

**URGENTE**

Ofício SSG-GAB 7786/2025

Processo Eletrônico TC/013249/2025**Assunto** Auditoria – Auditoria Programada - Projeto do Plano Plurianual (PPA) 2026/2029 da PMSP**Proc. Externo** s/n**Referência** s/n**Conselheiro** Roberto Braguim**Instância** 1ª Instância**Encaminha** Cópia da(s) peça(s) 04 a 06 dos autos.**Observações** *Pede-se o uso das referências relevantes acima.*

São Paulo, 24 de novembro 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

/loa

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2025/02641	013249/2025	Não aplicável	01.10.25 a 14.11.25
Área auditada			
Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)			
Objeto de auditoria			
Projeto de Lei do PPA 2026-2029			
Objetivo da auditoria			
Verificar se o Projeto de Lei do PPA 2026-2029 está compatível com a legislação aplicável e se reflete os compromissos governamentais, servindo como instrumento de orientação da gestão e de monitoramento e avaliação.			
Equipe técnica			
Alessandro Piantino Vitiritti (Auditor de Controle Externo)			RF 20.315
Jenifer Louzada Marion (Auditora de Controle Externo)			RF 20.379
Marcos Thulyo Tavares (Auditor de Controle Externo)			RF 20.225
Rodrigo de Almeida Brito Nonato (Supervisor de Controle Externo)			RF 20.303

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Exemplos de ações orçamentárias com valores simbólicos.....	14
Quadro 2 – Comparativo do modelo de regionalização da União x Município.....	16
Quadro 3 - Indicadores com meta sugerindo retrocesso	20
Quadro 4 - Indicadores com metas ambiciosas.....	20
Quadro 5 - Indicadores com limitação de acompanhamento temporal	21
Quadro 6 - Indicadores com meta não cumulativa	22
Quadro 7 - Indicadores com meta cumulativa e não cumulativa	23
Quadro 8 - Indicadores com inconsistência no "Valor cumulativo".....	23
Quadro 9 - Indicadores com metas decrescentes e "Valor cumulativo: Sim"	24
Quadro 10 - Indicadores com ausência de transparência do valor base	24
Quadro 11 – Previsão de Receitas no PLPPA 2026-2029.....	27
Quadro 12 – Previsão de Receitas na LDO 2026.....	28
Quadro 13 - Comparação das projeções de receitas - PLPPA x LDO 2026.....	28
Quadro 14 - Comparação das projeções de receitas de capital - PLPPA x LDO 2026.....	29
Quadro 15 - Receitas de Operações de Crédito - Previsto x Realizado (últimos 5 anos).....	29
Quadro 16 - Comparação das projeções de algumas das principais receitas de operações de crédito com as respectivas despesas da fonte 01 - operações de crédito.....	31
Quadro 17 - Grupos de Classificação das Ações Orçamentárias Relativas às Agendas Sociais.....	35
Quadro 18 - Análise dos dados E1 da Agenda Social: Mulheres.....	35
Quadro 19 - Análise dos dados E1 da Agenda Social: População Idosa.....	35
Quadro 20 - Análise dos dados E1 da Agenda Social: Igualdade Racial.....	36
Quadro 21 - Análise dos dados E2 da Agenda Social: Mulheres.....	36
Quadro 22 - Análise dos dados E2 da Agenda Social: População Idosa.....	36
Quadro 23 - Análise dos dados E2 da Agenda Social: Igualdade Racial.....	36
Quadro 24 - Valores estimados das Agendas Sociais do programa "4001 – Suporte Administrativo"	37
Quadro 25 – Ação 2100 - Administração da Unidade, órgãos selecionados.....	39
Quadro 26 - Composição do IDRGP	42
Quadro 27 – Comparação da Previsão de Receitas (Anexo 1) x Despesas (Anexo 2).....	45
Quadro 28 – Variações das projeções da DCL e RCL, a preços correntes.....	46
Quadro 29 - Ações vinculadas a mais de um programa	48

LISTA DE SIGLAS

CF	Constituição Federal
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
COPLAN	Departamento de Planejamento Orçamentário
COPOM	Coordenadoria do Processo Orçamentário Municipal
COSO ERM	<i>Enterprise Risk Management</i> ou Gestão de Riscos Corporativos
DA	Detalhamento da Ação
DC	Dívida Consolidada
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DOCC	Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado
FIA	Fundação Instituto de Administração
FMS	Fundo Municipal de Saúde
FUNFIN	Fundo Financeiro
FUNPREV	Fundo Previdenciário
IDRGP	Índice de Distribuição Regional do Gasto Público
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Intosai	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
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 do Município de São Paulo
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOMSP	Lei Orgânica do Município de São Paulo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PcD	Pessoas com Deficiência
PdM	Programa de Metas
PGM	Procuradoria Geral do Município
PL	Projeto de Lei
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLPPA	Projeto de Lei do Plano Plurianual
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PPA	Plano Plurianual



eTCM 013249/2025

PPP	Parcerias Público-Privada
RAF	Relatório Anual de Fiscalização
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
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
SP Cine	Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo
SP Urbanismo	São Paulo Urbanismo
SUTEM	Subsecretaria do Tesouro Municipal
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

RESUMO

Esta auditoria foi realizada durante o período de 01.10.25 a 14.11.25, tendo como objeto o Projeto de Lei do Plano Plurianual (PLPPA) 2026-2029. O objetivo foi verificar se a proposta da peça de planejamento está compatível com a legislação aplicável e se reflete os compromissos governamentais, servindo como instrumento de orientação da gestão e de monitoramento e avaliação.

O Plano Plurianual (PPA) estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta para um período de quatro anos. Esse período se inicia no segundo ano de mandato do Prefeito e se encerra no primeiro ano do mandato seguinte, sendo sua execução anual definida conforme orientações editadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e recursos previstos pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

A fiscalização pode contribuir de maneira significativa para o aprimoramento do processo de elaboração do PPA do Município de São Paulo para o período de 2026-2029. Ademais, o trabalho foi orientado para proporcionar informações relevantes à Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo, responsável pela coordenação do processo legislativo de aprovação do PPA.

A auditoria buscou avaliar a conformidade do texto legal aos critérios aplicáveis (Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica do Município de São Paulo, Lei Complementar 101/00, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 11ª ed., entre outros) e verificar se o Projeto de Lei reflete os compromissos governamentais e se possui os requisitos necessários para que seja considerado um instrumento efetivo de planejamento de médio prazo que oriente a execução do gasto público e viabilize o monitoramento e a avaliação da atuação governamental durante a sua vigência, uma vez que as LDOs e as LOAs devem ser compatíveis com o PPA vigente.

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

- Utilização de valores simbólicos em aproximadamente 24% das linhas¹ que compõem os valores do PLPPA, não refletindo a real perspectiva de dispêndio das ações orçamentárias (subitem **3.1**);
- Aplicação dos mesmos percentuais de reajuste para a maioria das linhas que compõem os valores do PLPPA, sem memória de cálculo publicada, dificultando o entendimento da metodologia aplicada (subitem **3.2**);
- Os Anexos 3 e 6 do PLPPA não atendem de modo adequado ao critério de regionalização, especialmente quando comparados ao modelo adotado no PPA da União, uma vez que não apresentam detalhamento regionalizado de objetivos, metas e indicadores (subitem **3.3**);
- A formulação de parte dos indicadores do PLPPA não atende integralmente às boas práticas da metodologia SMART², notadamente no que se refere aos critérios “alcançável” e “temporal”, além de apresentarem outras inconsistências que comprometem a mensuração e o monitoramento (subitem **3.4**);
- Ausência de indicadores atrelados aos produtos, dificultando mensuração e avaliação (subitem **3.5**);
- Baixa execução recorrente nas Receitas de Operações de Crédito, em virtude de projeções otimistas de arrecadação dessas receitas (subitem **3.6**);
- Não há correspondência entre as projeções de receitas de operações de crédito e as despesas da fonte 01 – operações de crédito (subitem **3.7**).

Diante das constatações alcançadas, foram propostos encaminhamentos voltados à conformidade do instrumento de planejamento aos critérios aplicáveis e a sua efetividade enquanto principal peça de planejamento municipal de médio prazo.

¹ Para fins deste relatório, “linhas que compõem os valores do PLPPA” se referem às 1.812 linhas da planilha “Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização” (disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>). As ações orçamentárias (no total de 490) são agregações dessas linhas, enquanto os programas (no total de 31) são agregações das ações orçamentárias.

² SMART (*Specific* - Específica, *Measurable* - Mensurável, *Achievable* - Alcançável, *Relevant* - Relevante, *Time-bound* - Temporal) é um modelo usado para definir metas de forma clara e eficaz.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1. Destinatário(s) da auditoria.....	9
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria.....	10
1.3. Nível de asseguarção 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. Utilização de valores simbólicos em aproximadamente 24% das linhas que compõem os valores do PLPPA, não refletindo a real perspectiva de dispêndio das ações orçamentárias.....	13
3.2. Aplicação dos mesmos percentuais de reajuste para a maioria das linhas que compõem os valores do PLPPA, sem memória de cálculo publicada, dificultando o entendimento da metodologia aplicada	15
3.3. Os Anexos 3 e 6 do PLPPA não atendem de modo adequado ao critério de regionalização, especialmente quando comparados ao modelo adotado no PPA da União, uma vez que não apresentam detalhamento regionalizado de objetivos, metas e indicadores	16
3.4. A formulação de parte dos indicadores do PLPPA não atende integralmente às boas práticas da metodologia SMART, notadamente no que se refere aos critérios “alcançável” e “temporal”, além de apresentarem outras inconsistências que comprometem a mensuração e o monitoramento	18
3.5. Ausência de indicadores atrelados aos produtos, dificultando mensuração e avaliação	26
3.6. Baixa execução recorrente nas Receitas de Operações de Crédito, em virtude de projeções otimistas de arrecadação dessas receitas.....	27
3.7. Não há correspondência entre as projeções de receitas de operações de crédito e as despesas da fonte 01 – operações de crédito.....	31
3.8. Ausência de sistema informatizado dedicado para elaboração e monitoramento do Plano Plurianual (PPA), elevando o risco de inconsistências e fragilizando o controle.....	33
3.9. Divergência entre metodologia de cálculo das agendas sociais e planilhas do Anexo 5 do PLPPA, bem como ausência de apresentação da metodologia (E1, E2, NE1 e NE2) por programa	34
3.10. As medidas estruturantes voltadas ao equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS municipal mostram-se claramente insuficientes, conclusão evidenciada pelo valor orçamentário irrisório de aproximadamente R\$ 4,5 mil destinado à promoção da sustentabilidade previdenciária (ação 1221) para o período de 4 anos.....	38
3.11. As projeções orçamentárias para 2027 a 2029 das entidades SP-Urbanismo, SPCine e COHAB-SP foram elaboradas com base em premissa inadequada, baseada na aplicação homogênea de percentuais de variação, o que compromete a qualidade técnica do plano	39
3.12. Foram identificadas boas práticas do PPA da União que poderiam ser implementadas no Município	40
3.13. Ausência de indicadores específicos para saúde e educação no Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP) e limitação do acompanhamento anual do índice	41

3.14.	Os documentos do PLPPA apresentam não conformidades que comprometem a transparência ativa da proposta, notadamente pela inacessibilidade para pessoas com deficiência (PcD), uso de linguagem técnica com notas explicativas insuficientes, ausência de detalhamento das ações orçamentárias e estrutura navegável não interativa	42
3.15.	A plataforma digital "Participe Mais" não disponibiliza funcionalidades específicas para o envio de contribuições, sugestões ou propostas da sociedade civil durante a fase de elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual	44
3.16.	Os valores totais do Anexo 1 não correspondem aos valores totais do Anexo 2	45
3.17.	Ausência de Demonstração da Compatibilidade dos Indicadores Fiscais com a Sustentabilidade da Dívida Pública no Plano Plurianual (PPA 2026-2029).....	46
3.18.	O orçamento climático anexo ao PLPPA não estabeleceu vinculação entre as ações do PlanClimaSP e as ações orçamentárias, bem como foram identificados valores simbólicos em 14,7% das ações orçamentárias, fragilizando a transparência e o acompanhamento do cumprimento das metas climáticas.....	47
3.19.	Inconsistência na estrutura programática do PLPPA: duas ações foram vinculadas a mais de um programa, em infringência ao art. 4º, § 4º, do PLPPA	48
4.	COMENTÁRIOS DO GESTOR	49
5.	CONCLUSÃO.....	50
6.	ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO	50
7.	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	50
7.1.	Propostas de recomendações	50

1. INTRODUÇÃO

A presente auditoria, autuada sob número eTCM 013249/2025 e autorizada pela Ordem de Serviço 2025/02641, foi prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2025, tendo como objeto o Projeto de Lei do PPA 2026-2029 elaborado pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP). Seu objetivo é verificar se o Projeto de Lei está compatível com a legislação e normas aplicáveis.

A realização deste trabalho também visa verificar se a peça de planejamento reflete os compromissos governamentais e se possui os requisitos necessários para que seja considerado um instrumento efetivo de planejamento de médio prazo que oriente a execução do gasto público e viabilize o monitoramento e a avaliação da atuação governamental durante a sua vigência, uma vez que as LDOs e as LOAs devem ser compatíveis com o PPA vigente.

Justifica-se este trabalho em razão dos seus possíveis efeitos no tocante ao aprimoramento do referido instrumento de planejamento municipal, bem como do seu processo de elaboração, permitindo que eventuais fragilidades possam ser sanadas antes da efetiva promulgação da lei, além de proporcionar subsídios para a atuação dos Vereadores no processo legislativo de aprovação da Lei do Plano Plurianual.

Além disso, o trabalho subsidiará o Relatório Anual de Fiscalização (RAF) de 2026, principal insumo para instruir a emissão do parecer prévio, pelo Pleno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), sobre as contas do referido período da PMSP.

1.1. Destinatário(s) da auditoria

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

- a PMSP, como responsável legal pelo PLPPA, pode utilizar as análises efetuadas pelo TCMSP para implementar tempestivamente as correções e os ajustes necessários ao aprimoramento do instrumento de planejamento.



eTCM 013249/2025

- a CMSP, como responsável legal pela apreciação dos atos do Poder Executivo e detentora da atribuição, fixada pela Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP), de votar o PPA³, pode utilizar as análises do TCMSP como insumo técnico para avaliar a aderência do projeto encaminhado pelo Executivo ao arcabouço normativo vigente.
- a imprensa, como veículo de comunicação em massa junto à sociedade, por sua capacidade de transmitir para uma ampla gama de pessoas as informações sobre as peças orçamentárias.
- a Sociedade paulistana, interessada em acompanhar as discussões sobre as peças orçamentárias, uma vez que o controle social requer a produção de informações tempestivas e acessíveis para facilitar a participação popular no processo de elaboração e discussão do Projeto de Lei do PPA.

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

O Plano Plurianual (PPA) faz parte do Sistema Municipal de Planejamento, sendo um instrumento fundamental para o direcionamento da LDO e da LOA, bem como das ações de governo no período de quatro anos, visto que nele devem estar estabelecidos, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (CF/88, art. 165, §1º e LOMSP, art. 137, § 1º). É uma lei que define as diretrizes e os objetivos estratégicos da administração pública municipal e os programas governamentais, com recursos, indicadores e metas para cada área de atuação, passando a vigorar a partir do 2º ano do mandato do prefeito.

³ LOMSP, art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:
[...] IV - votar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;

O Projeto de Lei nº 1.168/25 (composto pelo texto da lei, um Documento Gerencial, 9 anexos⁴ e 3 planilhas de bases de dados⁵) foi enviado pelo Prefeito à Câmara Municipal em 30.09.25, em observância ao art. 138, § 6º, inciso II⁶ da LOMSP. Os trabalhos legislativos do ano não podem encerrar sem a aprovação do PPA.

O valor total do orçamento previsto para 2026-2029, segundo o Anexo 2, é de R\$ 583,8 bilhões, divididos em 3 eixos estruturantes: “Desenvolvimento e Inclusão Social”, “Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico” e “Sustentabilidade e Meio Ambiente”, 31 programas e 490 ações orçamentárias. No total, são 31 objetivos, 176 indicadores e 415 produtos.

Nos termos do art. 6º do Decreto Municipal 64.017/25, a Coordenadoria do Processo Orçamentário Municipal (COPOM) da Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência (SEPLAN) foi a responsável por elaborar o PLPPA, com colaboração dos demais órgãos do Município. A CMSP, por sua vez, detém a responsabilidade pela análise, discussão e aprovação do PPA.

É preciso citar também as diversas peças que fizeram parte da elaboração do PPA enquanto instrumentos de planejamento que nortearão as ações do governo para o quadriênio, especialmente o Programa de Metas (PdM) 2025-2028 e a Agenda 2030. De fato, a maioria dos indicadores do PPA são provenientes do PdM e da Agenda 2030.

⁴ Anexo I - Apresentação do cenário econômico e demonstrativo da previsão de receitas para o quadriênio 2026-2029

Anexo II - Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública para o quadriênio 2026-2029

Anexo III - Demonstrativo dos programas, indicadores, produtos e integração com instrumentos de planejamento

Anexo IV - Orçamento climático

Anexo V - Agendas sociais

Anexo VI - Regionalização e distribuição territorial das despesas no quadriênio 2026-2029

Anexo VII - Quadros adicionais simplificados

Anexo VIII - Relação de alterações de programas e ações do quadriênio 2022-2025 para o quadriênio 2026-2029

Anexo IX - Glossário

⁵ Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização

Base de Dados dos Indicadores

Base de Dados dos Produtos

⁶ Art. 138 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

[...]

§ 6º - Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Prefeito à Câmara Municipal, nos termos da lei, e nos seguintes prazos:

[...]

II - plano plurianual e orçamento anual: 30 de setembro.

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 e/ou que representam oportunidades de melhoria 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 na presente auditoria. Neste tipo de trabalho, a natureza, a época e a extensão dos procedimentos são menos extensos quando comparadas a um trabalho de asseguração razoável. Apesar disso, o trabalho é planejado para obter um nível de segurança que seja, no julgamento profissional do auditor, significativo e capaz de aumentar a confiança dos usuários previstos sobre o objeto da auditoria.

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 I e §4º e § 9º); a Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 41; art. 69-A; art. 53, inciso I; art. 137, Inciso I e § 1º, § 9º e 10; art. 138, § 6º, inciso II; art. 143; art. 168, parágrafo único); a Lei Complementar 101/00; e o Manual De Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 11ª ed. de forma subsidiária.

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 indagações junto à Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência (SEPLAN) e à Secretaria Municipal da Fazenda (SF), análise gráfica, revisão analítica, cruzamento de dados, recálculo e exame documental das informações dos Anexos do PLPPA 2026-2029, bem como informações disponibilizadas pelas Secretarias, além de informações adicionais disponíveis nos respectivos endereços eletrônicos oficiais⁷.

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. Utilização de valores simbólicos em aproximadamente 24% das linhas⁸ que compõem os valores do PLPPA, não refletindo a real perspectiva de dispêndio das ações orçamentárias

Assim como aconteceu no PLOA 2026, a análise da planilha "Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização" revelou a presença de um grande volume de valores simbólicos (definidos como iguais ou menores que R\$ 3.000,00 para 2026) nas bases de dados do PLPPA.

Foi identificado que 429 linhas de um total de 1.812 linhas da planilha Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização, ou seja, aproximadamente 24% das linhas, apresentam valores simbólicos (valores iguais ou menores que R\$ 3.000,00). Isso significa que 26 dos 31 programas (aproximadamente 84%) foram afetados, de alguma maneira, por valores simbólicos.

⁷ Site do PPA: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em 12.11.25.

⁸ Para fins deste relatório, "linhas que compõem os valores do PLPPA" se referem às 1.812 linhas da planilha "Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização" (disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>). As ações orçamentárias (no total de 490) são agregações dessas linhas, enquanto os programas (no total de 31) são agregações das ações orçamentárias.

O quadro a seguir apresenta alguns exemplos de ações orçamentárias inexecutáveis:

Quadro 1 – Exemplos de ações orçamentárias com valores simbólicos

Em R\$

Descrição	2026	2027	2028	2029
7322 - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Prevenção a Desastres	1.000	1.067	1.171	1.271
7314 - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Habitação	1.000	1.067	1.171	1.271
7320 - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Mobilidade	1.000	1.067	1.171	1.271
1221 - Ações para Promoção da Sustentabilidade Previdenciária	1.000	1.067	1.171	1.271
4354 - Administração do Parque Público de Locação Social	1.000	1.067	1.171	1.271
1358 - Construção e Implantação do Descomplica SP	1.000	1.067	1.171	1.271
4417 - Desenvolvimento de Capacidades Estatais para a Inovação em Governo	1.000	1.067	1.171	1.271
1531 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos de Saúde Animal	1.000	1.067	1.171	1.271
4460 - Fomento aos Polos de Desenvolvimento	1.000	1.067	1.171	1.271
1712 - Construção e Implantação de Viveiros Estacionais	1.000	1.067	1.171	1.271
4662 - Manutenção e Operação de Faixas Exclusivas de Ônibus	1.000	1.842	1.919	1.998
2239 - Ações Voltadas para Políticas Públicas	1.000	1.067	1.171	1.271
5001 - Aumento de Capital - SPObras	1.000	1.067	1.171	1.271
2429 - Contraprestação de Parceria Público-Privada (PPP)	1.000	1.067	1.171	1.271
5388 - Construção e Implantação do Parque Minhocão	1.000	1.000	1.000	1.000
2480 - Implementação dos Planos de Ação em Governo Aberto	1.000	1.067	1.171	1.271
5392 - Implantação de Corredores de Ônibus Novos	1.000	1.067	1.171	1.271
3406 - Implementação do Selo Municipal de Direitos Humanos e Diversidade	1.000	1.067	1.171	1.271
5540 - Qualificação e Transformação Urbanística - AIU-SCE - Lei 17.844/2022	1.000	1.067	1.171	1.271
3745 - Aumento de Capital da SPTrans	1.000	1.067	1.171	1.271
5601 - Construção de Posto do Corpo de Bombeiros	1.000	1.067	1.171	1.271
4317 - Políticas, Programas e Ações para a Promoção do Direito à Memória e à Verdade	1.000	1.067	1.171	1.271
6163 - Ações de Vigilância Socioassistencial	1.000	1.067	1.171	1.271
1222 - Investimentos em Ativos para o RPPS	1.000	1.068	1.144	952
6686 - Manutenção e Operação de Viveiros Estacionais	1.000	1.067	1.171	1.271
1710 - Ampliação, Reforma e Requalificação da UMAPAZ	1.000	1.067	1.171	1.271
6861 - Realização de Projetos Culturais com Incentivos Fiscais	1.000	1.067	1.171	1.271
2363 - Programa IPREM Melhor Idade	1.000	1.067	1.171	1.271
7001 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidade de Abastecimento	1.000	1.067	1.171	1.271
2573 - Apoio e Suporte Técnico para o Desenvolvimento de Estudos e Projetos Urbanos	1.000	1.067	1.171	1.271
7110 - Projetos para Inclusão da Pessoa com Deficiência	1.000	1.067	1.171	1.271
3746 - Aumento de Capital da CET	1.000	1.067	1.171	1.271
7111 - Construção e Implantação da Casa Mãe Paulistana	1.000	1.067	1.171	1.271
1530 - Construção e Implantação de Equipamentos de Saúde Animal	1.000	1.067	1.171	1.271
7129 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Viveiros de Produção	1.000	1.067	1.171	1.271
2432 - Plano Municipal de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário - PMADRSS	1.000	1.067	1.171	1.271
7148 - Aquisição de Valores Mobiliários da SP Turis	1.000	1.067	1.171	1.271
0017 - Condenações Judiciais - Pagamento de Créditos Superpreferenciais	1.000	1.067	1.171	1.271
7203 - Incentivos Fiscais para Região Nova Luz	1.000	1.067	1.171	1.271

Descrição	2026	2027	2028	2029
3743 - Modernização do Controle e Fiscalização de Tráfego	1.000	1.842	1.919	1.998
7207 - Implantação de Novos Polos de Desenvolvimento	1.000	1.067	1.171	1.271
2055 - Manutenção das Instalações da Guarda Civil Metropolitana	1.000	1.067	1.171	1.271
7209 - Contraprestação de Parceria Público-Privada (PPP) - Habitação	1.000	1.067	1.171	1.271
4325 - Políticas, Programas e Ações sobre Álcool e Drogas	2.000	2.134	2.342	2.542
1096 - Acessibilidade, Ampliação, Reforma e Requalificação de Terminais de Ônibus	2.000	2.134	2.342	2.542
1098 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas	2.000	1.850	1.953	2.055
1021 - Projetos de Fomento ao Turismo	2.000	2.466	2.680	2.886
5394 - Acessibilidade, Ampliação, Reforma e Requalificação de Faixas Exclusivas de Ônibus, inclusive Área de Parada e Plataforma de Embarque	2.000	1.850	1.953	2.055
6161 - Manutenção e Operação da Rede de Iluminação Pública	2.000	3.025	3.191	3.360
5160 - Implantação, Ampliação e Requalificação da Rede de Iluminação Pública	3.000	4.538	4.787	5.041
5391 - Construção e Implantação de Faixas Exclusivas de Ônibus	3.000	3.692	3.872	4.053
4320 - Políticas, Programas e Ações para Pessoa Idosa	3.000	3.203	3.514	3.813

Fonte: Planilha Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização, disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em 04.11.25.

Os valores simbólicos permeiam toda a peça de planejamento: eles foram encontrados tanto em atividades (ações que iniciam com códigos 2, 4 e 6) quanto em projetos (ações que iniciam com códigos 1, 3, 5 e 7) e até em operações especiais (ações que iniciam com código 0). Também foram encontrados valores simbólicos em quase todos os órgãos do Município.

3.2. Aplicação dos mesmos percentuais de reajuste para a maioria das linhas que compõem os valores do PLPPA, sem memória de cálculo publicada, dificultando o entendimento da metodologia aplicada

Foi constatado, por meio da análise da planilha "Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização", que, para 54,3% das linhas que compõem o PLPPA, os valores para os anos de 2027, 2028 e 2029 foram obtidos a partir do reajuste dos valores do PLOA 2026 pela aplicação de percentuais de reajuste uniformes, a saber: 6,70-6,78% (2026 para 2027), 9,73-9,75% (2027 para 2028) e 8,49-8,54% (2028 para 2029). Essa metodologia foi aplicada tanto para atividades, quanto para projetos e operações especiais.

Embora o uso de índices de projeção seja uma prática, a ausência de publicação da memória de cálculo desses percentuais compromete a transparência da metodologia adotada na elaboração do PPA, uma vez que ignora as particularidades de cada programa e ação. A divulgação da memória de cálculo é essencial para a fiscalização e o controle social da peça de planejamento.

Portanto, a aplicação de percentuais de reajuste uniformes para a maioria das linhas do PPA 2027-2029, sem a publicação da respectiva memória de cálculo, resulta em prejuízos à transparência da metodologia de elaboração do PPA.

3.3. Os Anexos 3 e 6 do PLPPA não atendem de modo adequado ao critério de regionalização, especialmente quando comparados ao modelo adotado no PPA da União, uma vez que não apresentam detalhamento regionalizado de objetivos, metas e indicadores

A regionalização do orçamento público representa um dos pilares do planejamento governamental moderno no Brasil, transcendendo a mera organização administrativa dos gastos. Trata-se de um mecanismo estratégico e de governança essencial para transformar o planejamento em ações que reflitam e atendam às diversas realidades territoriais.

A regionalização possui amparo constitucional em seu artigo 165, § 1º, ao definir que a lei que instituir o Plano Plurianual (PPA) estabelecerá, **de forma regionalizada**, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada, a qual é corroborada por meio da LOMSP em seu artigo 137, § 1º.

Nesse sentido, apesar da existência de uma metodologia objetiva para o diagnóstico regional, por meio do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP), disposto no Anexo 6, o qual será tratado no subitem **3.13**, o PLPPA 2026-2029 ainda se mostrou insuficiente no cumprimento do mandamento constitucional de regionalização. A deficiência reside no fato de que o Anexo 6 não explicita os objetivos, metas e indicadores de forma detalhada por regiões, subprefeituras ou distritos, nem ocorre essa apresentação por meio do Anexo 3, onde há as apresentações dos indicadores do PLPPA.

A comparação direta do modelo do Município de São Paulo e o utilizado no PPA da União (considerado como boa prática) pode ser resumida da seguinte forma:

Quadro 2 – Comparativo do modelo de regionalização da União x Município

Critério de Análise	Modelo Federal (Anexo 3)	Modelo Municipal (Anexo 6)	Crítica ao Anexo 6
Objeto da Regionalização	Metas de Indicadores (Resultados).	Despesas (Insumos).	Foco no gasto em vez do resultado. Não permite

Critério de Análise	Modelo Federal (Anexo 3)	Modelo Municipal (Anexo 6)	Crítica ao Anexo 6
			medir o impacto territorial da política.
Vínculo com o PPA	Vínculo direto entre o Programa/Objetivo Específico e a Meta Regionalizada.	Vínculo indireto: apenas classifica a despesa do programa como regionalizável ou não.	A alocação de recursos não está explicitamente ligada à consecução de metas em cada Subprefeitura.
Natureza da Regionalização	Estratégica e de Resultados.	Orçamentária e Contábil.	É uma ferramenta de controle de gastos, não de planejamento estratégico para redução de desigualdades.
Mensurabilidade Regional	Alta. É possível medir o cumprimento da meta em cada Estado/Região.	Baixa. Não é possível medir o cumprimento da meta do PPA em cada Subprefeitura, apenas o valor gasto.	Não há como medir o desempenho regional dos programas, uma vez que as metas não foram estabelecidas no PLPPA.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir do Anexo 3 do PPA 2024-2027 da União e Anexo 6 do PLPPA do Município de São Paulo. O PLPPA do Município de São Paulo está disponível em: <https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php> - Acesso em: 22.10.25. O PPA da União está disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/paginas/paginas-ppa-2024-2027/lei-do-ppa> - Acesso em: 22.10.25.

Assim sendo, o requisito de regionalização não se esgota no mapeamento das necessidades, mas exige que a administração estabeleça o que se pretende alcançar em cada região (objetivos e metas) e como será medido (indicadores) para fins de gestão e controle.

Por exemplo, se o objetivo do PPA é reduzir a taxa de evasão escolar, o Anexo 6 deveria detalhar: "Meta de redução de evasão escolar em 5% na Subprefeitura A" e "Meta de redução de evasão escolar em 15% na Subprefeitura B (mais vulnerável)". O Anexo 6, ao contrário, apenas informa que o gasto com educação é regionalizável, sem quantificar o resultado esperado por território.

Ademais, o PLPPA 2026-2029⁹ enquadra cada uma das ações orçamentárias em "não-regionalizável", "região" (Região administrativa) ou "subprefeitura", não sendo identificado a regionalização no âmbito de "distritos", que são aqueles que compõem as subprefeituras.

Em que pese ter sido informado pela COPOM/SEPLAN que atualmente o nível mais adequado de regionalização seja o de subprefeitura, no acompanhamento do IDRGP do exercício de

⁹ "Anexo II - Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública para o quadriênio 2026-2029". Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 05.11.25.

2024¹⁰, realizado por meio do monitoramento do PPA 2022-2025¹¹, o relatório do índice destacou:

Uma novidade desta edição do relatório é a apresentação desagregada das informações, passando da análise por subprefeituras para distritos. Anteriormente, os resultados do IDRGP eram calculados e divulgados apenas no nível de subprefeitura. **A análise distrital aumenta a precisão espacial e oferece uma visualização mais detalhada das desigualdades territoriais na cidade.**

[...]

No entanto, **a apresentação do índice em nível distrital se justifica tanto pela maior fidelidade ao retrato da realidade urbana** quanto pelo potencial de incentivar o aprimoramento da contabilidade pública para futuras decisões no combate às desigualdades. (Grifos nossos)

Além disso, o anexo 6 do PLPPA 2026-2029 informa que:

Aprimorar a análise das vulnerabilidades em níveis socioespaciais mais detalhados e expandir o monitoramento da execução orçamentária para além do nível de subprefeitura representa uma oportunidade estratégica para fortalecer o IDRGP no quadriênio 2026-2029.

Diante do exposto, evidencia-se a importância de expandir as análises para o nível distrital, almejando-se maior monitoramento das vulnerabilidades e aprofundamento da compreensão das desigualdades territoriais da cidade de São Paulo de forma a atender mais precisamente às demandas existentes.

Assim, a crítica central do apontamento reside no fato no Município de São Paulo realizar sua regionalização apenas por meio de mecanismo de controle orçamentário (alocação de gastos), quando o ideal seria também a sua utilização no planejamento estratégico (alocação de metas, como é o caso do PPA da União, utilizado como boas práticas). Portanto, o Anexo 6 do Município de São Paulo não atende de modo adequado ao critério de regionalização, especialmente quando comparado ao modelo de PPA adotado pela União.

3.4. A formulação de parte dos indicadores do PLPPA não atende integralmente às boas práticas da metodologia SMART¹², notadamente no que se refere aos critérios

¹⁰ Fonte: https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/2025_IDRGP_Resultados-2024_V02.pdf. Acesso: 03.11.25.

¹¹ Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 03.11.25.

¹² SMART (*Specific* - Específica, *Measurable* - Mensurável, *Achievable* - Alcançável, *Relevant* - Relevante, *Time-bound* - Temporal) é um modelo usado para definir metas de forma clara e eficaz.

“alcançável” e “temporal”, além de apresentarem outras inconsistências que comprometem a mensuração e o monitoramento

O planejamento governamental, consubstanciado no Plano Plurianual (PPA), é a espinha dorsal da gestão pública, exigindo que os programas e as ações sejam dotados de instrumentos que permitam o controle e a avaliação dos resultados. O critério fundamental para tal reside na Constituição Federal (CF/88), que estabelece a obrigação de manter um sistema de controle interno com a finalidade de **avaliar o cumprimento das metas previstas** no plano plurianual e a execução dos programas de governo.

Essa avaliação é essencial para a **prestação de contas e responsabilização** (*accountability*), pois permite verificar se a entidade adquiriu recursos com economicidade e os utilizou com eficácia e eficiência para atingir seus objetivos de prestação de serviços.

Ocorre que, para cumprir este mandamento constitucional e técnico, os indicadores e as metas do PPA devem seguir, idealmente, as boas práticas da metodologia **SMART** (*Specific* - Específica¹³, *Measurable* - Mensurável¹⁴, *Achievable* - Alcançável¹⁵, *Relevant* - Relevante¹⁶, *Time-bound* - Temporal¹⁷).

Na análise do PLPPA 2026-2029, a equipe de auditoria identificou que diversos indicadores e metas apresentavam inconsistências que comprometem justamente a capacidade de avaliação. Dentre os 72 indicadores analisados, disponíveis no “Anexo 3 - Demonstrativo dos Programas, Indicadores, Produtos e Integração com Instrumentos de Planejamento”, identificou-se como os principais problemas aqueles que se referem aos critérios “alcançável” e “temporal”.

No critério “alcançável”, foram identificados 4 (quatro) indicadores que apresentam inconsistências com suas metas em relação ao valor base (aumento da meta quando o mais adequado seria uma redução; diminuição quando o ideal seria um aumento). Essa configuração revela uma incoerência em relação ao objetivo proposto, além de subestimar a capacidade atual

¹³ A meta deve ser clara e detalhada, indicando exatamente o que se pretende alcançar, sem ambiguidades.

¹⁴ É necessário que exista uma forma objetiva de medir o progresso, por meio de indicadores quantitativos ou qualitativos.

¹⁵ A meta deve ser realista, considerando recursos, capacidades e contexto, evitando objetivos impossíveis.

¹⁶ Deve estar alinhada às prioridades estratégicas e gerar impacto significativo para a organização ou política pública.

¹⁷ Precisa ter um prazo definido para ser atingida, permitindo acompanhamento e avaliação ao longo do tempo.

do governo. Ao invés de indicar progresso ou melhoria, a meta sugere um retrocesso, comprometendo a lógica de planejamento e a credibilidade da meta como instrumento de gestão, conforme informações a seguir:

Quadro 3 - Indicadores com meta sugerindo retrocesso

Programa	Indicador	Polarização	Valor Base 2025	Meta 2026	Meta 2027	Meta 2028	Meta 2029
4015	Taxa de incidência de crianças infectadas pelo HIV devido à transmissão vertical	Menor é melhor	0,02	≤ 0,5	≤ 0,5	≤ 0,5	≤ 0,5
4015	Percentual de internações por condições sensíveis à atenção primária do Sistema Único de Saúde	Menor é melhor	0,146	0,15	0,15	0,15	0,15
4016	Taxa de mortalidade materna por 100 mil nascidos vivos	Menor é melhor	25,7	35	35	35	35
4027	Número de vagas ofertadas pelo Educavest	Maior é melhor	1.120	980	980	980	980

Fonte: Anexo 3 do PLPPA. Disponível em: <https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 03.11.25.

Ainda analisando esse critério, foram identificadas metas consideradas ambiciosas, cuja viabilidade depende diretamente da disponibilidade de recursos financeiros, da capacidade operacional dos órgãos responsáveis e, em alguns casos, da liberação ou execução prévia de outras etapas estruturantes. Essas condições podem comprometer o cumprimento das metas dentro dos prazos estabelecidos, tornando-as desafiadoras em termos de execução. Os indicadores que se encontram nessas situações são os elencados abaixo:

Quadro 4 - Indicadores com metas ambiciosas

Programa	Indicador	Valor Base	Meta 2026	Meta 2027	Meta 2028	Meta 2029	Motivo
4001	Percentual de bens patrimoniais integrados ao Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis (SBPM)	0%	50%	75%	100%	100%	Considerando que o valor base demonstra que não há nenhuma implementação, devendo ser iniciada em 2026 e finalizada em 2028, dependerá de recursos e capacidade operacional para sua concretização.
4001	Número de implantações concluídas da Plataforma de Sistematização de Processos	0%	50%	75%	100%	100%	Considerando que o valor base demonstra que não há nenhuma implementação, devendo ser iniciada em 2026 e finalizada em 2028, dependerá de recursos e capacidade operacional para sua concretização.
4007	Percentual de viagens em bicicleta	1,30%	2,00%	2,50%	3,00%	4,00%	Ainda que se tenham ações visando a ampliação e manutenção das ciclovias e o incentivo ao uso de bicicletas, e que as metas sejam progressivas, tendo em vista o seu histórico de crescimento (0,8% em 2017) para sua efetivação, haverá a necessidade da concretização da infraestrutura

Programa	Indicador	Valor Base	Meta 2026	Meta 2027	Meta 2028	Meta 2029	Motivo
							ciclovária, bem como a realização de políticas públicas consistentes visando incentivar a utilização de bicicleta.
4007	Extensão, em quilômetros, de faixas implantadas do Programa Faixa Azul	0	100	150	200	200	Em que pese as metas serem progressivas, a nota técnica do indicador informa que a implantação da sinalização estará alinhada a liberação/aprovação da SENATRAN, dependendo, portanto, deste órgão, além de possuir a necessidade da capacidade operacional da CET.
4015	Percentual da rede municipal de saúde com acesso à solução digital	0%	0%	25%	100%	100%	Considerando que a implementação da solução digital iniciará em 2027 e findará em 2028, verifica-se a dependência de recursos e capacidade operacional para sua concretização.

Fonte: Elaborado pela auditoria com base no Anexo 3 do PLPPA. Disponível em: <https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 03.11.25.

Quanto ao critério temporal, os indicadores do programa 4007 relacionados ao início e à conclusão de obras apresentam apenas o ano previsto para essas etapas, sem detalhar o cronograma de execução. Essa limitação impede o acompanhamento contínuo e a avaliação do progresso das obras ao longo do tempo. Por exemplo, se uma obra estiver programada para iniciar em 2026, o indicador refletirá essa informação apenas naquele ano, permanecendo inalterado nos anos seguintes, mesmo que a obra esteja em andamento ou enfrente atrasos:

Quadro 5 - Indicadores com limitação de acompanhamento temporal

Programa	Indicador
4007	Ordem de início emitida para o prolongamento da Avenida Imperador até a Avenida José Aristodemo Pinotti
4007	Ordem de serviço emitida para o alargamento da Rua Ribeirão Claro
4007	Ordem de serviço emitida para requalificação da Avenida Juscelino Kubitschek (Boulevard JK)
4007	Trecho I do BRT Radial Leste em operação
4007	Trecho II do BRT Radial Leste em obra
4007	Obra do primeiro trecho do Corredor Celso Garcia concluída
4007	Obra do Corredor Itaquera-Líder concluída
4007	Obra de requalificação da faixa exclusiva da Avenida Amador Bueno concluída
4007	Obra de requalificação da faixa exclusiva da Avenida Imirim concluída
4007	Obra de requalificação do Corredor Itapeperica concluída
4007	Obra de requalificação da faixa exclusiva da Avenida Interlagos concluída
4007	Obra do Terminal Itaquera concluída
4007	Obra do Terminal Itaim Paulista iniciada
4007	Obra do Terminal Perus iniciada
4007	Obra do Terminal Pedreira/Mar Paulista iniciada
4007	Obras do Terminal Cocaia iniciada

Programa	Indicador
4007	Estudos técnicos e ambientais de novos atracadouros na represa Guarapiranga concluídos
4007	Obra de prolongamento da Avenida Carlos Caldeira Filho iniciada
4007	Obra de duplicação da Avenida Senador Teotônio Vilela concluída
4007	Obra de duplicação da Ponte Jurubatuba concluída
4007	Obra da Ponte Graúna-Gaivotas iniciada
4007	Obra do Túnel Cecília Lottenberg concluída
4007	Obra de prolongamento da Avenida Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes iniciada
4007	Obra de requalificação da Avenida Juscelino Kubitschek (Boulevard JK) iniciada
4007	Obra de alargamento da Rua Ribeirão Claro iniciada
4007	Obra de construção do novo Túnel Sena Madureira iniciada.
4007	Obra da Ponte Pirituba-Lapa concluída
4007	Obra de prolongamento da Avenida Marquês de São Vicente (novo Boulevard Marquês de São Vicente) iniciada
4007	Ordem de serviço de obra do Veículo Leve Sustentável emitido

Fonte: Anexo 3 do PLPPA. Disponível em: <https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 03.11.25.

Ademais, ao realizar a análise através do método SMART, foram identificadas inconsistências nos indicadores que vão além dos 5 (cinco) critérios analisados anteriormente:

Quanto ao “Valor Cumulativo”

Há recorrentes problemas na correta utilização da classificação “Valor Cumulativo” na descrição de indicadores. Quando essa opção é marcada como “SIM”, os valores devem ser acumulados ao longo dos anos. Por outro lado, se a classificação for “NÃO”, os valores devem refletir apenas a execução prevista para cada exercício, sem acumulação.

Para ilustrar, destaca-se o indicador “Número de novos ônibus movidos a matriz energética limpa entregues ao sistema de transporte público municipal”, pertencente ao programa 4007. Os dados informados como valor base e metas foram os seguintes:

Quadro 6 - Indicadores com meta não cumulativa

Valor Base 2025	Meta 2026	Meta 2027	Meta 2028	Meta 2029
650	517	517	516	516

Fonte: Anexo 3 do PLPPA. Disponível em: <https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 03.11.25.

A forma de apresentação dos dados varia conforme a classificação atribuída ao valor cumulativo. Neste exemplo, a estrutura de apresentação seria a seguinte:

Quadro 7 - Indicadores com meta cumulativa e não cumulativa

Valor Cumulativo?	Valor Base 2025	Meta 2026	Meta 2027	Meta 2028	Meta 2029
Não	650	517	517	516	516
Sim	650	1.167	1.684	2.200	2.716

Fonte: Elaborado pela auditoria com base no Anexo 3 do PLPPA. Disponível em: <https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php> - Acesso em: 03.11.25.

No entanto, no Anexo 3 do PLPPA, os dados das metas foram apresentados como se fossem não cumulativos, porém consta no documento a marcação “Sim” no campo de “Valor Cumulativo”. Isso gera inconsistência, pois não faz sentido que um valor acumulado diminua de um ano para o outro - como ocorre entre 2027 (517) e 2028 (516). Tal erro compromete a coerência dos dados e pode prejudicar a análise e o monitoramento das metas.

Esse não foi um caso isolado. Além da situação específica relatada anteriormente, na aplicação do critério “Valor Cumulativo”, foram identificadas diversas inconformidades, em 34 dos 72 indicadores analisados, conforme listado a seguir:

Quadro 8 - Indicadores com inconsistência no "Valor cumulativo"

Programa	Indicador
4001	Número de atendimentos no PROCON PAULISTANO (on-line e presencial)
4007	Implantação do Centro de Controle Operacional (COP) dos ônibus
4007	Soma de obras contratadas para os novos atracadouros na Represa Billings - Aquático SP
4007	Número de novos ônibus movidos a matriz energética limpa entregues ao sistema de transporte público municipal
4007	Ordem de início emitida para o prolongamento da Avenida Imperador até a Avenida José Aristodemo Pinotti
4007	Ordem de serviço emitida para o alargamento da Rua Ribeirão Claro
4007	Trecho I do BRT Radial Leste em operação
4007	Trecho II do BRT Radial Leste em obra
4007	Obra do primeiro trecho do Corredor Celso Garcia concluída
4007	Obra do Corredor Itaquera-Líder concluída
4007	Obra de requalificação da faixa exclusiva da Avenida Amador Bueno concluída
4007	Obra de requalificação da faixa exclusiva da Avenida Imirim concluída
4007	Obra de requalificação do Corredor Itapeperica concluída
4007	Obra de requalificação da faixa exclusiva da Avenida Interlagos concluída
4007	Obra do Terminal Itaquera concluída
4007	Obra do Terminal Itaim Paulista iniciada
4007	Obra do Terminal Perus iniciada
4007	Obra do Terminal Pedreira/Mar Paulista iniciada
4007	Obras do Terminal Cocaia iniciada
4007	Estudos técnicos e ambientais de novos atracadouros na represa Guarapiranga concluídos
4007	Obra de prolongamento da Avenida Carlos Caldeira Filho iniciada
4007	Obra de duplicação da Avenida Senador Teotônio Vilela concluída

Programa	Indicador
4007	Obra de duplicação da Ponte Jurubatuba concluída
4007	Obra da Ponte Graúna-Gaivotas iniciada
4007	Obra do Túnel Cecília Lottenberg concluída
4007	Obra de prolongamento da Avenida Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes iniciada
4007	Obra de requalificação da Avenida Juscelino Kubitschek (Boulevard JK) iniciada
4007	Obra de alargamento da Rua Ribeirão Claro iniciada
4007	Obra de construção do novo Túnel Sena Madureira iniciada.
4007	Obra da Ponte Pirituba-Lapa concluída
4007	Obra de prolongamento da Avenida Marquês de São Vicente (novo Boulevard Marquês de São Vicente) iniciada
4027	Número de estudantes matriculados com jornada de sete horas ou mais
4027	Percentual de crianças no 2º ano consideradas alfabetizadas pelo Indicador Criança Alfabetizada (INEP)
4027	Número de vagas ofertadas pelo Educavest

Fonte: Anexo 3 do PLPPA. Disponível em: <https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php> - Acesso em: 03.11.25.

Expandindo essa análise para os demais indicadores, por meio dos dados da planilha “Base de Dados Indicadores”, foi possível também identificar outros 9 indicadores, listados abaixo, que apresentavam metas decrescentes, sendo que foram classificados como “Valor cumulativo: Sim”.

Quadro 9 - Indicadores com metas decrescentes e "Valor cumulativo: Sim"

Programa	Indicador
4007	Implantação do Centro de Controle Operacional (COP) dos ônibus
4007	Número de novos ônibus movidos a matriz energética limpa entregues ao sistema de transporte público municipal
4007	Soma de obras contratadas para os novos atracadouros na Represa Billings - Aquático SP
4008	Número de Guardas Civis Metropolitanos nomeados no período
4010	Número de locais de agricultura beneficiados com ao menos uma das ações do Programa Sampa+Rural
4013	Emissão, em toneladas, de material particulado (MP) pela frota de ônibus municipais
4014	Número de cadernos de drenagem publicados
4020	Número de obras concluídas, novas ou de reforma, nos cemitérios públicos
4032	Número de ações realizadas com foco na promoção da economia criativa

Fonte: Anexo 3 do PLPPA. Disponível em: <https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php> - Acesso em: 03.11.25.

Quanto à ausência de transparência do valor base

Dentre os indicadores analisados, foram identificados quatro casos sem valor base para 2025, sendo eles:

Quadro 10 - Indicadores com ausência de transparência do valor base

Programa	Indicador
4015	Nível de cobertura de cada uma das vacinas indicadas para crianças de até 1 ano (poliomielite, pneumocócica 10-valente, pentavalente e SCR - tríplice viral, contra sarampo, caxumba e rubéola)
4027	Percentual de crianças no 2º ano consideradas alfabetizadas pelo Indicador Criança Alfabetizada (INEP)

Programa	Indicador
4027	Resultado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos iniciais
4027	Resultado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos finais

Fonte: Anexo 3 do PLPPA. Disponível em: <https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php> - Acesso em: 03.11.25.

Nos casos do programa 4027, a nota técnica informa que o valor base utilizado é o de 2023, uma vez que o INEP é realizado bienalmente. Contudo, esse valor não foi divulgado, o que impossibilita à sociedade analisar a evolução do ente, ou seja, compreender de onde ele partiu e para onde pretende chegar. Já em relação ao programa 4015, não há sequer a menção a valores base de anos anteriores, o que impossibilita a verificação do progresso almejado.

Quanto à inadequação do nome do indicador com a sua proposição

O indicador “Número de implantações concluídas da Plataforma de Sistematização de Processos”, vinculado ao programa 4001, sugere que seu valor base e sua mensuração deveriam ser apresentados em números absolutos. Entretanto, foram representados em formato percentual.

Quanto à ausência de correlação entre o indicador, o programa e as ações

O programa 4003 - Benefícios, Previdência e Sustentabilidade Previdenciária possui as seguintes ações orçamentárias, sendo elas:

- 0052 - Aporte do IRRF para cobertura do déficit atuarial do RPPS
- 1221 - Ações para Promoção da Sustentabilidade Previdenciária
- 1222 - Investimentos em Ativos para o RPPS
- 2405 - Sistema de Remuneração Variável
- 2753 - Promoção à Saúde do Servidor Municipal
- 4120 - Gratificação de Municipalização - Saúde - Lei 13.510/03
- 4651 - Aposentadoria Complementar aos Servidores da São Paulo Transporte S/A
- 4980 - Compensação Financeira - Outros Fundos de Previdência
- 4987 - Aposentadorias e Pensões
- 6802 - Auxílio Destinado a Assistência Odontológica a Agentes Públicos - Lei nº 17.841/2022
- 6815 - Obrigações e Contribuições Patronais - Parcelamento INSS

- 6820 - Servidores Comissionados em Outras Entidades
- 6821 - Obrigações e Contribuições Patronais
- 6823 - Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Educação
- 6824 - Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Saúde
- 6825 - Contribuição Formação Patrimônio Servidor Público - PASEP
- 6826 - Auxílio Funeral
- 6828 - Contribuição Formação Patrimônio Servidor Público - Parcelamento PASEP
- 6842 - Benefício Assistencial - Lei 17.969/2023

Contudo, foi identificado o indicador “Número de editais de licitação publicados no âmbito do Plano Municipal de Desestatização”, o qual não foi possível correlacionar com nenhuma das ações atreladas ao programa 4003, nem ao seu objetivo estratégico (“Assegurar os direitos previdenciários e assistenciais dos servidores públicos municipais, incluindo concessões de aposentadorias, pensões, benefícios assistenciais e ações voltadas à saúde do servidor, e garantir a sustentabilidade financeira e o equilíbrio atuarial do Município, contribuindo para a valorização do serviço público e a estabilidade institucional”).

3.5. Ausência de indicadores atrelados aos produtos, dificultando mensuração e avaliação

Por meio do Anexo 3, verifica-se a presença de produtos sem indicadores associados. Ao final da apresentação de cada programa, há uma tabela que relaciona algumas de suas ações a seus respectivos produtos. Embora nem todos os indicadores precisem estar diretamente vinculados aos produtos, por se tratarem de uma análise macro do programa, espera-se que, no contexto do PLPPA, cada produto proposto possua ao menos um indicador diretamente relacionado. A ausência desses indicadores compromete a capacidade de mensuração e acompanhamento das ações, dificultando a avaliação de sua efetividade e eficiência.

O PLPPA detalha as intenções do município por meio da definição dos indicadores. Portanto, quando eles não estão presentes, torna-se mais difícil compreender plenamente as iniciativas propostas pelo Município.

A título de exemplo tem-se o produto “Número de alunos da educação infantil beneficiados pelo transporte escolar” vinculado, respectivamente, a ação “2849 - Transporte Escolar - Educação Infantil” e ao programa “4028 - Primeira Infância”, que não possui indicador atrelado, não permitindo, portanto, acompanhamento e mensuração durante a execução do PPA.

3.6. Baixa execução recorrente nas Receitas de Operações de Crédito, em virtude de projeções otimistas de arrecadação dessas receitas

A gestão fiscal responsável, regida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), exige que a elaboração e execução dos orçamentos observem a ação planejada e transparente, com foco na prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas. Nesse sentido, o art. 12 da LRF determina que as projeções de receitas devem estar fundamentadas em bases técnicas e econômicas sólidas.

O MCASP 11ª Edição, Parte I, em seu subitem 3.5.1, estabelece que:

“No âmbito federal, a metodologia de projeção de receitas orçamentárias busca **assimilar o comportamento da arrecadação de determinada receita em exercícios anteriores, a fim de projetá-la para o período seguinte, com o auxílio de modelos estatísticos e matemáticos.** A busca deste modelo **dependerá do comportamento da série histórica de arrecadação** e de informações fornecidas pelos órgãos orçamentários ou unidades arrecadoras envolvidas no processo.” (Grifos nossos)

A análise do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PLPPA) 2026-2029 revelou projeções otimistas para as Receitas de Operações de Crédito.

O Anexo 1 do PLPPA apresenta o cenário econômico¹⁸ e o demonstrativo de previsão de receitas para o quadriênio 2026-2029:

Quadro 11 – Previsão de Receitas no PLPPA 2026-2029				Em R\$ mil
Descrição	2026	2027	2028	2029
Receitas Correntes	110.832.561	117.878.702	125.916.330	133.662.260
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	72.486.987	78.323.907	84.575.855	90.668.208
Contribuições	4.614.761	4.859.678	5.095.808	5.344.166

¹⁸ Na elaboração de projeções de receitas, há muitas incertezas, tais como: incertezas macroeconômicas (premissas e projeções econômicas sujeitas a variações externas, como crises econômicas globais, câmbio, política monetária internacional, etc.); incertezas relacionadas às reformas estruturais (reforma tributária, administrativa, previdenciária, etc.) e alterações na legislação.

Descrição	2026	2027	2028	2029
Receita Patrimonial	2.817.372	2.546.559	2.737.746	2.897.657
Transferências Correntes	27.635.152	28.741.428	29.965.249	31.071.223
Outras	3.278.289	3.407.130	3.541.672	3.681.006
Receitas de Capital	12.392.360	13.464.731	12.202.849	7.714.235
Operações de Crédito	7.255.809	9.473.151	8.166.691	3.710.388
Outras	5.136.551	3.991.580	4.036.158	4.003.847
Receitas Intraorçamentárias	11.787.549	12.313.450	13.000.922	12.202.003
Total	135.012.470	143.656.883	151.120.101	153.578.498
Δ %		6,4%	5,2%	1,6%

Fonte: Anexo 1 do PLPPA.

O quadro a seguir apresenta as projeções de receitas feitas na LDO 2026:

Quadro 12 – Previsão de Receitas na LDO 2026

Em R\$ mil

Descrição	2026	2027	2028
Receitas Correntes	108.088.768	115.502.543	123.146.348
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	70.861.008	76.633.832	82.592.920
Contribuições	4.503.821	4.769.070	5.056.933
Receita Patrimonial	4.217.950	4.484.691	4.768.534
Transferências Correntes	26.271.427	27.285.123	28.298.863
Outras	2.234.562	2.329.827	2.429.098
Receitas de Capital	9.500.639	8.566.788	8.642.985
Operações de Crédito	6.123.690	4.964.528	4.801.780
Outras	3.376.949	3.602.260	3.841.205
Receitas Intraorçamentárias	11.276.965	12.243.444	13.303.772
Total	128.866.372	136.312.774	145.093.105

Fonte: "Memória e Metodologia de Cálculo da Receita e da Despesa" do Demonstrativo 1 do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2026.

Comparando-se os dois quadros (**Quadro 11 – PLPPA** e **Quadro 12 – LDO 2026**) para os anos 2026 a 2028, temos o seguinte quadro de variações percentuais:

Quadro 13 - Comparação das projeções de receitas - PLPPA x LDO 2026

Em R\$ mil

Descrição	2026	2027	2028
Receitas Correntes	3%	2%	2%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	2%	2%	2%
Contribuições	2%	2%	1%
Receita Patrimonial	-33%	-43%	-43%
Transferências Correntes	5%	5%	6%
Outras	47%	46%	46%
Receitas de Capital	30%	57%	41%
Operações de Crédito	18%	91%	70%
Outras	52%	11%	5%
Receitas Intraorçamentárias	5%	1%	-2%
Δ % Total	4,8%	5,4%	4,2%

Fonte: elaboração própria (divisão dos valores do **Quadro 11** pelos valores do **Quadro 12** menos 1).

Portanto, nota-se que a previsão de receita total do Município aumentou 4,8% (2026), 5,4% (2027) e 4,2% (2028) no PLPPA 2026-2029 quando comparada aos valores previstos na LDO 2026. Especificamente, destaca-se o aumento das previsões de receitas de capital, conforme a seguir:

Quadro 14 - Comparação das projeções de receitas de capital - PLPPA x LDO 2026 Em R\$ mil

Descrição	2026	2027	2028
PLPPA (a):			
Receitas de Capital	12.392.360	13.464.731	12.202.849
Operações de Crédito	7.255.809	9.473.151	8.166.691
Outras	5.136.551	3.991.580	4.036.158
LDO 2026 (b):			
Receitas de Capital	9.500.639	8.566.788	8.642.985
Operações de Crédito	6.123.690	4.964.528	4.801.780
Outras	3.376.949	3.602.260	3.841.205
Δ % (a) / (b) -1			
Receitas de Capital	30%	57%	41%
Operações de Crédito	18%	91%	70%
Outras	52%	11%	5%

Fonte: "Memória e Metodologia de Cálculo da Receita e da Despesa" do Demonstrativo 1 do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2026 e Anexo 1 do PLPPA.

Assim, as previsões de receitas de capital para 2026-2028 aumentaram cerca de 43%, na média¹⁹, e as projeções de receitas de operações de crédito aumentaram cerca de 60%, na média²⁰. Esse aumento ocorre em meio a projeções de receitas de operações de crédito já consideradas otimistas na LDO, conforme apontado no subitem 3.11 do relatório de auditoria do PLDO 2026²¹.

A análise histórica da execução das receitas de operações de crédito da Prefeitura do Município de São Paulo nos últimos 5 anos evidencia uma inexecução recorrente e significativa, conforme quadro a seguir:

Quadro 15 - Receitas de Operações de Crédito - Previsto x Realizado (últimos 5 anos) Em R\$ mil

Descrição	2021	2022	2023	2024	2025
Previsão (LOA) (a)	1.031.384	2.671.798	2.398.154	7.300.160	8.164.556
Arrecadação (b)	122.178	103.342	368.156	2.422.252	2.240.429*

¹⁹ (30% + 57% + 41%) / 3 = 43%, aproximadamente.

²⁰ (18% + 91% + 70%) / 3 = 60%, aproximadamente.

²¹ eTCM 005265/2025.

Descrição	2021	2022	2023	2024	2025
% Arrecadado / Previsto (b/a)	12%	4%	15%	33%	27%*
Média % Arrecadado / Previsto (2021-2025)	18%				

Fonte: Ábaco/TCM. Acesso em 02.11.25.

Obs.: (*) Arrecadado até outubro/2025.

Os resultados observados indicam que a Prefeitura do Município 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 os exercícios de 2024 e 2025, o padrão de baixa execução se manteve, evidenciando uma fragilidade no processo de planejamento. 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 durante os últimos 5 anos sugere otimismo quanto à concretização dessas receitas.

Em que pese todo o exposto, visando reduzir distorções nas estimativas de receitas de operações de crédito, questionou-se a auditada a respeito da superestimação das receitas de operações de crédito no PLPPA. SUTEM/SF respondeu que “[...] entendemos a posição da auditoria, mas destaco que nosso planejamento é contratar todas as operações previstas. De fato, o desafio é grande, mas não prever os ingressos não nos permitiria prosseguir com as contratações (vide art. 32, § 1º, inciso II, da LRF)”.

O art. 32, § 1º, da LRF afirma que:

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

[...]

Consultando também o Manual de Instrução de Pleitos, constatou-se que a resposta da auditada tem fundamento e que, de fato, há essa necessidade de inclusão das operações de crédito no orçamento como condição para realização das referidas operações com a garantia da União.

Portanto, na impossibilidade de se alterar o planejamento orçamentário, será feita recomendação com foco na execução das operações de crédito, especificamente a proposta será no sentido de elaborar um plano de ação para identificar e superar os entraves nas contratações de operações de crédito, com vistas a reduzir o prazo das contratações e aumentar a taxa de execução das receitas de operações de crédito previstas.

3.7. Não há correspondência entre as projeções de receitas de operações de crédito e as despesas da fonte 01 – operações de crédito

O Anexo 1 do PLPPA apresenta o cenário econômico²² e o demonstrativo de previsão de receitas para o quadriênio 2026-2029, onde são encontrados os valores das projeções de receitas de operações de crédito. Após solicitar memória de cálculo das receitas de operações de crédito à SUTEM/SF, comparamos os valores dessas receitas com as despesas da fonte 01 – operações de crédito, disponíveis na planilha Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização²³.

Apesar de tanto as receitas totais de operações de crédito quanto as despesas totais da fonte 01 serem iguais (R\$ 28,6 bi, cada, para o período de 2026-2029), quando comparamos algumas das principais receitas de operações de crédito com as respectivas despesas da fonte 01, encontramos diferenças significativas:

Quadro 16 - Comparação das projeções de algumas das principais receitas de operações de crédito com as respectivas despesas da fonte 01 - operações de crédito

Descrição	2026	2027	2028	2029	Total
Receitas de Operações de Crédito (a):					
Ônibus Elétrico	2.270.331	4.579.836	4.496.481	2.440.055	13.786.703
Pode Entrar	1.000.000	0	0	0	1.000.000

²² Na elaboração de projeções de receitas, há muitas incertezas, tais como: incertezas macroeconômicas (premissas e projeções econômicas sujeitas a variações externas, como crises econômicas globais, câmbio, política monetária internacional, etc.); incertezas relacionadas às reformas estruturais (reforma tributária, administrativa, previdenciária, etc.) e alterações na legislação.

²³ Disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em 12.11.25.

Descrição	2026	2027	2028	2029	Total
Recapeamento de Vias	931.332	129.564	129.564	0	1.190.459
Despesas da Fonte 01 - Operações de Crédito (b):					
Ônibus Elétrico (1)	2.270.331	1.275.643	1.111.084	509.330	5.166.389
Pode Entrar (2)	1.000.004	2.022.338	1.761.454	807.466	5.591.262
Recapeamento de Vias (3)	931.332	1.883.461	1.640.492	752.016	5.207.301
Δ (a) - (b)					
Ônibus Elétrico	0	3.304.193	3.385.397	1.930.724	8.620.314
Pode Entrar	-4	-2.022.338	-1.761.454	-807.466	-4.591.262
Recapeamento de Vias	0	-1.753.897	-1.510.929	-752.016	-4.016.841
Δ % (a) / (b) -1					
Ônibus Elétrico	0%	259%	305%	379%	167%
Pode Entrar	0%	-100%	-100%	-100%	-82%
Recapeamento de Vias	0%	-93%	-92%	-100%	-77%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da memória de cálculo das receitas de operações de crédito e da base de dados por fonte de recurso e regionalização.

Obs.:

(1) Ação 1800 (Eletrificação da Frota e Melhoria da Gestão do Sistema de Transporte Coletivo);

(2) Ação 3340 (Programa Pode Entrar - Entidades, Empresas e Aquisição);

(3) Ação 1137 (Pavimentação e Recapeamento de Vias).

Do quadro acima, coluna "Total", temos que foram previstos R\$ 13,8 bilhões de receitas de operações de crédito ligadas à aquisição de ônibus elétricos, enquanto do lado das despesas foram estimados R\$ 5,2 bilhões para essa mesma finalidade, resultando em uma diferença (coluna "Total" de "Δ (a) - (b)") de R\$ 8,6 bilhões a mais de receitas previstas x despesas na fonte 01. Analogamente, para o Pode Entrar, foram previstas receitas de R\$ 1 bilhão, enquanto que as despesas previstas somam R\$ 5,6 bilhões, ao longo dos 4 anos do PPA, resultando em uma diferença de R\$ 4,6 bilhões de despesas a mais do que receitas para essa finalidade. A diferença para "Recapeamento de Vias" foi de R\$ 4 bilhões de despesas a mais do que receitas.

O **Quadro 16** apresenta apenas os principais exemplos de diferenças. Foram constatadas diferenças menores em outras operações de crédito, de modo que o problema se mostrou generalizado, como por exemplo a operação de crédito Roberto Marinho: foram previstos R\$ 1,9 bilhão de receitas de operações de crédito, porém do lado das despesas foram estimados R\$ 1,1 bilhão na fonte 01 (distribuídos entre as ações 5555 - "Implantação do Parque Linear e Complexo Viário Roberto Marinho (ROMA) - Intervenções em Mobilidade" e 5556 - Implantação do Parque Linear e Complexo Viário Roberto Marinho (ROMA) - "Intervenções Ambientais").

3.8. Ausência de sistema informatizado dedicado para elaboração e monitoramento do Plano Plurianual (PPA), elevando o risco de inconsistências e fragilizando o controle

O COSO ERM (*Enterprise Risk Management* ou Gestão de Riscos Corporativos) é um modelo amplamente utilizado para estruturar e aprimorar a gestão de riscos nas organizações. Um dos componentes fundamentais do modelo é o de “Informação, Comunicação e Relato” (*Information, Communication & Reporting*). Esse componente inclui o Princípio dos Sistemas de Comunicação e Informação, que afirma que:

A organização deve identificar, coletar e usar informações relevantes e de qualidade para apoiar a gestão de riscos.

A organização precisa obter informações precisas, atualizadas e relevantes para que a administração possa tomar decisões informadas sobre riscos. Assim, devem existir sistemas de informação integrados e confiáveis, capazes de coletar, processar e distribuir dados de forma segura e consistente, inclusive por meio do uso de tecnologia da informação e controles adequados sobre os dados.

O objetivo do princípio é garantir que a informação certa chegue às pessoas certas no momento certo, para:

- Apoiar a identificação e avaliação dos riscos;
- Ajudar na tomada de decisão;
- Reforçar a transparência e a prestação de contas.

Portanto, o monitoramento do PPA, que é o planejamento de médio prazo (4 anos) da gestão municipal, exige o uso de ferramentas que assegurem a qualidade, a integridade e a tempestividade da informação para a tomada de decisão.

Nos procedimentos de auditoria executados, constatou-se a ausência de um sistema informatizado dedicado e funcional para a elaboração e o monitoramento do PPA. O sistema anteriormente criado para essa finalidade (SisPPA) apresentou novas instabilidades, o que

inviabilizou seu uso. Diante disso, a auditada adotou o procedimento paliativo de coletar dados das Unidades Orçamentárias por meio de planilhas avulsas.

Essa solução provisória, embora tenha permitido a elaboração do PLPPA 2026-2029, introduz falhas graves no processo de planejamento e execução, tais como:

- Risco operacional elevado: a coleta e consolidação de dados por meio de planilhas não integradas aumentam significativamente a probabilidade de erros humanos e inconsistências. Durante a auditoria, foram identificadas diversas inconsistências decorrentes dessa fragilidade no processo.
- Comprometimento da confiabilidade: a descentralização e a falta de padronização na coleta dos dados causam "diversos erros e inconsistências na elaboração e monitoramento do PPA". Isso compromete a fidedignidade das informações prestadas à sociedade e aos órgãos de controle, em prejuízo à transparência e a prestação de contas (*accountability*) inerentes à gestão pública.
- Ineficiência e retrabalho: o efeito imediato é a caracterização de "processos ineficientes e retrabalho", o que desperdiça recursos e tempo do serviço público.

Esse cenário compromete a capacidade da administração em gerar e monitorar informações gerenciais e orçamentárias com a segurança e eficiência requeridas pelo dever legal e constitucional de controle e transparência.

3.9. Divergência entre metodologia de cálculo das agendas sociais e planilhas do Anexo 5 do PLPPA, bem como ausência de apresentação da metodologia (E1, E2, NE1 e NE2) por programa

O Anexo 5 aborda as Agendas Sociais que visam promover um caráter intersetorial dos objetivos estratégicos, programas governamentais, indicadores e metas. A proposta é tornar o planejamento municipal mais efetivo, alinhando as ações governamentais às necessidades concretas da população e garantindo maior transparência sobre os resultados entregues, especialmente no que se refere ao público-alvo.

Para o PLPPA 2026-2029, foram definidas cinco pautas prioritárias para as Agendas Sociais: Mulheres, Pessoas com Deficiência, Pessoas Idosas, Igualdade Racial e Primeira Infância. Com exceção da Primeira Infância, a metodologia de cálculo dos recursos a serem investidos segue os critérios apresentados no quadro abaixo, as quais foram objeto de análise, especificamente aquelas com código E1 e E2:

Quadro 17 - Grupos de Classificação das Ações Orçamentárias Relativas às Agendas Sociais

Grupo	Código	Método de Etiquetagem	Percentual de Apuração
Específico 1	E1	Filtro de palavras-chave sobre a nomenclatura dos programas.	100%
Específico 2	E2	Filtro de palavras-chave sobre a nomenclatura das ações orçamentárias.	100%
Não-Específico 1	NE1	Filtro de palavras-chave sobre o texto da observação das notas de empenho das ações orçamentárias.	Variável
Não-Específico 2	NE2	Afinidade ou contribuição da ação orçamentária conforme planos setoriais, documentos e instrumentos normativos.	Variável

Fonte: Anexo 5 - Agendas sociais. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 07.11.25.

Essa classificação permite identificar se o dispêndio é diretamente associado à agenda, como ocorre nos grupos E1 e E2, ou se é parcial ou indireto, como nos grupos NE1 e NE2. Nos casos classificados como E1 e E2, a identificação é realizada por meio de termos-chave definidos no Anexo 5, presentes na nomenclatura dos programas e das ações orçamentárias, respectivamente.

Primeiramente, buscou-se confrontar os valores informados no Grupo E1 do Anexo 5 com os respectivos programas dessas agendas, conforme apresentados na planilha “Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização”, realizando recálculo pela Auditoria. A partir dessa análise, foram identificadas diferenças nos dados da Agenda Social de Mulheres, População Idosa e Igualdade Racial, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 18 - Análise dos dados E1 da Agenda Social: Mulheres

Em R\$ mil

Descrição	2026	2027	2028	2029	Total
Anexo 5 (a)	21.103	22.516	24.678	26.746	95.043
Recálculo da Auditoria* (b)	56.912	60.743	66.609	72.224	256.487
Diferença (b – a)	35.809	38.227	41.931	45.478	161.444

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Anexo 5 e da Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 07.11.25.

Obs.: (*) Valores do programa 4025 - Políticas para Mulheres constantes da planilha Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização.

Quadro 19 - Análise dos dados E1 da Agenda Social: População Idosa

Em R\$ mil

Descrição	2026	2027	2028	2029	Total
Anexo 5 (a)	164.429	178.516	187.509	208.565	739.020
Recálculo da Auditoria* (b)	164.430	178.517	187.510	208.566	739.024

Descrição	2026	2027	2028	2029	Total
Diferença (b – a)	1	1	1	1	4

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Anexo 5 e da Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 07.11.25.

Obs.: (*) Valores do programa 4023 - Políticas para População Idosa constantes da planilha Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização.

Quadro 20 - Análise dos dados E1 da Agenda Social: Igualdade Racial

Em R\$ mil

Descrição	2026	2027	2028	2029	Total
Anexo 5 (a)	25.544	27.276	29.928	32.469	115.218
Recálculo da Auditoria* (b)	25.812	27.562	30.242	32.809	116.426
Diferença (b – a)	268	286	314	340	1.208

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Anexo 5 e da Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 07.11.25.

Obs.: (*) Valores do programa 4026 - Políticas de Igualdade Racial constantes da planilha Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização.

Em um segundo momento, com base nas palavras-chave indicadas na página 5 do Anexo 5, foram selecionadas todas as ações que contemplavam esses termos, excluindo da contagem aquelas vinculadas aos programas já considerados no Grupo E1, a fim de evitar dupla contabilização. Como resultado, identificaram-se diferenças nos dados da Agenda Social referentes às áreas de Mulheres, População Idosa e Igualdade Racial, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 21 - Análise dos dados E2 da Agenda Social: Mulheres

Em R\$ mil

Descrição	2026	2027	2028	2029	Total
Anexo 5 (a)	35.815	38.233	41.938	45.486	161.471
Recálculo da auditoria* (b)	6	6	7	8	27
Diferença (b – a)	(35.809)	(38.227)	(41.931)	(45.478)	(161.444)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Anexo 5 e da Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 07.11.25.

Obs.: (*) Valores das ações "6850 - Manutenção e Operação da Casa Mãe Paulistana" e "7111 - Construção e Implantação da Casa Mãe Paulistana", pertencentes a programas distintos do "4025 - Políticas para Mulheres", constantes da planilha Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização.

Quadro 22 - Análise dos dados E2 da Agenda Social: População Idosa

Em R\$ mil

Descrição	2026	2027	2028	2029	Total
Anexo 5 (a)	-	-	-	-	-
Recálculo da auditoria* (b)	14.693.641	15.433.483	16.278.795	15.942.150	62.348.069
Diferença (b – a)	14.693.641	15.433.483	16.278.795	15.942.150	62.348.069

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Anexo 5 e da Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 07.11.25.

Obs.: (*) Valores das ações "4987 - Aposentadorias e Pensões", "4651 - Aposentadoria Complementar aos Servidores da São Paulo Transporte S/A" e "", pertencentes a programas distintos do "4023 - Políticas para População Idosa", constantes da planilha Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização.

Quadro 23 - Análise dos dados E2 da Agenda Social: Igualdade Racial

Em R\$ mil

Descrição	2026	2027	2028	2029	Total
Anexo 5 (a)	9.030	9.631	10.551	11.433	40.645
Recálculo da auditoria* (b)	8.762	9.345	10.237	11.092	39.437

Descrição	2026	2027	2028	2029	Total
Diferença (b – a)	(268)	(286)	(314)	(341)	(1.208)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Anexo 5 e da Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 07.11.25.

Obs.: (*) Valores da ação “2824 - Manutenção e Operação de Unidades Educacionais - Educação Indígena”, pertencentes a programas distintos do “4026 - Políticas de Igualdade Racial”, constantes da planilha Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização.

Com isso, observa-se que, no caso das Agendas de Mulheres e Igualdade Racial, a diferença está relacionada ao local de alocação dos valores. Ou seja, conforme disposto no Anexo 5, valores que deveriam estar classificados em E1 foram alocados em E2. Já na Agenda da População Idosa, a divergência decorre do fato de a metodologia E2 contemplar o termo “aposentadoria”, enquanto esse critério não foi considerado na tabela apresentada no Anexo 5. Por fim, destaca-se que apenas na Agenda Social de Pessoas com Deficiência não foram identificadas diferenças entre as metodologias E1 e E2.

Adicionalmente, o Anexo 5 apresenta para cada uma das agendas sociais uma tabela com valores estimados por programa. Contudo, da forma como esses dados são disponibilizados, não é possível identificar quais metodologias (E1, E2, NE1 e/ou NE2) estão contempladas em cada programa, o que dificulta compreender a composição do valor estimado.

A título de exemplo, o “Anexo 3 - Demonstrativo dos programas, indicadores, produtos e integração com instrumentos de planejamento” informa que o programa “4001 – Suporte Administrativo” possui o seguinte objetivo estratégico:

Assegurar o funcionamento institucional eficiente e pleno da gestão administrativa municipal, provendo a infraestrutura necessária para o funcionamento das unidades da administração direta e indireta, a adequada gestão patrimonial e operação de sistemas de informação, a fim de garantir maior qualidade na prestação dos serviços à população.

Ocorre que todas as agendas sociais possuem valores estimados nesse programa, conforme demonstrado abaixo:

Quadro 24 - Valores estimados das Agendas Sociais do programa “4001 – Suporte Administrativo” Em R\$ mil

Agenda Social	2026	2027	2028	2029	Total
Mulheres	25.892	26.679	27.609	28.540	108.720
Pessoa com Deficiência	2.617	2.737	2.903	3.066	11.322
Pessoa Idosa	77	39	38	38	192
Igualdade Racial	139	144	151	158	593

Primeira Infância	1.045.181	1.079.877	1.122.535	1.164.815	4.412.408
-------------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Anexo 5. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 07.11.25.

Assim, considerando as divergências identificadas e a ausência de apresentação de metodologia de cálculo por programa, não é possível compreender como esses valores foram estimados dentro da metodologia aplicada, tornando subjetivo o entendimento sobre a forma de alocação dos recursos previstos no PLPPA 2026-2029.

3.10. As medidas estruturantes voltadas ao equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS municipal mostram-se claramente insuficientes, conclusão evidenciada pelo valor orçamentário irrisório de aproximadamente R\$ 4,5 mil destinado à promoção da sustentabilidade previdenciária (ação 1221) para o período de 4 anos

Constatou-se que o PLPPA 2026–2029 inclui o Programa 4003 – Benefícios, Previdência e Sustentabilidade Previdenciária, que abrange a Ação 1221 – Ações para Promoção da Sustentabilidade Previdenciária. Entretanto, o valor orçamentário destinado a essa ação, de aproximadamente R\$ 4,5 mil para o período de 4 anos, mostra-se manifestamente insuficiente para a implementação de medidas estruturantes voltadas ao equilíbrio atuarial e financeiro do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) municipal. Além disso, os indicadores associados ao programa apresentam fragilidades de formulação e metas sem justificativa técnica consistente, o que compromete sua efetividade como instrumento de monitoramento e avaliação da sustentabilidade previdenciária.

O contraste com o PPA 2022-2025 (em execução) reforça essa percepção, uma vez que o valor liquidado nas ações para a promoção da sustentabilidade previdenciária foi da ordem de R\$ 21 milhões nos quatro anos do PPA (até agosto/25), integralmente destinados à Fundação Instituto de Administração (FIA), responsável pelos serviços de consultoria²⁴. A redução drástica de recursos no novo ciclo evidencia descontinuidade no esforço institucional e compromete a efetividade das políticas voltadas ao equilíbrio atuarial do RPPS municipal.

²⁴ Acrescente-se que a contratação reiterada de entidades privadas para executar e prestar apoio contínuo ao cumprimento das atribuições legais do RPPS, constatação identificadas em outras auditorias, compromete substancialmente a capacidade técnica e qualidade da gestão do regime, reforçando uma dependência constante de expertise externa, o que enfraquece a autonomia institucional, podendo, consequentemente, comprometer a sustentabilidade previdenciária.

Adicionalmente, foram solicitadas informações à Coordenadoria do Processo Orçamentário Municipal (COPOM), à Subsecretaria do Tesouro Municipal (SUTEM) e ao Instituto de Previdência Municipal (IPREM) quanto à existência de algum instrumento de planejamento detalhado que contemplasse ações e atividades relacionadas à sustentabilidade previdenciária, e que tivesse servido de base para a elaboração do Plano Plurianual 2026/2029. Em resposta, os órgãos informaram que não foram utilizados instrumentos de planejamento específicos com foco detalhado na sustentabilidade previdenciária.

3.11. As projeções orçamentárias para 2027 a 2029 das entidades SP-Urbanismo, SPCine e COHAB-SP foram elaboradas com base em premissa inadequada, baseada na aplicação homogênea de percentuais de variação, o que compromete a qualidade técnica do plano

Ao analisar a planilha "Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização" do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PLPPA) 2026-2029, verificou-se uma relevante inconsistência na ação orçamentária 2100 – Administração da Unidade para as entidades SP Urbanismo, SP Cine e COHAB.

O exame dos valores estimados para os anos de 2026 a 2029 revelou que, além de uma queda significativa no valor absoluto da despesa de administração dessas entidades, todas apresentaram a mesma variação percentual de um ano para o outro, conforme detalhado na tabela a seguir:

Quadro 25 – Ação 2100 - Administração da Unidade, órgãos selecionados Em R\$ mil

Órgão	Valor 2026	Valor 2027	Δ %	Valor 2028	Δ %	Valor 2029	Δ %
SP Urbanismo	70.285	16.924	-75,9	15.180	-10,3	13.076	-13,9
SP Cine	9.689	2.333	-75,9	2.093	-10,3	1.803	-13,9
COHAB	246.014	59.237	-75,9	53.133	-10,3	45.771	-13,9

Fonte: Planilha Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização, disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em 04.11.25.

Note que, além de os valores de administração da unidade dessas entidades terem caído significativamente, apesar de serem 3 entidades completamente distintas, elas tiveram a mesma variação percentual nos valores da ação orçamentária “2100 - Administração da Unidade” de um ano para outro (-75,9% em 2027, -10,3% em 2028 e -13,9% em 2029). Isso ocorreu para outras ações orçamentárias menores da SP-Urbanismo, SPCine e COHAB-SP, também com os

mesmos percentuais supramencionados, o que denota falhas relevantes de planejamento nessas entidades.

3.12. Foram identificadas boas práticas do PPA da União que poderiam ser implementadas no Município

O PPA da União²⁵ mais atual é referente ao período de 2024-2027 e é composto por: texto da lei, Mensagem Presidencial, 8 anexos²⁶ e 67 bases de dados abertos. Além disso, há um Mapa Estratégico que apresenta, em uma página, de maneira ilustrativa, os principais pontos do plano federal.

Comparando-se o PPA da União com o PLPPA do Município, foram identificadas 3 oportunidades de melhoria à peça de planejamento municipal:

Mensagem Presidencial - PPA da União

O documento é parecido com o “Documento Gerencial” do PLPPA. Uma boa prática da União é a “síntese executiva”, que apresenta visão, valores, evolução histórica de indicadores-chave, eixos, programas, objetivos estratégicos, entre outros. O “Mapa Estratégico” do PPA da União²⁷, que não se confunde com o “Mapa Estratégico da Gestão” do Documento Gerencial do PLPPA, contém as mesmas informações da síntese executiva e é apresentado em forma de infográfico (uma página). Esse também foi considerado uma boa prática da União para ser implementada no Município. É um documento sintético do PPA que melhora a comunicação executiva e facilita o acesso rápido por vereadores, secretários, imprensa e cidadãos.

²⁵ Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/paginas/paginas-ppa-2024-2027/lei-do-ppa>. Acesso em 12.11.25.

²⁶ Anexo I - Dimensão Estratégica
Anexo II - Sumário Macroeconômico e Fiscal
Anexo III - Programas Finalísticos
Anexo IV - Programas de Gestão
Anexo V - Agendas Transversais
Anexo VI - Prioridades do PPA
Anexo VII A - Investimentos Plurianuais
Anexo VII B - Investimentos Congresso
Anexo VIII - Investimentos Estatais

²⁷ Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/mapa-estrategico-do-ppa/mapa-estrategico-do-ppa.pdf>. Acesso em 02.11.25.

Anexo II - Sumário Macroeconômico e Fiscal do PPA da União

O anexo é parecido com o Anexo 1 (Apresentação do cenário econômico e demonstrativo da previsão de receitas) do PLPPA do Município. Como boa prática, consta um item sobre o “Cenário Fiscal”, o que poderia ser incorporado ao anexo do PLPPA. Além disso, constam subitens referentes a subsídios (tributários, creditícios), o que nos levou a sugerir a inclusão de renúncias de receitas no Anexo 1 do PLPPA.

Anexo VI – Prioridades do PPA da União

Não localizado no PLPPA do Município, portanto, é uma boa prática e sugere-se que o Município passe a elencar as prioridades do PPA, bem como os indicadores-chave correspondentes.

3.13. Ausência de indicadores específicos para saúde e educação no Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP) e limitação do acompanhamento anual do índice

O propósito principal da regionalização está intrinsecamente ligado à consecução de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: reduzir as desigualdades sociais e regionais. A regionalização é uma ferramenta direta para o desenvolvimento regional e para o combate à desigualdade social.

Em resposta a este requisito, o Projeto de Lei do Plano Plurianual (PLPPA) para o quadriênio 2026-2029 incluiu o Anexo 6 - Regionalização e Distribuição Territorial das Despesas. Este anexo instituiu o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP), ferramenta desenvolvida com o objetivo de orientar a alocação de novos investimentos, considerando as vulnerabilidades socioeconômicas dos territórios.

O IDRGP se estrutura em três dimensões (vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia), permeadas por seis indicadores que visam identificar regiões mais vulneráveis para projetar uma aplicação justa de recursos. A composição do índice para o PLPPA 2026-2029, conforme apresentado no quadro a seguir, evidenciou a base técnica utilizada para identificar as necessidades regionais:

Quadro 26 - Composição do IDRGP

Dimensão	Indicador	Fonte	Último Ano	Peso
Vulnerabilidade Social	Famílias inscritas no CadÚnico	PMSP/SMADS	2024	20%
Vulnerabilidade Social	Mortes por causas externas	SIM/PRO-AIM – PMSP/SMS	2021	20%
Vulnerabilidade Social	Déficit de empregos formais	MTE/RAIS	2024	20%
Infraestrutura Urbana	Domicílios sem esgotamento sanitário	IBGE. Censo 2022.	2022	15%
Infraestrutura Urbana	Domicílios em favelas	IBGE. Censo 2022.	2022	15%
Demografia	População	IBGE. Censo 2022	2022	10%

Fonte: Anexo 6 do PLPPA. Disponível em: <https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em: 22.10.25.

Ao analisar detidamente o índice, a equipe de auditoria identificou fragilidades na metodologia. Considerando a relevância dos investimentos na área da saúde e da educação na redução das desigualdades sociais, bem como sua expressiva participação no Plano Plurianual do Município de São Paulo, correspondendo a um terço de todos os dispêndios²⁸, entendeu-se como imprescindível a existência de indicadores no IDRGP que abordem diretamente essas duas áreas.

Ademais, considerando que o monitoramento do índice ocorre anualmente e que 50% dos indicadores que compõem o IDRGP possuem atualização decenal, tal circunstância compromete a verificabilidade da efetividade das políticas públicas durante a execução do PPA, bem como a análise do cumprimento das metas estabelecidas.

3.14. Os documentos do PLPPA apresentam não conformidades que comprometem a transparência ativa da proposta, notadamente pela inacessibilidade para pessoas com deficiência (PcD), uso de linguagem técnica com notas explicativas insuficientes, ausência de detalhamento das ações orçamentárias e estrutura navegável não interativa

A transparência, a acessibilidade e a clareza das informações são critérios essenciais para o processo de planejamento, conforme estabelecido por diversas normas legais. A Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/11, art. 6º, I²⁹) determina que é dever do poder público garantir a publicidade e o amplo acesso às informações e documentos.

²⁸ O PPA 2026-2029 é composto por 31 programas, sendo que os programas 4028 - Primeira Infância e 4027 - Manutenção, Desenvolvimento e Promoção da Educação abordam gastos diretos com a educação, enquanto os programas 4016 - Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência e 4015 - Saúde em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância tratam de dispêndios diretos com a saúde, totalizando R\$ 183,8 bilhões, trazido a valor de 2026, o equivalente a 33,29% do PPA 2026-2029.

²⁹ Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:
I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação.

Já o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/15, art. 53³⁰) exige expressamente que todos os portais e documentos eletrônicos sejam desenvolvidos em formato acessível. Complementarmente, a Lei Municipal 17.316/20 (art. 3º, II³¹), estabelece a adoção de linguagem simples e clara como forma de promover a transparência ativa e a efetiva participação social no ciclo de planejamento e execução orçamentária.

A análise dos documentos do PLPPA 2026-2029 revelou oportunidades de melhoria visando o entendimento e a acessibilidade por parte da sociedade:

- 1) Linguagem simples e clareza de termos técnicos: o PLPPA, por sua natureza, apresenta elevada complexidade técnica. Contudo, o Glossário (Anexo IX) não oferece explicações suficientes para diversos termos técnicos, como “Índice de participação dos municípios”, “regressão” e “encargos especiais”. A ausência de notas de rodapé ou esclarecimentos que facilitem a compreensão compromete o entendimento adequado do instrumento por parte do cidadão.
- 2) Estrutura navegável: nem todos os documentos que compõem o PLPPA, como o Anexo I, apresentam sumário. Em outros casos, como no “Documento Gerencial”, embora o sumário esteja presente, ele não é interativo, o que compromete a usabilidade e dificulta a navegação.
- 3) Acessibilidade para PcD: não foram identificados recursos de acessibilidade para pessoas com deficiência (PcD) nos documentos que compõem o PLPPA, em descumprimento ao artigo 53 do Estatuto da Pessoa com Deficiência.
- 4) Transparência Ativa - Detalhamento das Ações Orçamentárias: constatou-se a ausência de informações detalhadas sobre o que será realizado em cada ação orçamentária. Embora a ação “2100 - Administração da Unidade” esteja descrita no Glossário, esse nível de detalhamento não

³⁰ Art. 53. A acessibilidade é direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social.

³¹ Art. 3º São princípios da Política Municipal de Linguagem Simples:

[...]

II - a linguagem como meio para redução das desigualdades e para promoção do acesso aos serviços públicos, transparência, participação e controle social.

foi estendido para as demais ações. A falta de informação dificulta a compreensão por parte da sociedade, afetando a transparência ativa.

Assim, a análise dos documentos do PLPPA revelou que, embora haja a disponibilização das informações, a forma como são apresentadas compromete a acessibilidade, a clareza e o cumprimento dos princípios de linguagem simples e de transparência ativa.

3.15. A plataforma digital "Participe Mais" não disponibiliza funcionalidades específicas para o envio de contribuições, sugestões ou propostas da sociedade civil durante a fase de elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual

O processo de elaboração do PPA exige, obrigatoriamente, a realização de debates, audiências e consultas públicas, conforme previsto pelo Estatuto da Cidade³². Este critério é reforçado pelo Decreto Municipal 59.574/20, que estabelece a necessidade de audiências públicas regionalizadas para garantir a participação social³³. O cumprimento dessa exigência visa a assegurar que o processo de planejamento seja transparente e acessível à sociedade.

Nos procedimentos de auditoria, verificou-se que as audiências públicas foram realizadas, garantindo a participação popular presencial e online, e os prazos de divulgação estabelecidos pelo Decreto 59.574/2020 foram cumpridos. No entanto, ao analisar o site da PMSP, que direciona para o envio de propostas por meio da plataforma "Participe Mais"³⁴, constatou-se que o foco da participação está direcionado para o Orçamento Cidadão (focado no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2026).

Apesar do Projeto de Lei do PPA (PLPPA) ter sido apresentado e explicado durante as audiências públicas, não foi possível identificar qualquer direcionamento ou detalhamento específico sobre o PPA no site "Participe Mais". Além disso, não foram encontrados mecanismos

³² Lei Federal 10.257/01, art. 44 - No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

³³ Art. 2º As audiências públicas sobre os instrumentos de planejamento municipal ocorrerão de forma regionalizada, em cada Subprefeitura, no formato presencial e/ou online, e observarão o seguinte calendário:

I – uma audiência pública por Subprefeitura entre os meses de março e junho, para colher subsídios à elaboração dos instrumentos de planejamento municipal; (Redação dada pelo Decreto nº 63.377/2024)

II – uma audiência pública devolutiva, preferencialmente no mês de outubro. (Redação dada pelo Decreto nº 63.377/2024)

³⁴ Disponível em: <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/> - acesso em 05.11.25.

que possibilitem o envio de propostas relacionadas ao PPA nesse canal disponibilizado para a efetiva participação da sociedade. Isso prejudica a participação popular via internet especificamente no que se refere ao planejamento de médio prazo.

3.16. Os valores totais do Anexo 1 não correspondem aos valores totais do Anexo 2

Foram constatados valores divergentes ao comparar o Anexo 1 (previsão de receitas) com o Anexo 2 (fixação de despesas) do PLPPA:

Quadro 27 – Comparação da Previsão de Receitas (Anexo 1) x Despesas (Anexo 2) Em R\$ mil

Descrição	2026	2027	2028	2029	Total
Anexo 1, p. 6 (Receitas) (a)	135.012.470	143.656.883	151.120.101	153.578.498	583.367.952
Anexo 2, p. 4 (Despesas) (b)	135.445.031	143.654.306	151.117.525	153.575.921	583.792.783
Diferença (a - b)	(432.561)	2.577	2.576	2.577	(424.831)

Fonte: Anexos 1 e 2 do PLPPA.

Do quadro acima, foi constatada diferença em todos os anos, com destaque para 2026: as receitas previstas foram R\$ 432,6 milhões menores do que as despesas. Segundo o art. 2º do PLOA 2026, o valor correto das receitas e despesas para 2026 é de R\$ 135,4 bilhões.

Essa situação representa um risco de inconsistência na análise legislativa e na fixação e posterior execução das despesas, podendo comprometer a credibilidade das estimativas. A ausência de um controle robusto no momento da elaboração e consolidação pode distorcer a visão do planejamento orçamentário e impactar a tomada de decisão.

Além disso, foi constatada também divergência inicial de R\$ 2,8 bilhões nos anexos do PLOA 2026: enquanto o Anexo de Previsão de Receitas apresentava o valor de R\$ 132,6 bilhões, o Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas indicava o valor correto de R\$ 135,4 bilhões.

As ocorrências descritas acima, tanto no PLPPA quanto no PLOA, evidenciam fragilidade nos controles internos integrados.

3.17. Ausência de Demonstração da Compatibilidade dos Indicadores Fiscais com a Sustentabilidade da Dívida Pública no Plano Plurianual (PPA 2026-2029)

A Emenda Constitucional 109/21 introduziu o art. 164-A, parágrafo único, na Constituição Federal de 1988, que estabelece um requisito fundamental para a gestão fiscal:

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem **refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida**. (Grifos nossos)

A análise da Dívida Consolidada Líquida (DCL) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), com base nos dados do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2026, indica que a dívida municipal é, atualmente, sustentável. O indicador DCL/RCL apresenta a seguinte trajetória projetada:

Quadro 28 – Variações das projeções da DCL e RCL, a preços correntes Em R\$ mil

Descrição	2026	2027	2028
DCL (a)	50.563.240	55.943.261	58.991.028
Δ % DCL		10,6%	5,4%
RCL (b)	103.988.232	111.149.999	118.516.140
Δ % RCL		6,9%	6,6%
Relação DCL / RCL (a/b)	48,6%	50,3%	49,8%

Fonte: Demonstrativo 1 do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2026.

Portanto, como a DCL cresce a uma taxa menor do que a RCL no horizonte mais longo (2028), ou seja, a relação DCL/RCL apresenta queda de 50,3% em 2027 para 49,8% em 2028, considera-se sustentável a dívida do Município.

Por outro lado, não foi localizado, no PLPPA, o reflexo da compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida, em infringência ao art. 164-A, § único, da CF/88. O reflexo da compatibilidade poderia se dar, por exemplo, mediante a inclusão de demonstrativo específico no PLPPA contendo: (i) projeção da DCL e RCL para o quadriênio; (ii) análise da evolução da relação DCL/RCL; (iii) demonstração de que as metas fiscais estabelecidas são compatíveis com a trajetória de sustentabilidade da dívida; (iv) eventual identificação de riscos à sustentabilidade da dívida e medidas mitigadoras.

Cabe acrescentar que, embora constitua uma irregularidade, o achado não configura risco fiscal imediato, tendo em vista a atual sustentabilidade da dívida pública municipal.

3.18. O orçamento climático anexo ao PLPPA não estabeleceu vinculação entre as ações do PlanClimaSP e as ações orçamentárias, bem como foram identificados valores simbólicos em 14,7% das ações orçamentárias, fragilizando a transparência e o acompanhamento do cumprimento das metas climáticas

Apresentado no Anexo 4, o Orçamento Climático constitui um sistema de governança que integra metas climáticas diretamente ao ciclo orçamentário anual, convertendo compromissos ambientais em instrumentos práticos de política pública.

No Município de São Paulo, as metas climáticas de médio e longo prazo são definidas pelo Plano de Ação Climática do Município de São Paulo (PlanClimaSP)³⁵. Contudo, esse plano não apresenta valores a serem investidos, mas sim as metas a serem alcançadas e as ações a serem executadas.

No PLPPA 2026-2029, o Anexo 4 detalha as ações orçamentárias e seus respectivos valores para os quatro anos, visando atender às diretrizes do PlanClimaSP. Cumpre destacar que, das 122 ações orçamentárias apresentadas no Orçamento Climático, 18 possuem valor simbólico, representando 14,75% do total. Tal situação compromete a transparência e a qualidade das informações da peça de planejamento, conforme evidenciado no subitem 3.1.

Embora o PlanClimaSP seja estruturado em cinco estratégias — Rumo ao carbono zero em 2050; Adaptar a cidade de hoje para o amanhã; Proteger pessoas e bens; Mata Atlântica, precisamos de você!; Gerar trabalho e riqueza sustentáveis — que totalizam 43 ações com prazos definidos, não há, no Orçamento Climático, vinculação explícita entre as ações orçamentárias e as ações propostas pelo PlanClimaSP. Essa ausência dificulta a transparência ativa das peças de planejamento e a compreensão da relação entre recursos alocados e metas climáticas.

³⁵ Disponível em: https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/arquivos/PlanClimaSP_BaixaResolucao.pdf. Acesso em: 07.11.25.

3.19. Inconsistência na estrutura programática do PLPPA: duas ações foram vinculadas a mais de um programa, em infringência ao art. 4º, § 4º, do PLPPA

A estrutura do PPA se baseia na vinculação clara entre a programação e a execução orçamentária. A clareza e a unicidade dessa vinculação são cruciais para a efetividade do ciclo orçamentário, permitindo que a gestão e o controle avaliem o desempenho e a alocação de recursos em relação aos objetivos de política pública previamente definidos.

O critério aplicável à unidade e clareza da programação é o art. 4º, § 4º, do PLPPA:

Art. 4º As codificações de programas e ações constantes do Plano Plurianual serão observadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, nas Leis Orçamentárias Anuais e nos projetos que as modifiquem.

[...]

§ 4º **Cada ação será vinculada a somente um programa**, estando vedada sua vinculação a mais de um programa. (Grifos nossos)

Assim sendo, a norma local estabelece a obrigatoriedade de que cada ação orçamentária esteja vinculada a um único programa. Este princípio é fundamental para a integridade do planejamento governamental, assegurando que os recursos alocados para uma determinada finalidade (Ação) contribuam de forma exclusiva e mensurável para o resultado esperado de um único programa (Objetivo Estratégico).

Durante a análise, foram identificadas duas ações que estão vinculadas a mais de um programa, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 29 - Ações vinculadas a mais de um programa

Ações Orçamentárias	Programas
2180 - Capacitação, Formação e Aperfeiçoamento de Servidores	4001 - Suporte Administrativo 4002 - Qualificação e Inovação do Serviço Público
2048 - Ações de Audiovisual	4009 - Promoção da Cidade e Incentivo do Turismo 4032 - Promoção da Cultura e da Economia Criativa

Fonte: Anexo 2 - Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública do PLPPA 2026-2029.

O processo de elaboração do Projeto de Lei do PPA não observou integralmente a legislação aplicável, visto que o mapeamento das ações orçamentárias falhou ao vincular duas ações específicas a mais de um programa. Esse achado configura uma impropriedade na estruturação do planejamento plurianual, em desacordo com o art. 4º, § 4º, do PLPPA, o que compromete a clareza, a coerência e a transparência do instrumento de planejamento.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

A equipe de auditoria manteve comunicação frequente com os auditados (gestores) durante todas as etapas do trabalho. Em 10.11.25, foram comunicados os achados preliminares à SEPLAN e à SF para comentários do gestor. Na oportunidade, SF respondeu e, após análise pela Auditoria, foram feitos ajustes nos achados **3.6**, **3.7** (referentes às operações de crédito) e **3.10** (sustentabilidade previdenciária), ajustes estes já incorporados ao relatório de auditoria. Com relação aos demais achados, até o fechamento deste relatório, não foram apresentados comentários por SEPLAN.

Com relação ao IPREM, em 13.11.25 foram enviados os resultados preliminares alcançados para que os gestores apresentassem comentários (achado **3.10**). Em 17.11.25, o IPREM apresentou as seguintes considerações:

“O Departamento de Orçamento e Finanças (DOF) esclareceu que os limites de previsão de despesas não são definidos pelo IPREM. Tanto no PLPPA quanto na PLOA, prioriza-se a manutenção das despesas com atividades, pessoal e auxílios, não havendo margem para inclusão de projetos, como a ação 1221 (Sustentabilidade Previdenciária), que recebeu apenas dotação simbólica de R\$ 1.000,00. Além disso, como as despesas com atividades já estão ajustadas para valores inferiores ao necessário, não é possível reduzir essas despesas para incluir ou ampliar projetos.

Com relação aos valores das metas relativas aos indicadores constantes no Programa 4003 e o aprimoramento da metodologia de sua mensuração, o IPREM alegou que as propostas serão analisadas pelas áreas técnicas.

A respeito da contratação de consultoria externa, a auditada alega que trouxe benefícios significativos ao IPREM, elevando sua capacidade técnica e administrativa, permitindo gestão própria da previdência. Informa que sua contratação é imprescindível para estudos atuariais, pois o IPREM não possui atuário no quadro, e esses estudos exigem profissional habilitado.”

Tendo em vista o exposto pelo IPREM, embora o Instituto justifique não possuir autonomia para definir e alocar recursos a seus objetivos estratégicos na peça orçamentária, em razão de restrições orçamentárias, permanece o fato de que o valor extremamente baixo destinado à sustentabilidade previdenciária se mostra insuficiente para viabilizar as ações estruturantes previstas para que o IPREM assuma plenamente seu papel como gestor único das aposentadorias e pensões do Município de São Paulo.

Por fim, a respeito da contratação de consultoria externa, esta auditoria não questiona a necessidade de contratação pontual de prestação de serviços especializados, mas sim a dependência persistente em substituição à atuação própria do Instituto.

Diante desse cenário, conclui-se que os esclarecimentos prestados pela auditada não tiveram o condão de alterar as conclusões alcançadas no achado de auditoria.

5. CONCLUSÃO

Em relação aos exames sobre a conformidade do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2026-2029, 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. Por fim, a segunda e última audiência pública geral do PLPPA está marcada para 26.11.25 às 10h30 na Câmara Municipal de São Paulo.

6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

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

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

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

7.1. Propostas de recomendações

7.1.1. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de adotar providências corretivas no sentido de prever valores reais e suficientes para a efetiva realização das ações orçamentárias do PLPPA, com vistas a melhorar a transparência e qualidade da informação da peça de planejamento (subitem **3.1**);

7.1.2. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de publicar a memória de cálculo

dos percentuais utilizados para reajustar a maioria das linhas que compõem os valores do PLPPA para os anos de 2027, 2028 e 2029 (6,70-6,78%, 9,73-9,75% e 8,49-8,54%, ano contra ano, respectivamente), com vistas a aumentar a transparência da metodologia adotada na elaboração da peça de planejamento (subitem **3.2**);

7.1.3. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de discriminar objetivos, metas e indicadores por regiões, subprefeituras ou distritos, com vistas a aprimorar a regionalização do gasto público (subitem **3.3**);

7.1.4. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

- (a) corrigir as fragilidades identificadas devido a não conformidade com a metodologia SMART, com vistas a aprimorar a elaboração dos indicadores existentes;
- (b) corrigir as falhas na classificação quanto à cumulação do valor, com vistas a melhorar a qualidade da informação da peça de planejamento;
- (c) apresentar os valores de referência (valor base) de todos os indicadores, com vistas a dar maior transparência à peça de planejamento; e
- (d) reclassificar a vinculação do indicador “Número de editais de licitação publicados no âmbito do Plano Municipal de Desestatização” do Programa 4003 para o Programa 4002, com vistas a corrigir a distorção identificada (subitem **3.4**);

7.1.5. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de relacionar ao menos um indicador para cada produto, com vistas a ampliar a transparência sobre os valores de referência, bem como sobre as metas projetadas para os exercícios futuros (subitem **3.5**);

7.1.6. Recomendar à COPOM/SEPLAN e à SUTEM/SF que avaliem a sugestão de elaborar plano de ação para identificar e superar os entraves nas contratações de operações de crédito, com vistas a reduzir o prazo das contratações e aumentar a taxa de execução das receitas de operações de crédito previstas (subitem **3.6**);

7.1.7. Recomendar à COPOM/SEPLAN e à SUTEM/SF que avaliem a sugestão de reavaliar as projeções de receitas de operações de crédito e suas correspondentes despesas da fonte 01

– operações de crédito, com vistas a compatibilizá-las adequadamente e corrigir distorções nas estimativas (subitem **3.7**);

7.1.8. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de desenvolver sistema informatizado (ou novo módulo em sistema já existente) para elaboração e monitoramento do PPA, com posterior capacitação dos servidores responsáveis por inserir as informações no sistema, com vistas a mitigar erros nos processos de elaboração e monitoramento do PPA, aumentando a confiabilidade e transparência da informação e permitindo acompanhamento em tempo real da execução do plano (subitem **3.8**);

7.1.9. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de adequar o Anexo 5 de forma que as tabelas apresentadas estejam em consonância com a metodologia a ser aplicada, além de incluir o detalhamento da metodologia (E1, E2, NE1 e NE2) por programa, com vistas a assegurar maior fidedignidade e transparência dos dados (subitem **3.9**);

7.1.10. Recomendar ao IPREM, em conjunto com a SF e a SEPLAN, que avaliem a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

(a) revisar os valores orçamentários destinados à Ação 1221, referente à promoção da sustentabilidade previdenciária, no ciclo 2026–2029, com vistas a compatibilizar as metas propostas com os recursos necessários à sua execução;

(b) aprimorar os indicadores e metas constantes no Programa 4003, com vistas a permitir o monitoramento e avaliação da sustentabilidade previdenciária (subitem **3.10**);

7.1.11. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de revisar o PLPPA das entidades SP Urbanismo, SP Cine e COHAB, considerando as falhas relevantes de planejamento encontradas, procedendo aos ajustes necessários por entidade na peça de planejamento, com vistas a refletir a real perspectiva de dispêndio dessas entidades (subitem **3.11**);

7.1.12. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos, considerando as boas práticas do PPA da União:

(a) incluir tópico sobre cenário fiscal e renúncia de receitas no Anexo 1 do PLPPA, com vistas a aprimorar a peça de planejamento municipal;

- (b) elaborar Resumo Executivo e Mapa Estratégico, com vistas a aumentar a transparência e comunicação com os *stakeholders*; e
- (c) elencar as prioridades do Município e os indicadores-chave correspondentes, com vistas a subsidiar a tomada de decisão, melhorar a qualidade da informação e permitir o monitoramento de maneira mais efetiva (subitem **3.12**);

7.1.13. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de aprimorar o IDRGP por meio da inclusão de indicadores com atualização anual e/ou bienal, inclusive indicadores que abordem diretamente a educação e a saúde, com vistas a demonstrar a efetividade da distribuição dos recursos provenientes das ações regionalizadas durante a execução do PPA (subitem **3.13**);

7.1.14. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de aprimorar a apresentação das informações nos documentos do PLPPA, incluindo recursos para PcD, notas explicativas para termos técnicos e criação de anexo esclarecendo o que será realizado nas ações orçamentárias, com vistas a atender ao disposto no art. 44, da Lei Federal 10.257/01, o art. 53, da Lei 13.146/15, o inciso II, art. 3º, da Lei 17.316/20, art. 6º, inciso I, da Lei 12.527/11 e garantir a linguagem simples, a acessibilidade e a transparência ativa (subitem **3.14**);

7.1.15. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de aprimorar o site institucional “Participe Mais”, disponibilizando ferramentas para apresentação e participação diretamente no PLPPA, com vistas a garantir a participação social nos instrumentos de planejamento (subitem **3.15**);

7.1.16. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de adotar controles internos voltados à garantia de consistência entre os demonstrativos e anexos do PPA, com vistas a evitar divergências nos valores consolidados (subitem **3.16**);

7.1.17. Recomendar à COPOM/SEPLAN e à SUTEM/SF que avaliem a sugestão de incluir demonstrativo da compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida pública municipal no PPA, com vistas a atender o disposto no parágrafo único do art. 164-A da Constituição Federal de 1988 e melhorar a transparência das informações na peça de planejamento (subitem **3.17**);



eTCM 013249/2025

7.1.18. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de acrescentar a vinculação das ações do PlanClimaSP com as ações orçamentárias no orçamento climático, com vistas a assegurar maior transparência e acompanhamento ao cumprimento do PlanClimaSP (subitem **3.18**);

7.1.19. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de corrigir o PLPPA para assegurar que cada ação seja vinculada a apenas um programa, com vistas a promover o aperfeiçoamento e o alinhamento do planejamento com o disposto no art. 4º, § 4º, do PLPPA (subitem **3.19**).

Em 14.11.25.

ALESSANDRO PIANTINO VITIRITTI
Auditor de Controle Externo

JENIFER LOUZADA MARION
Auditora de Controle Externo

MARCOS THULYO TAVARES
Auditor de Controle Externo

RODRIGO A. B. NONATO
Supervisor de Controle Externo

Cód. 042 (Versão 06)

54

Assinado digitalmente por
RODRIGO DE ALMEIDA
BRITO NONATO
Data: 19/11/2025
12:09:33 -03:00
Signature powered by eTCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por
ALESSANDRO PIANTINO
VITIRITTI (20315)
Data: 19/11/2025 12:34:40
-03:00
Signature powered by eTCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por
MARCOS THULYO
TORREAO TAVARES
(20225)
Data: 19/11/2025 13:36:25 -
03:00
Signature powered by eTCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator ROBERTO BRAGUIM**

Trata o presente de auditoria programada com o objetivo de avaliar se o Projeto de Lei do Plano Plurianual (PLPPA) para o período de 2026-2029 está compatível, em todos os aspectos relevantes, com o marco regulatório vigente.

Os procedimentos de auditoria permitiram chegar às seguintes conclusões:

- Utilização de valores simbólicos em aproximadamente 24% das linhas¹ que compõem os valores do PLPPA, não refletindo a real perspectiva de dispêndio das ações orçamentárias;
- Aplicação dos mesmos percentuais de reajuste para a maioria das linhas que compõem os valores do PLPPA, sem memória de cálculo publicada, dificultando o entendimento da metodologia aplicada;
- Os Anexos 3 e 6 do PLPPA não atendem de modo adequado ao critério de regionalização, especialmente quando comparados ao modelo adotado no PPA da União, uma vez que não apresentam detalhamento regionalizado de objetivos, metas e indicadores;
- A formulação de parte dos indicadores do PLPPA não atende integralmente às boas práticas da metodologia SMART, notadamente no que se refere aos critérios “alcançável” e “temporal”, além de apresentarem outras inconsistências que comprometem a mensuração e o monitoramento;
- Ausência de indicadores atrelados aos produtos, dificultando mensuração e avaliação;
- Baixa execução recorrente nas Receitas de Operações de Crédito, em virtude de projeções otimistas de arrecadação dessas receitas;

¹ Para fins deste relatório, “linhas que compõem os valores do PLPPA” se referem às 1.812 linhas da planilha “Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização” (disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>). As ações orçamentárias (no total de 490) são agregações dessas linhas, enquanto os programas (no total de 31) são agregações das ações orçamentárias.

- Não há correspondência entre as projeções de receitas de operações de crédito e as despesas da fonte 01 – operações de crédito;
- Ausência de sistema informatizado dedicado para elaboração e monitoramento do Plano Plurianual (PPA), elevando o risco de inconsistências e fragilizando o controle;
- Divergência entre metodologia de cálculo das agendas sociais e planilhas do Anexo 5 do PLPPA, bem como ausência de apresentação da metodologia (E1, E2, NE1 e NE2) por programa;
- As medidas estruturantes voltadas ao equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS municipal mostram-se claramente insuficientes, conclusão evidenciada pelo valor orçamentário irrisório de aproximadamente R\$ 4,5 mil destinado à promoção da sustentabilidade previdenciária (ação 1221) para o período de 4 anos;
- As projeções orçamentárias para 2027 a 2029 das entidades SP-Urbanismo, SPCine e COHAB-SP foram elaboradas com base em premissa inadequada, baseada na aplicação homogênea de percentuais de variação, o que compromete a qualidade técnica do plano;
- Foram identificadas boas práticas do PPA da União que poderiam ser implementadas no Município;
- Ausência de indicadores específicos para saúde e educação no Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP) e limitação do acompanhamento anual do índice;
- Os documentos do PLPPA apresentam não conformidades que comprometem a transparência ativa da proposta, notadamente pela inacessibilidade para pessoas com deficiência (PcD), uso de linguagem técnica com notas explicativas insuficientes, ausência de detalhamento das ações orçamentárias e estrutura navegável não interativa;
- A plataforma digital "Participe Mais" não disponibiliza funcionalidades específicas para o envio de contribuições, sugestões ou propostas da sociedade civil durante a fase de elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual;

- Os valores totais do Anexo 1 (previsão de receitas) não correspondem aos valores totais do Anexo 2 (fixação de despesas);
- Ausência de Demonstração da Compatibilidade dos Indicadores Fiscais com a Sustentabilidade da Dívida Pública no Plano Plurianual (PPA 2026-2029);
- O orçamento climático anexo ao PLPPA não estabeleceu vinculação entre as ações do PlanClimaSP e as ações orçamentárias, bem como foram identificados valores simbólicos em 14,7% das ações orçamentárias, fragilizando a transparência e o acompanhamento do cumprimento das metas climáticas;
- Inconsistência na estrutura programática do PLPPA: duas ações foram vinculadas a mais de um programa, em infringência ao art. 4º, § 4º, do PLPPA.

Tais achados são detalhados no item **3** do relatório de auditoria (peça 4). As propostas de encaminhamentos estão presentes no item **7**.

Destaca-se que no presente trabalho são feitas apenas propostas de recomendações, tendo em vista se tratar de projeto de lei ainda em apreciação e discussão na Comissão de Orçamento e Finanças do Legislativo Municipal. Tais propostas visam oferecer subsídios sobre o descumprimento de normativos, assim como sugestões de melhorias visando o aperfeiçoamento da peça orçamentária.

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

Em 19.11.25

LUCIANO TEIXEIRA
Coordenador de Controle Externo

RAFAEL VALVERDE ARANTES
Secretário de Controle Externo

Cód. 042 (Versão 06)

3

Assinado digitalmente por LUCIANO TEIXEIRA (20288) Data: 19/11/2025 18:08:55 -03:00 	Assinado digitalmente por RAFAEL VALVERDE ARANTES (20267) Data: 19/11/2025 18:22:14 -03:00 
Signature powered by  Tribunal de Contas do Município de São Paulo	Signature powered by  Tribunal de Contas do Município de São Paulo



GABINETE DO CONSELHEIRO CORREGEDOR ROBERTO BRAGUIM

e-TCM nº 13.249/2025

Interessada: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
Objeto: Projeto da Lei Plano Plurianual (PPA) 2026-2029

URGENTE**À****Unidade Técnica de Ofícios**

Encaminhe-se cópia do Relatório de peças 04/05, às Secretarias Municipais de Planejamento e Eficiência e da Fazenda, e ao Instituto de Previdência do Município de São Paulo, na pessoa de seus Secretários e de sua Superintendente, para conhecimento e manifestação acerca dos pontos identificados pelo Órgão Técnico desta Casa.

Encaminhe-se, também, os mesmos documentos à E. Câmara Municipal de São Paulo, na pessoa de seu Presidente, Vereador Ricardo Teixeira, e do Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, Vereador Jair Tatto, para conhecimento.

TCM, 24 de novembro de 2025.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

ERR/RB