autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

URGENTE

Ofício SSG-GAB 7345/2025

Processo Eletrônico TC/005265/2025

Assunto	Auditoria – Auditoria Programada PLDO 2026 - PMSP
Proc. Externo	s/n
Referência	s/n
Conselheiro	**Roberto Braguim**
Instância	1 ª Instância
Encaminha	Cópia da(s) peça(s) 07 dos autos.
Observações	*Pede-se o uso das referências relevantes acima.*

São Paulo, 27 de maio de 2025.

Prezado(a) Senhor(a),

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

Atenciosamente.

Domingos Dissei
Presidente

Ao(À) senhor(a)
Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento
Jair Tatto
Câmara Municipal de São Paulo
financas@saopaulo.sp.leg.br
/irm

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 27/05/2025 16:52:52 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

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

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

eTCM 005265/2025

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2025/01612	005265/2025	Não aplicável	14.04.25 a 21.05.25

Área auditada

Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)

Objeto de auditoria

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2026

Objetivo da auditoria

Avaliar se o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2026 está compatível, em todos os aspectos relevantes, com o marco regulatório vigente.

Equipe técnica

Daniel Mello Pinho (Auditor de Controle Externo)	RF 20.349
Emille Gomes (Auditora de Controle Externo)	RF 20.367
Marcos Thulyo Tavares (Auditor de Controle Externo)	RF 20.225
Luciano Teixeira (Supervisor de Controle Externo)	RF 20.288

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

eTCM 005265/2025

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comportamento do resultado primário (sem RPPS) 19

Gráfico 2 - Resultado Nominal 20

Gráfico 3 - Trajetória DCL 2022-2028 21

Gráfico 4 – Evolução orçamentária de áreas (funções) de governo selecionadas. 24

Gráfico 5 – Evolução orçamentária de áreas (funções) de governo selecionadas. 24

Gráfico 6 – Evolução orçamentária de áreas (funções) de governo selecionadas. 25

Gráfico 7 – Série temporal do total de servidores ativos do RPPS municipal de São Paulo 31

Gráfico 8 – Projeção da população de 0 a 14 anos – Estado de São Paulo 32

Gráfico 9 – Relação de servidores ativos e beneficiários (aposentados e pensionistas).....33

Gráfico 10 - Operação de Crédito 40

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Metas Previstas x Realizadas 19

Quadro 2 – Trajetória DCL 2022-2028 20

Quadro 3 - Limites fixados para créditos adicionais e percentuais atingidos sem exclusões 23

Quadro 4 – Inconsistências das Hipóteses Atuariais nas Notas Explicativas 44

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

eTCM 005265/2025

LISTA DE SIGLAS

AMF	Anexo de Metas Fiscais
CF	Constituição Federal
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
COJUR	Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal da Fazenda
COPLAN	Departamento de Planejamento Orçamentário
COPOM	Coordenadoria de Planejamento e Orçamento Municipal
DC	Dívida Consolidada
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DOCC	Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado
FUNFIN	Fundo Financeiro
FUNPREV	Fundo Previdenciário
Intosai	*International Organization of Supreme Audit Institutions*
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
IPREM	Instituto de Previdência Municipal São Paulo
ISSAI	*International Standards of Supreme Audit Institutions*
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
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parcerias Público-Privada
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RP	Restos a Pagar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SEPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SGM	Secretaria de Governo Municipal
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

eTCM 005265/2025

SUPOM	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
SUTEM	Subsecretaria do Tesouro Municipal
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

RESUMO

Esta auditoria foi realizada durante o período de 14.04.25 a 21.05.25, tendo como objeto o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2026. O objetivo foi certificar se a proposta do instrumento de planejamento elaborado pelo Poder Executivo está em conformidade ao marco regulatório vigente, em todos os aspectos relevantes.

A fiscalização executada pode contribuir de maneira significativa para o aprimoramento do processo de elaboração das diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2026 do Município de São Paulo.

A avaliação da conformidade do texto legal aos critérios aplicáveis e da razoabilidade das estimativas adotadas pela Prefeitura para propositura das metas fiscais pode resultar em correções que orientem de forma mais eficaz a política fiscal e a elaboração do orçamento municipal, bem como sua aderência aos requisitos legais de observância obrigatória, resultando na aprovação de diretrizes orçamentárias efetivas para o controle, a orientação e a execução das políticas públicas de maneira sustentável sob a ótica da responsabilidade fiscal e financeira.

Os testes realizados pela equipe de auditoria possibilitaram identificar achados relevantes na elaboração do PLDO 2026, destacando-se os seguintes:

- Não consta do PLDO 2026 a definição dos critérios para a escolha das despesas que serão contingenciadas caso seja 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 (subitem **3.1**);

- As projeções de resultado primário carecem de fundamentos técnicos robustos, na projeção de uma das suas principais variáveis, os Restos a Pagar. Os valores projetados foram feitos sem critérios objetivos e sem levar em conta os montantes já pagos e cancelados em exercícios anteriores (subitem **3.2**);

- Os artigos 40 e 41 do PLDO 2026 tratam indevidamente dos créditos adicionais suplementares, que por força de dispositivo constitucional devem ser tratados junto à LOA; ademais, eles permitem na prática margem muito superior ao limite de 9% da despesa fixada por conta do

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

grande número de exceções previsto, prejudicando indiretamente a autonomia da CMSP para proceder às alterações no orçamento, bem como a participação popular no processo orçamentário (subitem **3.3**);

- Reserva de contingência insuficiente para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (subitem **3.4**);

- Inadequação da metodologia utilizada na hipótese de geração futura das projeções atuariais do Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais (subitem **3.5**).

Diante das constatações alcançadas, foram propostos encaminhamentos voltados à conformidade do instrumento de planejamento aos critérios aplicáveis e a sua efetividade enquanto peça orientadora à elaboração da LOA.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

eTCM 005265/2025

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO....10
1.1. Destinatário(s) da auditoria....10
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria....11
1.3. Nível de asseguração da auditoria....12
1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho....12
2. METODOLOGIA....12
2.1. Critérios adotados....12
2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise de dados....13
2.3. Limitações do trabalho de auditoria....13
3. ACHADOS DE AUDITORIA....13
3.1. Não consta do PLDO 2026 a definição dos critérios para a escolha das despesas que serão contingenciadas caso seja 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....13
3.2. As projeções de resultado primário carecem de fundamentos técnicos robustos, na projeção de uma das suas principais variáveis, os Restos a Pagar....17
3.3. Os artigos 40 e 41 do PLDO 2026 tratam indevidamente dos créditos adicionais suplementares, que por força de dispositivo constitucional devem ser tratados junto à LOA; ademais, eles permitem na prática margem muito superior ao limite de 9% da despesa fixada por conta do grande número de exceções previsto, prejudicando indiretamente a autonomia da CMSP para proceder às alterações no orçamento, bem como a participação popular no processo orçamentário....22
3.4. Reserva de contingência insuficiente para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos....27
3.5. Inadequação da metodologia utilizada na hipótese de geração futura das projeções atuariais do Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais....29
3.6. Classificação indevida dos aportes de IRRF nos quadros de “Aportes de Recursos para o Fundo em Capitalização” e “Receitas Previdenciárias – RPPS (Fundo em Capitalização)”, do Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais, resultando na subavaliação de R$ 4,7 bilhões do resultado previdenciário....34
3.7. Projeção das receitas previdenciárias no Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais, apresenta viés de estimação....35
3.8. Projeção das despesas previdenciárias no Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais, apresenta viés de estimação....36
3.9. Ausência de preenchimento dos valores do exercício de 2024 no quadro “Administração do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS”, no item de receitas e despesas previdenciárias do regime próprio de previdência dos servidores do Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais....36
3.10. O PLDO 2026 foi utilizado para alterar metas relativas ao exercício de 2025, o que contraria o entendimento consolidado pelo TCMSP de que eventuais revisões devem ocorrer por meio de projeto de lei específico....37
3.11. Superestimação na projeção de receitas de operações de crédito, tendo em vista o histórico de previsão e arrecadação dos últimos 3 exercícios....40
3.12. O PLDO não é o instrumento legal apropriado para disciplinar, no art. 48, a execução do orçamento nem definir o registro da despesa orçamentária de PPPs, concessões e compensação tarifária....41
3.13. Não consta no PLDO 2025 a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade dos projetos em andamento....42

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

3.14. Inconsistência entre as hipóteses atuariais efetivamente utilizadas e as divulgadas nas Notas Explicativas do Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais 43
4. COMENTÁRIOS DO GESTOR 44
5. CONCLUSÃO 46
6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO 46
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO 47
7.1. Propostas de recomendações 47
7.2. Propostas de ciência 49

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

1. INTRODUÇÃO

A presente auditoria, autuada sob número eTCM 005265/2025 e autorizada pela Ordem de Serviço 2025/01612, foi prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2025, tendo como objeto o PLDO de 2026 elaborado pela PMSP. Seu objetivo é certificar se a proposta de diretrizes orçamentárias está em conformidade, em todos os aspectos relevantes, ao marco regulatório vigente.

Justifica-se este trabalho em razão dos seus possíveis efeitos no tocante ao aprimoramento da elaboração do orçamento para o exercício financeiro de 2026 do Município de São Paulo, uma vez que a LDO direciona a futura LOA. 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 de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

1.1. Destinatário(s) da auditoria

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

- CMSP: para tomada de decisão quanto a possíveis correções de inconsistências ou pontos de melhoria ainda em fase de Projeto de Lei, os Vereadores necessitam de insumos técnicos que lhes possibilitem essa avaliação;

- Sociedade paulistana: o controle social requer a produção de informações tempestivas, fidedignas e acessíveis para avaliar a trajetória das finanças do município em todos seus aspectos, principalmente, referentes às metas e prioridades da Administração Municipal e o direcionamento a ser dado à LOA;

- PMSP: as análises efetuadas pelo TCMSP podem colaborar com correções e ajustes a serem realizados tempestivamente pela própria Prefeitura de modo a aprimorar o PL em fase de discussão.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

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

Conforme estabelecido na Constituição Federal (CF), cabe ao Poder Executivo a iniciativa de elaboração da LDO, instrumento de planejamento destinado a definir as metas e prioridades da administração pública, estabelecer as diretrizes da política fiscal e respectivas metas, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dentre outros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a seu turno, complementa o estabelecido no texto constitucional no âmbito do tema, inserindo exigências adicionais a serem observadas na confecção da LDO, tais como disposições acerca do equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho, alterações na legislação tributária, controle de custos, condições para transferências de recursos a entidades públicas ou privadas, além da obrigação de elaborar os anexos de metas e de riscos fiscais.

O PLDO 2026 (PL 441/2025), encaminhado pelo Poder Executivo à CMSP, é composto pelo texto principal (com um total de 49 artigos) e três anexos: Riscos Fiscais (Anexo I), Metas Fiscais (Anexo II) e Metas e Prioridades (Anexo III).

O Projeto de Lei 177/2025, que cria a Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência (SEPLAN) e faz alterações nas atribuições da Secretaria Geral de Governo Municipal (SGM) e na Secretaria Municipal da Fazenda (SF), foi aprovado em segunda e definitiva votação na CMSP em 15.04.25 (Lei Municipal nº 18.231/25). Com isso, a SEPLAN (anteriormente Secretaria Executiva) passa a ter *status* de Secretaria Municipal, com finalidade de coordenar o planejamento governamental e orçamentário municipal, elaborar, monitorar e avaliar a execução do Plano Plurianual, do Programa de Metas, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, garantir a integração das políticas públicas, programas e planos municipais aos instrumentos de planejamento, atuar como órgão central dos sistemas de planejamento e orçamento municipais e executar atividades compatíveis e correlatas com a sua área de atuação.

Na SEPLAN, conforme Portaria SGM/SEPLAN nº 1 de 18.03.25, art. 4º, a Coordenadoria de Planejamento e Orçamento Municipal (COPOM), por meio do Departamento de Planejamento Orçamentário (COPLAN), é responsável por elaborar, dentre outros instrumentos, a LDO. Também importante mencionar que as metas fiscais foram elaboradas com auxílio da Secretaria

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

Municipal da Fazenda. A CMSP, por sua vez, detém a responsabilidade pela análise, discussão e aprovação do PLDO.

Integraram o escopo da auditoria a verificação da conformidade das estimativas dos resultados fiscais apresentados pela PMSP; os controles para se calcular o resultado primário e nominal; a conformidade da elaboração do anexo de riscos fiscais; a adequação das orientações para priorização de projetos em andamento, antes da inclusão de novos investimentos.

Os testes foram realizados tendo como base as questões de auditoria formuladas por ocasião do planejamento do trabalho, os quais possibilitaram concluir acerca das situações encontradas em relação aos critérios legais aplicáveis.

Os testes de auditoria que resultaram em achados divergentes aos critérios foram detalhados no item **3** e as propostas de encaminhamento constam do item **7**.

1.3. Nível de asseguração da auditoria

Foi definido o nível de asseguração limitada, que tem por objetivo afirmar, com base nos procedimentos executados, que nada veio ao conhecimento do auditor para fazê-lo acreditar que o objeto não está em conformidade com os critérios aplicáveis.

1.4. 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: a Constituição Federal de 1988 (art. 165, Inciso II e §§ 2º e 12); a Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 137, Inciso II e § 2º); a Lei Federal 4.320/64

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

(art. 7º, I); a Lei Complementar 101/00 (arts. 4º e 45); o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 14ª ed. (especialmente subitens 02.01.00; 02.01.03.03; 02.00.01; 01.00.00; 02.02.00, 02.03.00, 02.07.00 e 02.08.00); o Manual De Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 10ª ed. de forma subsidiária; e a Portaria 16/21 - PGM.G.

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 SEPLAN e à SF, bem como indagações escritas, análise de contas e análise gráfica, recálculo e exame documental das informações dos Anexos do PLDO 2026, bem como informações disponibilizadas pelas Secretarias, 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

Não foram detectadas limitações.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Não consta do PLDO 2026 a definição dos critérios para a escolha das despesas que serão contingenciadas caso seja 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

A Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) dispõe:

> Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
> I - disporá também sobre:
> [...]
> b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

> [...]
> § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Portanto, o PLDO 2026 deve dispor sobre os critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses do art. 9º da LRF[1]. O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 14ª edição também dispõe sobre o tema:

> "[...] No processo de planejamento orçamentário, do qual a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – é parte integrante, o ente deverá avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, com o objetivo de dar maior transparência às metas de resultado estabelecidas, informando as providências a serem tomadas caso tais riscos se concretizem.
> [...] À medida que a gestão de riscos fiscais for aperfeiçoada, o Anexo de Riscos Fiscais tornar-se-á um documento mais complexo e completo, e a gestão fiscal será mais transparente e terá melhores condições de atingir os resultados pretendidos." [2]

A realização da receita pode não comportar o cumprimento das metas fiscais por alguns motivos: frustração na arrecadação da receita, aumentos inesperados nas despesas (por exemplo, devido a índices de reajustes maiores nos contratos com OS's e/ou materialização de riscos fiscais).

No caso dos riscos fiscais, observou-se que, no Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências do Anexo de Riscos Fiscais, consta apenas a linha genérica "Eventual contingenciamento do orçamento", no valor de R$ 2,8 bilhões, sem detalhar quais despesas serão contingenciadas em um cenário de materialização dos riscos fiscais, não atendendo, portanto, ao comando da LRF, conforme será demonstrado a seguir.

---

[1] 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.
§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.
§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021)
§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADI 2238)
§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Estado da Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. (Redação dada pela Lei Complementar nº 200, de 2023)
[...]

[2] Subitem 01.01.01 (p. 61/62, MDF 14ª ed.)

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

No caso de contingenciamento necessário devido à frustração da arrecadação da receita e outros aumentos inesperados nas despesas, também não constam detalhamentos no PLDO sobre critérios e formas de limitação de empenho.

A estratégia prioritária definida pela PMSP para mitigação dos principais riscos mapeados no Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências consiste no contingenciamento de despesas não obrigatórias integrantes do orçamento, conforme consta do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências.

O PLDO 2026 trata da limitação de empenho e da movimentação financeira no art. 38, no qual são definidos critérios para priorizar esses contingenciamentos de despesas (§ 2º), com o objetivo de assegurar percentuais mínimos para aplicação dos recursos vinculados, contrapartidas financeiras de projetos financiados por outros Entes e ações do programa de metas:

> Art. 38. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas do Município.
> § 1º O montante da limitação a ser procedida pelos Poderes do Município será proporcional à participação de cada um no total da despesa orçamentária primária.
> § 2º No caso da ocorrência da previsão contida no caput deste artigo, fica o Poder Executivo autorizado a contingenciar o orçamento, conforme os critérios a seguir:
> I - serão respeitados os percentuais mínimos de aplicação de recursos vinculados, conforme a legislação federal e municipal;
> II - serão priorizados recursos para execução de contrapartidas referentes às transferências de receitas de outras unidades da federação;
> III - serão priorizados recursos para o cumprimento do Programa de Metas.

Todavia, o PLDO não orienta com precisão sobre quais despesas incidirá o contingenciamento. Como efeito, há ampla discricionariedade ao Poder Executivo na definição de estratégias para mitigação dos efeitos da materialização de riscos fiscais e contingências passivas, haja vista a ausência de orientação objetiva na LDO sobre quais despesas se qualificam como não obrigatórias e quais parâmetros específicos deverão ser observados em caso de necessidade de contingenciamento.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

Por exemplo, a Lei Orçamentária de 2025 (LM 18.220/24) fixou despesas para a função Saúde na atividade "2.100 – Administração da Unidade" na ordem de R$ 2,9 bilhões[3]. Nessa esteira, uma parte dessa atividade pode não ser inicialmente objeto de contingenciamento, visando o cumprimento do limite disposto no art. 7º da Lei Federal 141/12[4], tendo em vista, a atividade possuir categorias econômicas, modalidades de aplicações, grupos de natureza de despesas diversos. Entretanto não se sabe quanto da atividade poderia ou não ser contingenciada, já que não há especificação dos gastos obrigatórios e discricionários.

Ainda a título exemplificativo, de forma mais ampla, determinados programas e suas atividades e/ou projetos poderiam ser critério na seleção de eventuais contingenciamentos.

É necessária a definição de parâmetros claros e critérios objetivos a serem seguidos para a escolha das despesas (dotações) que serão contingenciadas, na eventualidade de um amplo contingenciamento do orçamento do Município. Por exemplo, poderia haver, por meio da inclusão de classificadores na LOA, no nível de cada despesa específica, a identificação no planejamento orçamentário da despesa obrigatória (para a qual a lei não permite o contingenciamento, como por exemplo despesas com operações de crédito internas e externas, folha de pagamento, benefícios previdenciários, etc.) e da discricionária (passível de contingenciamento), tal como ocorre no modelo federal.

Como benchmarking, o PLDO 2026 da União (art. 73) oferece muito mais detalhes sobre eventual limitação de empenho necessária, além dos já mencionados classificadores orçamentários que separam despesas obrigatórias e discricionárias na LOA no âmbito federal.

Cabe mencionar, ainda, que a União divulga, bimestralmente, o Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias, no qual é calculado o montante da limitação de empenho, caso necessário. Por exemplo, no relatório do 2º bimestre de 2025 da União, divulgado em 22.05.25, foi apontada a necessidade de limitação de empenho no montante de R$ 20,7 bilhões[5].

[3] https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php, consulta realizada em 22.05.25.
[4] Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.
[5] https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorios-de-avaliacao-fiscal. Acesso em 23.05.25.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

Constata-se, portanto, que o PLDO de 2026 do Município de São Paulo pode ser aperfeiçoado no que se refere aos critérios e formas para limitação de empenho. Assim, recomenda-se à SEPLAN, ainda no curso das discussões do PLDO 2026 na CMSP, que descreva no projeto de lei as despesas que serão contingenciadas na eventualidade de ser 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.

Por fim, ainda no exame do Anexo de Riscos Fiscais, mais especificamente no apêndice, consta uma lista de ações judiciais classificadas como “perda provável”. A despeito do presente objeto tratar de projeto de lei das diretrizes orçamentárias, foi identificada a ausência de registro contábil relativa a essas ações classificadas como “perda provável”, no montante total de R$ 7,4 bilhões, na contabilidade do Município. O assunto foi tratado no Relatório Anual de Fiscalização 2023 (eTCM 004572/2024, peça 20) e foram propostas uma determinação e uma recomendação, ambas ainda pendentes de atendimento pela PMSP.

3.2. As projeções de resultado primário carecem de fundamentos técnicos robustos, na projeção de uma das suas principais variáveis, os Restos a Pagar

O Demonstrativo 1 do Anexo II da PLDO 2026 apresenta a estimativa de R$ 4,2 bilhões para o pagamento de restos a pagar (RP) de despesas primárias no exercício de 2026. Esse montante corresponde à totalidade dos RPs a serem desembolsados no exercício, conforme o regime de caixa adotado para apuração do resultado primário.

Embora o demonstrativo traga esse valor de forma consolidada, a presente auditoria identificou inconsistências relevantes na metodologia de cálculo utilizada para sua projeção, tendo em vista que as projeções para os anos de 2026 a 2028, alcança montantes muito próximo aos restos a pagar efetivamente pago referente ao exercício de 2022, há 4 anos.

A título exemplificativo, verificou-se que a estimativa de RP para 2025 — base para a projeção de desembolso em 2026 — foi definida mediante subtração direta de R$ 2 bilhões em relação ao valor efetivamente pago em 2024, não havendo um critério objetivo para que fosse feita tal subtração.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

Outro componente nas projeções futuras dos RP são as receitas totais, apesar de os RP serem consequência direta das despesas orçamentárias ao invés das receitas, o argumento até se mostra coerente, tendo em vista, que quanto maior possam ser as receitas, consequentemente, maior serão as despesas e, por analogia, maior tendem ser os RP.

Para fins ilustrativos e comparativos, os valores efetivamente pagos de RP nos exercícios de 2022, 2023 e 2024 foram, respectivamente, R$ 4,07 bilhões, R$ 6,93 bilhões e R$ 7,98 bilhões, com média de aproximadamente R$ 6,33 bilhões. Ao se comparar essa média com os valores projetados no Demonstrativo 1 para 2026, 2027 e 2028 — R$ 4,2 bilhões, R$ 4,5 bilhões e R$ 4,7 bilhões, respectivamente — verifica-se uma tendência de subestimação, especialmente diante do crescimento observado no triênio anterior, considerando ainda que um dos componentes na projeção dos RP são as receitas, que crescem a cada ano.

Ademais, a média projetada para o triênio 2026–2028 (R$ 4,5 bilhões) é similar ao valor pago em 2022, o que, além de não refletir o crescimento da despesa, ignora efeitos inflacionários e expansão contratual do gasto público no período.

Tal escolha não está fundamentada em série histórica, parâmetros operacionais ou indicadores fiscais quantificáveis, podendo afetar a consistência dos valores projetados para exercícios subsequentes.

O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), 14ª edição, estabelece que as projeções de despesas devem incluir o pagamento de RP, mas não define metodologia específica, cabendo ao ente projetante aplicar premissas razoáveis. No entanto, a prática observada nesta auditoria sugere uma fragilidade metodológica que pode comprometer a fidedignidade das estimativas fiscais e, consequentemente, do resultado primário.

O gráfico 1 mostra as projeções da PMSP para o resultado primário indicando uma reversão do déficit a partir de 2025.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

Gráfico 1 – Comportamento do resultado primário (sem RPPS) Em R$ milhões



Fonte: Anexo II PLDO 2026.

Contudo, destaca-se que as projeções de resultados primário têm se mostrado efetivamente frágeis. Um dos fatores que subsidiam a presente afirmação refere-se ao fato de as metas para tais resultados informadas nas últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias, já sofrerem alteração nas Leis Orçamentárias do mesmo ano, ou seja, 5 meses e meio após sua projeção na LDO. Após isso, as metas sofrem nova alteração nas Leis de Diretrizes Orçamentárias do ano seguinte e ainda assim as metas realizadas se mostram divergentes e até mesmo descumpridas. O quadro a seguir ilustra a situação relatada:

Quadro 1 – Metas Previstas x Realizadas Em R$ milhões

Resultado	Ano	Meta não revisada presente na PLDO	Realizada	Distorção	% Distorção
Primário	2022	(1.338)	4.866	6.204	-
	2023	(4.262)	(8.142)	(3.880)	91,0
	2024	(9.236)	(10.916)	(1.680)	18,2

Fonte: PLDO's de 2022 a 2025.

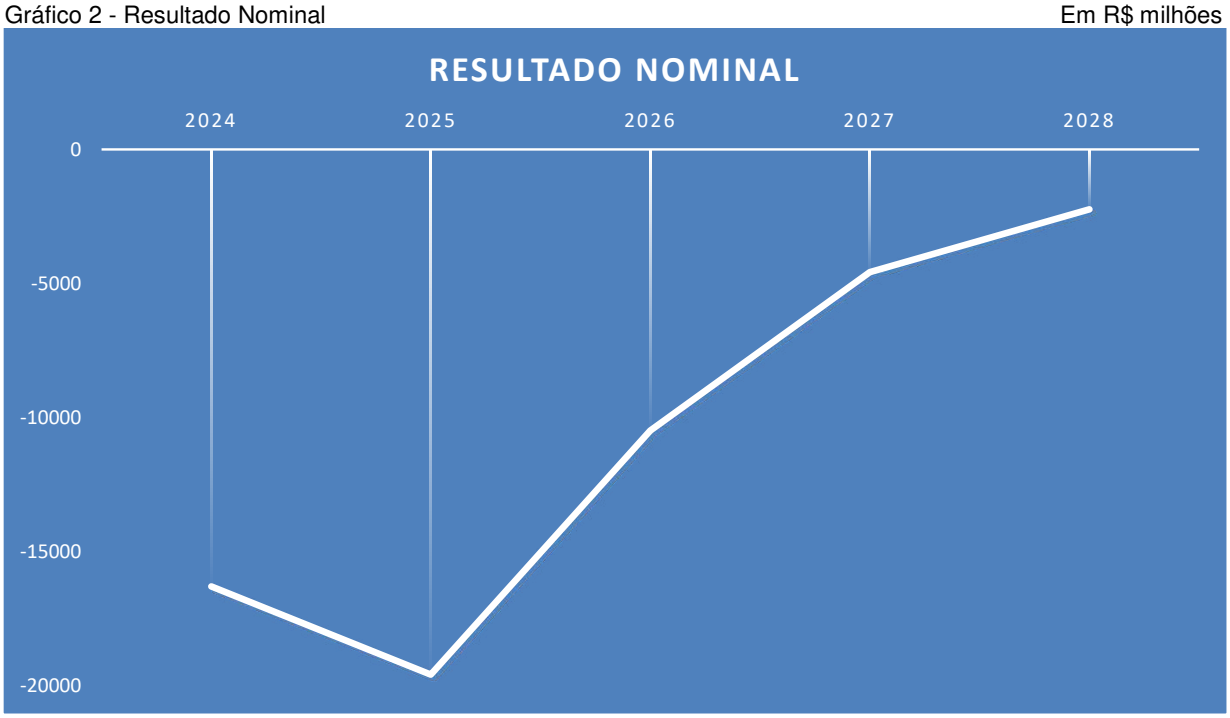
Conforme se observa, há distorções relevantes nas projeções dos últimos 3 exercícios, chegando até a uma previsão negativa de resultado primário em 2022 para um resultado realizado positivo. Destaca-se ainda, a projeção de 2023, que sofreu uma distorção de 91,0%. A despeito da melhora na projeção do resultado de 2024, ainda houve uma distorção de R$ 1,7 bilhões no resultado primário, representando uma distorção de 18,2%.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

No que tange ao resultado nominal o gráfico 2 mostra a trajetória dessa variável para os próximos anos.

Gráfico 2 - Resultado Nominal — Em R$ milhões



Fonte: Anexo II PLDO 2026.

A Projeção de 2025 indica um aumento do déficit nominal em 20,2% frente a 2024, chegando a R$ 19,57 bilhões. Em 2026, há uma inflexão relevante, com forte redução do déficit nominal para R$ 10,47 bilhões, o que representa uma melhora de 46,5% em relação ao ano anterior. Essa trajetória de recuperação continua nos anos seguintes, com quedas expressivas no déficit: -56,3% em 2027 e -51,2% em 2028.

Destaca-se ainda a trajetória da DCL desde o exercício de 2022, conforme quadro a seguir:

Quadro 2 – Trajetória DCL 2022-2028 — Em R$ milhões

	Realizadas			Previstas			
Ano	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
DCL	(8.506)	(3.113)	13.167	32.736	43.207	47.778	50.009

Fonte: LDO 2023, LDO 2024, LDO 2025 e PLDO 2026.

Conforme se observa, a PMSP em 2022 apresentava uma DCL negativa de R$ 8,5 bilhões, o que evidencia que possuía mais disponibilidade de caixa em comparação a sua dívida pública,

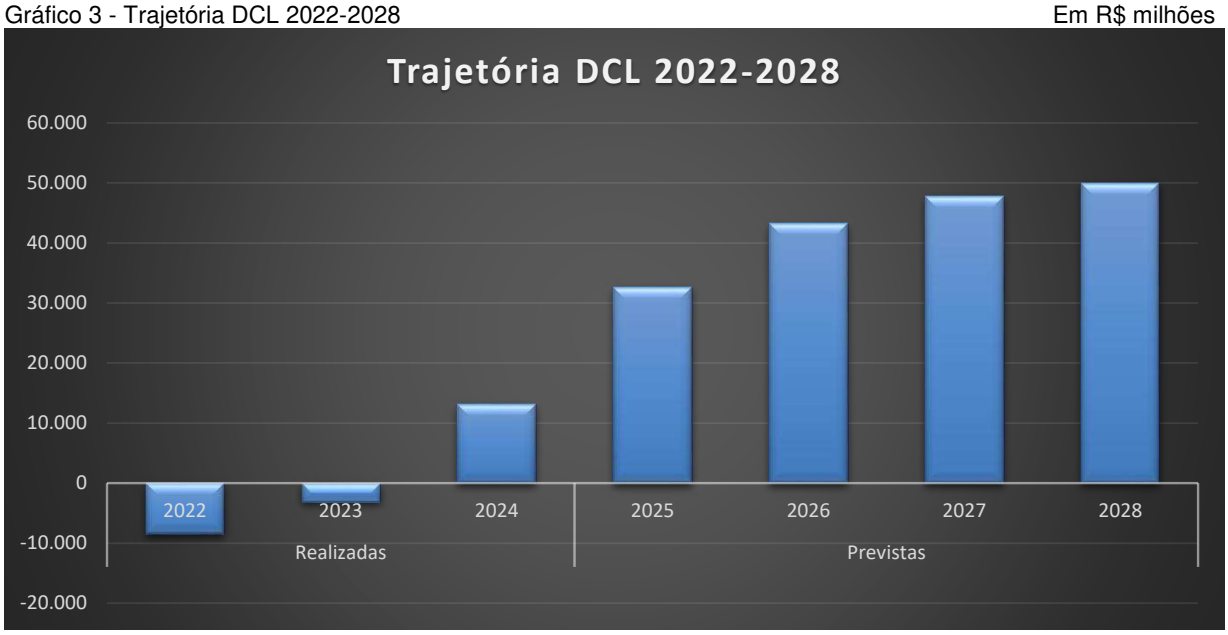
Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

de uma forma simples, se a PMSP naquele ano optasse por quitar sua dívida, ainda sobraria em caixa R$ 8,5 bilhões.

O gráfico 3 a seguir melhor elucida essa tendência de aumento da DCL:

Gráfico 3 - Trajetória DCL 2022-2028 Em R$ milhões



Fonte: LDO 2023, LDO 2024, LDO 2025 e PLDO 2026.

A DCL deixou de ser negativa no exercício de 2024, indicando que a dívida passou a ser superior as disponibilidades de caixa e desde então a DCL está projetada para crescer de maneira sistemática ao longo dos anos. Ainda que os níveis de endividamento da PMSP encontrem-se dentro dos limites constitucionais, conforme constatado nos trabalhos de acompanhamento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalta-se essa tendência de um maior endividamento da PMSP.

Diante do exposto, conclui-se que as projeções de resultado primário da Prefeitura de São Paulo podem não refletir de maneira objetiva e fundamentada a política fiscal do Município. A ausência de fundamentos técnicos robustos para a projeção de um dos seus principais componentes, os restos a pagar, compromete a confiabilidade das metas propostas.

Assim, recomenda-se a SUTEM projetar em sua planilha de controle de projeção de resultado primário uma taxa de rolagem de Restos a Pagar com base no histórico, considerando que nem

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

todos os restos a pagar são pagos ou inscritos, mas transferidos para o próximo exercício, bem como considerar uma taxa de cancelamentos de restos a pagar com base no histórico dos últimos 5 anos.

3.3. Os artigos 40 e 41 do PLDO 2026 tratam indevidamente dos créditos adicionais suplementares, que por força de dispositivo constitucional devem ser tratados junto à LOA; ademais, eles permitem na prática margem muito superior ao limite de 9% da despesa fixada por conta do grande número de exceções previsto, prejudicando indiretamente a autonomia da CMSP para proceder às alterações no orçamento, bem como a participação popular no processo orçamentário

Constam do texto principal do PLDO de 2026 os artigos 40[6] e 41[7], que tratam sobre autorizações para a efetivação de alterações orçamentárias pelos Poderes Executivo e Legislativo (inclusive Tribunal de Contas) à Lei Orçamentária que será aprovada para 2026.

O limite proposto no texto encaminhado pela PMSP para a abertura de créditos adicionais suplementares foi de 9% do total da despesa a ser fixada na LOA de 2026, ressalvadas as exceções dispostas no § 4º do art. 40[8].

[6] PL 441/25, 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 2026.

[7] PL 441/25, art. 41. Ficam a Mesa da Câmara Municipal de São Paulo e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada na Lei Orçamentária Anual de 2026, autorizados a suplementar, mediante ato próprio, sem onerar o limite estabelecido no art. 40 desta Lei, as dotações dos respectivos Órgãos e Fundos Especiais, desde que os recursos para cobertura sejam provenientes de anulação total ou parcial de dotações orçamentárias no âmbito de cada entidade, conforme estabelece o inciso II do art. 27 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

[8] PL 441/25, art. 40. § 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 Assistência Social, Educação, Habitação, Saneamento, Saúde, Urbanismo e Transporte;
VI - abertos com remanejamento de recursos entre órgãos da Administração Direta e Indireta;
VII - abertos com recursos de operações de crédito;
VIII - abertos com recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais ou federais;
IX - abertos com recursos provenientes do Orçamento do Estado de São Paulo para cobertura de quaisquer despesas;
X - abertos com recursos de fontes de recurso vinculadas nos termos da legislação vigente.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

Essa forma de autorização vem sendo apontada pela Auditoria do TCMSP, pois as exceções habitualmente previstas na LOA culminam por retirar a eficácia do referido limite de 9%. Dito de outra forma, as exceções são tão abrangentes que o Poder Executivo recebe uma grande autonomia para realizar alterações orçamentárias durante a execução das despesas do Município. Em 2026, foi constatado que a Prefeitura ampliou ainda mais o rol de exceções (PLDO, art. 40, § 4º, inciso V) para incluir também as funções Habitação, Saneamento e Urbanismo. Além disso, incluiu nas exceções o inciso X ao mesmo § 4º do art. 40: “abertos com recursos de fontes de recurso vinculadas nos termos da legislação vigente”.

Na prática, em uma análise desconsiderando as exceções do § 4º do art. 40, a PMSP tem promovido alterações nos orçamentos anuais em percentuais significativamente maiores aos aprovados pela CMSP, tais como demonstram os últimos relatórios de auditorias do TCMSP sobre créditos adicionais:

Quadro 3 - Limites fixados para créditos adicionais e percentuais atingidos sem exclusões — Em R$ mil

Descrição / Ano	2020	2021	2022	2023	2024
Limite p/ Abertura de Créditos Adicionais	10%	10%	10%	10%	10%
Despesa Fixada p/ o Exercício (a)	68.989.441	67.902.709	82.758.516	95.880.811	111.851.682
Créditos Abertos Sem Exclusões (b)	14.418.905	17.681.244	34.541.151	33.926.957	40.376.228
% Créditos Adic. Sem Exclusões (b / a)	20,90%	26,00%	41,74%	35,38%	36,10%

Fonte: eTCMs 004359/2025, 004572/2024, 003050/2023, 015710/2022 e 013107/2021.

Nos últimos 5 exercícios financeiros, as alterações orçamentárias superaram mais que o dobro do limite originalmente autorizado pela CMSP, desconsideradas as exclusões legalmente dispostas nas respectivas LOAs/LDOs dos períodos.

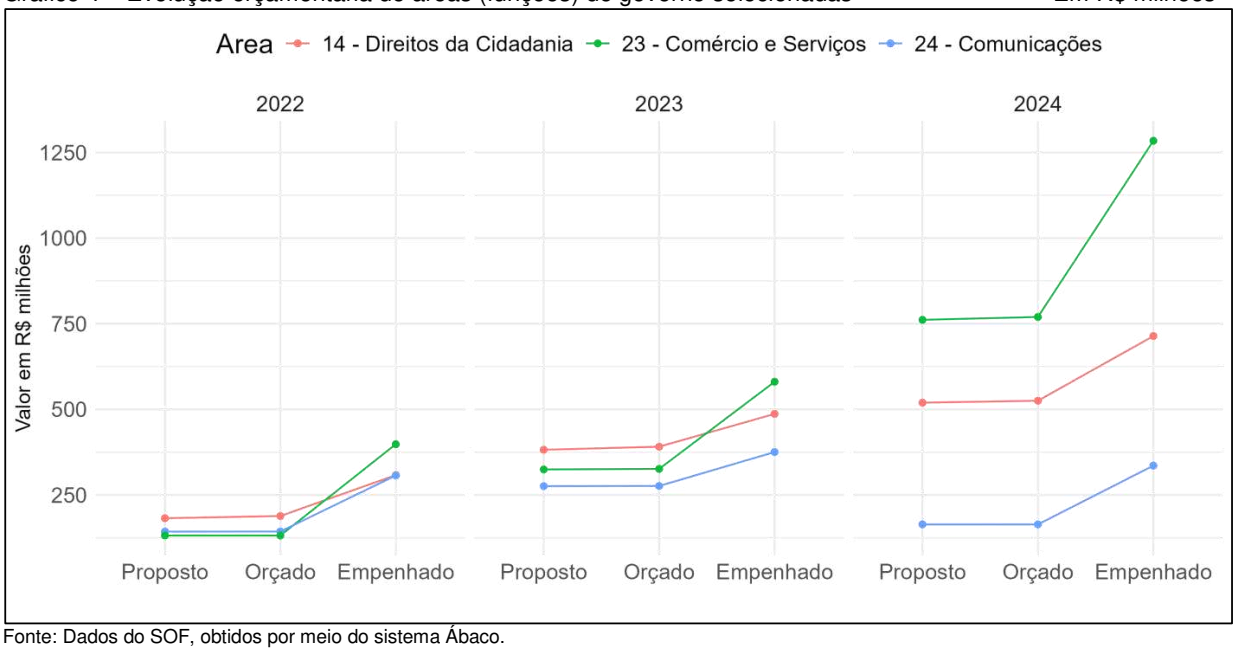
Os três gráficos a seguir demonstram como se comportaram os valores previstos (PLOA), orçados/fixados (LOA) e empenhados para algumas funções de governo selecionadas, entre 2022 e 2024.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

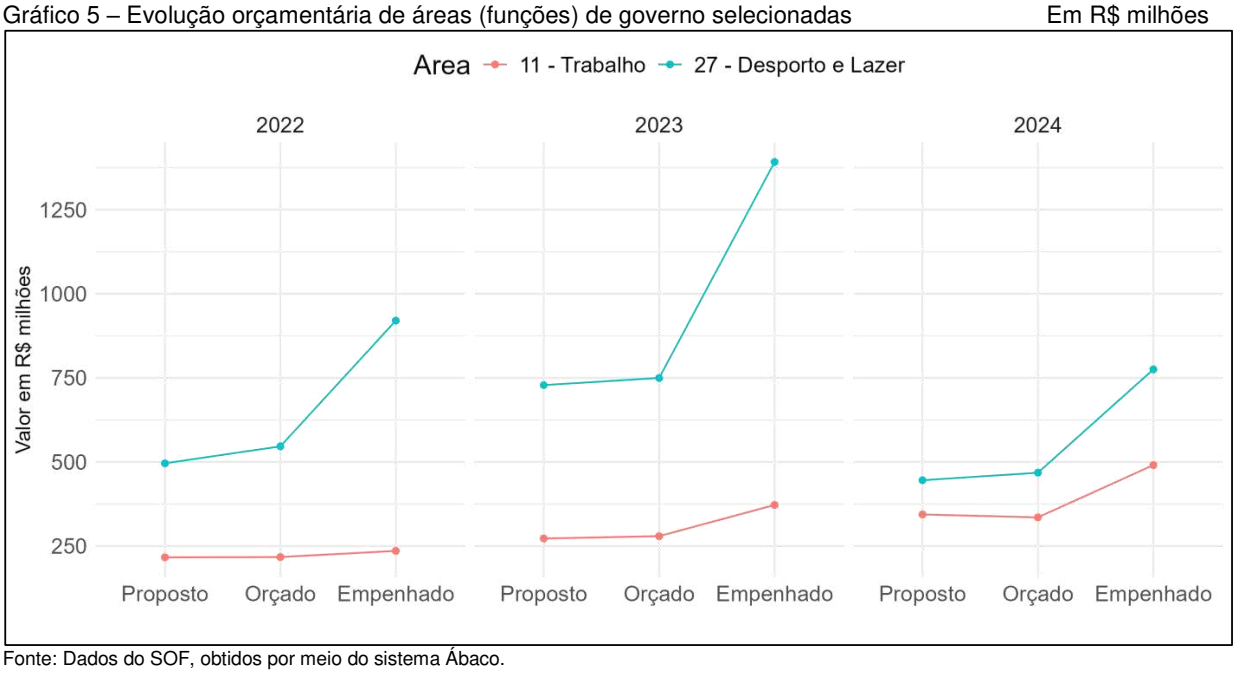
eTCM 005265/2025

Gráfico 4 – Evolução orçamentária de áreas (funções) de governo selecionadas Em R$ milhões



Fonte: Dados do SOF, obtidos por meio do sistema Ábaco.

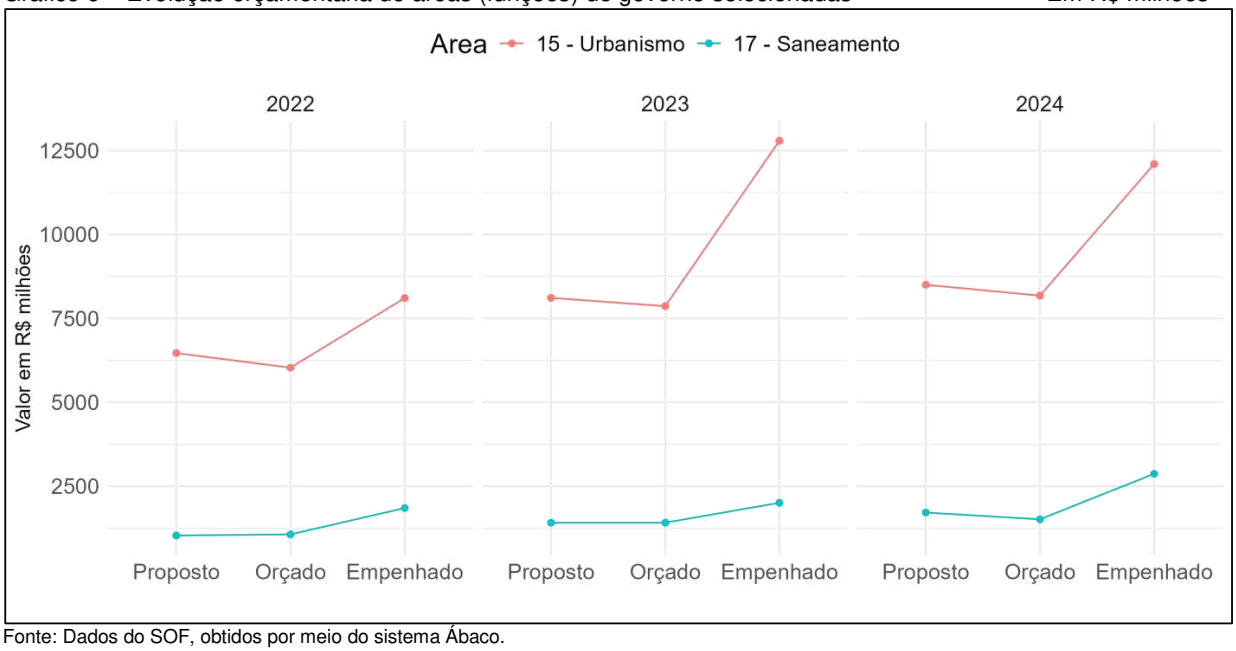
Gráfico 5 – Evolução orçamentária de áreas (funções) de governo selecionadas Em R$ milhões



Fonte: Dados do SOF, obtidos por meio do sistema Ábaco.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

Gráfico 6 – Evolução orçamentária de áreas (funções) de governo selecionadas Em R$ milhões



Fonte: Dados do SOF, obtidos por meio do sistema Ábaco.

Nota-se que essas funções de governo tiveram sistematicamente empenhos acima do previsto, ou seja, a CMSP aprovou o valor proposto no PLOA pela PMSP, mas mesmo assim, na fase de execução orçamentária, a PMSP empenhou bem acima do valor aprovado (orçado)[9].

Na prática, as exclusões, indiretamente, retiram a autonomia da CMSP para fazer ajustes no orçamento. Tal situação fica evidente na análise do Gráfico 6, onde fica explicitamente configurada a atuação da CMSP reduzindo o orçamento proposto da função urbanismo, entretanto, no momento da execução, a PMSP, por meio dos créditos adicionais, executou nos anos de 2022 a 2024 montantes muito superiores ao aprovado pelo Legislativo Municipal.

Ressalta-se também que, essa ampla discricionariedade conferida à PMSP para abertura de créditos adicionais enfraquece a participação popular e a transparência, considerando que a população é parte integrante do ciclo orçamentário quando de sua participação nas audiências públicas e envio de demandas quanto ao planejamento do orçamento.

[9] Aqui a análise deve ser ponderada pela situação da arrecadação, se houve arrecadação acima do previsto. Pois nessa situação a Prefeitura teria que escolher onde gastar esse recurso "extra". Então não seria tão problemático executar acima da LOA no caso de um grande excesso de arrecadação.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

Soma-se à situação descrita acima o uso excessivo de dotações simbólicas nas últimas LOAs[10], o que indica a intenção de permitir suplementações futuras sem necessidade de créditos especiais autorizados pelo Legislativo.

A despeito da ineficácia do limite, os artigos 40 e 41 do PLDO 2026 tratam indevidamente dos referidos créditos adicionais suplementares, que por força de dispositivo constitucional devem ser tratados junto à Lei Orçamentária Anual (LOA).

A análise conjunta da CF/88 e da LF 4.320/64 demonstra que o instrumento apropriado para se tratar de autorização para créditos adicionais suplementares[11] são as Leis Orçamentárias. Tanto a CF, quanto a mencionada Lei Federal, remetem a questão dos créditos suplementares para a Lei Orçamentária (LOA) pela própria lógica do planejamento do orçamento público.

Isto, pois no momento do desenvolvimento das diretrizes orçamentárias, ainda não está disponível o detalhamento das ações governamentais que serão realizadas no exercício seguinte.

Portanto, durante o processo legislativo de aprovação do PLDO, a Câmara Municipal não tem as informações necessárias para avaliar uma eventual autorização de abertura de créditos suplementares. Somente após a elaboração do projeto do orçamento de 2026, com a definição dos valores orçados para cada função de governo (Saúde, Educação, Transporte, etc.), haveria elementos mínimos para discutir a necessidade e os limites dessa possível autorização, definindo como e onde a PMSP poderá aumentar / reduzir, por escolha própria, as dotações orçamentárias (abertura de crédito adicional suplementar).

Segundo a CF, é vedada a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro (os quais demandam

---

[10] Consignamos, entretanto, que houve melhora no quadro, considerando que o percentual de dotações simbólicas caíram de 25% na LOA 2024 para 15% do total de dotações na LOA 2025.

[11] Constituição Federal de 1988, Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
[...] III - os orçamentos anuais;
§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.
Lei Federal 4.320/64, Art. 7° A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:
I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

autorização legislativa que não pode derivar da LOA, uma vez que as exceções ao princípio orçamentário da exclusividade na lei orçamentária se restringem à autorização para abertura de créditos adicionais suplementares e contratação de operações de crédito).

Portanto, a LDO deve se restringir a dispor sobre os instrumentos taxativamente elencados no inciso VI, art. 167 da CF, competindo à lei orçamentária (LOA 2026) tratar da autorização para a abertura de créditos suplementares, razão pela qual os textos diretamente relacionados a créditos adicionais devem ser suprimidos do PLDO 2026 (artigos 40 e 41).

Assim, recomenda-se à SEPLAN que avalie a sugestão de deixar de tratar, no PLDO, dos limites de abertura de créditos adicionais suplementares, com vistas a abordar a matéria em fase de PLOA, na qual há oportunidade de se tratar com maior precisão orçamentária a necessidade para aumentos e supressões dos recursos que financiam as políticas públicas.

3.4. Reserva de contingência insuficiente para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos

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:
> [...]
> b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

O PLDO 2026, a seu turno, trata a forma de utilização e o montante da reserva de contingência:

> 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 2026, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.
> [...]
> 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

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

> 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 2026.
> [...]
> § 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; [...].

Em uma análise histórica, verifica-se um padrão referente à Reserva de Contingência quando da aprovação da LOA dos anos anteriores. Constatou-se que, nos anos de 2021 a 2025, foi proposta pelo Executivo Municipal Reserva de Contingência de mais de R$ 200 milhões[12] por ano, porém, após aprovação da LOA, a reserva de contingência foi remanejada pela Câmara Municipal para um valor simbólico de R$ 1.000,00[13].

Destaca-se que a Reserva de Contingência representa um recurso orçamentário destinado ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, **ao longo da execução orçamentária**.

Como benchmarking, no PLDO 2026 da União, assim dispõe o art. 13, *caput*, acerca da reserva de contingência[14]:

> Art. 13. A reserva de contingência, observado o disposto no art. 5º, caput, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, será constituída de recursos do Orçamento Fiscal, que equivalerão, no Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e na respectiva Lei, **no mínimo, a 0,2% (dois décimos por cento) da receita corrente líquida** constante do referido Projeto. [g.n]

Semelhante dispositivo constou também da LDO 2025 sancionada pelo Presidente da República. Portanto, verifica-se que a União adota a boa prática de estabelecer um percentual mínimo para a reserva de contingência, para fazer frente a evento fiscal imprevisto (i.e., a necessidade de atendimento de despesas não previstas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária, mediante abertura de créditos adicionais).

---

[12] Valores da reserva de contingência propostos pelo Poder Executivo no PLOA, por ano: 2021 a 2023: R$ 220 milhões; 2024: R$ 275 milhões; 2025: R$ 220 milhões.
[13] Fonte: Sistema Ábaco/TCM para os exercícios de 2021 a 2025, valores orçados.
[14] No PLDO 2026 da União, "Anexo II – RELAÇÃO DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2026", constou (inciso III, alínea "c") ainda que deve ser fornecida memória de cálculo da reserva de contingência para 2026, com indicação do respectivo órgão ou entidade tecnicamente responsável.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

Dessa forma, recomenda-se à Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência que avalie a sugestão de incluir um percentual mínimo para a reserva de contingência no art. 12 do PLDO, com vistas a aprimorar a efetividade do dispositivo. Como benefício, espera-se existir de fato uma reserva contra passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, ao longo da execução orçamentária.

3.5. Inadequação da metodologia utilizada na hipótese de geração futura das projeções atuariais do Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais

O Demonstrativo 6 do Anexo II – Metas Fiscais – tem como objetivo atender ao disposto no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece a obrigatoriedade de inclusão, no Anexo de Metas Fiscais, da avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS). Este demonstrativo é estruturado em duas seções principais, que correspondem aos Anexos 4 e 10 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Especificamente, os quadros apresentados nas páginas 26 e 27 concentram-se nas informações relativas às receitas e despesas previdenciárias do RPPS, refletindo a execução orçamentária e financeira do regime. Por sua vez, os quadros das páginas 28 e 29 são destinados à apresentação das projeções atuariais de longo prazo, abrangendo um horizonte de 75 anos, tanto para o Fundo Previdenciário (Funprev) quanto para o Fundo Financeiro (Funfin), oferecendo uma visão prospectiva da sustentabilidade atuarial dos referidos fundos.

Nesse sentido, nas notas explicativas “g” do Demonstrativo 6 do Anexo de Metas Fiscais (AMF), referentes aos quadros de projeções atuariais do RPPS, a PMSP informou que, para estimar as receitas e as despesas previdenciárias nos próximos 75 anos, foi adotada a hipótese de geração futura com manutenção constante do quantitativo de servidores ativos ao longo de todo o período projetado.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

Sob esse aspecto, cabe destacar que a Portaria MTP 1.467/22, com redação atualizada pela Portaria MPS 3.811/24, admite a utilização da premissa de reposição de segurados nas avaliações atuariais, desde que observadas cautelas metodológicas específicas[15].

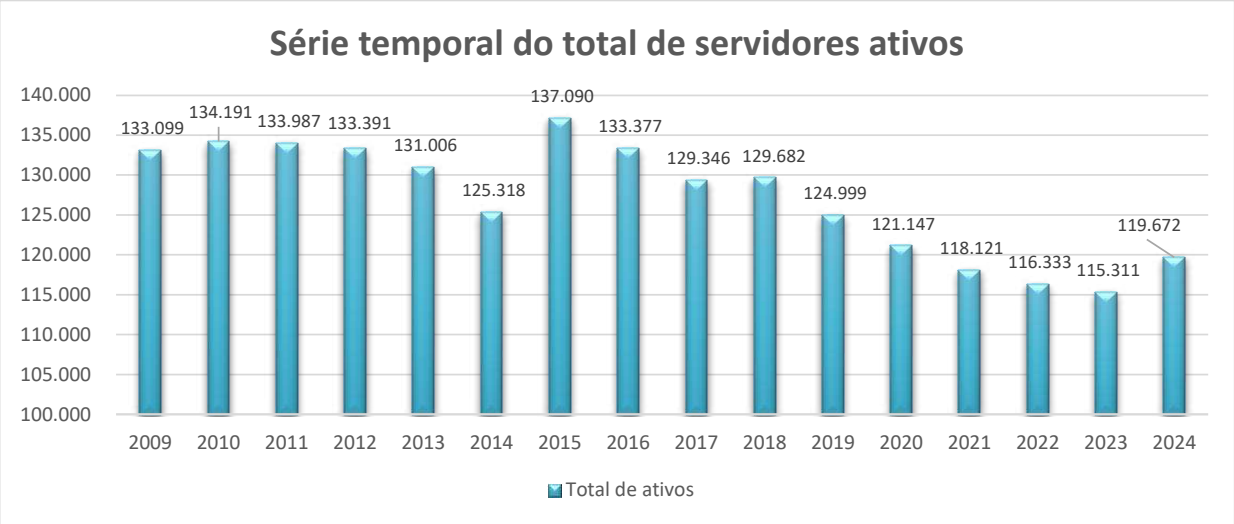
Ao analisar, preliminarmente, o quadro de quantitativos que fundamentou a projeção atuarial, constante no Anexo I da Avaliação Atuarial de 2025, verificou-se que a premissa de reposição de segurados adotada não está plenamente alinhada às diretrizes da Portaria MPS nº 3.811/24. Isso porque foram consideradas reposições de servidores cujas saídas decorreram de eventos de risco, como a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, o que não é permitido pela norma. Tal constatação decorre do fato de que, embora a projeção registre ocorrências de saídas por incapacidade, a quantidade total de ativos se mantém constante ao longo de todo o horizonte projetado, evidenciando que tais desligamentos foram, indevidamente, repostos.

Ainda, a análise da série histórica da quantidade de servidores ativos do RPPS municipal de São Paulo, apresentada no gráfico a seguir, revela uma tendência de declínio gradual entre os anos de 2009 e 2024. Apesar de oscilações pontuais, observa-se uma redução acumulada de aproximadamente 10% no número de ativos.

[15] Art. 37. A avaliação atuarial poderá contemplar as perspectivas de alteração futura no perfil e na composição da massa de segurados, cujos critérios deverão ser demonstrados no Relatório da Avaliação Atuarial.
§ 2º A alteração do perfil da massa por reposição de segurados deverá observar princípios relacionados à prudência e segurança e os seguintes parâmetros:
II - utilização de modelo para o estabelecimento da dinâmica populacional de reposição e das características biométricas, funcionais, previdenciárias e remuneratórias dos novos entrantes, que:
a) seja aderente à experiência histórica da massa avaliada, com dados dos últimos cinco anos, no mínimo; e
b) considere as perspectivas de ingresso no serviço público;
VII - poderá contemplar somente a reposição de decrementos decorrentes de aposentadorias programadas ou compulsórias ou de falecimentos;

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

Gráfico 7 – Série temporal do total de servidores ativos do RPPS municipal de São Paulo



Fonte: Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA)

Esse padrão reflete as reformas administrativas que culminaram em mudanças na política de reposição de pessoal e as alterações demográficas que impactam nas necessidades de força de trabalho, dentre outros motivos.

A PMSP[16] tem adotado medidas voltadas à racionalização da estrutura estatal, com o objetivo de reduzir a máquina pública e promover maior eficiência na alocação de recursos humanos e financeiros.

Ademais, no que se refere às alterações demográficas, as projeções populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que a população brasileira atingirá seu pico em 2041, com 220.425.299 habitantes, e, a partir de então, entrará em declínio, chegando a 199.228.708 habitantes em 2070[17].

Associada à redução do contingente populacional brasileiro nas próximas décadas, projeta-se também uma expressiva transição demográfica, caracterizada pela inversão do formato da pirâmide etária. De acordo com as projeções demográficas divulgadas pelo IBGE, observa-se

[16] PREFEITURA DE SÃO PAULO. Reforma administrativa garante eficiência e economia aos cofres municipais. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/w/noticia/reforma-administrativa-garante-eficiencia-e-economia-aos-cofres-municipais. Acesso em: 15 maio 2025.

[17] Dados extraídos do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html, no item População por sexo e grupos etários específicos e respectivas proporções. Acesso em: 16 de maio de 2025.

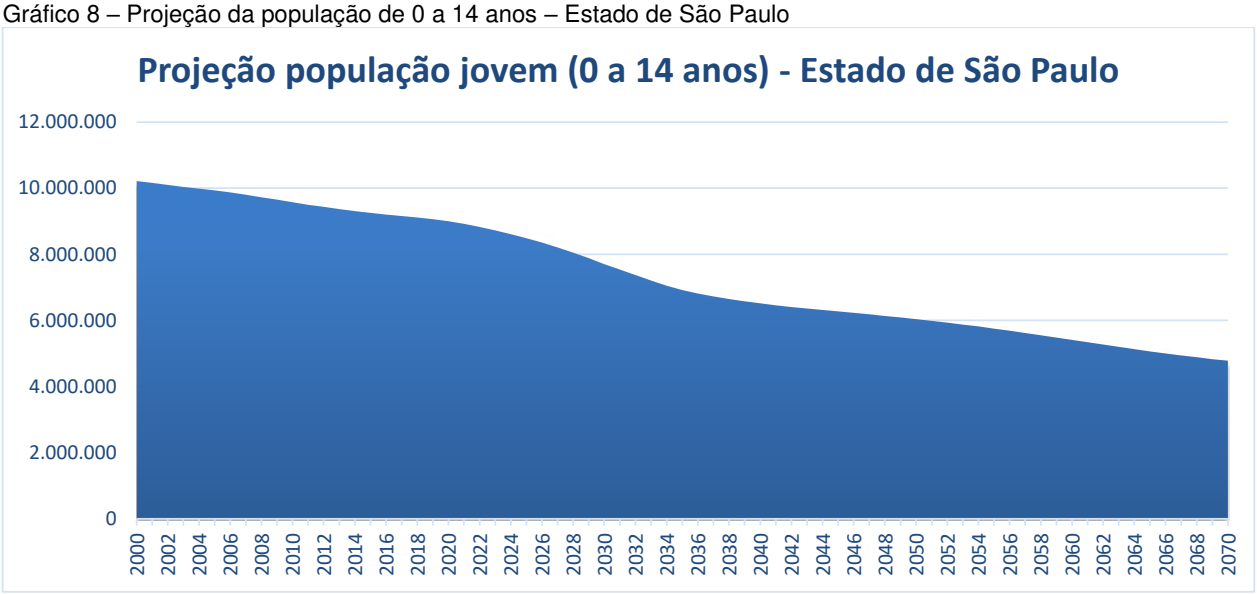
Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

uma mudança significativa na estrutura etária da população do Estado de São Paulo entre os anos de 2025 e 2070.

No ano de 2025, estima-se que a proporção da população com idade entre 0 e 14 anos corresponderá a 18,4% do total de habitantes, enquanto a população idosa, definida como aquela com 60 anos ou mais, representará 17,7% do total. Essa composição revela, ainda, um relativo equilíbrio entre os extremos etários da população. Contudo, ao se projetar esse cenário para o ano de 2070, verifica-se uma profunda transformação: a população jovem (0 a 14 anos) deverá corresponder a apenas 11% do total de habitantes, ao passo que a população idosa deverá atingir 38% da composição populacional do Estado.

Gráfico 8 – Projeção da população de 0 a 14 anos – Estado de São Paulo



Fonte: IBGE

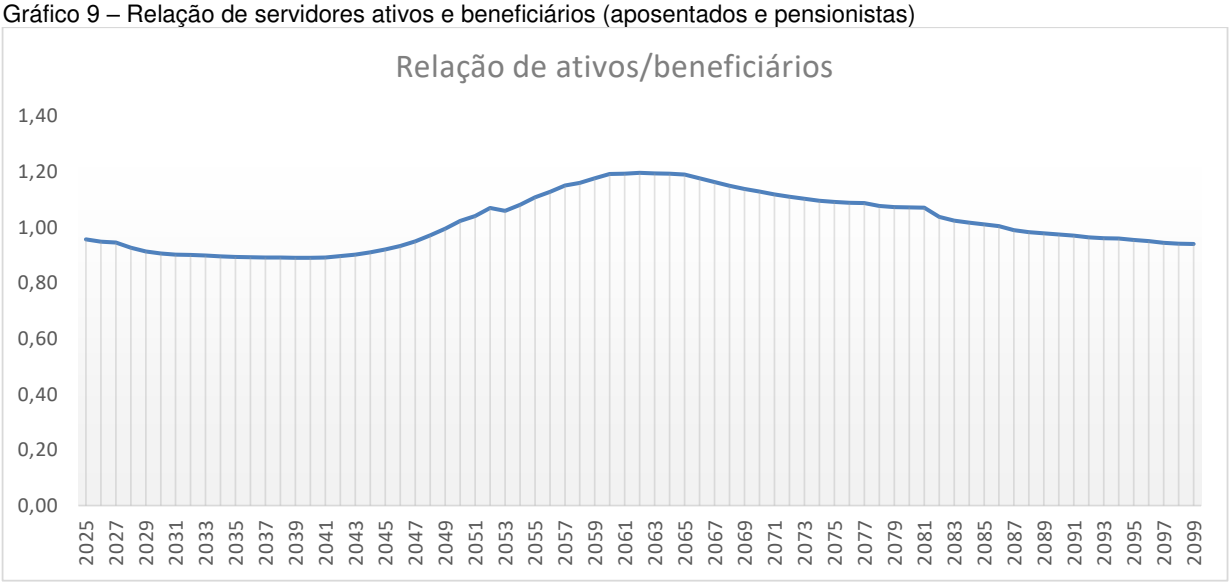
Essa mudança estrutural na composição etária da população brasileira produz efeitos diretos sobre o setor público, especialmente no que se refere à força de trabalho vinculada ao serviço público educacional. Tal implicação é especialmente relevante no contexto do RPPS municipal, uma vez que os professores de educação infantil e fundamental representam a maior categoria

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

funcional vinculada ao regime, correspondendo atualmente a 49,4% do total de servidores ativos[18].

Além dos impactos já mencionados no campo da educação municipal, a tendência de envelhecimento da população também repercute de forma significativa sobre indicadores previdenciários essenciais, especialmente na relação entre servidores ativos e beneficiários (aposentados e pensionistas vinculados ao RPPS). No entanto, ao analisar o Anexo I da Avaliação Atuarial da PMSP, verifica-se que a projeção apresentada mantém essa razão praticamente constante ao longo dos 75 anos do horizonte atuarial: 0,96 em 2025 contra 0,944 em 2099, conforme demonstrado a seguir.

Gráfico 9 – Relação de servidores ativos e beneficiários (aposentados e pensionistas)



Fonte: Anexo I da Avaliação Atuarial de 2025 (Consolidado Funfin e Funprev)

Essa constância ignora os efeitos estruturais associados à transição demográfica e à redução do ingresso de novos servidores, conforme evidenciado pelas estatísticas populacionais e pela própria evolução histórica da força de trabalho ativa.

A menor entrada de jovens no mercado de trabalho, combinada ao crescimento no número de aposentadorias decorrente do envelhecimento da atual força de trabalho, tende a gerar uma

[18] Fonte: Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial de 2025, disponível no site do CADPREV: https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/index.xhtml. Acesso em: 12 de maio de 2025.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

pressão significativa sobre o RPPS, especialmente em virtude do aumento do número de beneficiários em relação aos contribuintes ativos. Nesse contexto, a relação entre ativos e beneficiários estimada pela PMSP se mostra incompatível com as evidências demográficas oficiais anteriormente expostas.

Diante de todo o exposto, a projeção atuarial do Demonstrativo 6 do AMF não se mostra aderente à realidade observada ao ir de encontro à previsão da Portaria MPS 3.811/24, superestimando a receita previdenciária apresentada no quadro de projeções atuariais do Funprev no AMF.

3.6. Classificação indevida dos aportes de IRRF nos quadros de "Aportes de Recursos para o Fundo em Capitalização" e "Receitas Previdenciárias – RPPS (Fundo em Capitalização)", do Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais, resultando na subavaliação de R$ 4,7 bilhões do resultado previdenciário

Durante a análise das informações relativas às receitas e despesas previdenciárias do RPPS, constatou-se que o montante de Aportes de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) está sendo alocado na linha "Plano de Amortização – Aporte Periódico de Valores Preestabelecidos" e na linha "Aportes Periódicos para Amortização de Déficit Atuarial do RPPS (II)", o que não se coaduna com a natureza do referido aporte.

De acordo com as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais - 14ª edição, esses campos são destinados exclusivamente ao registro de aportes definidos em lei com valores mensais previamente estipulados para equalização do déficit atuarial. No entanto, o aporte do IRRF, por sua natureza vinculada à arrecadação tributária variável, não se enquadra nesse critério. Ademais, os quadros nos quais estão sendo demonstrados os valores de IRRF refletem, na realidade, o montante efetivamente arrecadado no exercício, decorrente de fatos geradores já concretizados.

Desse modo, a interpretação mais adequada para o aporte do IRRF é aquela que o caracteriza como medida de equacionamento do déficit atuarial prevista no art. 55, inciso III, da Portaria MTP nº 1.467/22, ou seja, como "aporte de bens, direitos e ativos". Consequentemente, entende-se que o valor deveria ser corretamente classificado no campo "Outros Aportes para o RPPS",

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

destinado a registrar os aportes de recursos para o RPPS, para outras necessidades financeiras que não a cobertura de Déficit Financeiro e nem os aportes definidos no Plano de Amortização.

3.7. Projeção das receitas previdenciárias no Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais, apresenta viés de estimação

Ao realizar uma análise das receitas previdenciárias dos quadros de projeções atuariais, verificou-se que, quanto à projeção das receitas de compensação previdenciária a receber, o Demonstrativo 6 do AMF utiliza metodologia em desacordo com o previsto na Portaria MTP 1.467/22[19], a qual permite que, na mensuração do valor de compensação previdenciária, seja aplicado o percentual de 5% sobre o Valor Atual dos Benefícios Futuros (VABF) relativo aos benefícios passíveis de compensação. Nesse sentido, o atuário do IPREM aplicou o percentual sobre o VABF de todos os benefícios, sem considerar aqueles passíveis de compensação, superestimando a receita de compensação previdenciária a receber nas projeções atuariais.

Além disso, considerando que o Demonstrativo 6 do AMF contempla exclusivamente os valores de compensação previdenciária a receber vinculados aos benefícios a conceder, constata-se a ausência de mensuração dos valores referentes à compensação previdenciária a receber dos benefícios já concedidos, o que, por sua vez, reduz o valor da compensação previdenciária a receber.

Diante disso, a projeção atuarial da compensação previdenciária a receber contém falhas metodológicas que distorcem os resultados apresentados na receita previdenciária, tornando essencial a revisão dos critérios utilizados.

[19] Anexo VI, Art. 34. A estimativa dos efeitos da compensação financeira entre os regimes previdenciários relativos aos benefícios concedidos deverá observar os seguintes procedimentos:
II - no que se refere aos **benefícios a conceder**:
b) caso a base cadastral não contenha todas as informações suficientes para aplicação da alínea "a", poderá ser utilizado o valor percentual de 10% (dez por cento) aplicado sobre o Valor Atual dos Benefícios Futuros (VABF) relativo aos benefícios **passiveis** de compensação.
Parágrafo único. O percentual de que trata a alínea "b" do inciso II do caput se aplica para a avaliação atuarial do exercício de 2020, sendo que nas avaliações seguintes, esse será reduzido à razão de 1% ao ano até o limite de 5%.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

3.8. Projeção das despesas previdenciárias no Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais, apresenta viés de estimação

Ao realizar uma análise das despesas previdenciárias dos quadros de projeções atuariais, constatou-se que os valores relativos à compensação previdenciária a pagar não estão sendo projetados, seja nas avaliações atuariais, seja nas projeções atuariais constantes do Demonstrativo 6 do AMF.

Tal omissão impacta diretamente na subestimação das despesas previdenciárias projetadas ao longo do horizonte atuarial. Como consequência, ao se realizar a capitalização dos saldos anuais — resultantes da diferença entre receitas e despesas previdenciárias — por meio da aplicação de juros compostos, há uma superestimação dos resultados dos exercícios.

3.9. Ausência de preenchimento dos valores do exercício de 2024 no quadro "Administração do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS", no item de receitas e despesas previdenciárias do regime próprio de previdência dos servidores do Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais

No decorrer da análise das informações relacionadas às receitas e despesas previdenciárias do RPPS, constatou-se que o quadro "Administração do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS", constante no Demonstrativo 6 (Anexo II, p. 27), não foi devidamente preenchido no exercício de 2024, apesar da existência de receitas e despesas efetivamente registradas na contabilidade da unidade gestora do RPPS.

A ausência de preenchimento decorre de orientação constante no mapeamento da STN, que estabelece que a alocação dos valores deve ocorrer por meio da Fonte de Recursos 802 — vinculada à Taxa de Administração. Contudo, no âmbito do IPREM, tais movimentações são realizadas por meio das Fontes de Recursos 500 e 501, contrariando, portanto, uma das características qualitativas da informação contábil, a representação fidedigna prevista no MCASP.

Assim, embora o MDF determine que os valores desse quadro sejam extraídos da Fonte 802, a inexistência da taxa de administração implementada no município de São Paulo revela a

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

necessidade de revisar a metodologia de origem dos dados, sob pena de comprometer a transparência e a fidedignidade das informações divulgadas.

3.10. O PLDO 2026 foi utilizado para alterar metas relativas ao exercício de 2025, o que contraria o entendimento consolidado pelo TCMSP de que eventuais revisões devem ocorrer por meio de projeto de lei específico

Verifica-se que a PMSP tem promovido, de forma recorrente, revisões nas metas fiscais, tanto no resultado primário quanto no resultado nominal. Conforme o Anexo II, p. 20 do PLDO 2026, observou-se alteração nas estimativas originalmente fixadas na LDO 2025, refletindo ajustes nas expectativas de arrecadação e execução orçamentária.

A análise dos dados apresentados evidencia ajustes nas projeções fiscais da PMSP para o exercício de 2025. No caso do resultado primário (sem RPPS), a meta revisada indica uma redução de aproximadamente 2,9% no déficit estimado em relação à previsão original. Essa melhoria pontual pode decorrer de uma expectativa de incremento nas receitas primárias ou de contenção mais efetiva nas despesas, embora o resultado permaneça negativo, revelando um desequilíbrio estrutural nas contas públicas.

Por outro lado, o resultado nominal (sem RPPS) apresenta deterioração, com um déficit 7,5% superior ao previsto inicialmente.

Em resposta, a Subsecretaria do Tesouro Municipal (SUTEM) esclareceu que a estimativa da DCL para 2025 sofreu apenas uma variação marginal, no montante de R$ 194,5 milhões. Entretanto, como o resultado nominal reflete a variação da DCL entre exercícios, a reestimativa para 2025 foi significativamente impactada pela não concretização do crescimento da DCL em 2024 conforme projetado na LDO de 2025. Destaca-se, ainda, que a DCL de 2024 ficou R$ 1,2 bilhão abaixo do valor inicialmente estimado, sendo que tanto a Dívida Consolidada Bruta quanto as deduções apresentaram valores inferiores ao previsto.

Importa salientar, conforme já apontado anteriormente em outras auditorias do PLDO, como por exemplo, no eTCM nº 002464/2017 (auditoria do PLDO 2018) e no eTCM 003317/2018 (auditoria PLDO 2019), que o PLDO deve se referir, exclusivamente, ao exercício financeiro imediatamente

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

subsequente ao de sua elaboração, não se configurando como o instrumento legal adequado para alterar diretrizes fiscais relativas ao exercício em curso. As bases legais do exercício de 2025 foram estabelecidas pela LDO correspondente, já aprovada.

O art. 165, § 2º da CF, bem como o art. 4º da LRF estabelecem os temas que a LDO deve compreender, quais as disposições e orientações devem disciplinar e o que deve integrar o projeto da LDO. Primeiramente, mencionamos o referido artigo da CF:

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> [...]
> II - as diretrizes orçamentárias;
> [...]
> § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

E o artigo 4º da LRF estabelece que:

> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
> I - disporá também sobre:
> a) equilíbrio entre receitas e despesas;
> b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9o e no inciso II do § 1o do art. 31;
> [...]
> e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
> f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
> [...]
> § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o **exercício a que se referirem e para os dois seguintes**.
> § 2º O Anexo conterá, ainda:
> I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao **ano anterior**;
> II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos **três exercícios anteriores**, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

> III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
> IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
> a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
> b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
> V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
> VI – quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário de que trata o § 1º deste artigo, que evidencie os principais agregados de receitas e despesas, os resultados, comparando-os com os valores **programados** para o **exercício em curso** e os realizados nos **2 (dois) exercícios anteriores**, e as estimativas para **o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes**.
> § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. (g.n.)

A LDO deve cumprir sua função de instrumento de planejamento efetivo da Administração Municipal, conforme o disposto no art. 165, § 2º da CF, que expressamente dispõe que a LDO compreenderá as metas e prioridades, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, ou seja, a LDO deve, entre outras coisas, orientar a elaboração da LOA relativa ao exercício de 2026.

Conforme se observa nos normativos citados acima, não há qualquer menção permissiva para alterações das metas do exercício em curso, pelo contrário, os comandos são explícitos no sentido da avaliação daquelas de exercícios anteriores e projeção dos subsequentes, destaca-se o disposto no inciso VI do § 2º do art. 4º da LRF, que, quanto ao exercício em curso, expõe sobre os valores **programados** e não reprogramados e/ou revisados, como de fato ocorreu.

Dessa forma, recomenda-se que eventual revisão das metas fiscais referentes ao exercício financeiro em andamento seja objeto de projeto de lei específico, devidamente instruído com os elementos técnicos necessários à sua completa análise pela Câmara Municipal, de forma autônoma e independente do trâmite do PLDO.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

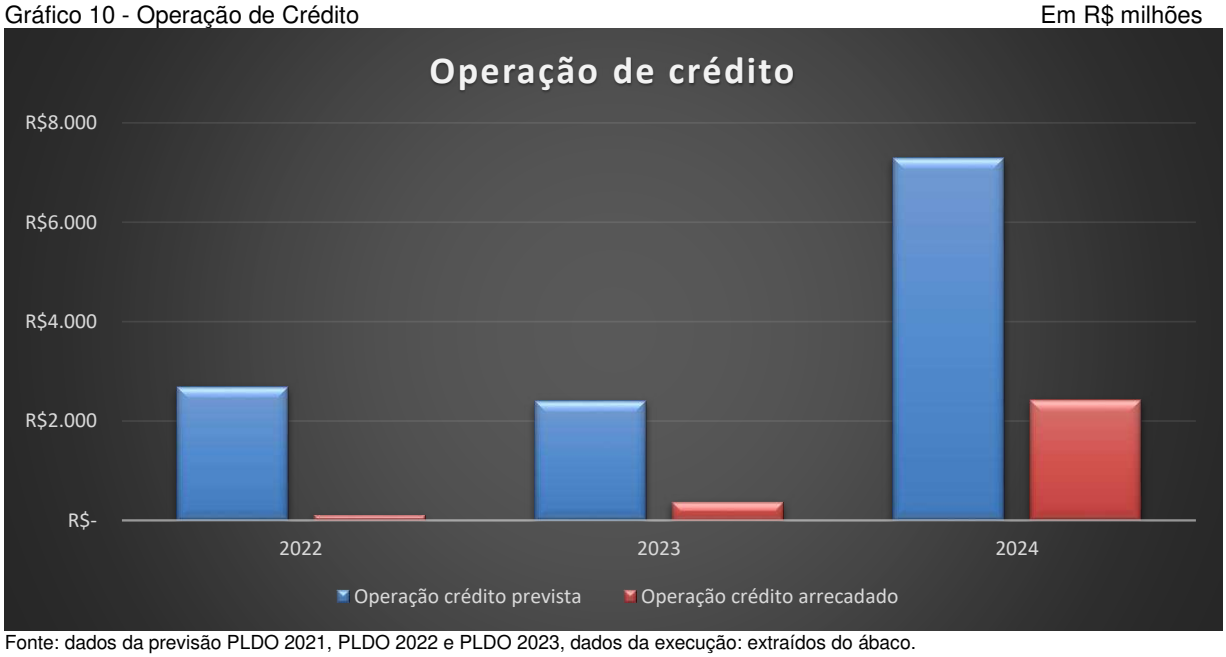
autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

3.11. Superestimação na projeção de receitas de operações de crédito, tendo em vista o histórico de previsão e arrecadação dos últimos 3 exercícios

A análise da execução das receitas de operações de crédito da Prefeitura de São Paulo entre os anos de 2022 e 2024 evidencia uma inexecução recorrente e significativa. Em 2022, foram previstos R$ 2,7 bilhões, mas apenas R$ 103 milhões foram efetivamente arrecadados, resultando em uma execução de apenas 3,9%. Em 2023, a previsão caiu para R$ 2,4 bilhões, e a arrecadação subiu ligeiramente para R$ 368 milhões, atingindo uma execução de 15,3%. Já em 2024, mesmo com uma previsão ambiciosa de R$ 7,3 bilhões, a arrecadação ficou em R$ 2,4 bilhões, representando 33,18% de execução. Ao longo dos três anos, a diferença entre o previsto e o arrecadado superou R$ 9 bilhões.

O Gráfico 10 mostra a relação entre operação de crédito prevista versus operação de crédito arrecadada da PMSP nos últimos 3 anos.

Gráfico 10 - Operação de Crédito Em R$ milhões



Fonte: dados da previsão PLDO 2021, PLDO 2022 e PLDO 2023, dados da execução: extraídos do ábaco.

Os resultados observados indicam que a Prefeitura de São Paulo tem superestimado de forma recorrente sua capacidade de captação e execução de operações de crédito. Mesmo com o aumento da previsão para o exercício de 2024, o padrão de baixa execução manteve-se,

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

evidenciando uma fragilidade no processo de planejamento orçamentário. A inexecução compromete a confiabilidade das estimativas apresentadas, especialmente no que diz respeito às despesas de capital, cuja realização depende diretamente da efetivação desses recursos.

Ressalta-se que, embora o processo de contratação de operações de crédito envolva múltiplas variáveis — como exigências legais, prazos de tramitação, articulação com instituições financeiras e condicionantes para a liberação dos recursos —, a recorrência de baixos índices de execução durantes os últimos 3 anos sugere deficiências na metodologia de previsão adotada ou otimismo excessivo quanto à concretização dessas receitas.

Destaca-se que a projeção das operações de crédito para os próximos 3 exercícios alcança o montante de R$ 15,9 bilhões, sendo R$ 6,1 bilhões para 2026, R$ 4,9 para 2027 e R$ 4,8 para 2028. Tal montante representa R$ 12,99 bilhões maior em relação ao arrecadado nos últimos 3 exercícios (2022, 2023 e 2024), representando 448,8%.

3.12. O PLDO não é o instrumento legal apropriado para disciplinar, no art. 48, a execução do orçamento nem definir o registro da despesa orçamentária de PPPs, concessões e compensação tarifária

O artigo 48 do PLDO dispõe:

> Art. 48. As despesas com parcerias público-privadas e concessões, se o caso, e as subvenções e contribuições pagas a título de subsídios orçamentários à tarifa de ônibus com fundamento no art. 9º da Lei Federal nº 12.587/2012, nos art. 11, VI, e art. 13 da Lei Municipal nº 13.241/2001, e no art. 18, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 58.200/2018, deverão ser segregadas proporcionalmente em despesa corrente e de capital de modo a refletir a cobertura proporcional de parcela dos custos ou despesas operacionais e dos custos ou despesas de capital das parceiras ou concessionárias.

O assunto abordado refere-se à mudança de registro da despesa orçamentária das PPPs, concessões e subvenções, e contribuições pagas relativas à compensação tarifária de ônibus. Anteriormente, toda a despesa era classificada como despesa corrente, porém, a partir de abril de 2024, uma parte passou a ser classificada como despesa de capital, refletindo os investimentos realizados pelas parceiras ou concessionárias. O assunto guarda relação com o

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

disposto no art. 167-A da CF/88 e, quanto ao mérito, foi extensamente discutido no eTCM 007781/2024, tendo sido também objeto de mesa técnica neste Tribunal.

Conforme citações do dispositivo constitucional, bem como dos comandos da LRF, expostos no subitem 3.1.1, o art. 165, § 2º da CF, bem como o art. 4º da LRF estabelecem os temas que a LDO deve compreender, quais as disposições e orientações devem disciplinar e o que deve integrar o projeto da LDO.

A LDO deve cumprir sua função de instrumento de planejamento efetivo da Administração Municipal, conforme o disposto no art. 165, § 2º da CF, que expressamente dispõe que a LDO compreenderá as metas e prioridades, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, ou seja, a LDO deve, entre outras coisas, orientar a elaboração da LOA relativa ao exercício de 2026.

Assim, o PLDO não é o meio legal apropriado para disciplinar a execução do orçamento nem definir o registro da despesa orçamentária de PPPs, concessões e compensação tarifária, pois o tema tratado no art. 48 do PLDO não consta das possibilidades do artigo 165, § 2º da CF nem do art. 4º da LRF. Por isso, propõe-se a exclusão desse artigo.

3.13. Não consta no PLDO 2025 a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade dos projetos em andamento

O art. 165, § 12 da CF estabelece que integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere (...) a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. A LOM no art. 137, § 2º estabelece que a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal**,** incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. E a LRF, em seu artigo 45, dispõe que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

No Anexo III – Metas e Prioridades (págs. 8 a 10) do PLDO 2026, a PMSP novamente deixou de apresentar a proporção dos recursos de investimento destinados aos projetos em andamento, em desacordo com o art. 165, § 12 da Constituição Federal. Ademais, embora o art. 13 do PLDO reproduza o art. 45 da LRF, estabelecendo que os projetos devem estar alinhados aos cronogramas físico-financeiros, a ausência de uma base de dados estruturada inviabiliza o cumprimento dessa diretriz e dificulta a atuação dos órgãos de controle na elaboração da LOA.

Adicionalmente, conforme análise da página 8 do referido Anexo III, consta a seguinte informação:

> "A relação dos projetos orçamentários em andamento é composta por aqueles previstos para o exercício de 2025, contemplados na Lei nº 18.220/2024. Na relação a seguir, aqueles projetos para os quais ainda não houve empenho orçamentário até 25 de março de 2025 foram destacados com um asterisco (*)".

Contudo, verificou-se, por exemplo, que o projeto nº 3762 – Corredor Aricanduva – Centro de Controle Operacional – COP – 2.1 teve empenho orçamentário efetuado antes de 25 de março de 2025 e, ainda assim, não consta na listagem de projetos exemplificados nas páginas 8 a 10 do Anexo III.

Dessa forma, a ausência da proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade dos projetos em andamento, identificada no Anexo III do PLDO 2026, e a ausência do projeto "3762 – Corredor Aricanduva – Centro de Controle Operacional – COP – 2.1" da relação dos projetos afrontam o disposto no § 12 do art. 165 da Constituição Federal de 1988.

3.14. Inconsistência entre as hipóteses atuariais efetivamente utilizadas e as divulgadas nas Notas Explicativas do Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais

Ao analisar as Notas Explicativas dos quadros de projeções atuariais do Demonstrativo 6 do AMF, constatou-se que elas apresentam divergências em duas premissas relevantes, tanto para o Funfin quanto para o Funprev, conforme quadro comparativo a seguir:

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

Quadro 4 – Inconsistências das Hipóteses Atuariais nas Notas Explicativas

Hipótese Atuarial	Fundos	Fonte: Avaliação Atuarial	Fonte: Nota Explicativa do AMF
Crescimento real de salários (notas “d”, p.30)	Funfin e Funprev	Variação por categoria e nível: de 0,92% a 3,36% ao ano	2,80% ao ano (Funfin) e 3,01% ao ano (Funprev)
Taxa real de juros (nota “f”, p. 30)	Funprev	4,66% a.a	4,90% a.a

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base na Avaliação Atuarial e no AMF.

Diante dessas divergências, as informações constantes nas referidas notas não refletem fielmente as premissas atuariais efetivamente utilizadas nos cálculos do passivo atuarial dos fundos Funfin e Funprev. Essa desconformidade compromete a clareza, a transparência e a comparabilidade das informações divulgadas.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

A equipe de auditoria manteve comunicação frequente com os auditados (gestores) durante todas as etapas do trabalho. Na reunião de encerramento, em 20.05.25, foram comunicados os achados à SEPLAN, com participação do Subsecretário de SUTEM e da Coordenadora de COPOM e sua equipe. Na oportunidade, a equipe de auditoria apresentou os achados e solicitou os comentários dos gestores.

Os auditados não se opuseram à maioria dos achados, manifestando-se no sentido de aprimorar os demonstrativos do Anexo de Metas Fiscais, bem como efetuar alterações em diversos artigos no texto do projeto de lei, em linha com o apontado pela Auditoria.

Em relação aos achados **3.1, 3.2**, **3.3**, **3.6**, **3.9**, **3.10** e **3.11**, a Origem discorda das conclusões da auditoria, por ter interpretação divergente dos normativos que regulam as matérias:

Quanto ao achado 3.1, referente à ausência de critérios para definição das despesas que serão contingenciadas em caso de não cumprimento das metas, a auditada, em resumo, entende que não precisa especificar quais despesas devem ser contingenciadas, cabendo à JOF essa análise.

No que se refere ao achado 3.2, que expõe sobre a ausência de fundamentos técnicos robustos, na projeção dos restos a pagar, comprometendo a projeção do resultado primário, a unidade auditada argumentou que a utilização da média dos últimos cinco anos para estimar os Restos a Pagar não refletiria adequadamente as recentes alterações no comportamento dessa variável.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

Alegou ainda que a meta fiscal não deve ser confundida com a melhor estimativa, uma vez que seu papel seria o de garantir o equilíbrio fiscal projetado, e não necessariamente representar a realidade esperada.

Referente ao achado 3.3, que trata da inserção indevida dos artigos 40 e 41 no PLDO 2026, COPOM discordou argumentando que os créditos adicionais suplementares eram uma subcategoria dos créditos adicionais e que a CF não vedava sua inclusão na LDO, defendeu ainda que o PLDO 2026 trata de todos os tipos de créditos adicionais e que as exclusões previstas tinham o objetivo de atender exigências constitucionais e funções essenciais da cidade.

Já o achado 3.6, que tratou da classificação indevida dos aportes de IRRF nos quadros do demonstrativo 6, a PMSP manifestou o entendimento de que a classificação atualmente adotada é a mais adequada, considerando as características intrínsecas do IRRF. Segundo o entendimento apresentado, o IRRF não deve ser enquadrado como “aporte de bens, direitos ou ativos” — medida de equacionamento de déficit prevista na Portaria MTP 1.467/22 —, uma vez que representa, na visão do Ente, receitas futuras, o que, por consequência, afastaria sua caracterização como ativo sob a ótica contábil.

Para o achado 3.9, quanto ao preenchimento dos valores do exercício de 2024 no quadro “Administração do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS”, a Origem informou que a ausência de preenchimento deste quadro se deve ao fato de a execução orçamentária dos recursos da unidade gestora ser realizada por meio das Fontes de Recursos 500 (Recursos não Vinculados de Impostos) e 501 (Outros Recursos não Vinculados), origens das quais são extraídas as informações para composição do quadro, já que não há Taxa de Administração implementada.

Quanto ao achado 3.10, que trata da alteração indevida das metas relativas ao exercício de 2025, a Origem alega que não há critério legal que impeça a prática adotada, considerando, ainda, que a criação de uma lei específica para regulamentar o tema da revisão de metas fiscais seria inviável do ponto de vista prático.

Por fim, o achado 3.11, superestimação na projeção de receitas de operações de crédito, a PMSP destacou a complexidade envolvida na previsão precisa dos valores a serem executados

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

por meio de operações de crédito. Ressaltou que, embora haja esforço contínuo para aprimorar as estimativas e promover uma execução orçamentária alinhada ao previsto, diversos fatores dificultam esse processo.

Apesar dos esclarecimentos apresentados pela Origem, a Auditoria mantém na íntegra todos os achados, considerando as explanações constantes do item **3**, com evidências robustas e fundamentadas em critérios normativos e técnicos.

5. CONCLUSÃO

Com relação aos exames sobre a conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, foram constatados os achados de auditoria no item **3**. Para cada achado, foram feitas propostas de encaminhamento, constantes do item **7**. Os comentários do gestor foram levados em consideração ao longo de todo o relatório e os comentários divergentes (nos casos em que a auditada não concordou com os achados de auditoria) foram abordados no item **4**.

Esse foi o primeiro PLDO elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência (SEPLAN), por meio da Coordenadoria de Planejamento e Orçamento Municipal (COPOM). Anteriormente, a responsabilidade pela elaboração do PLDO era da Secretaria Municipal da Fazenda (SF), por meio da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (SUPOM).

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.

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

7.1. Propostas de recomendações

7.1.1. Recomendar à Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência, ainda no curso das discussões do PLDO 2026 na CMSP e nos futuros projetos de LDO, que avalie a sugestão de descrever no projeto de lei as despesas que serão contingenciadas na eventualidade de ser 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, com vistas a prover maior transparência em relação às medidas de contingenciamento do orçamento público (subitem **3.1**);

7.1.2. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão de projetar em sua planilha de controle de resultado primário uma taxa de rolagem de Restos a Pagar com base no histórico, considerando que nem todos os restos a pagar são pagos ou inscritos, mas transferidos para o próximo exercício, bem como considerar uma taxa de cancelamentos de restos a pagar com base no histórico dos últimos 5 anos, como vista à projeção do resultado primário próximo a realidade das finanças públicas do Município (subitem **3.2**);

7.1.3. Recomendar à Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência que avalie a sugestão de deixar de tratar, no PLDO, dos limites de abertura de créditos adicionais suplementares, com vistas a abordar a matéria em fase de PLOA, na qual há oportunidade de se tratar com maior precisão orçamentária a necessidade para aumentos e supressões dos recursos que financiam as políticas públicas (subitem **3.3**);

7.1.4. Recomendar à Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência que avalie a sugestão de incluir um percentual mínimo para a reserva de contingência no art. 12 do PLDO com vistas a aprimorar a efetividade do dispositivo (subitem **3.4**);

7.1.5. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda, com o apoio da equipe técnica do IPREM, que avalie a sugestão de realizar o ajuste das projeções atuariais do Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais, com vistas à correta mensuração da hipótese de geração futura da massa de segurados (subitem **3.5**);

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

autuado por Gabriel da Silva Feitosa Vilar em 16/06/2025 18:17:14.

7.1.6. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda, com o apoio da equipe técnica do IPREM, que avalie a sugestão de realizar o ajuste da classificação do aporte de IRRF nos quadros de Aportes de Recursos para o Fundo em Capitalização e de Receitas Previdenciárias - RPPS (Fundo em Capitalização), do Demonstrativo 6, Anexo II - Metas Fiscais, com vista à adequada representação dos aportes do IRRF (subitem **3.6**);

7.1.7. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda, com o apoio da equipe técnica do IPREM, que avalie a sugestão de realizar o ajuste das receitas e das despesas previdenciárias nas projeções atuariais do Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais, com vistas à representação fidedigna da compensação previdenciária a receber e a pagar (subitens **3.7** e **3.8**);

7.1.8. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda, com o apoio da equipe técnica do IPREM, que avalie a sugestão de promover o preenchimento do quadro "Administração do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS", no item de receitas e despesas previdenciárias do regime próprio de previdência dos servidores, do Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais, com vistas a prover transparência às informações previdenciárias e à apresentação segregada das receitas e despesas vinculadas à administração do RPPS (subitem **3.9**);

7.1.9. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão de não incluir a revisão das metas fiscais em exercício diverso ao proposto pelo projeto de lei, por não configurar como o instrumento legal adequado para alterar diretrizes fiscais relativas ao exercício em curso, com vistas à melhoria da transparência e rastreabilidade das metas fiscais, assim como um projeto de lei aderente ao comando constitucional e à LRF (subitem **3.10**);

7.1.10. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão da adoção de critérios mais rigorosos e realistas na projeção das operações de crédito, restringindo a inclusão orçamentária a contratos já assinados ou com negociações avançadas com vistas à melhoria na execução de operações de crédito (subitem **3.11**);

7.1.11. Recomendar à Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência que avalie a sugestão de excluir a redação do artigo 48 do PLDO 2026, com vistas ao projeto tratar exclusivamente dos temas delineados na CF/88 e na LRF (subitem **3.12**);

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.

7.2. Propostas de ciência

7.2.1. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda sobre a ausência da proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade dos projetos em andamento, identificada no Anexo III do PLDO 2026, o que afronta o disposto no § 12 do art. 165 da Constituição Federal de 1988, bem como a ausência do projeto "3762 – Corredor Aricanduva – Centro de Controle Operacional – COP – 2.1" da relação dos projetos, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes (subitem **3.13**);

7.2.2. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda e à Secretaria Executiva de Planejamento e Eficiência quanto à inconsistência na transparência das hipóteses atuariais informadas nas Notas Explicativas do Demonstrativo 6, Anexo II – Metas Fiscais, em contrariedade ao estipulado pelo atuário na avaliação atuarial, o que afronta o art. 48 da LRF e o disposto no MDF (subitem **3.14**).

Em 23.05.25.

DANIEL MELLO PINHO
Auditor de Controle Externo

EMILLE CHRISTIE SANTANA GOMES
Auditora de Controle Externo

MARCOS THULYO TAVARES
Auditor de Controle Externo

LUCIANO TEIXEIRA
Supervisor de Controle Externo

Assinado digitalmente por MARCOS THULYO TORREAO TAVARES (20225) Data: 26/05/2025 17:10:39 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EMILLE CHRISTIE SANTANA GOMES (20367) Data: 26/05/2025 17:14:13 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DANIEL MELLO PINHO (20349) Data: 26/05/2025 18:34:01 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por LUCIANO TEIXEIRA (20288) Data: 26/05/2025 18:50:51 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Matéria DOCREC 360/2025. Documento digitalizado e autenticado por GABRIEL DA SILVA FEITOSA VILAR, juntado ao PL 441/2025 por Gabriel da Silva Feitosa Vilar. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=645606.