Antonio Isoldi Caleari em 28/11/2022 10:39:38.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

1.2.1.1. Série histórica das receitas municipais

A seguir são apresentados os gráficos com a evolução em termos reais (corrigida pela inflação) da arrecadação das receitas municipais selecionadas, as quais respondem por mais de 70% do orçamento municipal de R$ 95,8 bilhões, previsto no PLOA 2023[7].

Gráfico 1 – Receita prevista, arrecadada anual e arrecadada até setembro (IPTU e ISS) Em R$ bilhões



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos para julho de 2022 pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023.

A efetividade do planejamento orçamentário da PSMP pode ser avaliada pela aderência entre a curva de arrecadação anual (em vermelho) e a previsão do orçamento (em verde). Essa avaliação do planejamento é complementada pela informação dos valores arrecadados em cada ano até o mês de setembro (em azul), que é uma variável explicativa importante para a previsão da arrecadação do ano seguinte.

Nesse sentido, observa-se que desde 2018 a arrecadação do IPTU, em valores corrigidos pela inflação, tem se mantido um pouco acima dos valores previstos no orçamento. Já em 2021 essa diferença foi mais significativa, com a arrecadação de R$ 1,8 bilhão acima do previsto.

Para 2022, considerando os valores arrecadados de IPTU até setembro, a análise gráfica indica que o total arrecadado atingirá um patamar mais próximo do valor previsto, diminuindo a

[7] Cabe destacar que para permitir uma melhor visualização da evolução das curvas, é apresentado um recorte do eixo de valores (eixo y) na escala relevante, de modo que em geral não terá início a partir do ponto zero.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

diferença entre o orçamento e a arrecadação observada em 2021. Desse modo, observa-se que o valor de IPTU previsto para 2023 apresenta coerência com a série histórica.

No caso do ISS, a receita em 2021 se afastou bastante dos valores orçados inicialmente pela SF, atingindo uma arrecadação de R$ 5,7 bilhões acima do previsto. Esse descolamento já motivou um apontamento sobre a metodologia utilizada na previsão do ISS, durante a Auditoria do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023[8]. Em sua manifestação naquele processo[9], a Secretaria Municipal de Fazenda informou que:

> [...] para o planejamento específico do próximo ano, por exemplo, na previsão de arrecadação sugerida pela unidade para o PLOA 2023, ampliamos o fator elasticidade ISS/PIB Serviços com objetivo de aperfeiçoar a aderência do modelo.

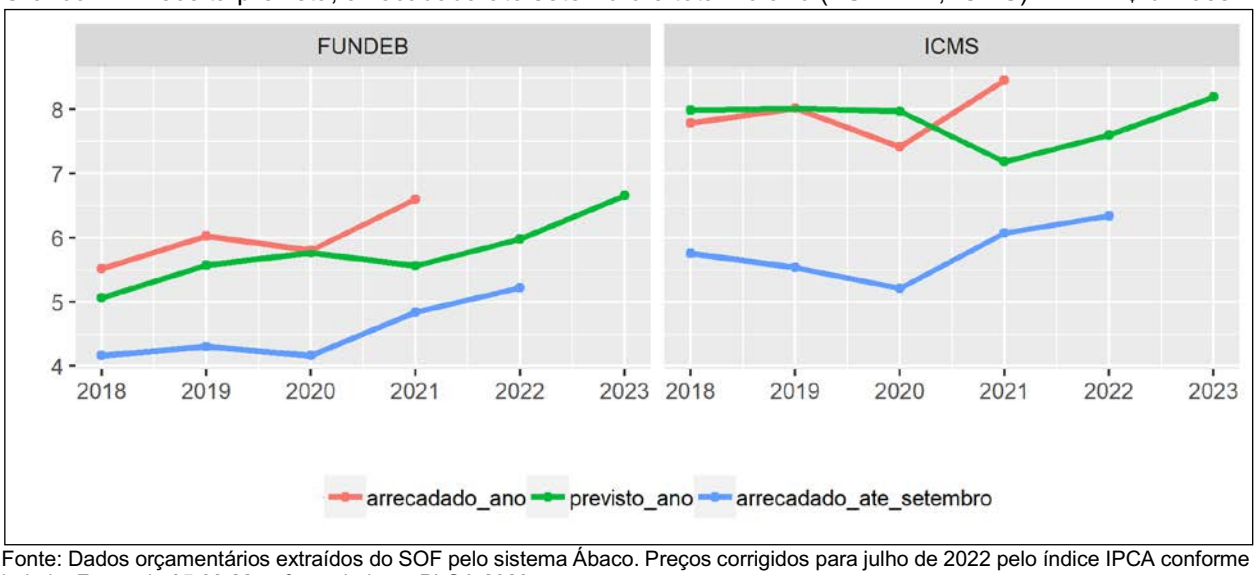
Verifica-se que, de fato, os valores previstos no PLOA 2023 foram ajustados em relação à LDO 2023. A receita prevista de ISS aumentou de R$ 26,9 bilhões para R$ 28,5 bilhões[10]. Assim, a expectativa é de que os valores orçamentários se mostrarão mais aderentes à realidade no exercício de 2023, na comparação com os últimos anos.

Após o ISS e o IPTU, as receitas mais relevantes para o Município são as relacionadas às transferências de recursos do ICMS (cota-parte) e FUNDEB. Cabe destacar que o FUNDEB é composto, principalmente, por receitas estaduais[11] dentre as quais o ICMS, de modo que é natural observar uma correlação entre os valores dessas transferências.

[8] Processo TC/007331/2022, peça 9, item 3.1.1. Subestimação da receita de ISS: [...] Ocorre que a métrica (elasticidade ISS/PIB = 2) está defasada, representando o que ocorreu na receita do ISS no período de 2001 a 2017, já que, desde 2018, essa relação entre a arrecadação de ISS e o PIB Serviços Nacional apresenta volatilidade, perdendo sua capacidade preditiva. **O efeito prático é que a receita tributária vem sendo subestimada nos últimos anos**.
[9] Processo TC/007331/2022, peça 20, pg. 4
[10] A receita total passou de R$ 90,1 bilhões na LDO 2023 para R$ 95,8 bilhões no PLOA 2023.
[11] https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/funcionamento <acesso em 14.10.2022>

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Gráfico 2 – Receita prevista, arrecadada até setembro e total no ano (FUNDEB, ICMS) Em R$ bilhões



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos para julho de 2022 pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023.

Para as duas transferências se observa que em 2021, a recuperação econômica mais rápida após a pandemia proporcionou uma arrecadação substancialmente acima do previsto (em valores corrigidos, R$ 1 bilhão acima do orçamento para a receita do FUNDEB e R$ 1,3 bilhão para a do ICMS).

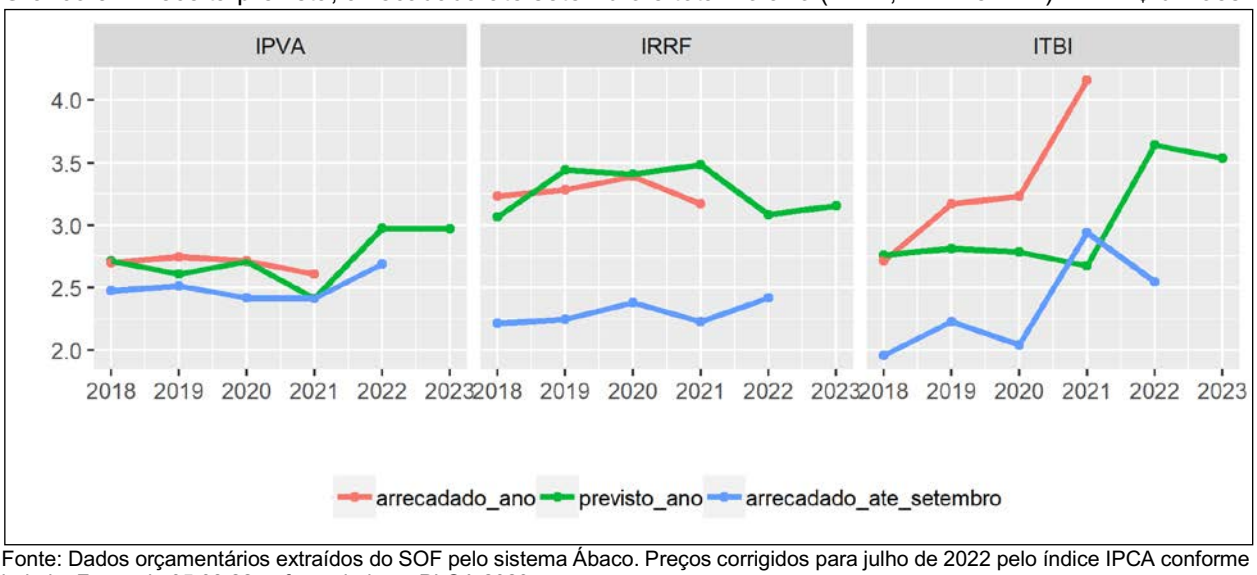
Os valores arrecadados até setembro de 2022 indicam a continuidade desse crescimento, porém em ritmo mais lento. Cabe, então, questionar se a projeção para 2023 representa adequadamente a evolução dessa série histórica, o que será realizado em maior detalhe no próximo subitem da presente análise.

Para completar a avaliação inicial das principais receitas do Município, o gráfico a seguir apresenta a transferência do IPVA (cota-parte), o valor arrecadado de ITBI e do Imposto de Renda Retido na Fonte.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Gráfico 3 – Receita prevista, arrecadada até setembro e total no ano (IPVA, IRRF e ITBI) Em R$ bilhões



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos para julho de 2022 pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023.

No caso do IPVA, pode se observar uma maior aderência entre o planejamento da PMSP e a arrecadação, ou seja, a curva dos valores arrecadados (em vermelho) se mantém próxima dos valores previstos (em verde). O ITBI, ao contrário, a partir de 2018 apresentou um descolamento entre arrecadação e orçamento, o que indica a dificuldade da PMSP para prever a receita do tributo.

O Imposto de Renda Retido na Fonte, por sua vez, não depende diretamente da conjuntura econômica do momento, pois ele corresponde a uma alíquota aplicada sobre a remuneração dos servidores municipais. Assim, ao projetar as despesas de pessoal, a princípio, a PMSP indiretamente estima a arrecadação prevista do IRRF. Contudo, entre 2021 e 2023, nota-se que a proporção entre IRRF e Despesas de Pessoal apresentou relativa diminuição, conforme quadro a seguir.

Quadro 1 – Proporção entre previsão da Despesa com Pessoal e da Receita com IRRF Em R$ bilhões

Item	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Despesas com Pessoal (orçadas)	23,1	24,6	27,3	27,9	30,7	34,8
IRRF (previsto)	2,3	2,6	2,7	3,1	2,9	3,2
Percentual IRRF / PESSOAL (%)	**9,79**	**10,78**	**10,04**	**11,08**	**9,54**	**9,06**

Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Valores nominais (sem correção da inflação), pois o percentual se mantém o mesmo, uma vez que numerador e denominador teriam o mesmo fator de correção.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

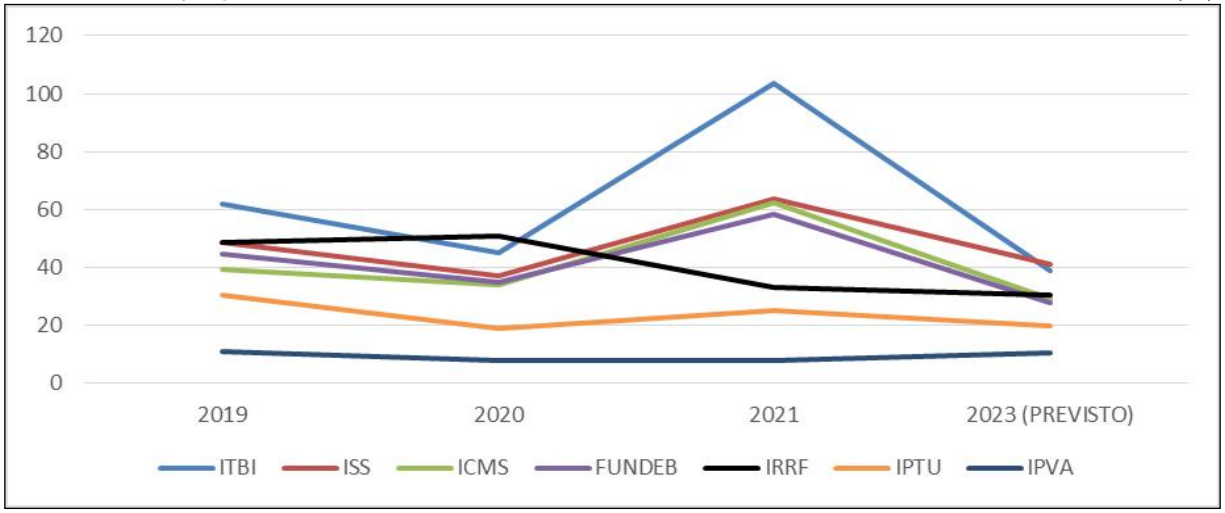
1.2.1.2. Estimativa para 2023 com base na série histórica

Pelo exposto anteriormente, percebe-se que as receitas municipais, em valores corrigidos pela inflação, salvo raras exceções, não costumam apresentar variações abruptas de um ano para o outro. Isto, pois a base tributária de um município das proporções de São Paulo, em boa parte, depende do crescimento econômico da cidade, o qual costuma apresentar relativa estabilidade durante períodos curtos de tempo.

Logo, o desempenho da arrecadação do ano corrente é uma informação importante para a projeção do ano seguinte, de modo que a análise da série histórica das principais receitas municipais constituiu uma boa base para avaliar os valores projetados no PLOA 2023.

Nessa linha de raciocínio, os valores realizados até o momento em 2022 (base setembro) são relevantes para a estimativa da arrecadação esperada em 2023. De forma mais geral, o gráfico a seguir apresenta a série histórica do crescimento percentual entre o valor arrecadado até setembro do ano corrente e o valor arrecadado total do ano seguinte, corrigidos pela inflação do período.

Gráfico 4 – Proporção entre o valor total do ano e o valor arrecadado até setembro do ano anterior (%)



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023. Obs: Como os dados mais recente são de setembro de 2022, ainda não é possível calcular a proporção entre o montante total realizado em 2022 e o valor realizado até setembro de 2021.

Em primeiro lugar, a análise do gráfico contribui para avaliar a estabilidade das receitas municipais. Por exemplo, observa-se que a arrecadação do IPVA em cada ano se manteve bastante estável em relação ao valor arrecadado até setembro do ano anterior, ou seja, o

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

autuado por Antonio Isoldi Caleari em 28/11/2022 10:39:38.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

montante de cada ano se mantém em torno de 10% acima do valor arrecadado até setembro do ano anterior. Logo, pode-se esperar com relativa segurança que, em 2023, a arrecadação será próxima do que foi realizado até setembro de 2022, acrescido de 10%.

Ao contrário, no caso do ITBI, a série histórica apresenta instabilidade, por exemplo, a arrecadação total de 2021 foi mais do que o dobro da arrecadação obtida até setembro de 2020[12]. O desaquecimento do mercado de imóveis durante a pandemia e a retomada acima do esperado, em 2021, fizeram com que essa receita apresentasse considerável volatilidade.

Nesse contexto, para avaliar as projeções no PLOA segundo um mesmo padrão, considerando os diferentes comportamentos históricos das receitas municipais, foi adotado pela Auditoria um critério uniforme para estimar a arrecadação mínima esperada para 2023.

O quadro a seguir apresenta as estimativas da Auditoria tomando por base os valores arrecadados até setembro de 2022, utilizando para o cálculo a menor proporção observada na série histórica recente entre a arrecadação completa de cada ano e a respectiva arrecadação até setembro do ano anterior.

Quadro 2 – Valores mínimos estimados pela Auditoria vs. previsão do PLOA 2023 Em R$ bilhões

Receita para 2023	Valor mínimo estimado pela Auditoria	Valor orçado pela PMSP no PLOA 2023	Diferença
FUNDEB	7,0	6,7	-0,4
ICMS	8,5	8,2	-0,3
ITBI	3,7	3,5	-0,2
IRRF	3,2	3,2	-0,1
IPVA	2,9	3,0	0,1
IPTU	14,9	15,0	0,1
ISS	27,7	28,5	0,8

Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco

O resultado dessa análise indica uma possível subestimação das receitas de FUNDEB, ICMS, ITBI e IRRF. A SF foi questionada e respondeu o que se segue:

[12] Esse movimento pode ser observado no gráfico 03 apresentado anteriormente. Em valores corrigidos, até setembro de 2020 foi arrecadado R$ 2 bilhões, enquanto que a arrecadação total de 2021 atingiu R$ 4,2 bilhões.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

- sobre o FUNDEB e Cota-parte ICMS:

> A partir das compensações realizadas pelo governo do estado de São Paulo em razão da LC nº 194/2022, o impacto mensal médio da medida foi de R$ 42,9 milhões/mês, incluindo a parcela não compensada, o que representaria um montante de R$ 500 milhões após a aplicação do índice de variação do IPM válido para 2023. (Assim, o valor bruto de repasse do ICMS para 2023, antes dos descontos do FUNDEB, iria de R$ 10.243 milhões para R$ 10.743 milhões). As receitas do FUNDEB são estimadas considerando-se as projeções dos principais impostos que compõem a sua base, o principal sendo o ICMS, portanto as variações consideradas no ICMS de 2023 podem ser aplicadas de maneira similar às receitas do FUNDEB.

Desse modo, nos cálculos de SF é a LC 194/2022[13] que explica a projeção conservadora das receitas de FUNDEB e ICMS.

- em relação ao ITBI:

> A PMSP não afirma que o mercado imobiliário estará desaquecido no ano de 2023, pois tal afirmação desconsidera externalidades e a série histórica de recolhimento do tributo. Para tanto, observa-se que o montante previsto para o ano de 2023 tem potencial para alcançar um dos melhores desempenhos dos últimos 8 anos em termos reais. O valor foi calculado considerando os valores efetivamente arrecadados nos últimos meses, assim como projeções de inflação do país, de crescimento do PIB e expectativas para a taxa SELIC.
>
> Adicionalmente, percebe-se que o segundo semestre de 2020 e o ano de 2021 foram atípicos e apresentaram arrecadação muito superior ao histórico recente. Desta forma, há uma forte evidência de que a queda percebida em 2022 esteja mais ligada ao retorno à normalidade da arrecadação do tributo, não relacionada ao desaquecimento do mercado. Outro ponto a se destacar é a variação da taxa SELIC entre 2%, a partir de 05/08/20, e 9,25% até 01/02/22, que estavam nos menores patamares da história, favorecendo a aquisição de imóveis financiados.
>
> Já para o ano de 2022 ela iniciou em 9,25% e finalizará, segundo expectativas do mercado, em 13,75%. Para 2023 espera-se um movimento inverso do ano de 2022, iniciando o ano em 13,75% e finalizando em 11,25%. Assim, a SELIC média de 2023 será ainda maior do que a observada em 2022. Sendo potencialmente prejudicial à arrecadação do tributo.

[13] A LC 194/22, que passou a considerar essenciais bens e serviços relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo e uniformizou as alíquotas do ICMS sobre combustíveis em todo o país. Cabe destacar que a lei é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7191, entretanto não é possível prever com segurança o resultado dessa ADI de modo a alterar as projeções orçamentárias.
Disponível em:
https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=494753&ori=1#:~:text=A%20LC%20194%2F22%2C%20que,de%20Inconstitucionalidade%20(ADI)%207191. Acesso em 03.11.2022

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

A partir das explicações da SF, pode-se depreender que a arrecadação de ITBI em 2023 será consideravelmente menor do que 2022, principalmente, devido ao aumento da taxa média SELIC, que é a taxa básica de juros da economia, impactando o custo dos financiamentos imobiliários.

Apesar de existir uma tendência de redução dos juros em 2023, a SF tem a expectativa de uma taxa média maior do que em 2022, pois o ano que vem iniciará com uma taxa bem superior (previsão de 13,75%), enquanto que 2022 começou com uma SELIC de apenas 9,25%.

Além disso, a instabilidade na série histórica do tributo se explicaria por um movimento de arrecadação atípico a partir do segundo semestre de 2020 até o final de 2021, de modo que o arrefecimento observado em 2022 seria, em realidade, uma volta ao padrão histórico "normal" do mercado imobiliário.

- no que se refere ao IRRF:

> A projeção da rubrica "Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Trabalho – PF" para a LOA 2023 considerou o histórico da arrecadação, sendo que o valor previsto para 2022 já foi atualizado considerando os efeitos da mudança da contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas. Também foi considerada a despesa projetada em 2023 com pessoal ativo - aumento de 3,5% em relação ao orçamento disponível em 2022, e pessoal inativo - aumento de 7,3% em relação ao orçamento disponível em 2022. Assim, entendemos que a variação projetada para 2023 da receita de IR, crescimento de 6,1% em relação à previsão atualizada de 2022, é compatível com o aumento de despesa de pessoal ativo e inativo na LOA 2022 (todas variações aqui mencionadas são nominais).

Logo, conforme a SF, os percentuais de variação previstos nas despesas com pessoal ativo e inativo explicam a estimativa de arrecadação do IRRF no PLOA 2023.

Por toda a análise realizada e as informações adicionais encaminhadas pela SF, pode-se concluir que as estimativas das principais receitas municipais atendem ao critério de razoabilidade. Ou seja, as estimativas de arrecadação mais relevantes do PLOA 2023 guardam coerência com a análise gráfica da série histórica dos dados, a despeito de ter sido identificada uma postura conservadora na elaboração das projeções, observada no **Quadro 2**.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

autuado por Antonio Isoldi Caleari em 28/11/2022 10:39:38.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

1.2.2. Análise das despesas municipais

A análise das despesas identificou que os valores previstos para determinadas despesas, em especial no que se refere aos investimentos, estão descolados do histórico de execução orçamentária, indicando a possibilidade de tais valores estarem superestimados no orçamento.

Inicialmente, ao se comparar os valores do PLOA 2023 com os valores previstos na proposta orçamentária inicial do ano anterior (PLOA 2022), identificam-se algumas mudanças relevantes na distribuição do orçamento municipal entre as naturezas de despesa.

Quadro 3 – Comparação dos valores no PLOA 2023 x PLOA 2022 (nominal) Em R$ bilhões

Grupo de natureza da despesa	PLOA 2022	PLOA 2023	Δ (2023-2022)	Δ (%)
Outras despesas correntes	35,9	47,1	11,2	31
Pessoal e encargos sociais	30,7	34,8	4,2	14
Investimentos	7,1	11,5	4,4	61
Amortização da dívida	4,0	1,1	-2,9	-72
Juros e encargos da divida	1,3	0,8	-0,5	-40
Inversões financeiras	0,0	0,3	0,3	1.250
Reserva de contingência	0,2	0,2	0,0	0
Total	**79,2**	**95,8**	**16,6**	**21**

Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Valores nominais (sem correção da inflação).

Quadro 4 – Distribuição percentual das despesas no orçamento do ano respectivo

Grupo de natureza da despesa	PLOA 2022 (%)	PLOA 2023 (%)	Δ (pontos percentuais)
Outras despesas correntes	45	49	4
Pessoal e encargos sociais	39	36	-2
Investimentos	9	12	3
Amortização da dívida	5	1	-4
Juros e encargos da divida	2	1	-1
Inversões financeiras	0	0	0
Reserva de contingência	0	0	0
Total	**100**	**100**	

Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Valores percentuais arredondados (sem casas decimais)

Em linhas gerais, no PLOA 2023, em comparação com a proposta orçamentária de 2022, as despesas com pessoal e com a dívida do Município têm um peso menor no orçamento, dando lugar ao aumento na participação dos investimentos e outras despesas correntes.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Para avaliar as causas dessas alterações, devem-se analisar as despesas projetadas no PLOA 2023 em relação a sua série histórica.

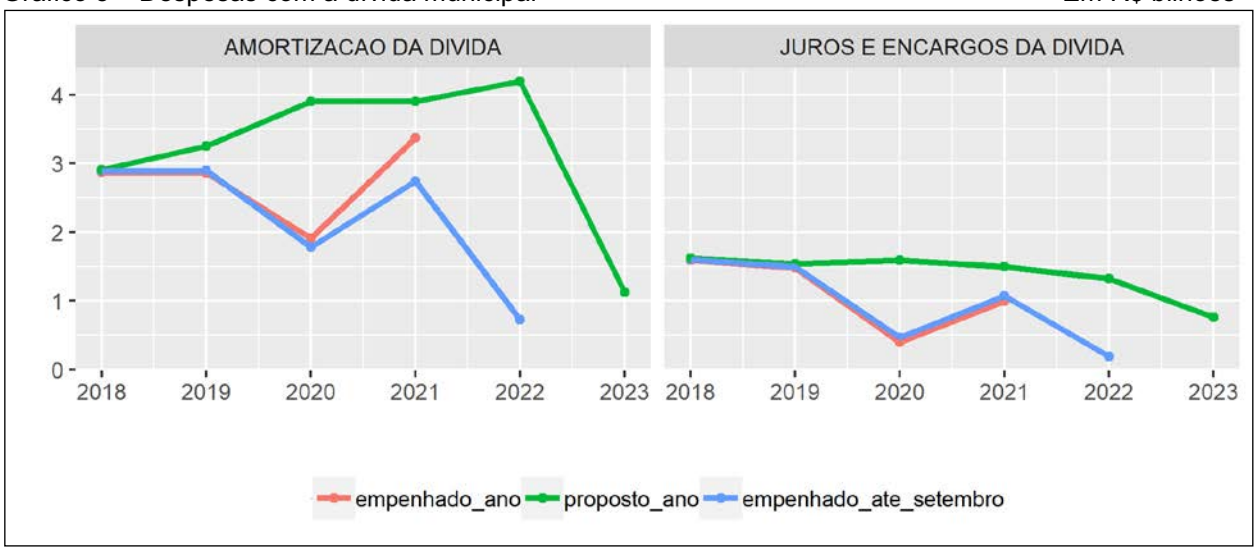
1.2.2.1. Série histórica das despesas municipais

O primeiro ponto a se destacar é a redução na estimativa de despesa com a dívida do Município. No item de introdução da peça orçamentária (PLOA 2023), a PMSP explica que:

> Neste cenário, ganha destaque o acordo celebrado em função do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Confissão, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, que entre si celebram a União, representada pelo Banco do Brasil S/A, e o Município de São Paulo (SP), com a interveniência do Banco do Brasil, resultado de negociação bem-sucedida com o governo federal envolvendo a cessão do Campo de Marte pela Prefeitura – com o acordo, foi extinta a dívida do Município com a União no valor de quase R$ 24 bilhões.

Com a redução do estoque da dívida, as despesas com os juros e amortização (pagamento do principal da dívida) serão reduzidas no orçamento de 2023, conforme se observa no gráfico a seguir.

Gráfico 5 – Despesas com a dívida municipal Em R$ bilhões



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023.

A projeção da PMSP (em verde) mostra a evolução das despesas nas propostas orçamentárias desde 2018. Em 2022, considerando os valores empenhados até setembro de cada ano (em azul), já é possível observar os efeitos do acordo relativo ao Campo de Marte.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

autuado por Antonio Isoldi Caleari em 28/11/2022 10:39:38.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Cabe destacar que essas despesas são empenhadas majoritariamente em janeiro de cada ano, de modo que o valor empenhado até setembro, em geral, corresponde a quase todo o valor que será empenhado no ano completo (em vermelho).

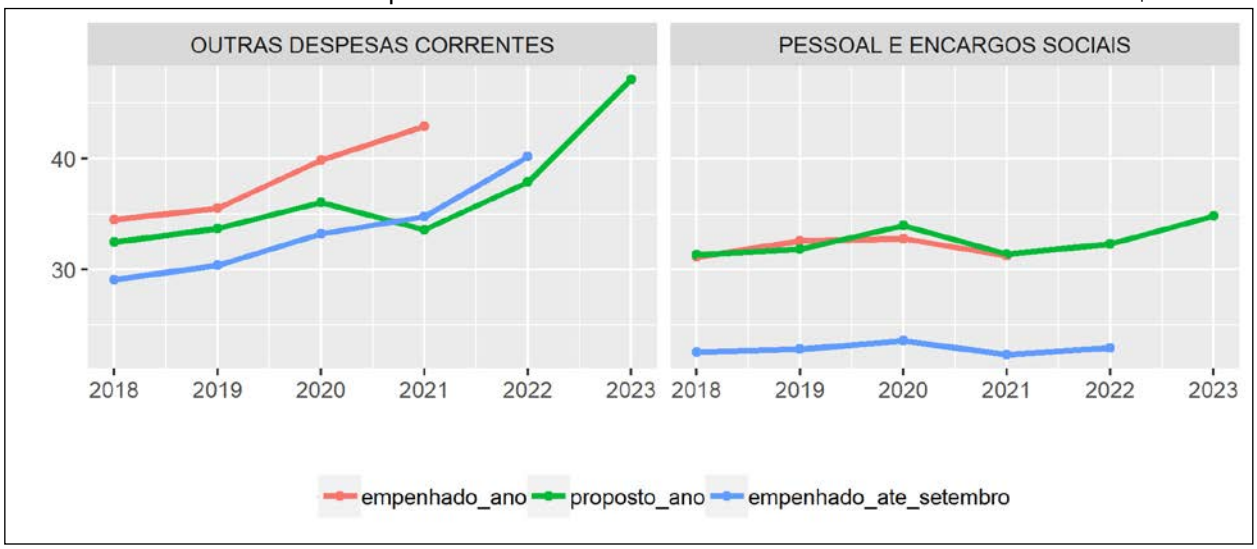
Contudo, há uma exceção no último bimestre de 2021 com a emissão de um empenho significativo de amortização de R$ 535 milhões. A SF foi questionada sobre esse ponto e a possibilidade do mesmo movimento se repetir em 2022, esclarecendo que:

> [...] o aumento destas despesas decorreu dos registros de levantamentos de depósitos judiciais, cujo empenho ocorre a cada mês, e cuja variação não há gerenciamento nosso. Sobre a segunda parte da pergunta (isso se repetirá em 2022), teremos que aguardar para confirmar, não há como antecipar, infelizmente. Em 2021, creio que seja efeito do PPI (seja levantamento após o pagamento da parcela única seja o levantamento para pagamento do PPI).

Assim, considerando a análise gráfica, a despeito de alguma incerteza sobre os levantamentos, os valores empenhados até setembro são um bom indicativo do comportamento da despesa no ano completo. Logo, a partir de 2022, deve-se consolidar um novo patamar bem inferior para as despesas com a dívida municipal, em relação a sua média histórica.

A seguir são apresentados os gráficos com a evolução em termos reais (corrigida pela inflação) das duas principais despesas do Município (pessoal e outras despesas correntes).

Gráfico 6 – Pessoal e outras despesas correntes Em R$ bilhões



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Os dois grupos de despesas apresentam situações distintas. A série histórica das despesas de pessoal e encargos sociais mostra estabilidade, em termos reais, ao longo dos últimos anos, enquanto que as “outras despesas correntes” apresentam uma trajetória de crescimento.

No caso das despesas de pessoal, as propostas orçamentárias da PMSP têm conseguido antecipar adequadamente os valores totais que serão empenhados no ano. Por outro lado, como se observa no gráfico, as outras despesas correntes têm tido uma execução (em vermelho) consistentemente acima dos valores orçados, com destaque para o ano de 2021, em que a PMSP havia proposto (em verde) uma redução de despesas e em realidade houve um aumento.

A evolução do valor empenhado até setembro (em azul) mostra que a tendência de crescimento do grupo “outras despesas correntes” se acentuou nos últimos meses e se pode esperar que o valor total empenhado em 2022 apresente um aumento significativo em relação ao ano anterior.

Assim, a partir da análise da série histórica, observa-se que o forte aumento de participação do grupo “outras despesas correntes”, na proposta orçamentária de 2023, se relaciona à tentativa de diminuir a distância que historicamente tem sido observada entre a execução e o planejamento dessas despesas.

O gráfico a seguir mostra a situação inversa para o caso dos investimentos. A série histórica apresenta um padrão de execução orçamentária consistentemente abaixo dos valores projetados (evolução dos investimentos e inversões financeiras[14], em valores corrigidos).

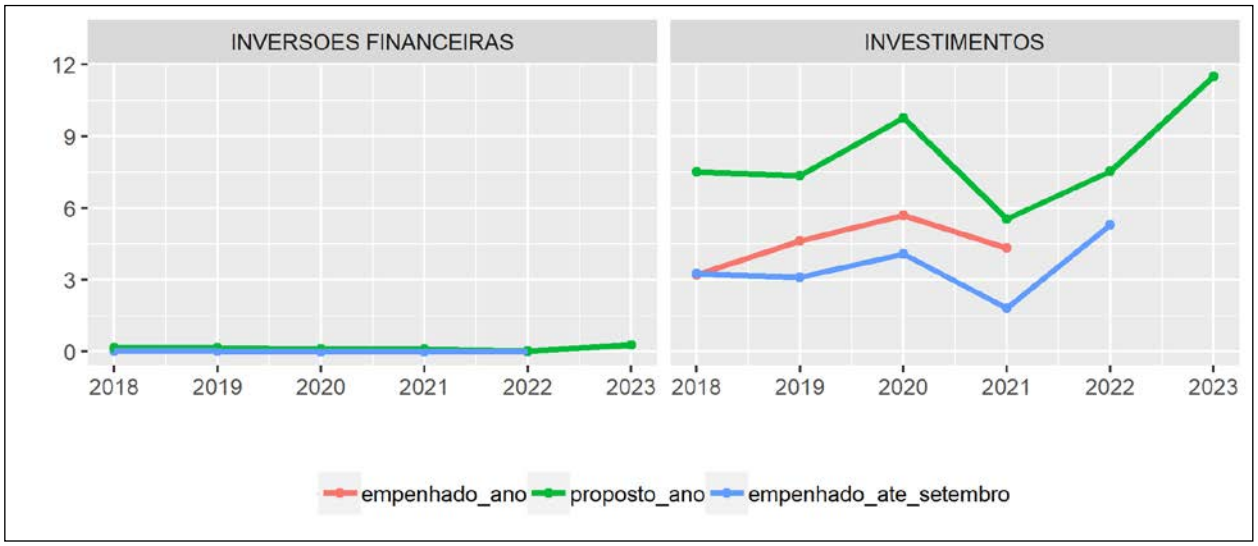
[14] As inversões financeiras se referem à aplicação de recursos para o aumento de capital da PMSP nas suas empresas estatais.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

autuado por Antonio Isoldi Caleari em 28/11/2022 10:39:38.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Gráfico 7 – Investimentos e inversões financeiras Em R$ bilhões



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023.

As inversões financeiras têm pouca expressão no orçamento. Já os investimentos receberam, no PLOA 2023, a maior dotação orçamentária do passado recente, atingindo uma participação de 12% no orçamento municipal.

Cabe destacar que a execução até setembro de cada ano mostra um aumento nos valores empenhados em 2022, indicando que a execução total dos investimentos deve ficar mais próxima dos valores projetados.

Contudo, apesar dessa melhora esperada para 2022, é importante analisar a razoabilidade da projeção de investimentos no nível dos principais órgãos do PLOA 2023, dado o aumento de 53% no orçamento (em valores corrigidos) em relação ao ano anterior, passando de R$ 7,5 bilhões para R$ 11,5 bilhões no total do grupo de natureza de despesa “investimentos”.

1.2.2.2. Investimentos

A seguir é analisado o orçamento de investimento de oito órgãos que correspondem a 78% do valor previsto para ser investido, em 2023, pelo Município de São Paulo.

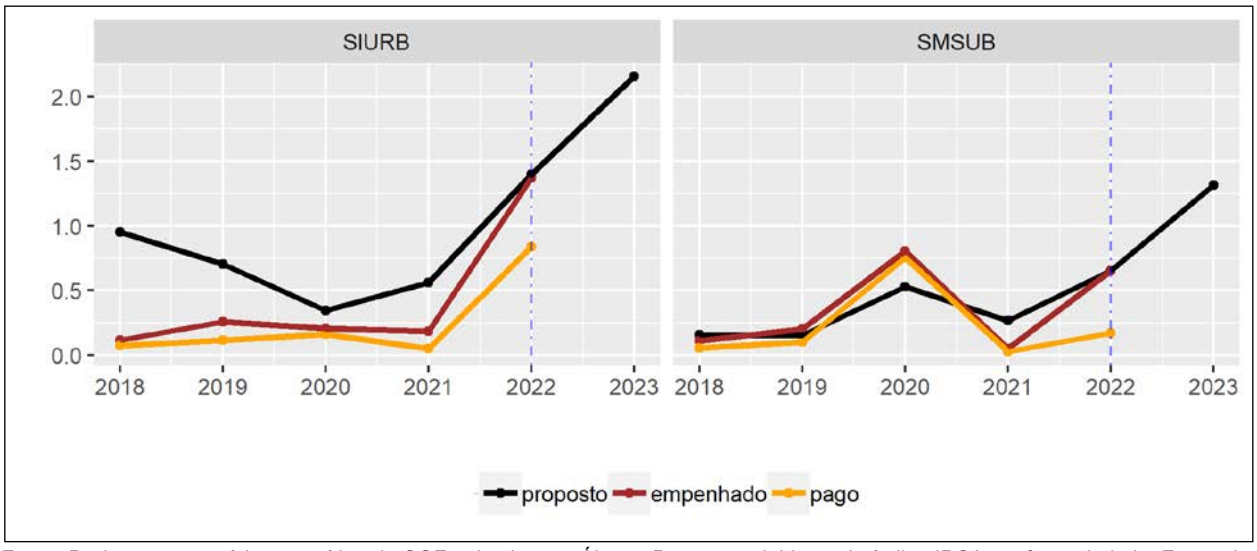
O próximo gráfico mostra a série histórica da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) e da Secretaria Municipal de Subprefeituras (SMSUB). São apresentados os

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

valores propostos de investimento nos PLOAs de cada ano, assim como os montantes empenhados e pagos, com a exceção do ano de 2022 em que os dados contêm apenas a execução até setembro.

Gráfico 8 – Investimentos SIURB e SMSUB Em R$ bilhões



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023.

Ambas as secretarias apresentam uma perspectiva de aumento nos investimentos. Nos dois casos, em 2022, o valor empenhado até setembro já foi suficiente para atingir o valor proposto inicialmente pela PMSP para o ano completo. Outro ponto interessante a se destacar, no período de 2018 a 2021, é a proximidade entre os valores empenhados e pagos, indicando que não houve grande volume de cancelamento de empenhos ou de inscrição de restos a pagar. No caso de 2022, como ainda faltam os dados do último trimestre, é natural que ainda exista alguma distância entre empenho e pagamento.

Logo, a partir da análise gráfica do comportamento histórico das duas secretarias (SIURB e SMSUB), pode-se esperar que a execução orçamentária total de 2022 irá superar os valores orçados originalmente pela PMSP, de modo que é razoável a perspectiva de aumento nos investimentos previstos no PLOA 2023.

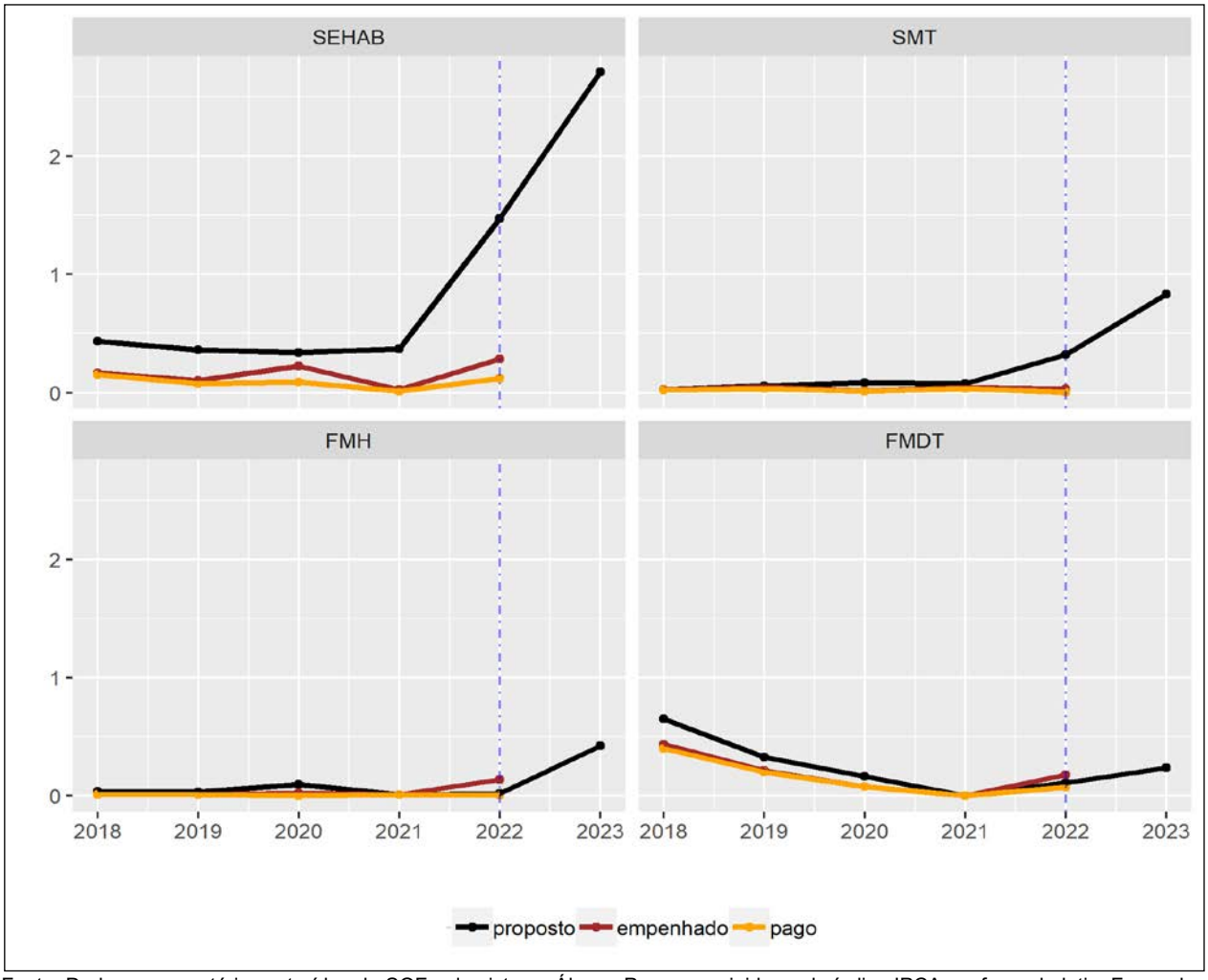
Ao contrário, as projeções dos investimentos das Secretarias de Mobilidade e Trânsito (SMT) e, principalmente, de Habitação (SEHAB) aparentam estar descoladas da série histórica. O gráfico

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

a seguir também inclui os fundos municipais (Fundo Municipal de Habitação – FMH, Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito - FMDT).

Gráfico 9 – Investimentos da SEHAB, SMT e Fundos Em R$ bilhões



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023.

A Prefeitura foi questionada sobre essas projeções de investimentos, devido ao aumento real de investimento entre o PLOA 2022 e 2023 (em preto no gráfico) de 84% para SEHAB e 159% para a SMT. Em resposta, a SF afirmou que:

> Há, em curso, o plano de metas e o PPA. Ambos, peças de planejamento de longo prazo, preveem investimentos necessários a seu cumprimento. Cabe ao planejamento orçamento prover os meios para que as políticas públicas planejadas e legitimamente aprovadas sejam implementadas. Não podemos, considerando apenas o baixo histórico de execução, não incluir os elementos do planejamento na peça orçamentária. Estaríamos, assim, agindo em desconformidade com o nosso papel de planejamento. Os baixos níveis de

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

autuado por Antonio Isoldi Caleari em 28/11/2022 10:39:38.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

execução são derivados de fatores diversos, tais como tempo de desenvolvimento de projetos, suspensão das licitações etc., e que as pastas podem explicar melhor segundo a realidade de cada uma.

Nesse caso, a SF não forneceu elementos adicionais suficientes para explicar a estimativa do PLOA 2023. Aprofundando a análise, a tabela a seguir destaca o histórico dos principais projetos de investimento nessas secretarias no orçamento do ano que vem:

Quadro 5 – Principais projetos de investimento da SMT e SEHAB — Em R$ milhões

Órgão	Projetos	2020	2021	2022 (até setembro)	2023
SMT	Valor proposto para Corredores de Ônibus	38	62	302	602
	(-) Valor empenhado (executado)	9	36	19	não se aplica
	Saldo	29	26	283	não se aplica
	Saldo (%)	**76**	**42**	**94**	**não se aplica**
SEHAB	Valor proposto para programa "Pode Entrar"	0	0	1.179	1.987
	(-) Valor empenhado (executado)	0	0	0	não se aplica
	Saldo	0	0	1.179	não se aplica
	Saldo (%)	**não se aplica**	**não se aplica**	**100**	**não se aplica**

Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Valores nominais arredondados (sem casas decimais).

Na SMT, observa-se que o conjunto de projetos relacionados aos Corredores de Ônibus apresenta um histórico de baixa execução orçamentária, em 2020 não foi utilizado 76% do orçamento proposto, em 2021 o saldo atingiu 42% e em 2022, considerando os dados até setembro, 94% do valor proposto ainda não foi utilizado. Logo, configura-se um ponto de atenção para a análise da Comissão de Finanças e Orçamento, no âmbito da CMSP, uma vez que o órgão pode não ter capacidade de executar todos os investimentos previstos no PLOA 2023.

Para o caso da SEHAB, o destaque é o Programa "Pode Entrar"[15] que no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF) da PMSP não apresenta nenhum valor executado em 2022 (base até setembro). Cabe destacar que na 3.222ª Sessão Ordinária do Egrégio Plenário do TCMSP, em 06.07.22, foi suspenso o Chamamento Público 01/SEHAB/2022, que tinha por objetivo a aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais no âmbito do Programa Pode

[15] O programa Pode Entrar foi desenvolvido para ampliar e facilitar o acesso ao sistema habitacional do município, criando mecanismos inovadores de incentivo à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, por meio da requalificação ou aquisição de imóveis privados, com uma política habitacional de financiamento e locação de subsidiados. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/programa_habitacional_pode_entrar/. Acesso em 04.11.2022

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

autuado por Antonio Isoldi Caleari em 28/11/2022 10:39:38.

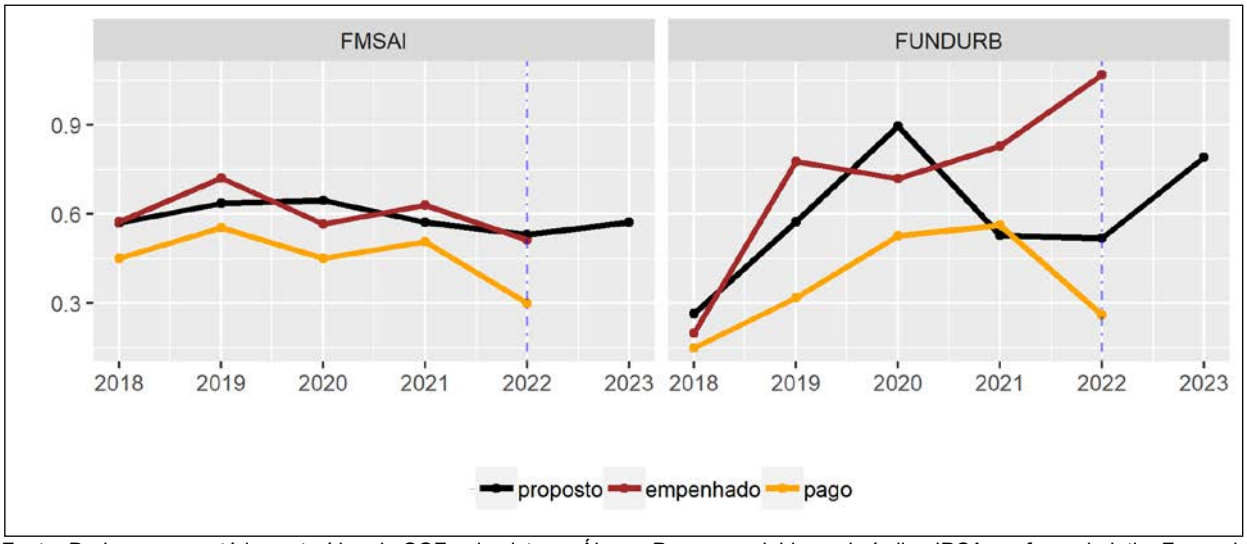
Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Entrar, em decorrência de 23 pontos do edital que necessitavam de correções ou melhorias, sendo que o processo continua em tramitação em 16.11.22[16].

Considerando esse contexto, cabe à CMSP, durante o processo de aprovação do orçamento, ponderar junto à PMSP sobre a viabilidade de execução completa do montante previsto para o Programa Pode Entrar no PLOA 2023.

Por fim, os dois últimos orçamentos de investimento mais significativos no Município correspondem ao Fundo Municipal de Saneamento (FMSAI) e o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).

Gráfico 10 – Investimentos FMSAI e FUNDURB Em R$ bilhões



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023.

Nota-se que o FMSAI apresenta relativa estabilidade, em valores corrigidos, nos montantes orçados e executados desde 2018. Por outro lado, o FUNDURB, que em 2021 já havia empenhado acima da estimativa, terá em 2022 uma execução bem maior do que os valores propostos pela PMSP, já que os dados até setembro mostram um grande aumento e é pouco provável que esse volume de empenhos seja cancelado no último trimestre do ano. Assim, a

[16] A decisão do Plenário consta do Processo TC/009538/2022, peça 40. Ademais, na peça 80, "ponto D", a Nota Técnica da SP Parcerias informa que "[...] SEHAB indicou, conforme informação SEHAB/DAF/DIF SEI nº 064269093, de 26 de maio de 2022, que o Chamamento Público adotará a dotação orçamentária nº 14.10.16.451.3002.**3340**.44906100.00" (grifos nossos), confirmando que a despesa que foi suspensa seria executada na dotação do Programa Pode Entrar.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

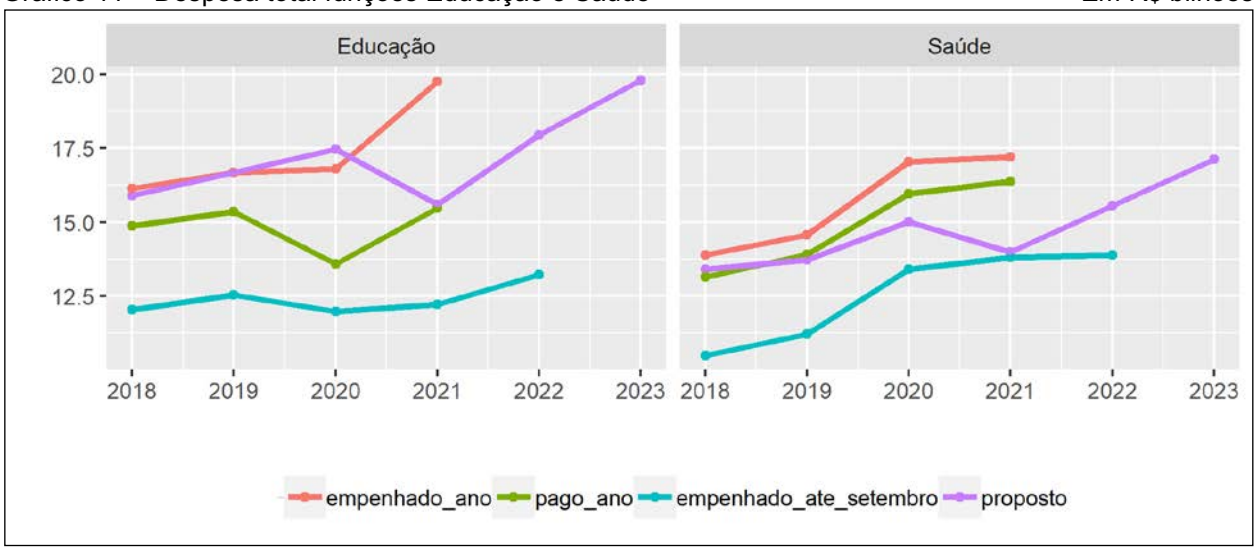
princípio, a trajetória de aumento nos empenhos justificaria o aumento do orçamento de investimentos do FUNDURB no PLOA 2023[17].

Na sequência, após a análise dos principais valores orçados de investimentos nos órgãos da PMSP, é interessante analisar a despesa de forma global, segundo as funções de governo.

1.2.2.3. Funções de governo

Com exceção da Previdência Social, que será tratada em tópico específico, as maiores funções de governo no orçamento são a Educação e a Saúde.

Gráfico 11 – Despesa total funções Educação e Saúde Em R$ bilhões



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023.

No caso da função Saúde, desde 2018, os empenhos (em vermelho no gráfico) se mantêm acima dos valores propostos pela PMSP (em roxo), com destaque para o ano de 2021. Considerando o comportamento das curvas, há uma estabilidade da proporção entre os valores empenhados até setembro (em azul) e o total de cada ano (em vermelho).

Assim, espera-se que em 2022 o valor empenhado terminará o ano acima do valor proposto inicialmente pela PMSP. Com essa expectativa em vista, considera-se que é razoável a previsão

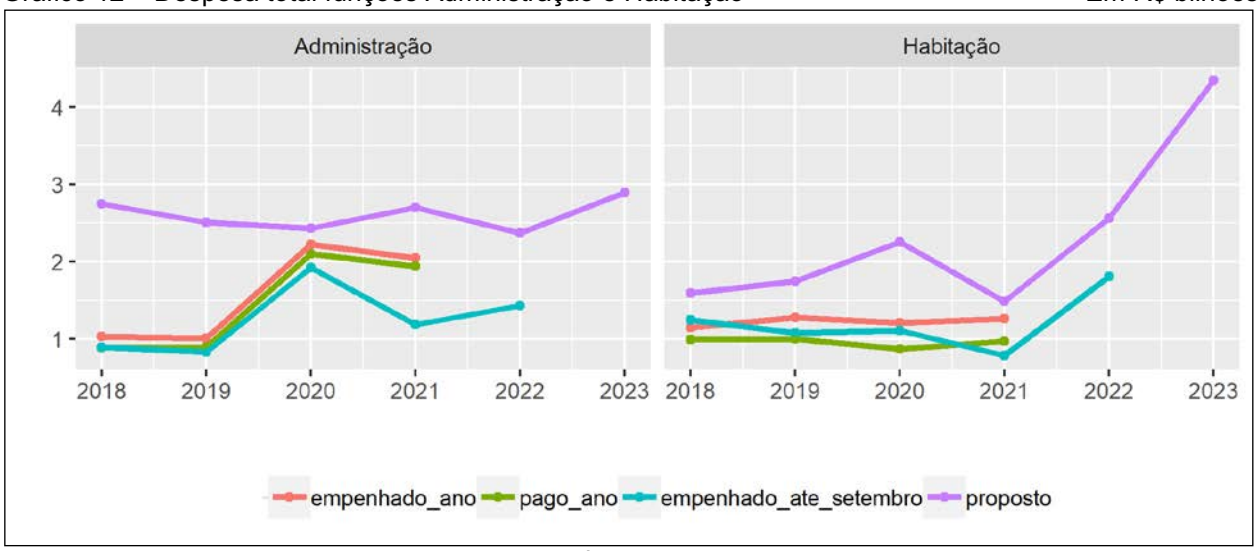
[17] Um ponto a se destacar em 2022 é a discrepância entre os valores empenhados e pagos até setembro. Essa diferença pode ser explicada pelo Programa de Mananciais, que em julho/22 teve empenhos de R$ 411 milhões, sendo que as liquidações vêm crescendo lentamente (agosto R$ 8 milhões, setembro R$ 39 milhões, outubro R$ 56 milhões).

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

de aumento no orçamento da Saúde para 2023 e, por conseguinte, um raciocínio análogo justificaria o acréscimo no orçamento previsto para a função Educação.

O gráfico a seguir apresenta a série histórica para as funções Administração e Habitação.

Gráfico 12 – Despesa total funções Administração e Habitação Em R$ bilhões



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023.

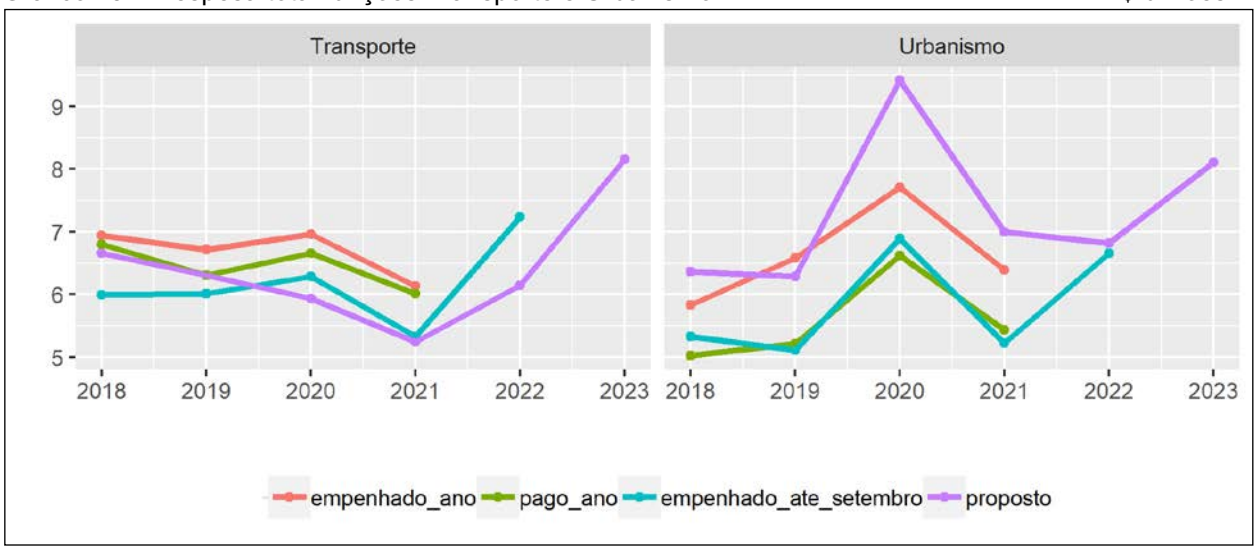
A evolução da proposta orçamentária da função Administração apresenta estabilidade no período analisado, uma vez que boa parte das despesas se refere a gastos de pessoal, os quais têm se mantido controlados de forma geral no Município, cabendo destacar que, em 2020, a execução orçamentária já se aproximou das estimativas da PMSP.

Por outro lado, a função Habitação mostra um salto nos valores propostos para 2023. A curva dos valores empenhados até setembro (em azul) indica um importante aumento das despesas em 2022, o que poderia justificar o acréscimo no orçamento do PLOA 2023. Contudo, conforme analisado no **Gráfico 9** do item anterior, dentro do valor total da função estão contidas estimativas de investimento da SEHAB que estão descoladas do seu comportamento histórico.

Por fim, o gráfico a seguir apresenta os dados para as funções Transporte e Urbanismo.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Gráfico 13 – Despesa total funções Transporte e Urbanismo Em R$ bilhões



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023.

Tanto a função Transporte quanto a função Urbanismo apresentam crescimento significativo, em 2022, nos empenhos realizados até setembro (em azul) e, considerando que a proporção entre o valor empenhado até setembro e o total empenhado no ano se mantém razoavelmente estável, pode-se inferir que a execução orçamentária em 2022 será consideravelmente maior do que em 2021, corroborando a necessidade de maior orçamento em 2023.

Contudo, no caso da função Transporte, de forma análoga à função Habitação, cabe destacar que, no valor total da função, está contido o orçamento de investimento da SMT que apresenta valores consideravelmente acima da série histórica (**Gráfico 9** do item anterior).

Deve-se fazer a ressalva de que o impacto de investimentos potencialmente superestimados na função Habitação é maior do que no Transporte, pois, nesta última, a participação dos investimentos na despesa total é de 23,7%, enquanto, na Habitação, 92% do orçamento é composto por investimentos.

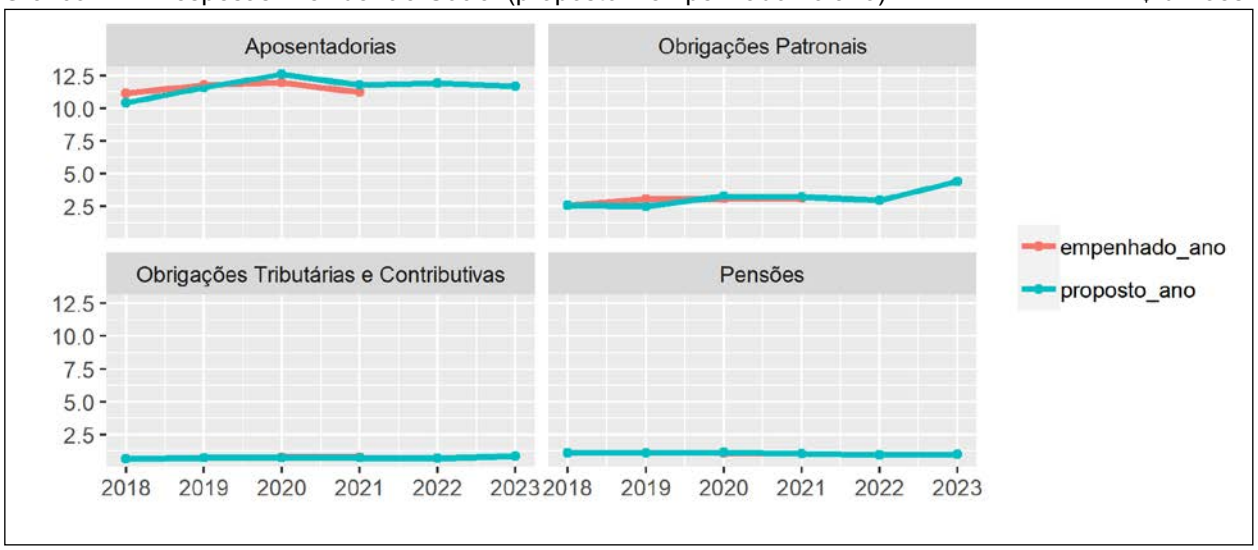
Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

1.2.2.4. Previdência Social

O gráfico a seguir apresenta a evolução das quatro principais contas de despesa relativas à função Previdência, as quais historicamente respondem por mais de 90% da sua execução orçamentária.

Gráfico 14 – Despesas Previdência Social (proposto x empenhado no ano) Em R$ bilhões



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023.

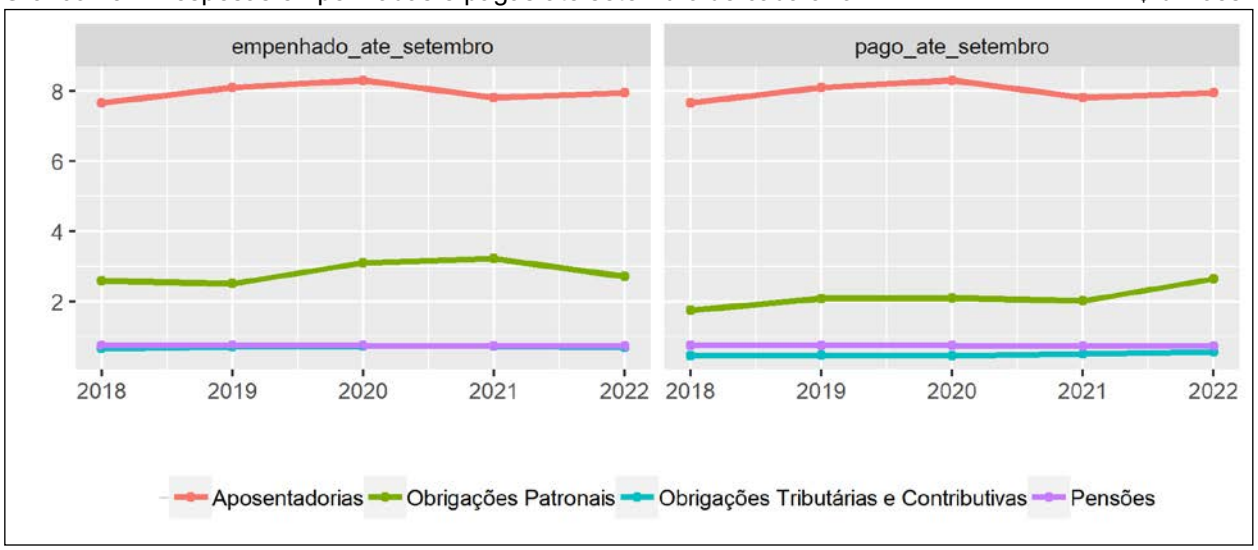
Observa-se que o valor executado anualmente se aproxima do planejado e, com a exceção da conta “Obrigações Patronais”, as demais despesas têm um comportamento relativamente estável, em valores corrigidos pela inflação.

A SF foi questionada sobre o aumento previsto no orçamento para a despesa com as obrigações patronais e respondeu que as obrigações patronais crescem em razão da reforma da Previdência (alíquota patronal extraordinária, criada nos termos da Emenda à Lei Orgânica do Município 41/22 e disciplinada pelo DM 61.151/22) que passou a prever contribuições adicionais por parte da PMSP.

A evolução dos empenhos e pagamentos, em valores corrigidos, considerando apenas o período de janeiro até setembro de cada ano, também mostra estabilidade na série histórica.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Gráfico 15 – Despesas empenhadas e pagas até setembro de cada ano Em R$ bilhões



Fonte: Dados orçamentários extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos pelo índice IPCA conforme boletim Focus de 05.08.22, referenciado no PLOA 2023.

1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

A auditoria foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199) integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Intosai.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Os principais critérios aplicáveis ao objeto examinado são a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de 1990, a Lei Complementar 101/00 (LRF) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (LM 17.839/22).

2.2. Métodos de coleta e análise dos dados

Os procedimentos utilizados para a coleta e análise de dados na presente auditoria foram descritos na matriz de planejamento do trabalho. As principais técnicas aplicadas foram: revisão analítica, indagação escrita e exame documental.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

As limitações desse tipo de trabalho se relacionam, *a priori*, às possíveis insuficiências de informações no PLOA para a realização conclusiva dos testes de auditoria planejados. No caso do presente trabalho, não houve situações que tenham impedido a execução dos testes. Entretanto, cabe destacar que, por sua própria definição, a análise da razoabilidade das projeções de receitas e despesas foi baseada no comportamento da série histórica dos dados conjuntamente com as informações complementares enviadas pela SF, as quais contêm expectativas sobre o futuro com diferentes graus de incerteza, de modo que não é possível concluir de forma inequívoca sobre a inadequação de tais estimativas.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. O limite percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares contempla quantidade significativa de exceções, bastante diversas entre si, o que compromete a própria eficácia do dispositivo.

Situação encontrada: Foram identificadas quantidades significativas e diversidade de situações elencadas como exceções ao limite de 10% das despesas para fins de abertura de créditos adicionais suplementares, conforme parágrafo único do artigo 7º do PLOA 2023.

O art. 7º do PLOA 2023 estabelece o tratamento para abertura de créditos adicionais suplementares. O parágrafo único do mencionado artigo estabelece as exceções ao limite de 10%:

> "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, para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais, devidamente justificados, até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, nos termos do que dispõem a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e o art. 42 da Lei Municipal nº 17.839, de 20 de julho de 2022.
>
> Parágrafo único. Ficam **excluídos do limite** estabelecido no "caput" deste artigo os créditos adicionais suplementares listados no § 4º do art. 42 da Lei Municipal nº 17.839, de 20 de julho de 2022." (Grifo nosso)

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A Lei Municipal 17.839/22 corresponde à LDO 2023. O § 4º do artigo 42 da referida lei estabelece as situações que não seriam consideradas no cálculo do limite de 10% das despesas a serem fixadas na LOA 2023, para fins de abertura de créditos adicionais suplementares.

O referido dispositivo contempla dez exceções ao limite para a abertura de créditos adicionais suplementares, desde créditos abertos com recursos das reservas de contingência, até os destinados a suprir insuficiências nas dotações das funções Educação, Assistência Social, Saúde, Habitação, Saneamento e Transporte.

Ressalte-se, ainda, que, no amplo rol de exceções, constam os créditos suplementares abertos com recursos de operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício. Tal fonte de recursos é utilizada com frequência por vários entes públicos para a abertura de créditos adicionais suplementares, situação que, dentre as demais exclusões constantes do PLOA, não guarda coerência com o comando do dispositivo, para constituir uma exceção.

Deste modo, em face do exposto, o excesso e a diversidade de exclusões permitidas no § único do art. 7º do PLOA 2023 comprometem a própria efetividade do limite legal, além de conferir ampla discricionariedade ao Poder Executivo Municipal e dificultar o controle social e Legislativo.

Critérios: LOMSP, art. 27 (complementada pela LF 4.320/64, art. 7º, e pela LDO 2023, art. 42 *caput* e §§ 2º, 3º e 4º).

Evidências: Exame detalhado do PL 579/22 (PLOA 2023). Consulta aos e-TCMs 14.889/2021 (relatório de auditoria do PLOA 2022) e 7.331/2022 (relatório de auditoria do PLDO 2023) e a dispositivos da LDO 2023.

Causas: Falhas no processo de planejamento das despesas e estimativas das possíveis alterações orçamentárias que exigem abertura de créditos adicionais suplementares para sua cobertura.

Efeito: Ampla discricionariedade conferida ao Poder Executivo, o que pode prejudicar a realização de algumas atividades ou projetos públicos, comprometimento da própria eficácia do dispositivo, além de dificultar o pleno exercício do controle social e por parte do Poder Legislativo dadas as inúmeras e diversas exceções ao limite.

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

3.2. O valor do orçamento da seguridade social não está apresentado de forma discriminada no PLOA.

Situação encontrada: Não há previsão individualizada acerca do Orçamento da Seguridade Social do Município no PLOA. A impropriedade é recorrente, em face do apontamento constante do e-TCM 14.889/2021 (Auditoria do PLOA 2022).

O § 5º do art. 165 da CF estabelece que a lei orçamentária anual compreenderá os orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social. No âmbito do Município de São Paulo, o art. 137 da Lei Orgânica, que trata da questão, determina que leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão os orçamentos anuais, que a lei orçamentaria anual abrangerá os orçamentos fiscais e de investimentos das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Não obstante a LOMSP não informar nem detalhar as características do orçamento da Seguridade Social, cumpre salientar o estabelecido no § 1º do art. 195 da CF/88:

> 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 [...].
>
> § 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. (Grifo nosso)

Assim, em face dos preceitos legais e constitucionais e das análises efetuadas, restou confirmado o descumprimento dos mencionados dispositivos por parte da PMSP.

Acerca da ausência de previsão orçamentária da Seguridade Social, de forma segregada, no corpo do PLOA, observou-se que a questão também foi enfrentada na auditoria e-TCM 14.889/2021 (PLOA 2022).

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

A Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (SUPOM) alega que, embora o orçamento da Seguridade Social não conste de forma segregada na proposta orçamentária, os gastos previstos estão claramente previstos nas funções de governo Saúde, Assistência Social e Previdência Social em outras partes do documento.

Critérios: LOMSP, art. 137, § 5º, CF, art. 165, § 5º, 167, inciso VIII, e art. 195, § 1º.

Evidências: PL 0579/22 (PLOA 2023) e seus anexos.

Causa: Falhas no processo de estruturação da proposta orçamentária, não obstante a alocação dos recursos entre as funções Saúde, Previdência Social e Assistência Social informada no texto do PLOA.

Efeito: Comprometimento da transparência.

3.3. Fixação orçamentária de valores simbólicos (R$ 1.000,00, R$ 200,00, R$ 100,00 e R$ 32,00) em inúmeras ações orçamentárias, os quais notadamente se revelam insuficientes para implementação de tais ações.

Situação encontrada: Observou-se que os valores irrisórios informados em diversos quadros de detalhamento das despesas são notadamente insuficientes para a cobertura dos custos envolvidos na concretização das respectivas ações orçamentárias, o que afronta o § 8º do art. 137 da LOMSP, uma vez que não identifica efetivamente os valores que serão dispendidos. Infere-se que o objetivo da Administração, com a fixação de valores simbólicos, consiste em possibilitar a suplementação futura das dotações, sem a necessidade de abrir créditos especiais, os quais somente poderiam ser abertos com autorização legislativa.

Ademais, não foi atendido o princípio orçamentário da Universalidade, insculpido no art. 2º da LF 4.320/64[18], que estabelece que o orçamento público deve contemplar todas as receitas e todas as despesas que a Administração planeja que venham a ser realizadas no período a que se refere o orçamento.

[18] Art. 2° "A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade."

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Isto posto, cumpre ressaltar que o princípio da Universalidade não deve ser confundido com inserções de ações orçamentárias com valores simbólicos, somente com o propósito de autorizar a sua execução. Todas as ações devem ser orçadas observando na proposta orçamentária os valores totais que nelas se espera desembolsar.

Por fim, há diversas ações com valores de referência zerados.

Critérios: LOMSP, art. 137, § 8º c/c art. 10 da LM 17.839/22 (LDO 2023).

Evidências: Exame do Caderno III - Anexo de Fixação de Despesas do PLOA 2023 - Parte 9 – Regionalização das despesas – Detalhamento das Ações e verificação da conformidade das informações apresentadas ao estabelecido na legislação.

Causas: Falhas no processo de elaboração da peça orçamentária, no que se refere à estimativa dos custos de implementação das ações.

Efeitos: A fixação de valores irrisórios para implementação de diversas ações orçamentárias facilita a suplementação das dotações de forma irregular, uma vez que a abertura de créditos especiais somente pode ocorrer por meio de autorização legislativa específica.

3.4. O quadro das Receitas Consolidadas constante do PLOA 2023 não evidencia a projeção para os dois anos seguintes àquele a que se refere o orçamento, em infringência ao estabelecido na LRF.

Situação encontrada: No PLOA 2023, fl. 624, o quadro “Receita Consolidada 2023” não apresenta a projeção para os dois exercícios seguintes ao que se refere o orçamento. Apenas são evidenciadas as receitas orçamentárias auferidas nos exercícios de 2019 a 2021. A projeção exigida no âmbito do art. 12 da LRF não foi detectada em nenhuma outra parte do PLOA, corroborando a infringência ao dispositivo:

> 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. (Grifo nosso)

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Ao questionar SUPOM acerca da impropriedade, esta informou entender que a LDO em vigor informa os valores da última projeção elaborada para estes anos. Não obstante, uma vez que as expectativas do mercado para os principais indicadores econômicos foram alteradas desde a elaboração da referida Lei, providenciará uma nova projeção de receitas.

Critérios: art. 12 da LRF.

Evidências: Foi realizada análise de todo o conteúdo do PLOA 2023, para verificar a existência da informação estabelecida nos termos do art. 12 da LRF.

Causas: Falhas no processo de elaboração da peça orçamentária, no que tange à projeção das receitas.

Efeitos: Além de constituir infringência ao disposto na legislação, não permite que os legisladores disponham de uma visão mais abrangente acerca da previsão das receitas, já que as projeções refletem os possíveis impactos decorrentes da variação de preços, do crescimento econômico e de outras variáveis relevantes.

3.5. As empresas PRODAM, SP Parcerias e SPDA apenas mencionaram o valor total dos investimentos estimados (Aplicações) no Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais não dependentes, sem detalhar a correspondente programação, nos termos do exigido pelo art. 24 da LDO 2023.

Situação encontrada: Embora tenham sido evidenciados no Orçamento de Investimentos das estatais os montantes referentes a aplicações de recursos em investimentos (Demonstrativo de Investimentos) de cada uma das estatais independentes, constatou-se que a PRODAM, a SP Parcerias e a SPDA não apresentaram o detalhamento da programação dos investimentos para o exercício de 2023, segundo preconiza o art. 24 da LDO 2023. As empresas SP Obras e SPTrans cumpriram com o determinado pela legislação:

> Art. 24 O anexo de orçamento de investimentos das empresas não dependentes em que o Município detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital acionário, discriminando, para cada empresa:
>
> I - os objetivos sociais, a base legal de instituição, a composição acionária e a descrição da programação de investimentos para o exercício de 2023;

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

> II - o demonstrativo de investimentos **especificados por projetos**, de acordo com as fontes de financiamento. (Grifos nosso)

O somatório da previsão dos investimentos concernentes a cada uma das empresas estatais independentes que não apresentaram as descrições dos projetos de investimentos perfaz o montante de R$ 200,9 milhões, cujo detalhamento consta do quadro a seguir.

Quadro 06 - Aplicações de recursos em Investimentos por empresa estatal independente — Em R$

Empresa	Investimentos* (Aplicações de recursos)	Fls. do PLOA
PRODAM	45.604.000	3271
SP Parcerias	1.325.632	3274
SPDA	154.000.000	3285
TOTAL	**200.929.632**	

Fonte: PLOA 2023.

Embora o montante do orçamento de investimentos das empresas estatais que não apresentaram as programações de investimentos não seja expressivo, frente ao orçamento total de R$ 95,8 bilhões, a ausência das informações exigidas nos termos do inciso I do art. 24 da LDO 2023 compromete o entendimento por parte dos usuários que não o Poder Executivo Municipal.

Critério: LDO 2023, art. 19, 20, 21, 22, 23 e 24.

Evidências: Exame do PLOA 2023 e verificação do cumprimento das disposições constantes dos art. 19 a 24 da LDO 2023.

Causa: Falhas no processo de coleta das informações para elaboração do orçamento de investimentos das empresas estatais independentes PRODAM, SP Parcerias e SPDA,

Efeitos: Descumprimento do estabelecido no art. 24 da LDO 2023 por parte das empresas PRODAM, SP Parcerias e SPDA. O dispositivo exige que seja evidenciado no orçamento de investimentos das empresas estatais independentes a descrição da programação dos investimentos efetuados por cada uma das referidas empresas.

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Foram feitas alterações no relatório em razão dos comentários da Secretaria da Fazenda em relação aos questionamentos referentes às projeções das principais receitas e despesas do

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Município, assim como sobre os achados relativos à conformidade do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 aos marcos regulatórios vigentes.

5. CONCLUSÃO

A análise da razoabilidade das projeções das principais receitas e despesas do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 mostrou que o volume de investimentos previstos, notadamente, para a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito e para a Secretaria Municipal de Habitação, se encontram bem acima do seu padrão histórico de modo a gerar dúvidas sobre a capacidade desses órgãos executarem a totalidade das dotações orçamentárias previstas para seus investimentos (subitem **1.2.2**), o que configura um ponto de atenção para os Vereadores durante o processo de aprovação do orçamento municipal.

Com relação aos exames sobre a conformidade do Projeto de Lei Orçamentária, foram constatados os seguintes achados de auditoria:

5.1. O limite percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares contempla quantidade significativa de exceções, bastante diversas entre si, o que compromete a própria eficácia do dispositivo presente no Projeto de Lei Orçamentária (subitem **3.1**);

5.2. O valor do orçamento da Seguridade Social não está apresentado de forma discriminada (subitem **3.2**);

5.3. Fixação orçamentária de despesas em diversas ações orçamentárias informando valores irrisórios, os quais notadamente se revelam insuficientes para implementação de tais ações (subitem **3.3**);

5.4. Não foi evidenciada, no quadro das Receitas Consolidadas, a projeção das receitas para os dois anos seguintes àquele a que se refere o orçamento, em infringência ao estabelecido no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem **3.4**);

5.5. Não constam do Orçamento de Investimentos das empresas estatais não dependentes Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM), São Paulo Parcerias S.A. (SP Parcerias) e Companhia São Paulo de Desenvolvimento e

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Mobilização de Ativos (SPDA) os descritivos da programação de investimentos para 2023, em descumprimento ao determinado no art. 24 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (subitem **3.5**).

6. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

São exigidos, simultaneamente, três pressupostos para a responsabilização do gestor: ato ilícito na gestão dos recursos públicos; conduta dolosa ou culposa; e nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente.

Tendo em vista que não foram constatados, nesta auditoria, achados que denotem ilícito / irregularidade, tampouco a ocorrência de danos ao erário, uma vez que se trata de um projeto de lei, não há que se falar em responsabilização no presente caso.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

7.1. Propostas de Recomendação

Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

7.1.1. Reavaliar o rol de exceções previstas no § único do art. 7º do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e, se necessário, estabelecer um novo percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares com vistas a permitir razoável discricionariedade ao Poder Executivo na alteração e execução do orçamento (Subitem **3.1**);

7.1.2. Segregar cada tipo de orçamento (fiscal, seguridade social e de investimentos) no corpo do projeto de lei orçamentária com vistas a promover a melhoria da transparência das informações (Subitem **3.2**).

7.2. Propostas de Ciência

Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda sobre as seguintes impropriedades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:

7.2.1. Fixação de despesas orçamentárias com valores simbólicos, notadamente insuficientes

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

para implementação das ações, identificada no Projeto de Lei Orçamentária de 2023, o que afronta a Lei Orgânica do Município de São Paulo, art. 137, § 8º (Subitem **3.3**);

7.2.2. Ausência da projeção das receitas orçamentárias para os dois exercícios seguintes ao que se refere o orçamento (2024 e 2025), identificada no demonstrativo das receitas consolidadas, o que afronta o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Subitem **3.4**);

7.2.3. Ausência de especificação por projetos no Orçamento de Investimentos das empresas estatais não dependentes Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM), São Paulo Parcerias S.A. (SP Parcerias) e Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos (SPDA), o que afronta o disposto no art. 24 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (Subitem **3.5**).

Em 16.11.22.

FERNANDO CORREIA R. DO BONFIM
Auditor de Controle Externo

RENATA GONÇALVES PEREIRA
Auditora de Controle Externo

De acordo, em 21.11.22,

CAMILA ALEXANDRA MAJER BALDRESCA
Supervisora de Controle Externo 2

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador de Controle Externo I

R.P.: RJTSI

Assinado digitalmente por MARCOS THULYO TORREAO TAVARES Data: 22/11/2022 17:18:04 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por CAMILA ALEXANDRA MAJER BALDRESCA Data: 22/11/2022 17:27:43 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por RENATA GONCALVES PEREIRA Data: 22/11/2022 17:33:03 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por FERNANDO CORREIA RISERIO DO BONFIM Data: 22/11/2022 18:33:20 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.

autuado por Antonio Isoldi Caleari em 28/11/2022 10:39:38.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Papel para informação, rubricado como folha nº

do processo nº de / / (a) .....

Ref.: Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Ofício SSG-GAB 7518/2022 – Processo TC/015546/2022

À
Equipe de Controle do Processo Legislativo - SGP-22

Senhor Supervisor:

Encaminho o expediente em referência, para que seja cadastrado e enviado, para informação, à douta Comissão de Finanças e Orçamento.

São Paulo, 25 de novembro de 2022.

Breno Gandelman
Secretário Geral Parlamentar

Matéria DOCREC 991/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI, juntado ao OF-SGP12 740/2022 por Antonio Isoldi Caleari. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=417781.