

URGENTE

Ofício SSG-GAB 7787/2025

Processo Eletrônico TC/013312/2025

Assunto Auditoria – Auditoria Programada - Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2026 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

Ricardo Teixeira

Câmara Municipal de São Paulo

presidencia@saopaulo.sp.leg.br

/jn

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2025/02959	013312/2025	Não aplicável	01.10.25 a 14.11.25
Área auditada			
Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)			
Objeto de auditoria			
Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2026			
Objetivo da auditoria			
Verificar se o Projeto de Lei está compatível com a legislação e normas aplicáveis e com os demais instrumentos de planejamento, e se as receitas e despesas foram razoavelmente projetadas			
Equipe técnica			
Juliana Mattei (Auditora de Controle Externo)			RF 20.298
Yuri de Sousa Paula (Auditor de Controle Externo)			RF 20.393
Rodrigo de Almeida Brito Nonato (Supervisor de Controle Externo)			RF 20.303

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Orçamento Fiscal Consolidado (Receitas).....	12
Quadro 2 - Proposta informada pela SEPLAN para 2026	13
Quadro 3 – Despesas por Categoria Econômica.....	15
Quadro 4 – Despesas por função.....	16
Quadro 5 – Exemplos de despesas fixadas em até R\$ 3.000,00 (elemento 61 – Aquisição de Imóveis)	21
Quadro 6 - Créditos Adicionais abertos	24
Quadro 7 – Despesas por Função.....	24
Quadro 8 - Ações com valores iguais	26
Quadro 9 - Receitas de Operações de Crédito - Previsto x Realizado (últimos 5 anos).....	31
Quadro 10 - Maiores receitas de operações de crédito previstas para 2026.....	31
Quadro 11 – Investimentos por empresa.....	39

LISTA DE SIGLAS

BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CF	Constituição Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
COPLAN	Coordenadoria de Planejamento
COPOM	Coordenadoria do Processo Orçamentário Municipal
DOCSP	Diário Oficial da Cidade
GEE	Gases de Efeito Estufa
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDRGP	Índice de Distribuição Regional do Gasto Público
Intosai	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISS	Imposto Sobre Serviços
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LDO 2026	Lei Municipal 18.286/25
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
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PlanClima SP	Plano de Ação Climática
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PRODAM	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo
QDA	Quadro de Detalhamento das Ações
RAF	Relatório Anual de Fiscalização
RC	Reserva de Contingência
RCL	Receita Corrente Líquida
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SEPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
SPDA	Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos
SPTRANS	São Paulo Transportes S/A
SUPOM	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal



eTCM 013312/2025

SP Obras	São Paulo Obras
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUTEM	Subsecretaria do Tesouro Municipal
TCM	Tribunal de Contas do Município
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 Orçamentária Anual (PLOA) de 2026. O objetivo foi certificar, com asseguração limitada, se a proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo está em conformidade ao marco regulatório vigente, em todos os aspectos relevantes. Ademais, o trabalho foi orientado para proporcionar informações relevantes à Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara de Vereadores, responsável pela coordenação do processo legislativo de aprovação do orçamento municipal.

Desse modo, a fiscalização executada busca contribuir para o aprimoramento do orçamento de 2026 e, para tanto, foi avaliada a conformidade do texto legal aos critérios aplicáveis (Constituição Federal, Lei Orgânica do Município, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Federal 4.320/64, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Manual de Demonstrativos Fiscais, Portaria Conjunta STN/SOF 20/21 e Portaria STN 710/21), sendo também analisada a razoabilidade das projeções estimadas pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) sobre as principais receitas e despesas no PLOA.

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

- Utilização de quantidade excessiva de dotações orçamentárias simbólicas, correspondendo a aproximadamente 14,5% das dotações do orçamento, não refletindo a real perspectiva de dispêndio no curto prazo (subitem **3.1**);
- Ausência de detalhamento das medidas de compensação às renúncias de receitas (subitem **3.2**);
- Ausência de detalhamento regionalizado dos efeitos da renúncia de receita (subitem **3.3**);
- O limite percentual de 9% para abertura de créditos adicionais suplementares, embora formalmente estabelecido, tem sua efetividade reduzida pelas diversas hipóteses de exceções previstas em lei, o que, na prática, fragiliza o controle quantitativo originalmente proposto (subitem **3.4**);

- Despesas regionalizáveis distribuídas linearmente entre as Subprefeituras, ignorando as diferenças regionais em termos de necessidade de investimento em infraestrutura, população atendida e demanda por serviços públicos, índices de vulnerabilidade social (IDH, Pobreza, etc.) (subitem **3.5**);
- O valor de R\$ 275 milhões destinado à Reserva de Contingência encontra-se formalmente previsto no PLOA 2026, porém revela-se substancialmente insuficiente, uma vez que cobre menos de 9% dos riscos fiscais identificados e publicizados na LDO 2026 (subitem **3.6**).

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

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1. Destinatários da auditoria	9
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	10
1.2.1. Receitas.....	12
1.2.2. Despesas.....	15
1.3. Nível de asseguarção da auditoria	17
1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	17
2. METODOLOGIA.....	18
2.1. Critérios adotados.....	18
2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise de dados	18
2.3. Limitações do trabalho de auditoria	18
3. ACHADOS DE AUDITORIA.....	19
3.1. Utilização de quantidade excessiva de dotações orçamentárias simbólicas, correspondendo a aproximadamente 14,5% das dotações do orçamento, não refletindo a real perspectiva de dispêndio no curto prazo	19
3.2. Ausência de detalhamento das medidas de compensação às renúncias de receitas	21
3.3. Ausência de detalhamento regionalizado dos efeitos da renúncia de receita	22
3.4. O limite percentual de 9% para abertura de créditos adicionais suplementares, embora formalmente estabelecido, tem sua efetividade reduzida pelas diversas hipóteses de exceções previstas em lei, o que, na prática, fragiliza o controle quantitativo originalmente proposto	23
3.5. Despesas regionalizáveis distribuídas linearmente entre as Subprefeituras, ignorando as diferenças regionais em termos de necessidade de investimento em infraestrutura, população atendida e demanda por serviços públicos, índices de vulnerabilidade social (Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, Pobreza, etc.)	25
3.6. O valor de R\$ 275 milhões destinado à Reserva de Contingência encontra-se formalmente previsto no PLOA 2026, porém revela-se substancialmente insuficiente, uma vez que cobre menos de 9% dos riscos fiscais identificados e publicizados na LDO 2026.....	27
3.7. Baixa execução recorrente nas Receitas de Operações de Crédito, em virtude de projeções otimistas de arrecadação dessas receitas.....	30
3.8. Ausência de informação quanto ao item “Dimensão” no arquivo “Base de Dados do Quadro Detalhamento da Regionalização” e no “QDA - Quadro de Detalhamento das Ações”, não atendendo ao disposto no art. 137, § 8º, da LOMSP	32
3.9. Ausência de custo planejado/estimado no Demonstrativo de Obras do Anexo 3 – Fixação de Despesas	33
3.10. Ausência de dados históricos de receita e despesa, bem como informações incompletas relativas ao endividamento e aos investimentos nos anexos do PLOA	34
3.11. Divergência de valores entre Demonstrativos da Previsão de Receita Consolidada	35
3.12. Compatibilidade predominante entre PLOA e diretrizes estabelecidas no Plano de Ação Climática do Município de São Paulo (PlanClimaSP - 2020 - 2050), mas com limitações de transparência, indicando oportunidades de melhoria	35
3.13. O princípio da exclusividade foi atendido, limitando-se à previsão da receita e à fixação da despesa	37
3.14. Regra de Ouro está sendo cumprida.....	37
3.15. Transparência e participação popular na elaboração do PLOA 2026.....	38

3.16.	Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos	39
3.17.	Prazo de envio do PLOA 2026 à Câmara Municipal.....	39
4.	COMENTÁRIOS DO GESTOR	40
5.	CONCLUSÃO.....	40
6.	ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO	40
7.	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS	40
7.1.	Propostas de recomendação	40

1. INTRODUÇÃO

A presente auditoria, autuada sob número eTCM 013312/2025 e autorizada pela Ordem de Serviço 2025/02959, foi prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2025, tendo como objeto o PLOA de 2026 elaborado pela PMSP no valor total de R\$ 135,4 bilhões. Seu objetivo é certificar, com asseguração limitada, se a proposta orçamentária está em conformidade, em todos os aspectos relevantes, ao marco regulatório vigente.

Justifica-se este relatório em razão dos seus possíveis efeitos no tocante ao aprimoramento da elaboração do orçamento para o exercício financeiro de 2026 do Município de São Paulo. A avaliação da conformidade do texto do projeto aos critérios aplicáveis e da razoabilidade das estimativas elaboradas pela PMSP visa proporcionar subsídios para a atuação dos Vereadores no processo legislativo de aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além disso, o trabalho subsidiará o Relatório Anual de Fiscalização (RAF) de 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. Destinatários da auditoria

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

- a PMSP, como responsável legal pelo PLOA, pode utilizar as análises efetuadas pelo TCMSP para implementar tempestivamente as correções e os ajustes necessários ao aprimoramento do instrumento de planejamento.
- 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 orçamento anual¹, pode utilizar as análises do TCMSP como insumo técnico para avaliar a aderência do projeto encaminhado pelo Executivo ao arcabouço normativo vigente.

¹ LOMSP, art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

- 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 informações tempestivas e acessíveis para facilitar a participação popular no processo de elaboração e discussão do orçamento.

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

A receita e a despesa orçamentárias assumem, na Administração Pública, fundamental importância, pois representam o montante que o Estado se apropria da sociedade por intermédio da tributação e a sua contrapartida aos cidadãos por meio da geração de bens e serviços. Também se torna importante em face de situações legais específicas, como a distribuição e destinação da receita entre as esferas governamentais e o cumprimento dos limites legais para a realização de despesas, impostos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

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

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

[...] IV - votar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;

² MCASP 11ª ed., parte I, item 1.

A Constituição Federal (CF) determina que cabe ao Poder Executivo a iniciativa pela elaboração da LOA³, instrumento de planejamento destinado a estimar as receitas e fixar as despesas do Município para o exercício financeiro, incluindo o orçamento fiscal da administração direta e indireta, o orçamento de investimento das estatais e o orçamento da seguridade social⁴.

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

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também impõe exigências para a LOA, como a “regra de ouro” (o valor das operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital), a necessidade de reserva de contingência, a vedação de dotações imprecisas, a publicação de demonstrativo de compatibilidade com as metas fiscais, entre outras⁶.

Com relação à atribuição de competências, de acordo com o Decreto Municipal 64.017/25, a Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência (SEPLAN) é responsável por coordenar o planejamento orçamentário da cidade e instrumentos de gestão. A CMSP, por sua vez, detém a responsabilidade pela análise e aprovação do PLOA.

O PLOA (PL 1169/2025⁷) apresentado pelo Poder Executivo é composto pelo texto principal com 17 artigos de lei, a mensagem do Prefeito e 06 cadernos anexos: Caderno 1 – Demonstrativos Gerais; Caderno 2 - Previsão de Receitas; Caderno 3 - Fixação de Despesas; Caderno 4 - Dívida Pública; Caderno 5 - Orçamento de Investimento das Empresas Não Dependentes e Caderno 6 – Resultado do Processo do Orçamento Cidadão.

Segundo o Plano Anual de Fiscalização de 2025 do TCMSP, esta auditoria tem o objetivo de avaliar a conformidade do Projeto de Lei Orçamentária de 2026 em relação ao marco regulatório vigente e a razoabilidade da projeção das principais receitas e despesas municipais.

³ CF, art. 165, Inciso III.

⁴ CF, art. 165, § 5º: A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

⁵ LOM, art. 41 e art. 137.

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

⁷ Disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>. Acesso em 11.11.25.

O escopo da auditoria considerou a verificação da conformidade do PLOA em relação à CF, LOMSP, LRF e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2026. Ademais, para avaliar a projeção de despesas e de receitas, foram analisadas as estimativas da PMSP relativamente aos dados da sua série histórica e seus índices oficiais, visando identificar variações atípicas e o respectivo embasamento dos valores projetados.

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

1.2.1. Receitas

Os Orçamentos Fiscais dos Poderes do Município de São Paulo, seus Fundos Especiais, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, para o exercício de 2026, estimam a receita em R\$ 135.445.031.434,00, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro 1 - Orçamento Fiscal Consolidado (Receitas) Em R\$ mil

Descrição	PLOA 2025	PLOA 2026	Δ	Δ %	% Vert.
Receitas Correntes	101.130.271	110.357.585	9.227.314	9,1	81,5
Receitas de Capital	9.520.854	12.892.363	3.371.509	35,4	9,5
Receitas Intraorçamentárias	12.103.075	12.195.083	92.008	0,8	9,0
Total	122.754.201	135.445.031	12.690.830	10,3	100

Fonte: PLOA 2025 e PLOA 2026 (Caderno 1 – Anexo de Demonstrativos Gerais, pág. 3).

Os critérios para a projeção da receita orçamentária constam do Caderno 2 – Anexo de Previsão de Receitas⁸ (fls. 356/364), conjugado com as disposições do Manual de Elaboração da Proposta Orçamentária 2026⁹. As receitas orçamentárias para o exercício de 2026 foram estimadas considerando-se o histórico da arrecadação, as projeções de indicadores econômicos, a legislação pertinente e as especificidades de cada uma das receitas. O Manual de Demonstrativos Fiscais 15ª edição (subitens 02.01.03.03 e 02.01.03.04) também apresenta metodologia e modelos de projeção das receitas orçamentárias.

⁸ Disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>. Acesso em 30.10.25.

⁹ Disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>. Acesso em 30.10.25.

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

Se as receitas forem superestimadas, a despesa também estará superestimada e será necessário contingenciamento de dotações, conforme disposto no art. 9º, *caput*, da LRF¹⁰. Por outro lado, se houver uma subestimativa de receitas, as despesas também estarão subestimadas e poderá haver solicitação de créditos adicionais por excesso de arrecadação.

Em 2026, o aumento das receitas correntes pode ser explicado, em parte, pela expectativa de inflação e de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB)¹¹.

O quadro a seguir apresenta a variação detalhada das receitas estimadas no PLOA 2026 em comparação com a previsão constante para o exercício de 2025.

Quadro 2 - Proposta informada pela SEPLAN para 2026

Em R\$ mil

Rubrica Resumida	Descrição	Previsão 2025	PLOA 2026	Δ	Δ%
1.0.0	Receitas Correntes	102.074.931	110.357.585	8.282.654	8,1
1.1.0	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	66.427.417	72.486.987	6.059.570	9,1
1.1.1	Impostos	65.692.498	71.681.217	5.988.719	9,1
1.1.2	Taxas	734.735	805.454	70.719	9,6
1.1.3	Contribuição de Melhoria	184	315	131	71,5
1.2.0	Contribuições	4.237.717	4.614.763	377.047	8,9
1.2.1	Contribuições Sociais	3.521.564	3.746.082	224.517	6,4
1.2.4	Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública	716.152	868.681	152.529	21,3
1.3.0	Receita Patrimonial	4.443.941	2.817.379	(1.626.562)	-36,6
1.3.1	Exploração do Patrimônio Imobiliário do Estado	67.165	71.578	4.413	6,6
1.3.2	Valores Mobiliários	3.642.033	2.425.460	(1.216.574)	-33,4
1.3.3	Delegação de Serviços Públicos Mediante Concessão, Permissão, Autorização ou Licença	117.697	101.694	(16.004)	-13,6
1.3.4	Exploração de Recursos Naturais	19.171	19.377	206	1,1

¹⁰ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

¹¹ A principal receita do Município é a receita de ISS, que apresenta estreita relação com a evolução do PIB Serviços e possui "elasticidade" histórica de 2,5. Isso significa que, para cada 1% de aumento do PIB Serviços, a receita de ISS aumenta 2,5%. Os demais critérios adotados para a projeção da receita orçamentária podem ser consultados no Caderno 2 – Anexo de Previsão de Receitas.

Rubrica Resumida	Descrição	Previsão 2025	PLOA 2026	Δ	Δ%
1.3.5	Exploração do Patrimônio Intangível	27.851	199.247	171.396	615,4
1.3.6	Cessão de Direitos	570.000	0	(570.000)	-100,0
1.3.9	Demais Receitas Patrimoniais	23	24	1	2,8
1.6.0	Receita de Serviços	145.619	149.071	3.452	2,4
1.7.0	Transferências Correntes	24.925.223	27.635.156	2.709.933	10,9
1.7.1	Transferências da União e de suas Entidades	4.735.984	5.294.885	558.901	11,8
1.7.2	Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades	12.357.637	13.475.248	1.117.611	9,0
1.7.4	Transferências de Instituições Privadas	4.926	34.265	29.338	595,5
1.7.5	Transferências de Outras Instituições Públicas	7.803.070	8.781.737	978.667	12,5
1.7.6	Transferências do Exterior	0	2	2	100,0
1.7.7	Transferências de Pessoas Físicas	0	0	0	100,0
1.7.9	Demais Transferências Correntes	23.606	49.020	25.413	107,7
1.9.0	Outras Receitas Correntes	1.895.014	2.654.228	759.214	40,1
1.9.1	Multas Administrativas, Contratuais e Judiciais	1.135.362	1.856.533	721.171	63,5
1.9.2	Indenizações, Restituições e Ressarcimentos	127.620	95.886	(31.734)	-24,9
1.9.3	Bens, Direitos e Valores Incorporados ao Patrimônio Público	36	112	76	209,8
1.9.4	Multas e Juros de Mora das Receitas de Capital	42	37	(5)	-12,9
1.9.9	Demais Receitas Correntes	631.954	701.661	69.707	11,0
2.0.0	Receitas de Capital	7.622.415	12.892.363	5.269.949	69,1
2.1.0	Operações de Crédito	4.816.567	7.255.809	2.439.241	50,6
2.1.1	Operações de Crédito - Mercado Interno	3.440.563	5.065.912	1.625.350	47,2
2.1.2	Operações de Crédito - Mercado Externo	1.376.005	2.189.896	813.892	59,1
2.2.0	Alienação de Bens	52.890	14.554	(38.336)	-72,5
2.3.0	Amortização de Empréstimos	25.167	23.241	(1.926)	-7,7
2.4.0	Transferências de Capital	398.730	694.590	295.859	74,2
2.4.1	Transferências da União e de suas Entidades	50.503	73.411	22.908	45,4
2.4.2	Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades	27.468	409.209	381.741	1389,8
2.4.4	Transferências de Instituições Privadas	320.760	211.970	(108.790)	-33,9
2.9.0	Outras Receitas de Capital	2.329.060	4.904.170	2.575.110	110,6
7.0.0	Receitas Intra-Orçamentárias Correntes	10.957.522	12.195.079	1.237.558	11,3
8.0.0	Receitas Intra-Orçamentárias de Capital	0	4	4	100,0
9.0.0	Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores	0	0	0	100,0
Total Geral		120.654.867¹²	135.445.031	14.790.165	12,3

Fonte: documento de suporte encaminhado pela SEPLAN em 03.11.25.

¹² Há uma diferença entre o valor informado para "previsão 2025" no documento de suporte encaminhado pela SEPLAN em 03.11.25, parâmetro para o PLOA 2026 (120.654.867) e o previsto no PLOA 2025 (122.754.201).

Verifica-se que o PLOA 2026 prevê um aumento de 12,3% na receita total em relação à receita estimada de 2025, decorrente, principalmente, pelo crescimento das Receitas Correntes (8,1%), com destaque para o aumento dos impostos, taxas e contribuições de melhoria (9,1%) e das transferências correntes (10,9%). Observa-se também aumento expressivo das multas administrativas, contratuais e judiciais (63,5%). Em sentido oposto, a Receita Patrimonial apresenta queda relevante (-36,6%), em especial em valores mobiliários (-33,4%) e cessão de direitos (redução integral).

Adicionalmente, as Receitas de Capital registram aumento significativo (69,1%), decorrente principalmente da maior previsão de operações de crédito (50,6%) e de outras receitas de capital (110,6%).

1.2.2. Despesas

Os Orçamentos Fiscais dos Poderes do Município, seus Fundos Especiais, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, para o exercício de 2026, fixam a despesa em R\$ 135.445.031.434,00, conforme detalhado nos quadros a seguir:

Quadro 3 – Despesas por Categoria Econômica

Em R\$ mil

Descrição	PLOA 2025	PLOA 2026	Δ	Δ%	% Vert.
3 - Despesas Correntes	105.980.042	114.064.239	8.084.197	7,6	84,2
4 - Despesas de Capital	16.554.159	21.105.792	4.551.633	27,5	15,6
9 - Reserva Contingencia*	220.000	275.000	55.000	25,0	0,2
Total Geral	122.754.201	135.445.031	12.690.830	10,3	100

Fonte: PLOA 2025 e PLOA 2026. (Caderno I – Anexo de Demonstrativos Gerais, pág. 3)

Obs.: (*) Em 2025, foi proposta reserva de contingência de R\$ 220 milhões, porém, após aprovação da LOA, a reserva de contingência ficou em valor simbólico de R\$ 1 mil. Com base nesse cenário, elaboramos a proposta de recomendação 7.2.5, direcionada à Câmara Municipal, detalhada no achado do subitem 3.7 do relatório do PLOA 2025.

Os critérios para a fixação da despesa orçamentária constam do Manual de Elaboração da Proposta Orçamentária 2026. Do ponto de vista operacional, em síntese, os dados da proposta orçamentária são apresentados, primeiro, em planilhas eletrônicas preenchidas por cada órgão/unidade orçamentária, e enviadas à Coordenadoria de Planejamento (COPLAN) até o mês de julho. Em seguida, em agosto, os dados são inseridos no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF) por meio do módulo Planejamento-Despesa. A versão final deve ser entregue eletronicamente, no SOF, pelo Titular do Órgão ou da Entidade, observados certos limites orçamentários impostos pela Secretaria da Fazenda.

Entre 2025 e 2026, o orçamento total cresceu 10,3%, com destaque para o aumento das despesas de capital, que subiram 27,5% (de R\$ 16,5 bilhões para R\$ 21,1 bilhões). Esse avanço reflete maior investimento em obras públicas, tecnologia e parcerias público-privadas, com ênfase para “Obras e Instalações” (+48,8%) e “Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (+53,4%).

As despesas correntes apresentaram crescimento moderado de 7,6%, com concentração nos gastos com pessoal e contratos de prestação de serviços. Esse cenário evidencia uma mudança no perfil orçamentário, priorizando investimentos estruturantes e ações voltadas à modernização administrativa, com aumento relevante da capacidade de execução de despesas de capital.

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

Quadro 4 – Despesas por função

Em R\$ mil

Funções	PLOA 2025	PLOA 2026	Δ%
01 - Legislativa	1.518.947	1.785.624	17,6
02 - Judiciária	388.411	0	-100,0
03 - Essencial à Justiça	0	673.202	-
04 - Administração	3.392.201	3.932.048	15,9
05 - Defesa Nacional	355	0	-100,0
06 - Segurança Pública	1.534.839	1.918.895	25,0
07 - Relações Exteriores	36.840	26.182	-28,9
08 - Assistência Social	2.570.262	2.971.668	15,6
09 - Previdência Social	23.179.084	23.731.275	2,4
10 - Saúde	22.873.403	25.429.679	11,2
11 - Trabalho	381.357	372.145	-2,4
12 - Educação	27.133.292	30.555.438	12,6
13 - Cultura	1.111.083	1.160.516	4,5
14 - Direitos da Cidadania	610.651	804.625	31,8
15 - Urbanismo	9.636.341	16.796.696	74,3
16 - Habitação	3.758.208	5.653.611	50,4
17 - Saneamento	1.533.974	1.455.946	-5,1
18 - Gestão Ambiental	646.361	818.082	26,6
19 - Ciência e Tecnologia	7.211	0	-100,0
20 - Agricultura	8.715	6.284	-27,9
23 - Comércio e Serviços	532.180	690.887	29,8
24 - Comunicações	173.991	0	-100,0
26 - Transporte	13.941.222	9.941.155	-28,7
27 - Desporto e Lazer	606.155	664.401	9,6

Funções	PLOA 2025	PLOA 2026	Δ%
28 - Encargos Especiais	6.959.117	5.781.671	-16,9
99 - Reserva de Contingência	220.000	275.000	25,0
Total Geral	122.754.201	135.445.031	10,3

Fonte: PLOA 2025 e PLOA 2026 (Caderno 1 – Anexo de Demonstrativos Gerais, pág 4).

Entre as funções orçamentárias, destacam-se os aumentos em urbanismo (+74%), habitação (+50%) e direitos da cidadania (+32%), indicando priorização de políticas voltadas à infraestrutura urbana, moradia e inclusão social.

Embora o aumento da função Urbanismo indique maior prioridade ao ordenamento urbano, parte desse crescimento não resulta de novas alocações, mas de reclassificações funcionais. Projetos antes classificados em Transporte e Saneamento – como Serviços de Engenharia de Tráfego (R\$ 1,4 bilhão), Intervenções na Área de Mobilidade Urbana (R\$ 528 milhões) e Manutenção de Sistemas de Drenagem (R\$ 662 milhões) – passaram a compor Urbanismo, inflando seu montante.

Consequentemente, a função Transporte apresenta redução nominal em 2026. Esse movimento decorre de dois fatores: redução real de dotações relevantes, como Compensações Tarifárias (-4,02%) e Eletrificação da Frota (-10,13%), e a já mencionada reclassificação de programas para Urbanismo.

1.3. Nível de asseguuração da auditoria

Foi definido o nível de asseguuração 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 asseguuração 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: Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de 1990, a Lei Complementar 101/00 (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2026, a Lei Federal 4.320/64, a Lei Municipal 14.933/09, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a Portaria Conjunta STN/SOF 20/21 e a Portaria STN 710/21 e alterações posteriores.

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

Os procedimentos utilizados para a coleta e análise de dados na presente auditoria foram indagações junto à Secretaria Municipal de Planejamento e Eficiência (SEPLAN) e à Secretaria Municipal da Fazenda (SF), análise gráfica, revisão analítica, recálculo e exame documental das informações do PLOA 2026 e seus cadernos, bem como informações disponibilizadas pelas Secretarias, além de informações adicionais disponíveis nos respectivos endereços eletrônicos oficiais¹³.

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

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

As limitações deste tipo de trabalho se relacionam, a priori, às possíveis insuficiências de informações no PLOA para a realização conclusiva dos testes de auditoria planejados. No caso do presente trabalho, não houve situações que tenham impedido a execução dos testes. Entretanto, cabe destacar que, por sua própria definição, a análise da razoabilidade das projeções de receitas e de despesas contém expectativas sobre o futuro com diferentes graus

¹³ Site do PLOA: <https://orcamento.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>. Acesso em 12.11.25.

de incerteza, de modo que não é possível concluir de forma absoluta sobre a inadequação de tais estimativas.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Utilização de quantidade excessiva de dotações orçamentárias simbólicas, correspondendo a aproximadamente 14,5% das dotações do orçamento, não refletindo a real perspectiva de dispêndio no curto prazo¹⁴

A Lei Federal 4.320/64 estabelece premissas essenciais para a elaboração do orçamento público. Em seu artigo 2º, *caput*, determina que o orçamento contenha a discriminação da receita e despesa, de modo a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, em observância aos princípios orçamentários, como os da universalidade e da anualidade. Adicionalmente, o artigo 4º preconiza que a Lei Orçamentária deve abranger todas as despesas dos órgãos da Administração Pública, mantendo a coerência com o plano de trabalho.

Na mesma linha, destaca-se o disposto no artigo 28, incisos I e II, da mesma Lei, que estabelecem:

Art. 28 As propostas parciais das unidades administrativas, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas de:

I - **tabelas explicativas da despesa**, sob a **forma estabelecida no artigo 22, inciso III, letras d, e e f**;

II - **justificação pormenorizada de cada dotação solicitada**, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina. (Grifos nossos)

O artigo 22, inciso III, alíneas “d”, “e” e “f” possui a seguinte redação:

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á de:

[...]

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

¹⁴ Também chamadas de janela orçamentária, as dotações simbólicas são dotações orçamentárias cujos valores são significativamente inferiores aos custos da implementação da ação governamental pretendida, motivo pelo qual necessitam de futuras suplementações.

[...]

- d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;
- e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e
- f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

Os referidos dispositivos determinam que a proposta orçamentária seja acompanhada de tabelas explicativas que apresentem, de forma comparativa, a despesa realizada no exercício anterior, a despesa fixada no exercício em elaboração e a despesa prevista para o exercício seguinte, bem como justificativa pormenorizada da dotação. Essa exigência visa garantir transparência e consistência na projeção das despesas públicas, permitindo a avaliação da evolução dos gastos e a fidedignidade das estimativas constantes da proposta orçamentária.

Portanto, a fixação da despesa, etapa fundamental do ciclo orçamentário e que é abordada também no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 11ª Edição, Parte I, item 4.4.1.1 (“Fixação das Despesas”), requer que as dotações consignadas reflitam, de forma realista e transparente, os recursos necessários para a execução dos programas e ações planejadas.

Após análise realizada, constatou-se que, das 4.034 dotações que compõem a despesa fixada de R\$ 135,4 bilhões para o exercício de 2026, 586 dotações apresentaram valores fixados de até R\$ 3.000,00, montante notadamente insuficiente para cobrir os custos envolvidos na execução das respectivas ações orçamentárias. Isso significa que 14,5% das dotações do orçamento, no âmbito da despesa, foram estabelecidas com valor meramente simbólico. Apurou-se que 83 dos 93 órgãos fazem uso da chamada “janela orçamentária”, sendo uma prática disseminada na maioria dos órgãos e unidades orçamentárias da PMSP.

Ressalta-se que, em exercícios anteriores, o limite para identificação de dotações simbólicas era de até R\$ 1.000,00. Verifica-se, entretanto, que parte dessas dotações passou a ser fixada em valores um pouco superiores, em geral, até R\$ 3.000,00, em decorrência de ajustes pontuais, como atualização monetária ou padronização de valores mínimos. Ainda assim, tais montantes permanecem insuficientes para a execução efetiva das ações orçamentárias previstas, sendo, portanto, tratados como dotações simbólicas para fins desta análise.

Para ilustrar a inexequibilidade dessas despesas, ao filtrar o elemento de despesa “61 - Aquisição de Imóveis”, constata-se que 4 dotações desse elemento estão com valor de até R\$ 3.000,00, conforme quadro a seguir:

Quadro 5 – Exemplos de despesas fixadas em até R\$ 3.000,00 (elemento 61 – Aquisição de Imóveis)

Órgão	Função (+cód.)	Projeto/atividade (+cód.)
FUNPREV	09 - Previdência Social	1222 - Investimentos em Ativos para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)
FMP	18 - Gestão Ambiental	1702 - Construção e Implantação de Parques Urbanos e Lineares
FMP	18 - Gestão Ambiental	1703 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Parques Urbanos e Lineares
FEMA	18 - Gestão Ambiental	1704 - Construção e Implantação de Unidades de Conservação

Fonte: Sistema Ábaco.

O efeito direto dessa prática é a redução da transparência e do realismo do orçamento, uma vez que dotações simbólicas mantêm no papel ações orçamentárias sem previsão efetiva de execução. Isso resulta na inclusão de dotações meramente formais, que apenas preservam estruturas programáticas inativas ou sem financiamento adequado.

A consequência mais grave é o enfraquecimento do controle, pois esse fato, aliado aos dispositivos permissivos previstos no art. 40 da Lei Municipal 18.286/25 (LDO 2026), confere ao Poder Executivo ampla margem para moldar discricionariamente as prioridades orçamentárias, na medida em que a prévia inserção de dotações simbólicas permite a conversão de despesas que, em tese, demandariam abertura de créditos adicionais especiais (e, portanto, autorização legislativa específica) em meros reforços de dotações já consignadas, sujeitos a regime simplificado de tramitação.

3.2. Ausência de detalhamento das medidas de compensação às renúncias de receitas

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 5º, inciso II, estabelece que o projeto de lei orçamentária anual deve ser acompanhado das medidas de compensação a renúncias de receita. Adicionalmente, o art. 14 da LRF, incisos I e II, e o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 15ª edição, subitem 02.07.04.02, asseveram a necessidade de que a estimativa e compensação da renúncia de receita sejam acompanhadas de análise e detalhamento das medidas de compensação.

O PLOA 2026 contém uma seção intitulada “Demonstrativo das Medidas de Compensação às Renúncias de Receita e ao Aumento de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado”. No

entanto, o Demonstrativo apresentado, embora liste as renúncias (por exemplo, isenções de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU), não apresenta a coluna referente à “Compensação”, em que deveriam estar previstas as medidas a serem tomadas para compensar a renúncia de receita prevista.

Portanto, o Demonstrativo não apresenta detalhamento das medidas de compensação, infringindo o disposto no art. 5º, inciso II, da LRF e o subitem 02.07.04.02 do MDF 15ª edição. Isso resulta na não identificação das medidas de compensação correspondentes, dificultando a avaliação do impacto fiscal e reduzindo a transparência.

3.3. Ausência de detalhamento regionalizado dos efeitos da renúncia de receita

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu art. 165, § 6º, replicado na Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP), no art. 137, § 6º, estabelecem que o projeto de lei orçamentária deve ser acompanhado de um **demonstrativo do efeito**, sobre as receitas e as despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

A análise do “Demonstrativo dos Efeitos Decorrentes de Isenções, Anistias, Remissões, Subsídios e Benefícios de Natureza Financeira, Tributária e Creditícia”, presente no Anexo 1 de Demonstrativos Gerais da LOA 2026, Projeto de Lei (PL) 1169/2025, revelou que, embora o documento apresente as renúncias fiscais estimadas em R\$ 34,8 bilhões para 2026, discriminadas por tipo e por tributo (IPTU, Imposto Sobre Serviços - ISS e outros), ele não inclui o **detalhamento regionalizado** dos impactos dessas renúncias e benefícios.

Assim, o “Demonstrativo dos Efeitos Decorrentes de Isenções, Anistias, Remissões, Subsídios e Benefícios de Natureza Financeira, Tributária e Creditícia”, anexo ao PLOA 2026, apresenta as estimativas globais de renúncia de receita, mas está incompleto no que tange ao detalhamento regionalizado exigido pela CF/88 e LOMSP.

Este detalhamento é fundamental para a avaliação do impacto fiscal das renúncias de receitas, cuja ausência implica na redução da transparência e do controle social.

3.4. O limite percentual de 9% para abertura de créditos adicionais suplementares, embora formalmente estabelecido, tem sua efetividade reduzida pelas diversas hipóteses de exceções previstas em lei, o que, na prática, fragiliza o controle quantitativo originalmente proposto

Os créditos adicionais são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento, e se classificam em especiais, suplementares e extraordinários. Os créditos suplementares destinam-se especificamente ao reforço de dotação orçamentária.

O PLOA 2026, em seu art. 7º, autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares por decreto até o limite de 9% do total da despesa fixada, em consonância com o art. 40 da LDO 2026.

Porém, o §1º do art. 7º do PLOA 2026 estabelece que ficam excluídos do limite de 9% os créditos suplementares listados no § 4º do art. 40 da LDO 2026. O rol de exclusões previsto na LDO 2026 é extenso e diversificado, incluindo:

- Créditos abertos com recursos da Reserva de Contingência.
- Créditos para suprir insuficiências em dotações de serviço da dívida pública, Fundos Especiais (decorrentes de recursos extraordinários) e pessoal.
- Créditos para suprir insuficiências nas dotações das funções Assistência Social, Educação, Habitação, Urbanismo, Saúde e Transporte.
- Créditos abertos com remanejamento de recursos entre órgãos da Administração Direta e Indireta.
- Créditos com recursos de operações de crédito, emendas parlamentares estaduais ou federais, Orçamento do Estado de São Paulo, e fontes de recurso vinculadas.

Embora o dispositivo do PLOA 2026 esteja compatível com a legislação (LDO 2026), o percentual de 9% associado à diversidade e ao excesso de exclusões compromete significativamente a efetividade do limite legal. Essa condição confere ampla discricionariedade ao Poder Executivo Municipal e dificulta o controle social e Legislativo.

Para ilustrar a ineficácia do limite, analisou-se a abertura de créditos nos últimos exercícios encerrados (2022 a 2024):

Quadro 6 - Créditos Adicionais abertos

Em R\$ mil

Ano	Créditos Adicionais Suplementares Abertos	Despesa Fixada (5.2.2.1.1.00.00)	Percentual dos Créditos Suplementares sobre a Despesa Fixada
2022	34.920.490	82.758.516	42,2
2023	34.620.550	95.880.811	36,1
2024	42.566.557	111.851.682	38,1
Total	112.107.597	290.491.009	38,6

Fonte: Balancetes Contábeis e Relatórios fornecidos por Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (SUPOM).

Sem considerar as exclusões, o percentual de créditos suplementares abertos foi, em média, 38,6% da despesa fixada, o que superou em aproximadamente quatro vezes o limite legal previsto (9% no exercício). Isso demonstra um alto volume de alteração do orçamento inicial, decorrente da significativa quantidade de exceções previstas.

Ademais, as despesas abrangidas apenas pelo inciso V do § 4º do art. 40 da LDO (Assistência Social, Educação, Habitação, Urbanismo, Saúde e Transporte) representam, no mínimo, 67,4% do total do orçamento de 2026, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 7 – Despesas por Função

Em R\$ mil

Descrição	Valor
Assistência Social	2.971.668
Educação	30.555.438
Habitação	5.653.611
Urbanismo	16.796.696
Saúde	25.429.679
Transportes	9.941.155
Total de Despesa por Função	91.348.248
Total do Orçamento	135.445.031
Percentual sobre o Orçamento	67,4

Fonte: PLOA 2026 – Despesas por Função (Caderno 1 – Anexo de Demonstrativos Gerais, pág. 4).

Portanto, o limite percentual de 9% para abertura de créditos adicionais suplementares, conjugado com a grande diversidade e o uso recorrente das exceções previstas no § 4º do art. 40 da Lei Municipal 18.286/25 (LDO 2026), especialmente o inciso V, torna o dispositivo legal ineficaz. Isso é evidenciado pelo histórico de aberturas de créditos adicionais suplementares (média de 38,6% da despesa fixada nos últimos três anos) e pela alta representatividade das

funções excluídas (67,4% do orçamento), o que compromete a eficácia do limite e confere excessiva discricionariedade ao Poder Executivo.

3.5. Despesas regionalizáveis distribuídas linearmente entre as Subprefeituras, ignorando as diferenças regionais em termos de necessidade de investimento em infraestrutura, população atendida e demanda por serviços públicos, índices de vulnerabilidade social (Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, Pobreza, etc.)

O ordenamento jurídico estabelece a obrigatoriedade de se buscar o equilíbrio regional por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), a fim de reduzir suas desigualdades. A regionalização do orçamento visa garantir que a alocação de recursos e a execução de políticas públicas atendam às necessidades específicas das diversas regiões da cidade, que possuem realidades socioeconômicas distintas.

Especificamente, a Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP) determina que a lei orçamentária anual deve identificar individualmente os projetos e as atividades, segundo a sua localização, dimensão, características principais e seu custo (art. 137, § 8º¹⁵). A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2026 detalha que o anexo de fixação de despesas na LOA deve incluir o demonstrativo do detalhamento das ações, com valores regionalizados no nível de Subprefeitura sempre que possível (art. 21, inciso XI¹⁶).

Além disso, a Administração Municipal deve adotar um índice de distribuição territorial do orçamento público, composto por indicadores de vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia, com o objetivo de reduzir desigualdades territoriais e direcionar os investimentos e a expansão de serviços para regiões mais vulneráveis (art. 50 e § 1º da LDO 2026¹⁷)

¹⁵ Art. 137 - Leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão:

[...]

§ 8º - A lei orçamentária anual identificará, individualizando-os, os projetos e atividades, segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo.

¹⁶ Art. 21. O anexo de fixação de despesas, compreendendo as seguintes informações relativas ao orçamento consolidado da Administração Direta e seus fundos, entidades autárquicas, fundacionais e empresas estatais dependentes, incluirá:

[...]

XI - demonstrativo do detalhamento das ações, com valores regionalizados no nível de Subprefeitura sempre que possível.

¹⁷ Art. 50. A Administração Municipal adotará um índice de distribuição territorial do orçamento público, composto por indicadores das dimensões de vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia, de forma regionalizada no território do Município de São Paulo.

§ 1º O objetivo do índice previsto no caput é reduzir desigualdades territoriais no Município de São Paulo, de forma a integrar os diferentes instrumentos de planejamento municipal vigentes, direcionando investimentos e expandindo a oferta de serviços públicos em regiões mais

Na análise do PLOA 2026, constatou-se a existência de Ações Orçamentárias (Projetos/Atividades/Operações Especiais) classificadas como despesa regionalizável, mas com o mesmo valor financeiro distribuído para cada uma das Subprefeituras do Município de São Paulo. Essa distribuição linear não considera a diversidade de características socioeconômicas, demográficas e territoriais das Subprefeituras, ignorando as diferenças regionais em termos de necessidade de investimento, demanda por serviços públicos, complexidade da malha viária e equipamentos públicos, e índices de vulnerabilidade social.

Como exemplo, a ação “6166 - Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima”, que apresentou valores idênticos em todas as Subprefeituras:

Quadro 8 - Ações com valores iguais Em R\$ mil

Descrição	Valor
Subprefeitura Aricanduva/Formosa/Carrão	279
Subprefeitura Butantã	279
Subprefeitura Campo Limpo	279
Subprefeitura Capela do Socorro	279
Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha	279
Subprefeitura Cidade Ademar	279
Subprefeitura Cidade Tiradentes	279
Subprefeitura de Guaianases	279
Subprefeitura de Vila Prudente	279
Subprefeitura Ermelino Matarazzo	279
Subprefeitura Freguesia/Brasilândia	279
Subprefeitura Ipiranga	279
Subprefeitura Itaim Paulista	279
Subprefeitura Itaquera	279
Subprefeitura Jabaquara	279
Subprefeitura Jaçanã/Tremembé	279
Subprefeitura Lapa	279
Subprefeitura M'Boi Mirim	279
Subprefeitura Mooca	279
Subprefeitura Parelheiros	279
Subprefeitura Penha	279
Subprefeitura Perus/Anhanguera	279
Subprefeitura Pinheiros	279
Subprefeitura Pirituba/Jaraguá	279

vulneráveis, sem afetar a aplicação de recursos em projetos e atividades prioritários conforme o Plano Diretor Estratégico vigente, o Programa de Metas 2021-2024 e a Agenda Municipal 2030.

Descrição	Valor
Subprefeitura Santana/Tucuruvi	279
Subprefeitura Santo Amaro	279
Subprefeitura São Mateus	279
Subprefeitura São Miguel Paulista	279
Subprefeitura Sapopemba	279
Subprefeitura Sé	279
Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme	279
Subprefeitura Vila Mariana	279
6166 - Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima	8.934

Fonte: PLOA 2026 (Caderno 3 – Anexo de Fixação de Despesas) - disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>. Acesso em 12.11.25.

Além disso, constatou-se que diversas outras ações tiveram o mesmo valor para todas as Subprefeituras. Também foram identificadas 17.836 linhas¹⁸ de diversas ações com valores irrisórios e/ou “zerados” no âmbito de vários órgãos e subprefeituras, o que tornam a regionalização para dotações com valores simbólicos não realistas.

A PMSP, por meio da SEPLAN, concordou que há unidades orçamentárias que optam por fazer uma distribuição linear, mesmo com o incentivo para que a regionalização seja preenchida de forma mais próxima à execução. Essa prática desvirtua a função corretiva do orçamento de priorizar áreas com maior carência, podendo potencializar ou manter as desigualdades existentes.

3.6. O valor de R\$ 275 milhões destinado à Reserva de Contingência encontra-se formalmente previsto no PLOA 2026, porém revela-se substancialmente insuficiente, uma vez que cobre menos de 9% dos riscos fiscais identificados e publicizados na LDO 2026

O critério legal para a Reserva de Contingência (RC) está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determina que o projeto de lei orçamentária anual deve conter RC, cujo montante, definido com base na Receita Corrente Líquida (RCL), será estabelecido na Lei de

¹⁸ Para fins deste relatório, “linhas que compõem os valores do PLOA” se referem às 17.836 linhas da planilha “Base de Dados do Quadro Detalhamento da Regionalização” (disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>).

Diretrizes Orçamentárias (LDO), com a finalidade de atender a passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos¹⁹.

A Lei Municipal 18.286/25 (LDO 2026) regulamentou o montante máximo da RC, fixando-o em até 0,4% (quatro décimos por cento) da RCL prevista para o exercício de 2026²⁰. A análise do PLOA 2026 revelou que o Poder Executivo propôs uma Reserva de Contingência no valor de R\$ 275 milhões.

Assim, a análise foi baseada em 2 perspectivas:

1) Conformidade Formal (Limite da LDO)

- O valor de R\$ 275 milhões foi comparado com a RCL estimada para 2026, que é de R\$ 106 bilhões.
- O percentual proposto de R\$ 275 milhões sobre a RCL é de aproximadamente 0,26%.
- Como a LDO 2026 estabelece o limite máximo de "até 0,4% da RCL", o valor proposto de 0,26% está em conformidade com a norma municipal.

2) Inadequação Material (Cobertura de Riscos)

- O Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2026 mapeou que os passivos contingentes e demais riscos fiscais passíveis totalizam aproximadamente R\$ 3,1 bilhões.
- O valor proposto para a RC, de R\$ 275 milhões, representa apenas 8,9% do total desses riscos fiscais mapeados.
- Essa assimetria demonstra que a RC é substancialmente insuficiente para cobrir os riscos identificados, comprometendo a efetividade do instrumento de proteção fiscal ("colchão fiscal"²¹).

¹⁹ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]

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

[...]

b) **atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos**. (Grifos nossos)

²⁰ Art. 12. A lei orçamentária conterá dotação para **reserva de contingência**, no valor de **até 0,4% (quatro décimos por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício de 2026**, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. (Grifos nossos)

²¹ O termo "colchão fiscal" refere-se à reserva financeira destinada a absorver riscos e incertezas orçamentárias, funcionando como mecanismo de proteção para garantir a execução das despesas previstas mesmo diante de eventos adversos.

Portanto, o valor de R\$ 275 milhões para a Reserva de Contingência no PLOA 2026 é insuficiente para cumprir o disposto no art. 5º, III, "b" da LRF, pois cobre menos de 9% dos riscos fiscais identificados. A estratégia de cobrir os 91% restantes com "Eventual Contingenciamento do Orçamento" é uma fragilidade na gestão fiscal, pois subestima a necessidade de provisão e expõe o orçamento a um alto risco de bloqueio de despesas essenciais, caso os passivos contingentes se materializem.

Tal fato ocorreu no eTCM 004359/2025, referente às contas de 2024 da PMSP, em que foi constatada a concretização de risco relacionado a demandas judiciais, nos seguintes termos:

"Em 2024, a Prefeitura perdeu uma das maiores ações judiciais, de natureza tributária, em que havia aproximadamente R\$ 3,3 bilhões depositados judicialmente pelo contribuinte, tendo a PMSP sido obrigada a recompor o fundo de reserva no valor de R\$ 2,3 bilhões em julho/agosto de 2024²². Essa recomposição do fundo de reserva foi a principal causa do aumento na despesa empenhada com amortização da dívida em 2024.

O TCM já vinha apontando esse tipo de risco fiscal em diversas auditorias²³. Ademais, o processo trata de natureza tributária e pode ter repercussão para outras ações judiciais, em desfavor da Prefeitura; portanto, apesar dessa despesa extraordinária específica não se repetir, podem ocorrer novas despesas extraordinárias nos próximos exercícios com base na decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) nesse processo, o que reforça o achado do subitem 2.1.2.1."

Adicionalmente, o histórico de exercícios anteriores (2021 a 2025) mostra que a dotação tem sido sistematicamente reduzida a valor irrisório (R\$ 1.000,00) após a aprovação do PLOA e transformação em Lei, o que anula a sua eficácia como instrumento de proteção fiscal.

Em suma, o demonstrativo identifica o problema (riscos fiscais de R\$ 3,1 bilhões), mas a solução orçamentária proposta (RC de R\$ 275 milhões) é inadequada e transfere a responsabilidade de cobertura para a execução orçamentária futura.

²² A utilização de depósitos judiciais pela PMSP é regida pela LC 151/15, a qual estabelece que o valor referente a processos judiciais, tributários ou não, nos quais a Prefeitura seja parte, serão depositados em instituição financeira oficial e transferidas, no percentual de 70%, para a conta única do tesouro. O restante (30%) deve compor o fundo de reserva. Quando a Prefeitura perde uma ação judicial, caso haja valores depositados judicialmente pela contraparte, a PMSP deve recompor o fundo de reserva, "devolvendo" o valor de 70%. Os depósitos judiciais serão tratados em subitem específico do presente RAF.

²³ Por exemplo, ver eTCM 004572/2024, peça 20 (RAF PMSP 2023), eTCM 003560/2023, peça 8 (PLDO 2024), eTCM 008388/2024, peça 4 (PLDO 2025) e eTCM 019229/2024, peça 13 (PLOA 2025).

3.7. 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 é claro ao determinar que as projeções de receitas devem estar fundamentadas em bases técnicas e econômicas sólidas.

O MCASP 11ª Edição, Parte I, em seu item 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)

O critério legal para a previsão de receita, como visto, exige que sejam considerados a variação econômica e qualquer outro fator relevante que possa influenciar a arrecadação. Além disso, o processo orçamentário é intrinsecamente ligado à gestão fiscal responsável, uma vez que a superestimação de receitas leva à superestimação das despesas, o que pode resultar na necessidade de contingenciamento de dotações (art. 9º da LRF), enquanto a subestimação pode demandar a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação.

As operações de crédito são classificadas como receitas de capital e, no âmbito orçamentário, são consideradas receita orçamentária não efetiva (em sentido amplo), pois representam o ingresso de recursos que constituem uma obrigação correspondente (dívida), não alterando a situação líquida patrimonial do ente. Sua previsão, portanto, deve ser pautada em critérios de realismo e prudência, em conformidade com o MCASP 11ª ed., Parte I, item 3.5.1 (previsão de receitas).

A análise da execução das receitas de operações de crédito da Prefeitura de São Paulo (PMSP) no período de 2021 a 2025 revelou uma baixa execução orçamentária. No período, a

arrecadação média de operações de crédito foi de apenas 18% do valor previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA).

O quadro abaixo sintetiza a arrecadação aquém do esperado dos últimos 5 anos, sendo um fator relevante que deveria ser ponderado na metodologia de previsão para os exercícios subsequentes:

Quadro 9 - 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*
% Arrecadado / Previsto (b/a)	12%	4%	15%	33%	27%*
Média % Arrecadado / Previsto (2021-2025)	18%				

Fonte: Sistema Ábaco. Acesso em 02.11.25.

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

O quadro a seguir apresenta as maiores receitas de operações de crédito previstas no PLOA 2026:

Quadro 10 - Maiores receitas de operações de crédito previstas para 2026 Em R\$ mil

Operações de Crédito	Valor estimado para 2026	% Vert.
Ônibus Elétrico – BNDES	1.639.552	22,6
Pode Entrar III	1.000.000	13,8
Recapeamento 2025	875.000	12,1
Reservatórios Hídricos – SIURB	527.268	7,3
Reforma de Hospitais	500.000	6,9
Operação Corredor Aricanduva – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)	409.025	5,6
Radial Leste I – Caixa Econômica Federal (CEF)	294.722	4,0
Outras	2.010.242	27,7
Total	7.255.809	100

Fonte: PLOA 2026 (Caderno 4 – Anexo da Dívida Pública, págs. 6 a 8).

Salienta-se que, entre as maiores receitas previstas, apenas a operação referente à renovação da frota de ônibus elétricos, contratada via BNDES (22,6%), foi efetivamente formalizada (Contrato nº 23.7.0028.1, de 14.11.24); as demais permanecem na condição de “a contratar”. Portanto, a arrecadação historicamente aquém do esperado, conjugada à incerteza quanto à contratação das operações de créditos previstas para 2026, constitui indício de que o problema da superestimação tende a persistir.

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 deficiências na metodologia de previsão adotada ou otimismo excessivo quanto à concretização dessas receitas.

Portanto, a baixa execução recorrente nas receitas de operações de crédito contraria o disposto no art. 12 da LRF, que determina que as previsões de receita observem normas técnicas e considerem a evolução histórica, bem como o princípio da responsabilidade fiscal previsto no art. 1º da LRF, que pressupõe ação planejada com prevenção de riscos.

3.8. Ausência de informação quanto ao item “Dimensão” no arquivo “Base de Dados do Quadro Detalhamento da Regionalização” e no “QDA - Quadro de Detalhamento das Ações”, não atendendo ao disposto no art. 137, § 8º, da LOMSP

O art. 137, § 8º, da LOMSP é claro ao exigir que a LOA identifique individualmente os projetos e atividades, segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo. O conceito de "dimensão" vai além de um significado físico: trata-se de uma informação quantificável que define a escala, a capacidade ou o alcance de um projeto ou atividade. Essa especificação permite que o Poder Legislativo e a sociedade compreendam concretamente o que está sendo financiado e possam fiscalizar sua execução de forma mais eficaz.

Na análise dos arquivos “Base de Dados do Quadro Detalhamento da Regionalização” e do “QDA - Quadro de Detalhamento das Ações”, não foi identificada coluna explícita que apresente informações relativas à "Dimensão". Os arquivos fornecem dados sobre localização (região, subprefeitura, distrito), características principais (descrições das metas e ações) e custo (valores atribuídos), mas não contemplam dados sobre a dimensão.

A ausência dessas informações no PLOA configura um descumprimento parcial do disposto no art. 137, § 8º, da LOMSP, comprometendo a transparência e dificultando a compreensão completa do escopo das ações orçamentárias.

3.9. Ausência de custo planejado/estimado no Demonstrativo de Obras do Anexo 3 – Fixação de Despesas

O ordenamento jurídico brasileiro, visando a responsabilidade na gestão fiscal, estabelece a premissa de que a alocação de recursos para novos projetos na lei orçamentária só deve ocorrer após o adequado atendimento dos projetos em andamento e a contemplação das despesas de conservação do patrimônio público.

O critério está previsto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determina:

Art. 45. [...] a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

Complementarmente e alinhado ao dispositivo da LRF, o art. 13 da Lei Municipal 18.286/25 (LDO 2026) reforça o critério ao prever que:

A lei orçamentária não consignará recursos para início de novos projetos se não estiverem adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

§ 1º O disposto no caput deste artigo aplica-se no âmbito de cada fonte de recursos, conforme vinculações legalmente estabelecidas.

§ 2º Entendem-se por adequadamente atendidos os projetos cuja alocação de recursos orçamentários esteja compatível com os cronogramas físico-financeiros vigentes.

§ 3º O disposto no caput se aplica aos compromissos derivados do processo participativo de elaboração da proposta orçamentária anual do exercício anterior e incorporados à Lei nº 18.063, de 28 de dezembro de 2023.

A auditoria constatou que o PLOA 2026 incluiu o Demonstrativo das Obras (págs. 3677 a 3709 do Caderno 3 – Anexo de Fixação de Despesas), listando 305 Projetos com informações de etapas, órgão responsável, Processo SEI e o custo planejado e/ou estimado.

No entanto, a análise do demonstrativo revelou uma necessidade de aprimoramento, uma vez que diversas obras classificadas na etapa “em obras” apresentaram valor zero na coluna “Custo Planejado – Estimado”. A ausência desses valores impossibilita a verificação da compatibilidade

da alocação de recursos com os cronogramas físico-financeiros (critério do art. 13 da LDO 2026) e, conseqüentemente, dificulta a comprovação do cumprimento dos critérios legais (art. 13 da LDO 2026 e art. 45 da LRF) para a destinação de recursos a novos projetos.

O efeito decorrente desta falha é o comprometimento da confiabilidade e da transparência do planejamento orçamentário, com o risco de comprometimento financeiro com novos projetos sem cobertura adequada.

3.10. Ausência de dados históricos de receita e despesa, bem como informações incompletas relativas ao endividamento e aos investimentos nos anexos do PLOA

A Lei Municipal 18.286/25 (LDO 2026) estabelece a estrutura e a organização do orçamento para o exercício de 2026. A legislação exige a inclusão de demonstrativos que apresentem a evolução histórica das receitas e despesas para garantir a transparência, a consistência das projeções e o controle social.

Ao analisar os demonstrativos, foram constatados os seguintes pontos:

- a) o Caderno 2 - Anexo de Previsão de Receitas (pág. 354) não incluiu a receita arrecadada do exercício de 2022, apresentando apenas os dados de 2023, 2024 e a previsão para 2025, em desacordo com o art. 20, III, da LDO 2026.
- b) o Caderno 3 - Anexo de Fixação de Despesas (págs. 528-530) não incluiu a despesa realizada no exercício de 2023, exibindo somente os dados de 2024 e 2025, em desacordo com o art. 21, VIII, da LDO 2026.
- c) O Caderno 4 - Anexo de Dívida Pública, embora contenha o Demonstrativo da Dívida Pública Municipal e o Demonstrativo das Operações de Crédito, não apresenta o detalhamento das dotações orçamentárias por projetos a serem financiados com recursos de operações de crédito, em desacordo com o art. 22, I e II, da LDO 2026. A ausência desse detalhamento reduz a transparência sobre o uso de recursos de endividamento.
- d) O Caderno 5 - Anexo de Orçamento de Investimento das Empresas Não Dependentes apresenta apenas um quadro de valores de investimento por empresa, mas omite as informações

obrigatórias sobre objetivos sociais, base legal e composição acionária das empresas, como exigido pelo art. 23, I, da LDO 2026.

Assim sendo, recomenda-se promover a correção dos Cadernos 2 e 3, bem como complementar as informações constantes nos Cadernos 4 e 5, de modo a atender integralmente às exigências normativas e assegurar a completude dos demonstrativos.

3.11. Divergência de valores entre Demonstrativos da Previsão de Receita Consolidada

As previsões de receita para 2026 foram acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos (2023 a 2025), bem como da projeção para os dois seguintes (2027 a 2028). Assim, as receitas orçamentárias foram estimadas considerando o histórico de arrecadação (exceto para o caso das receitas de operações de crédito), as projeções de indicadores econômicos e a legislação pertinente.

No entanto, constatou-se uma divergência inicial de R\$ 2,8 bilhões, uma vez que o Anexo de Previsão de Receitas apresentava o valor de R\$ 132,6 bilhões, ao passo que o Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas indicava o valor correto de R\$ 135,4 bilhões. Embora o órgão responsável tenha confirmado o valor correto da previsão (R\$ 135,4 bilhões) e se comprometido a providenciar o ajuste no Anexo de Previsão de Receitas, a ocorrência inicial da divergência de R\$ 2,8 bilhões evidencia fragilidade nos controles internos integrados.

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

3.12. Compatibilidade predominante entre PLOA e diretrizes estabelecidas no Plano de Ação Climática do Município de São Paulo (PlanClimaSP - 2020 - 2050), mas com limitações de transparência, indicando oportunidades de melhoria

O orçamento climático constitui um instrumento crucial de planejamento e transparência, cujo objetivo é identificar, dentro do orçamento público, as ações e programas que efetivamente

contribuem para o enfrentamento das mudanças climáticas, permitindo que a gestão e a sociedade civil compreendam o direcionamento dos recursos para mitigar as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e adaptar a cidade aos impactos climáticos.

A iniciativa de instituir o orçamento climático no Município de São Paulo deriva do Plano de Ação Climática - PlanClimaSP (2020–2050), e está formalizada, entre outros critérios, pela Meta 111 do Programa de Metas 2025-2028, que prevê a instituição do Orçamento Climático Municipal para alinhar os investimentos às ações previstas no PlanClima.

A análise da proposta orçamentária (PLOA 2026 e PLPPA 2026–2029) evidenciou que o orçamento climático não configura um novo programa orçamentário, mas sim uma classificação transversal aplicada às ações existentes. Essa classificação identificou um total de R\$ 28,8 bilhões em ações classificadas como climáticas, o que corresponde a aproximadamente 21% do orçamento municipal proposto para 2026. Os programas “Políticas de Mobilidade Urbana” (100,0%) e “Sustentabilidade Ambiental” (99,9%) destacam-se pela elevada vinculação climática.

Embora o orçamento climático tenha sido introduzido, a auditoria constatou a ausência de um documento público que estabeleça, de forma sistemática e transparente, a vinculação explícita entre cada ação orçamentária e as metas climáticas correspondentes do PlanClima. Essa fragilidade foi confirmada pela Coordenadoria do Processo Orçamentário Municipal (COPOM).

Assim, seria altamente recomendável criar um demonstrativo específico denominado “Demonstrativo de Compatibilidade com o Plano de Ação Climática - PlanClima”, com as seguintes colunas:

- Meta do PlanClima
- Ação orçamentária correspondente
- Valor previsto na LOA 2026
- Percentual de execução da meta
- Observações sobre compatibilidade

A ausência de tal instrumento no PLOA 2026 indica uma oportunidade de melhoria na governança orçamentária e na prestação de contas à sociedade, bem como permitiria à

sociedade e aos órgãos de controle verificar se os compromissos assumidos estão sendo cumpridos ano a ano.

Portanto, a inclusão do demonstrativo não representa um excesso de detalhamento, mas sim uma boa prática de gestão pública, que fortalece a articulação entre planejamento e orçamento, assegura maior transparência das peças orçamentárias e contribui para a efetividade dos instrumentos de controle e avaliação.

3.13. O princípio da exclusividade foi atendido, limitando-se à previsão da receita e à fixação da despesa

A análise do PLOA 2026 evidenciou que a proposta está em conformidade com o princípio da exclusividade previsto no art. 165, §8º, da Constituição Federal, limitando-se à estimativa da receita, à fixação da despesa e às autorizações legais pertinentes. Não foram identificados dispositivos estranhos ao conteúdo orçamentário, demonstrando aderência às normas aplicáveis e contribuindo para maior clareza, segurança jurídica e qualidade técnica da peça orçamentária.

3.14. Regra de Ouro está sendo cumprida

Verificou-se que o montante previsto para operações de crédito no PLOA 2026 foi de aproximadamente R\$ 7,3 bilhões, enquanto as despesas de capital totalizaram R\$ 21,1 bilhões, conforme dados dos Cadernos 1, 2 e 4 da proposta orçamentária e conferência no sistema Ábaco.

Assim, observa-se que as despesas de capital são aproximadamente 2,9 vezes superiores ao montante das operações de crédito, o que representa uma proporção de cerca de 34% entre o endividamento e os investimentos.

Dessa forma, conclui-se que o Município de São Paulo atende ao disposto no § 2º do art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 167, III, da Constituição Federal, que vedam a realização de operações de crédito em montante superior aos das despesas de capital (regra de ouro).

3.15. Transparência e participação popular na elaboração do PLOA 2026

As audiências públicas têm como finalidade garantir a participação popular na elaboração dos instrumentos de planejamento municipal, no qual se insere o PLOA 2026.

O Poder Executivo promoveu 36 audiências públicas entre 07.04.25 e 07.05.25, abrangendo eventos gerais, temáticos e regionais, realizadas em formato híbrido (presencial e virtual via Microsoft Teams), garantindo ampla participação da sociedade civil, conselhos municipais e entidades. As audiências foram divulgadas por meio de comunicados no Diário Oficial da Cidade, site oficial da Prefeitura, plataforma Participe+, redes sociais (Facebook, Instagram, YouTube), rádios AM/FM, jornais de bairro e mídia digital, respeitando os prazos mínimos legais de antecedência (30 dias para datas e 15 dias para locais e horários de realização).

Além da divulgação, foram asseguradas condições de acessibilidade, com intérpretes de Libras (presencial e virtual), locais com infraestrutura adequada e materiais em linguagem simples. Todas as sessões foram gravadas e disponibilizadas no canal oficial da Prefeitura no YouTube, reforçando a transparência do processo.

No âmbito do Orçamento Cidadão, foram destinados R\$ 320 milhões para execução de propostas definidas pela população, distribuídos entre as 32 subprefeituras. As etapas do processo participativo, submissão, análise de viabilidade, votação popular e devolutiva, ocorreram conforme cronograma divulgado na plataforma Participe+, permitindo acompanhamento público. As propostas eleitas foram incorporadas ao orçamento, conforme verificado no arquivo “Base de Dados do Quadro Detalhado da Despesa”, utilizando o código de vinculação “9005 – Recursos destinados ao Orçamento Cidadão”.

Na Câmara Municipal, a fase de discussão pública do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2026 ocorrerá no período de 14 de outubro a 26 de novembro de 2025. O cronograma está estruturado em duas audiências de caráter Geral (14/10/25 e 26/11/25), destinadas à apresentação e discussão ampla com órgãos centrais como as Secretarias de Planejamento e Fazenda e o TCMSP.

Assim, conclui-se que o PLOA 2026 foi elaborado com observância aos critérios legais de transparência e participação popular, atendendo aos dispositivos da LOMSP, LDO 2026 e LRF.

3.16. Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

O PLOA 2026 contempla o Orçamento Fiscal Consolidado de R\$ 135,4 bilhões, o que inclui Poderes Executivo e Legislativo, Fundos Especiais, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta.

O Orçamento de Investimentos das Empresas está previsto no art. 5º do PLOA, no valor de R\$ 3,2 bilhões, distribuídos conforme quadro a seguir:

Quadro 11 – Investimentos por empresa		Em R\$ mil
Órgão	Valor	
Companhia de Engenharia de Tráfego - CET	-	
Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação - PRODAM	47.036	
São Paulo Obras - SP OBRAS	6.911	
São Paulo Parcerias	1.558	
Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos - SPDA	13.063	
São Paulo Transportes S/A - SPTRANS	3.132.247	
São Paulo Turismo	6.277	
Total	3.207.092	

Fonte: PLOA 2026 (Caderno 5 - Anexo de Orçamento de Investimento das Empresas Não Dependentes).

Em relação ao Orçamento da Seguridade Social, o Demonstrativo de relação destas despesas consta nas págs. 209 a 267 do Anexo 1 de Demonstrativos Gerais. As despesas estão segregadas por funções, sendo a Assistência Social no valor de R\$ 3 bilhões; a Previdência Social no valor de R\$ 27,6 bilhões e a Saúde no valor de R\$ 25,4 bilhões.

Assim, conclui-se que os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos estão devidamente apresentados no PLOA 2026, em conformidade com os dispositivos legais aplicáveis.

3.17. Prazo de envio do PLOA 2026 à Câmara Municipal

O PLOA para o exercício de 2026 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) em 30.09.25 (Ofício A.T.L. nº 143440886), e publicado no Diário Oficial da Cidade (DOCSP) em 01.10.25 (págs. 382/383), recebendo a identificação como “Projeto de Lei nº 1169/2025 do Executivo”, atendendo, portanto, ao prazo previsto na LOMSP, art. 138, § 6º, inciso II.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

A equipe de auditoria manteve comunicação frequente com os auditados (gestores) durante todas as etapas do trabalho. Em 12.11.25, foram comunicados os achados preliminares à SEPLAN e à SF para comentários do gestor. Com relação aos achados, até o fechamento deste relatório, não foram apresentados comentários pelas auditadas.

5. CONCLUSÃO

Com relação aos exames sobre a conformidade do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026, foram constatados os achados de auditoria (item 3). Para cada achado negativo, será feita uma proposta de encaminhamento (item 7).

6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

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

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

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

7.1. Propostas de recomendação

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 dotações orçamentárias do PLOA, 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 aperfeiçoar os demonstrativos de renúncias de receita, incluindo o detalhamento regionalizado dos impactos das renúncias e benefícios, bem como as medidas de compensação, com vistas ao aprimoramento da

transparência e controle social da gestão fiscal (subitens **3.2** e **3.3**).

7.1.3. Recomendar à SF que avalie a sugestão de revisar o rol de exceções previstas no § 1º do art. 7º do PLOA 2026, o qual remete ao § 4º do art. 40 da LDO 2026 e, se necessário, estabelecer nova sistemática para a abertura de créditos adicionais suplementares, com vistas a permitir razoável discricionariedade ao Poder Executivo na alteração e execução do orçamento (subitem **3.4**).

7.1.4. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de revisar as dotações orçamentárias de despesas regionalizáveis que apresentam valores repetidos para todas as Subprefeituras, especialmente aquelas classificadas como projetos ou investimentos, com vistas à sua readequação mediante a utilização do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP) ou outro indicador oficial de disparidade socioeconômica, priorizando as regiões com maior vulnerabilidade e necessidade de investimentos, em atendimento ao disposto no art. 137, § 8º da LOMSP e no art. 10 da LDO 2026 (subitem **3.5**).

7.1.5. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de estimar valor de reserva de contingência compatível com a magnitude dos passivos contingentes e demais riscos fiscais identificados no Anexo de Riscos Fiscais, com vistas a assegurar maior aderência ao art. 5º, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal e às orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), reforçando a prudência e a resiliência fiscal do orçamento municipal (subitem **3.6**).

7.1.6. Recomendar à COPOM/SEPLAN e à SF que avaliem a sugestão de elaborar plano de ação para identificar e superar os obstáculos para contratações de operações de crédito, com vistas a reduzir o prazo de contratação e aumentar a taxa de execução das receitas de operações de crédito previstas (subitem **3.7**).

7.1.7. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de incluir informação relativa à “Dimensão” no arquivo “Base de Dados do Quadro Detalhamento da Regionalização” e/ou no “QDA - Quadro de Detalhamento das Ações”, com vistas ao aprimoramento da transparência e da compreensão do escopo físico ou quantitativo da ação, complementando com dados adicionais (ex.: metros quadrados, número de unidades, etc.), em atendimento o previsto no § 8º do art. 137 da LOMSP (subitem **3.8**).

7.1.8. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de aprimorar o Demonstrativo das Obras apresentado no PLOA, com o preenchimento completo dos custos planejados de cada obra, bem como a inclusão de indicadores físicos e financeiros, com vistas a atender ao princípio da transparência e ao disposto no art. 13 da LDO 2026 e no art. 45 da LRF (subitem **3.9**).

7.1.9. Recomendar à COPOM/SEPLAN e à SF que avaliem a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

- a) Promover a correção do Caderno 2 - Anexo de Previsão de Receitas, pág. 354, para incluir a receita arrecadada do exercício de 2022, com vistas a atender ao disposto no art. 20, III, LDO 2026 e garantir a transparência e precisão das previsões de receita;
- b) Promover a correção do Caderno 3 - Anexo de Fixação de Despesas, págs. 528/530, para incluir a despesa do exercício de 2023, com vistas a atender ao disposto no art. 21, VIII, LDO 2026 e garantir a completude das informações orçamentárias;
- c) Promover a correção do Caderno 5 - Anexo de Orçamento de Investimento das Empresas não Dependentes para incluir as informações obrigatórias sobre objetivos sociais, base legal e composição acionária das empresas não dependentes, com vistas a atender ao disposto no art. 23, I, LDO 2026 e aprimorar a transparência e o controle sobre essas empresas (subitem **3.10**).

7.1.10. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de promover a complementação do Anexo da Dívida Pública do PLOA, com o detalhamento das dotações financiadas por operações de crédito, com vistas a atender o disposto no art. 22, I e II, LDO 2026 e aprimorar a precisão das informações relativas ao endividamento público (subitem **3.10**).

7.1.11. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de adotar controles internos voltados à garantia de consistência entre os demonstrativos e anexos da LOA, com vistas a evitar divergências nos valores consolidados (subitem **3.11**).

7.1.12. Recomendar à COPOM/SEPLAN que avalie a sugestão de providências voltadas à elaboração e à implementação de instrumento formal de vinculação entre os programas e ações orçamentárias classificados como climáticos e as metas correspondentes do PlanClimaSP, com vistas ao aprimoramento da transparência, do monitoramento da execução do orçamento climático municipal e ao fortalecimento do controle social (subitem **3.12**).



eTCM 013312/2025

Em 17.11.25.

JULIANA MATTEI
Auditora de Controle Externo

YURI DE SOUSA PAULA
Auditor de Controle Externo

RODRIGO A. B. NONATO
Supervisor de Controle Externo

R.P.: DMP.

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator ROBERTO BRAGUIM**

Trata o presente de auditoria programada com o objetivo de avaliar se o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2026 está compatível, em todos os aspectos relevantes, com o marco regulatório vigente.

Os procedimentos de auditoria permitiram chegar às seguintes conclusões:

- Utilização de quantidade excessiva de dotações orçamentárias simbólicas, correspondendo a aproximadamente 14,5% das dotações do orçamento, não refletindo a real perspectiva de dispêndio no curto prazo;
- Ausência de detalhamento das medidas de compensação às renúncias de receitas;
- Ausência de detalhamento regionalizado dos efeitos da renúncia de receita;
- O limite percentual de 9% para abertura de créditos adicionais suplementares, embora formalmente estabelecido, tem sua efetividade reduzida pelas diversas hipóteses de exceções previstas em lei, o que, na prática, fragiliza o controle quantitativo originalmente proposto
- Despesas regionalizáveis distribuídas linearmente entre as Subprefeituras, ignorando as diferenças regionais em termos de necessidade de investimento em infraestrutura, população atendida e demanda por serviços públicos, índices de vulnerabilidade social (Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, Pobreza, etc.);
- O valor de R\$ 275 milhões destinado à Reserva de Contingência encontra-se formalmente previsto no PLOA 2026, porém revela-se substancialmente insuficiente, uma vez que cobre menos de 9% dos riscos fiscais identificados e publicizados na LDO 2026;
- Baixa execução recorrente nas Receitas de Operações de Crédito, em virtude de projeções otimistas de arrecadação dessas receitas;

- Ausência de informação quanto ao item “Dimensão” no arquivo “Base de Dados do Quadro Detalhamento da Regionalização” e no “QDA - Quadro de Detalhamento das Ações”, não atendendo ao disposto no art. 137, § 8º, da LOMSP;
- Ausência de custo planejado/estimado no Demonstrativo de Obras do Anexo 3 – Fixação de Despesas;
- Ausência de dados históricos de receita e despesa, bem como informações incompletas relativas ao endividamento e aos investimentos nos anexos do PLOA;
- Divergência de valores entre Demonstrativos da Previsão de Receita Consolidada;
- Compatibilidade predominante entre PLOA e diretrizes estabelecidas no Plano de Ação Climática do Município de São Paulo (PlanClimaSP - 2020 - 2050), mas com limitações de transparência, indicando oportunidades de melhoria;
- O princípio da exclusividade¹ foi atendido, limitando-se à previsão da receita e à fixação da despesa;
- Regra de Ouro está sendo cumprida²;
- Transparência e participação popular na elaboração do PLOA 2026;
- Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos em conformidade ao marco regulatório;
- Prazo regular de envio do PLOA 2026 à Câmara Municipal.

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

¹ A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

² Realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital.

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 e à Secretaria Municipal da Fazenda 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



GABINETE DO CONSELHEIRO CORREGEDOR ROBERTO BRAGUIM

e-TCM nº 13.312/2025

Interessada: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Objeto: Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA)
2026

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, na pessoa de seus Secretários, para conhecimento e manifestação acerca dos pontos identificados pelo Órgão Técnico desta Casa, e 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



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha nº

do processo nº de / / (a)

Ref.: Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Ofício SSG-GAB 7787/2025 – Processo TC/013312/2025

À
Equipe de Controle do Processo Legislativo - SGP-22

Senhor Supervisor:

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

São Paulo, 25 de novembro de 2025.


Raimundo Batista
Secretário Geral Parlamentar