

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2021/03903	013718/2021	01.01.20 a 30.09.21	14.09.21 a 15.12.21
Área auditada			
Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP			
Objeto de auditoria			
Depósitos judiciais			
Objetivo da auditoria			
Assegurar, de forma limitada, a adequação da representação contábil dos atos e fatos relacionados aos depósitos judiciais ao marco regulatório vigente, bem como avaliar a conformidade da conversão em receita, da utilização dos recursos convertidos e da manutenção do fundo de reserva no percentual legalmente determinado.			
Equipe técnica			
Rodrigo de Almeida Brito Nonato			RF 20.303
Jorge Pinto de Carvalho Júnior			RF 20.232

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Ingressos mensais de depósitos judiciais nos anos de 2018, 2019 e 2021.....	21
-----------	---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Composição dos saldos das contas de depósitos judiciais.....	10
Quadro 2	Movimentação dos depósitos judiciais em 2021 – até setembro.....	11
Quadro 3	Utilização de recursos provenientes dos depósitos judiciais em 2021 – até setembro.....	12
Quadro 4	Levantamentos do BB de depósitos judiciais a favor e contra a PMSP.....	12
Quadro 5	Cálculo do risco financeiro.....	13
Quadro 6	Despesa orçamentária registrada nos levantamentos.....	17
Quadro 7	Evolução do saldo pendente de reclassificação.....	18
Quadro 8	Ingressos nas contas BB e CEF (100%) em 2021 – até setembro.....	23
Quadro 9	Levantamentos do BB de depósitos judiciais a favor e contra a PMSP em 2021 – até set.....	25

LISTA DE SIGLAS

BB	Banco do Brasil
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
Decon	Departamento de Contadoria
Defin	Departamento de Administração Financeira
EC	Emenda Constitucional
Fipe	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
Fisc	Departamento Fiscal da Procuradoria Geral do Município
Intosai	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IPC ¹	Índice de Preços ao Consumidor
IPC ²	Instrução de Procedimento Contábil
ISSAI	<i>International Standard of Supreme Audit Institutions</i>
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
NBC TSP	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PGM	Procuradoria Geral do Município
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
RAF	Relatório Anual de Fiscalização
Selic	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SFC	Subsecretaria de Fiscalização e Controle
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Sutem	Subsecretaria do Tesouro Municipal
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

RESUMO

Esta auditoria foi realizada durante o período de 14.09.21 a 15.12.21, tendo como objeto os depósitos judiciais transferidos à Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) entre janeiro e setembro de 2021, incluindo o fundo de reserva legalmente disciplinado. Seu objetivo foi assegurar, de forma limitada, a adequação da representação contábil dos atos e fatos relacionados aos depósitos judiciais ao marco regulatório vigente, bem como avaliar a conformidade da conversão em receita, da utilização dos recursos convertidos e da manutenção do fundo de reserva no percentual legalmente determinado.

Justifica-se este trabalho em razão da materialidade do objeto, sobretudo na perspectiva quantitativa. Financeiramente, as contas de passivo representativas de depósitos judiciais perfaziam R\$ 13,1 bilhões em 30.09.21, correspondendo a 20,4% da soma do passivo circulante e não circulante da PMSP na referida data.

Os recursos advindos da conversão em receita dos depósitos judiciais constituem importante fonte de custeio dos precatórios devidos pela municipalidade, embora o histórico das decisões do Poder Judiciário demonstre se tratar de fluxo de financiamento, já que a Prefeitura não é exitosa em cerca de 80% dos litígios. Logo, o uso de tal fonte possui características de empréstimo, estando atrelado à devolução futura, em sua maior parte, aos depositantes que são parte das lides, sendo pertinente o seu constante acompanhamento no contexto do impacto do fluxo de caixa municipal.

O que foi constatado?

Além da avaliação da evolução do estoque dos depósitos judiciais no período analisado, os exames realizados possibilitaram identificar impropriedades relevantes ou fragilidades nos controles internos associados às transações relacionadas a depósitos judiciais, entre as quais se destacam:

- acúmulo ao longo dos últimos 5 anos de recursos de depósitos judiciais referentes a litígios para os quais já houve expedição de sentença definitiva pelo Poder Judiciário, remontando ao montante de R\$ 320 milhões em 30.09.21. Essa quantia está contabilizada como passivo,

portanto pendente de identificação do crédito de origem ou da sua composição (principal, juros, multas e encargos), impossibilitando a aplicação em políticas públicas e a vinculação a mínimos legais e constitucionais em caso de receitas de impostos;

- incipiente rotina administrativa de controle e identificação dos novos ingressos de depósitos judiciais nas instituições financeiras, resultando em acúmulos temporais de vultosas quantias não repassadas tempestivamente à PMSP, sobretudo pelo Banco do Brasil;

- ausência de rotina interna na PMSP para conferência de eventuais atrasos de repasses pelas instituições financeiras nas quais são mantidos os recursos de depósitos judiciais, atrasos esses que culminariam na necessidade de atualização pela Selic dos valores a repassar e na aplicação de multa aos bancos; e

- registro de despesa orçamentária de capital em detrimento da dedução de receita nas situações de levantamento favorável dos depósitos judiciais à PMSP, o que resulta em duplicidade intertemporal de receita e em capitalização indevida do orçamento, haja vista a execução de despesa orçamentária de capital inexistente.

Quais foram as proposições da equipe de auditoria?

Os encaminhamentos propostos para a correção ou prevenção de achados similares no tratamento futuro do mesmo objeto, bem como para a melhoria da qualidade informacional gerada sobre os depósitos judiciais constam, de forma detalhada, do **item 7** deste relatório de auditoria.

Resumidamente, foram formuladas recomendações direcionadas à Procuradoria Geral do Município (PGM) e à Subsecretaria do Tesouro (Sutem) da Secretaria da Fazenda (SF) voltadas ao aprimoramento da interlocução entre as áreas para a resolução de pendências na aplicação de quantias cujos litígios já foram julgados, à implementação de controles internos direcionados à mitigação de riscos de atrasos de repasses de valores pelas instituições financeiras mantenedoras dos recursos e à contabilização dos levantamentos favoráveis à PMSP prioritariamente com o registro de dedução orçamentária de receita.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
1.1.	Destinatário(s) da auditoria.....	8
1.2.	Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria.....	9
1.3.	Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho.....	15
2.	METODOLOGIA.....	15
2.1.	Critérios adotados.....	15
2.2.	Métodos de coleta e análise dos dados.....	15
2.3.	Limitações do trabalho de auditoria.....	16
3.	ACHADOS DE AUDITORIA.....	16
3.1.	Achado de auditoria 1: manutenção, em conta de passivo, de R\$ 320 milhões referentes a ações já julgadas favoravelmente à PMSP, impossibilitando a sua tempestiva e regular aplicação e vinculação.....	16
3.2.	Achado de auditoria 2: inexistência de controles adequados para mapeamento de ingressos de depósitos judiciais não repassados pelas instituições financeiras por problemas cadastrais.....	20
3.3.	Achado de auditoria 3: ausência de conferência, pelo Defin/Sutem/SF, do cumprimento do prazo para repasses de recursos de depósitos judiciais que ingressaram nas instituições financeiras.....	23
3.4.	Achado de auditoria 4: contabilização irregular dos levantamentos favoráveis à PMSP.....	24
4.	ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	26
5.	CONCLUSÃO.....	27
6.	MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO.....	28
7.	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS.....	29
7.1.	Propostas de recomendações.....	29

1. INTRODUÇÃO

Esta auditoria, autuada sob número eTCM 009015/2021 e autorizada pela Ordem de Serviço 2021/03903, foi prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2021, tendo como objeto os depósitos judiciais do referido ano sob a gestão da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP).

1.1. Destinatários da auditoria

Os seguintes grupos, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na obtenção de informações sobre a situação contábil e a conformidade da utilização dos depósitos judiciais geridos pela PMSP em 2021:

- legisladores: na condição de fiscalizadores do Poder Executivo, os Vereadores da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) desejam saber se os recursos públicos administrados pela municipalidade foram regularmente administrados e aplicados nas finalidades legalmente previstas, bem como se as informações financeiras e orçamentárias divulgadas pela PMSP são fidedignas;
- pessoas físicas ou jurídicas que sejam parte em ações contra a PMSP e que depositaram valores em juízo: dada a expectativa de sucesso nos litígios, desejam saber principalmente se terão assegurado seu direito em reaver as quantias depositadas para possibilitar a discussão judicial, com a devida atualização, com interesse especial na manutenção do percentual mínimo legalmente fixado no fundo de reserva; e
- Secretaria do Tesouro Nacional (STN): o órgão central de contabilidade da União editou a Instrução de Procedimento Contábil (IPC) 15 com o objetivo de subsidiar a discussão em prol da padronização dos procedimentos contábeis relacionados à apropriação dos depósitos judiciais e extrajudiciais. Assim, possui expectativa na obtenção de relatos sobre eventuais benefícios e dificuldades na implementação da norma, visando sua futura incorporação ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) após a necessária maturação do assunto.

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

1.2.1. Visão geral do objeto

Os depósitos judiciais são recursos financeiros creditados por pessoas físicas ou jurídicas em contas bancárias de titularidade do Poder Judiciário, com o objetivo de suspender temporariamente eventuais sanções ou negativas até que o evento que gerou dúvidas na cobrança imposta ao particular seja definitivamente avalizado pela Justiça. Trata-se, portanto, de uma garantia de que o pagamento da dívida em questão ocorrerá, uma vez que o valor é depositado em uma conta vinculada à Justiça antes que haja uma sentença definitiva sobre a lide.

A utilização dos depósitos judiciais é respaldada pela LC 151/15, a qual estabelece que as quantias em dinheiro referentes a processos judiciais, tributários ou não tributários, nos quais os entes públicos sejam parte, serão depositados em instituição financeira oficial e transferidos, no percentual de 70%, para a conta única do tesouro dos referidos entes. Os 30% restantes devem compor o fundo de reserva¹.

Em 15.12.16, foi editada a Emenda Constitucional (EC) 94, a qual introduziu novas possibilidades de utilização de depósitos judiciais, inclusive autorizando o uso parcial de recursos sob jurisdição do Tribunal de Justiça local dos quais o Município não seja parte². Em 2017, outra emenda foi sancionada (EC 99/17), modificando uma vez mais as condições para uso dos depósitos judiciais³.

¹ O fundo de reserva representa uma garantia tanto para os depositários quanto para os depositantes, ao assegurar um montante financeiro mínimo e suficiente para que os entes da federação honrem com suas obrigações, em caso de perda das ações nas quais sejam parte.

² § 2º O débito de precatórios poderá ser pago mediante a utilização de recursos orçamentários próprios e dos seguintes instrumentos:

I - até 75% (setenta e cinco por cento) do montante dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios, ou suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, sejam parte;

II - até 20% (vinte por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade, sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, excetuados os destinados à quitação de créditos de natureza alimentícia, mediante instituição de fundo garantidor composto pela parcela restante dos depósitos judiciais, destinando-se:

a) no caso do Distrito Federal, 100% (cem por cento) desses recursos ao próprio Distrito Federal;

b) no caso dos Estados, 50% (cinquenta por cento) desses recursos ao próprio Estado e 50% (cinquenta por cento) a seus Municípios;

³ § 2º O débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida referidas no § 1º deste artigo e, adicionalmente, poderão ser utilizados recursos dos seguintes instrumentos:

I - até 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais sejam parte os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, e as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 (um terço) dos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados;

O Município de São Paulo aplicou os recursos oriundos de depósitos judiciais, no ano de 2021, exclusivamente sob a égide da LC 151/15, não fazendo uso das sistemáticas dispostas pelas EC's 94/16 ou 99/17.

A gestão dos depósitos judiciais é realizada por duas instituições financeiras distintas: os recursos concernentes à Justiça Estadual são administrados pelo Banco do Brasil (BB); já os depósitos de competência da Justiça Federal são geridos pela Caixa Econômica Federal (CEF)⁴, cumprindo o art. 2º da LC 151/15⁵.

Ao final de setembro de 2021, o saldo total dos depósitos disponibilizados para a PMSP e ainda pendentes de decisão judicial definitiva, era de R\$ 13,1 bilhões, um aumento de 14,3% no estoque do passivo frente à posição de dezembro de 2020. Do montante colocado à disposição da PMSP até 30.09.21, 70% foram convertidos em receita orçamentária, ou seja, já custearam ou serão destinados ao financiamento de despesas municipais e 30% encontravam-se no fundo de reserva:

Quadro 01 - Composição dos saldos das contas de depósitos judiciais Em R\$ mil

Ativo Circulante	31.12.20	30.09.21	Passivo Circ. e Não Circulante	31.12.20	30.09.21
Caixa e Equiv. de Caixa	142.503	554.345	Fundo de Reserva – 30%	3.448.244	3.940.344
Fundo de Reserva	3.448.244	3.940.344	Parcela Repassada – 70%	8.045.902	9.194.135
Total	3.590.747	4.494.689	Total	11.494.146	13.134.479

Fonte: Balancete Analítico – Janeiro e Setembro/2021 (relatório SOF SCT026R). Contas contábeis 1.1.1.1.1.19.01.02.362.000.000.000.000 – Depósitos Judiciais LCP 151, 1.1.1.1.1.02.05.62.000.000.000.000.000 – Recebimentos Depósitos Judiciais LCP 151, 1.1.1.1.1.50.99.05.278.000.000.000.000.000 – Recebimentos Depósitos Judiciais LCP 151/2015, 1.1.3.5.1.02.04.00.000.000.000.000.000 – Fundo de Reserva BB, 1.1.3.5.1.02.05.00.000.000.000.000.000 – Fundo de Reserva CEF, 2.1.8.8.1.03.01.07.001.000.000.000.000 – Fundo de Reserva BB, 2.1.8.8.1.03.01.07.003.000.000.000.000 – Fundo de Reserva CEF, 2.2.8.8.1.03.01.01.000.000.000.000.000 – Parcela Repassada BB e 2.2.8.8.1.03.01.02.000.000.000.000.000 – Parcela Repassada CEF

II - até 30% (trinta por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados, destinando-se:

[...]
b) no caso dos Estados, 50% (cinquenta por cento) desses recursos ao próprio Estado e 50% (cinquenta por cento) aos respectivos Municípios, conforme a circunscrição judiciária onde estão depositados os recursos, e, se houver mais de um Município na mesma circunscrição judiciária, os recursos serão rateados entre os Municípios concorrentes, proporcionalmente às respectivas populações, utilizado como referência o último levantamento censitário ou a mais recente estimativa populacional da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

⁴ Por força da Resolução nº 406/16 do Conselho de Justiça Federal.

⁵ Art. 2º Os depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial federal, estadual ou distrital.

A movimentação dos depósitos judiciais entre o final de 2020 e o setembro de 2021 evidencia um acréscimo de 289,0% nas disponibilidades financeiras para aplicação a que se refere o art. 7º da LC 151/15⁶, sobretudo em razão dos novos ingressos no ano examinado:

Quadro 02 - Movimentação dos depósitos judiciais em 2021 – até setembro Em R\$ mil

Depósitos judiciais	BB	CEF	Total
Saldo dos depósitos judiciais disponibilizados à PMSP em 31.12.20	11.271.091	223.055	11.494.146
(+) 100% dos Depósitos Judiciais (novos)	1.728.259	-	1.728.259
(-) Levantamentos Efetuados a favor da PMSP	(56.234)	(13)	(56.248)
(-) Levantamentos Efetuados contra a PMSP	(228.239)	(214)	(228.453)
(+) Atualização dos Depósitos Judiciais	195.083	1.692	196.775
= Saldo dos depósitos judiciais disponibilizados à PMSP em 30.09.21	12.909.959	224.519	13.134.479

Fonte: Arquivos Decon/Sutem.

Obs: A CEF somente disponibilizou a segregação dos levantamentos favoráveis e desfavoráveis a partir de agosto de 2021, anteriormente como não havia essa informação, todos os levantamentos debitados na Cc 040.015.001-1 eram considerados como levantamentos desfavoráveis.

Segundo a referida lei, os recursos correspondentes aos 70% dos depósitos judiciais convertidos em receita orçamentária serão aplicados, exclusivamente e em ordem preferencial, no pagamento de: precatórios; dívida pública fundada; despesas de capital; e recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência do regime próprio do ente.

De maio a setembro de 2021⁷, houve apropriação de R\$ 1,2 bilhão como receita orçamentária e ao longo do período integral examinado, ocorreu a aplicação do montante de R\$ 694,1 milhões exclusivamente para o pagamento de precatórios judiciais em regime especial, sendo 92,8% direcionados aos itens de despesa pessoal e cível e 7,2% em desapropriação:

⁶ Art. 7º Os recursos repassados na forma desta Lei Complementar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, ressalvados os destinados ao fundo de reserva de que trata o § 3º do art. 3º, serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de:

I – precatórios judiciais de qualquer natureza;

II – dívida pública fundada, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício e não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores;

III – despesas de capital, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício, não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores e o ente federado não conte com compromissos classificados como dívida pública fundada;

IV – recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência referentes aos regimes próprios de cada ente federado, nas mesmas hipóteses do inciso III.

Parágrafo único. Independentemente das prioridades de pagamento estabelecidas no caput deste artigo, poderá o Estado, o Distrito Federal ou o Município utilizar até 10% (dez por cento) da parcela que lhe for transferida nos termos do art. 3º para constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, dedicados exclusivamente a investimentos de infraestrutura.

⁷ Entre janeiro e abril de 2021 não houve ingressos de recursos na conta do Banco do Brasil em virtude de ausência de cobertura contratual entre a PMSP e o BB para implementação das rotinas relacionadas à transferência dos depósitos judiciais e gerenciamento do fundo de reserva, cuja regularização contratual ocorreu em 09.04.21, sendo os repasses realizados a partir do mês de maio/2021.

Quadro 03 - Utilização de recursos provenientes dos depósitos judiciais em 2021 – até setembro Em R\$ mil

Natureza de Despesa / Fonte de Recursos	Item de Despesa	Aplicação de recursos dos depósitos judiciais (70%)			
		31.12.20	30.09.21	% Vert.	Δ%
31909100 / 33909100 / 44909100 - Sentenças Judiciais / 11 - Depósitos Judiciais	Pessoal - Regime Especial	684.628	548.416	79,0	-19,9
	Cível - Regime Especial	101.426	95.857	13,8	-5,5
	Desapropriação - Regime Especial	59.165	49.865	7,2	-15,7
Total aplicado		845.220	694.138	100,0	-17,9

Fonte: Relatório da execução orçamentária – sistema Ábaco - Ex. 2020 e 2021

Com isso e, considerando a existência de saldo financeiro de R\$ 142,5 milhões em 31.12.20, o fluxo de caixa das disponibilidades passíveis de uso para financiamento de despesas municipais ao término de setembro de 2021 resultou em R\$ 554,3 milhões. Vale destacar que houve um ressarcimento em 2021 com recursos de depósitos judiciais para a fonte livre (tesouro), no valor de R\$ 106,2 milhões⁸.

Quanto ao fundo de reserva mantido no BB, houve ingressos no montante de R\$ 518,5 milhões decorrentes dos novos depósitos e recomposições que totalizaram R\$ 125,3 milhões no período examinado, de forma a manter o percentual mínimo de 30% legalmente fixado. Não houve novos depósitos judiciais de competência da Justiça Federal relacionados à conta mantida na CEF até 30.09.21.

Na análise dos levantamentos de depósitos judiciais⁹, observou-se que, na média dos últimos 5 anos, um total de 79,4% dos levantamentos realizados foram contrários à Prefeitura:

Quadro 04 – Levantamentos do BB de depósitos judiciais a favor e contra a PMSP Em R\$ mil

Exercício	A favor da PMSP	Contra a PMSP	Total	% Contra a PMSP / Total
2017	75.797	457.207	533.004	85,8%
2018	307.812	955.695	1.263.508	75,6%
2019	272.895	774.636	1.047.531	73,9%
2020	188.500	1.050.072	1.238.572	84,8%
até 30.09.21	56.234	228.239	284.473	80,2%
Total	901.237	3.465.849	4.367.086	79,4%

Fonte: Relatórios Anuais de Fiscalização TCMSP de exercícios anteriores atualizados pelo IPC-FIPE Geral e arquivo de DECON. Obs.: Tratam dos depósitos do Banco do Brasil de 100% dos valores e não os 70% antecipados.

O quadro a seguir detalha o cálculo do risco financeiro ao qual a PMSP está submetida em relação ao saldo das obrigações:

⁸ Ressarcimento decorrente do pagamento do empenho 98286, ocorrido em 04.12.20, custeado pela fonte tesouro.

⁹ 100% dos valores depositados no Banco do Brasil.

Quadro 05 - Cálculo do risco financeiro

Em R\$ mil

Passivo Circulante e Não Circulante	30.09.21	Percentual médio dos levantamentos contra a PMSP (b)	Risco Financeiro (a x b)
Fundo de Reserva	3.940.344	79,4%	7.300.143
Parcela Repassada (a)	9.194.135		
Total	13.134.479		

Fonte: Contas contábeis: 1.1.3.5.1.02.04.00.000 - Fundo de Reserva BB e 1.1.3.5.1.02.05.00.000 - Fundo de Reserva CEF e extratos bancários CDB – Tributário.

Há um risco financeiro significativo a ser considerado pela PMSP quando se aplica o percentual de levantamentos contrários à municipalidade nos últimos 5 anos no saldo da parcela repassada dos depósitos judiciais. O valor apurado de R\$ 7,3 bilhões supera em aproximadamente 2 vezes o saldo do fundo de reserva.

Todavia, o ritmo de levantamentos em desfavor da PMSP é influenciado pelo desempenho do Poder Judiciário, o que tem resultado no constante aumento do estoque de depósitos pendentes de trânsito em julgado e em saídas financeiras que, em 2021, ainda não foram capazes de comprometer o equilíbrio das finanças municipais. Logo, eventuais desequilíbrios futuros seriam resultado de uma alteração de dinâmica da Justiça, com maior celeridade na resolução dos litígios ou consolidação de jurisprudência de ampla repercussão, o que deve ser frequentemente acompanhado pelo Poder Executivo Municipal.

1.2.2. Objetivos da auditoria

Os objetivos desta auditoria consistiram em assegurar, de forma limitada, a adequação da representação contábil dos atos e fatos relacionados aos depósitos judiciais ao marco regulatório vigente, bem como avaliar a conformidade da conversão em receita, da utilização dos recursos convertidos e da manutenção do fundo de reserva no percentual determinado pela LC 151/15.

Em um trabalho de asseguarção limitada, o auditor realiza procedimentos que consistem, principalmente, em fazer indagações à administração e a outros dentro da entidade, conforme o caso, e na aplicação de procedimentos analíticos, assim como a avaliação das evidências obtidas. Além disso, os procedimentos executados são substancialmente menos extensos do que os realizados em auditoria com nível de asseguarção razoável.

Buscou-se responder à seguinte questão fundamental, no trabalho: “a gestão pela PMSP dos recursos de depósitos judiciais e sua respectiva contabilização em 2021, foram regulares frente às disposições estabelecidas pela LC 151/15 e demais critérios aplicáveis?”

1.2.3. Escopo da auditoria

A época definida para execução dos testes de auditoria compreendeu o período de janeiro a setembro de 2021. Para possibilitar a coleta de evidências apropriadas e suficientes que permitissem alcançar os objetivos centrais da fiscalização, foram formuladas, na fase de planejamento, 6 questões de auditoria, ora reproduzidas:

- Questão 1: houve quantificação dos riscos financeiros relacionados ao uso de depósitos judiciais em anexo específico da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como ocorreu a instituição da respectiva reserva de contingência em valor suficiente para mitigá-los na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021?
- Questão 2: há rotina entre a SF e PGM para controle e identificação dos ingressos dos depósitos judiciais?
- Questão 3: os ingressos de recursos referentes aos depósitos judiciais ocorreram em conformidade com a Lei Complementar 151/15?
- Questão 4: as aplicações dos recursos referentes aos depósitos judiciais ocorreram em conformidade com a Lei Complementar 151/15?
- Questão 5: está sendo realizada a manutenção e atualização do fundo de reserva de acordo com a legislação pertinente?
- Questão 6: a contabilização patrimonial e orçamentária dos depósitos judiciais é regular?

Para responder a essas questões, foram planejados somente procedimentos substantivos (testes de detalhes e procedimentos analíticos), tendo em vista o baixo nível de confiança depositado nos controles internos, em decorrência do entendimento obtido durante a etapa de identificação e avaliação de riscos.

Os procedimentos executados em resposta às questões 1, 4 e 5 possibilitaram concluir pela inexistência de inconformidades, em todos os aspectos relevantes avaliados. Quanto às demais questões, foram identificadas impropriedades que estão detalhadas no **item 3** deste 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 Intosai.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Os principais critérios aplicáveis ao objeto examinado são a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Federal 4.320/64, Lei Complementar 151/15, Lei Municipal 15.406/11, Decreto Municipal 52.488/11, NBC TSP Estrutura Conceitual, MCASP 8ª ed., Parte I, item 4.1, entendimentos expedidos pelo grupo de estudos técnicos instituído pelo TCMSP nos autos do processo eTCM 008932/2016 e as Determinações 561, 562 e 563 proferidas no parecer prévio sobre as contas da PMSP do exercício de 2020. Subsidiariamente, foram consideradas as orientações consignadas na IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, de autoria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e na Nota Técnica Conjunta SF/Sutem/Decon/Defin 01/20¹⁰.

2.2. Métodos de coleta e análise dos dados

Como técnica de coleta de dados foram utilizadas a indagação escrita, entrevista não-estruturada¹¹, análise de contas, recálculo, *benchmarking*¹² e exame documental das informações e relatórios disponibilizados pela parte responsável ou disponíveis nos seus endereços eletrônicos oficiais.

¹⁰ Roteiro para Contabilização dos Depósitos Judiciais realizados em dinheiro referentes a processos judiciais tributários ou não tributários com fulcro na Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto de 2015.

¹¹ Ritmo livre, fazendo perguntas ocasionais para ajustar o foco ou esclarecer aspectos não compreendidos.

¹² Técnica volta para a identificação e implementação de boas práticas de gestão.

Durante os trabalhos, a equipe obteve os dados necessários para fundamentar a sua conclusão, concatenando evidências apropriadas e suficientes que respaldam os achados de auditoria e que, portanto, respondem satisfatoriamente as questões registradas na matriz de planejamento.

Os procedimentos utilizados para a coleta e análise de dados na presente auditoria foram descritos na matriz de planejamento CI – P023/21.

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

Houve limitação para execução de procedimentos substantivos relacionados à questão de auditoria 3, especificamente quanto à tempestiva transferência dos depósitos judiciais pelos bancos à PMSP, restando à equipe de auditoria realizar uma abordagem de controles descrita no **subitem 3.3** deste relatório.

Para a análise do cumprimento do art. 5º, § 3º da Lei Complementar 151/15 (repasse dos depósitos judiciais, pelas instituições bancárias, em até 10 dias do recolhimento), a equipe de auditoria solicitou à Sitem/SF arquivo contendo as informações das datas dos depósitos e das transferências efetuadas à PMSP por depósito judicial, entretanto os controles da área da Fazenda não continham os dados necessários ao exame.

Assim, não foi possível verificar a ocorrência de atrasos nos repasses realizados pelos bancos e a respectiva atualização pela Selic, bem como aplicação de multa de 0,33% por dia de atraso, nos termos dispostos na legislação aplicável. Diante da situação, a equipe de auditoria formulou encaminhamento voltado à implementação de controles que possibilitem tal conferência pela Secretaria da Fazenda.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Achado de auditoria 1: manutenção, em conta de passivo, de R\$ 320 milhões referentes a ações já julgadas favoravelmente à PMSP, impossibilitando a sua tempestiva e regular aplicação e vinculação.

Situação encontrada: constatou-se acúmulo histórico, nos últimos 5 anos, de recursos referentes a litígios já julgados pelo Poder Judiciário para os quais houve depósitos, remontando ao

montante de R\$ 320 milhões, em 30.09.21, contabilizados como passivo à revelia da característica qualitativa da tempestividade e pendentes de identificação do crédito de origem, impossibilitando a aplicação em políticas públicas e a vinculação a mínimos legais e constitucionais em caso de receitas de impostos.

No encerramento do processo litigioso, o levantamento do depósito pode ser favorável ou não ao Município e, a depender do desfecho judicial, a contabilização resultará na apropriação de receita ou na execução orçamentária da despesa, com a respectiva transferência financeira para o fundo de reserva em caso de necessidade de uma eventual cobertura.

Em 17.12.20, a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) editou a Nota Técnica Conjunta SF/Sutem/Decon/Defin 01, e, a partir de 2021, passou a registrar como despesa orçamentária os levantamentos dos depósitos judiciais tanto a favor como os contrários ao governo, a qual totalizou R\$ 174,8 milhões até 30.09.21. Mesmo com a mudança na modelagem contábil, constatou-se uma redução de 78,4% na execução dos levantamentos em relação ao exercício anterior:

Quadro 06 - Despesa orçamentária registrada nos levantamentos Em R\$ mil

Levantamentos	Despesa Orçamentária			
	31.12.20	30.09.21	% Vert.	Δ%
Contra a PMSP	685.318	140.890	80,6	-79,4
A favor da PMSP	123.022	33.877	19,4	-72,5
Total	808.340	174.767	100	-78,4

Fonte: Relatório de Empenho - Abáco (contas 4609300 - item despesa 01 e 02).

Nos casos de levantamentos a favor da PMSP, a partir da decisão judicial é feita a identificação, pela Procuradoria Geral do Município (PGM), da receita orçamentária de acordo com o objeto da causa. Após essa identificação, é realizado o registro da receita orçamentária na origem apropriada (ex.: impostos, taxas e contribuições de melhoria).

Ao analisar a conta contábil de reclassificação¹³ integrante do roteiro normatizado pela PMSP e o balancete analítico da competência de setembro de 2021, ficou comprovado que ainda estava pendente de registro como receita orçamentária, pela origem do crédito, o montante de R\$ 320,0

¹³ Conta contábil 2.1.8.8.1.99.03 - Créditos de Levantamentos Judiciais.

milhões referentes a lides com sentença já transitada em julgado de maneira favorável à PMSP, até 30.09.21.

O histórico dos valores registrados na referida conta de passivo ao longo dos últimos 5 anos, já considerando os efeitos inflacionários, evidencia se tratar de achado conhecido pela PMSP e sem adoção de providências efetivas para a sua solução, em que pese a diminuição de 14,7% em 30.09.21 quando comparado ao exercício anterior:

Quadro 07 - Evolução do saldo pendente de reclassificação Em R\$ mil

Ano	Saldo pendente de reclassificação	Δ	Δ %
2017	82.744	-	-
2018	87.703	4.959	6,0%
2019	375.253	287.550	327,9%
2020	375.419	166	0,0%
até 30.09.21	320.152	(55.267)	-14,7%

Fonte: Relatórios Anuais de Fiscalização elaborados pelo TCMS/SP em exercícios anteriores atualizados pelo IPC-FIPE Geral e conta contábil 2.1.8.8.1.99.03 - Créditos de Levantamentos Judiciais.

A IPC 15¹⁴ consigna a faculdade do registro em conta genérica quando não houver meios de identificar a origem dos recursos no ingresso dos depósitos judiciais, com a sua reclassificação “tão logo possível a identificação desta origem”. Contudo, o acúmulo histórico em conta de passivo no caso concreto da PMSP, nos últimos 5 anos, infringe a característica qualitativa da tempestividade tratada na NBC TSP Estrutura Conceitual e impossibilita a aplicação em políticas públicas, bem como a vinculação a mínimos legais e constitucionais (educação e/ou saúde) em hipótese de receitas de impostos.

A PGM, quando das suas considerações acerca do achado, esclareceu que um pequeno número de ações judiciais representa boa parte dos valores registrados, sendo exatamente estes os casos em que diversas dificuldades apontadas pelo órgão como causas da ocorrência estão presentes.

Sobre a evolução do saldo, informou que, no seu entendimento, a tendência é que ao longo do tempo haja diminuição, uma vez que no contencioso tributário está cada vez mais patente o

¹⁴ IPC 15, item 28, c/b. Não sendo possível identificar a origem dos recursos quando do ingresso, o ente público deverá proceder com classificação genérica, e reclassificar tão logo possível a identificação desta origem. De todo modo, destaca-se a importância do trabalho conjunto ao Tribunal de Justiça para classificação do recurso na origem, de modo a observar-se as vinculações.

incremento da concessão de provimentos jurisdicionais em detrimento da efetivação de depósitos judiciais com a finalidade de suspender a exigibilidade dos tributos *sub-júdice*.

Critério: item 3.19 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Evidências: razão contábil da conta 2.1.8.8.1.99.03 – Créditos de Levantamentos Judiciais; resposta da PGM à indagação escrita formulada pela auditoria acerca do assunto; relatórios anuais de fiscalização elaborados pelo TCMSP em exercícios anteriores.

Causas: dificuldades e demora na obtenção de extratos detalhados de contas judiciais (fornecidos pelo Banco do Brasil), ainda quando requeridos em juízo e mesmo em casos em que há determinação judicial voltada à instituição financeira, de forma a viabilizar a realização do cálculo da distribuição de valores;

- ausência de informações adequadas e precisas nas guias dos depósitos efetivados no bojo das ações judiciais para sua exata vinculação aos exercícios, autuações e respectivas incidências a que se referem, muitas vezes agravada pelo próprio desconhecimento a respeito pelos depositantes e pelo englobamento de contas judiciais por determinação judicial em diversos casos;

- necessidade de realização de recálculo, pela Secretaria Municipal da Fazenda, de base de cálculo de autuações nos termos do julgado, sendo muitas vezes demandada a realização de abertura de procedimento de verificação fiscal, redundando, em muitas oportunidades, no arbitramento dos critérios pela falta de atendimento de intimações e cumprimento de obrigações acessórias pelos contribuintes; e

- discussões judiciais incidentes ao cumprimento dos julgados que se alongam, notadamente nas hipóteses em que é realizado recálculo da base de cálculo.

Efeitos: represamento de recursos em conta bancária de titularidade da PMSP sem a possibilidade de aplicação em despesas públicas ou na destinação parcial para composição dos mínimos constitucionais e legais (principalmente nas funções de educação e saúde), nos casos de receitas de impostos.

3.2. Achado de auditoria 2: inexistência de controles adequados para mapeamento de ingressos de depósitos judiciais não repassados pelas instituições financeiras por problemas cadastrais.

Situação encontrada: permanecem as dificuldades relatadas em auditorias anteriores que resultam no acúmulo de recursos não identificados dos depósitos judiciais da PMSP, principalmente no Banco do Brasil (BB). Apesar das tratativas entre SF e PGM, não foram estabelecidos procedimentos de controles capazes de mitigar a situação.

Nas fiscalizações passadas, foi constatado um expressivo volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo BB, com a consequente formulação de encaminhamento direcionado ao estabelecimento de uma ação conjunta entre a PMSP, o BB e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), com o objetivo de implementar um novo procedimento para aperfeiçoar o sistema informatizado da emissão de guias de depósito judicial, evitando o preenchimento de CNPJ's irregulares ou nomes incompletos e sem padrão.

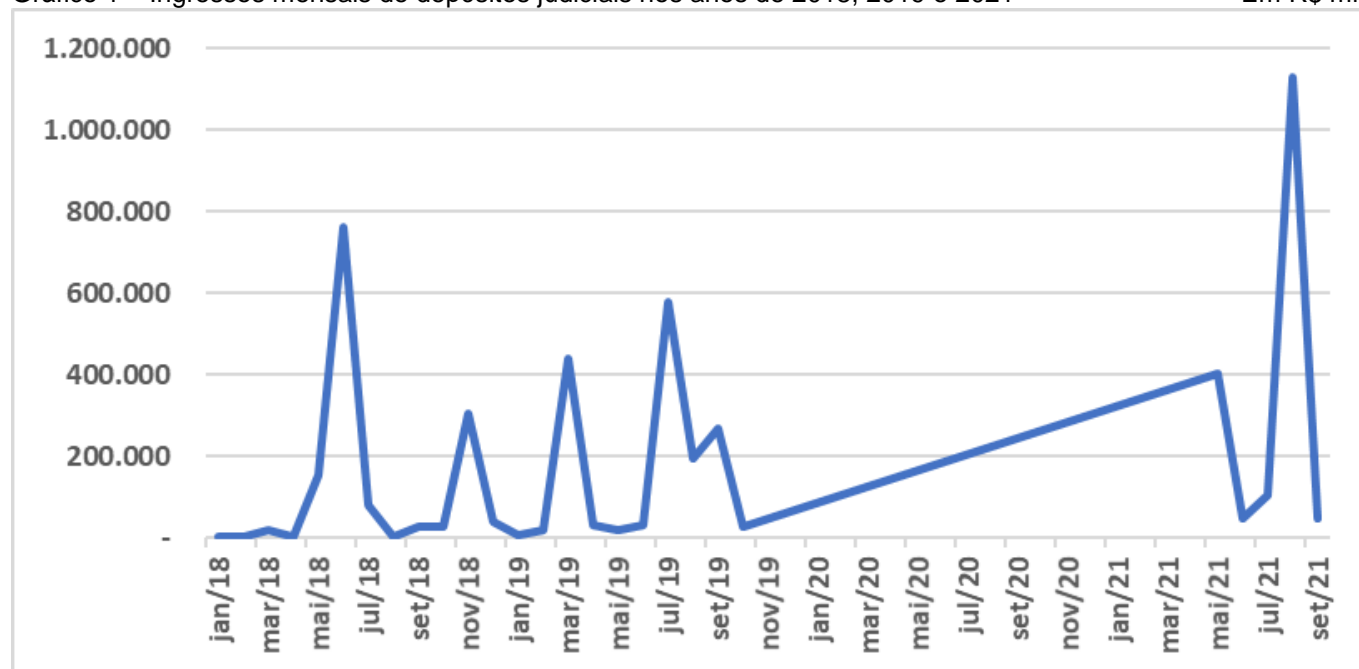
A consequência dessa deficiência de controle é o “empoçamento” de recursos na instituição financeira, tal como diagnosticado na auditoria de 2020, na qual foi identificado um montante de, aproximadamente, R\$ 218 milhões, referentes a depósitos judiciais tendo a PMSP como parte, mas não identificados pelo BB e não repassados, o que descumpria o art. 3º da LC 151/15 e cláusulas contratuais estabelecidas¹⁵.

O fluxo de repasses mensais ao longo dos anos de 2018, 2019 e 2021 (últimos períodos auditados pelo TCMSP) evidencia a ocorrência de picos nas transferências efetuadas pelas instituições financeiras, o que demonstra a continuidade da situação. Em 2021 não foi diferente, com o repasse de R\$ 1,1 bilhão em agosto, valor totalmente alheio ao padrão de transferências do período, conforme evidencia o gráfico seguinte:

¹⁵ Processo eTCM 021514/2019.

Gráfico 1 – Ingressos mensais de depósitos judiciais nos anos de 2018, 2019 e 2021

Em R\$ mil



Fonte: controles gerenciais Defin/Sutem/SF, extratos bancários e relatórios de auditoria do TCMSP (processos eTCM 00060/2019 e 21514/2019).

Diante disso, foram formuladas indagações à PGM e SF para monitorar o status da recomendação expedida pelo TCMSP. A Procuradoria relatou que tem realizado tratativas no sentido de viabilizar acesso dos seus servidores às informações dos arquivos eletrônicos disponibilizados ao Defin/Sutem e utilizados nas rotinas de contabilização dos depósitos judiciais. Esclareceu, ainda, que não houve publicação de norma estabelecendo o fluxo de informações para controle e identificação dos ingressos de depósitos judiciais.

A Secretaria da Fazenda, por sua vez, registrou que deixou de buscar uma solução junto ao TJSP voltada ao aumento da probabilidade do preenchimento correto do CNPJ na guia de depósito judicial pois, na percepção da sua equipe, as chances de sucesso da alteração são muito baixas, dado o desinteresse do Poder Judiciário em efetuar a adequação.

Alegou que tem conversado com o Departamento Fiscal (Fisc) da PGM para conseguir melhorar a gestão dos depósitos administrativos (pois além do problema do ingresso, há outros, tais como: reconhecimento do depósito para fins de suspensão de exigibilidade e da atualização dos débitos, verificação da integralidade dos depósitos e, ao final, conversão em renda) e que há conversas internas e embrionárias sobre o assunto.

Sobre valores não identificados e não transferidos, observou que a PMSP efetua periodicamente a revisão das bases dos depósitos judiciais buscando a transferência daqueles mais significativos não repassados automaticamente, e que ao final do ano havia caixa suficiente para os pagamentos do ano. Nesse sentido e, como a taxa de juros Selic se encontrava muito baixa, optaram por não provocar a transferência dos depósitos de forma “manual”.

Além dessas questões, pontuou que os arquivos encaminhados referentes aos depósitos efetuados não trazem a informação sobre o objeto da lide, um dos requisitos para que haja a identificação, contabilização e registro adequado pelo setor contábil da PMSP.

Critérios: arts. 2º e 3º da Lei Complementar 151/15 e Determinações 561, 562 e 563 expedidas pelo TCMSP no parecer prévio das contas da PMSP de 2020.

Evidências: respostas da PGM e de SF às indagações escritas formuladas pela equipe de auditoria, recebidas em 03.11.21 e 04.11.21, respectivamente.

Causas: complexidade da gestão conjunta pela PGM e SF dos depósitos, haja vista a numerosa cadeia de ações a eles relacionadas (suspensão de exigibilidade e atualização, integralidade dos depósitos, conversão em renda etc);

- fragilidades nos controles das guias de depósitos judiciais emitidas pelo TJSP voltados à mitigação da possibilidade de erros na inserção de dados de identificação da PMSP como parte dos processos;

- desinteresse do TJSP em efetuar a adequação nas guias de depósitos judiciais e baixa capacidade de gerência da PMSP quanto ao assunto.

Efeito: “empoçamento”, na instituição bancária, de recursos de depósitos judiciais passíveis de conversão em receita pelo Município e consequente impossibilidade da sua aplicação no pagamento de precatórios ou em demais ações previstas na LC 151/15.

3.3. Achado de auditoria 3: ausência de conferência, pelo Defin/Sutem/SF, do cumprimento do prazo para repasses de recursos de depósitos judiciais que ingressaram nas instituições financeiras.

Situação encontrada: os ingressos de recursos referentes aos depósitos judiciais foram apropriados como receita orçamentária no percentual de 70%, em conformidade com a LC 151/15, todavia não há rotina interna para conferência de eventuais atrasos de repasses pelas instituições financeiras, o que culminaria na necessidade de atualização pela Selic e aplicação de multa aos bancos.

Os depósitos ocorridos nas contas BB e CEF da PMSP estão demonstrados a seguir:

Quadro 08 – Ingressos de novos depósitos nas contas BB e CEF (100%) em 2021 – até setembro Em R\$ mil

Mês	BB	CEF	Total	% Vert.
Janeiro	-	-	-	0%
Fevereiro	-	-	-	0%
Março	-	-	-	0%
Abril	-	-	-	0%
Maio	401.776	-	401.776	23%
Junho	47.935	-	47.935	3%
Julho	103.414	-	103.414	6%
Agosto	1.129.282	-	1.129.282	65%
Setembro	46.096	-	46.096	3%
Total	1.728.503	-	1.728.503	100%

Fonte: controles gerenciais Defin/Sutem e extratos bancários.

Entre janeiro e abril de 2021 não houve ingressos de recursos na conta do Banco do Brasil em virtude de ausência de cobertura contratual entre a PMSP e o BB para implementação das rotinas relacionadas à transferência dos depósitos judiciais e gerenciamento do fundo de reserva, cuja regularização contratual ocorreu em 09.04.21, sendo os repasses realizados a partir do mês de maio.

Foi solicitado arquivo com a data dos depósitos judiciais e a data do repasse à PMSP por processo judicial visando averiguar se houve repasses em atraso e se, nesse caso, eles foram remunerados, nos termos previstos no art. 5º, § 3º da LC 151/15, todavia não havia a informação no documento encaminhado, denotando a impossibilidade da conferência pelas áreas responsáveis da Secretaria da Fazenda.

Segundo a citada norma, caso os repasses não sejam efetuados em até 10 dias após a data de cada depósito judicial, a instituição financeira deverá transferir os recursos acrescidos da taxa referencial Selic para títulos federais mais multa de 0,33% por dia de atraso.

O Departamento de Administração Financeira (Defin/Sutem/SF) informou que não há controles implementados com o propósito de mitigar o risco da ocorrência de atrasos.

Crítérios: art. 5º, § 3º da Lei Complementar 151/15.

Evidências: arquivo de controle dos depósitos judiciais repassados pelo Banco do Brasil à PMSP; respostas da Secretaria da Fazenda às indagações escritas formuladas pela equipe de auditoria.

Causas: deficiência no desenho e implementação de controles internos que possibilitem a conferência, por Defin/Sutem/SF, de eventuais atrasos de repasses pela instituição bancária de depósitos judiciais.

Efeito: risco de que repasses em atraso não sejam remunerados pela taxa referencial da Selic para títulos federais mais multa de 0,33% por dia de atraso, configurando evasão de receita.

3.4. Achado de auditoria 4: contabilização irregular dos levantamentos favoráveis à PMSP.

Situação encontrada: a PMSP tem efetuado o registro de despesa orçamentária de capital em detrimento da dedução de receita nas situações de levantamento favorável de depósitos judiciais, o que resulta em duplicidade intertemporal de receita orçamentária e em capitalização indevida do orçamento, haja vista a execução de despesas de capital inexistentes.

Os exames relacionados à contabilização dos depósitos judiciais levaram em consideração as conclusões do grupo de estudos do TCMSP sobre o tema, no âmbito do processo eTCM 008932/2016, e a IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, publicada posteriormente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A PMSP editou, em 18.12.20, a Nota Técnica Conjunta SF/Sutem/Decon/Defin 01, tratando sobre os procedimentos para contabilização dos depósitos judiciais. Basicamente, a

contabilização proposta pela PMSP seguiu o que ficou consignado pelo grupo de estudos do TCMSP, com uma exceção: nos casos de levantamentos judiciais favoráveis à PMSP, a contabilização vem sendo realizada com registro despesa orçamentária e não como dedução de receita na forma definida pela Corte de Contas.

Os controles da SF demonstram a ocorrência de levantamentos favoráveis à PMSP, até setembro de 2021, da ordem de R\$ 56,2 milhões:

Quadro 09 - Levantamentos do BB de depósitos judiciais a favor e contra a PMSP em 2021 – até set. Em R\$ mil

Exercício	A favor da PMSP	Contra a PMSP	Total	% Contra a PMSP / Total
2021 (Até 30.09)	56.234	228.239	284.473	80,2%

Fonte: arquivo de Decon/Sutem.

Obs.: Tratam-se dos depósitos do Banco do Brasil de 100% dos valores e não os 70% antecipados.

Questionada a respeito da forma de contabilização da despesa orçamentária nos casos de levantamentos judiciais a favor, a equipe técnica da PMSP elencou 3 (três) motivos principais para assim proceder:

- 1) Há benefícios na operacionalização do roteiro contábil com procedimento único para levantamentos favoráveis ou não à Prefeitura;
- 2) Revelou-se mais efetivo o controle das disponibilidades por fonte de recurso, tendo em vista que a antecipação dos depósitos judiciais é controlada por fonte específica (fonte 11) e caso fosse adotado a dedução de receita no caso de levantamento favorável à PMSP, não seria possível onerar a fonte 00, já que a receita da fonte 11 não poderia ser deduzida da fonte 00;
- 3) O grupo de estudos do TCM (eTCM 008932/2016) recomendou preferencialmente o registro de dedução de receita, mas admitiu a execução de despesa na hipótese de não existência de saldo realizado no exercício para a receita orçamentária de capital.

Com base nesses argumentos, a equipe técnica da PMSP entende que a adoção da despesa orçamentária para compensar os efeitos da receita orçamentária de capital registrada na antecipação dos depósitos não implica em infringência a norma técnica ou dispositivo legal e acredita ser possível a manutenção do atual roteiro.

Deve-se observar que, na conversão dos recursos dos 70%, o grupo técnico do TCMSP adotou a tese de, preferencialmente, efetuar o registro da receita de capital e, em caso de êxito, proceder à dedução da respectiva receita de capital. Somente nos casos em que não houvesse saldo de receita a deduzir, a contabilização poderia ocorrer por meio de execução da despesa orçamentária.

Assim, o tratamento orçamentário adequado para o registro dos levantamentos a favor da PMSP é a dedução da receita orçamentária de capital até o limite da arrecadação, haja vista o que foi definido pela Corte de Contas.

O procedimento adotado pela PMSP provoca uma duplicidade intertemporal de receita orçamentária (já que o registro original da receita de capital persiste, conjuntamente ao registro da receita pela origem no êxito do litígio) e uma capitalização do orçamento inexistente (execução orçamentária de despesa de capital para sentenças favoráveis à PMSP que não representam qualquer despesa, não se atendo ao conceito descrito no item 4.1, Parte I do MCASP 8ª ed.).

Critérios: MCASP 8ª ed., Parte I, item 4.1; relatório do grupo de estudos do TCMSP integrante do processo eTCM 008932/2016.

Evidências: roteiro de contabilização definido na Nota Técnica Conjunta SF/Sutem/Decon/Defin 01, de 17 de dezembro de 2020; contabilização dos depósitos judiciais favoráveis à PMSP entre janeiro e setembro de 2021.

Causas: entendimento da equipe do Decon/Sutem/SF de que há benefícios na operacionalização do roteiro contábil com procedimento único para os casos de levantamentos favoráveis ou não à PMSP. Supostas dificuldades operacionais para tratamento das fontes de recursos em casos de adoção da dedução de receita orçamentária para a contabilização nos casos de êxito.

Efeito: duplicidade intertemporal de receita orçamentária e capitalização indevida do orçamento (execução orçamentária de despesa de capital para levantamentos favoráveis à PMSP, que não representam despesa).

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Em 08.12.21 foi disponibilizada por e-mail a Matriz de Achados 23/21 para que o Departamento Fiscal da Procuradoria Geral do Município (Fisc/PGM) e a Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria da Fazenda (Sutem/SF) pudessem efetuar seus comentários sobre os apontamentos assinalados pela equipe de auditoria.

A SuteM/SF encaminhou suas considerações no mesmo dia e Fisc/PGM, em 13.12.21, ambos também por e-mail. As áreas concentraram seus argumentos nas causas dos achados e nos seus respectivos encaminhamentos. Os argumentos foram acatados pela equipe de auditoria na sua quase totalidade e devidamente incorporados aos subitens específicos deste relatório que tratam sobre os assuntos.

A equipe de auditoria, entretanto, não acatou os comentários da SuteM/SF referentes ao **subitem 3.4** deste relatório, a seguir reproduzido:

[...] posição de que o tratamento via execução da despesa é a mais adequada. A via da despesa tem sido “favorecida” pois a vinculação dos recursos recebidos de forma antecipada (70%) é distinta dos utilizados para “recomposição” do fundo de reserva (ainda que seja de forma a viabilizar a “compensação” pelo recebimento apenas da diferença não recebida antecipadamente). Esta é uma situação dificilmente tratada por meio de dedução de receita que pressupõe a possibilidade de utilização dos mesmos recursos arrecadados para restituição. No caso dos depósitos judiciais, isso não ocorre. O recurso recebido dos depósitos judiciais é integralmente utilizado para pagamento dos precatórios, os recursos usados para recomposição em caso de perdas é o recurso livre e no caso dos ganhos é registrada a receita original da discussão judicial, no valor integral e sem prejuízo das vinculações aplicáveis, porém parte destes recursos já foi utilizada, reduzindo o valor dos recursos livres. De qualquer forma este assunto é complexo, e merece uma avaliação observando que os paradigmas aplicados não são os da IPC 15.

Análise: o grupo de estudos técnicos do TCMSP tem posição diversa já manifestada nos autos do eTCM 008932/2016, tendo entendido que, na conversão dos recursos dos 70%, deve-se, preferencialmente, efetuar o registro da receita de capital e, em caso de êxito, proceder à sua dedução. Somente nos casos em que não houvesse saldo de receita a deduzir, a contabilização poderia ocorrer por meio de execução da despesa orçamentária. Nesse sentido, adere-se à tese da revisitação do tema pela SuteM/SF e consultas internas à equipe e, até ulterior proposta de contabilização, sugere-se a adoção do que ficou consignado pelo TCMSP.

5. CONCLUSÃO

Diante dos exames efetuados acerca da conformidade da gestão, utilização e contabilização dos depósitos judiciais no período de janeiro a setembro de 2021, constatou-se o seguinte:

5.1. Acúmulo histórico, nos últimos 5 anos, de recursos referentes a litígios já julgados pelo Poder Judiciário para os quais houve depósitos, remontando ao montante de R\$ 320 milhões,

em 30.09.21, contabilizados como passivo à revelia da característica qualitativa da tempestividade e pendentes de identificação do crédito de origem, impossibilitando a aplicação em políticas públicas e a vinculação a mínimos legais e constitucionais em caso de receitas de impostos **(Achado de Auditoria 1, subitem 3.1)**;

5.2. Inexistência de controles adequados para mapeamento de ingressos de depósitos judiciais não repassados pelas instituições financeiras por problemas cadastrais, resultando em acúmulos temporais de vultosas quantias não repassadas tempestivamente à PMSP, sobretudo no Banco do Brasil **(Achado de Auditoria 2, subitem 3.2)**;

5.3. Ausência de conferência, pelo Departamento de Administração Financeira da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria da Fazenda, do cumprimento do prazo para repasses de recursos de depósitos judiciais que ingressaram nas instituições financeiras, o que culminaria na necessidade de atualização pela Selic e aplicação de multa aos bancos **(Achado de Auditoria 3, subitem 3.3)**;

5.4. Registro de despesa orçamentária de capital no montante de R\$ 56,2 milhões até setembro de 2021, em detrimento da dedução de receita nas situações de levantamento favorável de depósitos judiciais, o que resulta em duplicidade intertemporal de receita orçamentária e em capitalização indevida do orçamento, haja vista a execução de despesas de capital inexistentes **(Achado de Auditoria 4, subitem 3.4)**.

6. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

São exigidos, simultaneamente, três pressupostos para a responsabilização do gestor¹⁶:

- a) ato ilícito na gestão dos recursos públicos;
- b) conduta dolosa ou culposa; e
- c) nexos de causalidade entre o dano e o comportamento do agente.

¹⁶ Anexo IV (MAG-SFC-01 versão 01).

Tendo em vista que não foi apontado ilícito ou condutas dolosas neste relatório de auditoria, não há que se falar em responsabilização por dano ao erário no presente caso.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

7.1. Propostas de recomendações

7.1.1. À SuteM/SF e Fisc/PGM, para que aprimorem a interlocução objetivando o tratamento adequado dos diversos fatores que prolongam o tempo entre o levantamento dos depósitos com resolução judicial favorável à PMSP e a sua apropriação como receita orçamentária **(subitem 3.1)**;

7.1.2. À Fisc/PGM, para que disponibilize à SuteM/SF periodicamente e em formato adequado, informações extraídas dos diversos sistemas de controle da PGM contendo todos os números de autos judiciais existentes nas bases, para que seja efetuado cruzamento com os dados remetidos pelas instituições financeiras nas quais são mantidos os recursos, possibilitando rastrear ingressos pendentes de repasse e evitar os corriqueiros acúmulos de valores não identificados por problemas cadastrais **(subitem 3.2)**;

7.1.3. Ao Defin/SuteM/SF, para que implemente controles voltados à verificação do cumprimento do art. 5º, § 3º da Lei Complementar (LC) 151/15 pelas instituições bancárias, aplicando os devidos acréscimos legais em hipóteses de atrasos **(subitem 3.3)**;

7.1.4. Ao Decon/SuteM/SF, para que adote integralmente a modelagem contábil definida pelo grupo de estudos técnicos do TCMSP no tratamento dos depósitos judiciais, realizando a contabilização dos levantamentos favoráveis à Prefeitura com dedução de receita orçamentária de forma prioritária, buscando aperfeiçoar a geração de informações orçamentárias intertemporais **(subitem 3.4)**.

Em 15.12.21.

RODRIGO DE A. BRITO NONATO
Agente de Fiscalização

JORGE PINTO DE CARVALHO JÚNIOR
Supervisor de Equipe de Fiscalização e
Controle II - Substituto

De acordo, em 10.01.22

GUSTAVO FELIPE RIPPER C. T. DE SOUZA
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle I - Substituto

R.P.: RJTSI