

**PREFERENCIAL
ENTREGA PESSOAL**

Ofício SSG-GAB 7026/2026

Processo Eletrônico TC/004737/2025

Assunto Representação – Representação em face de suposto descumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2024

Proc. Externo s/n

Referência s/n

Conselheiro Ricardo Torres

Instância 1ª Instância

Encaminha Cópia da(s) peça(s) 07 dos autos.

Observações Pede-se o uso das referências relevantes acima.

São Paulo, 30 de janeiro de 2026.

Prezado(a) Senhor(a),

Em atendimento ao despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, encaminho a documentação supracitada para conhecimento e manifestação em face do ali apontado, no prazo de **15 (quinze) dias úteis**, a contar da juntada deste aos autos, nos termos do artigo 2º, §5º, da Resolução 18/2019 deste Tribunal.

Os autos permanecerão à disposição para vista e cópias na Unidade Técnica de Cartório, Cadastro e Arquivo. O contato deverá ser feito pelo e-mail cartorio@tcm.sp.br

Por fim, solicito especial atenção para as informações complementares que podem ser acessadas na página inicial do [Portal do TCMSP > Processos > Informações Complementares \(ofícios e intimações\)](#).

Atenciosamente.

**Domingos Dissei
Presidente**

Ao(À) senhor(a)

Ricardo Teixeira

Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ricardoteixeira@saopaulo.sp.leg.br

/loa

GABINETE DO CONSELHEIRO Ricardo Torres
Excelentíssimo Senhor Conselheiro**Ref.: TC/004737/2025****Representação em face de suposto descumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2024****1. INTRODUÇÃO**

Trata o presente de Relatório Preliminar de Representação, nos termos do art. 2º da Resolução TCMSP nº 18/2019, apresentada pela nobre vereadora Luna Zarattini Brandão, por alegada “ilegalidade pelo descumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2024” (peça 01, fl. 01). Foi requerido o reconhecimento das irregularidades apontadas, a apuração das responsabilidades pelos atos irregulares praticados, com comprometimento da regularidade das Contas de 2024 e o encaminhamento do presente ao Ministério Público do Estado de São Paulo (peça 01, fl. 09).

Cumpre informar que o tema é também objeto do TC/004359/2025 (balanço referente ao exercício de 2024), que trata do Relatório Anual de Fiscalização (RAF) da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), consolidando as análises e conclusões da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) acerca dos resultados financeiros, orçamentários, patrimoniais e fiscais alcançados pelo Poder Executivo do Município de São Paulo em um dado exercício, integrantes da prestação de contas do referido período apresentada pelo Prefeito Municipal, visando subsidiar a emissão do parecer prévio pelo Pleno da Corte de Contas, nos termos do Inciso I, art. 48 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP).

O TC/004359/2025 (RAF 2024 da PMSP) encontrava-se, até a emissão deste relatório, na Unidade Técnica de Ofícios, para cumprimento do despacho do Conselheiro Relator, que determinou a emissão de ofícios aos jurisdicionados para ciência e eventual apresentação de informações e esclarecimentos.

2. ANÁLISE

A Representante alega que houve descumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2024, pelos motivos e razões que passaremos a expor e analisar.

2.1. Alteração da Meta de Resultado Primário de 2024 no decorrer do exercício de 2025

Argumentos da Representante (peça 01, fls. 02/04)

A Representante afirma que, um ano após a aprovação da Lei Municipal nº 17.976/2023, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2024 (LDO 2024), a Meta de Resultado Primário para aquele mesmo ano foi modificada pela Lei Municipal nº 18.173/2024, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2025 (LDO 2025).

Segundo afirma, no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2024 fora estabelecida Meta de Resultado Primário no montante deficitário de R\$ 9.235.639.894 para o ano de 2024 e que, posteriormente, a LDO 2025 teria alterado essa meta para déficit de R\$ 10.417.672.607.

Informa que foram trazidos esclarecimentos sobre mencionada alteração, no Projeto de LDO 2025, Anexo II – Metas Fiscais, nos seguintes termos:

Alteração das Metas de Resultado Primário e Nominal de 2024

Sobre este tema, convém primeiramente esclarecer que foi publicado, em 7 de julho de 2023, nova versão do Manual de Demonstrativos Fiscais por parte da STN (14ª Edição). Tal publicação ocorreu, portanto, após o envio pelo executivo do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2024 (PL 192/2023 do Executivo).

Em que pese não terem ocorrido alterações significativas no cálculo dos resultados, os Demonstrativos nº 1, 2 e 3 do Anexo de Metas Fiscais foram bastante alterados. Sendo assim, para maior transparência e comparabilidade com os resultados divulgados pela municipalidade, propõe-se a alteração das metas de resultado, prevendo a continuidade do uso acelerado dos recursos acumulados e sem destinação ao término de 2022.

Alega, por fim, que “não há demonstração das exatas implicações da ‘nova versão do Manual de Demonstrativos Fiscais por parte da STN (14ª Edição)’ que justifiquem as alterações dos novos valores do Demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais e, consequentemente, da **alteração da Meta de Resultado Primário do ano de 2024 de déficit de R\$ 9.235.639.894 para déficit de R\$ 10.417.672.607**” (peça 01, fl. 04; destaques no original).

Análise Preliminar da Coordenadoria

De fato, o parágrafo único do art. 46 da LDO 2025¹ alterou a meta de resultado primário prevista na LDO 2024.

A Lei Municipal 17.976/2023 (LDO 2024), no anexo II- Metas Fiscais, ficou o resultado primário em 2024 no valor negativo de R\$ 9.235.639.894². Ao passo que a Lei Municipal 18.173/2024 (LDO 2025) alterou este valor, fixando-o no valor negativo de R\$ 10.417.672.607³.

Conforme já tratado anteriormente em outras fiscalizações sobre o tema⁴, o PLDO anualmente discutido deve se referir ao exercício financeiro imediatamente posterior, não se constituindo no meio legal apropriado para modificação de diretrizes relacionadas ao ano em curso, que teve as bases legais disciplinadas pela LDO anterior. Assim, recomenda-se que eventual revisão de metas fiscais para o exercício financeiro em execução seja tratado em projeto de lei específico, instruído com todos os elementos que possibilitem o exame integral, pela Casa Legislativa, de forma apartada do PLDO.

Considerando estas recomendações realizadas em exercícios anteriores e a ausência de exposição das justificativas técnicas e/ou jurídicas que motivaram a referida alteração, concluímos que o ponto representado é **procedente**.

2.2. Descumprimento de Metas Fiscais do Orçamento de 2024

Argumentos da Representante (peça 01, fls. 04/08)

A Representante afirma que (peça 01, fls. 04/05):

¹ Art. 46. Para fins de avaliação das metas de Resultado Primário e Resultado Nominal dos exercícios de 2024 a 2027, serão considerados:

[...]

Parágrafo único. Para o ano de 2024, as metas fiscais de Resultado Primário e Resultado Nominal, que compõem o Demonstrativo III - Metas Fiscais Atuais Comparadas com as fixadas nos Três Exercícios Anteriores do Anexo II - Metas Fiscais, prevalecem sobre as metas fixadas pela Lei nº 17.976, de 18 de julho de 2023. (grifos nossos)

² https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17976-de-18-de-julho-de-2023/anexo/64b7e5391411927e895ed52f/Anexos%20I,%20II%20e%20III%20da%20Lei%20n%2017.976_2023.pdf. Acesso em 12.05.25.

³ https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18173-de-25-de-julho-de-2024/anexo/66a797c01411923f021c8407/Anexos_do_PL_247_2024___LDO.pdf. Acesso em 12.05.25.

⁴ TC/003317/2018 (auditoria da LDO para 2019), peça 02, conclusão 4.3; e TC/002464/2017 (auditoria da LDO para 2018), peça 01, conclusão 4.11.

Pelo segundo ano consecutivo a administração municipal encerra o exercício com déficit orçamentário, gastou mais do que arrecadou durante o ano. A arrecadação em 2024 foi de R\$ 117 bilhões, enquanto as despesas totalizaram R\$ 123,9 bilhões, gerando um déficit orçamentário de R\$ 6,8 bilhões. [...] O resultado é agravado pelo descumprimento da meta de resultado primário. Ao município era permitido fechar o exercício com um déficit primário negativo em R\$ 10,4 bilhões, contudo, a gestão ultrapassou o limite ao registrar um déficit de R\$ 10,9 bilhões, R\$ 500 milhões a mais do que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 permitia. Este é primeiro descumprimento de meta dos últimos 15 anos.

Além disso, alega que em 2024 o orçamento foi alterado, durante o exercício, por meio de créditos adicionais, no percentual de 34,4%, o que considera ser “extremamente elevado” (peça 01, fl. 05). Afirmar ainda que (peça 01, fl. 06):

Em 2024 um volume exorbitante é liberado durante o período eleitoral e a limitação do empenho e movimentação financeira somente é acionada ao final das eleições. Portanto, o Executivo publica decretos de créditos por excesso de arrecadação sem conhecer efetivamente a receita realizada, em um momento que deveria limitar o empenho e a movimentação financeira.

Afirmar também que o montante de créditos adicionais expedidos por excesso de arrecadação até o final do 5º bimestre de 2024 foi de R\$ 8,6 bilhões, enquanto que, a título de comparação, para o mesmo período em 2023, esse montante teria sido de R\$ 3,1 bilhões e, em 2021 e 2022, teriam totalizado R\$ 843 milhões e R\$ 943 milhões, respectivamente.

A Representante alega que o impacto da afirmada ausência de planejamento causou, no orçamento de 2024, o congelamento de R\$ 16,3 bilhões, o que seria um recorde histórico, e que teria se dado em despesas de custeio e em novos investimentos, mas também em obras em andamento, o que teria gerado prejuízos ao erário decorrentes da paralisação de obras.

Conclui afirmando que (peça 01, fls. 08/09):

Para Rosely da Silva Efraim e Antônio Carlos Diniz Murta o descumprimento das metas fiscais qualifica como ato de improbidade administrativa, como pode ser observado no trecho abaixo: [...]

Esses dados foram divulgados pela Secretaria Municipal de Fazenda. Em apresentação sobre o tema na Câmara Municipal, o Secretário Municipal da Fazenda, o Sr. Luis Felipe Vidal Arellano apresentou os dados aos vereadores — mas não os comentou nem apresentou razões para a conta negativa.

O descumprimento de meta pode gerar punições. Uma delas é a interrupção das transferências voluntárias por parte do governo federal. Só entre janeiro e

fevereiro desse ano, a União encaminhou R\$ 1,3 bilhão em repasses do tipo à cidade. Durante todo o ano de 2024, o valor chegou a R\$ 7 bilhões.

Outra implicação possível é um pedido de abertura de processo de impeachment do prefeito por crime de responsabilidade, caso se entenda que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi descumprida em razão de meta não ser atingida.

Por fim, pede que (peça 01, fl. 10):

- a) O reconhecimento da PROCEDÊNCIA da presente Representação, conquanto reconhecidas as irregularidades apontadas;
- b) A apuração das responsabilidades pelos atos reconhecidamente irregulares praticados;
- c) O comprometimento da regularidade das Contas de 2024.
- d) O encaminhamento do presente ao Ministério Público do Estado de São Paulo para eventual abertura de Inquérito Civil, caso reconhecidas as irregularidades apontadas ou presença de indícios de elementos na presente Representação que possam demandar tal medida

Análise Preliminar da Coordenadoria

Quanto ao déficit primário, considerando que o tema em discussão é eminentemente técnico, cabe um breve esclarecimento dos conceitos envolvidos.

O resultado primário é o confronto das receitas primárias (ingressos de recursos, exceto os originados de operações financeiras) com as despesas primárias (saídas de recursos, exceto pagamentos de juros da dívida pública) incorridas no exercício, indicando se os níveis de gastos orçamentários são compatíveis com a arrecadação. Representa o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

Quando esse resultado é negativo, tem-se o déficit primário. Sucessivos déficits primários indicam que a saúde financeira do ente corre riscos, as obrigações financeiras podem não ser pagas e, por consequência, pode-se chegar a um endividamento insustentável.

Por esse motivo, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê uma Meta de Resultado Primário a ser prevista para os entes públicos e a ser acompanhada e observada pelos respectivos gestores públicos.

O tema, como já mencionado na Introdução deste Relatório, é objeto do Relatório Anual de Fiscalização da Prefeitura do Município de São Paulo.

Sobre o tema constou o que segue, no item 2.3.1.2.1 (Análise do resultado primário) do RAF da PMSP referente ao exercício de 2024 (TC 004359/2025, peça 16, fls. 69/71):

A partir de 2023, a situação do resultado primário alterou, passando a ser negativo. Durante os exercícios anteriores (2020 a 2022), a PMSP vinha obtendo resultados primários positivos [...] A meta de resultado primário para 2024 era de R\$ 10,4 bilhões negativos, enquanto o resultado primário (realizado) foi de R\$ 10,9 bilhões negativos.

Essa tendência foi acentuada no último bimestre do ano, em que o resultado primário passou de R\$ 5,1 bilhões negativos para R\$ 10,9 bilhões negativos, o que significa uma variação negativa de R\$ 5,8 bilhões entre outubro e dezembro de 2024. [...]

No que se refere à meta, o próximo quadro faz composição do Resultado primário em: receitas, despesas, Restos a Pagar, e sua comparação com as metas atualizadas pela LDO 2025 versus o resultado em si publicado no Anexo 6. Este evidencia a situação de aumento nas despesas pagas como fator determinante no resultado primário acima da meta, pois ficou R\$ 9,1 bilhões a mais que a meta estabelecida. [...]

Nessa linha, houve um rompimento da meta em termos percentuais de 4,78%. A despeito das justificativas, e embora o resultado nominal tenha sido cumprido, é importante que se cumpram as metas estabelecidas para boa condução da gestão fiscal.

Considerando esta situação do não cumprimento da meta de resultado primário, o art. 1º § 1º LRF foi infringido. Além disso, como havia a possibilidade de descumprimento da meta, o seguinte dispositivo também foi infringido, considerando ser um mecanismo essencial para maior controle fiscal do Executivo, visando cumprir a meta:

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.

Desta maneira, a meta de resultado primário de 2024 foi descumprida em R\$ 498 milhões, em infringência ao §1º, art. 1º, e ao art. 9º da LRF.

Conforme constou naquele relatório, portanto, a situação de aumento nas despesas pagas foi fator determinante no resultado primário acima da meta.

Questionada (no âmbito do TC 004359/2025), a Subsecretaria do Tesouro Municipal (Sutem) apresentou justificativas para o não cumprimento de meta e a equipe de Auditoria concluiu o seguinte (TC 004359/2025, peça 16, fl. 239):

Embora a PMSP tenha cumprido o resultado nominal, isto é, respeitado o limite da dívida, é de suma importância o cumprimento do resultado primário, vez que descontroles com resultado primário podem levar, como bem ponderou que este é “um meio de controlar e planejar a evolução do endividamento”.

Diante do descumprimento da meta de resultado primário, foi proposto no RAF da PMSP 2024 o seguinte encaminhamento (TC 004359/2025, peça 16, fl. 248):

6.1.4. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda, que adote, no prazo de 6 meses, providências com vistas a acompanhar em tempo real os resultados fiscais com o objetivo de limitar empenho e movimentação financeira se necessário, de forma a cumprir a meta de resultado primário, por estar em desacordo com §1º, art. 1º e art. 9º da LRF (subitem **2.3.1.2.1**).

Considerando todo o exposto, concluímos que o ponto representado é **procedente**.

Quanto aos créditos adicionais autorizados em 2024 ser de valor “extremamente elevado”, não foram apresentadas evidências de ilegalidade/ irregularidade nos atos⁵ que tenham autorizado cada abertura, tampouco houve o detalhamento ou apontamento de irregularidade na abertura de créditos específicos (suplementares, especiais ou extraordinários).

Portanto, **improcedente** a representação nesse ponto.

Assim, as alegações analisadas neste subitem são parcialmente procedentes, nos seguintes termos: **procedente** quanto ao descumprimento da meta de resultado primário em 2024, conforme analisado nos autos do TC/004359/2025; e **improcedente** quanto à ocorrência de ilegalidade/ irregularidade nos atos de abertura de créditos adicionais no exercício de 2024, em

⁵ Art. 167. São vedados:

[...] II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; [...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados; [...]

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

razão da ausência de efetivos indícios de sua ocorrência, conforme exigido pelo art. 74, § 2º, da Constituição Federal e pelo art. 55, III, do Regimento Interno desta E. Corte.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, consideramos, em sede de Relatório Preliminar, que a Representação é **parcialmente procedente**, nos seguintes termos:

- **Procedente** quanto à ausência de exposição das justificativas técnicas e/ou jurídicas que motivaram a alteração do resultado primário, referente ao exercício de 2024 (**subitem 2.1**);
- **Procedente** quanto ao descumprimento da meta de resultado primário em 2024, conforme analisado nos autos do TC/004359/2025 (**subitem 2.2**); e
- **Improcedente** quanto à existência de ilegalidade/ irregularidade na abertura de créditos adicionais no exercício de 2024, em razão da ausência de efetivos indícios de sua ocorrência, conforme exigido pelo art. 74, § 2º, da Constituição Federal e pelo art. 55, III, do Regimento Interno desta E. Corte (**subitem 2.2**).

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 14/05/2025

ROBERTA C D BARBOSA
Auditora de Controle Externo
Coordenadoria IX

PAMELLA P DE OLIVEIRA GOMES
Supervisora de Controle Externo
Coordenadoria IX

De acordo, em

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe
Coordenadoria IX



TC 004737/2025

De acordo, em

HELEN CRISTINA STEFFEN
Subsecretária Adjunta de Controle Externo –
Substituta

Cód. 042 (Versão 06)

9

Assinado digitalmente por HELEN CRISTINA STEFFEN Data: 14/05/2025 16:19:27 -03:00 Signature powered by eTCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo	Assinado digitalmente por CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA (20262) Data: 15/05/2025 11:18:08 - 03:00 Signature powered by eTCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo	Assinado digitalmente por PAMELLA PINHEIRO DE OLIVEIRA GOMES Data: 15/05/2025 13:12:42 -03:00 Signature powered by eTCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo	Assinado digitalmente por ROBERTA CAROLINA DIAS BARBOSA (20209) Data: 16/05/2025 11:51:11 -03:00 Signature powered by eTCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
---	---	---	--



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Papel para informação, rubricado como folha nº

do processo nº de / / (a)

Ref.: TCMSP – Ofício SSG-GAB 7026/2026

TC/004737/2025

Assunto: Representação em face de suposto descumprimento da Lei de
Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2024

À

Equipe de Controle do Processo Legislativo – SGP-22

Senhor Supervisor,

Encaminho o expediente em referência, contendo Relatório Preliminar de
Representação apresentada pela nobre Vereadora Luna Zarattini Brandão, para
que seja **cadastrado e, após, encaminhado à Comissão de Finanças e
Orçamento, para ciência e manifestação.**

São Paulo, 03 de fevereiro de 2026.


Raimundo Batista
Secretário Geral Parlamentar