

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2022/05431	010261/2023	Não aplicável	12.07.23 a 06.09.23
Área auditada Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)			
Objeto de auditoria Plano Plurianual (PPA) 2022-2025.			
Objetivo da auditoria Avaliar se o PPA está compatível, em todos os aspectos relevantes, com o marco regulatório vigente.			
Equipe técnica			
Leonardo César de Castro			RF 20.162
Ruth Jenn Thai Shu Inoshita			RF 954
Luciano Teixeira (Supervisor de Controle Externo)			RF 20.288

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Registro do detalhamento da ação de forma integral	15
Quadro 2	Unidades selecionadas para exame	16
Quadro 3	Valores Orçados na LOA de 2023 x previstos no PPA para o exercício de 2023	17
Quadro 4	Novas ações na LOA de 2023	18

LISTA DE SIGLAS

CF	Constituição Federal
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
Coplan	Coordenaria de Planejamento
DA	Detalhamento da Ação
Intosai	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município de São Paulo
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PDE	Plano Diretor Estratégico
PdM	Programa de Metas 2021-2024
PL	Projeto de Lei
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PPA	Plano Plurianual
SEPEP	Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SGM	Secretaria de Governo Municipal
SMUL	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
Supom	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

RESUMO

Esta auditoria tem como objeto o Plano Plurianual (PPA) de 2022-2025, cujo objetivo foi certificar a conformidade do PPA com a legislação aplicável.

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

A auditoria executada é justificada pela relevância do papel do Plano Plurianual no ciclo orçamentário, enquanto instrumento de planejamento, considerando que, durante sua vigência, o PPA norteia a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

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

- O texto da Lei nº 17.729/21 (PPA 2022-2025) estabelece um automatismo de modificações através das Leis Orçamentárias anuais por efeito de seu art. 3º, § 6º, e §1º, não havendo limites de alterações de valores, investimentos, ações e programas. Este automatismo legal enfraquece o PPA como instrumento de planejamento orçamentário;
- Não é possível afirmar que os programas do PPA estão em consonância com as metas do Plano Diretor Estratégico vigente, considerando a inexistência de relatórios e informações referentes à vinculação entre os programas;
- Ausência de legislação que limite o prazo de inserção pelas unidades orçamentárias do Detalhamento da Ação das despesas liquidadas no sistema SOF, o que dificulta o mapeamento, pela Secretaria da Fazenda, da regionalização dos gastos públicos;
- Não há publicação do PPA 2022-2025 atualizado, considerando as modificações trazidas na LOA de 2023, como criação de novas ações e modificações de valores.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1. Destinatários da auditoria.....	6
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	7
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho.....	8
2. METODOLOGIA.....	9
2.1. Critérios adotados.....	9
2.2. Métodos de coleta e análise dos dados.....	9
2.3. Limitações do trabalho de auditoria.....	10
3. ACHADOS DE AUDITORIA.....	10
4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	20
5. CONCLUSÃO.....	20
6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO	20
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS.....	21
7.1. Propostas de Determinações.....	21
7.2. Propostas de Recomendações.....	21

1. INTRODUÇÃO

A presente auditoria, autuada sob número eTCM 010261/2023 e autorizada pela Ordem de Serviço 2022/05431, consta do Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2022, e teve como objeto o Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 elaborado pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP).

A justificativa para a realização deste trabalho tem como base a premissa de que seus possíveis efeitos contribuam para melhorar a gestão da transparência, bem como para o aprimoramento do processo de elaboração dos próximos textos de Lei do PPA.

Em contextualização, cada novo PPA tem sua vigência instituída a partir do segundo ano de uma gestão até findo o primeiro ano da gestão seguinte, operando como instrumento de salvaguarda da descontinuação de políticas públicas ou modificações bruscas nas transições de governo. Assim, o presente PPA em análise, instituído pela Lei Municipal nº 17.729/2021, tem vigência de 2022 a 2025. O principal regramento do PPA advém da Constituição Federal (CF), sendo uma lei, de iniciativa do Poder Executivo, que deve estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (CF/88, art. 165, §1º).

1.1. Destinatários da auditoria

Sem prejuízo de outros, a presente auditoria tem como destinatários imediatos (finalidade específica) a Coordenadoria de Planejamento (Coplan), subordinada à Subsecretaria de Planejamento e Orçamentário Municipal (Supom), por sua vez subordinada à Secretaria Municipal da Fazenda (SF), visando o aprimoramento de sua gestão, bem como os conselheiros do TCMSP, responsáveis pelo julgamento.

As informações produzidas também podem servir de suporte a entidades de auditoria, Poder Legislativo e suas comissões, em especial quando da votação e aprovação dos futuros projetos de Lei do PPA, outros órgãos do governo, órgãos centrais de orçamento e controle.

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

O objeto da auditoria é a Lei denominada Plano Plurianual 2022-2025 e seus anexos, elaborada inicialmente como Projeto de Lei (PL) nº 676/2021, apresentado pelo Executivo, sob a coordenação da Coordenadoria de Planejamento da Secretaria da Fazenda, havendo 72 emendas¹ dos Senhores Vereadores ao texto finalmente promulgado.

O PPA 2022-2025, enquanto da sua elaboração, teve como atores múltiplas secretarias e participantes, não se tratando, assim, de uma única entidade que participou de seu processo de formação, embora a consolidação e coordenação do documento para apresentação do Projeto de Lei tenha sido conduzida pela SF/Coplan.

É preciso citar as diversas peças que fizeram parte da elaboração do PPA enquanto instrumentos de planejamento que nortearam as ações do governo para o quadriênio: o Programa de Metas (PdM) e a Agenda 2030. Pode-se afirmar que o PdM² e a Agenda 2030, organizados pela SGM/SEPEP, tiveram papel de grande influência no PPA. Dos 503 indicadores que constam no PPA 2022-2025, há 171 indicadores derivados destas fontes.

A elaboração do Plano Plurianual 2022-2025 exigiu um fluxo de troca de informações entre os órgãos que compõem a Administração Pública Municipal. Por um lado, foi necessário repassar as concepções formuladas a partir da integração de dois órgãos planejadores – a Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias (SEPEP/SGM) e a Secretaria da Fazenda (SF) – às demais secretarias. Os órgãos da administração direta e indireta subsidiaram as instâncias de planejamento com as informações referentes aos Programas, Ações e projeções de indicadores, alimentando um sistema informatizado para a elaboração do PPA.

Para organizar este fluxo, a Secretaria da Fazenda instituiu Grupos de Planejamento Orçamentário em cada uma das secretarias. Esses grupos foram responsáveis por interagir com a equipe de coordenação do PPA. Foi por meio desse fluxo de trabalho que se obteve a

¹ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/emenda/EPL0676-2021-1A72.pdf>

² O PdM foi analisado no eTCM 007528/2021.

vinculação das diferentes ações das Secretarias ao Programa de Metas 2021-2024 e à Agenda Municipal 2030, e, conseqüentemente, ao PPA.

A Lei do PPA 2022-2025 (LM nº 17.729/2021) é composta pelo texto principal (com um total de 10 artigos) e oito anexos. Dentre os anexos analisados pela Auditoria, podemos citar: Anexo II - demonstrativo dos programas e ações da Administração Pública para o quadriênio 2022-2025; III - relação de indicadores do PPA 2022-2025; IV - vinculação de objetivos e metas do quadriênio 2022-2025 com o Programa de Metas 2021-2024 e com a Agenda Municipal 2030; e V - regionalização e distribuição territorial das despesas no quadriênio 2022-2025. A análise de itens desses anexos se ponderou em aspectos de conformidade.

Colocadas estas contextualizações, integraram o escopo da auditoria: a análise jurídica do texto de Lei do PPA 2022-2025 diante das exigências dispostas na legislação aplicável; aderência do PPA 2022-2025 em relação ao PdM, Agenda 2030 e PDE; a análise da regionalização da despesa; evidências de que seja possível realizar o acompanhamento das informações sobre dados físicos e financeiros das ações dos órgãos e entidades relativo ao monitoramento de 2022; o tratamento de alterações do PPA decorrente de modificações de valores e novas ações da LOA de 2023; e o tratamento das regras definidas na Lei do PPA quanto às emendas parlamentares.

Os testes foram realizados tendo como base as questões de auditoria formuladas por ocasião do planejamento do trabalho, os quais possibilitaram concluir, com razoável segurança, acerca das situações encontradas em relação aos critérios legais aplicáveis. Apenas questões as quais resultaram em conclusões passíveis de determinação, recomendação ou ciência foram trazidas ao Relatório.

Os testes de auditoria que resultaram em achados divergentes aos critérios foram detalhados no item **3** e reproduzidos na conclusão do relatório.

1.3. 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 aplicáveis ao objeto examinado são a Constituição Federal (CF) de 1988 (Art.165, § 1º e § 4º; Art. 166, § 3º, inciso I), a Lei Orgânica do Município (Art. 41, inciso II; Art. 53, inciso I; Art. 69, X; Art. 137, inciso I, § 1º, § 4º; § 10º), a Lei nº 17.729 de 28 de dezembro de 2021 (Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025), bem como todas as Portarias expedidas pela SF decorrentes da necessidade de normatização infralegal da Lei nº 17.729/2021, a saber: Portaria SF nº 18/2021; Portaria SF nº 72/2021 e Portaria SF nº 18/2022. Vale mencionar que a Lei Federal nº 13.971/2019 (Lei do PPA do governo federal) foi utilizada como critério de comparação de boa prática, em especial em seu Art. 21.

2.2. Métodos de coleta e análise dos dados

Os procedimentos utilizados para a coleta e análise de dados na presente auditoria foram a indagação escrita, entrevistas, análise de contas, cruzamento de dados e exame documental das informações e relatórios disponibilizados pela Secretaria Municipal da Fazenda, especialmente no site (endereço eletrônico) oficial do próprio do PPA³.

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

³ Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

Não havia auditores na equipe com conhecimentos de Tecnologia da Informação sobre desenvolvimento de sistema, principalmente em relação ao módulo em construção que está sendo utilizado no sistema PPA para o monitoramento de indicadores. A verificação do monitoramento dos indicadores do PPA 2022-2025 também restou prejudicada, uma vez que a Portaria SF nº 18/2022 definiu o prazo para início de inserção de dados do exercício de 2022 pelos órgãos e entidades da PMSP para o mês de outubro de 2023, com a respectiva publicação do resultado do monitoramento para 15 de dezembro de 2023 e a finalização da auditoria ocorreu em setembro de 2023.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. O texto da Lei nº 17.729/2021 (PPA 2022-2025) estabelece um automatismo de modificações através das Leis Orçamentárias anuais por efeito de seu art. 3º, § 6º, e §1º, não havendo limites de alterações de valores, investimentos, ações e programas, enfraquecendo o PPA como instrumento de planejamento orçamentário

A Lei do PPA 2022-2025 (LM nº 17.729/2021) possui 10 artigos. No artigo 3º da referida Lei, é normatizada a relação do PPA com a LDO e LOA enquanto instrumentos de planejamento. Em análise do teor do texto da Lei, o art. 3º cria mecanismos de atualização do próprio PPA:

Art. 3º As metas físicas e os valores estimados para execução das despesas previstas neste Plano Plurianual estão condicionados à efetiva arrecadação das receitas nele previstas.

§ 1º As estimativas de valores de receitas e de despesas constantes dos anexos desta Lei, bem como suas metas físicas, foram fixadas de modo a conferir consistência ao Plano Plurianual, não se constituindo em obrigatoriedade ou limites à programação das despesas nas leis orçamentárias anuais.

§ 2º A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá as metas e prioridades para cada ano, promovendo os ajustes eventualmente necessários ao Plano Plurianual.

§ 3º As leis orçamentárias anuais para o período 2022-2025 devem ser compatíveis com os programas e metas constantes desta Lei, observado o disposto no caput deste artigo.

§ 4º As metas referidas no caput deste artigo norteiam as ações da Administração Municipal e correspondem às quantidades e valores estimados, não constituindo limites para o cumprimento dos objetivos do Plano de que trata esta Lei.

§ 5º Considera-se revisão do Plano Plurianual a inclusão, a exclusão ou a alteração de programas.

§ 6º As leis orçamentárias anuais e seus anexos poderão criar, alterar ou excluir ações orçamentárias para o ano de sua vigência.

§ 7º Ações orçamentárias criadas nos termos do § 6º deverão ser vinculadas aos programas do Plano Plurianual, observando-se o disposto no § 4º do art. 4º.

§ 8º Fica o Poder Executivo autorizado a compatibilizar os anexos desta Lei a eventuais diferenças com relação à Lei Orçamentária Anual de 2022, em seus exatos limites.

A forma legislativa dos dispositivos da Lei 17.729/21 enfraquecem o PPA enquanto instrumento de planejamento, conforme o seguinte raciocínio.

O § 1º do Art. 3º da Lei do PPA 2022-2025 dispõe que as estimativas de valores de despesas constantes dos anexos desta Lei foram fixadas de modo a conferir consistência ao Plano Plurianual, não se constituindo em obrigatoriedade ou limites à programação das despesas nas leis orçamentárias anuais, contrastando com o § 3º do mesmo artigo que dispõe que as leis orçamentárias anuais, para o período 2022-2025, devem ser compatíveis com os programas e metas constantes da Lei do PPA 2022-2025.

Por sua vez, o Art. 137, §1º da LOM estabelece que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Enfraquecendo esse dispositivo, o § 6º do Art. 3º da Lei nº 17.729/21 dispõe que as leis orçamentárias anuais e seus anexos poderão criar, alterar ou excluir ações orçamentárias para o ano de sua vigência.

Assim, o texto de Lei nº 17.729/21 estabelece que eventuais inclusões, alterações e exclusões de ações orçamentárias e respectivos valores previstos no PPA 2022-2025 são autorizadas por efeito do art. 3º, § 6º, bem como as estimativas de valores de receitas e de despesas constantes dos anexos do PPA, assim como suas metas físicas, não se constituindo em obrigatoriedade ou limites à programação das despesas nas leis orçamentárias anuais em razão do art. 3º, § 1º.

Cabe mencionar a Lei Federal 13.971/19 (Lei do PPA 2019-2023 do Governo Federal), como um *benchmark*, estabelecendo um limite de 25% para alterações estritas a investimentos, como segue:

Art. 21. Fica o Poder Executivo federal autorizado a promover alterações no PPA 2020-2023, em ato próprio, para:

I - conciliar com o PPA 2020-2023 as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional e poderá, para tanto:

- a) alterar o valor global do programa;
- b) adequar vinculações entre ações orçamentárias e programas;
- c) revisar ou atualizar as metas; e
- d) **revisar ou atualizar os investimentos plurianuais** constantes dos Anexos III, Seção I, e IV, **em até 25% (vinte e cinco por cento) do valor total previsto** para cada um dos dois conjuntos de investimentos discriminados nesta alínea;

II - alterar metas; e

III - incluir, excluir ou alterar:

- a) a unidade responsável por programa;
- b) o valor global do programa, em razão de alteração de fontes de financiamento com recursos não orçamentários; e
- c) o valor dos gastos diretos ou dos subsídios de que trata o § 2º do art. 16.

Parágrafo único. Modificações realizadas nos termos do disposto no caput serão informadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e publicadas em sítio eletrônico oficial.

Assim, pode-se concluir que o texto da LM nº 17.729/21 estabelece que eventuais inclusões, alterações e exclusões de ações orçamentárias e respectivos valores previstos no PPA 2022-2025 são autorizadas por efeito do art. 3º, § 6º, bem como as estimativas de valores de receitas e de despesas constantes dos anexos do PPA 2022-2025, assim como suas metas físicas, não se constituem em obrigatoriedade ou limites à programação das despesas nas leis orçamentárias anuais em razão do art. 3º, § 1º. Este automatismo legal enfraquece o PPA como instrumento de planejamento orçamentário, uma vez que não há limites de alterações de valores, investimentos, ações e programas.

3.2. Não é possível afirmar que os programas do PPA estão em consonância com as metas do Plano Diretor Estratégico vigente, considerando a inexistência de relatórios e informações referentes à vinculação entre os programas

O Art. 2º da Lei do PPA 2022-2025 estabelece:

Art. 2º Os programas constantes do anexo referido no inciso II, do parágrafo único, do art. 1º desta Lei obedecem à diretriz da regionalização das ações e estão em consonância com os projetos que compõem o Programa de Metas 2021-2024, os 17 (dezesete) Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas – ONU, na forma da Agenda Municipal 2030 e o Plano Diretor Estratégico vigente.

De forma mais incisiva, no caso do PdM, a Lei Orgânica do Município de São Paulo estabelece o que segue:

Art. 137 - Leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão: I - o plano plurianual;
§ 10. - As diretrizes do Programa de Metas serão incorporadas ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal.

Inicialmente, há que destacar o anexo próprio na Lei do PPA 2022-2025 denominado “Anexo IV Vinculação de objetivos e metas do quadriênio 2022-2025 com o Programa de Metas 2021- 2024 e com a Agenda Municipal 2030” que faz a relação entre os Programas do PPA e Metas do PdM. Assim, nos testes executados pela Auditoria, foram verificados a aderência de cada uma das metas do PdM a um indicador existente no PPA. No caso da Agenda 2030, foi analisada a vinculação de existência de correspondência do PPA a nível programático. A equipe de auditoria verificou que há aderência completa das metas do PdM e Agenda 2030 sobre os indicadores e/ou Programas do PPA.

Diferentemente do PdM e Agenda 2030, o PDE não possui um anexo de vinculação como no documento “Anexo IV - Vinculação de objetivos e metas do quadriênio 2022-2025 com o Programa de Metas 2021- 2024 e com a Agenda Municipal 2030”.

Constatou-se que não há na planilha de indicadores, a qual reflete o “Anexo III - Relação de indicadores” do PPA (planilha “PPA-2022-2025_Indicadores_Final” da “Base de Dados por Fonte”⁴) uma indicação expressa de metas de origem do PDE. Assim, solicitado à SF/Coplan que apontasse, nessa planilha, algum marcador que poderia indicá-las, foi informado pelo Sr. Coordenador de Coplan à época o que segue:

Pedi que nossa equipe levantasse essa informação, e perguntei também à SEPEP, mas a conclusão é de que não temos um marcador específico que associe entregas ou indicadores do PPA ao PDE. Dessa forma, a associação entre as iniciativas previstas no PDE e os programas/ações do PPA só fica evidenciada após análise qualitativa de seu conteúdo e consulta aos órgãos e entidades responsáveis pela execução de cada iniciativa prevista no PDE.

⁴ Disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Data da consulta: 30.08.2023.

Há, contudo, cinco indicadores do PPA que tem origem clara do PDE⁵. Embora haja esses cinco indicadores detectados pela Auditoria, em pesquisa ao site⁶ de Monitoramento e Avaliação da Implementação do PDE, na aba “Objetivos”, consta a existência 186 indicadores do PDE.

Assim, não é possível afirmar que os Programas do PPA estão completamente em consonância com as metas do PDE, embora haja evidência de que houve algum grau de influência do PDE no PPA quando da sua elaboração, considerando existir 5 indicadores no PPA provenientes do PDE. A razão é que não há no Anexo IV do PPA informações sobre vinculação de seus Programas ao PDE como ocorreu com as metas do PdM e Agenda 2030, nem há dados de vinculação na planilha de controles “Base de dados” de SF, não sendo possível afirmar se os Programas do PPA 2022-2025 estão em consonância com o PDE.

A causa provável é que não foi realizado um controle à época de elaboração do PPA que trouxesse rastreabilidade das metas do PDE com PPA.

3.3. Ausência de prazo para as unidades orçamentárias inserirem o Detalhamento da Ação no sistema SOF

A Lei do PPA 2022-2025, no seu art. 5º, dispõe que a PMSP 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.

O objetivo desse índice é reduzir desigualdades territoriais no Município de São Paulo, direcionando investimentos e expandindo a oferta de serviços públicos em regiões mais vulneráveis.

Para apuração do referido índice, uma das fontes é a regionalização da despesa pública aferida por meio do Detalhamento da Ação registrado no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF).

⁵ Os indicadores são: Número de projetos (Territórios CEU e Territórios Educadores) implantados; Percentual de pontos de iluminação pública dotados de sistemas LED; Número de estudos e projetos urbanos desenvolvidos; Número de eleições realizadas por SMUL.

⁶ <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>

O Detalhamento da Ação (DA) deve ser, obrigatoriamente, inserido pelas unidades orçamentárias na Nota de Liquidação e Pagamento – NLP. Cita-se como critérios a Lei nº 17.729/21 (Art 4º, §2º, Anexo V), Decreto nº 62.147/23 (Art. 36, § 1º), Portaria SF nº18/22 (Art. 4º, §2º).

Das 56 unidades orçamentárias que liquidaram despesas com investimento em 2023 (janeiro a julho), apenas 15 registraram o DA de forma integral na liquidação, conforme quadro a seguir:

Quadro 01 - Registro do detalhamento da ação de forma integral

Unidades orçamentárias
Controladoria Geral do Município
Procuradoria Geral do Município
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico do Trabalho
Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia
Secretaria Municipal de Relações Internacionais
Secretaria do Governo Municipal
Secretaria Municipal de Gestão
Subprefeitura Aricanduva/Formosa/Carrão
Subprefeitura de Vila Prudente
Subprefeitura Guaianases
Subprefeitura Ipiranga
Subprefeitura Jabaquara
Subprefeitura Lapa
Subprefeitura Penha
Subprefeitura Santana/Tucuruvi

Fonte: sistema SOF.

Dentre as unidades orçamentárias que não efetuaram o registro do DA de forma integral no SOF, as seguintes unidades foram selecionadas para verificar o motivo da falta do seu preenchimento na nota de liquidação:

Quadro 02 - Unidades selecionadas para exame

Em R\$ mil

Unidades orçamentárias	% pendente de preenchimento do DA	Valor liquidado
1 - Fundo Municipal de Assistência Social	100	1.910
2 - Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	38,3	109.558
3 - Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura	22,3	250.895
4 - Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento	21,3	23.159
5 - Secretaria Municipal de Habitação	17,4	178.518
6 - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	16,3	581.914
7 - Fundo de Desenvolvimento Urbano	14,4	231.473
Total		1.377.427

Fonte: Excel base SOF regionalização - posição 10.08.23.

A maioria dessas unidades alegou dificuldade para regionalizar certas despesas, em função da sua natureza (folha de pagamento, gerenciamento de obras, fiscalização de tráfego, etc.).

Além disso, verificou-se que não há prazo para se efetuar o registro do DA, sendo possível, por exemplo, inserir o DA em um Restos a Pagar já pago.

Não há legislação que limite esse prazo de inserção do DA nas despesas liquidadas, o que dificulta o cumprimento do art. 36 do decreto municipal nº 62.147/23 e o mapeamento pela Secretaria da Fazenda de regionalização dos gastos públicos com base nas informações do sistema SOF.

3.4. Não há publicação do PPA atualizado diante das modificações ocasionadas pela LOA de 2023, como criação de novas ações e modificações de valores

O Art. 3º da Lei do PPA estabelece a sua relação com as leis orçamentárias anuais abrangidas em sua vigência, conforme anteriormente citado no subitem **3.1** deste relatório.

A LOA de 2023 (elaborada em 2022) promoveu alterações de valores e ações em relação aos previstos quando da edição do PPA (elaborado em 2021), considerando que há naturalmente mudanças de cenário fiscal, inflação, prioridades políticas, entre outros. O quadro a seguir mostra as alterações promovidas quando da promulgação da LOA de 2023 em relação aos Programas previstos no PPA:

Quadro 03 – Valores Orçados na LOA de 2023 x previstos no PPA para o exercício de 2023 Em R\$ mil

Programa	Valor orçado na LOA 2023 (A)	Valor do PPA para 2023 (B)	Variação do valor da LOA sobre previsto no PPA
3001 - Acesso à Cultura	793.266	669.834	18%
3002 - Acesso à Moradia Adequada	3.313.796	1.966.456	69%
3027 - Ações e Serviços da Saúde Animal	31.118	62.297	-50%
3003 - Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialid. e Vigilância	8.467.816	5.766.405	47%
3026 - Ações e Serviços da Saúde em Atenção Hosp. e de Urg. e Emergência	6.121.098	6.123.454	0%
3004 - Benefícios e Previdência de Funcionários	21.428.523	19.271.346	11%
0000 - Encargos Especiais	5.614.576	8.932.143	-37%
3008 - Gestão dos Riscos e Promoção da Resiliência a Desastres e Eventos Críticos	1.422.693	922.028	54%
3010 - Manutenção, Desenvolvimento e Promoção da Qualidade da Educação	6.915.105	6.552.032	6%
3009 - Melhoria da Mobilidade Urbana Universal	8.427.590	6.682.359	48%
3011 - Modernização Tecnológica, Desburocrat. e Inovação do Serviço Público	1.123.507	647.018	74%
3016 - Nutrição e Promoção da Segurança Alimentar	1.484.655	1.194.545	24%
3012 - Participação, Transparência e Controle Social da Administração Pública	191.192	142.139	35%
3014 - Processo Legislativo e Controle Externo	121.053	48.059	152%
3018 - Promoção da Cidadania, Inclusão Digital e Valorização da Diversidade	51.706	34.714	49%
3015 - Promoção da Cidade como Referência Global e Destino Turístico	622.998	332.353	87%
3020 - Promoção da Economia Criativa	4.451	3.500	27%
3013 - Promoção da Segurança Urb., Prev. e Proteção às Vítimas de Violência	338.881	246.275	38%
3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental	4.153.601	3.615.045	15%
3017 - Promoção de Atividades Esportivas, Recreativas e de Lazer	321.054	187.795	71%
3019 - Promoção do Cresc. Econ. e Geração de Postos de Trabalho e Oport.	567.572	233.841	143%
3006 - Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência	489.551	384.979	27%
3007 - Promoção dos Direitos da População Idosa	184.813	118.831	56%
3023 - Proteção à População em Situação de Vulnerabilidade Social	1.709.286	1.314.716	30%
3025 - Proteção e Desenvolvimento Integral na Primeira Infância	10.128.690	10.485.045	-3%
3021 - Qualidade, Eficiência e Sustentabilidade do Orçamento Público	26.829	23.137	16%
3022 - Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos	2.812.447	1.763.562	59%
9999 - Reserva de Contingência	1	275.000	-100%
3024 - Suporte Administrativo	9.012.945	8.383.333	8%
Totais e média ponderada	95.880.811	85.382.240	12,3%

Fonte: Valor orçado na LOA 2023: dados por programada da coluna "orçado" do sistema Abaco para 2023. Valor do PPA para 2023: "PPA-2022-2025_ValorFonte_Final".

As alterações, na quase totalidade dos programas, promoveram um incremento nos seus valores, explicadas em razão do aumento da arrecadação e aumento de uso de superavit financeiro⁷.

⁷ Vide Auditoria sobre PLDO 2024, eTCM 003560/2023.

A equipe de auditoria verificou se foram inseridas novas ações na LOA de 2023 no grupo de natureza de despesa de investimentos e que não estavam previstas no PPA original, questionando SF/Coplan a respeito:

A partir do exercício de 2022, as ações orçamentárias incluídas na LOA por efeito de emendas legislativas passaram a ser identificadas com os códigos iniciados em 8 (para ATIVIDADE) e 9 (para PROJETO). Sendo assim, todas as ações da LOA 2022 e da LOA 2023 cujos códigos estejam entre 8000 e 9999 foram incluídas pelo Legislativo e, portanto, todas são novas em 2023.

Em testes de auditoria, verificou-se que 10 ações foram criadas na LOA de 2023, que possuem códigos 8 e 9 em seu início.

Quadro 04 - Novas ações na LOA de 2023

Ação e descrição	Página no Quadro de Detalhamento de Despesa da LOA de 2023
9341 - Adequação e Manutenção do Clube Náutico Guarapiranga	70
9085 - Alargamento Viário da Estrada do Alvarenga	77
9082 - Construção de Base Comunitária da GCM para atender os Moradores do Res. Jardim Espanha e adj.	132
9083 - Construção e Implant. de Unid. do Descomplica para atender os bairros de Pedreira e Cidade Ademar	237
9010 - Construção/Ref. do Prédio para abrigar a sede da UESP - União das Escolas de Samba Paulistanas	254
8045 - Escola de Skate para o Autista	69
9081 - Implementação de Sinalização e Modernização Semafórica Inteligente na Estrada do Alvarenga, Avenida Yervant, Belmira Marin e Teotônio Vilela	72
8033 - Realização de Eventos da Cidade de São Paulo	92
8032 - Realização de Eventos na Cidade de São Paulo	137
9084 - Urbanização e Pavimentação Jardim Pantanal	230

Fonte: Ábaco e planilha "PPA-2022-2025_ValorFonte_Final", cuja fonte é "Base de Dados por Fonte" do site do orçamento da fazenda.

Considera-se, conforme subitem **3.1** deste relatório, que o § 6º do Art. 3º da Lei do PPA 2022-2025 autorizou inclusão automática de novos investimentos. Contudo, o § 5º do mesmo artigo estabelece que se considera revisão do Plano Plurianual a inclusão, a exclusão ou a alteração de programas.

Pelas novas inserções de ações e as alterações de valores em relação aos valores orçados da LOA de 2023 em relação aos previstos no PPA, que aumentaram em 12,3% (vide Quadro 03), depreende-se que não foi divulgado o PPA atualizado considerando as alterações promovidas pela LOA de 2023.

Reporta-se que embora a Lei do PPA 2022-2025 (LM nº 17.729/21) permita que as leis orçamentárias anuais criem, alterem ou excluam ações orçamentárias (Art. 3º, § 6º), e que é considerado revisão do Plano Plurianual a inclusão, a exclusão ou a alteração de programas (Art. 3º, § 5º), não há divulgação do PPA atualizado com os valores modificados das ações e programas, considerando que houve alterações na Lei Orçamentária Anual de 2023, como a inclusão de novas 10 ações com grupo de natureza de despesa de investimentos.

Os testes foram executados mediante o cruzamento entre dados dos valores orçados da LOA de 2023 por Programa com valores originais do PPA, bem como o cruzamento dos códigos das ações da LOA de 2023 com os códigos constantes na base do PPA do “Anexo II - Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública para o quadriênio 2022-2025”, replicado na planilha de SF denominada “Base de Dados por Fonte”.

Assim, a ausência de controles concomitantes sobre atualização do PPA prejudica a transparência.

3.5. A Casa Civil não publica mensalmente as emendas parlamentares, em descumprimento ao disposto no art. 9º § único da lei nº 17.729/21

A divulgação das emendas parlamentares está ocorrendo de forma trimestral. Até o dia 25 de agosto/23, a Casa Civil divulgou o período de fevereiro a abril/23. De acordo com a assessoria da Casa Civil do Gabinete do Prefeito, a próxima divulgação abrangerá o período de maio a julho/23. Só é publicada a emenda liberada, ou seja, aprovada e apta para execução orçamentária.

O art. 9º, § único da lei nº 17.729/2021 dispõe que a Casa Civil deve publicar mensalmente, no Portal da Transparência, os pedidos atendidos com a indicação do Parlamentar e a descrição do objeto, do órgão executor e dos valores alocados.

A divulgação trimestral das emendas parlamentares no site da PMSP contraria o disposto no § único do art. 9º da lei nº 17.729/21, que definiu a publicação mensal.

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Em 29.08.23, a equipe de auditoria realizou reunião de encerramento com o Sr. Subsecretário de Supom e Sr. Coordenador de SF/Coplan comunicando os achados de auditoria. Não houve óbices aos achados pelos participantes, razão pela qual, não há comentários a tecer.

5. CONCLUSÃO

Diante dos exames efetuados, foram constatados os seguintes achados de auditoria relevantes:

5.1. O texto da Lei nº 17.729/21 (PPA 2022-2025) estabelece um automatismo de modificações através das Leis Orçamentárias anuais por efeito de seu art. 3º, § 6º, e §1º, não havendo limites de alterações de valores, investimentos, ações e programas. Este automatismo legal enfraquece o PPA como instrumento de planejamento orçamentário (subitem **3.1**);

5.2. Não é possível afirmar que os programas do PPA estão em consonância com as metas do Plano Diretor Estratégico vigente, considerando a inexistência de relatórios e informações referentes à vinculação entre os programas (subitem **3.2**);

5.3. Ausência de legislação que limite o prazo de inserção pelas unidades orçamentárias do Detalhamento da Ação das despesas liquidadas no sistema SOF, o que dificulta o cumprimento do art. 36 do decreto nº 62.147/23 e o mapeamento pela Secretaria da Fazenda de regionalização dos gastos públicos (subitem **3.3**);

5.4. Não há publicação do PPA 2022-2025 atualizado, considerando as modificações trazidas na LOA de 2023, como criação de novas ações e modificações de valores (subitem **3.4**);

5.5. A divulgação trimestral das emendas parlamentares no site da PMSP contraria o disposto no § único do art. 9º da lei nº 17.729/2021, que definiu a publicação mensal (subitem **3.5**).

6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Não há no presente trabalho achados que constituam irregularidades, bem como não há nos achados algum que implique em existência de erros ou fraudes que afetem a posição patrimonial,

econômica e financeira relacionado ao objeto auditado⁸, razão pela qual, não há matriz de responsabilização.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

7.1. Propostas de Determinações

Não há propostas de determinações.

7.2. Propostas de Recomendações

7.2.1. Recomendar à SF/Coplan quando do encaminhamento do Projeto de Lei do próximo PPA, que avalie a sugestão de determinar um limite de alteração das ações e programas do PPA com vistas a prover ao programa maior efetividade como instrumento de planejamento (subitem **3.1**);

7.2.2. Recomendar à SF/Coplan que avalie a sugestão de indexar as metas do PDE com PPA quando da elaboração do próximo ciclo do Projeto de Lei do PPA, com vistas a prover maior transparência e integração entre os instrumentos (subitem **3.2**);

7.2.3. Recomendar à SF/Coplan para estabelecer um prazo limite para as unidades orçamentárias efetuarem o registro do Detalhamento da Ação no sistema SOF com vistas a proporcionar melhor mapeamento da despesa regionalizada (subitem **3.3**);

7.2.4. Recomendar à SF/Coplan que publique o PPA atualizado com as informações sobre alterações promovidas pelas LOAs, quando da promulgação do respectivo projeto de Lei, bem como novas ações inseridas, com vistas a manter o PPA revisado e atualizado (subitem **3.4**);

⁸ Conforme disposição à página 54 do Manual de Auditoria Governamental, versão 1 (vigente até o fim desta auditoria), página 54.

7.3. PROPOSTA DE CIÊNCIA

7.3.1. Cientificar à Casa Civil sobre a necessidade de publicação mensal das emendas parlamentares no site da PMSP, em atendimento ao disposto no § único do art. 9º da lei nº 17.729/21 (subitem **3.5**).

Em 03.10.23.

LEONARDO CESAR DE CASTRO
Auditor de Controle Externo

RUTH JENN THAI SHU INOSHITA
Auditora de Controle Externo

LUCIANO TEIXEIRA
Supervisor de Controle Externo 1

De acordo, em 26.10.23

GUSTAVO FELIPE RIPPER C. T. DE SOUZA
Coordenador de Controle Externo I

R.P.: MTT