



Análise Técnica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Projeto do Plano Plurianual (PLPPA 2026-2029)

Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA 2026)

Equipe Técnica:

Alessandro Piantino Vitiritti

Jenifer Louzada Marion

Juliana Mattei

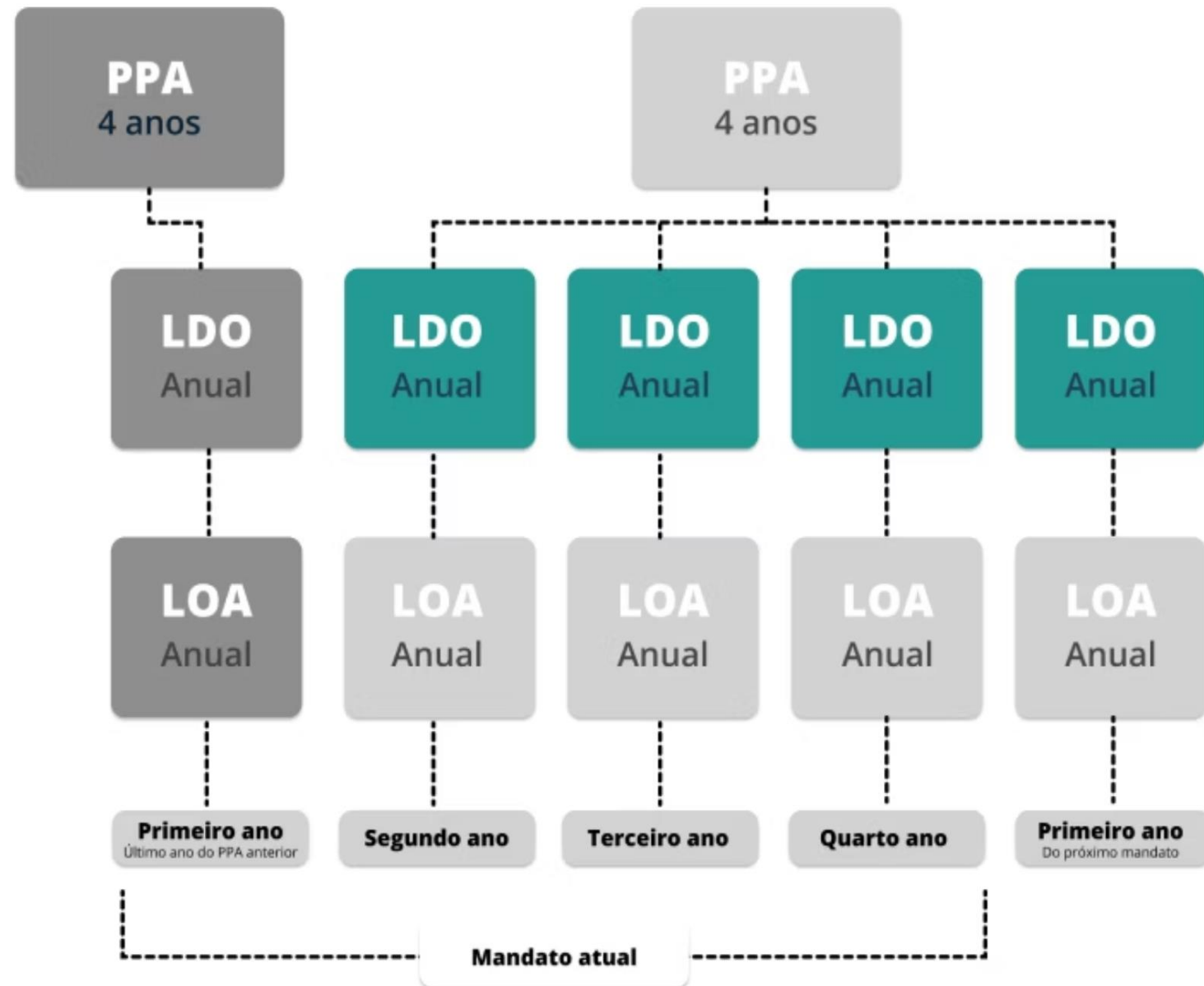
Marcos Thulyo Tavares

Yuri de Sousa Paula

Supervisão:

Rodrigo A. B. Nonato

Contextualização



Principais peças orçamentárias:

Plano Plurianual (PPA) - Apresenta as diretrizes, objetivos e metas para 4 anos.



Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - Explicita as metas e as prioridades do ano.



Lei Orçamentária Anual (LOA) - Estima as receitas e despesas do ano.



Utilização de valores simbólicos nos projetos de PPA e LOA

Não refletem a real perspectiva de dispêndio das ações orçamentárias.

83,9%

dos programas do PLPPA foram impactados

26 dos 31 programas apresentaram valores simbólicos (valores iguais ou menores que R\$ 3.000 em pelo menos um dos anos)

14,5%

das dotações do orçamento para 2026 foram impactados

586 das 4.034 dotações orçamentárias apresentaram valores simbólicos

83

Órgãos foram afetados com dotações orçamentárias simbólicas no projeto de LOA para 2026

83 dos 93 órgãos foram afetados

Exemplos de Ações com Valores Simbólicos

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

- Ação 7322 - Prevenção a Desastres

2026	2027	2028	2029
R\$ 1.000	R\$ 1.067	R\$ 1.171	R\$ 1.271

Infraestrutura

- Ação 5388 - Construção do Parque Minhocão

2026	2027	2028	2029
R\$ 1.000	R\$ 1.000	R\$ 1.000	R\$ 1.000

Serviços Sociais

- Ação 4320 - Ações para Pessoa Idosa

2026	2027	2028	2029
R\$ 3.000	R\$ 3.203	R\$ 3.514	R\$ 3.813

- Ação 7111 - Construção da Casa Mãe Paulistana

2026	2027	2028	2029
R\$ 1.000	R\$ 1.067	R\$ 1.171	R\$ 1.271



Sustentabilidade Previdenciária

R\$ 4,5 mil

Valor destinado à Ação 1221 - Promoção da Sustentabilidade Previdenciária para os próximos 4 anos.

PPA 2022-2025

Em 4 anos, foram gastos R\$ 21 milhões na Ação 1221 - Promoção da Sustentabilidade Previdenciária

PLPPA 2026-2029

Redução drástica evidencia fragilidade

Recomendação: Substituir valores simbólicos por estimativas realistas nas ações orçamentárias.

Metodologia de Reajuste Uniforme no PLPPA

54,3%

Das linhas da planilha "Base de Dados por Fonte de Recurso e Regionalização" do projeto do PPA utilizam percentuais de reajuste uniformes

6,70-6,78%

Reajuste aplicado de 2026 para 2027

9,73-9,75%

Reajuste aplicado de 2027 para 2028

8,49-8,54%

Reajuste aplicado de 2028 para 2029

O reajuste uniforme não levou em consideração as particularidades de cada programa e ação.

A ausência de publicação da metodologia e memória de cálculo dificulta a compreensibilidade.

Recomendação: Publicizar a metodologia e memória de cálculo dos percentuais de reajuste aplicados no PLPPA.



Fragilidades na Regionalização no PLPPA

"A lei que instituir o Plano Plurianual (PPA) estabelecerá, **de forma regionalizada**, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública [...]" (artigo 165, § 1º, CF/88).

Objetivo: destinar um valor maior para regiões com maiores déficits de infraestrutura e indicadores sociais, visando nivelar as oportunidades de desenvolvimento.

O Anexo 6 - Regionalização do PLPPA **não** explicita **objetivos, metas e indicadores** por regiões, subprefeituras ou distritos, limitando o planejamento estratégico.

Fragilidades na Regionalização no PLPPA

Modelo da União como boas práticas:

PROGRAMA: 5111 - Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade										
0443 - Promover, em colaboração com os sistemas de ensino, políticas para a Educação Especial na perspectiva Inclusiva										
Indicador do Objetivo Específico		Número total de matrículas em classes comuns da educação básica de alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/ superdotação								
Linha de Base do Indicador		1.372.985	Unidade de Medida	número absoluto		Meta Cumulativa?	Não			
Meta do Indicador			2024		2025		2026		2027	
			1.661.310		1.827.442		2.010.185		2.211.204	
Regionalização da Meta	Região		2024		2025		2026		2027	
	Região Centro-Oeste		127.733		140.507		154.557		170.013	
	Região Nordeste		533.430		586.774		645.451		709.996	
	Região Norte		167.378		184.116		202.527		222.780	
	Região Sudeste		571.022		628.124		690.936		760.030	
	Região Sul		261.747		287.921		316.714		348.385	

Recomendação: Discriminar objetivos, metas e indicadores por regiões, subprefeituras ou distritos no PLPPA, visando permitir a avaliação e o monitoramento.

Problema Identificado

A distribuição não considera índices de vulnerabilidade social, IDH, população atendida ou necessidades específicas de cada região.

Recomendação: Revisar as dotações orçamentárias de despesas regionalizáveis que apresentam valores repetidos para todas as Subprefeituras, utilizando efetivamente os índices de vulnerabilidade social na distribuição orçamentária.



Problemas nos Indicadores do PPA

☐ A equipe adotou como boas práticas a metodologia SMART:

Specific – Específica

Measurable - Mensurável

Achievable – Alcançável

Relevant – Relevante

Time-bound - Temporal

1

Critério Alcançável

4 indicadores com metas sugerindo retrocesso

2

Critério Temporal

29 indicadores de obras sem cronograma detalhado, impedindo acompanhamento contínuo

3

Valor Cumulativo

34 indicadores com inconsistências na classificação cumulativa

4

Transparência

4 indicadores sem valor base para 2025

Exemplo de Meta Inconsistente

Meta com Retrocesso

Taxa de mortalidade materna por 100 mil nascidos vivos:

Polarização: menor é melhor.

Valor base de 25,7 → meta 35 (2026 a 2029).

Recomendação: Corrigir fragilidades e inconsistências nos indicadores existentes no PLPPA.



Ausência de sistema informatizado para elaboração e monitoramento do PPA



Solução Provisória

Coleta de dados de volume elevado de informações por planilhas avulsas não integradas



Consequências

Erros humanos e inconsistências



Impacto

Comprometimento da confiabilidade e transparência das informações

Recomendação: Desenvolver sistema dedicado para elaboração e monitoramento do PPA.

Ausência de mecanismos para envio de propostas relacionadas ao PPA



Plataforma "Participe Mais"

Foco direcionado apenas ao Orçamento Cidadão (PLOA 2026).

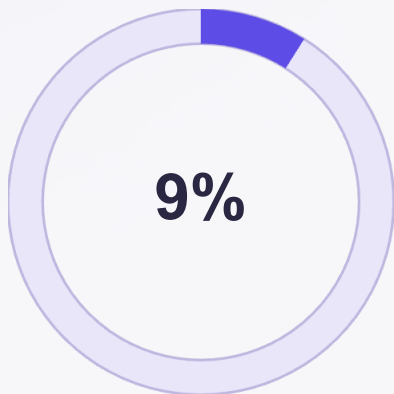
Problema: Não foram identificados mecanismos específicos para envio de propostas relacionadas ao projeto de PPA 2026-2029.

Impacto: Prejudica participação popular via internet no planejamento de médio prazo.

Recomendação: Aprimorar o site institucional "Participe Mais" disponibilizando ferramentas para participação da sociedade na elaboração do PLPPA.

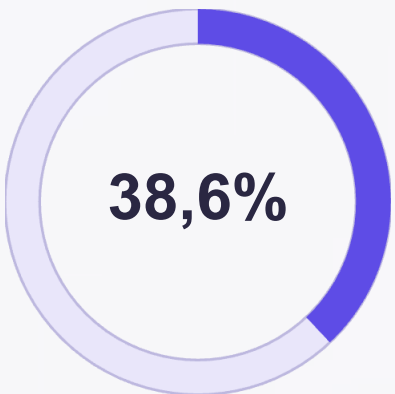
Créditos Adicionais Suplementares (PLOA 2026)

Os créditos adicionais suplementares são os destinados a reforço de dotação orçamentária (art. 41, inciso I, Lei 4.320/64).



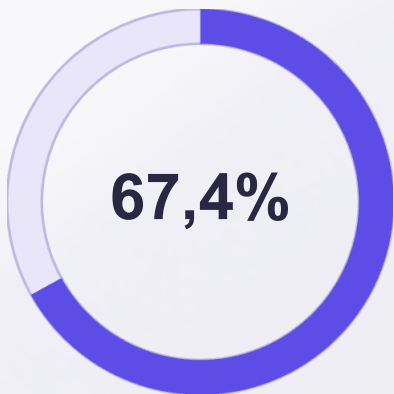
Limite Legal

Percentual autorizado para abertura de créditos suplementares



Média Real

Percentual médio de créditos abertos entre 2022-2024 (3 anos)



do orçamento representa exceções legais das funções Assistência Social, Educação, Habitação, Urbanismo, Saúde e Transporte (inciso V do § 4º do art. 40 da LDO)

O excesso de exclusões autorizadas pelo PLOA 2026 torna o limite de 9% ineficaz, conferindo ampla discricionariedade ao Poder Executivo.

Recomendação: Reavaliar a lista de exceções para abertura de créditos suplementares.

Renúncias de Receita (PLOA 2026)

Governo deixa de arrecadar impostos, taxas ou contribuições que normalmente receberia, concedendo benefícios fiscais, isenções ou anistias para alcançar objetivos econômicos ou sociais.

As renúncias de receita estimadas em R\$ 34,8 bilhões não foram acompanhadas do demonstrativo com as medidas de compensação

Previsão do art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Não houve detalhamento regionalizado dos impactos das renúncias fiscais, o que dificulta a avaliação do impacto fiscal por região

Previsão no § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

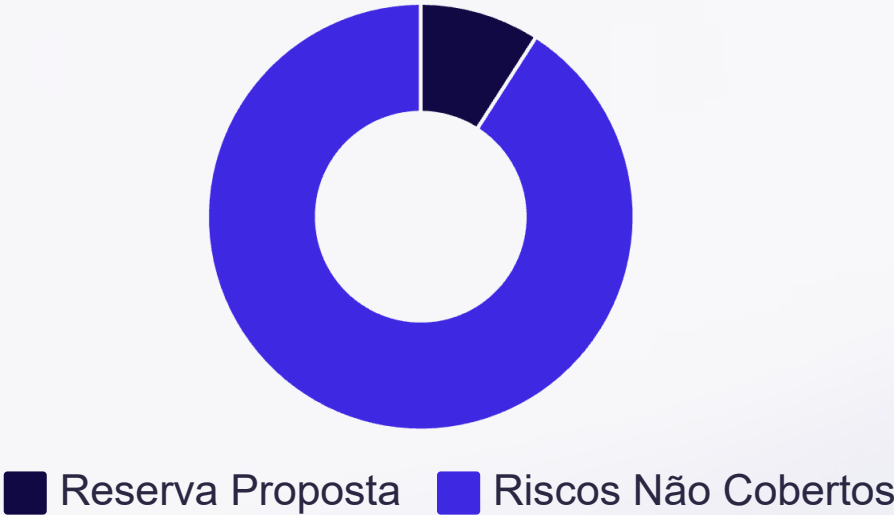
❏ A ausência desses demonstrativos reduz significativamente a transparência e o controle social sobre a gestão fiscal municipal.

Recomendação: Detalhar as medidas de compensação e o impacto regionalizado das renúncias de receita no PLOA 2026.



Reserva de Contingência Insuficiente (PLOA 2026)

Objetivo: atender passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (Art. 5º, inciso III, "b", LRF).



A Reserva de Contingência de R\$ 275 milhões cobre apenas 8,9% dos riscos fiscais identificados no Anexo de Riscos Fiscais da LDO (R\$ 3,1 bilhões), podendo a vir comprometer a proteção fiscal do município.

Recomendação: Adequar o valor de Reserva de Contingência no PLOA 2026 ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.



Oportunidades de melhoria no orçamento climático (PLOA 2026)

Oportunidade de Melhoria

Elaborar e implementar demonstrativo formal vinculando cada ação orçamentária às metas climáticas específicas do Plano de Ação Climática do Município de São Paulo (PlanClimaSP).

Demonstrativo: Meta do PlanClimaSP

Ação orçamentária correspondente

Valor previsto na LOA

Percentual de execução da meta

Observações sobre compatibilidade



Contato

rodrigo.nonato@tcmsp.tc.br