

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

2021/04703

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Ativo – Dívida Ativa

2.2. Objetivo

Assegurar, de forma limitada, a adequação da representação contábil da dívida ativa ao marco regulatório vigente e à estrutura de relatório financeiro aplicável (trabalho de revisão).

2.3. Área Auditada

Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP (parte responsável).

2.4. Período da Realização

04.10.21 a 09.02.22

2.5. Período de Abrangência

Janeiro a Outubro de 2021

2.6. Equipe Técnica

Fernando Correia Riserio do Bonfim

RF 20.216

2.7. Procedimentos

- Indagação escrita às áreas responsáveis para levantamento dos dados armazenados no Sistema da Dívida Ativa (SDA), do modelo estatístico definido para cálculo do ajuste para perdas e demais aspectos metodológicos envolvidos na contabilização da Dívida Ativa da PMSP;
- Procedimento analítico substantivo na aplicação do modelo estatístico da PMSP com uso de técnica de auditoria assistida por computador para identificar as inscrições com probabilidade de recuperação próxima de zero e avaliar a necessidade de desreconhecimento contábil de parte da Dívida Ativa;
- Teste de recálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa com uso de técnica de auditoria assistida por computador;
- Exame documental e indagação às áreas responsáveis para verificar a tempestividade dos lançamentos de baixa contábil decorrentes de anistias ou remissões por ocasião de parcelamentos na Dívida Ativa;
- Análise dos acréscimos legais (correção monetária e juros) incidentes sobre a dívida ativa e verificação da adequação da sua valoração conforme legislação municipal e da sua contabilização às normas aplicáveis;
- Exame documental das receitas orçamentárias registradas de Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em relação à codificação estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN);
- Análise de contas para verificar os registros da dívida ativa não tributária no ativo circulante, tendo em vista as disposições normativas vigentes;
- Teste da documentação de suporte do lançamento contábil da inscrição em dívida ativa do ISS mediante confronto do saldo do sistema SDA com as informações encaminhadas pela Secretaria da Fazenda.

2.8. Siglas

BP	Balanco Patrimonial
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
DCASP	Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público
Depac	Departamento de Arrecadação e Cobrança
Decon	Departamento de Contadoria
Dicon	Divisão de Contabilidade
Digir	Divisão de Contabilidade de Receitas e de Imposto de Renda
DVP	Demonstração das Variações Patrimoniais
Fisc	Departamento Fiscal da Procuradoria Geral do Município
GT	Grupo de Trabalho
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
LOMSP	Lei Orgânica do Município de São Paulo
LOTCMSP	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MRL	Modelo de Regressão Logística
NBC TR	Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas de Revisão de Informação Contábil Histórica
NBC TSP	Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público
NBC TSP EC	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público - Estrutura Conceitual
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PEQ	Programa Especial de Quitação de Precatórios
PGM	Procuradoria Geral do Município
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PPI	Programa de Parcelamento Incentivado
PRD	Programa de Regularização de Débitos
Prodam	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo
RAF	Relatório Anual de Fiscalização
SDA	Sistema da Dívida Ativa
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Surem	Subsecretaria da Receita Municipal
Sutem	Subsecretaria do Tesouro Municipal
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
VPA	Variação Patrimonial Aumentativa
VPD	Variação Patrimonial Diminutiva

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Em cumprimento ao art. 31, § 1º da Constituição Federal¹, art. 48, inciso I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP)² e inciso III, art. 19 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (LOTCMSP)³, foi realizada fiscalização sobre a dívida ativa – incluindo as principais políticas contábeis empregadas para o reconhecimento e mensuração do referido elemento patrimonial no período de janeiro a outubro de 2021 – da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP).

O objetivo da referida análise é expressar uma conclusão com asseguração limitada acerca da adequação da representação contábil da dívida ativa da PMSP à estrutura de relatório financeiro aplicável, com o propósito de aumentar o grau de confiança dos usuários das informações geradas pela PMSP, especificamente quanto ao objeto compreendido no escopo do presente trabalho.

Esta fiscalização foi conduzida em conformidade com as normas do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) aplicáveis a trabalhos de asseguração limitada do tipo revisão, em especial as NBC TR 2400 e 2410.

3.2. Responsabilidade da PMSP

A inscrição, o controle e a cobrança amigável, judicial e extrajudicial da dívida ativa são de competência privativa da Procuradoria Geral do Município (PGM), conforme definido pelo art. 28 da Lei Municipal 16.974/18 e pelo Inciso VIII, art. 14 do Decreto Municipal 57.263/16.

¹ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

² Art. 48 - O controle externo, a cargo da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Prefeito, pela Mesa da Câmara e pelo próprio Tribunal, que serão apresentadas obrigatoriamente até 31 de março de cada exercício, mediante parecer prévio informativo, que deverá ser elaborado e enviado à Câmara Municipal no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data de seu recebimento, já incluídos nesse prazo eventuais diligências e apreciação definitiva de recursos administrativos;

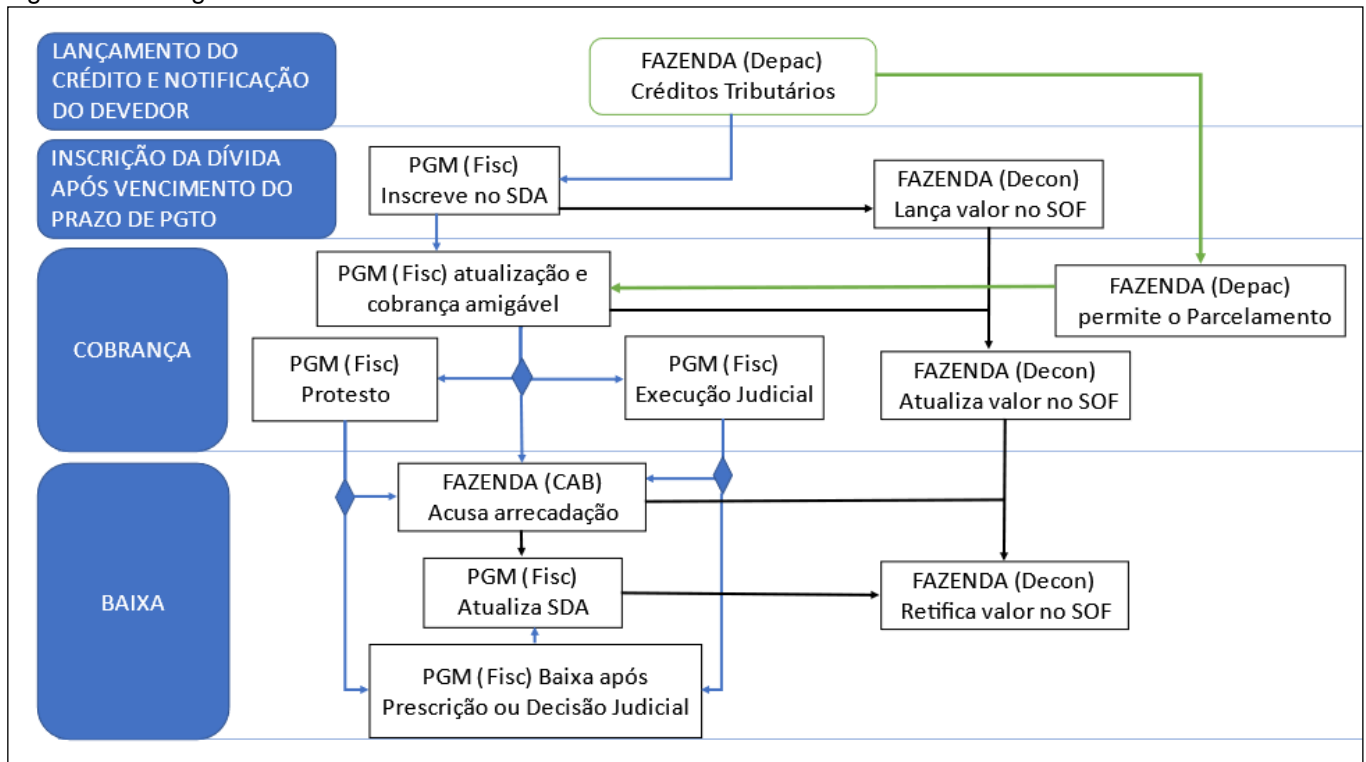
³ Art. 19 – Compete ao Tribunal:

[...]

III – no exercício de suas funções, proceder à auditoria financeira e orçamentária da Administração Municipal e da Câmara.

O fluxograma básico do processo da dívida ativa, utilizando como exemplo apenas os créditos de origem tributária, os quais representam os valores mais relevantes, é o seguinte:

Figura 1 - Fluxograma da Dívida Ativa Tributária



Fonte: elaboração própria, com base na atribuição de responsabilidades às áreas da PMSP definidas por atos regulamentares.

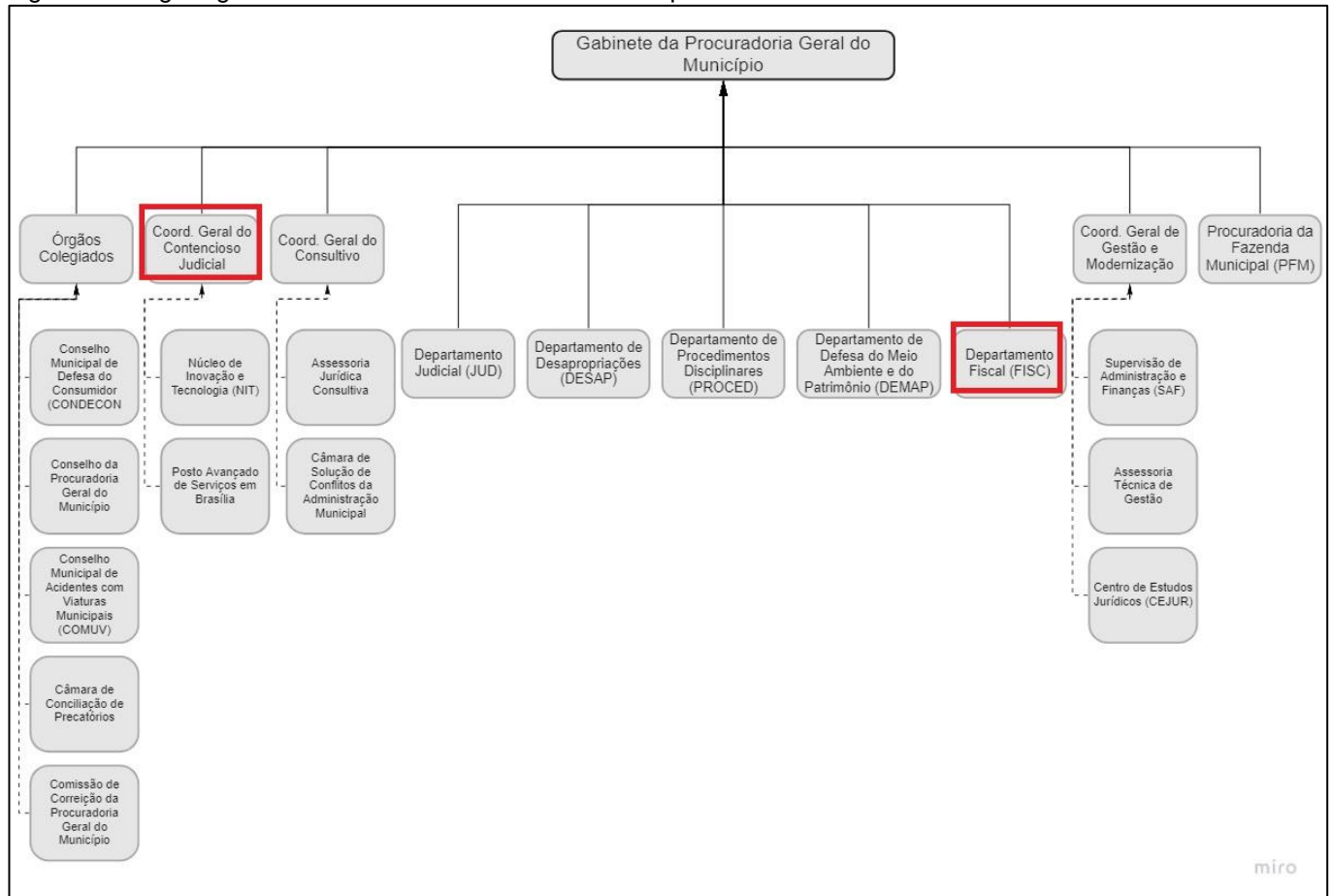
O lançamento dos tributos e a notificação inicial dos contribuintes são realizados pela Secretaria da Fazenda (SF), enquanto que a inscrição, o controle e a cobrança amigável, judicial e extrajudicial da dívida ativa são de competência privativa da PGM.

Desse modo, SF e PGM mantêm uma troca constante de informações no que concerne aos créditos tributários, em que SF envia as dívidas a serem inscritas para a PGM, que por sua vez atualiza o débito e faz a cobrança dos valores sendo que, ao longo do processo, SF registra os valores na contabilidade e aprova possíveis programas de parcelamento (previamente autorizados por lei municipal), cujos resultados são encaminhados para a PGM.

Vale destacar que a PGM também possui as rotinas relacionadas à dívida ativa não tributária, cujos créditos originais são administrados por diversas áreas da estrutura administrativa da PMSP, entretanto, o volume financeiro mais relevante está nos créditos tributários. Ao

aprofundar a análise do organograma da PGM, conforme figura a seguir, destacam-se a Coordenadoria Geral do Contencioso Judicial e, principalmente, o Departamento Fiscal (Fisc) na gestão da dívida ativa:

Figura 2 – Organograma da Procuradoria Geral do Município.



Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/acesso_a_informacao/index.php?p=178678. Acesso em 14.01.22.

As principais competências relacionadas à dívida ativa são definidas da seguinte forma:

- Coordenadoria Geral do Contencioso Judicial: autorizar o parcelamento de débitos inscritos na dívida ativa ou não passíveis de inscrição, conforme disciplinado em portaria do Procurador Geral do Município⁴;
- Departamento Fiscal (Fisc): promover a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Município, emitir certidão substitutiva da dívida ativa em casos de retificação de lançamento e realizar,

⁴ Inciso XII, art. 16 do Decreto Municipal 57.263/16.

quando conveniente, a cobrança e o protesto da certidão de dívida ativa (CDA)⁵. Ao Diretor de Fisc também compete autorizar a propositura e desistência de execuções fiscais, determinar a negação ou retificação da inscrição na dívida ativa e autorizar parcelamentos de débitos inscritos na dívida ativa⁶.

No que tange à contabilização da dívida ativa, compete à Divisão de Contabilidade (Dicon)⁷, integrante do Departamento de Contadoria (Decon) da Subsecretaria do Tesouro Municipal (Sutem) da Secretaria da Fazenda (SF), elaborar, sistematizar e estabelecer normas e procedimentos contábeis padronizados para prestações de contas e consolidação das contas públicas, inclusive quanto às normas de encerramento do exercício.

Assim, as normas relacionadas à contabilização da dívida ativa devem ser emanadas da Dicon/Decon/Sutem/SF, sendo observadas pela PGM e por outras unidades responsáveis pelo encaminhamento dos créditos de titularidade do Município para inscrição em dívida ativa.

Especificamente quanto ao gerenciamento das informações contábeis relacionadas à receita orçamentária, a competência normativa em SF é da Divisão de Contabilidade de Receitas e de Imposto de Renda (Digir)⁸, também integrante do Decon/Sutem/SF.

3.3. Responsabilidade do TCMSP

De acordo com o art. 19, inciso III da LOTCMSP, compete ao TCMSP proceder à fiscalização financeira da Administração Municipal. No que se refere ao exame das contas compreendidas no objeto do presente trabalho de revisão, os objetivos são obter segurança limitada de que estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir relatório contendo a conclusão, visando subsidiar a elaboração do Relatório Anual de Fiscalização (RAF) do exercício financeiro de 2021 da PMSP.

Em um trabalho de asseguaração limitada como o de revisão, o auditor realiza procedimentos que consistem, principalmente, em fazer indagações à administração e a outros dentro da entidade, e

⁵ Incisos I, IV e VI do art. 24 do Decreto Municipal 57.263/16.

⁶ Alíneas "a", "b" e "c" do Inciso III, § 3º, art. 32 do Decreto Municipal 57.263/16.

⁷ Decreto Municipal 58.030/17 estabelece, no art. 46, Inciso VIII.

⁸ Art. 50 do Decreto Municipal 58.030/17.

na aplicação de procedimentos analíticos, assim como a avaliação das evidências obtidas. Cabe destacar que os procedimentos executados nessa revisão são substancialmente menos extensos do que os realizados em uma auditoria completa do tipo financeira, conduzida de acordo com as normas brasileiras e internacionais.

Na consecução desta revisão, a equipe exerceu julgamento profissional e manteve a independência e o ceticismo ao longo do trabalho, em sintonia às disposições das normas brasileiras aplicáveis. Além disso, a equipe:

- identificou e avaliou os riscos significativos relacionados às contas utilizadas para registro da dívida ativa, planejou e executou procedimentos em resposta a tais riscos, bem como obteve evidências apropriadas e suficientes para fundamentar a conclusão;
- obteve entendimento dos controles internos relevantes para a fiscalização, entendimento este necessário para planejar procedimentos apropriados nas circunstâncias, mas não destinado a expressar conclusão sobre a eficácia dos controles internos da Administração;
- avaliou a adequação das políticas contábeis utilizadas;
- comunicou-se com os responsáveis pela elaboração das demonstrações contábeis e pelos controles internos a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da fiscalização e das constatações significativas alcançadas, inclusive as eventuais deficiências identificadas nesses últimos.

3.4. Conclusão com ressalvas

Com base nos procedimentos realizados, exceto pelos efeitos descritos no próximo item “Base para conclusão com ressalvas”, não vieram ao nosso conhecimento fatos suficientes que indiquem que a representação contábil da Dívida Ativa da PMSP, quanto à época examinada, esteja substancialmente em desacordo com os requerimentos da estrutura de relatório financeiro exigidos pelas NBC TSP e pela Parte III, item 5 do MCASP 8ª edição.

3.4.1. Base para a conclusão com ressalvas

Foram constatadas distorções com impacto relevante nos valores de contas do ativo do Balanço Patrimonial (BP) e em contas de despesas da Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) ocasionando, respectivamente, efeitos de superavaliação do ativo e de subavaliação da despesa, conforme o quadro a seguir:

Quadro 1 – Avaliação da disseminação dos efeitos das distorções sobre as DCASP Em R\$

Distorções de Valores	Elementos e demonstrações afetados	
	Subavaliação	Superavaliação
R\$ 15,8 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa não recuperáveis (probabilidade de recuperação inferior a 1%) contabilizados como ativo	-	Ativo (BP)
R\$ 15,8 bilhões registrados como ajustes para perdas indevidamente, por se referir a créditos não qualificáveis como ativo	Ativo (BP)	-
R\$ 2,8 bilhões referentes a ajustes para perdas da dívida ativa calculados conforme metodologia da PMSP, não reconhecida contabilmente	Despesa (DVP)	Ativo (BP)

Fonte: papéis de trabalho de execução da auditoria da dívida ativa de 2021.

Inicialmente, deve-se destacar que as duas primeiras linhas do quadro se anulam no cálculo do valor líquido da Dívida Ativa, pois tratam de créditos não recuperáveis que compõem tanto o montante de recebíveis quanto o ajuste para perdas (conta retificadora da Dívida Ativa). Tais distorções serão tratadas em detalhe nos próximos subitens, porém, nesse momento, cabe esclarecer que foram identificados R\$ 15,8 bilhões de créditos que deveriam ser desreconhecidos (excluídos) do ativo e, conseqüentemente, também seriam excluídos do ajuste para perdas. A manutenção de tais “créditos podres” no balanço reduz a qualidade da informação contábil e distorce a avaliação do percentual do ajuste para perdas, prejudicando o entendimento do usuário das demonstrações financeiras.

A terceira linha do quadro anterior, ao contrário, tem um impacto efetivo sobre o valor líquido do ativo. A magnitude da distorção pode ser observada a seguir, em termos percentuais do ativo total na data de corte da fiscalização (31.10.21):

Quadro 2 – Magnitude das distorções acumuladas não corrigidas sobre o ativo total em 31.10.21 Em R\$ mil

Distorções Identificadas	Valor	% / Ativo Total
Ajustes para perdas da dívida ativa calculados conforme metodologia da PMSP, não reconhecida contabilmente	2.847.758	2,0

Fonte: papéis de trabalho de execução da auditoria da dívida ativa de 2021.

Desse modo, os procedimentos de auditoria executados identificaram que o ativo da PMSP se encontra em torno de R\$ 2,85 bilhões acima do valor correto, devido a distorções na contabilização da Dívida Ativa.

3.4.2. Fundamentação técnica detalhada para a conclusão

De acordo com o MCASP 8ª ed.⁹, a dívida ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo. Não se confunde com a dívida pública, uma vez que esta última representa as obrigações do ente com terceiros e é reconhecida contabilmente no passivo.

A Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP EC) define que os objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil estão relacionados ao fornecimento de dados sobre a entidade governamental que sejam úteis aos usuários dos relatórios produzidos pela contabilidade, tanto para fins de prestação de contas, como de responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão.

Nesse contexto, as contas da classe do ativo representativas da dívida ativa do exercício de 2021, escrituradas pela PMSP, devem retratar a efetiva expectativa de geração de benefícios econômicos que tal item pode resultar para o Município. Ainda, as contas de resultado utilizadas como contrapartida da contabilização da dívida ativa, quando for o caso, também devem ser adequadamente escrituradas. Contudo, durante a fiscalização financeira realizada, foram detectadas distorções¹⁰ que alteram a compreensão do retrato contábil do período analisado.

Nos subitens seguintes são apresentadas, inicialmente, informações sobre a dívida ativa (subitem **3.4.2.1**), na sequência, as distorções não corrigidas pela parte responsável (subitem **3.4.2.2**) e por fim as distorções corrigidas antes da conclusão da auditoria (subitem **3.4.2.3**).

⁹ MCASP 8ª ed., Parte III, item 5.1.

¹⁰ Entende-se como distorção a diferença entre a informação contábil declarada pela entidade e a informação contábil exigida considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens contábeis, alterando a percepção do usuário previsto sobre as informações divulgadas.

3.4.2.1. Visão geral do objeto fiscalizado

Na base de dados do SDA, referente a outubro de 2021, havia 14,3 milhões de inscrições em dívida ativa incidindo sobre 2,2 milhões de contribuintes. Na contabilidade da PMSP, tais inscrições representam R\$ 160,9 bilhões em recebíveis. Com a redução decorrente dos ajustes para perdas calculadas pela SF (R\$ 95,4 bilhões), o saldo líquido no ativo era de R\$ 65,5 bilhões em 31.10.21, valor correspondente a 47% do ativo total da Prefeitura:

Quadro 3 - Dívida Ativa Contabilmente Registrada em Out/2021 em relação a Out/2020 Em R\$ mil

Item	Conta	Título	out/20	out/21	Δ	Δ %
1	1.1.2.5.0.00.00	Dívida Ativa Tributária – Curto Prazo	320.991	973.348	652.357	203,2
2	1.1.2.6.0.00.00	Dívida Ativa Não Tributária – Curto Prazo	12.636	67.447	54.811	433,8
3	1.2.1.1.1.04.00	Dívida Ativa Tributária – Longo Prazo	121.418.015	143.750.850	22.332.835	18,4
4	1.2.1.1.1.05.00	Dívida Ativa Não Tributária – Longo Prazo	14.094.441	16.149.177	2.054.736	14,6
Total da Dívida Ativa Bruta			135.846.083	160.940.822	25.094.739	18,5
5	1.2.1.1.1.99.04	(-) Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária	-74.124.119	-91.243.988	-17.119.869	23,1
6	1.2.1.1.1.99.05	(-) Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Não Tributária	-3.882.070	-4.230.760	-348.690	9,0
Total da Dívida Ativa Líquida do Ajuste para Perdas			57.839.894	65.466.073	7.626.179	13,2
Outras informações						
7	não se aplica	Quantidade de inscrições (em milhares)	12.880	14.278	1.398	10,9
8	não se aplica	Valor Percentual do "Ajuste para Perdas" em relação ao Total da Dívida Ativa Bruta (em %)	57,42	59,32	não se aplica	

Fonte: balancetes analíticos de outubro/2020 e outubro/2021 da PMSP (relatório SOF SCT026R) e informações extraídas do SDA acerca da quantidade de inscrições.

Para o escopo do presente trabalho, cabe salientar que a Dívida Ativa Tributária responde por 81,7% do total da Dívida Ativa líquida. Na base de dados do SDA, os créditos decorrentes de IPTU alcançam 15%, enquanto que os créditos de ISS representam 65% do valor total. Contudo, estes últimos, como será demonstrado adiante, contêm uma quantidade relevante de créditos não recuperáveis.

Todos os recebíveis registrados na Dívida Ativa, incluindo os créditos não recuperáveis, incorporam continuamente acréscimos legais (correção monetária e juros). Desse modo, os créditos que nunca são pagos não param de crescer e passam a ocupar um espaço cada vez maior dentro do ativo total da PMSP, ocasionando a necessidade de cada vez maiores ajustes

para perdas, distorcendo o valor percentual desse ajuste, o qual já atingiu quase 60% do total da Dívida Ativa em outubro de 2021¹¹.

3.4.2.2. Distorções não corrigidas pela parte responsável

Os testes realizados possibilitaram identificar a existência de distorções relevantes nas Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP), na data-base de 31.10.21, ocasionando a superavaliação da classe do ativo no Balanço Patrimonial em 2,0%. Essas distorções, detalhadas a seguir, foram comunicadas tempestivamente à parte responsável no curso da fiscalização, porém, segundo relatado pela PMSP, a correção dos desvios demandaria a instauração de grupo de trabalho para avaliação de diversos aspectos, o que não seria possível à época da realização dos testes pela equipe do TCMSP.

3.4.2.2.1. Identificação de 33.918 inscrições em Dívida Ativa, no total de R\$ 15,8 bilhões, que não detêm as características necessárias para serem registradas como ativo no Balanço Patrimonial (créditos não recuperáveis)

A NBC TSP Estrutura Conceitual define o ativo como um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado. Em se tratando da dívida ativa, a qualificação como um recurso depende da expectativa de geração de benefícios econômicos por meio do recebimento de fluxos de caixa. A expectativa de geração de benefícios econômicos é um dos componentes determinantes para análise do enquadramento de um direito como a dívida ativa no conceito contábil de ativo¹².

Segundo o MCASP 8ª ed., incertezas envolvendo ativos podem ensejar o seu registro como ativos contingentes (Classes 7 e 8), e não na Classe 1 do PCASP. A NBC TSP 03 dispõe, nos itens 40 e 41, que ativos contingentes usualmente decorrem, entre outros, de eventos que não estejam totalmente sob o controle da entidade, dando origem a um possível ingresso de

¹¹ Um exemplo número ilustra bem a questão. Suponha que o valor bruto da dívida ativa é 101 e os "créditos podres" atingem 91, então o valor líquido da dívida ativa será de 10 e o percentual do ajuste para perdas será de 90%. Agora suponha que o valor bruto da dívida é 12 e os créditos com probabilidade de perda somam apenas 2, então o valor líquido da dívida ativa continuará sendo os mesmos 10, porém o percentual do ajuste para perdas será de apenas 17%. Assim, o crescimento da massa de "créditos podres", devido a contínua correção monetária e juros, aumenta o percentual observado do ajuste para perdas, induzindo o usuário da informação contábil a acreditar equivocadamente que a capacidade da PMSP executar os seus recebíveis está piorando.

¹² Natureza de informação patrimonial / Classe 1 do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP.

recursos. Logo, não devem ser reconhecidos (patrimonialmente), uma vez que podem promover o reconhecimento de receitas que nunca virão a ser realizadas.

Se um ativo anteriormente escriturado não mais atender as condições para o seu reconhecimento, deverá o mesmo ser desreconhecido, nos termos do item 6.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual¹³.

Face à expressiva quantidade de inscrições em dívida ativa, integralmente contabilizadas como ativo, foi identificado pelo TCMSP durante o planejamento da fiscalização o risco de reconhecimento de créditos que não satisfazem os critérios previstos na NBC TSP EC, em razão de não possuírem expectativa concreta de geração de benefícios econômicos futuros, ou seja, cuja probabilidade de recebimento calculada pelo modelo estatístico da Secretaria da Fazenda é menor do que 1%.

Para testar essa questão foram aplicados pela equipe do TCMSP procedimentos analíticos utilizando técnicas de auditoria assistidas por computação, em especial a linguagem de programação “R”.

A SF utiliza um modelo estatístico em que características de cada uma das inscrições em dívida ativa são usadas para calcular a probabilidade de a PMSP receber o valor devido ou não¹⁴.

Inicialmente, o modelo foi aplicado sobre a base de dados de todas as inscrições do ISS no SDA (1,5 milhão de linhas, atualizada até setembro de 2021, no valor total de R\$ 110 bilhões) com o cálculo programado na linguagem R (executado no Rstudio¹⁵). Com isso, obteve-se um resultado de 17 mil inscrições relativas ao ISS, no valor total de R\$ 14 bilhões, cuja probabilidade de recebimento era menor do que 1%.

¹³ NBC TSP EC, 6.10. O desreconhecimento é o processo de avaliar se ocorreram mudanças, desde a data do relatório anterior, que justifiquem a remoção de elemento que tenha sido previamente reconhecido nas demonstrações contábeis, bem como remover esse item se tais mudanças ocorrerem. Ao se avaliar a incerteza sobre a existência do elemento, os mesmos critérios devem ser utilizados para o desreconhecimento, tais como aqueles utilizados no reconhecimento inicial.

¹⁴ Para o caso do ISS a equação parametrizada pelo Grupo de Trabalho de SF em 2017 é:

Probabilidade = $1 / 1 + e^{-(1,9678 - 0,4868 \cdot X1 - 8,3620 \cdot X2 - 0,0561 \cdot X3 - 0,1775 \cdot X4 - 0,0861 \cdot X5)}$

As variáveis utilizadas (X1, X2, X3, X4 e X5) representam as características de interesse (situação processual da inscrição, situação do devedor, idade da dívida, tipo de pessoa, tempo transcorrido entre a constituição da dívida e sua inscrição).

¹⁵ A sequência de comandos foi ler a base de dados, identificar os valores das variáveis relevantes (características das inscrições usadas pelo modelo estatístico) e aplicar a equação de probabilidade para cada uma das 1,5 milhão de inscrições relativas ao ISS na dívida ativa do Município.

Após diversas tratativas com a SF, o código de programação foi validado e ampliado para o cálculo da probabilidade de recuperação de cada uma das 14,3 milhões de inscrições da base de dados do Sistema da Dívida Ativa, as quais estavam integralmente contabilizadas no ativo do balanço patrimonial da PMSP na data de 31.10.21. Deve-se reiterar que a SF não aplica nenhuma metodologia para identificar as inscrições ou valores que não atendem aos requisitos para serem contabilizadas como ativo. Desse modo, as inscrições cuja probabilidade de recebimento é praticamente nula continuam registradas como ativo, sendo incluídas pela PMSP no ajuste para perdas (conta retificadora).

Após a aplicação do código para a base completa da Dívida Ativa da PMSP, obteve-se o seguinte resultado:

Quadro 4 – Inscrições não recuperáveis Em R\$ mil

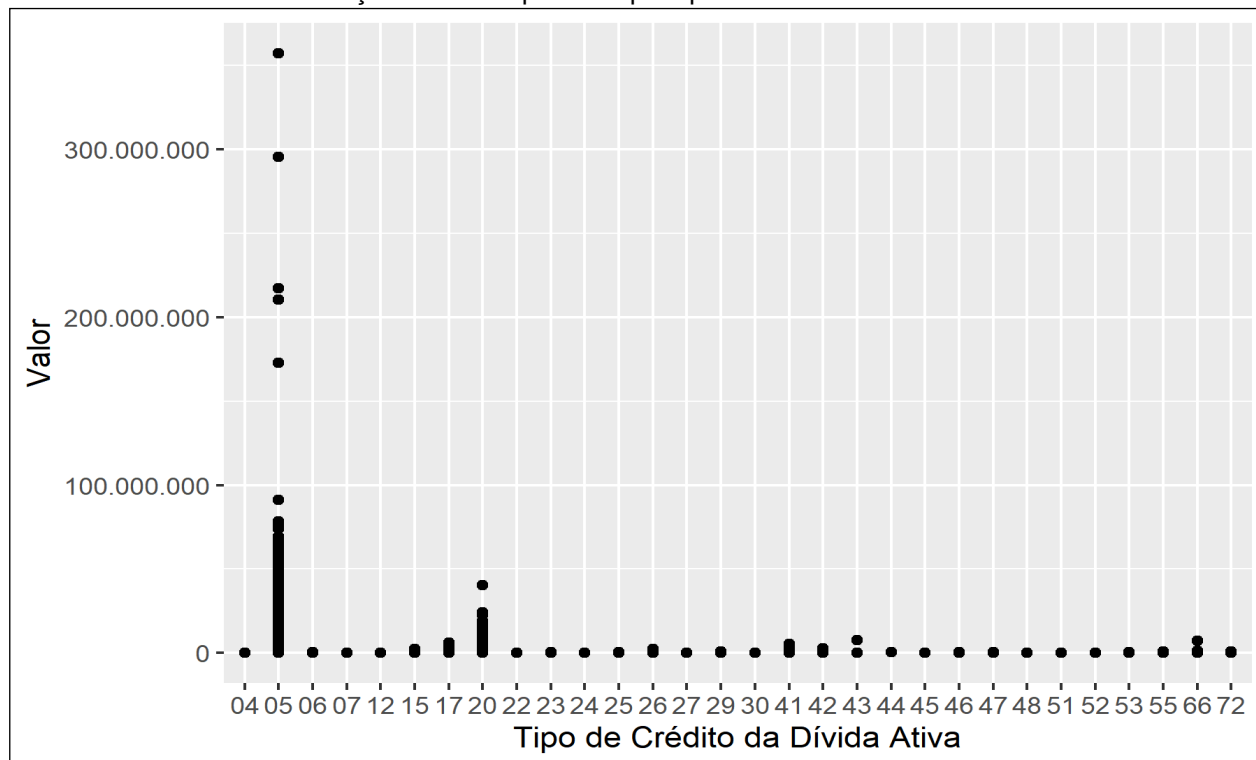
Grupo de Inscrições	Valor não recuperável (A)	Quantidade de inscrições (B)	Valor médio não recuperável (A/B)
ISS	14.098.162	17.128	823
IPTU	1.103.889	10.644	104
Outros tributos	555.939	5.329	104
Não-tributário	49.773	817	61
TOTAL	15.807.763	33.918	466

Fonte: Sistema da Dívida Ativa (SDA) e modelo estatístico de ajuste de perdas definido pela própria PMSP.

A maioria das inscrições não recuperáveis em quantidade e, principalmente, em valor, se refere ao ISS (R\$ 14,1 bilhões). Para analisar as características das inscrições não-recuperáveis, foi elaborado um gráfico de pontos com o valor das inscrições de acordo com o tipo de crédito (ex: ISS = 05). Assim, foi possível identificar valores discrepantes (*outliers*) com algumas inscrições de ISS chegando à casa das centenas de milhões de reais.

Gráfico 1 – Valores das inscrições não recuperáveis por tipo de crédito

Em R\$



Fonte: Sistema da Dívida Ativa (SDA) e modelo estatístico de ajuste de perdas. Obs: Devido à sobreposição de pontos, o gráfico não permite a mensuração do valor total inscrito em cada tipo de crédito.

Aprofundando a análise, ao filtrar as inscrições não recuperáveis acima de R\$ 1 milhão, tem-se um total de 1,8 mil inscrições que respondem por 87% do total não-recuperável da dívida ativa do Município. Portanto, um grupo de inscrições comparativamente pequeno responde pela quase totalidade das inscrições não recuperáveis.

A avaliação das 10 maiores inscrições, que somam um total de R\$ 1,7 bilhão, ajuda a identificar as características mais relevantes dessas dívidas com probabilidade praticamente nula de recebimento. Em outras palavras, determinadas variáveis selecionadas pelo modelo estatístico da SF explicam por que a chance de recuperação dessas inscrições é aproximadamente zero:

Quadro 5 – As 10 maiores inscrições não recuperáveis da Dívida Ativa do Município

Em R\$ milhões

Número de Inscrição	Número do Contribuinte	Tipo de Crédito	Situação Processual	PPI	Ano da dívida	Data de inscrição	Situação do Contribuinte	Valor
8459356	84220546	ISS	Normal	não	1997	10/02/2004	Falido	357
8472610	84220546	ISS	Normal	não	1996	25/02/2004	Falido	295
8472611	84220546	ISS	Normal	não	1998	25/02/2004	Falido	217
8472609	84220546	ISS	Normal	não	1995	25/02/2004	Falido	211
8472612	84220546	ISS	Normal	não	1999	25/02/2004	Falido	173
13326789	33167702	ISS	Normal	não	2005	06/04/2011	Falido	91

Número de Inscrição	Número do Contribuinte	Tipo de Crédito	Situação Processual	PPI	Ano da dívida	Data de inscrição	Situação do Contribuinte	Valor
8958210	24567922	ISS	Normal	não	2000	23/11/2004	Cooperpass	79
6765828	24506222	ISS	Normal	não	1999	30/03/2001	Cooperpass	78
8875127	24506222	ISS	Normal	não	2000	15/06/2004	Cooperpass	76
7027372	28596986	ISS	Normal	não	1997	13/11/2001	Cooperpass	75

Fonte: Sistema da Dívida Ativa (SDA) e modelo estatístico de ajuste de perdas

Deve-se destacar que as 5 primeiras se referem a um mesmo contribuinte (CCM 84220546). Ademais, as inscrições são todas de ISS, não fizeram parte de parcelamentos (PPI) e a situação processual é normal, ou seja, não há embargos, ação especial ou acordo judicial. As dívidas tratam de débitos antigos, o mais recente tem mais de 15 anos, assim como as datas de inscrição na dívida ativa do Município também são antigas. Por fim, todas se referem a contribuintes falidos, com destaque para a Cooperpass (cooperativa de plano de saúde extinta¹⁶).

Nessa linha, analisando o conjunto completo das inscrições que deve ser desconhecido, todos os contribuintes se encontram falidos, as dívidas em situação processual normal somam R\$ 13,8 bilhões (87% do total), as com mais de 15 anos somam R\$ 13 bilhões (82% do total) e as inscritas em dívida ativa há mais de 10 anos somam R\$ 13,3 bilhões (84% do total).

Logo, a aplicação direcionada do modelo estatístico da SF identificou de forma clara inscrições com determinadas características (dívidas antigas de contribuintes falidos que já foram inscritas há muitos anos e nas quais as ações de cobrança não obtiveram avanços) que determinam uma probabilidade de recebimento próxima de zero.

Portanto, os procedimentos analíticos executados obtiveram evidências suficientes e apropriadas para concluir que 33.918 inscrições da dívida ativa da PMSP, no valor total de R\$ 15,8 bilhões não detêm as características necessárias para serem registradas como ativo no Balanço Patrimonial.

A causa do achado reside na ausência de metodologia definindo os critérios para qualificação da dívida ativa para fins de reconhecimento contábil, culminando no registro integral do estoque existente na data-contábil de 31.10.21. Seu efeito é a distorção da informação contábil com o

¹⁶ <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2910200407.htm>

superdimensionamento do ativo e, conseqüentemente, do ajuste de perdas, de modo que a proporção entre ajuste e dívida ativa não representa o percentual correto.

Recomendação

À SF para definição e aplicação de metodologia para qualificação dos créditos do Município inscritos em dívida ativa de acordo com a sua real expectativa de geração de benefícios econômicos, resultando no reconhecimento contábil, como Ativo, apenas da parcela que atenda aos critérios definidos na NBC TSP Estrutura Conceitual.

3.4.2.2.2 Distorção de R\$ 2,8 bilhões a menor no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa, resultando em superavaliação do ativo e subavaliação de VPD.

De acordo com o item 5.2.5, Parte III do MCASP 8ª ed., devem ser registradas perdas esperadas sobre os créditos inscritos em dívida ativa, já que estes, embora gozem de prerrogativas jurídicas para sua cobrança, apresentam significativa probabilidade de não realização em função de cancelamentos, prescrições, ações judiciais, entre outros.

O MCASP dispõe, ainda, que a mensuração do ajuste para perdas deve se basear em estudos especializados que delineiem e qualifiquem os créditos inscritos, de modo a não superestimar e nem subavaliar o patrimônio real do ente público. Tais estudos poderão considerar, entre outros aspectos, o tipo de crédito (tributário ou não tributário), o prazo decorrido desde sua constituição e o andamento das ações de cobrança (extrajudicial ou judicial).

Durante o planejamento da fiscalização, foi identificado pela equipe do TCMSP o risco de reconhecimento de ajuste para perdas de crédito por meio de metodologia que não reflete adequadamente a parcela esperada de inadimplência com base em dados passados, gerando superavaliação do ativo.

Para verificar esta hipótese, foi efetuado o recálculo do ajuste de perdas na base completa do SDA (14,3 milhões de linhas) por meio da linguagem de programação "R".

O modelo estatístico da SF utilizado para o ajuste foi desenvolvido, inicialmente, pelo Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Portaria Conjunta SF/SNJ 01/14. Posteriormente, foi designado novo grupo para reavaliar a metodologia, nos termos da Portaria Intersecretarial SF/PGM 09/17.

Após a aplicação inicial do modelo pela equipe de auditoria e diversas tratativas posteriores com a parte responsável, foi encaminhado um relatório conclusivo pela SF¹⁷ demonstrando o ajuste para perdas de R\$ 95,5 bilhões, que é exatamente o valor reconhecido pela Contabilidade no Balancete Analítico da competência de outubro de 2021¹⁸.

Esse relatório apresenta o passo a passo do código de programação para o cálculo, iniciando com as informações da amostra utilizada para alimentar o modelo estatístico. Tal amostra foi fornecida pela Prodam, contendo as inscrições relativas ao período de 1996 a 2005, pagas e ainda não pagas. Assim, há para cada inscrição desse período uma informação referente ao seu pagamento ou não, além das características de interesse dessa dívida, que serão as variáveis do modelo estatístico.

Cabe destacar que o modelo considera quatro estratos dividindo as inscrições em: ISS, IPTU, “outros tributários” e “não tributários”. O nome técnico da modelagem é Modelo de Regressão Logística (MRL). O MRL permite que se obtenha para cada inscrição a sua probabilidade de recuperação considerando as variáveis explicativas (características específicas de cada inscrição), ou seja, dado o perfil da inscrição pode-se estimar qual a probabilidade (entre 0 e 100%) de que esse crédito seja efetivamente pago¹⁹.

O resultado da aplicação completa do modelo, considerando os quatro estratos definidos anteriormente, atingiu o seguinte ajuste para perdas: ISS - R\$ 75,2 bilhões; IPTU - R\$ 11,5

¹⁷ “Provisionamento da Dívida Ativa - Análise do Modelo Adotado” de 08/11/2021.

¹⁸ No relatório da SF as informações são datadas de 05.10.21 e foram utilizadas para o cálculo do ajuste para perdas do mês de outubro. Logo, pela sistemática vigente, a previsão do ajuste é calculada antes do encerramento do mês de referência, utilizando relatório gerado na primeira semana do respectivo mês.

¹⁹ A equação do modelo é: Probabilidade (p i) = $1 / 1 + e^{-(\beta_0 - \beta_1 * X_1 - \beta_2 * X_2 - \beta_3 * X_3 - \beta_4 * X_4 - \beta_5 * X_5)}$

O arquivo de amostra, gerado e atualizado mensalmente, serve para calcular os parâmetros (β_0 , β_1 , β_2 , β_3 , β_4 e β_5) necessários para definir a equação de probabilidade que será aplicada sobre a base de dados do SDA, lembrando que as variáveis (X1, X2, X3, X4 e X5) são características individuais de cada inscrição em dívida ativa (respectivamente: situação processual da inscrição, situação do devedor, idade da dívida, tipo de pessoa, tempo transcorrido entre a constituição da dívida e sua inscrição).

Para facilitar o entendimento da aplicação do modelo, considere-se que a probabilidade hipotética da recuperação de uma dívida seja de 20% e seu valor total seja de R\$10.000,00, então o valor de R\$ 8.000,00 fará parte do ajuste para perdas, ou seja, 80% do valor da dívida será considerado como uma perda provável (não recuperável). Assim, o resultado total do ajuste para a PMSP será a somatória da aplicação desse cálculo para cada inscrição da Dívida Ativa.

bilhões; “Outros tributos” - R\$ 2,6 bilhões; “Outros não tributários” - R\$ 9,0 bilhões. No entanto, ao somarmos os estratos, conforme o próprio relatório da SF reconhece, o montante total a ser ajustado será de R\$ 98,3 bilhões, que está acima do valor de R\$ 95,5 bilhões registrado na Contabilidade.

No relatório da SF, o erro que gerou a diferença é explicado da seguinte forma:

[...] o modelo aponta que o provisionamento de Não Tributários deverá ser no montante de R\$ 9.028.375.666,50. O montante total do valor a ser provisionado será de R\$ 98.322.506.392,86, valor acima do valor contábil obtido de R\$ 95.474.748.348, 61. Essa diferença se deve ao fato de que o modelo atualmente automatizado está considerando um conjunto de parâmetros estimados a partir de uma amostra excluindo apenas o ISS e o IPTU. Ou seja, as inscrições não tributárias e outros tributários são considerados em conjunto, como um único estrato e a partir desse resultado os parâmetros são aplicados igualmente para os estratos não tributários e outros tributos separadamente.

Em síntese, ao implementar a rotina de cálculo, a área responsável na SF equivocadamente desconsiderou a divisão adequada entre os estratos “outros tributos” e “outros não tributários” no processo de parametrização do modelo, o que gerou uma aplicação em desconformidade com o modelo estatístico pré-definido pelo Grupo de Trabalho e um ajuste para perdas de R\$ 2,8 bilhões inferior ao que seria o correto.

A SF foi questionada sobre a possibilidade de correção da distorção antes do término da auditoria e respondeu, em 22.11.21:

A SUTEM entende que tal alteração será possível de ser efetuada somente após a finalização de novo GT para rever esta e outras questões (tais como o desconhecimento contábil dos créditos de baixa probabilidade de recuperação), inclusive no que se refere ao uso de outra ferramenta para calcular o provisionamento, se o caso. A estimativa informada é de que isso só venha a se resolver para o encerramento de 2022 (GT, conclusão do GT, nova modelagem e registro).

Recomendação

À SF para a constituição e efetivo funcionamento do Grupo de Trabalho visando à correção das distorções encontradas e atualização do modelo de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa.

3.4.2.3. Distorções corrigidas pela parte responsável

Os procedimentos de auditoria identificaram uma distorção na contabilização da dívida ativa que foi corrigida por meio de um lançamento manual da contabilidade no encerramento do exercício.

3.4.2.3.1 Superavaliação do ativo representativo da dívida ativa em R\$ 951 milhões, por causa da incidência indevida de acréscimos legais sobre valores parcelados já recolhidos ou para os quais foi concedido desconto.

O MCASP 8ª ed. estabelece no item 5.2.4, Parte III, que a baixa da dívida ativa pode ocorrer por recebimento e abatimento ou anistia, entre outras hipóteses. A contabilização tanto nos casos de recebimento quanto de abatimento/anistia implica o registro a crédito da conta de ativo representativa da dívida ativa a arrecadar, reduzindo o seu saldo.

Apesar de orientar a forma de contabilização, o MCASP não é claro quanto ao momento no qual abatimentos e anistias devem ser registrados: se na ocasião do acordo firmado com o devedor, ou apenas quando do cumprimento da obrigação de pagamento integral por este.

Tendo em vista tal dúvida, o Decon/Sutem/SF formalizou consulta²⁰ sobre o assunto em 2019 à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a resposta orientou pelo registro da baixa da dívida ativa, por descontos concedidos, no momento da celebração dos acordos, ou da efetiva formalização do ato administrativo competente.

A NBC TSP Estrutura Conceitual embasa o posicionamento da STN, ao conceituar o ativo como um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado. O recurso é o item (dívida ativa) com a capacidade de gerar benefícios econômicos (fluxo de caixa positivo). O controle é a capacidade da entidade em utilizar o recurso para garantir a efetiva geração de benefícios econômicos.

Nesse sentido, após a homologação do parcelamento de uma dívida com a concessão de descontos, parte das entradas de caixa relativas aos juros de mora e/ou as multas que haviam sido aplicadas anteriormente não estão mais sobre o controle da Prefeitura. Tais valores

²⁰ Consulta 00968/2019.

deixaram de ser devidos, voltando a sê-lo apenas no caso do descumprimento das condições do parcelamento. Assim, após a efetivação do acordo, a retomada do fluxo de caixa de juros e multas para os cofres públicos depende exclusivamente da conduta do devedor, o que configura um evento contábil incerto.

Por isso, conjuntamente ao registro dos descontos concedidos, deve ser avaliada a necessidade de registro de ativo contingente nas contas das Classes 7 e 8 do PCASP²¹.

A Lei do PPI 2021 (Lei Municipal 17.557/21) traz exatamente as mesmas determinações do PPI 2017 (Lei Municipal 16.680/17), programa responsável por boa parte do volume financeiro de parcelamentos na PMSP²². Com base no art. 9º, § 1º, a efetivação do acordo de parcelamento se dá no momento do pagamento da parcela única ou da primeira parcela. Esse é, portanto, o momento para o desreconhecimento da dívida ativa, no que se refere aos descontos concedidos.

Em hipótese de eventual descumprimento das condições acordadas, vislumbra-se um fato novo, que enseja o reestabelecimento dos valores completos da dívida ativa, nos termos do § 2º do art. 10 da mencionada lei. Sua contabilização deve ser realizada a débito da conta de ativo

²¹ Conforme dispõem os itens 40 e 41 da NBC TSP 03:

40. Ativos contingentes usualmente decorrem de eventos não planejados ou inesperados que (a) não estejam totalmente sob controle da entidade e (b) que dão origem a possibilidade da entrada de recursos econômicos ou potencial de serviços para a entidade. Um exemplo corresponde a uma reivindicação da entidade por meio de processos legais, em que o resultado é incerto.

41. Ativos contingentes não devem ser reconhecidos nas demonstrações contábeis, uma vez que podem resultar no reconhecimento de receitas que nunca virão a ser realizadas

²² As principais diretrizes a serem observadas para o adequado tratamento contábil dos descontos incidentes sobre a dívida ativa, em razão de parcelamentos, são as seguintes:

Art. 5º Sobre os débitos consolidados na forma do art. 4º desta lei serão concedidos descontos diferenciados, na seguinte conformidade:

I - relativamente ao débito tributário:

a) redução de 85% (oitenta e cinco por cento) do valor dos juros de mora e de 75% (setenta e cinco por cento) da multa, na hipótese de pagamento em parcela única;

b) redução de 60% (sessenta por cento) do valor dos juros de mora e de 50% (cinquenta por cento) da multa, na hipótese de pagamento parcelado;

II - relativamente ao débito não tributário:

a) redução de 85% (oitenta e cinco por cento) do valor dos encargos moratórios incidentes sobre o débito principal, na hipótese de pagamento em parcela única;

b) redução de 60% (sessenta por cento) do valor dos encargos moratórios incidentes sobre o débito principal, na hipótese de pagamento parcelado;

[...]

Art. 9º O ingresso no PPI 2021 impõe ao sujeito passivo a aceitação plena e irrevogável de todas as condições estabelecidas nesta lei e constitui confissão irrevogável e irretirável da dívida relativa aos débitos nele incluídos, com reconhecimento expresso da certeza e liquidez do crédito correspondente, produzindo os efeitos previstos no art. 174, parágrafo único, inciso IV, do Código Tributário Nacional e no art. 202, inciso VI, do Código Civil.

§ 1º A homologação do ingresso no PPI 2021 dar-se-á no momento do pagamento da parcela única ou da primeira parcela.

Art. 10 [...]

§ 2º A exclusão do PPI 2021 implicará a perda de todos os benefícios desta lei, acarretando a exigibilidade dos débitos originais, com os acréscimos previstos na legislação municipal, descontados os valores pagos, e a imediata inscrição dos valores remanescentes na Dívida Ativa, ajuizamento ou prosseguimento da execução fiscal, efetivação do protesto extrajudicial do título executivo e adoção de todas as demais medidas legais de cobrança do crédito colocadas à disposição do Município credor.

representativa da dívida ativa em contrapartida a uma Variação Patrimonial Aumentativa (VPA), já que se trata de um novo evento na gestão do recebível.

Na fase de planejamento da fiscalização, a equipe do TCMSP identificou a existência de risco de registro de Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) decorrente de anistia de multas por parcelamento de dívidas apenas quando da quitação do saldo integral devido pelo contribuinte/devedor, ou seja, de forma não tempestiva, podendo inclusive gerar reflexos indevidos no resultado do exercício.

A Auditoria anterior, referente a 2020, identificou uma supervalorização do estoque bruto da dívida ativa (registrada no ativo do Balanço Patrimonial) e da VPA Financeira, em decorrência de problemas no fluxo de informações vigente entre a Procuradoria do Município e a Secretaria da Fazenda.

O Sistema da Dívida Ativa (SDA), gerido pela Procuradoria do Município, mantém o controle dos acréscimos legais (correção monetária e juros) sobre os valores brutos de todos os itens da dívida. Tal controle é necessário para possibilitar o restabelecimento do valor completo da dívida ativa no caso de um devedor descumprir o acordo que anteriormente lhe havia concedido um desconto. Assim, a baixa dos descontos e das parcelas pagas no âmbito dos parcelamentos são efetuadas no SDA apenas quando da quitação integral dos acordos.

Por isso, no relatório chamado “quadro contábil”, gerado pelo SDA para a SF viabilizar o lançamento na contabilidade, é inserida uma linha de retificação de valores de parcelamento (“PPI/PRD/PEQ em andamento”) até o momento da sua quitação integral e respectiva baixa no sistema.

Contudo, apesar dessa retificação, os documentos de suporte utilizados pela contabilidade do Município para a escrituração incluem indevidamente acréscimos legais (atualização monetária e juros) sobre valores que deixaram de existir com a efetivação dos acordos e o pagamento das parcelas. É essa incidência de correção monetária e juros sobre valores em que foi concedido desconto, ou já houve o recolhimento do valor devido, que ocasiona a supervalorização do estoque bruto da dívida ativa (registrada na classe do ativo) e da VPA Financeira.

Em reunião realizada durante a auditoria anterior (data de 11.02.21) com servidores de Decon/Sutem/SF, Depac/Surem/SF, Fisc/PGM e Prodam, já havia sido identificada a necessidade de desenvolvimento de uma modelagem sistêmica que possibilitasse a geração de um quadro único e consolidado com as informações da dívida ativa parcelada e não parcelada para fins de contabilização, suprimindo, assim, as linhas atualmente integrantes do Quadro Contábil do SDA: “Baixa por Imputação”, “Remissão” e “PPI/PRD/PEQ em andamento”.

Isto, pois o relatório originalmente foi desenhado para informar os valores arrecadados na linha “Baixa por Imputação” e os acréscimos legais incidentes sobre descontos concedidos na linha “Remissão”. No período de janeiro a outubro de 2021, verifica-se no quadro contábil um saldo acumulado (total geral) de R\$ 1,8 bilhão, a título de baixa por imputação, e o saldo acumulado de R\$ 1,2 bilhão como remissão.

Durante os procedimentos da fiscalização atual, após diversas tratativas com a parte responsável, a SF determinou a criação de um Grupo de Trabalho (GT) para amadurecimento e atualização das necessidades do Quadro Contábil. Contudo, não foi definido prazo para se iniciarem os trabalhos. Além disso, Decon/Sutem/SF esclareceu que a formação desse novo GT ocorreria somente depois da conclusão dos trabalhos de outro GT (“Ajuste de Perdas”) a ser criado com foco na revisão do modelo de provisionamento da Dívida Ativa, tratado no item anterior do presente trabalho.

Para mensurar a distorção existente em 31.10.21, foram cotejados os saldos da dívida ativa parcelada a receber controlada por Sutem/SF (sistema SF9419) e por Fisc/PGM (sistema SDA) com informações enviadas por Decon/Sutem/SF, resultando no seguinte quadro:

Quadro 6 – Apuração da distorção entre os sistemas de controle de parcelamento da dívida ativa Em R\$ mil

Descrição		Saldo em 31.10.21
(+)	Saldo da Dívida Ativa S.D.A em Programas de Parcelamento - em 12/02/21	9.139.814
(-)	Saldo Linha PPI/PRD em andamento quadro contábil SDA	(4.023.100)
(=)	Subtotal saldo SDA	5.116.714
(-)	Saldo da Dívida no Sistema de SF (Relatório Previsão de Arrecadação)	4.165.744
(=)	Diferença apurada entre os sistemas	950.970

Fonte: Elaborado por DICON/DECON/SUTEM com base no relatório de previsão da arrecadação disponibilizado pelo Depac/Sutem/SF e informações extraídas do SDA pela Prodam.

Os resultados demonstram uma inconsistência entre os controles da dívida ativa mantidos por SF e PGM de R\$ 951 milhões, em virtude da incidência indevida de acréscimos legais sobre valores parcelados já recolhidos ou para os quais foi concedido desconto.

Contudo, devido à informação de que já estava programado um ajuste no encerramento do exercício, o período de análise desse ponto específico foi estendido para 31.12.21.

Assim, foi identificado que a distorção no valor patrimonial foi corrigida por meio de lançamentos manuais da contabilidade para retificar a superavaliação do ativo. No entanto, ainda se faz necessário o desenvolvimento sistêmico para uma solução definitiva, evitando que ao longo do exercício a informação contábil esteja incorreta e que novos lançamentos manuais sejam necessários nos próximos exercícios.

Recomendação

À SF, em conjunto com a PGM, para que instituem Grupo de Trabalho com o objetivo de modelar as informações necessárias ao registro fidedigno dos parcelamentos a receber, contando com a participação de servidores de Depac/Sutem/SF e Fisc/PGM, de forma a alinhar os procedimentos sistêmicos que resultem na contabilização correta dos eventos atrelados à dívida ativa parcelada a receber.

4. CONCLUSÃO

Diante dos exames efetuados acerca da adequação da representação contábil da dívida ativa da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) à estrutura de relatório financeiro aplicável na data de 31.10.21, foram identificados os achados relevantes não corrigidos a seguir relatados, os quais, no tocante aos aspectos financeiros, culminaram na modificação da conclusão sobre o objeto analisado na forma descrita no subitem **3.4**:

4.1. Identificação de 33.918 inscrições em Dívida Ativa, no total de R\$ 15,8 bilhões, que não detêm as características necessárias descritas na Estrutura Conceitual da contabilidade para serem registradas como ativo no Balanço Patrimonial e que, portanto, devem ser desreconhecidas tanto dos recebíveis quanto dos seus respectivos ajustes para perdas, sem prejuízo da manutenção do controle administrativo no sistema próprio (SDA) **(subitem 3.4.2.2.1)**.

4.2. Superavaliação de ativo em R\$ 2,8 bilhões devido à distorção a menor no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa, em decorrência da execução incorreta do modelo estatístico da própria Prefeitura, não considerando as características de grupos de créditos por ela segregados como “outros tributos” e “outros não tributários” **(subitem 3.4.2.2.2)**.

Em 09.02.22.

FERNANDO CORREIA RISERIO DO BONFIM
Agente de Fiscalização

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

De acordo, em 09.02.22

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle I

R.P.: RABN