

## RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

### 1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2021/01725

### 2. IDENTIFICAÇÃO

#### 2.1. Objeto

Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2022

#### 2.2. Objetivo

Verificar se o projeto de lei está compatível com a legislação e normas aplicáveis e com os demais instrumentos de planejamento.

#### 2.3. Área Auditada

Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)

#### 2.4. Período de Realização

05.05.21 a 28.05.21

#### 2.5. Período de Abrangência

Não se aplica.

#### 2.6. Equipe Técnica

|                |           |
|----------------|-----------|
| Juliana Mattei | RF 20.298 |
|----------------|-----------|

|                          |        |
|--------------------------|--------|
| Ruth Jenn T. S. Inoshita | RF 954 |
|--------------------------|--------|

#### 2.7. Procedimentos

- Verificação da compatibilidade do PLDO apresentado para o exercício de 2022 com as normas de finanças públicas estabelecidas na Constituição Federal (CF), na Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000);
- Identificação de oportunidades de melhoria no PLDO do Município;
- Avaliação dos Anexos conforme critérios técnicos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para demonstrativos das leis de diretrizes orçamentárias;
- Avaliação da consistência e as justificativas para as receitas e despesas propostas para os anos de 2022 a 2024;
- Análise das Metas Fiscais propostas para 2022 a 2024, além da análise da revisão da meta fiscal vigente para 2021.

## 2.8. Siglas

|            |                                                                              |
|------------|------------------------------------------------------------------------------|
| ADCT       | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias                             |
| CF         | Constituição Federal                                                         |
| CMSP       | Câmara Municipal de São Paulo                                                |
| DOCSP      | Diário Oficial da Cidade de São Paulo                                        |
| DOCC       | Despesa Obrigatória de Caráter Continuado                                    |
| EC         | Emenda Constitucional                                                        |
| Iprem      | Instituto de Previdência do Município de São Paulo                           |
| IPTU       | Imposto Predial Territorial Urbano                                           |
| ISS        | Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza                                  |
| LC         | Lei Complementar                                                             |
| PLDO / LDO | Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias / Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA        | Lei Orçamentária Anual                                                       |
| LOM        | Lei Orgânica do Município de São Paulo                                       |
| LRF        | Lei de Responsabilidade Fiscal                                               |
| MDF        | Manual de Demonstrativos Fiscais                                             |
| OS         | Organização Social                                                           |
| OSCIP      | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público                          |
| PMSP       | Prefeitura do Município de São Paulo                                         |
| PPA        | Plano Plurianual                                                             |
| RGPS       | Regime Geral da Previdência Social                                           |
| RPPS       | Regime Próprio de Previdência Social                                         |
| SF         | Secretaria Municipal da Fazenda                                              |

|       |                                                     |
|-------|-----------------------------------------------------|
| SUPOM | Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal |
| SUTEM | Subsecretaria do Tesouro Municipal                  |
| STN   | Secretaria do Tesouro Nacional                      |
| TCMSP | Tribunal de Contas do Município de São Paulo        |

### 3. RESULTADO

#### 3.1. Introdução

Atendendo ao disposto no inciso I, § 6º do art. 138 da LOM<sup>1</sup>, o Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2022 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) em 15.04.21 (Ofício A.T.L. nº 042429122) e publicado no Diário Oficial da Cidade (DOCSP) em 17.04.21, recebendo a identificação “Projeto de Lei nº 236/2021 do Executivo”, que serviu de base para elaboração deste Relatório.

O art. 41 da LOM prevê que a Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará obrigatoriamente pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de leis que versem sobre diretrizes orçamentárias.

Na Câmara, em função da pandemia do coronavírus, as audiências serão realizadas virtualmente<sup>2</sup> sendo que a primeira foi realizada no dia 13.05.21 com a participação de Vereadores, Secretário Municipal da Fazenda, representante do TCM e participação popular. A data da segunda audiência ainda não foi agendada.

O § 9º do art. 138 da LOM prevê que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias seja votado e remetido à sanção até 30 de junho.

Em cumprimento ao disposto na LRF, integram a proposta os seguintes anexos:

---

<sup>1</sup> § 6º - Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviadas pelo Prefeito à Câmara Municipal, nos termos da lei, e nos seguintes prazos:

I - diretrizes orçamentárias: 15 de abril;

<sup>2</sup> Audiências virtuais pelo Microsoft Teams. Acesso: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/transparencia/auditorios-online/auditorio-prestes-maia/>.

I - Riscos Fiscais;

II - Metas Fiscais;

III - Metas e Prioridades.

Diante disso, foi examinada a conformidade do PLDO com os ditames constitucionais, os quais são reproduzidos na LOM, e com a LRF. No presente relatório, estão destacados os pontos mais relevantes identificados pela Auditoria, conforme subitens a seguir.

### 3.2. Controle de custos

A Lei nº 4.320/64 prevê a necessidade de apuração e controle de custos por parte da administração pública, conforme disposto nos artigos 85 e 99:

“Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, **a determinação dos custos** dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Art. 99. Os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, **manterão contabilidade especial para determinação dos custos**, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeira comum” (grifos nossos).

Importante salientar que a LRF tornou ainda mais importante e necessária a apuração e controle de custos por parte dos gestores públicos, identificando necessidades e impondo responsabilidades:

“Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

[...] e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

[...] Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

[...] § 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”.

A Resolução CFC Nº 1.366/2011 aprovou a NBC T 16.11 Sistema de Informação de Custos do Setor Público, que dispõe:

13. A entidade pública deve evidenciar ou apresentar, em notas explicativas, os objetos de custos definidos previamente, demonstrando separadamente:

(a) o montante de custos dos principais objetos, demonstrando: a dimensão programática: programas e ações, projetos e atividades; dimensão institucional ou organizacional e funcional; outras dimensões;

(b) os critérios de comparabilidade utilizados, tais como: custo padrão; custo de oportunidade; custo estimado; custo histórico;

(c) o método de custeio adotado para apuração dos custos para os objetos de custos; os principais critérios de mensuração; e as eventuais mudanças de critérios que possam afetar à análise da comparabilidade da informação.

14. Na geração de informação de custo, **é obrigatória a adoção dos princípios de contabilidade em especial o da competência**, devendo ser realizados os ajustes necessários quando algum registro for efetuado de forma diferente. (Grifo nosso)

[...]

20. **O SICSP deve estar integrado com o processo de planejamento e orçamento**, devendo utilizar a mesma base conceitual se se referirem aos mesmos objetos de custos, permitindo assim o controle entre o orçado e o executado. No início do processo de implantação do SICSP, pode ser que o nível de integração entre planejamento, orçamento e execução (consequentemente custos) não esteja em nível satisfatório. O processo de mensurar e evidenciar custos deve ser realizado sistematicamente, fazendo da informação de custos um vetor de alinhamento e aperfeiçoamento do planejamento e orçamento futuros. (Grifo nosso)

Relativamente ao controle de custos, o artigo 13 do PLDO para 2022 assim dispõe:

Art. 13. Em cumprimento ao disposto no "caput" e na alínea "e" do inciso I do "caput" do art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, a alocação dos recursos na lei orçamentária será feita de forma a propiciar o controle de custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.

§ 1º O controle de custos de que trata o "caput" será orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, de forma a priorizar a análise da eficiência dos recursos, permitindo o acompanhamento das gestões orçamentária, financeira e patrimonial.

A NBC T 16.11 está em vigor desde janeiro de 2012, prevendo a implantação do Subsistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP).

Além disso, o Decreto Federal<sup>3</sup> nº 10.540 de 05.11.20 estabelece que no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação do Decreto, os entes deverão elaborar e publicar o plano de ação voltado para a adequação às suas disposições no prazo estabelecido<sup>4</sup>. Um dos requisitos mínimos do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic) é que evidencie as informações necessárias à apuração dos custos dos programas e das unidades da administração pública. No Plano de Ação publicado pela SF<sup>5</sup>, na Ação 1 - Sistema de Custos, consta apenas que a PMSP não possui um departamento de custos e não há previsão de sua criação a curto ou médio prazo.

Constata-se, quanto às orientações no PLDO sobre controle de custos, que as disposições ainda são incipientes e genéricas, carecendo de informações mais específicas e detalhadas. É necessário aprimorar as normas e metodologias de reconhecimento e apropriações de custos, possibilitando o efetivo controle de custos e a avaliação dos resultados em relação aos serviços prestados pela administração pública.

### **3.3. Reserva de Contingência**

Na lei de diretrizes orçamentárias<sup>6</sup> serão definidos a forma de utilização e o montante da reserva de contingência, que deve ser destinado ao atendimento de passivos contingentes e de outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

O art. 14 do projeto de lei prevê que a lei orçamentária conterá dotação de reserva de contingência de até 0,4% (quatro décimos por cento) da receita corrente líquida (RCL) prevista para o exercício de 2022.

---

<sup>3</sup> Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.

<sup>4</sup> Art. 18. Os entes federativos deverão observar as disposições deste Decreto a partir de 1º de janeiro de 2023.

Parágrafo único. Os entes federativos estabelecerão, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação deste Decreto, plano de ação voltado para a adequação às suas disposições no prazo estabelecido no caput, que será disponibilizado aos respectivos órgãos de controle interno e externo e divulgado em meio eletrônico de amplo acesso público.

<sup>5</sup> <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=29546> . Consulta em 12.05.21

<sup>6</sup> MDF 11ª edição, subitem 03.01.02.03 p.170.

Faltou o detalhamento da utilização da reserva de contingência, em infringência ao artigo 5º, inciso III, item b da LRF<sup>7</sup>.

### 3.4. Novos Projetos

De acordo com o estabelecido no artigo 45 da LRF:

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, 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.

Assim, há a preocupação do legislador para que o administrador não assuma o compromisso de novos projetos sem que o ente público garanta que possui capacidade econômica, financeira, orçamentária e operacional para encerrar os projetos iniciados e conservar o patrimônio existente.

O PLDO 2022 assim dispõe:

Art. 15. 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.

Apesar do PLDO do Município, em seu artigo 15, basicamente reproduzir o comando da LRF, não há informações específicas sobre cada um dos projetos em andamento e nem menção às despesas de conservação. A demonstração dos “Projetos em Andamento”, parte do Anexo III (fls. 191/193 do PLDO), carece de detalhamentos, indicando somente uma lista de projetos, sem referência a valores já investidos e a serem dispendidos para a conclusão de cada projeto, nem

---

<sup>7</sup> 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.

menção aos potenciais atrasos e riscos de execução, e nem clara correlação com as Metas e Prioridades, infringindo o parágrafo único do art. 45 da LRF.

### **3.5. Alterações na legislação tributária<sup>8</sup>**

O PLDO dispõe sobre as condições para alterações na legislação tributária em seu Capítulo IV, como requisitos necessários para criar ou prorrogar benefícios tributários, bem como o prazo máximo de vigência destes, cumprindo, portanto, o requisito constitucional.

Vale ressaltar que é necessário um controle e monitoramento com indicadores para a verificação da eficiência, eficácia e efetividade dos benefícios tributários concedidos.

### **3.6. Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização**

O MDF 11<sup>a</sup> edição prevê que as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF<sup>9</sup>.

A Portaria da STN nº 377/20 prorrogou para 2022 o prazo para sua inclusão, assim, a Lei Orçamentária para 2022 já deverá conter o elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Esse assunto também deveria ter sido contemplado no PLDO 2022, uma vez que a lei de diretrizes orçamentárias deve orientar a elaboração da lei orçamentária anual, conforme dispõe o art. 165, §2º da Constituição Federal<sup>10</sup>.

A falta de inclusão dos valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos impactará no Demonstrativo da Despesa com

---

<sup>8</sup> Art. 165, § 2º da CF88 e Art. 137, § 2º da LOM.

<sup>9</sup> Art.18. [...] § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como " Outras Despesas de Pessoal".

<sup>10</sup> Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: §2º § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Pessoal, diminuindo, indevidamente, o percentual dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da LRF.

### **3.7. Orientações relativas às Despesas com Pessoal e Encargos Sociais**

O PLDO prevê gastos totais com pessoal e encargos sociais da ordem de R\$ 27,3 bilhões. A LOM (art. 142, parágrafo único) reproduz a Constituição Federal, a qual determina, no § 1º do art. 169, que para o aumento de despesa com pessoal são necessários dois requisitos: prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

O PLDO do Município de São Paulo trata do tema no Capítulo V (fl. 11). O art. 25 remete às normas e limites estabelecidos na LRF, enquanto que os artigos 26 e 27 mencionam possibilidades de encaminhamento de projetos de lei pelo Executivo e Legislativo. O art. 28 dispõe sobre a convocação de horas extras na hipótese de ser atingido o limite prudencial de que trata o art. 22 da LRF<sup>11</sup>.

O artigo referente à divulgação de informações sobre recursos humanos em formato de dados abertos pelo Executivo, CMSP e TCMSP segue no art. 29 do PLDO 2022.

Para melhor orientação com despesas com pessoal, o PLDO 2022 da União pode ser utilizado como referência, seguindo abaixo sugestões de melhoria:

- utilização da folha de pagamento com data-base em março 2022 compatibilizada com as despesas até esse mês e acréscimos legais assim como definição de itens que não compõem despesas com pessoal e encargos;
- estabelecimento de condições para admissão de servidores;
- inclusão de requisitos para aumento de gastos com pessoal e encargos como premissas e metodologia de cálculo utilizadas, demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta por órgão, destacando ativos, inativos e pensionistas;

---

<sup>11</sup> Art. 22 [...] Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

- evidenciação, durante a execução orçamentária, de despesa com cargos em comissão em subelemento específico.

### **3.8. Critérios e forma de limitação de empenho<sup>12</sup>**

O artigo 9º da LRF determina que, se ao final de cada bimestre, a realização da receita não indicar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, o Executivo deverá promover a limitação de empenho e movimentação financeira segundo os critérios fixados pela LDO. O § 2º do art. 9º dispõe o seguinte:

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

O artigo 35 do PLDO do Município prevê limitação de empenho com base em apenas três critérios:

- respeitar os percentuais mínimos de aplicação de recursos vinculados, conforme a legislação federal e municipal;
- priorizar recursos para execução de contrapartidas referentes às transferências de receitas de outras unidades da federação;
- priorizar recursos para o cumprimento do Programa de Metas.

Para fins de transparência é recomendado detalhar as despesas que não sofrerão limitação de empenho.

### **3.9. Anexo I - Riscos Fiscais**

A LDO deve conter o Anexo de Riscos Fiscais, que objetiva dar transparência sobre os possíveis eventos com potencial para afetar o equilíbrio fiscal do município, descrevendo as providências a serem tomadas caso se concretizem<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Alínea "b", Inciso I do art. 4º da LC 101/00.

<sup>13</sup> Art. 4º §3º LRF.

O MDF<sup>14</sup> estabelece que a gestão de riscos fiscais não se resume à elaboração do Anexo de Riscos Fiscais, sendo composta por seis funções necessárias, quais sejam: identificação dos riscos; mensuração dessa exposição; estimativa do grau de tolerância das contas públicas ao comportamento frente ao risco; decisão estratégica sobre as opções para enfrentar o risco; implementação de condutas de mitigação do risco e de mecanismos de controle; e monitoramento contínuo da exposição ao longo do tempo.

O Anexo de Riscos Fiscais dá transparência a somente três destas funções: identificação, mensuração e decisão estratégica sobre as opções. As demais poderão ser tratadas em audiências públicas. À medida que a gestão de riscos fiscais for aperfeiçoada, o Anexo de Riscos Fiscais tornar-se-á um documento mais complexo e completo, e a gestão fiscal será mais transparente e terá melhores condições de atingir os resultados pretendidos.

#### **a) Depósitos Judiciais**

No Relatório das Contas de 2018, foi recomendado à Prefeitura que identificasse o nível de exposição a riscos financeiros decorrente da utilização de depósitos judiciais, descrevendo-o e quantificando-o no Anexo de Riscos Fiscais da LDO.

A PMSP fez constar da pág. 37 do PLDO 2022 o seguinte:

“ [...] os valores de recomposição dos levantamentos judiciais totalizarão, com um intervalo de confiança de 95%, R\$ 585,5 milhões +/- R\$ 318,4 milhões, devendo o poder executivo propor, quando da discussão do orçamento, valor suficiente para fazer frente ao desembolso esperado para atendimento desta obrigação.”

Dessa forma, as informações divulgadas na LDO se revelaram incompletas, uma vez que, para fins de avaliação do risco fiscal, entende-se necessária a apuração do montante dos processos judiciais que apresentam grande probabilidade de perda para o Município, abrangendo, assim, as ações de valores expressivos e aquelas com objeto de repercussão geral (causas repetitivas), que compõem o estoque da Prefeitura de R\$ 11,5 bilhões dos depósitos judiciais.

---

<sup>14</sup> MDF 11ª edição, item 01.01.01

No projeto foi mencionado que “a questão é complexa e demanda o tratamento e a integração de dados dos depósitos judiciais custodiados por diferentes entes e organizações”<sup>15</sup> e que será instituído um grupo de trabalho intersecretarial sobre o tema.

As obrigações com depósitos judiciais representam um risco fiscal relevante capaz de afetar a sustentabilidade das finanças municipais, podendo prejudicar o fluxo de caixa livre da Prefeitura, haja vista a crescente recomposição do fundo de reserva aliada ao vultoso estoque de depósitos judiciais utilizados (R\$ 11,5 bilhões), que só tem aumentado nos últimos 5 anos:

Quadro 01 - Evolução do saldo das obrigações a pagar com depósitos judiciais Em R\$ mil

| Ano  | Saldo das obrigações com depósitos judiciais | Δ         | Δ %  |
|------|----------------------------------------------|-----------|------|
| 2016 | 7.230.657                                    | -         | -    |
| 2017 | 9.284.001                                    | 2.053.344 | 28,4 |
| 2018 | 10.130.665                                   | 846.664   | 9,1  |
| 2019 | 11.386.671                                   | 1.256.006 | 12,4 |
| 2020 | 11.494.147                                   | 107.476   | 0,9  |

Fonte: Relatórios Anuais de Fiscalização elaborados pelo TCMSP.

Não constou, no mapeamento dos riscos fiscais, o detalhamento e a mensuração dos processos judiciais com grande probabilidade de perda que compõem o estoque de R\$ 11,5 bilhões dos depósitos judiciais da Prefeitura.

## b) Passivos Contingentes

O Anexo de Riscos Fiscais é o instrumento no qual o ente deverá avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, com o objetivo de dar maior transparência às metas de resultado estabelecidas, informando as providências a serem tomadas caso tais riscos se concretizem.

O Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências<sup>16</sup> traz como passivos contingentes, relacionados a demandas judiciais, o valor total de R\$ 5,5 bilhões, e como providência, eventual

<sup>15</sup> P.77 projeto LDO

<sup>16</sup> Fl. 54 do projeto da LDO 2022.

contingenciamento dos orçamentos. Para compor esse montante, há uma relação dos processos judiciais classificados como passivo contingente<sup>17</sup>.

### c) Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs)

Muito embora a PMSP tenha aprofundado as informações a respeito das Concessões e PPPs no PLDO 2022, faltou divulgar os valores de cada uma das concessões e outorgas, inclusive se o pagamento já foi realizado, o que prejudicou a mensuração do risco ao qual o município está sujeito.

Além disso, cada objeto apresenta riscos específicos que devem ser mensurados e incluídos na gestão de riscos da PMSP. A título exemplificativo, existe o risco ambiental relacionado ao serviço funerário, já identificado e ainda não mensurado.

## 3.10. Anexo II - Metas Fiscais

Em cumprimento ao disposto na LRF<sup>18</sup>, integram a proposta os seguintes anexos:

[...] II - Metas Fiscais, composto de:

- a) demonstrativo de metas anuais de **receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública** para os exercícios de **2022, 2023 e 2024**, em valores correntes e constantes, acompanhado da respectiva metodologia de cálculo;
- b) demonstrativo das metas anuais de receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública fixados para os exercícios de **2019, 2020 e 2021**;
- c) avaliação quanto ao **cumprimento das metas do exercício de 2020**;
- d) evolução do **patrimônio líquido** dos exercícios de 2018, 2019 e 2020, destacando origem e aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos;
- e) demonstrativo da estimativa de **renúncia de receita** e sua compensação;

---

<sup>17</sup> Somatória dos processos relacionados no projeto (p.30 a 34) com o valor de R\$ 267,3 milhões (demanda judicial de empresa dependente p.35).

<sup>18</sup> Art 4º §1º e §2º LRF.

f) demonstrativo da margem de expansão das **despesas obrigatórias de caráter continuado**;

g) avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores municipais, gerido pelo Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM. (grifos nossos).

### 3.10.1. Memória de Cálculo do Resultado Primário e Nominal

Em atendimento ao §1º do artigo 4º da LRF, foram apresentadas as seguintes metas de resultado primário e nominal no PLDO 2022:

Quadro 02 - Anexo de Metas Fiscais – Metas Anuais

Em R\$ mil

| Especificação                          | 2022        | 2023       | 2024       |
|----------------------------------------|-------------|------------|------------|
| Receita Total                          | 75.793.394  | 75.940.283 | 79.806.337 |
| Receita Primária (I)                   | 68.519.791  | 71.708.268 | 75.645.662 |
| Despesa Total                          | 78.793.395  | 77.940.282 | 80.806.337 |
| Despesa Primária (II)                  | 69.857.836  | 69.290.875 | 72.297.429 |
| Resultado Primário (III)= (I-II)       | (1.338.045) | 2.417.393  | 3.348.233  |
| Resultado Nominal                      | (4.253.598) | (427.747)  | 469.265    |
| Dívida Pública Consolidada             | 42.263.370  | 39.985.620 | 37.092.455 |
| Dívida Consolidada Líquida             | 32.635.733  | 32.424.672 | 31.187.913 |
|                                        |             |            |            |
| Receita Primária advinda de PPP (IV)   |             |            |            |
| Despesas Primárias geradas por PPP (V) | 668.930     | 703.371    | 766.743    |
| Impacto do saldo das PPP (VI)=(IV-V)   | (668.930)   | (703.371)  | (766.743)  |

Fonte: Anexo II Metas Fiscais resumido – Fl. 59 do PLDO

O Demonstrativo das Metas Anuais estabelecido pelo MDF (subitem 02.01.03.01, pág. 65) contém as linhas com os valores dos juros, encargos e variações monetárias ativas e passivas.

No quadro das metas fiscais apresentado no projeto da LDO não constam tais valores; há apenas o valor do resultado nominal, em infringência ao disposto no MDF<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Subitem 02.01.03.01 pag.65 MDF

### 3.10.2. Memória de Cálculo da Dívida

Em atendimento ao §1º do artigo 4º da LRF, foram apresentadas as seguintes projeções para a dívida consolidada:

Quadro 03 - Memória de Cálculo da Dívida Em R\$ mil

| Descrição                             | 2022              | 2023              | 2024              |
|---------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Dívida Consolidada (I)</b>         | <b>42.263.370</b> | <b>39.985.619</b> | <b>37.092.455</b> |
| Contratual                            | 27.986.072        | 25.974.315        | 23.387.604        |
| Outras dívidas                        | 14.277.298        | 14.011.304        | 13.704.851        |
| <b>(-) Deduções</b>                   | <b>9.627.638</b>  | <b>7.560.947</b>  | <b>5.904.543</b>  |
| Disponibilidade de Caixa              | 9.875.402         | 7.883.805         | 6.304.972         |
| Demais Haveres Financeiros            | 251.585           | 226.426           | 203.784           |
| (-) Restos a Pagar Processados        | (499.349)         | (549.284)         | (604.213)         |
| <b>(=) Dívida Consolidada Líquida</b> | <b>32.635.732</b> | <b>32.424.672</b> | <b>31.187.912</b> |

Fonte: Anexo II Metas Fiscais – fl.61 (Resumido pela Auditoria).

Para verificar a consistência dos valores propostos, foi efetuada a comparação com a dívida consolidada bruta apurada entre 2019 e 2021, e com as previstas para 2022:

Quadro 04 - Dívida Consolidada Bruta Em R\$ mil

| Descrição                | Apurado    |            |            | Previsto no Projeto LDO |            |            |
|--------------------------|------------|------------|------------|-------------------------|------------|------------|
|                          | 2019       | 2020       | 2021 (*)   | 2022                    | 2023       | 2024       |
| Dívida Consolidada Bruta | 45.936.682 | 44.764.291 | 44.414.661 | 42.263.370              | 39.985.620 | 37.092.455 |

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização de 2020 e Demonstrativo da Dívida Consolidada de fev 2021 da PMSP.

Obs.: Valores corrigidos monetariamente, considerando abril de 2021, calculados pelo IPC-FIPE Geral.

(\*)Fevereiro de 2021

A dívida consolidada bruta está prevista para ser reduzida em R\$ 7,3 bilhões até 2024.

No anexo do projeto (Memória e metodologia de Cálculo das Metas Anuais de Resultado Nominal e Montante da Dívida Pública, fl. 61) constou o que segue:

Os saldos da Dívida Pública foram projetados com base no fechamento do último exercício, 31 de dezembro de 2020, seguindo a periodicidade e as condições de pagamentos fixados contratualmente. [...] O maior item do endividamento público, originado do Contrato de Assunção e Refinanciamento com a União, foi projetado com base no IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) e Taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação e Custódia). Este contrato representa aproximadamente 93% da dívida municipal. Foram ainda consideradas as operações de crédito a contratar, conforme previsão de receita. Também foram consideradas na estimativa da dívida pública as dívidas provenientes de parcelamentos de tributos efetuados pela Empresa Estatal Dependente COHAB-SP, com a Receita Federal do Brasil – RFB [...].

Note-se que a justificativa é genérica, não contendo informações, por exemplo, de como ocorrerá a redução do saldo da dívida consolidada bruta.

Além disso, não houve a explicação do reduzido valor projetado de disponibilidades de caixa para os próximos exercícios (média de R\$ 8 bilhões), tendo em vista que o montante apurado em 31.12.20 alcançou R\$ 18,1 bilhões.

Em que pese a SUTEM ter explicado o embasamento de tais variações (dívida consolidada bruta e disponibilidades de caixa), é necessária uma justificativa mais detalhada no projeto LDO.

### **3.10.3. Exclusão de Precatórios pagos com recursos de Depósitos Judiciais**

Verificou-se a seguinte propositura no art. 41 do PLDO para 2022:

Art. 41. Para fins de atendimento da meta de resultado primário nos exercícios de 2021 e 2022, serão desconsiderados os efeitos do pagamento de precatórios judiciais com recursos de depósitos de terceiros levantados na forma do art. 101, § 2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A redação deste artigo não é clara e objetiva, gerando conclusões inadequadas. O que se infere dessa redação é que a PMSP pretende desconsiderar, na verificação do resultado primário, os pagamentos de precatórios efetuados com recursos oriundos de depósitos judiciais nos quais a mesma não é parte do processo. A utilização desses recursos foi autorizada pela Emenda Constitucional nº 94/16, posteriormente modificada pela EC nº 99/17.

Ocorre que as despesas com precatórios são primárias, independente da fonte de recursos utilizada para a sua quitação, conforme preceitua o MDF 11ª edição<sup>20</sup>:

Por outro lado, o pagamento de precatórios configura despesa primária, assim como o pagamento parcelado de despesas tipicamente primárias, tais como fornecedores, pessoal ou contribuições previdenciárias.

Este item já foi apontado no acompanhamento do PLDO anterior (eTCM 006305/2020). Assim, a SF se manifestou:

---

<sup>20</sup> Item 03.06.02.04 – Ajuste Metodológico.

Pretende-se apenas afastar a penalidade decorrente de eventual não atingimento das metas de resultado caso o Município venha a se utilizar destes recursos uma vez que a alternativa seria fixar metas extremamente baixas e que, logo, não serviriam de controle efetivo ao endividamento do Município, com prejuízo do objetivo principal da fixação das metas.

Recomenda-se a supressão do artigo 41 do PLDO, uma vez que a sua redação não expõe com clareza seu objetivo, dando margem para interpretar que o pagamento de precatórios judiciais com recursos de depósitos de terceiros não seria despesa primária, o que causaria distorção da meta de resultado primário.

A previsão de exclusão do pagamento de precatórios financiado com recursos de depósitos judiciais de terceiros na apuração da meta de resultado primário está em desacordo com o MDF 11ª edição.

#### **3.10.4. Revisão das Metas Fiscais para 2021**

As metas fiscais para 2021 definidas na lei municipal nº 17.544/20 foram revistas nesse projeto da LDO para 2022.

Quadro 05 - Revisão das Metas Fiscais 2021

Em R\$ mil

| Descrição                                  | Metas fixadas na Lei nº 17.469 (LDO para 2021) | Valores Estimados na Lei nº 17.544 (LOA para 2021) | Metas Revistas     |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------|
| Receita Total                              | 68.215.263                                     | 67.962.708                                         | 67.962.708         |
| Receitas Primárias (I)                     | 61.449.099                                     | 63.270.193                                         | 63.270.193         |
| Despesa Total                              | 68.215.263                                     | 67.962.708                                         | 71.962.708         |
| Despesas Primárias (II)                    | 59.530.242                                     | 60.028.716                                         | 65.844.702         |
| <b>Resultado Primário (III) = (I - II)</b> | <b>1.918.857</b>                               | <b>3.241.476</b>                                   | <b>(2.574.509)</b> |
| <b>Resultado Nominal</b>                   | <b>(1.928.042)</b>                             | <b>201.457</b>                                     | <b>(4.902.705)</b> |
| Dívida Pública Consolidada                 | 47.092.773                                     | -                                                  | 43.648.494         |
| Dívida Consolidada Líquida                 | 41.981.120                                     | -                                                  | 31.395.480         |

Fonte: Revisão das Metas do Exercício de 2021, PLDO fl. 76.

Segue a comparação dos resultados primário e nominal realizados em 2020 com o apresentado para 2021:

Quadro 06 - Metas Fiscais 2020 x 2021

Em R\$ mil

| Descrição          | Realizado 2020 | Meta 2021   | Δ           | Δ%     |
|--------------------|----------------|-------------|-------------|--------|
| Receita Primária   | 62.677.472     | 63.270.193  | 592.721     | 0,9    |
| Despesa Primária   | 57.041.418     | 65.844.702  | 8.803.284   | 15,4   |
| Resultado Primário | 5.636.054      | (2.574.509) | (8.210.563) | -145,7 |
| Resultado Nominal  | 4.319.637      | (4.902.705) | (9.222.342) | -213,5 |

Fonte: p.76 projeto LDO 2022 e RAF 2020

Não foi apresentada a justificativa da diferença das metas de resultados nominal (R\$ 9,2 bilhões) e primário (R\$ 8,2 bilhões) revistas para 2021 e as realizadas em 2020.

Foram divulgados de forma genérica apenas os fatores que justificam a revisão das metas de resultado primário e nominal:

“(…) a expectativa é que as novas despesas decorrentes do enfrentamento da pandemia poderão ser suportadas pelo importante superavit financeiro do exercício de 2020, bem como por meio da realocação das despesas orçadas para fazer frente às novas despesas. Ainda, o pagamento dos restos a pagar do exercício de 2020, cuja inscrição foi em valor bastante superior ao esperado para o exercício, impactarão sobremaneira o resultado primário (e consequentemente o resultado nominal) deste ano de 2021.”

### **3.10.5. Evolução do Patrimônio Líquido (PL)**

O inciso III do parágrafo 2º do artigo 4º da LRF estabelece que o Anexo de Metas Fiscais deve conter a demonstração da evolução do Patrimônio Líquido dos últimos três exercícios anteriores ao ano de edição da respectiva LDO, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos.

O MDF 11ª edição<sup>21</sup> estabelece, ainda, que o Demonstrativo da Evolução do Patrimônio Líquido deve trazer, em conjunto, uma análise dos valores apresentados, com as causas das variações do PL do ente da Federação como, por exemplo, fatos que venham a causar desequilíbrio entre as variações ativas e passivas e outros que contribuam para o aumento ou a diminuição da situação líquida patrimonial.

As notas do referido Demonstrativo (fl.80 do PLDO) informam que, em 2020, o resultado patrimonial consolidado foi deficitário de R\$ 588,9 milhões, frente ao resultado superavitário de R\$ 9,4 bilhões em 2019, onde se destacaram o aumento das despesas com provisões e ajuste para perdas que impactaram neste resultado. Este item está em concordância com a LRF e o MDF 11ª edição.

### **3.10.6. Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita**

Conforme dispõe o MDF 11ª edição<sup>22</sup>, a “Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita” será acompanhada de análise dos critérios para renúncias de receitas e suas respectivas compensações, em atendimento ao art. 4º, § 2º, inciso V<sup>23</sup>, em conjunto com o art. 14 da LRF<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Item 02.04.01 do Demonstrativo 4 – Evolução do Patrimônio Líquido.

<sup>22</sup> Item 02.07.01 do Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.

<sup>23</sup> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...] § 2º O Anexo conterá, ainda:

[...] V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

<sup>24</sup> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou

O ente deverá indicar quais condições irá utilizar para cada renúncia de receita, a fim de atender ao disposto no *caput* do art. 14 da LRF.

Cumprido ressaltar que, a fim de atender aos princípios emanados pela LRF, é necessário que o valor da compensação, prevista no demonstrativo, seja suficiente para cobrir o valor da renúncia fiscal respectiva.

O PLDO 2022 assim dispõe:

**Art. 24.** Os projetos de lei de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, atenderão ao disposto no art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, devendo ser instruídos com demonstrativo evidenciando que não serão afetadas as metas de resultado nominal e primário.

§ 1º A renúncia de receita decorrente de incentivos fiscais em todas as regiões da cidade será considerada na estimativa de receita da lei orçamentária.

§ 2º As proposições que criem ou prorroguem benefícios tributários devem estar acompanhadas dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

§ 3º O Poder Executivo adotará providências com vistas à:

I - elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade;

II - designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários.

§ 4º Os projetos de lei aprovados que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, bem como aqueles que veiculem benefícios de natureza financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

O art. 24 do PLDO 2022 contempla as disposições sobre renúncia de receita. Entretanto, o Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2022, não apresenta a coluna “Compensação” nem o total renunciado a cada ano, em desacordo às instruções de preenchimento do item 02.07.04.01 do MDF 11ª ed. Além

---

ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. § 3º O disposto neste artigo não se aplica: I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

disso, não constam no quadro do PLDO o Decreto 59.281 de 13.03.20 e a Lei 17.403 de 17.07.20, que trazem dispositivos relativos à renúncia de receitas.

### 3.10.7. Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

Esta demonstração visa assegurar que não haverá criação de nova despesa sem a correspondente fonte de financiamento, ou seja, o demonstrativo identifica o aumento permanente de receita para suportar o aumento permanente da despesa obrigatória de caráter continuado (DOCC), assim entendida aquela derivada de lei, contrato, ou ato normativo que fixe a obrigatoriedade de execução por um período superior a dois exercícios, cumprindo, dessa forma, a disposição contida no art. 4º, § 2º, inciso V da LRF.

O MDF 11ª edição<sup>25</sup> estabelece que o demonstrativo deverá ser acompanhado de análise dos valores apresentados, embasados por dados, tais como indicadores de atividade econômica, atividades desenvolvidas pela Administração Pública que geraram os resultados apresentados.

| Quadro 07 - Margem de Expansão da Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado |                  | Em R\$ mil |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------|
| Evento                                                                        | 2022             |            |
| Aumento Permanente de Receita                                                 | 2.204.885        |            |
| (-) Transferências ao Fundeb                                                  | 67.968           |            |
| <b>Valor Final do Aumento Permanente de Receita</b>                           | <b>2.136.918</b> |            |
| Novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado                             | 1.371.729        |            |
| <b>Margem Líquida de Expansão da DOCC</b>                                     | <b>765.189</b>   |            |

Fonte: resumo do Demonstrativo 8 do PLDO 2022 (fl.184).

No entanto, o PLDO do Município de São Paulo não apresenta embasamento para suportar os dados do demonstrativo. A primeira linha prevê um Aumento Permanente da Receita no valor de R\$ 2,2 bilhões, mas sem fundamentação, conforme prevê o artigo 17, § 3º da LRF, que se considera “aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.

<sup>25</sup> Item 02.08.01 do Demonstrativo 8 – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

Em relação à previsão de novas DOCCs (fl. 184 do PLDO), o demonstrativo apenas informa o valor de R\$ 1,4 bilhão, e não apresenta discriminação sobre quais seriam essas despesas, infringindo o disposto no subitem 02.08.01 do MDF 11ª edição.

Desse modo, recomenda-se a apresentação da descrição das novas DOCCs no demonstrativo do Município.

### **3.10.8. Receitas e despesas previdenciárias do RPPS**

O PLDO apresenta o demonstrativo da Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS e o Parecer Atuarial (pág 82/94 do PLDO), atendendo, portanto, ao estabelecido no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF<sup>26</sup>.

### **3.11. Anexo III - Metas e Prioridades<sup>27</sup>**

As ações de metas e prioridades compõem o subconjunto do total de investimentos para o qual foram atribuídos caráter prioritário e meta. As prioridades incluídas na proposta inicial do Programa de Metas apresentado à Câmara em 31 de março de 2021 foram utilizadas como ponto de referência inicial do processo.

Cabe destacar que dos R\$ 5,4 bilhões de Investimentos constantes no Anexo II do PLDO, apenas R\$ 3,1 bilhões foram consideradas prioridades.

Do total de despesas de R\$ 75,8 bilhões previstas no PLDO 2022, as metas e prioridades representam 4,1% (R\$ 3,1 bilhões).

O anexo III – Metas e Prioridades apresenta as prioridades, com seu objetivo e valor específico (fls. 187/190 do PLDO), no entanto, carece de detalhamentos como, por exemplo, unidade de

---

<sup>26</sup> § 2º O Anexo conterá, ainda:

[...]

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

<sup>27</sup> § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

medida e quantidade, o que possibilitaria mais completude na transparência da concretização das metas.

### **3.12. Transferências de recursos a entidades públicas e privadas**

A lei de diretrizes orçamentárias deve dispor sobre as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Conforme visto no PLDO, existem dois artigos que estabelecem condições e exigências para transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos:

Art. 30. Na realização das ações de sua competência, o Município poderá transferir recursos a instituições privadas sem fins lucrativos, desde que compatíveis com os programas constantes da lei orçamentária anual, mediante convênio, parceria, termo de colaboração, termo de fomento, ajuste ou congênere, pelo qual fiquem claramente definidos os deveres e obrigações de cada parte, a forma e os prazos para prestação de contas.

Art. 31. Fica vedada a realização, pelo Poder Executivo Municipal, de quaisquer despesas decorrentes de convênios, contratos de gestão e termos de parceria celebrados com entidades sem fins lucrativos que deixarem de prestar contas periodicamente na forma prevista pelo instrumento em questão à Secretaria Municipal responsável, com informações detalhadas sobre a utilização de recursos públicos municipais para pagamento de funcionários, contratos, parcerias e convênios, com os respectivos comprovantes.

§ 1º As entidades de que trata este artigo abrangem as Organizações Sociais – OSs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs e demais associações civis e organizações assemelhadas.

Este item está em concordância com o disposto na alínea “f” Inciso I do artigo 4º da LRF<sup>28</sup>.

### **3.13. Transparência**

Considerando a existência de pandemia do coronavírus (COVID-19), para garantir a publicidade e participação popular no processo de elaboração da LDO, as audiências públicas passaram a ser realizadas de forma virtual.

Recomenda-se também outras formas de soluções, como por exemplo, participação via correio eletrônico; preenchimento de formulário eletrônico pelos munícipes e outras formas que ampliem a participação da população neste processo.

---

<sup>28</sup> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:  
[...] f) demais condições e exigências para transferências de recursos a **entidades públicas** e privadas; (grifos nossos)

### 3.14. Despesa irrelevante

A LRF dispõe que:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias

No entanto, conforme §3º do art. 16, estas exigências podem ser dispensadas quando a despesa for considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

O PLDO para 2022 definiu despesa irrelevante no parágrafo único do art. 32, conforme segue:

Art. 32. No caso da ocorrência de despesas resultantes da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais que demandem alterações orçamentárias, aplicam-se as disposições do art. 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

Parágrafo único. Para fins do disposto no § 3º do art. 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, são consideradas como irrelevantes as despesas de valor de até R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais), no caso de aquisição de bens e serviços, e de até R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais), no caso de realização de obras públicas ou serviços de engenharia.

### 3.15. Equilíbrio entre Receita e Despesa

Conforme art. 1º, § 1º da LRF<sup>29</sup>, uma gestão responsável dos gastos públicos deve visar o equilíbrio orçamentário, para que as despesas não ultrapassem as receitas previstas como forma de assegurar, no médio e longo prazo, que não ocorram gastos desordenados, que culminem no aumento da dívida pública. Este dispositivo legal foi atendido no PLDO.

---

<sup>29</sup> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar

Ainda, o Anexo II – Metas Fiscais dispôs sobre a E.C. nº 109 de 2021, que incluiu o artigo 167-A na CF, prevendo mecanismos de ajustes fiscais em caso da despesa corrente do ente superar o limite de 95% da receita corrente arrecadada.

Para os exercícios de 2022 a 2024, o quadro abaixo demonstra os valores previstos na atual proposta de LDO:

Quadro 08 - Relação entre Receitas e Despesas Correntes 2022, cfe art. 167-A CF Em R\$

| Descrição                        | 2022           | 2023           | 2024           |
|----------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Receitas Correntes (I)           | 65.314.241.250 | 68.880.934.170 | 72.843.256.844 |
| Despesas Correntes (II)          | 63.840.487.896 | 64.529.087.115 | 66.906.589.006 |
| <b>% Estimado (III = II / I)</b> | <b>97,7%</b>   | <b>93,7%</b>   | <b>91,9%</b>   |

Fonte: Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2022

Destacam que para o exercício de 2022, existe risco, a se confirmar durante a finalização do ciclo orçamentário quando da Proposta de Lei Orçamentária a ser encaminhada futuramente, bem como da real execução das despesas relacionadas ao pagamento de precatórios com recursos de operações de crédito, de superação do limite estabelecido na CF.

Está previsto que, em caso de superação deste limite, fica facultado aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Tribunal de Contas aplicar os mecanismos de contenção de despesa previstos nos incisos I a X do caput do artigo 167-A<sup>30</sup> da Constituição Federal.

<sup>30</sup> Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

### 3.16. Responsável pela área fiscalizada

| Responsável                 | Cargo                           |
|-----------------------------|---------------------------------|
| Guilherme Bueno de Carvalho | Secretário Municipal da Fazenda |

## 4. CONCLUSÃO

A partir da análise do PLDO 2022, foram identificadas pela Auditoria as seguintes irregularidades e oportunidades de melhoria:

- 4.1.** Não constou o detalhamento da utilização da reserva de contingência, em infringência ao artigo 5º, inciso III, item b da LRF (subitem 3.3);
- 4.2.** A demonstração dos “Projetos em Andamento”, parte do Anexo III (fls. 191/193 do PLDO), carece de detalhamentos, indicando somente uma lista de projetos, sem referência a valores já investidos e a serem dispendidos para a conclusão de cada projeto, nem menção aos potenciais atrasos e riscos de execução, e nem clara correlação com as Metas e Prioridades, infringindo o parágrafo único do art. 45 da LRF (subitem 3.4);
- 4.3.** As despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (elemento de despesa 34) deveriam ter sido contempladas no PLDO 2022 no sentido de orientar a elaboração da LOA 2022, conforme dispõe o art.165 § 2º da Constituição Federal e para o adequado cumprimento da Portaria STN nº 377/20 (subitem 3.6);
- 4.4.** Não houve o detalhamento sobre as despesas obrigatórias que não estarão sujeitas à limitação de empenho, dificultando a verificabilidade da informação (subitem 3.8);
- 4.5.** Não constou, no mapeamento dos riscos fiscais, o detalhamento e a mensuração dos processos judiciais com grande probabilidade de perda que compõem o estoque de R\$ 11,5 bilhões dos depósitos judiciais da Prefeitura, em infringência ao inciso III do artigo 5º da LRF (subitem 3.9);

- 4.6.** Faltou divulgar os valores de cada uma das concessões e outorgas, inclusive se o pagamento já foi realizado, prejudicando a mensuração do risco ao qual o município está sujeito (subitem 3.9);
- 4.7.** O quadro das metas fiscais apresentado no projeto da LDO, com a ausência dos valores dos juros, encargos e variações monetárias ativas e passivas, foi elaborado em desacordo com o estabelecido no subitem 02.01.03.01 do MDF (subitem 3.10.1).
- 4.8.** Não houve a devida justificativa das projeções em relação à dívida consolidada bruta, disponibilidades de caixa e dívida consolidada líquida (subitem 3.10.2).
- 4.9.** A redação do art. 41 do PLDO não é clara e objetiva, gerando conclusões inadequadas. A previsão de exclusão do pagamento de precatórios financiado com recursos de depósitos de judiciais de terceiros na apuração da meta de resultado primário está em desacordo com o item 03.06.02.04 do MDF 11ª edição (subitem 3.10.3);
- 4.10.** Não foi apresentada a devida justificativa das principais variações das metas revistas para 2021 dos resultados nominal (R\$ 9,2 bilhões) e primário (R\$ 8,2 bilhões) quando comparadas com as realizadas em 2020.
- 4.11.** O Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2022 não apresenta a coluna “Compensação” nem o total renunciado a cada ano, em desacordo às instruções de preenchimento do item 02.07.04.01 do MDF 11ª ed. Além disso, não constam no quadro do PLDO o Decreto 59.281 de 13.03.20 e a Lei 17.403 de 17.07.20, que trazem dispositivos relativos à renúncia de receitas (subitem 3.10.6);
- 4.12.** Em relação à previsão de novas despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), o demonstrativo apenas informa os valores de R\$ 2,2 bilhões e R\$ 1,4 bilhões, não apresentando discriminação sobre quais seriam essas receitas e despesas, infringindo o disposto no subitem 02.08.01 do MDF 11ª edição (subitem 3.10.7);

São sugeridas as seguintes oportunidades de melhoria:

- 4.13.** Quanto às orientações no PLDO 2022 sobre controle de custos, as disposições ainda são incipientes e genéricas, carecendo de informações mais específicas e detalhadas. É necessário aprimorar as normas e metodologias de reconhecimento e apropriações de custos, possibilitando o efetivo controle de custos e a avaliação dos resultados em relação aos serviços prestados pela administração pública (subitem 3.2).
- 4.14.** O anexo III – Metas e Prioridades apresenta as prioridades, com seu objetivo e valor específico (fls. 187/190 do PLDO), no entanto, carece de detalhamentos como, por exemplo, unidade de medida e quantidade, o que possibilitaria mais completude na transparência da concretização das metas (subitem 3.11);

Em 28.05.21

**RUTH JENN T. S. INOSHITA**  
Agente de Fiscalização

De acordo em 02.06.21,

**JULIANA MATTEI**  
Supervisora de Equipes de Fiscalização e  
Controle I - Substituta

**MARCOS THULYO TAVARES**  
Coordenador Chefe de Fiscalização  
e Controle I