



PREFERENCIAL

Ofício SSG-GAB 8144/2024

Processo Eletrônico TC/019229/2024

Assunto Auditoria – Auditoria Programada de Conformidade PMSP - Lei Orçamentária Anual - PLOA 2025

Proc. Externo s/n

Referência s/n

Conselheiro Ricardo Torres

Instância 1ª Instância

Encaminha Cópia da(s) peça(s) 13, 14 e 15 dos autos.

Observações Pede-se o uso das referências relevantes acima.

São Paulo, 22 de novembro de 2024.

Prezado(a) Senhor(a),

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

Atenciosamente.

Eduardo Tuma
Presidente

Ao(À) senhor(a)

Presidente

Milton Leite

Câmara Municipal de São Paulo

presidencia@saopaulo.sp.leg.br

/sgg



eTCM 019229/2024

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2024/03179	019229/2024	Não aplicável	15.10.24 a 11.11.24
Área auditada Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)			
Objeto de auditoria Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025			
Objetivo da auditoria Avaliar se o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2025 está compatível, em todos os aspectos relevantes, com o marco regulatório vigente.			
Equipe técnica			
Leonardo Castro (auditor)			RF 20.162
Marcos Thulyo Tavares (auditor)			RF 20.225
Luciano Teixeira (supervisor)			RF 20.288



eTCM 019229/2024

LISTA DE FIGURAS

		Pág.
Figura 1	Demonstrativos das operações de crédito do PLOA 2025	19
Figura 2	Detalhamento da Ação 2324 - SMSUB	23
Figura 3	Detalhamento da Ação 1099 - FUNDURB	24
Figura 4	Detalhamento da Ação 1099 - FMDT	25
Figura 5	Ações orçamentário do denominado Grupo Específico 1	36



eTCM 019229/2024

LISTA DE QUADROS

	Pág.
Quadro 1 Orçamento Fiscal Consolidado (Receitas)	12
Quadro 2 Principais receitas correntes	13
Quadro 3 Orçamento Fiscal Consolidado (Despesas)	14
Quadro 4 Principais funções de governo	15
Quadro 5 Receitas de juros por fontes	18
Quadro 6 Resumo dos valores totais de regionalização comprometida	27
Quadro 7 Maiores despesas não regionalizadas por órgãos	28
Quadro 8 Valores previstos no PLOA 2025, por código CCC da fonte 01	41
Quadro 9 Operações de Crédito (Fonte 01), por Código EEEE	41
Quadro 10 Exemplos de despesas fixadas em R\$ 1.000,00 (elemento 61 – Aquisição de Imóveis)	42
Quadro 11 Evolução das dotações simbólicas em percentual do total de dotações (do lado da despesa)	43
Quadro 12 Divulgação das audiências devolutivas do PLOA nas páginas das subprefeituras de amostra	46

LISTA DE SIGLAS

CF	Constituição Federal
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
DA	Detalhamento da Ação
DOCC	Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado
DEDIP	Departamento de Dívida Pública
DEFIN	Departamento de Administração Financeira
FMDT	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito
FMS	Fundo Municipal de Saúde
FUNFIN	Fundo Financeiro
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
FUNPREV	Fundo Previdenciário
g.n.	grifos nossos
Intosai	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISS	Imposto Sobre Serviços
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOMSP	Lei Orgânica do Município de São Paulo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PGM	Procuradoria Geral do Município
PL	Projeto de Lei
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
RCL	Receita Corrente Líquida
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SMIT	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana



eTCM 019229/2024

SMSUB	Secretaria Municipal das Subprefeituras
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito
SMPED	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
SUPOM	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
SP Obras	São Paulo Obras
SP Parcerias	São Paulo Parcerias
SP Turis	São Paulo Turismo
SUTEM	Subsecretaria do Tesouro Municipal
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

RESUMO

Esta auditoria foi realizada durante o período de 15.10.24 a 11.11.24, tendo como objeto o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025. O objetivo foi certificar, com asseguração limitada, se a proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo está em conformidade ao marco regulatório vigente, em todos os aspectos relevantes. Ademais, o trabalho foi orientado para proporcionar informações relevantes à Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara de Vereadores, responsável pela coordenação do processo legislativo de aprovação do orçamento municipal.

Desse modo, a fiscalização executada busca contribuir para o aprimoramento do orçamento de 2025 e, para tanto, foi avaliada a conformidade do texto legal aos critérios aplicáveis (Constituição Federal, Lei Orgânica do Município, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Federal 4.320/64, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Manual de Demonstrativos Fiscais, Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/21 e Portaria STN nº 710/21), sendo também analisada a razoabilidade das projeções estimadas pela Prefeitura sobre as principais receitas e despesas no PLOA.

Os procedimentos realizados pela equipe de auditoria possibilitaram identificar os achados de auditoria (item **3**), destacando-se os seguintes:

- Falta de justificativa para o aumento de 3.398% da conta de rendimentos de operações de crédito (receitas correntes – patrimonial) (subitem **3.1**);
- Ausência de parâmetros objetivos e estatísticos para a regionalização do orçamento no montante de R\$ 25,4 bilhões das despesas do orçamento do PLOA 2025, ou 39,1% do total da despesa regionalizada comprometida, configurando valores meramente idênticos ou estatisticamente idênticos entre subprefeituras e regiões, não sendo efetivamente uma regionalização (subitem **3.2**)
- Não constaram justificativas para despesas marcadas como “Não-regionalizável” nas planilhas dos órgãos SMT, SMT/FMDT, SMS/FMS e SMSU (subitem **3.3**);

- As ações 6553, 2801, 2815 e 2816 da Secretaria Municipal da Educação com valor total no orçamento de R\$ 1,4 bilhão não foram regionalizadas, mas potencialmente podem ser estimadas em regiões (subitem **3.4**);
- Ausência de detalhamento dos investimentos das empresas não dependentes PRODAM, SP Obras, SP Parcerias e SP Turis, em infringência ao art. 23 da LDO 2025 (subitem **3.5**).

Diante das constatações alcançadas, será oficiada a Secretaria Municipal da Fazenda para manifestação formal quanto aos achados (item **3**) e propostas de encaminhamentos (item **7**), com vistas à adoção de providências a fim de aperfeiçoar o projeto de lei orçamentária. Os achados também serão levados ao conhecimento da sociedade e da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....9

1.1. Destinatários da auditoria9

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria.....10

1.2.1. Receitas12

1.2.2. Despesas14

1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho16

2. METODOLOGIA.....17

2.1. Critérios adotados17

2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise de dados17

2.3. Limitações do trabalho de auditoria17

3. ACHADOS DE AUDITORIA.....18

3.1. Falta de justificativa para o aumento de 3.398% da conta de rendimentos de operações de crédito (receitas correntes – patrimonial) 18

3.2. Ausência de parâmetros objetivos e estatísticos para a regionalização do orçamento no montante de R\$ 25,4 bilhões das despesas do orçamento do PLOA 2025, ou 39,1% do total da despesa regionalizada comprometida, configurando valores meramente idênticos ou estatisticamente idênticos entre subprefeituras e regiões, não sendo efetivamente uma regionalização20

3.3. Não constaram justificativas para despesas marcadas como "Não-regionalizável" nas planilhas dos órgãos SMT, SMT/FMDT, SMS/FMS e SMSU28

3.4. As ações 6553, 2801, 2815 e 2816 da Secretaria Municipal da Educação com valor total no orçamento de R\$ 1,4 bilhão não foram regionalizadas, mas potencialmente podem ser estimadas em regiões29

3.5. Ausência de detalhamento dos investimentos das empresas não dependentes PRODAM, SP Obras, SP Parcerias e SP Turis, em infringência ao art. 23 da LDO 2025.....30

3.6. 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 dispositivo31

3.7. Embora a dotação para reserva de contingência atenda aos requisitos legislativos, verifica-se que nos orçamentos aprovados pela CMSP de 2021 a 2024 a reserva foi reduzida a valor irrisório32

3.8. O Plano Municipal de Políticas para Mulheres, utilizado como referencial de critério para classificação das despesas orçamentárias do denominado grupo Não Específico 2 (NE2), está desatualizado34

3.9. A identificação das receitas com operações de crédito e suas correspondentes despesas é de difícil apuração.....38

3.10. Uso excessivo de "dotações simbólicas"41

3.11. Ausência, no Caderno 1 – Anexo de Demonstrativos Gerais, do demonstrativo das medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; requerido no art. 19, inciso VI da LDO 202543

3.12. Não observância ao prazo mínimo de 15 dias das audiências públicas devolutivas ou ausência de publicação na página principal da PMSP, em alguns portais das Subprefeituras e em redes sociais44

3.13. Ausência de detalhamento, no Caderno 6, das justificativas que motivaram a inviabilidade das propostas dos municípios47

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR50

5. CONCLUSÃO51

6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO51

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS51

7.1. Proposta de determinação.....51

7.2. Propostas de recomendações51

7.3. Propostas de ciência.....53

1. INTRODUÇÃO

A presente auditoria, autuada sob número eTCM 019229/2024 e autorizada pela Ordem de Serviço 2024/03179, foi prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2024, tendo como objeto o PLOA de 2025 elaborado pela PMSP no valor total de R\$ 122,8 bilhões. Seu objetivo é certificar, com asseguuração limitada, se a proposta orçamentária está em conformidade, em todos os aspectos relevantes, ao marco regulatório vigente.

Justifica-se este relatório em razão dos seus possíveis efeitos no tocante ao aprimoramento da elaboração do orçamento para o exercício financeiro de 2025 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 2025, principal 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

Como principais destinatários e/ou usuários desta auditoria, pode-se listar, sem prejuízo de outros:

- CMSP: tendo em vista a atribuição fixada na Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP) para aprovação do orçamento municipal¹, 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 informações tempestivas e acessíveis para facilitar a participação popular no processo de aprovação do orçamento;

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;

- 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.

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

A receita e a despesa orçamentárias assumem, na Administração Pública, fundamental importância, pois representam o montante que o Estado se apropria da sociedade por intermédio da tributação e a sua contrapartida aos cidadãos por meio da geração de bens e serviços. Também se torna importante em face de situações legais específicas, como a distribuição e destinação da receita entre as esferas governamentais e o cumprimento dos limites legais para a realização de despesas, impostos pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

É relevante destacar que a relação entre a receita e a despesa é fundamental para o processo orçamentário, visto que a previsão da receita dimensiona a capacidade governamental em autorizar a despesa, entendendo a receita orçamentária como o mecanismo de financiamento do Estado, sendo considerada também a decorrente de operações de crédito. Além disso, de acordo com o art. 9º da LRF, a arrecadação é instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa.

O conhecimento dos aspectos relacionados à receita e à despesa no âmbito do setor público, principalmente diante da LRF, é de suma importância, pois contribui para a transparência das contas públicas e para o fornecimento de informações de melhor qualidade aos diversos usuários. Assim, é possível realizar análises acerca da carga tributária suportada pelos diversos segmentos da sociedade, além de permitir a avaliação da programação da despesa pública e do equilíbrio fiscal das contas públicas².

A Constituição Federal (CF) determina que cabe ao Poder Executivo a iniciativa pela elaboração da LOA³, instrumento de planejamento destinado a estimar as receitas e fixar as despesas do

² MCASP 10ª ed., parte I, item 1.

³ CF, art. 165, Inciso III.

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 social⁴.

Na LOMSP estão reproduzidos diversos dispositivos da CF. Ela impõe requisitos de divulgação, transparência e participação popular na elaboração da Lei Orçamentária Anual⁵.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também impõe exigências para a LOA, como a “regra de ouro” (o 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, entre outras⁶.

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 Município⁷. A CMSP, por sua vez, detém a responsabilidade pela análise e aprovação do PLOA.

O PLOA (PL 729/2024⁸, peça 4) apresentado pelo Poder Executivo é composto pelo texto principal com 17 artigos de lei, a mensagem do Prefeito (peça 5) e 06 cadernos anexos: Caderno I – Demonstrativos Gerais (peça 6); Caderno II - Previsão de Receitas (peça 7); Caderno III - Fixação de Despesas (peça 8); Caderno IV - Dívida Pública (peça 9); Caderno V - Orçamento de Investimento das Empresas Não Dependentes (peça 10); Caderno VI - Análise de Viabilidade das Propostas Eleitas (peça 11).

⁴ 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.

⁵ LOM, art. 41 e art. 137.

⁶ LRF, art. 2º, art. 5º, art. 12, art. 18 e art. 45.

⁷ O orçamento, no Município de São Paulo, é elaborado de forma descentralizada pelos diversos órgãos e unidades orçamentárias, sujeito à compilação e revisão pela Secretaria da Fazenda (SF). Para auxiliar na elaboração do orçamento, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SUPOM), da SF, elaborou o Manual de Elaboração da Proposta Orçamentária 2025 para os órgãos e unidades orçamentárias com instruções sobre a fixação das despesas e previsão das receitas.

⁸ Disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>. Acesso em 06.11.24.



eTCM 019229/2024

Segundo o Plano Anual de Fiscalização de 2024 do TCMSP, esta auditoria tem o objetivo de avaliar a conformidade do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 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 à CF, LOMSP, LRF e LDO 2025. Ademais, para sopesar a projeção de despesas e de receitas, foram analisadas as estimativas da PMSP relativamente aos dados da sua série histórica e índices oficiais, visando identificar variações atípicas e o respectivo embasamento dos valores projetados.

Os testes foram realizados tendo como base as questões de auditoria formuladas por ocasião do planejamento do trabalho, os quais possibilitaram concluir, com asseguração limitada, acerca das situações encontradas em relação aos critérios legais aplicáveis. Os testes de auditoria que resultaram em achados divergentes aos critérios serão detalhados no item 3.

1.2.1. Receitas

Os Orçamentos Fiscais dos Poderes do Município, seus Fundos Especiais, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, para o exercício de 2025, estimam a receita em R\$ 122.754.200.594,00, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro 1 - Orçamento Fiscal Consolidado (Receitas)					Em R\$ mil
Discriminação	PLOA 2024	PLOA 2025	% Vert.	Δ	Δ %
Receitas Correntes	89.406.103	101.130.271	82,4	11.724.168	13,1
Receitas de Capital	10.884.914	9.520.854	7,8	(1.364.060)	-12,5
Receitas Intraorçamentárias	10.452.064	12.103.075	9,9	1.651.011	15,8
Total	110.743.081	122.754.201	100	12.011.120	10,8

Fonte: PLOA 2024 e PLOA 2025.

Os critérios para a projeção da receita orçamentária constam do Caderno 2 – Anexo de Previsão de Receitas⁹ (fls. 354/361), conjugado com as disposições do Manual de Elaboração da Proposta Orçamentária 2025¹⁰. As receitas orçamentárias para o exercício de 2025 foram estimadas

⁹ Disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>. Acesso em 06.11.24.

¹⁰ Disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>. Acesso em 06.11.24.

considerando-se o histórico da arrecadação, as projeções de indicadores econômicos, a legislação pertinente e as especificidades de cada uma das receitas. O Manual de Demonstrativos Fiscais 14ª edição (subitens 02.01.03.03 e 02.01.03.04) também apresenta metodologia e modelos de projeção das receitas orçamentárias.

A alocação de recursos orçamentários nas despesas públicas é função da previsão das receitas orçamentárias. Assim, deve-se atentar para o correto uso dos modelos de projeção de receitas, uma vez que isto será fundamental para a fixação das despesas na Lei Orçamentária Anual e para a execução do orçamento.

Se as receitas forem superestimadas, a despesa também estará superestimada e será necessário contingenciamento de dotações, conforme disposto no art. 9º, *caput*, da LRF¹¹. Por outro lado, se houver uma subestimativa de receitas, as despesas também estarão subestimadas e poderá haver solicitação de créditos adicionais por excesso de arrecadação.

Em 2025, o aumento das receitas correntes pode ser explicado, em parte, pela expectativa de inflação e de crescimento do PIB¹². A seguir estão demonstradas as principais receitas correntes do poder público municipal:

Quadro 2 - Principais receitas correntes

Em R\$ mil

Discriminação	PLOA 2024	PLOA 2025	% Vert.	Δ	Δ %
ISS	30.984.770	36.959.876	36,5	5.975.106	19,3
IPTU	16.170.700	17.596.243	17,4	1.425.543	8,8
Cota-parte ICMS	7.867.346	8.163.044	8,1	295.698	3,8
Fundeb	6.778.221	7.388.708	7,3	610.487	9,0
IRRF	4.260.226	5.521.973	5,5	1.261.747	29,6
ITBI	3.729.311	4.399.222	4,4	669.911	18,0
Cota-parte IPVA	3.496.916	3.643.116	3,6	146.200	4,2
Juros	2.562.082	3.406.363	3,4	844.282	33,0
Transferências do SUS	2.589.793	3.256.716	3,2	666.923	25,8
Contribuição Servidor Civil	3.099.581	3.102.911	3,1	3.330	0,1
Multas de Trânsito	1.896.569	2.085.015	2,1	188.447	9,9

¹¹ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

¹² A principal receita do Município é a receita de ISS, que apresenta estreita relação com a evolução do PIB Serviços e possui "elasticidade" histórica de 2,6. Isso significa que, para cada 1% de aumento do PIB Serviços, a receita de ISS aumenta 2,6%. Os demais critérios adotados para a projeção da receita orçamentária podem ser consultados no Caderno 2 – Anexo de Previsão de Receitas.

COSIP	782.856	722.799	0,7	(60.057)	-7,7
Outras	5.187.732	4.884.285	4,8	(303.448)	-5,8
Total	89.406.103	101.130.271	100	11.724.168	13,1

Fonte: PLOA 2024 e PLOA 2025.

Segundo a SF, a variação da previsão da receita de ISS, que subiu 19,3% no PLOA 2025, ocorreu devido ao aumento do multiplicador utilizado para o cálculo do ISS, que aumentou de 2,4 para 2,6, refletindo a média atualizada da Variação real ISS / PIB Serviços de 1997 a 2024. Além disso, foram feitos alguns ajustes na base de cálculo do ISS, em virtude, por exemplo, da regulamentação das empresas de apostas esportivas (“BETs”), assim como a realização da segunda edição do The Town.

Em relação ao aumento dos juros de R\$ 844,3 milhões, representando 33%, destaca-se o aumento nos juros sobre operações de crédito. Questionada a SF sobre tal aumento, os esclarecimentos apresentados não evidenciam e fundamentam a variação ocorrida, motivo pelo qual culminou no achado de auditoria do subitem 3.1 e proposta de determinação 7.1.1.

Por fim, a queda nas receitas de capital (Quadro 1) é explicada pela redução prevista na contratação de operações de crédito, enquanto que as receitas intraorçamentárias, no montante de R\$ 12,1 bilhões, em sua maioria, são recursos da Previdência Social.

1.2.2. Despesas

Os Orçamentos Fiscais dos Poderes do Município, seus Fundos Especiais, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, para o exercício de 2025, fixam a despesa em R\$ 122.754.200.594,00, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro 3 - Orçamento Fiscal Consolidado (Despesas)					Em R\$ mil
Discriminação	PLOA 2024	PLOA 2025	% Vert.	Δ	Δ %
Despesas Correntes	83.377.162	93.931.600	76,5	10.554.438	12,7
Despesas de Capital	16.638.855	16.499.525	13,4	(139.330)	-0,8
Despesas Intraorçamentárias*	10.452.064	12.103.075	9,9	1.651.012	15,8
Reserva de Contingência**	275.000	220.000	0,2	(55.000)	-20,0
Total	110.743.081	122.754.201	100	12.011.120	10,8

Fonte: Fonte: PLOA 2024 e PLOA 2025.

Obs.: (*) Despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos, Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

Obs.: (**) Em 2024, foi proposta reserva de contingência de R\$ 275 milhões, porém, após aprovação da LOA, a reserva de contingência ficou em valor simbólico de R\$ 1.000,00. Com base nesse cenário, elaboramos a proposta de recomendação 7.2.6, direcionada à Câmara Municipal, detalhada no achado do subitem 3.7.



eTCM 019229/2024

Os critérios para a fixação da despesa orçamentária constam do Manual de Elaboração da Proposta Orçamentária 2025. Do ponto de vista operacional, em síntese, os dados da proposta orçamentária são apresentados, primeiro, em planilhas eletrônicas preenchidas por cada órgão/unidade orçamentária, e enviadas à Coordenadoria de Planejamento (COPLAN) até o mês de julho. Em seguida, em agosto, os dados são inseridos no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF) por meio do módulo Planejamento-Despesa.

Em 2025, o aumento das despesas correntes pode ser explicado, em parte, por novas contratações de pessoal, aumentos salariais e o crescimento vegetativo da folha de pagamento, além dos aumentos do serviço da dívida pública (juros) e “outras despesas correntes” (repasses para Organizações Sociais, entre outros). Já a queda nas despesas de capital se deve principalmente à redução dos investimentos previstos no Programa Pode Entrar. Com relação às despesas intraorçamentárias, assim como as receitas intraorçamentárias, elas estão em geral ligadas a recursos da Previdência Social.

Por fim, as variações das principais funções de governo estão detalhadas no quadro a seguir:

Quadro 4 - Principais funções de governo

Em R\$ mil

Discriminação	PLOA 2024	PLOA 2025	% Vert.	Δ	Δ %
12 - Educação	25.987.728	27.133.292	22,1	1.145.564	4,4
09 - Previdência Social	20.007.392	23.179.084	18,9	3.171.692	15,9
10 - Saúde	19.011.530	22.873.403	18,6	3.861.873	20,3
26 - Transporte	11.783.314	13.941.222	11,4	2.157.908	18,3
15 - Urbanismo	8.501.293	9.636.341	7,9	1.135.048	13,4
28 - Encargos Especiais	5.651.436	6.959.117	5,7	1.307.681	23,1
16 - Habitação	5.396.894	3.758.208	3,1	(1.638.686)	-30,4
04 - Administração	3.189.866	3.392.201	2,8	202.335	6,3
08 - Assistência Social	2.305.272	2.570.262	2,1	264.990	11,5
06 - Segurança Pública	1.248.739	1.534.839	1,3	286.100	22,9
17 - Saneamento	1.715.985	1.533.974	1,2	(182.010)	-10,6
01 - Legislativa	1.456.781	1.518.947	1,2	62.166	4,3
13 - Cultura	1.006.653	1.111.083	0,9	104.430	10,4
Outras	3.480.198	3.612.228	2,9	132.029	3,8
Total	110.743.081	122.754.201	100	12.011.120	10,8

Fonte: PLOA 2024 e PLOA 2025.

O aumento na Saúde foi generalizado, abrangendo desde a atenção básica à atenção hospitalar e de urgência e emergência (por meio de contratos de gestão e “outros serviços de terceiros – PJ”).

Na função Transportes, percebe-se o aumento de 25,8% nas compensações tarifárias, provocando, em parte, o aumento de R\$ 2,2 bilhões, representando 18,3% de acréscimo na referida função.

O aumento dos Encargos Especiais se deve, principalmente, ao aumento do serviço da dívida pública (tanto interna, quanto externa), fruto do aumento das contratações de operações de crédito nos últimos anos. Por fim, a queda na função Habitação ocorreu por causa da redução dos valores previstos do Programa Pode Entrar.

Cumprе mencionar, ainda, que o valor de R\$ 122,8 bilhões proposto no orçamento para 2025 é R\$ 3,7 bilhões maior do que o previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2025 para o exercício de 2025.

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 *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai).

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Os principais critérios adotados foram: Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de 1990, a Lei Complementar 101/00 (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2025, a Lei Federal 4.320/64, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/21 e a Portaria STN nº 710/21 e alterações posteriores.

2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise de dados

Os procedimentos utilizados para a coleta e análise de dados na presente auditoria foram a indagação por meio de reuniões junto à Secretaria Municipal da Fazenda, bem como indagações escritas, análise de contas e análise gráfica, revisão analítica, recálculo e exame documental das informações do PLOA 2025 e seus cadernos, bem como informações disponibilizadas pela SF, além de informações adicionais disponíveis nos respectivos endereços eletrônicos oficiais.

Durante os trabalhos, a equipe obteve os dados necessários para fundamentar a sua conclusão, reunindo evidências apropriadas e suficientes que respaldam os achados de auditoria, as quais, portanto, responderam de maneira satisfatória às questões formuladas.

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

As limitações deste 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 de despesas contém expectativas sobre o futuro com diferentes graus de incerteza, de modo que não é possível concluir de forma absoluta sobre a inadequação de tais estimativas.



eTCM 019229/2024

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Falta de justificativa para o aumento de 3.398% da conta de rendimentos de operações de crédito (receitas correntes – patrimonial)

O PLOA 2025 elenca as receitas de capital e correntes de operações de crédito previstas (Caderno IV, fl. 4), dentre elas destaca-se o aumento de 3.398% das receitas dos juros das operações de crédito, conforme exposto no subitem 1.2.1. O montante previsto em 2025 de R\$ 477,3 milhões é muito superior ao previsto no ano anterior de R\$ 13,6 mil, conforme quadro a seguir:

Quadro 5 - Receitas de juros por fontes

Em R\$ mil

Discriminação	PLOA 2024	PLOA 2025	% Vert.	Δ	Δ %
00 - Tesouro Municipal	1.357.170	1.471.424	43,2	114.253	8,4
08 - Tesouro Municipal - Recursos Vinculados	848.653	1.125.945	33,1	277.292	32,7
01 - Operações de Crédito	13.645	477.283	14,0	463.638	3397,9
02 - Transferências Federais	142.054	240.035	7,0	97.981	69,0
04 - Fundo Constitucional da Educação	123.919	45.033	1,3	(78.886)	-63,7
03 - Transferências Estaduais	65.613	26.787	0,8	(38.826)	-59,2
09 - Recursos Próprios da Empresa Dependente	5.625	13.200	0,4	7.575	134,7
06 - Recursos Próprios da Administração Indireta	2.717	4.258	0,1	1.540	56,7
05 - Outras Fontes	2.685	2.398	0,1	(286)	-10,7
Total	2.562.082	3.406.363	100,0	844.282	33,0

Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Conforme se observa, ocorreu um aumento de R\$ 463,6 milhões nos juros das operações de crédito, representando um acréscimo de 3.398%. O montante dessas receitas no PLOA 2025 no valor de R\$ 477,3 milhões é detalhado como segue:

Figura 1 - Demonstrativos das operações de crédito do PLOA 2025

Lei nº 18.173/2024, Art. 22, inciso II

Especificação	Nº Da Lei que autorizou o	Órgão	Nº Do Contrato	Data De	Valor Contratado	Valor Estimado para
	Empréstimo	Financiador		Assinatura	Total	2025
Rendimentos Decorrentes de Aplicação Financeira - SMSUB	-	-	-	-	R\$ -	R\$ 1.008,00
PMSP/SMPR-Asfalto Novo	-	-	-	-	R\$ -	R\$ 30.000,00
PMSP/SMSUB - Asfalto Novo II	-	-	-	-	R\$ -	R\$ 300.000,00
SIURB X CEF	-	-	-	-	R\$ -	R\$ 281.975.340,00
PMSP-SIURB/Saneamento-Avançar Perus/Mooca-Contrato nº 0505.972-67/18	-	-	-	-	R\$ -	R\$ 91.236.552,00
Operações de Crédito Externas - Corredor Aricanduva	-	-	-	-	R\$ -	R\$ 77.439.456,00
PMSP- SF/PMSP/Ônibus Elétrico-BB-Opcred SF 02/23 - 20.988-0	-	-	-	-	R\$ -	R\$ 19.229.040,00
PMSP- SF/PMSP/Ônibus Elétrico-BB-Opcred SF 03/23 - 20.989-9	-	-	-	-	R\$ -	R\$ 7.071.768,00
Recursos da Operação de Crédito autorizada conforme Art. 1º, II, da Lei 17.254/2019	Lei 17254/19	BNDES	a contratar	a contratar	R\$ 3.250.000.000,00	R\$ 1.347.839.197,00
Recursos da Operação de Crédito autorizada conforme Art. 1º, Inciso III, da Lei 17.254/2019	Lei 17254/19	A definir	a contratar	a contratar	R\$ 750.000.000,00	R\$ 750.000.000,00
PMSP-SIURB/Saneamento-Avançar Perus/Mooca-Contrato nº 0505.972-67/18	Lei 16757/17	CEF	CT 0505.972-67	26/12/2018	R\$ 191.811.068,67	R\$ 98.128.170,00
Operações de Crédito SMSU X BNDS	Lei 16895/18	BNDES	a contratar	a contratar	R\$ 210.000.000,00	R\$ 59.893.691,00
Operações de Crédito - Habitação Interesse Social	Lei 17254/19	1) CEF 2) Itaú e Santander 3) a definir	a contratar	a contratar	R\$ 2.500.000.000,00	R\$ 710.000.000,00
Operações de Crédito Externas - Corredor Aricanduva	Lei 16895/18	BIRD	IBRD 9081-BR	31/12/2021	USD 97.000.000,00	R\$ 391.069.255,00
Operações de Crédito - BID - Aquisição de Ônibus	Lei 17254/19	BID	a contratar	a contratar	USD 248.300.000,00	R\$ 1.250.000.000,00
Operações de Crédito - BIRD - Aquisição de Ônibus	Lei 17254/19	BIRD	a contratar	a contratar	USD 248.300.000,00	R\$ 1.250.000.000,00
Operações de Crédito - Mercado Externo	Lei 17254/19	BIRD e BID	a contratar	a contratar	USD 397.135.381,60	R\$ 212.591.398,00
Operação de Crédito - Educação Paulistana Pode Mais BID	Lei 17254/19	BID	a contratar	a contratar	USD 60.000.000,00	R\$ 95.034.750,00
TOTAL						R\$ 6.641.839.625,00

Fonte: Caderno IV do PLOA 2025, fl. 05.

Considerando o aumento expressivo, solicitou-se informações adicionais à SUPOM que apresentou os seguintes esclarecimentos:

As rubricas em questão tratam de rendimentos de aplicações financeiras e são informadas pelos respectivos órgãos gestores de cada rubrica. As unidades fazem estimativas com base em critérios próprios, que podem envolver (ou não) consultas ao Departamento de Administração Financeira (DEFIN) ou ao Departamento de Dívida Pública (DEDIP), ambos da Subsecretaria do Tesouro Municipal (SUTEM), mas não obrigatoriamente - e nem sempre a SUTEM e a SUPOM/COPLAN têm condição de estimar qual é o número que entra no PLOA, uma vez que isso depende do cronograma físico-financeiro das despesas custeadas pelos recursos envolvidos, impactando na arrecadação de novos rendimentos, e assim sucessivamente.

Dito isso, nós escrevemos para SIURB, SMSUB e SMT, respectivamente, pois foram essas as rubricas indicadas em sua mensagem inicial. As respostas dos respectivos órgãos foram compiladas abaixo:

SIURB:

A unidade não respondeu aos pedidos de informação até o presente momento.

SMSUB:

"Esclarecemos que a rubrica de rendimentos de aplicações financeiras 1.3.2.1.05.0.1.01.02.030.00111.01.000 foi estimada apenas com o valor simbólico de R\$ 1.000,00 para manter a rubrica aberta.

Salientamos que até o momento da previsão das receitas a Secretaria de Subprefeituras não dispunha de contas bancárias vinculadas ao seu CNPJ, não tendo assim uma previsão de entrada de recursos e, conseqüentemente, rendimentos bancários.

Quanto às rubricas 1.3.2.1.05.0.1.01.02.030.050.11.01.000 e 1.3.2.1.05.0.1.01.02.030.051.11.01.000, a arrecadação é realizada pelas Subprefeituras.

Para realizar a previsão das receitas, fizemos uma estimativa com os valores repassados pelas Subprefeituras, que geralmente apresentam valores superestimados, e os valores que constavam no boletim de arrecadação do exercício de 2023."

SMT:

"A projeção para 2025 das receitas sobre aplicações financeiras, dos itens citados abaixo, foram baseadas no Razão de Arrecadação, extraído do SOF com base nos valores lançados até abril 2024.

Utilizou-se a média dos valores até então lançados e projetou-se para o restante do período".

Desse modo, considerando a resposta acima em que não houve esclarecimentos de SIURB¹³, não houve fornecimento de memórias de cálculo da SMSUB e SMT, considera-se que as justificativas fornecidas foram insuficientes por não haver uma memória de cálculo e/ou justificativa na projeção dos valores.

Portanto, não há justificativas suficientes para o aumento de 3.398% dos rendimentos de operações de crédito (receitas correntes – patrimonial).

3.2. Ausência de parâmetros objetivos e estatísticos para a regionalização do orçamento no montante de R\$ 25,4 bilhões das despesas do orçamento do PLOA 2025, ou 39,1% do total da despesa regionalizada comprometida, configurando valores meramente idênticos ou estatisticamente idênticos entre subprefeituras e regiões, não sendo efetivamente uma regionalização

O § 8º do art. 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo assim determina: "A lei orçamentária anual identificará, individualizando-os, os projetos e atividades, segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo" (grifo nosso). Este é o principal critério quanto à denominada regionalização do orçamento.

¹³ Há dois contratos em que consta SIURB: "SIURB X CEF" no valor de R\$ 281.975.340,00 e "PMSP-SIURB/Saneamento-Avançar Perus/Mooca-Contrato nº 0505.972-67/18" no valor de R\$ 91.236.552,00.

Diante dessa necessidade, no Manual de Elaboração do PLOA 2025 da SF, e que consta em seu site do orçamento¹⁴, no item 2.3.2 (fl. 31), há a seguinte orientação às unidades orçamentárias:

2.3.2 – Regionalização e Detalhamento da Ação - DA

A identificação da despesa em termos de localização geográfica no âmbito orçamentário é uma exigência da Lei Orgânica do Município, que dispõe, no Art. 137, §8º, o seguinte: *A lei orçamentária anual identificará, individualizando-os, os projetos e atividades, segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo.*

A indicação da regionalização do orçamento, feita por meio do Detalhamento da Ação (DA) no PLOA, deve obedecer às instruções constantes na planilha padrão submetida por SUPOM às unidades mediante processo SEI.

Atualmente, a vinculação do DA é feita em termos de ação orçamentária, sendo que cada ação deve ter um ou mais DA associados. O DA possui diversos níveis, de Região, Subprefeitura e Distrito, de forma que traz apenas a informação geográfica, sem incluir informações acerca do equipamento público. Para o PLOA 2025, todas as ações deverão, em regra, ser regionalizadas em nível de SUBPREFEITURA. Em caso de impossibilidade e/ou inviabilidade de regionalizar nessa granularidade, será necessário enviar a respectiva justificativa, na planilha enviada e preenchida.

Além disso, no documento denominado “GUIA DE PREENCHIMENTO DA PLANILHA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA”, é indicado por SF que as unidades preencham as planilhas da seguinte forma:

Aba REGIONALIZAÇÃO

A aba REGIONALIZAÇÃO será enviada às unidades pré-preenchida com as ações orçamentárias (Projeto/Atividade) existentes na LOA 2024. (*sic* 2024)

As unidades devem preencher a coluna Nível de Regionalização informando se a ação orçamentária em questão é regionalizável por nível de Subprefeitura, Região ou se não é regionalizável.

Todas as ações devem, por regra, ser regionalizáveis por Subprefeitura.

As ações de caráter regional que, pela natureza de seu processo de processamento, implicarem dificuldades no apontamento por Subprefeitura, podem ser apontadas como regionalizáveis por Região. As ações que não têm dimensão regionalizada poderão ser apontadas como ‘não-regionalizáveis’.

Para o caso de apontamento de nível REGIÃO ou NÃO-REGIONALIZÁVEL, a justificativa é **obrigatória** e o apontamento estará sujeito à análise de COPLAN, que se pronunciará sobre sua admissibilidade.

Na planilha da PLOA, deve-se apontar apenas, em abstrato, o nível de regionalização admitido pelas ações orçamentárias. A indicação da regionalização

¹⁴ <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>

do orçamento em si ocorrerá em momento posterior e obedecerá às regras exaradas por COPLAN. (grifos no original)

Dessa maneira, a disposição normativa, bem como a orientação de SF, por meio dos seus manuais e/ou guias, são para que as unidades orçamentárias, em regra, regionalizem seus orçamentos em nível de subprefeitura.

Dessa forma, as informações requeridas se encontram no Caderno III - QDA - Quadro de Detalhamento das Ações (fls. 1251-3030). Esse quadro também está disponível em formato de planilha no site de SF do PLOA 2025¹⁵.

Em análise do QDA - Quadro de Detalhamento das Ações do Caderno III do PLOA 2025, constatou-se que havia diversos casos de uma mesma ação regionalizada com valores idênticos em todas as subprefeituras. Como exemplo, verifica-se a ação 2324 da Secretaria Municipal da Subprefeituras (fl. 532 do Caderno III), tal ação tem valor previsto no PLOA no montante de R\$ 15 milhões. Esse valor, dividido por 32 subprefeituras, resulta em R\$ 468,8 mil. A figura abaixo evidencia essa **simples divisão**, ilustrativamente para nove subprefeituras.

¹⁵ https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2025/PLOA2025_VersionamentoDetalhamentoAcao.xlsx

Figura 2 – Detalhamento da Ação 2324 - SMSUB

12	Secretaria Municipal das Subprefeituras	10	Gabinete do Secretário	2324	Serviços de Desfazimento e Demolição de Construções Irregulares em Áreas de Proteção Ambiental	Norte	Subprefeitura Perus/Anhanguera	Supra-Distrital	777.01.01.00.0001	Subprefeitura Perus/Anhanguera	468.750,00
Proposta Orçamentária – 2025											1295



CONSOLIDADO GERAL
QDA - Quadro de Detalhamento das Ações

Exercício:
2025

Órg.	Nome do Órgão	Un.	Nome da Unidade	Ação	Nome da Ação	Região	Subprefeitura	Distrito	Cód. do DA	Nome do DA	Valor de Referência (R\$)
12	Secretaria Municipal das Subprefeituras	10	Gabinete do Secretário	2324	Serviços de Desfazimento e Demolição de Construções Irregulares em Áreas de Proteção Ambiental	Norte	Subprefeitura Pirituba/Jaraguá	Supra-Distrital	777.01.02.00.0001	Subprefeitura Pirituba/Jaraguá	468.750,00
12	Secretaria Municipal das Subprefeituras	10	Gabinete do Secretário	2324	Serviços de Desfazimento e Demolição de Construções Irregulares em Áreas de Proteção Ambiental	Norte	Subprefeitura Freguesia/Brasília	Supra-Distrital	777.01.03.00.0001	Subprefeitura Freguesia/Brasília	468.750,00
12	Secretaria Municipal das Subprefeituras	10	Gabinete do Secretário	2324	Serviços de Desfazimento e Demolição de Construções Irregulares em Áreas de Proteção Ambiental	Norte	Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha	Supra-Distrital	777.01.04.00.0001	Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha	468.750,00
12	Secretaria Municipal das Subprefeituras	10	Gabinete do Secretário	2324	Serviços de Desfazimento e Demolição de Construções Irregulares em Áreas de Proteção Ambiental	Norte	Subprefeitura Santana/Tucuruvi	Supra-Distrital	777.01.05.00.0001	Subprefeitura Santana/Tucuruvi	468.750,00
12	Secretaria Municipal das Subprefeituras	10	Gabinete do Secretário	2324	Serviços de Desfazimento e Demolição de Construções Irregulares em Áreas de Proteção Ambiental	Norte	Subprefeitura Jaçanã/Tremembé	Supra-Distrital	777.01.06.00.0001	Subprefeitura Jaçanã/Tremembé	468.750,00
12	Secretaria Municipal das Subprefeituras	10	Gabinete do Secretário	2324	Serviços de Desfazimento e Demolição de Construções Irregulares em Áreas de Proteção Ambiental	Norte	Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme	Supra-Distrital	777.01.07.00.0001	Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme	468.750,00
12	Secretaria Municipal das Subprefeituras	10	Gabinete do Secretário	2324	Serviços de Desfazimento e Demolição de Construções Irregulares em Áreas de Proteção Ambiental	Leste	Subprefeitura Penha	Supra-Distrital	777.02.21.00.0001	Subprefeitura Penha	468.750,00
12	Secretaria	10	Gabinete do	2324	Serviços de Desfazimento e	Leste	Subprefeitura	Supra-Distrital	777.02.22.00.0001	Subprefeitura Ermelino	468.750,00

Fonte: Caderno III do PLOA, fls. 1295-1299.

Para ilustrar melhor, um contraexemplo de regionalização factível, destaque para o projeto 1099 do FUNDURB - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, relativo à Implantação e Construção de Corredores de Ônibus. Esse possui valor total de R\$ 23 milhões, mas distribuídos de maneira **assimétrica** entre as subprefeituras, conforme exemplo abaixo:

Figura 3 – Detalhamento da Ação 1099 - FUNDURB

CONSOLIDADO GERAL										
QDA - Quadro de Detalhamento das Ações										
Exercício: 2025										
Órg.	Nome do Órgão	Un.	Nome da Unidade	Ação	Nome da Ação	Região	Subprefeitura	Distrito	Cód. do DA	Nome do DA
										Valor de Referência (R\$)
98	Fundo de Desenvolvimento Urbano	20	FUNDURB - Secretaria Municipal de Transportes	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Norte	Subprefeitura Santana/Tucuruvi	Supra-Distrital	777.01.05.00.0001	Subprefeitura Santana/Tucuruvi
										0,00
98	Fundo de Desenvolvimento Urbano	20	FUNDURB - Secretaria Municipal de Transportes	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Norte	Subprefeitura Jaçanã/Tremembé	Supra-Distrital	777.01.06.00.0001	Subprefeitura Jaçanã/Tremembé
										0,00
98	Fundo de Desenvolvimento Urbano	20	FUNDURB - Secretaria Municipal de Transportes	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Norte	Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme	Supra-Distrital	777.01.07.00.0001	Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme
										0,00
98	Fundo de Desenvolvimento Urbano	20	FUNDURB - Secretaria Municipal de Transportes	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Leste	Subprefeitura Penha	Supra-Distrital	777.02.21.00.0001	Subprefeitura Penha
										0,00
98	Fundo de Desenvolvimento Urbano	20	FUNDURB - Secretaria Municipal de Transportes	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Leste	Subprefeitura Ermelino Matarazzo	Supra-Distrital	777.02.22.00.0001	Subprefeitura Ermelino Matarazzo
										0,00
98	Fundo de Desenvolvimento Urbano	20	FUNDURB - Secretaria Municipal de Transportes	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Leste	Subprefeitura São Miguel Paulista	Supra-Distrital	777.02.23.00.0001	Subprefeitura São Miguel Paulista
										0,00
98	Fundo de Desenvolvimento Urbano	20	FUNDURB - Secretaria Municipal de Transportes	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Leste	Subprefeitura Itaim Paulista	Supra-Distrital	777.02.24.00.0001	Subprefeitura Itaim Paulista
										0,00
98	Fundo de Desenvolvimento Urbano	20	FUNDURB - Secretaria Municipal de Transportes	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Leste	Subprefeitura Mooca	Supra-Distrital	777.02.25.00.0001	Subprefeitura Mooca
										1.066.989,00
98	Fundo de Desenvolvimento Urbano	20	FUNDURB - Secretaria Municipal de Transportes	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Leste	Subprefeitura Aricanduva/Formosa/Carrão	Supra-Distrital	777.02.26.00.0001	Subprefeitura Aricanduva/Formosa/Carrão
										293.606,00
98	Fundo de Desenvolvimento Urbano	20	FUNDURB - Secretaria Municipal de Transportes	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Leste	Subprefeitura Itaquera	Supra-Distrital	777.02.27.00.0001	Subprefeitura Itaquera
										4.149.539,00

Fonte: Caderno III do PLOA 2025, fl. 2889.

Conforme se observa, a alocação de valores diferenciados entre as subprefeituras indica o estabelecimento de um determinado critério nos valores previstos.

Já a mesma ação 1099, mas do Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito no valor de R\$ 3 mil, possui valores idênticos distribuídos em todas as subprefeituras, como segue:

Figura 4 – Detalhamento da Ação 1099 - FMDT

87	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	10	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Norte	Subprefeitura Perus/Anhanguera	Supra-Distrital	777.01.01.00.0001	Subprefeitura Perus/Anhanguera	93,00
87	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	10	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Norte	Subprefeitura Pirituba/Jaraguá	Supra-Distrital	777.01.02.00.0001	Subprefeitura Pirituba/Jaraguá	94,00
87	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	10	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Norte	Subprefeitura Freguesia/Brasilândia	Supra-Distrital	777.01.03.00.0001	Subprefeitura Freguesia/Brasilândia	94,00
Proposta Orçamentária – 2025											2851



CONSOLIDADO GERAL

QDA - Quadro de Detalhamento das Ações

Exercício: 2025

Órg.	Nome do Órgão	Un.	Nome da Unidade	Ação	Nome da Ação	Região	Subprefeitura	Distrito	Cód. do DA	Nome do DA	Valor de Referência (R\$)
87	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	10	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Norte	Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha	Supra-Distrital	777.01.04.00.0001	Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha	94,00
87	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	10	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Norte	Subprefeitura Santana/Tucuruvi	Supra-Distrital	777.01.05.00.0001	Subprefeitura Santana/Tucuruvi	94,00
87	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	10	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Norte	Subprefeitura Jaconã/Tremembé	Supra-Distrital	777.01.06.00.0001	Subprefeitura Jaconã/Tremembé	94,00
87	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	10	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Norte	Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme	Supra-Distrital	777.01.07.00.0001	Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme	94,00
87	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	10	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Leste	Subprefeitura Penha	Supra-Distrital	777.02.21.00.0001	Subprefeitura Penha	94,00
87	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	10	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Leste	Subprefeitura Ermelino Matarazzo	Supra-Distrital	777.02.22.00.0001	Subprefeitura Ermelino Matarazzo	94,00
87	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	10	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Leste	Subprefeitura São Miguel Paulista	Supra-Distrital	777.02.23.00.0001	Subprefeitura São Miguel Paulista	94,00
87	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	10	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	1099	Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	Leste	Subprefeitura Itaim Paulista	Supra-Distrital	777.02.24.00.0001	Subprefeitura itaim Paulista	94,00

Fonte: Caderno III, fls. 2051-2052.

Diante de tal situação, analisou-se as despesas marcadas como regionalizadas oriundas do site de orçamento SF, isolando todas as ações por unidade orçamentária¹⁶ e detectando quais possuíam valores repetidos na mesma ação, ou seja, a unidade simplesmente dividiu o valor total pelo número de subprefeituras. Além dos casos em que os valores eram exatamente iguais, identificou-se variações de poucos reais entre as subprefeituras.

¹⁶ O resultado desse trabalho está na planilha “Análise das despesas regionalizadas com valores repetidos ou DesVP baixo vFinal”, que contém a memória de como essa equipe de auditoria chegou aos resultados obtidos, arquivada em documentação eletrônica de auditoria.

Destaca-se a ação 2520 - Manutenção e Operação em Atenção Básica, Especialidades e de Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia - do Fundo Municipal de Saúde, regionalizada a nível de subprefeitura (fls. 2497-2500 do Caderno III do PLOA 2025).

Neste caso, há 29 valores repetidos de R\$ 262.482.098,20 sendo o valor mais frequente. Há apenas três valores diferentes relativos a outras 3 subprefeituras: um valor de R\$ 262.482.091,90 (diferença de R\$ 6,30 com valor principal); um outro valor de R\$ 262.482.103,10 (diferença de R\$ 4,90) e um outro de R\$ 262.482.105,20 (diferença de R\$ 7,00).

Embora constem três valores diferentes, considerando que o valor médio com as 32 subprefeituras é de R\$ 262.482.093,38, o desvio padrão é de apenas R\$ 8,00. A divisão do desvio padrão pelo valor médio representa apenas 0,000003%. Desta maneira, conclui-se que os valores são praticamente iguais. Como critério de auditoria, considerou-se que se o desvio padrão populacional dividido sobre sua média fosse menor que 1%, não haveria a regionalização sobre as subprefeituras, sendo tais valores distribuídos entre as subprefeituras praticamente iguais.

Adicionalmente, analisou-se os Projetos ou Atividades que tiveram seus valores divididos igualmente nas subprefeituras (quando desvio padrão é zero), ou quando os valores são praticamente iguais (desvio padrão dividido sobre seu valor médio menor que 1% - constante da última coluna do quadro anexo a este relatório, peça 12).

As ações com regionalização de valores iguais ou quase iguais totalizam R\$ 25.393.600.281. Uma vez que R\$ 64.942.336.728¹⁷ das despesas do PLOA 2025 foram considerados regionalizadas pelo Quadro Detalhado da Ação oriundo do site do orçamento do PLOA 2025 de SF, a proporção corresponde a **39,1%** do total da despesa regionalizada.

A despesa regionalizada prevista no PLOA corresponde a 52,9% do total de R\$ 122,8 bilhões, contudo, entende-se que o valor de R\$ 25,4 bilhões apresenta regionalização comprometida por

¹⁷ Fonte: Planilha do "Base de Dados do Quadro Detalhamento da Regionalização" do site do PLOA 2025 de SF, trabalhada em tabela dinâmica, arquivada em documentação de auditoria.



eTCM 019229/2024

valores idênticos ou quase idênticos, considerando que as ações em questão tiveram seus montantes simplesmente divididos pela quantidade de subprefeituras (ou regiões).

Ressalta-se que existem dados estatísticos onde é possível ter uma estimativa da população municipal, subdividida por exemplo por subprefeitura e/ou região, assim, não é razoável a simples divisão de uma ação pela quantidade de subprefeituras. A título ilustrativo, no site da Secretaria Municipal de Saúde, é possível identificar uma estimativa populacional dividida por diferentes critérios, como por exemplo, Distrito Administrativo, Subprefeitura, Supervisão Técnica de Saúde ou Coordenadoria Regional de Saúde¹⁸.

Outra possibilidade é por meio de estimativas em valores históricos de execução em que haja DA. No caso de projetos, há o planejamento de execução em determinadas áreas geográficas da cidade, ou pelo menos a expectativa de onde haverá construções, ampliações, etc.

Dessa forma, considera-se que o valor de R\$ 25,4 bilhões apresenta regionalização comprometida, sem parâmetros objetivos e estatísticos que permitam a correta regionalização do orçamento.

A tabela a seguir resume as principais secretarias e fundos que se utilizaram da simples divisão em valores iguais como critério para regionalização de suas despesas.

Quadro 6 – Resumo dos valores totais de regionalização comprometida			Em R\$ mil
Órgão	Valor cuja regionalização está comprometida	Valor total regionalizado no PLOA 2025	% de comprometimento sobre o total regionalizado
Fundo Municipal de Saúde	17.996.291	18.536.959	97%
Secretaria Municipal de Habitação	1.815.625	2.290.354	79%
Secretaria Municipal das Subprefeituras	1.743.837	2.693.377	65%
Fundo Municipal de Assistência Social	1.632.910	2.041.675	80%
Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito	826.693	7.822.655	11%
Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	560.663	560.673	100%
Outros Órgãos/Secretarias	817.581	3.426.854	24%
Totais	25.393.600	37.372.546	68%

Fonte: Planilha “Base de Dados do Quadro Detalhamento da Regionalização” do site do PLOA 2025 de SF, cujos dados foram trabalhados posteriormente na planilha de auditoria “Análise das despesas regionalizadas com valores repetidos ou DesvP baixo vFinal”, arquivada em documentação eletrônica de auditoria.

¹⁸ <https://capital.sp.gov.br/web/saude/w/tabnet/30417> - consulta em 14.11.24

3.3. Não constaram justificativas para despesas marcadas como “Não-regionalizável” nas planilhas dos órgãos SMT, SMT/FMDT, SMS/FMS e SMSU

Algumas das despesas não podem ser regionalizadas por conta da sua própria natureza. Um exemplo intuitivo são os Encargos Gerais do Município, que incluem pagamentos de precatórios e juros, não sendo possível se falar em regionalização.

Em análise da “Base de Dados do Quadro Detalhamento da Regionalização” do site do PLOA 2025, do total do orçamento de R\$ 122,8 bilhões, 47,1% foram considerados não-regionalizável, enquanto os outros 52,9% foram regionalizados.

Conforme explicações do subitem anterior, a regionalização é a regra, no entanto, a despesa não regionalizável deve ser obrigatoriamente justificada.

Para a classificação das despesas regionalizáveis ou não, as unidades orçamentárias enviam à SF planilhas onde constam tal classificação.

Ao se apurar estatísticas da “Base de Dados do Quadro Detalhamento da Regionalização” do site do PLOA 2025 de SF, obtém-se que 91,49% das despesas não regionalizáveis tem origem nos seguintes órgãos:

Quadro 7 – Maiores despesas não regionalizadas por órgãos

Em R\$ mil

Órgão	Valor	% sobre o total não regionalizada ⁽¹⁾
Encargos Gerais do Município	22.016.395	38,08
Fundo Previdenciário - FUNPREV	7.766.321	13,43
Fundo Financeiro - FUNFIN	7.342.813	12,70
Secretaria Municipal de Educação	5.263.640	9,10
Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito	3.418.921	5,91
Fundo Municipal de Saúde	2.951.704	5,11
Secretaria Municipal de Segurança Urbana	1.033.552	1,79
Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	973.914	1,68
Câmara Municipal de São Paulo	973.201	1,68
Procuradoria Geral do Município - PGM	607.495	1,05
Secretaria Municipal de Turismo	545.662	0,94
Total	52.893.617	91,49

Fonte: Planilha do Quadro detalhado da ação do site de SF, resumida em tabela dinâmica. (1) O percentual foi calculado com base no total da despesa não regionalizável de R\$ 57811.863.866

Da análise acima, os valores dos órgãos: Encargos Gerais do Município, Fundo Previdenciário (FUNPREV) e Fundo Financeiro (FUNFIN), Câmara Municipal de São Paulo e Procuradoria Geral do Município (PGM) são em sua grande maioria não regionalizáveis pela sua própria natureza, correspondendo a 66,95% do total da despesa não regionalizável.

Assim, foram testadas as demais secretarias, cujos montantes se mostraram materiais frente ao total. Nos procedimentos de auditoria realizados, foi verificada se houve justificativa para as ações não regionalizadas nas planilhas orçamentárias constantes em cada processo SEI de cada secretaria da amostra.

Não foram encontradas justificativas dos seguintes órgãos e fundos¹⁹: SMT, SMT/FMDT, SMS/FMS e SMSU, não observando o Item 2.3.2 do Manual de Elaboração do PLOA 2025 de SF; e a “GUIA DE PREENCHIMENTO DA PLANILHA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA 2025” de SF. Assim, há falta de transparência pela ausência de justificativas das ações que não foram regionalizadas por essas secretarias.

3.4. As ações 6553, 2801, 2815 e 2816 da Secretaria Municipal da Educação com valor total no orçamento de R\$ 1,4 bilhão não foram regionalizadas, mas potencialmente podem ser estimadas em regiões

Em continuidade da lógica exposta no subitem 3.4, foram analisadas as despesas não regionalizadas da Secretaria Municipal de Educação²⁰, identificando-se justificativas das 39 ações e projetos que não foram regionalizadas.

Entre as ações, destaca-se a ação 6553 - Alimentação Escolar, cujo valor no orçamento é de R\$ 982,5 milhões, sendo que consta somente a justificativa “Programa atende toda a Rede Municipal de Ensino”. Contudo, verifica-se que essa despesa poderia ser regionalizável a partir de estimativas proporcionais a cada Diretoria Regional de Ensino, considerando que se trata de um valor relevante no orçamento da secretaria, e, considerando que o § 8º do art. 137 da Lei

¹⁹ Fontes: SMT e FMDT – SEI nº 6017.2021/0022561-4, doc 1071755983 e doc 107175920; SMS/ Fundo Municipal de Saúde – SEI 6017.2021/0022563-0, doc 107162509; SMSU Planilha orçamentária SEI 6017-2021-0022564-9, doc 106153772.

²⁰ SEI 6017.2021/0022554-1, doc 108816357.

Orgânica do Município de São Paulo estabelece que: “A lei orçamentária anual identificará, individualizando-os, os projetos e atividades, segundo a sua **localização** (...) e **custo**.”. Conclui-se, assim, que esta ação poderia ser estimada pelo menos em regiões.

Essa justificativa (“Programa atende toda a Rede Municipal de Ensino”) foi utilizada também nas ações 2801 - Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE/ FNDE; 2815 - Fornecimento de Material Escolar-Educação Infantil; 2816 - Fornecimento de Material Escolar-Ensino Fundamental. Essas três ações somadas têm o valor R\$ 415,5 milhões, o que somada com a ação 6553 totaliza R\$ 1,4 bilhões. Percebe-se nessas ações também a possibilidade de expansão de regionalização pelo menos por regiões, motivo pelo qual, foi proposta uma recomendação sobre o achado.

3.5. Ausência de detalhamento dos investimentos das empresas não dependentes PRODAM, SP Obras, SP Parcerias e SP Turis, em infringência ao art. 23 da LDO 2025

O art. 18, inciso VII da LDO 2025 dispõe que integrará a proposta orçamentária do Município para o exercício de 2025 anexo de orçamento de investimentos das empresas, conforme detalhado no art. 23, que, por sua vez, assim dispõe:

Art. 23. 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 2025;

II - o demonstrativo de investimentos especificados por projetos, de acordo com as fontes de financiamento.

Parágrafo único. Cada uma das empresas enquadradas no caput deverá disponibilizar acesso, por meio da Internet, aos respectivos dados de execução orçamentária e financeira.

Foi constatado que as empresas PRODAM, SP Obras, SP Parcerias e SP Turis não forneceram um detalhamento dos investimentos previstos para 2025, em infringência ao art. 23 da LDO 2025.

Para essas empresas, constou apenas uma linha genérica “Investimentos” e o valor previsto em Reais no Caderno V do PLOA 2025, faltando a descrição da programação dos investimentos, especificados por projetos, de acordo com as fontes de financiamento, em descumprimento ao

estabelecido no art. 23 da LDO 2025, bem como ausência de transparência quanto ao orçamento de investimentos dessas empresas.

3.6. 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

Foram identificadas quantidades significativas e diversidade de situações elencadas como exceções ao limite de 9% das despesas para fins de abertura de créditos adicionais suplementares, conforme parágrafo único do artigo 7º do PLOA 2025.

O art. 7º do PLOA 2025 estabelece o tratamento para abertura de créditos adicionais suplementares. O parágrafo único do mencionado artigo estabelece as exceções ao limite de 9%:

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 9% (nove 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. 40 da Lei Municipal nº 18.173, de 25 de julho de 2024.
§ 1º Ficam **excluídos do limite** estabelecido no caput deste artigo **os créditos adicionais suplementares** listados no § 4º do art. 40 da Lei Municipal nº 18.173, de 25 de julho de 2024 (grifos nossos)

A Lei Municipal nº 18.173/24 é a LDO 2025. O § 4º do artigo 40 da referida lei prevê as situações que não seriam consideradas no cálculo do limite de 9% das despesas a serem fixadas na LOA 2025, para fins de abertura de créditos adicionais suplementares:

§ 4º Ficam excluídos do limite estabelecido no caput deste artigo os créditos adicionais suplementares:
I - abertos com recursos da Reserva de Contingência, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei Federal nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980;
II - destinados a suprir insuficiências nas dotações referentes ao serviço da dívida pública;
III - destinados a suprir insuficiências nas dotações dos Fundos Especiais decorrentes do recebimento de recursos extraordinários;
IV - destinados a suprir insuficiências nas dotações de pessoal;
V - **destinados a suprir insuficiências nas dotações das funções Educação, Assistência Social, Saúde e Transporte;**
VI - com remanejamento de recursos entre órgãos da Administração Direta e Indireta;

- VII - abertos com recursos de operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício;
- VIII - abertos com recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais ou federais
- IX - abertos com recursos provenientes do Orçamento do Estado de São Paulo para cobertura de quaisquer despesas; (grifos nossos)

Os dispositivos legais para abertura de créditos adicionais suplementares constantes do art. 7º do PLOA 2025 estão compatíveis com a legislação.

No entanto, o percentual de 9% associado à diversidade e o excesso de exclusões permitidas no § 4º do art. 40 da Lei Municipal nº 18.173/2024 (LDO 2025), especialmente no inciso V, comprometem a efetividade do cumprimento do limite legal, além de conferir ampla discricionariedade ao Poder Executivo Municipal e dificultar o controle social e Legislativo. Ressalta-se que a despeito das exclusões constarem em dispositivo diverso (LDO 2025), o comando é dado no presente projeto de lei, § 1º do art. 7º.

3.7. Embora a dotação para reserva de contingência atenda aos requisitos legislativos, verifica-se que nos orçamentos aprovados pela CMSP de 2021 a 2024 a reserva foi reduzida a valor irrisório

Acerca da Reserva de Contingência, a LRF assim dispõe:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]

III - conterá **reserva de contingência**, cuja **forma de utilização e montante**, definido com base na **receita corrente líquida**, serão estabelecidos na **lei de diretrizes orçamentárias**, destinada ao: (grifos nossos)

[...]

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A Lei Municipal 18.173/24 (LDO 2025), a seu turno, trata a forma de utilização e o montante da reserva de contingência, em conformidade com o disposto na LRF:

Art. 12. A lei orçamentária conterá dotação para **reserva de contingência**, no valor de até 0,4% (quatro décimos por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício de 2025, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. (grifos nossos)

[...]

Art. 40. Observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, e com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada na Lei Orçamentária Anual, fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais, devidamente justificados, nos termos dos arts. 42, 43 e 44 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais, observado, em relação aos créditos adicionais suplementares, o limite de 9% (nove por cento) do total da despesa fixada na Lei Orçamentária Anual de 2025.

§ 4º Ficam excluídos do limite estabelecido no caput deste artigo os créditos adicionais suplementares:

I - abertos com recursos da **Reserva de Contingência**, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei Federal nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980 (grifos nossos).

O Decreto-lei Federal nº 1.763/80, por sua vez, estabelece:

Art 1º O artigo 91 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, alterado pelo artigo 1º do Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 91. Sob a denominação de **Reserva de Contingência**, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais.” (grifos nossos)

Embora o Decreto-Lei Federal nº 1.763/80 seja de aplicação obrigatória apenas no âmbito da administração pública federal, a LDO do Município de São Paulo faz menção ao art. 1º da Lei.

A reserva de contingência, no valor de R\$ 220 milhões para 2025, consta do texto da mensagem do Prefeito, bem como também está prevista no Caderno I (fls. 3), no Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas.

Considerando uma RCL de R\$ 97,7 bilhões e que a LDO 2025 no art. 12 estabelece o percentual de **até 0,4%** (quatro décimos por cento) da RCL, a reserva de contingência da proposta orçamentária da PMSP representa 0,23%, cumprindo, portanto, o dispositivo da LDO.

Contudo, embora não tenhamos encontrado inconformidade legal, em uma análise histórica quando das aprovações dos PLOAs dos anos anteriores, verifica-se um padrão, referente à reserva de contingência quando da aprovação da LOA. Nota-se que nos anos de 2021, 2022 e 2023, foi proposta pelo Executivo reserva de contingência de R\$ 220 milhões, porém após aprovação da LOA, a reserva de contingência foi reduzida para um valor simbólico de R\$ 1.000,00. Também no ciclo orçamentário de 2024, em que foi proposta reserva de

contingência de R\$ 275 milhões, esta foi reduzida a R\$ 1.000,00 quando da aprovação da LOA 2024.

A reserva de contingência representa um recurso financeiro destinado ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, ao longo da execução orçamentária. Todavia, a reserva de contingência não é passível de execução, servindo apenas como fonte para abertura de créditos adicionais, mediante os quais se darão efetivamente a despesa que será classificada nos respectivos grupos. Assim, conclui-se que a reserva de contingência de R\$ 1.000,00, quando da aprovação da LOA, é claramente insuficiente para fazer frente aos passivos contingentes e outros riscos.

3.8. O Plano Municipal de Políticas para Mulheres, utilizado como referencial de critério para classificação das despesas orçamentárias do denominado grupo Não Específico 2 (NE2), está desatualizado

Inicialmente, deve-se mencionar o arcabouço jurídico que consta na LDO 2025 (Lei nº 18.173/24), relativo a políticas públicas ligadas ao gênero feminino e ao orçamento:

Art. 4º A elaboração da proposta orçamentária do Município para o exercício de 2025 será elaborada com observância ao Programa de Metas e às seguintes orientações gerais:

X - promoção de direitos sociais e políticas públicas em favor de mulheres, crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, garantindo sua autonomia, integração e participação efetiva na comunidade, desburocratizando o acesso aos equipamentos públicos, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida e promovendo a prevenção e severo combate a qualquer forma de violência, inclusive facilitando o abrigo emergencial;

Há de se mencionar o que consta na LOMSP, embora não seja diretamente ligada a questões orçamentárias do PLOA:

Art. 216 - Compete ao Município, através do sistema único de saúde, nos termos da lei, além de outras atribuições:

[...]

II - a identificação e o controle dos fatores determinantes e condicionantes da saúde individual e coletiva, mediante especialmente ações referentes à vigilância sanitária e epidemiológica, saúde do trabalhador, do idoso, **da mulher**, da criança e do adolescente, das pessoas com deficiência, saúde mental, odontológica e zoonoses; (Alterado pela Emenda 29/07)

[...]

VI - assegurar à mulher a assistência integral à saúde, pré-natal, no parto e pós-parto, bem como nos termos da lei federal, o direito de evitar e interromper a gravidez, sem prejuízo para a saúde, garantindo o atendimento na rede pública municipal de saúde;

[...]

Art. 224 - O Município, de forma coordenada com o Estado, procurará desenvolver programas de combate e prevenção à violência contra a mulher buscando garantir:

I - assistência social, médica, psicológica e jurídica às mulheres vítimas de violência;

II - a criação e manutenção de abrigos para as mulheres e crianças vítimas de violência doméstica; (grifos nossos)

Sobre essa temática no PLOA 2025, consta conteúdo específico na mensagem do Prefeito, havendo um capítulo próprio denominado “AÇÕES SENSÍVEIS A POLÍTICAS PARA MULHERES” (fls. 24-32). No site do orçamento do PLOA 2025 de SF, foi acrescentado a “Nota metodológica do levantamento de ações sensíveis a políticas para mulheres”²¹.

O texto relativo à mensagem do Prefeito contém conteúdo muito similar ao documento de nota metodológica, sendo este último mais detalhado. Considerando que o documento “Nota metodológica do levantamento de ações sensíveis a políticas para mulheres” possui o maior nível de detalhamento, ele foi utilizado para o referencial da presente análise.

Em resumo, a SF utilizou, para realizar a identificação das despesas de ações sensíveis a políticas para mulheres, uma metodologia que se chamou “Etiquetagem e Apropriação de Valor”. Conforme sua própria explicação, essa metodologia consistiu em:

A Etiquetagem refere-se à análise, identificação e marcação de ações orçamentárias. Nesse momento, as ações foram divididas em grupos de ações específicas e ações não específicas, de acordo com sua inclinação para a agenda. A Apropriação de Valor consiste na apuração percentual dos valores orçados correspondentes à política para mulheres.

A partir dessa metodologia, a identificação com a chamada “Etiquetagem” das ações foi dividida em três grupos orçamentários de acordo com a dificuldade de associação direta ou indireta com políticas públicas ligadas a gênero. Os grupos foram denominados de Grupo Específico 1, com a sigla E1; Grupo Não Específico 1, com a sigla NE1; e grupo Não Específico 2, com a sigla NE2.

²¹ https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2025/PLOA2025_AcoesMulheres.pdf, acesso em 07.11.24.

O grupo Específico 1, ou E1, que tem a associação de forma mais imediata, foi identificado por meio da busca direta das ações do PLOA 2025 por palavras chaves como "mulher", "gênero", "menina", "mãe", "gestante", "beneficiada", "agricultora" e "trabalhadora". O resultado dessa busca foi a etiquetagem (identificação) de quatro ações que totalizaram R\$ 56,3 milhões.

Figura 5 – Ações orçamentário do denominado Grupo Específico 1

AÇÕES SENSÍVEIS A POLÍTICAS PARA MULHERES PLOA 2025				
 CIDADE DE SÃO PAULO				
Tabela 1 – Ações orçamentárias do Grupo Específico 1 (E1), órgãos responsáveis, percentual de apuração e valores apropriados				
AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	VALOR TOTAL	FATOR %	VALOR APROPRIADO
2053 - Manutenção e Operação da Casa da Mulher Brasileira	34 – SMDHC	R\$ 18.332.588	100%	R\$ 18.332.588
4329 - Políticas, Programas e Ações para Mulheres	34 – SMDHC	R\$ 6.700.000	100%	R\$ 6.700.000
6178 - Manutenção e Operação de Equipamentos Públicos Voltados ao Atendimento de Mulheres	34 – SMDHC	R\$ 29.152.581	100%	R\$ 29.152.581
6178 - Manutenção e Operação de Equipamentos Públicos Voltados ao Atendimento de Mulheres	93 – FMAS	R\$ 2.090.729	100%	R\$ 2.090.729
TOTAL 4		R\$ 56.275.898		R\$ 56.275.898

Fonte: Nota metodológica do levantamento de ações sensíveis a políticas para mulheres.

O teste efetuado pela auditoria convergiu com o montante ora informado. Assim, não há observações a fazer sobre o grupo E1.

A respeito do denominado Grupo Não Específico 1 (NE1), com valor total identificado por SF de R\$ 393,2 milhões tratam-se de despesas que não são de identificação imediata como o grupo E1. Para isso, SF se valeu de busca textual com os mesmos critérios de busca do grupo E1, mas a busca ocorreu em notas de empenho históricas, utilizando o exercício de 2023, por ser um ano encerrado. Assim, de uma determinada ação X, identificou-se a porcentagem de gastos em relação a essa ação.

Como um exemplo, em 2023 foi empenhado na ação 2507 - Manutenção e Operação em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência da Secretaria Municipal o total de

R\$ 4,8 bilhões²². Contudo, muitos dos gastos nessa ação não estão ligados a políticas de gênero feminino. Assim, SF, utilizando os filtros-chave do Grupo E1, identificou que, em 2023, a proporção de gastos da ação 2507 com políticas sensíveis a gênero foi de 5,666%. Esse percentual foi aplicado como estimativa ao valor proposto da ação no PLOA 2025.

De acordo com Tabela 2 do documento “Nota metodológica do levantamento de ações sensíveis a políticas para mulheres”, do total da ação 2507 de R\$ 5,7 bilhões aplicando-se o percentual de 5,666%, chega-se ao valor estimado para o PLOA 2025 de R\$ 325,4 milhões²³.

Nos testes efetuados na memória de cálculo da ação 2507 e da ação 2100 não foram encontradas inconsistências. Dessa maneira, o teste de auditoria não resultou em observações relativas ao grupo NE1 dentro dessa amostra em relação aos percentuais aplicados.

O último nível de identificação orçamentária correspondente a maior parte das despesas previstas, no valor de R\$ 2,97 bilhões para o PLOA 2025, relativo ao chamado grupo não específico 2 (NE2). Esse possui critérios mais complexos em relação aos Grupos E1 e NE1, não se tratando de buscas textuais.

Conforme explicações do documento de SF relativo a ações sensíveis a políticas para mulheres, em relação ao grupo NE2, há:

[...] outras ações orçamentárias poderiam apresentar influência sobre a agenda, mas não ter na nomenclatura ou nas observações das notas de empenho qualquer referência ao gênero. Nesse sentido, foi realizada uma análise mais ampla sobre todo o conjunto de ações orçamentárias do PLOA 2025.

Diante da complexidade, há de se considerar os seguintes trechos que traduzem como os resultados do Grupo E2 foram alcançados:

[...]
Como a maioria das ações tem repercussão para as mulheres, seja em maior ou menor grau, aumentou-se a preocupação com a adoção de uma etiquetagem mais criteriosa, que partisse de uma problematização sobre o que abrange políticas sensíveis, como promoção de direitos e cidadania, construção da igualdade e

²² Conforme planilha enviada por Supom e arquivada em documentação de auditoria.

²³ R\$ 5.742.826.017 x 5,666% = R\$ 325.403.790.

superação da discriminação, em contraponto à mera prestação de serviços em geral para mulheres.

[...] uma série de análise e discussões envolvendo a Secretaria Municipal da Fazenda, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e especialistas representantes de universidades e de organizações da sociedade civil serviu para embasar as escolhas aqui presentes.

[...] observando os dados de forma mais abrangente, pode haver a tendência de incluir ações orçamentárias afeitas ao tema, porém de aderência incerta sobre políticas voltadas a mulheres. Nesse sentido, procurou-se evitar o risco de sinalizar ações que tivessem um viés apenas de atendimento ou impactos indiretos ou distantes do cerne da agenda, buscando-se sempre uma análise estritamente direcionada para o que foi definido nos documentos consultados.

Considerando que análise do grupo E2 se reveste de caráter de auditoria operacional específica no tema, com necessidade de amplo aprofundamento nas discussões de políticas sensíveis a gênero, foram realizados **testes de conformidade** das fontes de recursos do grupo E2, os quais não identificaram inconsistências.

Por fim, consta como referência como critério de SF para o grupo não específico 2 (NE2) o 1º Plano Municipal de Políticas para as Mulheres. A SF se valeu desse documento como referencial²⁴, embora possa estar temporalmente defasado, considerando que se refere ao período 2017-2020. Dessa maneira, iremos propor recomendação para que haja um novo plano atualizado, considerando importância da temática na política de ações sensíveis a gênero.

3.9. A identificação das receitas com operações de crédito e suas correspondentes despesas é de difícil apuração

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estabeleceu a padronização de fontes de recursos a ser observada no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, cujo atendimento foi obrigatório a partir do exercício de 2023. O primeiro regramento está estabelecido pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021, em que se destaca:

Art. 1º Aprovar a estrutura padronizada para a classificação por fonte ou destinação de recursos e as regras para sua utilização, a serem observadas pelos entes da Federação na elaboração do orçamento e na execução contábil e orçamentária.

§ 1º Denomina-se fonte ou destinação de recursos o agrupamento de receitas que possuem as mesmas normas de aplicação na despesa.

²⁴ Indicando o seguinte link https://capital.sp.gov.br/web/direitos_humanos/w/mulheres/publicacoes/144232.

§ 2º A estrutura de codificação da classificação por fonte ou destinação de recursos será composta de 3 dígitos.

§ 4º As fontes ou destinações de recursos a serem utilizadas por Estados, Distrito Federal e Municípios **serão definidas por meio de Portaria específica publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, no intervalo de 500 a 999.**

Art. 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em informações complementares à estrutura de codificação da classificação por fonte ou destinação de recursos, devem:

I- identificar se os recursos disponíveis foram arrecadados no exercício atual ou em exercícios anteriores; e

II- identificar informações adicionais referentes à execução da receita e/ou despesa orçamentária, nos casos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 1º As informações de que trata o caput não serão objeto de padronização quanto à forma de identificação.

§ 2º A Secretaria do Tesouro Nacional definirá em instrumento próprio o formato de envio dessas informações ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi, ou sistema que vier substituí-lo, para fins de consolidação das contas públicas.

3º Os entes poderão estabelecer detalhamentos adicionais aos códigos padronizados, não sendo necessário o envio desses detalhamentos à STN.
(grifos nossos)

Por sua vez, a Portaria STN nº 710, de 25 de fevereiro de 2021²⁵ estabeleceu que

Art. 1º Definir a classificação por fonte ou destinação de recursos a ser utilizada por Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com o § 4º do art. 1º da Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 2021.

§1º A classificação a que se refere o caput consta do Anexo I desta Portaria e é de observância obrigatória por Estados, Distrito Federal e Municípios, considerando o disposto no art. 3º da Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 2021.

§ 2º O formato de envio das informações a que se refere o § 2º do art. 2º da Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 2021, é definido no Anexo II desta Portaria.

A PMSP, em vista dessas Portarias, estabeleceu a seguinte codificação: AA.B.CCC.DDDD.EEEE, em que:

- AA é a fonte histórica utilizada pela PMSP até o exercício de 2022, mas que a PMSP deu continuidade, sendo esse código facultativo ao Ente (art. 2º, §3º da Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/2021);

²⁵ A Portaria STN 710/2021 passou por diversas alterações e a listagem completa e atualizada é disponibilizada no site da STN, conforme link: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/fonte-ou-destinacao-de-recursos>.

- B é a identificação obrigatória se os recursos disponíveis foram arrecadados no exercício atual (código 1); ou em exercícios anteriores (código 2); ou ainda no chamado “Recursos Condicionados (código 9)”;
- CCC é a Classificação por fonte ou destinação de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios, **de uso obrigatório**, estabelecida no Anexo I da Portaria STN nº 710/2021, e que possui 3 dígitos com banda de 500 a 999 (art. 1º, § 4º, Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/2021);
- DDDD identifica informações adicionais referentes à fase de **execução** da receita e/ou despesa orçamentária, nos casos estabelecidos pela STN (Anexo II da Portaria STN nº 710/2021). **Não é estabelecido em fase de proposição do PLOA.** É denominado de “Código de Acompanhamento da Execução Orçamentária – CO” na esfera federal, e no Sistema SOF esse marcador foi identificado como CAR – Código de Apropriação de Recursos;
- EEEE; detalhamentos adicionais aos códigos padronizados, sendo esse código facultativo ao Ente (art. 2º, §3º da Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/2021).

Um dos testes realizados pela equipe de auditoria consistiu na análise das operações de crédito, considerando que são fontes vinculadas por autorização de Leis (conforme demonstrativo das despesas vinculadas a operações crédito e demonstrativo das operações de crédito, constantes do Caderno IV do PLOA 2025, páginas 4 e 5, respectivamente). A fonte de recursos AA nessas operações tem código fonte “01 - Operações de Crédito”. Esta possui, por sua vez, três códigos na banda CCC, tanto na receita quanto na despesa, segundo o Anexo I da Portaria STN nº 710/21, a saber:

- “574 - Operações de Crédito Vinculadas à Educação”. Descrição: Controle dos recursos originários de operações de crédito, cuja destinação encontra-se vinculada a programas da educação.
- “634 - Operações de Crédito vinculadas à Saúde”. Descrição: Controle dos recursos originários de operações de crédito, cuja destinação encontra-se vinculada a programas da saúde.

- “754 - Recursos de Operações de Crédito”. Descrição: “Controle dos recursos originários de operações de crédito, exceto as operações cuja aplicação esteja destinada a programas de educação e saúde”.

O quadro a seguir demonstra os valores alocados na banda CCC da fonte 01 – Operações de crédito no PLOA 2025:

Quadro 8 - Valores previstos no PLOA 2025, por código CCC da fonte 01 Em R\$ mil

Código CCC	Valor previsto
574 - Operações de Crédito Vinculadas à Educação	95.034,75
754 - Recursos de Operações de Crédito	6.546.804,88
Total	6.641.839,63

Fonte: PLOA 2025.

Testes realizados para identificar a correspondência de cada operação de crédito com a(s) respectiva(s) linha(s) de despesa demonstram que a PMSP adota o código EEEE genérico “0000” para a maioria das operações de crédito, conforme quadro a seguir:

Quadro 9 - Operações de Crédito (Fonte 01), por Código EEEE Em R\$ mil

Código EEEE	Receitas	Despesas
0000 - Código Genérico	5.862.301	5.862.301
1200 - PMSP/SMPR-Asfalto Novo	30	30
1229 - PMSP-SIURB/Saneamento-Avançar Perus/Mooca-Contrato nº 0505.972-67/18	189.365	189.365
1244 - PMSP/SMSUB - Asfalto Novo II	300	300
1376 - PMSP-SF/PROJETO CORREDOR ARICANDUVA-BANCO MUNDIAL	468.509	468.509
1482 - PMSP- SF/PMSP/Ônibus Elétrico-BB-Opcred SF 02/23	19.229	19.229
1483 - PMSP- SF/PMSP/Ônibus Elétrico-BB-Opcred SF 03/23	7.072	7.072
1537 - Educação Paulistana Pode Mais – BID	95.035	95.035
Total	6.641.840	6.641.840

Fonte: PLOA 2025.

Considerando a utilização do código genérico 0000 da banda EEEE, não é possível vincular as receitas de operações de crédito com as respectivas despesas de maneira sistemática.

3.10. Uso excessivo de “dotações simbólicas”²⁶

²⁶ Também chamadas de janela orçamentária, as dotações simbólicas são dotações orçamentárias cujos valores são significativamente inferiores aos custos da implementação da ação governamental pretendida, motivo pelo qual necessitam de futuras suplementações.

O MCASP 10ª ed., parte I, subitem 2.2 assim dispõe acerca do princípio da universalidade:

Estabelecido, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei no 4.320/1964, recepcionado e normatizado pelo § 5º do art. 165 da Constituição Federal, determina que a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Constatamos que, das 3.774 dotações que compõem a despesa fixada de R\$ 122,8 bilhões para o exercício de 2025, 569 estão com valor fixado de R\$ 1.000,00, valor este notadamente insuficiente para a cobertura dos custos envolvidos na concretização das respectivas ações orçamentárias. Isso significa que mais de 15% das dotações que compõem o orçamento, do lado da despesa, foram fixadas com valor simbólico.

Foi constatado que 78 dos 92 órgãos fazem uso da chamada “janela orçamentária”. Portanto, nota-se que essa prática está disseminada na maioria dos órgãos e unidades orçamentárias da Prefeitura.

Para ilustrar a inexequibilidade dessas despesas, ao filtrarmos o elemento de despesa “61 – Aquisição de Imóveis”, constatamos que 13 das 48 dotações desse elemento estão com valor de R\$ 1.000,00, conforme quadro a seguir:

Quadro 10 – Exemplos de despesas fixadas em R\$ 1.000,00 (elemento 61 – Aquisição de Imóveis)

Órgão	Função (+cód.)	Projeto/atividade (+cód.)
FMSAI	18 - Gestão Ambiental	1704 - Construção e Implantação de Unidades de Conservação
FUNPREV	09 - Previdência Social	1222 - Investimentos em Ativos para o RPPS
FMP	18 - Gestão Ambiental	1703 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Parques Urbanos e Lineares
FMP	18 - Gestão Ambiental	1702 - Construção e Implantação de Parques Urbanos e Lineares
SMUL	15 - Urbanismo	5100 - Intervenções no Sistema Viário
SMUL	15 - Urbanismo	5100 - Intervenções no Sistema Viário
SMUL	15 - Urbanismo	3380 - Construção de Pontes, Viadutos e Alças
SMUL	15 - Urbanismo	3380 - Construção de Pontes, Viadutos e Alças
FUNDURB	16 - Habitação	3358 - Locação Social
FEMA	18 - Gestão Ambiental	1704 - Construção e Implantação de Unidades de Conservação
FMDT	26 - Transporte	1099 - Implantação e Construção de Corredores de Ônibus
FMDT	26 - Transporte	1096 - Acessibilidade, Ampliação, Reforma e Requalificação de Terminais de Ônibus
FMDT	26 - Transporte	1095 - Implantação e Construção de Terminais de Ônibus

Fonte: PLOA 2025.

Infere-se que o objetivo da Administração consiste em possibilitar a suplementação futura das dotações (ou remanejamento), sem a necessidade de abrir créditos especiais, os quais somente podem ser abertos com autorização legislativa. Como efeito, há diversas ações orçamentárias com valores inexecutáveis, que serão suplementadas ou simplesmente não executadas, além do prejuízo à transparência dos valores das ações orçamentárias.

Analogamente, do lado das receitas, foi constatada a existência de mais de 12% das rubricas com valores simbólicos (e.g., R\$ 1.000,00), denotando deficiências também nos processos de previsão das receitas.

O quadro a seguir apresenta o levantamento, dos últimos 5 anos, da quantidade de dotações orçamentárias com valor simbólico de R\$ 1.000,00 vs. a quantidade total de dotações (do lado da despesa):

Quadro 11 – Evolução das dotações simbólicas em percentual do total de dotações (do lado da despesa)

Dotações	2021	2022	2023 ²⁷	2024	2025
R\$ 1.000 (a)	1.097	1.056	1.093	1.120	569
Total (b)	4.213	4.212	4.409	4.374	3.774
% do Total (a/b)	26,0%	25,1%	24,8%	25,6%	15,1%

Fonte: Sistema Ábaco/ TCM.

Do quadro, nota-se que o percentual de dotações com valor simbólico de R\$ 1.000,00 era em torno de 25% de todas as dotações orçamentárias, no período compreendido entre 2021 e 2024. Em 2025, por outro lado, tanto o total de dotações orçamentárias, quanto o percentual das dotações simbólicas caíram em torno de 500 dotações, o que significa que as dotações simbólicas passaram a representar 15% do número total de dotações.

Ressalta-se que, apesar da redução, esse percentual poderia ser ainda menor, tendo em vista que muitos dos fundos municipais contêm dotações simbólicas, cujo percentuais estão acima de 56%, com destaque para o FMDT, que possui 31 dotações simbólicas dentre um total de 47 dotações.

3.11.Ausência, no Caderno 1 – Anexo de Demonstrativos Gerais, do demonstrativo das

²⁷ A título de exemplo, das 1.093 dotações simbólicas do PLOA 2023, 58 tiveram valores empenhados em 2023 (ano fechado) – um total de R\$ 23 milhões. Ou seja, aproximadamente 95% das dotações simbólicas não foram executadas em 2023.

medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; requerido no art. 19, inciso VI da LDO 2025

O art. 18, inciso III da LDO 2025 dispõe que integrará a proposta orçamentária do Município para o exercício de 2025 anexo de demonstrativos gerais, conforme detalhado no art. 19, que, por sua vez, assim dispõe:

Art. 19. O anexo de demonstrativos gerais incluirá:

- I - demonstrativo de receita e despesa por categoria econômica;
 - II - sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções de governo;
 - III - demonstrativo da compatibilidade entre o orçamento proposto e as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais desta Lei;
 - IV - demonstrativo do atendimento aos princípios de que tratam os incisos I, II, III e IV do caput do art. 3º desta Lei;
 - V - demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre as receitas e despesas;
 - VI - demonstrativo das medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
 - VII - demonstrativo a respeito da dívida ativa, contendo memória de cálculo da receita prevista para o exercício de 2025, com valores por tributo e por outros tipos de dívida;
 - VIII - demonstrativo com metodologia e memória de cálculo do valor proposto de dotações orçamentárias para fazer frente à recomposição do fundo de reserva dos depósitos judiciais e do valor estimado da receita de depósitos judiciais;
 - IX - saldo de todos os fundos municipais em 31 de agosto de 2024.
- Parágrafo único. Apenas para os fins específicos do art. 166, § 3º, II, “b” da Constituição Federal, a proposta de dotações orçamentárias para fazer frente à despesa com recomposição do fundo de reserva dos depósitos judiciais deverá ser equiparada ao pagamento de serviços da dívida pública, não estando sujeita à anulação para fins de apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária.

Analisando-se o Caderno I – Anexo de Demonstrativos Gerais do PLOA 2025, não foi localizado o demonstrativo das medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, em infringência ao art. 19, VI da LDO 2025.

3.12. Não observância ao prazo mínimo de 15 dias das audiências públicas devolutivas ou ausência de publicação na página principal da PMSP, em alguns portais das Subprefeituras e em redes sociais

Em fase de elaboração do PL pelo executivo, o art. 6º Caput, §1º e §2º da LM 17.976/23 (LDO 2025) estabelece que:

Art. 6º A transparência e a ampla participação social na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual são asseguradas por meio da realização de processo participativo composto por consulta eletrônica e audiências públicas.

§ 1º Cabe à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SUPOM), da Secretaria Municipal da Fazenda, com apoio das Subprefeituras, a organização do processo de consulta, acompanhamento e monitoramento das discussões sobre a proposta orçamentária anual, de modo a garantir a participação social na elaboração e gestão do orçamento.

§ 2º A ampla publicidade das audiências de que trata o § 1º deste artigo é assegurada pela divulgação nos meios de comunicação das datas, horários e locais de realização das audiências, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, inclusive com publicação no Diário Oficial da Cidade, na página principal do sítio eletrônico e nas redes sociais da Prefeitura, de cada Subprefeitura e da Secretaria Municipal da Fazenda.

Para cumprir esse dispositivo, a PMSP realiza o ciclo denominado Orçamento Cidadão²⁸ para inserções de propostas da sociedade no site Participe+²⁹, descrito no link do orçamento de SF³⁰ com as informações abaixo:

Orçamento Cidadão PLOA 2025 no Participe+

O Orçamento Cidadão é um processo de consulta à população, para colher contribuições para a alocação de recursos orçamentários da Prefeitura. Neste ano, o prazo para o envio de propostas individuais da sociedade civil em prol do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2025 (PLOA 2025), em plataforma eletrônica terá início no dia 01 (primeiro) de abril e término no 25 (vinte e cinco) de abril de 2024. O envio de propostas deverá ser realizado em meio eletrônico na Plataforma Participe Mais, situada no endereço <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/>, na guia Orçamento Cidadão. No Participe Mais, os munícipes poderão propor e apoiar as propostas populares já encaminhadas, além de acompanhar a implementação das propostas de anos anteriores, já aprovadas e incorporadas aos orçamentos passados. Para participar, é necessário realizar um breve cadastro e identificar a Subprefeitura e a área temática da proposta elaborada.

[...]

Audiências Públicas Devolutivas

A Prefeitura de São Paulo realizará no mês de novembro as Audiências Públicas Devolutivas do Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2025 (PLOA 2025). As audiências serão regionalizadas por Subprefeitura, com a participação de representantes dos órgãos responsáveis pela avaliação de viabilidade das propostas dos munícipes. As atividades serão realizadas em formato virtual, usando a plataforma Microsoft Teams. As audiências, que integram o processo Orçamento Cidadão, ocorrerão de 06 a 29 de novembro, conforme o calendário abaixo, e serão realizadas em formato virtual com duração de até 3 horas. Posteriormente, as gravações serão disponibilizadas no canal da Coordenadoria

²⁸ <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/budgets>, data de acesso 11.11.2024.

²⁹ <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/>, data de acesso 11.11.2024.

³⁰ <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/audienciapublica.php>, data de acesso 11.11.2024.

de Planejamento da Secretaria da Fazenda, na plataforma YouTube, localizado no endereço eletrônico <https://bit.ly/3RuKoDh>.

O objetivo das audiências públicas devolutivas é apresentar à sociedade civil as análises de viabilidade, realizadas pelas Secretarias Municipais, das propostas eleitas no âmbito do Orçamento Cidadão para serem incorporadas ao PLOA 2025. Sendo assim, serão apresentadas e discutidas as propostas que foram consideradas viáveis ou inviáveis, expondo-se os critérios técnicos e orçamentários de avaliação utilizados em cada uma delas.

As Audiências Públicas Devolutivas do Orçamento Cidadão 2025 são regionalizadas por Subprefeitura, com a participação de representantes dos órgãos responsáveis pela avaliação de viabilidade das propostas feitas pelos munícipes. Além das audiências regionais (por subprefeitura), foram realizadas audiências temáticas (por pasta).

Dessa maneira, a equipe de auditoria verificou no mês de outubro e início de novembro se algumas subprefeituras promoveram a “ampla publicidade das audiências”, na “página principal do sítio eletrônico e nas redes sociais da Prefeitura e da Secretaria Municipal da Fazenda”, conforme disposto no § 2º, artigo 6º da LDO 2024.

Foram encontradas evidências de divulgação das devolutivas na página principal do site da Secretaria da Fazenda. Contudo, não foi encontrada evidência no site principal da PMSP com divulgação de 15 dias antes de antecedência da primeira audiência devolutiva, que estava agendada para 06.11.24, assim como não foi encontrada na página do Instagram da PMSP com 15 dias de antecedência.

Em procedimento de auditoria³¹ no site de 22 Subprefeituras em que ainda iriam ocorrer audiências, constatou-se que não houve divulgação das audiências devolutivas na página principal das subprefeituras de Casa Verde/Cachoeirinha, Perus/Anhanguera, Vila Maria/Vila Guilherme, Penha, São Miguel, Guaianases, Vila Prudente e Sapopemba. Além disso, algumas das subprefeituras, que publicaram em seu site o calendário das audiências, não observaram o prazo mínimo de 15 dias, em descumprimento ao art. 6º Caput, §2º da LM 17.976/23 (LDO 2025), sendo as que seguem:

Quadro 12 – Divulgação das audiências devolutivas do PLOA nas páginas das subprefeituras de amostra

³¹ Teste atualizado em 08.11.2024.

Subprefeitura	Data da audiência	Data de antecedência mínima de 15 dias	Data Publicada em seu site
Casa Verde/Cachoeirinha	06/11/2024	22/10/2024	Não divulgada
Freguesia/Brasilândia	06/11/2024	22/10/2024	30/10/2024
Perus/Anhanguera	07/11/2024	23/10/2024	Não divulgada
Pirituba/Jaraguá	07/11/2024	23/10/2024	31/10/2024
Jaçanã/Tremembé	08/11/2024	24/10/2024	04/11/2024
Santana/Tucuruvi	08/11/2024	24/10/2024	31/10/2024
Vila Maria/Vila Guilherme	11/11/2024	27/10/2024	Não divulgada
Penha	11/11/2024	27/10/2024	Não divulgada
Ermelino Matarazzo	12/11/2024	28/10/2024	01/11/2024
São Miguel	12/11/2024	28/10/2024	Não divulgada
Itaim Paulista	13/11/2024	29/10/2024	31/10/2024
Guaianases	13/11/2024	29/10/2024	Não divulgada
Vila Prudente	14/11/2024	30/10/2024	Não divulgada
Sapopemba	18/11/2024	03/11/2024	Não divulgada

Fonte: Site das subprefeituras.

No caso de redes sociais, considerando que a PMSP possui conta oficial na rede *Instagram*, não se identificou publicação específica na referida rede sobre as audiências devolutivas. Dessa maneira, propõe-se ciência às referidas Subprefeituras, bem como à PMSP, para correção no próximo ciclo orçamentário no sentido de que divulgue as audiências devolutivas na página principal de cada subprefeitura com a antecedência mínima de 15 dias, e nas contas de redes sociais da PMSP, bem como em sua página principal.

3.13. Ausência de detalhamento, no Caderno 6, das justificativas que motivaram a inviabilidade das propostas dos munícipes

A partir de 2025, a PMSP passou a adotar o código fonte de recursos EEEE “9005 - Recursos destinados ao Orçamento Cidadão” (código de vinculação de recursos)³² para as propostas eleitas pelos munícipes que foram incorporadas ao orçamento.

Em 2025, as propostas eleitas pelos munícipes foram incorporadas aos órgãos FMAS, FMS, SEME, SIURB, SMC, SMDHC, SMIT, SMPED, SMSUB e SMT (com especial destaque para os órgãos FMS, SMSUB e SEME – estes foram os órgãos que tiveram os maiores valores orçados no código EEEE 9005: R\$ 57,6 milhões, R\$ 55,6 milhões e R\$ 27,2 milhões, respectivamente).

³² A estrutura de codificação completa de fontes de recursos adotada pela PMSP foi explicada no subitem 3.9.

Isso significa que as principais propostas eleitas pelos munícipes estão relacionadas principalmente a:

- Construção e Implantação de Equipamentos de Atenção Básica e Especialidades (FMS)
- Implantação e Construção de Ecopontos (SMSUB)
- Implantação de Equipamentos Esportivos (SEME)
- Ampliação, Reforma e Requalificação de Clube da Comunidade (CDC) (SEME)

Essa dinâmica do orçamento com o código EEEE 9005 é diferente da adotada nos anos anteriores e representa um ganho de transparência e rastreabilidade, notadamente durante a execução do orçamento, conforme será detalhado a seguir.

A partir de 2025, o orçamento cidadão mudou³³, passando a ter um limite de R\$ 10 milhões por região de Subprefeitura (total de R\$ 320 milhões para as 32 Subprefeituras). Os munícipes votam nas propostas, e as que receberem mais votos e forem consideradas viáveis pela pasta responsável são incorporadas ao orçamento. Eventual saldo restante (dos R\$ 10 milhões) é alocado para dotação genérica da Subprefeitura³⁴. Em um exemplo hipotético, se as propostas mais votadas em uma região de Subprefeitura forem, nesta ordem: uma de R\$ 1 milhão, uma de R\$ 2 milhões e uma de R\$ 9 milhões, então as 2 primeiras serão incorporadas ao orçamento nas respectivas pastas que executarão a despesa (total R\$ 3 milhões), e os R\$ 7 milhões restantes serão alocados em dotação genérica da Subprefeitura. A proposta de R\$ 9 milhões, que havia ficado em 3º lugar, não será levada para o orçamento, considerando que não há recursos para ela.

Durante o exercício, o monitoramento das propostas eleitas pode ser feito pelo site Participe+ e pelo Portal da Secretaria da Fazenda (atualizado a cada 4 meses).

A partir de 2025, o monitoramento da execução orçamentária também poderá ser feito em tempo real pelo SOF e Ábaco/TCM, com a utilização do código EEEE 9005.

³³ Para maiores detalhes, o processo de participação popular / orçamento cidadão está bem explicado na Mensagem do Prefeito (fls. 51/55), disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>. Acesso em 06.11.24.

³⁴ Nestes casos, o respectivo Conselho Participativo Municipal será responsável por indicar a destinação dos valores remanescentes, em comunicação encaminhada à Secretaria Municipal da Fazenda até o final do ano em curso, nos termos do art. 9º, § 3º da Portaria SF nº 126/2024.

Entre os dias 16/08 e 04/09, as propostas consideradas viáveis foram colocadas em votação no site do Participe+. Todos os que fizeram cadastro no site puderam votar em até 5 propostas de sua preferência, sendo que as mais votadas receberão recursos do Orçamento Cidadão, que possui R\$ 10 milhões destinados a cada Subprefeitura. Ademais, verificou-se que o total de R\$ 10 milhões não foi atingido em algumas Subprefeituras. A relação das propostas que foram eleitas, das propostas que serão realizadas com orçamento próprio da secretaria responsável e das propostas consideradas inviáveis, bem como o saldo remanescente do Orçamento Cidadão estão disponíveis para consulta neste link:

<https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/audienciapublica.php>.³⁵

Por fim, em 2025, foram recebidas 2.414 propostas dos munícipes, sendo 115 incorporadas ao PLOA e mais 83 que serão executadas com orçamento próprio (i.e., já estavam previstas pelas pastas para serem incluídas no PLOA). No Caderno 6 – Análises de Viabilidade das propostas eleitas pelos munícipes para a região de cada Subprefeitura, consta ainda o quadro referente às propostas consideradas “inviáveis” pela pasta responsável (fls. 8/12). Porém, diversas justificativas informadas utilizam termos genéricos³⁶, como por exemplo:

“V. análise(s) técnica(s)”.

“De acordo com a análise técnica, a proposta é considerada inviável”.

“Proposta inviável de acordo com a análise da Secretaria”.

“De acordo com parecer técnico”.

“Proposta considerada inviável dadas as condições apresentadas na análise realizada”.

Constatou-se que a maioria das justificativas das 295 propostas consideradas inviáveis são genéricas. Assim, as justificativas poderiam estar mais detalhadas, ou pelo menos deveriam conter um *hiperlink* para o cidadão conseguir acessar a análise técnica de maneira mais fácil, rápida e transparente.

³⁵ Para maiores detalhes, o processo de participação popular / orçamento cidadão está bem explicado na Mensagem do Prefeito (fls. 51/55), disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>. Acesso em 06.11.24.

³⁶ Propostas inviáveis do Orçamento Cidadão – no portal Participe Mais, no sítio eletrônico <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/budgets> - clicando em “Buscar propostas”, é possível filtrar por “priorizadas”, “não priorizadas”, “viáveis”, “inviáveis” ou “todas”.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

A equipe de auditoria manteve comunicação frequente com os auditados (gestores) durante todas as etapas do trabalho. Foram feitas alterações no relatório em razão dos comentários da Secretaria Municipal da Fazenda em relação aos questionamentos referentes às projeções das principais receitas e despesas do Município, assim como sobre os achados relativos à conformidade do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 aos marcos regulatórios vigentes.

Na reunião de encerramento, em 08.11.24, foram comunicados os achados à SF com participação do Subsecretário de SUTEM, Subsecretário de SUPOM e equipe. Na oportunidade, a equipe de auditoria apresentou os achados e solicitou os comentários dos gestores. A SF não se opôs à maioria dos achados.

Contudo, SF fez algumas ponderações pontuais a determinados achados. O primeiro em relação ao subitem 3.12: aduziu quanto à ausência de divulgação das audiências públicas devolutivas ocorreu em razão da interpretação das assessorias de comunicação das subprefeituras quanto a restrições e vedações à Lei eleitoral, considerando que essas audiências ocorreram em época de eleição.

O segundo: no que se refere ao demonstrativo de medidas de compensação de renúncia de receitas, a SF irá, para o próximo ciclo orçamentário, adotar providências no sentido de sanar o apontamento.

O terceiro: quanto ao achado do subitem 3.9 do presente relatório, foi colocado, no tocante à vinculação das fontes de recursos, que não é possível detalhar na fonte EEEE as operações de crédito, em fase de planejamento (no PLOA), tendo em vista que esse código é utilizado quando da contratação e/ou abertura específica da operação de crédito, isto é, já somente em fase de execução. A SF, entretanto, comprometeu-se a trazer um quadro/demonstrativo no Caderno IV, no próximo ciclo orçamentário, com vistas a sanar o apontamento.

5. CONCLUSÃO

Com relação aos exames sobre a conformidade do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025, foram constatados os achados de auditoria (item 3). Para cada achado, será feita uma proposta de encaminhamento (item 7).

6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA 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 determinação

7.1.1. Determinar à SF que adote, antes da publicação da LOA, providências com vistas a justificar, por meio de memórias de cálculo, o aumento de 3.398% nos rendimentos de operações de crédito, por estar em desacordo com o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem 3.1).

7.1.2. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda para que adote nos futuros Projetos de Leis Orçamentárias providências com vistas a prover detalhamento dos investimentos de todas as empresas não dependentes, constantes do Caderno 5, por estar em desacordo com o estabelecido no art. 23 da LDO 2025, bem como ausência de transparência quanto ao orçamento de investimentos dessas empresas (subitem 3.5).

7.2. Propostas de recomendação

7.2.1. Recomendar à Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal das Subprefeituras, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento

Social, Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito e os fundos vinculados a esses órgãos com vistas a aprimorar a metodologia de regionalização das despesas, para que utilizem parâmetros objetivos e estatísticos na regionalização de seus orçamentos e, não façam a mera divisão do valor total da ação ou projeto em valores idênticos nas subprefeituras ou regiões, a fim de se prover uma regionalização efetiva (subitem **3.2**);

7.2.2. Recomendar à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, Secretaria Municipal da Saúde e Secretaria Municipal de Segurança Urbana que justifiquem as ações que foram classificadas como “Despesa Não-Regionável”, a fim de se prover maior transparência no processo orçamentário (subitem **3.3**);

7.2.3. Recomendar à Secretaria Municipal de Educação que avalie a sugestão de regionalizar as ações 6553, 2801, 2815 e 2816 no próximo ciclo do PLOA com vistas a aumentar o grau de regionalização do orçamento da PMSP (subitem **3.4**);

7.2.4. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que reveja o rol de exceções previstas no §1º do art. 7º do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e, se necessário, estabeleça 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 **3.6**);

7.2.5. Recomendar à Câmara Municipal de São Paulo que se abstenha de anular a reserva de contingência durante a tramitação do PLOA com vistas a existir de fato uma reserva contra passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, ao longo da execução orçamentária, para não haver infringência aos dispositivos federal e municipal (art. 5º da LRF, inciso III e art. 12 da LDO 2025) (subitem **3.7**);

7.2.6. Recomendar à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania que avalie a sugestão de atualizar Plano Municipal de Políticas para Mulheres, considerando que a versão mais recente é do período de 2017-2020, com vistas a fortalecer o critério de identificação orçamentária de ações sensíveis, bem como fortalecer as políticas públicas voltadas ao gênero feminino (subitem **3.8**);

7.2.7. Recomendar à Secretaria da Fazenda, como forma de aprimoramento de controle, que o

segmento de identificação EEEE da Fonte de Recursos, tanto no lado da receita (operação de crédito), quanto no lado da despesa (aplicação lastreada do recurso), seja identificada com um código específico que vincule cada operação e seja possível relacionar sua correspondência, ou alternativamente, que a PMSP inclua uma tabela no Caderno IV com todas as receitas/despesas da fonte 01 e suas correspondências, considerando a dificuldade de transparência na correspondência das operações de créditos e respectivas despesas da Fonte “01 – Operações de Crédito” (subitem **3.9**).

7.2.8. Recomendar à PMSP sobre a necessidade de adotar providências corretivas no sentido de reduzir a quantidade de dotações simbólicas, tanto do lado das despesas quanto do lado das receitas, para convergir ao princípio orçamentário da universalidade disposto no MCASP 10ª ed., parte I, subitem 2.2 (subitem **3.10**);

7.2.9. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda a necessidade de detalhar as justificativas que motivaram a inviabilidade das propostas dos munícipes no Caderno 6 – Anexo das Análises de Viabilidade das propostas eleitas pelos munícipes para a região de cada Subprefeitura (subitem **3.13**).

7.3. Propostas de ciência

7.3.1. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda sobre a ausência do demonstrativo das medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado no Caderno 1 – Anexo de Demonstrativos Gerais, o que afronta o disposto no art. 19, inciso VI da LDO 2025, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes (subitem **3.11**);

7.3.2. Dar ciência às Subprefeituras Casa Verde/Cachoeirinha; Freguesia/Brasilândia; Perus/Anhanguera; Pirituba/Jaraguá; Jaçanã/Tremembé; Santana/Tucuruvi; Vila Maria/Vila Guilherme; Penha; Ermelino Matarazzo; São Miguel; Itaim Paulista; Guaianases; Vila Prudente e Sapopemba sobre a obrigatoriedade de divulgação das datas audiências devolutivas do orçamento cidadão nas suas próprias páginas principais com antecedência mínima de 15 dias, bem como à própria PMSP, incluindo em suas redes sociais, visto que a ausência ou não observância do prazo mínimo de 15 dias de antecedência afronta o § 2º do art. 6º da LDO 2025



eTCM 019229/2024

(subitem 3.12);

Em 11.11.24.

LEONARDO CASTRO
Auditor de Controle Externo

MARCOS THULYO TAVARES
Auditor de Controle Externo

LUCIANO TEIXEIRA
Supervisor de Controle Externo 1

RP.: SARMG

Cód. 042 (Versão 06)

54

Assinado digitalmente por LUCIANO TEIXEIRA (20288) Data: 21/11/2024 12:51:03 -03'00' Signature powered by eTCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo	Assinado digitalmente por LEONARDO CESAR DE CASTRO (20162) Data: 21/11/2024 13:20:27 -03'00' Signature powered by eTCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
--	--

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator RICARDO TORRES**

Trata o presente de auditoria programada com o objetivo de avaliar se o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2025 (PLOA 2025) está compatível, em todos os aspectos relevantes, com o marco regulatório vigente.

Os procedimentos de auditoria permitiram chegar às seguintes conclusões:

- Falta de justificativa para o aumento de 3.398% da conta de rendimentos de operações de crédito (receitas correntes – patrimonial);
- Ausência de parâmetros objetivos e estatísticos para a regionalização do orçamento no montante de R\$ 25,4 bilhões das despesas do orçamento do PLOA 2025, ou 39,1% do total da despesa regionalizada comprometida, configurando valores meramente idênticos ou estatisticamente idênticos entre subprefeituras e regiões, não sendo efetivamente uma regionalização;
- Não constaram justificativas para despesas marcadas como “Não-regionalizável” nas planilhas dos órgãos SMT, SMT/FMDT, SMS/FMS e SMSU;
- As ações 6553, 2801, 2815 e 2816 da Secretaria Municipal da Educação com valor total no orçamento de R\$ 1,4 bilhão não foram regionalizadas, mas potencialmente podem ser estimadas por regiões;
- Ausência de detalhamento dos investimentos das empresas não dependentes PRODAM, SP Obras, SP Parcerias e SP Turis, em infringência ao art. 23 da LDO 2025;
- 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;
- Embora a dotação para reserva de contingência atenda aos requisitos legislativos, verifica-se que nos orçamentos aprovados pela CMSP de 2021 a 2024 a reserva foi reduzida a valor irrisório;



eTCM 019229/2024

- O Plano Municipal de Políticas para Mulheres, utilizado como referencial de critério para classificação das despesas orçamentárias do denominado grupo Não Específico 2 (NE2), está desatualizado;
- A identificação das receitas com operações de crédito e suas correspondentes despesas é de difícil apuração;
- Uso excessivo de “dotações simbólicas”;
- Ausência, no Caderno 1 – Anexo de Demonstrativos Gerais, do demonstrativo das medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, requerido no art. 19, inciso VI da LDO 2025;
- Não observância ao prazo mínimo de 15 dias das audiências públicas devolutivas ou ausência de publicação na página principal da PMSP, em alguns portais das Subprefeituras e em redes sociais;
- Ausência de detalhamento, no Caderno 6, das justificativas que motivaram a inviabilidade das propostas dos munícipes.

Tais achados são detalhados nos subitens **3.1** a **3.13** do relatório de auditoria (peça 13). As propostas de encaminhamentos estão presentes no item **7**.

Dessa forma, encaminhamos os autos para prosseguimento, com sugestão de encaminhamento à Secretaria da Fazenda para manifestação e à Câmara Municipal de São Paulo (Comissão de Finanças e Orçamento) para ciência.

Em 21.11.24

GUSTAVO FELIPE RIPPER C. T. DE SOUZA
Coordenador de Controle Externo I

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Subsecretária Adjunta de Controle Externo

Cód. 042 (Versão 06)

2



Gabinete Ricardo Torres

Processo Nº: TC/019229/2024

Objeto: Auditoria Programada de Conformidade PMSP - Lei Orçamentária Anual - PLOA 2025

Órgão: Prefeitura do Município de São Paulo (*)

Interessado: Prefeitura do Município de São Paulo (*)

À Unidade Técnica de Ofícios
Senhor Supervisor,

Por ordem do Excelentíssimo Conselheiro Ricardo Torres, espeçam-se ofícios à:

1. Câmara Municipal de São Paulo na pessoa de seu Presidente, para ciência, quanto ao Relatório de Auditoria Programada para verificar se o Projeto de Lei de Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício financeiro de 2025 está compatível, em todos os aspectos relevantes, com o marco regulatório vigente. Referido relatório deve ser encaminhado à Comissão de Finanças e Orçamento, pela competência.
2. Secretaria Municipal da Fazenda na pessoa de seu Secretário, para ciência, quanto ao Relatório de Auditoria Programada para verificar se o Projeto de Lei de Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício financeiro de 2025 está compatível, em todos os aspectos relevantes, com o marco regulatório vigente.
3. Deverão acompanhar os ofícios cópia das peças 13/14.

Ana Carolina Albuquerque
Assessora de Gabinete

ACA/lcs/gbc

Cód. 042 (Versão 06)

1

Assinado digitalmente por
ANA CAROLINA
CAVALCANTI DE
ALBUQUERQUE
Data: 22/11/2024 11:52:09 -
03:00
Signature powered by
TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo



**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 8144/2024 – Processo TC/019229/2024

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 2024.


Breno Gandelman
Secretário Geral Parlamentar