

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA COMBINADA COM CONFORMIDADE

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2022/03756	015710/2022	01.01.22 a 31.12.22	17.10.22 a 31.03.23
Área Auditada			
Poder Executivo Consolidado do Município de São Paulo			
Objeto de auditoria			
Demonstrações contábeis consolidadas do Poder Executivo do Município de São Paulo do exercício financeiro de 2022			
Objetivo da auditoria			
Expressar uma conclusão que tem como objetivo aumentar o grau de confiança dos usuários previstos sobre a elaboração das demonstrações contábeis do Poder Executivo Municipal Consolidado de São Paulo, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável			
Equipe técnica			
Guilherme José de Lima			20.286
Jorge Pinto de Carvalho Júnior			20.232
Juliana Mattei			20.298
Luciano Teixeira			20.288
Renata Gonçalves Pereira			20.312
Rodrigo de Almeida Brito Nonato			20.303
Ruth Jenn Thai Shu Inoshita			954
Gustavo Felipe Ripper C. T. de Souza (Supervisor de Controle Externo)			20.237
Marcos Thulyo Tavares (Coordenador de Controle Externo)			20.225

LISTA DE QUADROS

- Quadro 01 - Caixa e Equivalentes de Caixa – Poder Executivo Consolidado
- Quadro 02 - Saldo das contas dos agentes arrecadadores em 31.12.22
- Quadro 03 - Saldos por empresa da conta 1.1.3.8.1.99.63 - Débitos Pagos a Regularizar
- Quadro 04 – Montantes a receber IPTU / ISS
- Quadro 05 – Dívida Ativa Consolidada 2021 x 2022 (valores nominais)
- Quadro 06 - Evolução da Dívida Ativa da Prefeitura 2021 x 2022 (valores nominais)
- Quadro 07 – Distorções identificadas pela fiscalização do TCMSP sobre Dívida Ativa
- Quadro 08 - Interpretação adotada pela equipe de auditoria do TCMSP para análise do enquadramento da dívida ativa como Ativo (Classe 1 do PCASP)
- Quadro 09 - Interpretação das expressões probabilísticas de passivo contingente
- Quadro 10 – Interpretação das expressões probabilísticas de ativo contingente
- Quadro 11 - Inscrições com baixíssima probabilidade de recebimento
- Quadro 12 - Contas do Ajuste para Perdas da Dívida Ativa
- Quadro 13 - Dívida Ativa cancelada sem identificação do RF e da documentação
- Quadro 14 - Dívida ativa com codificação sem padrão
- Quadro 15 - Dívida ativa da Subprefeitura nos sistemas SDA e PPI
- Quadro 16 - Investimentos avaliados pelo MEP e Método de Custos
- Quadro 17 - Cálculo da auditoria das participações permanentes pelo MEP
- Quadro 18 - Composição e variação dos saldos de CEPAC
- Quadro 19 - Investimentos SPTrans
- Quadro 20 - Aportes de recursos junto à SPTrans para pagamento de aposentados
- Quadro 21 - Precatórios da SPTrans pagos pela PMSP
- Quadro 22 – Valor líquido dos Bens Móveis 31.12.22 do Poder Executivo Municipal
- Quadro 23 – Distorções identificadas pela fiscalização do TCMSP sobre Bens Móveis
- Quadro 24 – Itens com distorção atestados pelas unidades
- Quadro 25 - Distorções nos controles analíticos de bens móveis SBPM
- Quadro 26 - Confronto dos Montantes extraídos do SOF x Sistema SBPM (31.12.22)
- Quadro 27 - Confronto dos Montantes extraídos do SOF da PMSP x Sistema SBPM (31.07.22)
- Quadro 28 - Confronto dos Montantes extraídos do SOF das demais entidades x Sistema SBPM (31.12.22)
- Quadro 29 - Confronto dos Montantes extraídos do SOF x sistemas específicos das unidades (31.12.22)
- Quadro 30 - Execução orçamentária da ND 44.50.52
- Quadro 31 - Valores Repassados x Bens Adquiridos pelas OS's
- Quadro 32 - Resumo das distorções na Depreciação Acumulada 31.12.22
- Quadro 33 - Bens Imóveis (valores brutos, sem considerar a depreciação acumulada)
- Quadro 34 - Depreciação acumulada sobre bens imóveis
- Quadro 35 - Distorções identificadas pela fiscalização do TCMSP sobre Bens Imóveis
- Quadro 36 - Imóveis cedidos sem registros em contas de controle no balancete do Poder Executivo
- Quadro 37 - Imóveis cedidos reconhecidos como ativo na contabilidade do Poder Executivo
- Quadro 38 - Utilização dos imóveis visitados pela fiscalização do TCMSP
- Quadro 39 - Imóveis inspecionados pelo TCMSP com danos físicos ou ociosidade parcial de áreas
- Quadro 40 - Imóveis concedidos não contabilizados em conta específica
- Quadro 41 - Imóveis que deveriam ser classificados como PPI, conforme questionários

- Quadro 42 - Bens dominicais utilizados para finalidades administrativas
- Quadro 43 - Imóveis reconhecidos contabilmente com indícios de ocupação irregular
- Quadro 44 - Servidores ativos da Administração Direta por tipo de vínculo
- Quadro 45 - Execução Orçamentária Despesas de Pessoal
- Quadro 46 - Variações Patrimoniais Diminutivas Pessoal e Encargos
- Quadro 47 - Remuneração a Pessoal Ativo Civil – Abrangidos pelo RPPS
- Quadro 48 - Distorções identificadas pela fiscalização do TCMSP sobre VPD de Pessoal e Encargos
- Quadro 49 - Registros Contábeis selecionados – Não Probabilística
- Quadro 50 - Registros Contábeis selecionados – Probabilística
- Quadro 51 - Diferenças Retenções x Recolhimentos RGPS
- Quadro 52 - Composição do saldo da conta Débitos Servidores
- Quadro 53 - Composição da Dívida Consolidada Sem Precatórios em 31.12.22
- Quadro 54 - Fornecedores e contas a pagar: composição em 2022 e variação frente a 2021
- Quadro 55 - Distorções identificadas pela fiscalização do TCMSP sobre Fornecedores
- Quadro 56 - Valores em aberto de fornecedores que responderam as circularizações
- Quadro 57 - Cruzamento entre passivos contabilizados e declarados pelos fornecedores
- Quadro 58 - Composição das VPD's em 31.12.22
- Quadro 59 - Pagamentos desprovidos de execução orçamentária por Secretaria em 2022
- Quadro 60 - Defasagem temporal entre a execução financeira e a publicação da informação em portal
- Quadro 61 - Composição dos saldos das contas de depósitos judiciais
- Quadro 62 - Distorções identificadas pela fiscalização do TCMSP sobre Depósitos Judiciais
- Quadro 63 - Evolução do saldo pendente de reclassificação
- Quadro 64 - Guias de Depósito Judicial sem o nº do CNPJ – réu PMSP
- Quadro 65 - Guias de Depósito Judicial sem o nº do CNPJ – réu SMS
- Quadro 66 - Guias de Depósito Judicial sem o nº do CNPJ – réu Iprem
- Quadro 67 - Saldo Contábil de Precatórios (valores nominais)
- Quadro 68 - Movimentação contábil dos precatórios da PMSP em 2022
- Quadro 69 - Evolução do Saldo Bancário de Precatórios nas contas do TJSP
- Quadro 70 - Provisões 2021 x 2022
- Quadro 71 - Probabilidades das obrigações
- Quadro 72 - Provisão analisada pela Auditoria
- Quadro 73 - Quadro com os desfechos judiciais classificados como “provável”
- Quadro 74 - Contas Contábeis Passivo Atuarial
- Quadro 75 - Transferências Concedidas e Recebidas em 2022
- Quadro 76 - Distorções identificadas pela fiscalização do TCMSP sobre Transferências
- Quadro 77 - Transferências do SUS ente repassador x registro patrimonial da receita
- Quadro 78 - Detalhamento da distorção à conta Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde
- Quadro 79 - Despesas por competência
- Quadro 80 - Valores registrados indevidamente na Receita Orçamentária
- Quadro 81 - Despesas lançadas à VPD Contribuições 2022
- Quadro 82 - Dotações das Despesas lançadas à conta Contribuições em 2022
- Quadro 83 - Dotações das despesas liquidadas lançadas à conta Serv. de Ass. à Saúde em 2022

- Quadro 84 - Despesas lançadas indevidamente à conta Serviços de Ass. à Saúde
- Quadro 85 - Dotações das Despesas Serv. de Ass. à Saúde classificadas indevidamente
- Quadro 86 - Dotações das Despesas Serv.de Creches e Ass. Pré – Escolar
- Quadro 87 - Registros de repasses ao terceiro setor contabilizados no Passivo
- Quadro 88 - Despesas de Exercícios Anteriores registradas no elemento 39
- Quadro 89 - Variação do Orçamento em 2022
- Quadro 90 - Cumprimento do limite para o Poder Executivo em 2022
- Quadro 91 - Emendas individuais do tipo “transferências especiais” repassadas a São Paulo em 2022
- Quadro 92 - Contas contábeis e bancárias de destino de recursos de emendas federais
- Quadro 93 - Saldo em 31.12.22 registrado nas contas contábeis da SEME de emendas federais
- Quadro 94 - Ações a realizar que serão custeadas com recursos de transferências especiais
- Quadro 95 - Demonstrativo do Cálculo das Despesas do Legislativo
- Quadro 96 - Renúncias estimadas em 2022 pelo Depac/Surem/SF por tipo
- Quadro 97 - Renúncias estimadas em 2022 por tipo (exceto potencial arrecadatório ISS)
- Quadro 98 - Renúncias estimadas em 2022 por tributo
- Quadro 99 - Variação do crescimento da renúncia de receita estimada
- Quadro 100 - Situação dos Bens cedidos que estão registrados no SBPM

LISTA DE SIGLAS

ADESAMPA	Agência São Paulo de Desenvolvimento
AFAC	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital
AHM	Autarquia Hospitalar Municipal
APAIT	Administração de Penalidades Aplicadas e Infrações de Trânsito
APS	Atenção Primária em Saúde
Atricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BB	Banco do Brasil
BI	<i>Business Intelligence</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BP	Balanço Patrimonial
CAP	Cadastro de Área Pública
CDC	Clube da Comunidade
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEI	Centro de Educação Infantil
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CG	Contrato de Gestão
CGPATRI	Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Público Imobiliário
CMSP	Câmara do Município de São Paulo
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
Cobes	Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços
Cogep	Coordenadoria de Gestão de Pessoas
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
COVID-19	<i>“Coronavirus Disease”</i>
CPF	Cadastro Nacional de Pessoa Física
CTN	Código Tributário Nacional
DCASP	Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público
DEA	Despesa de Exercícios Anteriores
Decad	Departamento de Cadastros
Decap	Departamento de Defesa de Capitais e Haveres do Município
Decon	Departamento de Contadoria
Dedip	Departamento de Dívidas Públicas
Defin	Departamento de Administração Financeira
Defis	Departamento de Fiscalização de Imunidades, Isenções e Serviços
DEGUOS	Departamento Geral de Uso e Ocupação do Solo
Depac	Departamento de Arrecadação e Cobrança
DESM	Divisão de Engenharia e Serviços de Manutenção
DF	Decreto Federal
DGASS	Departamento de Gestão de Atas, Serviços e Suprimentos
Dgs	Divisão de Gestão de Suprimentos
Dicoc	Divisão de Controles Contábeis
Dicon	Divisão de Contabilidade
Dicre	Divisão de Captação de Recursos
Dihav	Divisão Técnica de Haveres
DM	Decreto Municipal
DMPL	Demonstração das Mutações do Patrimônio Público
DOC	Diário Oficial da Cidade
DSPM	Divisão de Sistema de Posturas Municipais
DVP	Demonstração das Variações Patrimoniais
EC	Emenda Constitucional

EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
FAEC	Fundo de Ações Estratégicas e Compensação
FEMA	Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMH	Fundo Municipal da Habitação
FMLU	Fundo Municipal de Limpeza Urbana
FMS	Fundo Municipal da Saúde
FNS	Fundo Nacional da Saúde
FR	Fonte de Recurso
Funcap	Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano
Fundatec	Fundação Paulistana de Educação e Tecnologia
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
Funfin	Fundo Financeiro
Funprev	Fundo Previdenciário
GCM	Guarda Civil Metropolitana
HMCC	Hospital Municipal Cármino Caricchio
HMJSH	Hospital Municipal José Soares Hungria
HMVS	Hospital Municipal Vereador José Storopoli
HSPM	Hospital do Servidor Público Municipal
IAMO	Inspetoria de Ações com Motocicletas
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPC	Instrução de Procedimento Contábil
IPREM	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
JOF	Junta Orçamentário-Financeira
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LM	Lei Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAC	Média e Alta Complexidade
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
ME	Ministério da Economia
MEP	Método da Equivalência Patrimonial
MP	Medida Provisória
MUS	"Monetary Unit Sampling" Amostragem por Unidade Monetária
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
NBC TA	Norma Brasileira de Auditoria Independente de Informação Contábil-Histórica
NBCTSP	Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público
NBC TSP EC	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público Estrutura Conceitual
ND	Natureza da Despesa
NE	Nota de Empenho
NLP	Nota de Liquidação e Pagamento
OB	Ordem Bancária
OFSS	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
OGU	Orçamento Geral da União
OPME	Órtese, prótese e materiais especiais
OS	Organização Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PCC	Primeiro Comando da Capital
PGM	Procuradoria Geral do Município
PGV	Planta Genérica de Valores
PIPCP	Procedimentos Contábeis Patrimoniais
PL	Patrimônio Líquido
PMAT	Programa de Modernização da Administração Tributária
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PNAFM	Programa Nacional de Apoio à Gestão Adm. e Fiscal dos Municípios Brasileiros
PPI	Programa de Parcelamento Incentivado
Prodam	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAES	Secretaria de Atenção Especializada em Saúde
SBPM	Sistema de Bens Patrimoniais Móveis
SCF	Sistema de Controle de Fiscalização
SCTIE	Secretaria de Ciência Tecnologia e Insumos Estratégicos
SDA	Sistema da Dívida Ativa
SEDP	Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias
Seges	Secretaria Municipal de Gestão
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEME	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SFMSP	Serviço Funerário do Município de São Paulo
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SIGPEC	Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura urbana
SMADS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Ass. Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SOF (1)	Sistema de Orçamento e Finanças
SOF (2)	Secretaria de Orçamento Federal
SP Cine	Empresa de Cinema e Áudio Visual de São Paulo
SPDA	Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos
SP Negócios	São Paulo Negócios
SP Obras	São Paulo Obras
SP Parcerias	São Paulo Parcerias
SP Regula	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo
SP Securitização	Companhia Paulistana de Securitização
SP Trans	São Paulo Transporte
SP Turis	São Paulo Turismo
SP Urbanismo	São Paulo Urbanismo
SQL	Setor, Quadra, Lote
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Supom	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
SUPRI	Sistema Municipal de Suprimentos
Surem	Subsecretaria da Receita Municipal
SUS	Sistema Único de Saúde
Sutem	Subsecretaria do Tesouro Municipal
TCs	Tribunais de Contas
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TRSD	Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares
VPA	Variação Patrimonial Aumentativa
VPD	Variação Patrimonial Diminutiva
VVR	Valor Venal de Referência
WebSAASS	Sistema de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços de Saúde

RESUMO

Esta fiscalização foi realizada durante o período de 03.08.22 a 31.03.23, tendo como objeto as informações integrantes das Demonstrações contábeis consolidadas do Poder Executivo do Município de São Paulo do exercício financeiro de 2022. O trabalho foi segregado em dois ciclos: no primeiro, foram avaliadas as demonstrações intermediárias com data-base de setembro; no segundo, realizado em 2023, por meio de testes adicionais para cobertura do período residual (outubro a dezembro de 2022).

Seu objetivo é expressar uma conclusão que tem como propósito aumentar o grau de confiança dos usuários previstos sobre a elaboração das demonstrações contábeis do Poder Executivo Municipal Consolidado de São Paulo, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

Justifica-se este trabalho em razão da competência legal do TCMSP para desempenhar a fiscalização financeira das entidades da administração do Município de São Paulo, dando cumprimento ao art. 48, Inciso I da Lei Orgânica do Município de São Paulo, no tocante à apreciação das contas prestadas anualmente pelo Prefeito.

Nesse sentido os exames realizados possibilitaram identificar distorções materiais e inconformidades significativas nos balanços/transações analisados, que repercutiram na **conclusão adversa** pela equipe de auditoria. Foram identificadas distorções relevantes de valor e de classificação em diversos elementos patrimoniais, cujos efeitos, tomados individualmente ou em conjunto, são generalizados nas demonstrações contábeis consolidadas do Poder Executivo Municipal de São Paulo, afetando-as de forma significativa.

Ainda, foram identificadas inconformidades que infringiram o arcabouço legal e regulatório, relatados no trabalho.

Ademais, com a comunicação tempestiva dos eventuais achados da fiscalização à parte responsável, foi possível corrigir algumas distorções relevantes antes da publicação oficial das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP), contribuindo para o cumprimento dos objetivos informacionais da contabilidade tanto sob a perspectiva da prestação de contas, quanto da *accountability* e para fins de tomada de decisão.

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	12
1.1. Destinatário(s) da auditoria.....	13
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	14
1.3. Nível de asseguarção da auditoria.....	15
1.4. Responsabilidade(s) da administração pelas demonstrações contábeis	15
1.5. Responsabilidade(s) do(s) auditor(es) pela auditoria das demonstrações contábeis ..	155
1.6. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	16
1.7. Limitações do trabalho de auditoria	16
2. RELATÓRIO DO AUDITOR SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS	18
2.1. Conclusão adversa	18
2.2. Parágrafo de ênfase	18
2.3. Parágrafo de outros assuntos – alcance da fiscalização	19
2.4. Base para a conclusão adversa.....	19
2.5. Principais assuntos de auditoria	20
3. RELATÓRIO SOBRE OUTROS REQUISITOS LEGAIS E REGULATÓRIOS	22
4. FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA DETALHADA.....	24
4.1. Achados de Natureza Financeira.....	24
4.1.1. Caixa e Equivalentes de Caixa.....	24
4.1.2. Créditos Tributários e Não Tributários a Receber	28
4.1.3. Dívida Ativa	34
4.1.4. Investimentos	45
4.1.5. Imobilizado	54
4.1.6. Pessoal e Encargos Sociais	100

4.1.7. Dívida Pública	115
4.1.8. Fornecedores e Contas a Pagar	118
4.1.9. Depósitos Judiciais.....	130
4.1.10. Precatórios Judiciais	136
4.1.11. Provisões.....	139
4.1.12. Passivo Atuarial.....	143
4.1.13. Transferências Recebidas e Concedidas.....	145
4.2. Relatório sobre outros requisitos legais e regulatórios.....	164
4.2.1. Créditos Adicionais.....	164
4.2.2. Transferências Especiais	170
4.2.3. Desvinculação de Recursos	174
4.2.4. Transferências ao Legislativo.....	175
4.2.5. Renúncia de Receitas	175
5. COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	180
5.1. Comentários do Gestor sobre os achados.....	180
5.2. Ajustes realizados pelo Poder Executivo em razão da atuação do TCMSP	186
6. RESPONSÁVEL PELA ÁREA AUDITADA.....	194
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS	195
7.1. Propostas de determinações	195
7.2. Propostas de recomendações	198
7.3. Propostas de ciência.....	204
8. ANEXOS/APÊNDICES.....	206

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 auditoria que subsidiará o Relatório Anual de Fiscalização (RAF) da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) do exercício de 2022, abrangendo o conjunto completo das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) e itens de conformidade legal e orçamentária.

A Prefeitura do Município de São Paulo, CNPJ 46.395.000/0001-39, representa o Poder Executivo Municipal, responsável pela implantação das políticas públicas autorizadas pelo Legislativo, conforme instrumentos de planejamento. Tem a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município (LOMSP) como seus principais nortes quanto à estruturação, competências e objetivos. Para oferta dos serviços públicos, recolhe tributos dos cidadãos e recebe recursos de transferências da União e do Estado, entre outras, as quais integram o seu orçamento anual atualizado, em R\$ 100,0 bilhões em 2022 (excluídas as dotações da CMSP e TCMSP).

A principal função da Prefeitura paulistana é assegurar a todos os munícipes o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, bem como daqueles inerentes às condições de vida na cidade inseridos nas competências municipais específicas, consoante disposto no art. 7º da LOMSP⁴.

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.

⁴ Art. 7.º — É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

I — meio ambiente humanizado, sadio e ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, para as presentes e futuras gerações;

II — dignas condições de moradia;

III — locomoção através de transporte coletivo adequado, mediante tarifa acessível ao usuário;

A PMSP é composta por 22 Secretarias Municipais e 32 Subprefeituras Regionais. A atividade financeira da PMSP envolve, de maneira substancial, a Secretaria Municipal da Fazenda (SF), à qual compete administrar as finanças municipais e políticas fiscais e tributárias, visando o equilíbrio e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas. A SF também é responsável por efetuar a escrituração contábil de todos os atos e fatos da Administração Pública Municipal, bem como por elaborar os demonstrativos exigidos pela legislação, consoante disposto no inciso XI, art. 2º do Decreto Municipal 58.030/17.

1.1. Destinatário(s) da auditoria

Em se tratando das demonstrações contábeis da PMSP, os seguintes grupos, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na obtenção de informações financeiras do Poder Executivo Municipal:

- O Pleno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) para a emissão de parecer prévio das contas de 2022 do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 48, inciso I, da LOMSP;
- a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), tendo em vista sua competência privativa disposta no art. 14, para julgar as contas do Prefeito⁵; para fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo⁶ e para exercer a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município⁷;

IV — proteção e acesso ao patrimônio histórico, cultural, turístico, artístico, arquitetônico e paisagístico;

V — abastecimento de gêneros de primeira necessidade;

VI — ensino fundamental e educação infantil;

VII — acesso universal e igual à saúde;

VIII — acesso a equipamentos culturais, de recreação e lazer.

Parágrafo único — A criança e o adolescente são considerados prioridade absoluta do Município.

⁵ Art. 14 — Compete privativamente à Câmara Municipal:

XII — tomar e julgar as contas do Prefeito, da Mesa da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município;

⁶ XV — fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, acompanhando sua gestão e avaliando seu resultado operacional, com o auxílio do Tribunal de Contas do Município, sempre que solicitado;

⁷ XVIII — exercer a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município, auxiliada, quando solicitado, pelo Tribunal de Contas do Município;

- a Imprensa, como veículo de comunicação em massa junto à sociedade, é capaz de transmitir a uma ampla gama de pessoas as informações sobre o funcionamento da Prefeitura, possibilitando o alcance em larga escala de dados sobre o desempenho do Executivo Municipal;
- a Sociedade, como a maior interessada no bom funcionamento da PMSP, já que é beneficiária direta das políticas públicas, para influenciar na definição das políticas públicas;
- o Sindicato dos Servidores Municipais de São Paulo (Sindsep), como entidade representativa dos servidores da PMSP, tem interesse nas informações sobre a capacidade financeira da entidade, sobretudo no tocante ao adimplemento das suas obrigações patronais com o funcionalismo;
- a Federação das Associações Sindicais e Profissionais de Servidores da Prefeitura do Município de São Paulo (Fasp-PMSP), como entidade sindical, tem entre suas prerrogativas a de representar perante os três Poderes os interesses individuais e coletivos das Entidades Sindicais ou Associativas, defender e ampliar os direitos e interesses das categorias profissionais e promover a solidariedade e união das Entidades Sindicais e Associativas e entre os funcionários da PMSP ainda não organizados;
- a Rede Nossa São Paulo (RNSP), como uma organização da sociedade civil, tem por missão mobilizar diversos segmentos da sociedade para, em parceria com instituições públicas e privadas, construir e se comprometer com uma agenda e um conjunto de metas, articular e promover ações, visando a uma cidade de São Paulo justa, democrática e sustentável;
- a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), gestores públicos, fornecedores, organizações internacionais etc.

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

O objeto do presente trabalho são as Demonstrações contábeis consolidadas do Poder Executivo do Município de São Paulo do exercício financeiro de 2022, sendo o objetivo expressar uma conclusão cujo intuito é aumentar o grau de confiança dos usuários previstos sobre a elaboração das demonstrações contábeis do Poder Executivo Municipal Consolidado de São Paulo, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

No que tange ao escopo, analisar as afirmações incorporadas às demonstrações contábeis para verificação do cumprimento dos critérios de exatidão, valorização e alocação, classificação e compreensibilidade, integralidade, corte e direitos e obrigações. Análise de conformidade sobre a observância de limites legais (a exemplo dos créditos adicionais, transferências ao Legislativo e desvinculação de receitas), contabilização da receita orçamentária, renúncia de receita e fontes de recursos.

Abrangendo também as transações contábeis relacionadas à caixa e equivalentes de caixa; créditos tributários e não tributários a receber; depósitos judiciais; dívida ativa; investimentos; ativo imobilizado (bens móveis e imóveis); pessoal e encargos; fornecedores, contas a pagar e respectivas VPD's; provisões; precatórios; dívida pública; transferências recebidas e concedidas.

1.3. Nível de asseguração da auditoria

Foi definido o nível de asseguração limitada, que tem por objetivo verificar, com base nos procedimentos executados, se algo veio ao conhecimento do auditor para fazê-lo acreditar que o objeto não está em conformidade com os critérios aplicáveis.

Nos procedimentos executados é esperado que o nível de asseguração, baseado no julgamento profissional do auditor, seja significativo para os usuários previstos.

1.4. Responsabilidade(s) da administração pelas demonstrações contábeis

A Administração Municipal é responsável pela elaboração das demonstrações contábeis de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável e pelos controles internos para permitir a elaboração de demonstrações livres de distorção relevante, independentemente se causadas por fraude ou erro. Especificamente, no que se refere às demonstrações do Executivo Municipal, a responsabilidade compete à Subsecretaria do Tesouro Municipal pertencente à Secretaria Municipal da Fazenda, na qualidade de órgão central de contabilidade.

1.5. Responsabilidade(s) do(s) auditor(es) pela auditoria das demonstrações contábeis

A responsabilidade do auditor é expressar uma opinião sobre as demonstrações contábeis do Executivo Municipal, tendo como base os procedimentos de auditoria realizados para obter

evidência de auditoria a respeito dos valores e divulgações nas suas demonstrações, independentemente se causadas por fraude ou erro.

Ao realizar a avaliação de risco, os auditores consideraram os controles internos relevantes para a elaboração das demonstrações contábeis da PMSP e planejaram procedimentos de auditoria apropriados às respectivas circunstâncias. Foram avaliadas as políticas contábeis utilizadas pela PMSP e a razoabilidade das estimativas contábeis feitas pelo Departamento de Contadoria, bem como a apresentação geral das demonstrações contábeis.

1.6. 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.

1.7. Limitações do trabalho de auditoria

Na execução dos procedimentos de auditoria, os auditores enfrentaram algumas limitações que não permitiram a execução de testes na profundidade suficiente para a formulação da conclusão em temas relevantes para o trabalho.

Entre as limitações, há aquelas relacionadas à ausência de especialistas com as competências técnicas específicas requeridas para a consecução dos testes planejados de avaliação de distorções relevantes decorrentes da adoção do valor venal de referência como base de mensuração dos bens imóveis, assim como, para a execução dos testes para avaliação da representação fidedigna dos saldos contábeis das Provisões Matemáticas Previdenciárias (Passivo Atuarial), essa última, em face da não disponibilização de especialista atuário para a presente auditoria. Tais limitações impediram os auditores de obter evidência de auditoria apropriada e suficiente que possibilitassem concluir quanto à existência de distorções relevantes.

Houve limitação nas análises das retenções de ISS, IRRF e INSS, incidentes sobre serviços prestados por fornecedores (pessoas jurídicas), em decorrência de circunstâncias relacionadas com a natureza e época da auditoria, além da presença de limitações para a execução dos testes

em razão da ausência de documentos, formulários, resumos, reapurações e documentos explicativos que deveriam integrar os Processos SEI de pagamentos, impossibilitando concluir acerca da regularidade dos cálculos das retenções de INSS, ISS e IR efetuadas.

Outra limitação ocorreu na execução dos testes referentes às rubricas dos servidores de janeiro a junho de 2022, devido à ausência de sistematização e segregação de informações no Sigpec, impossibilitando analisar a fidedignidade dos registros contábeis, no que tange às rubricas, da folha de pagamento da PMSP nos referidos meses.

Ocorreu limitação na análise da abertura de créditos adicionais com recursos do excesso de arrecadação de 2022, diante da precariedade da estrutura de fontes adotada pela Prefeitura não possibilitando o adequado controle das diversas vinculações específicas de recursos existentes, por não contemplar códigos específicos para cada um dos tipos de vinculação existentes.

2. RELATÓRIO DO AUDITOR SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

2.1. Conclusão adversa

Revisamos, ao amparo das competências estabelecidas no art. 48, inciso I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP)⁸ e inciso III, art. 19 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (LOTCMS)⁹, as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Poder Executivo Municipal de São Paulo, compreendendo os Balanços Patrimonial (BP), Orçamentário (BO) e Financeiro (BF) de 31 de dezembro de 2022 e as Demonstrações das Variações Patrimoniais (DVP), dos Fluxos de Caixa (DFC) e das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) para o exercício findo nessa data.

Com base em nossa revisão, devido à relevância do assunto descrito no parágrafo Base para conclusão adversa, essas demonstrações não apresentam adequadamente a posição patrimonial, orçamentária e financeira do Poder Executivo Municipal de São Paulo e de suas controladas em 31 de dezembro de 2022, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, em desacordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável no Brasil.

2.2. Parágrafo de ênfase

Chamamos a atenção para o item “Reflexos decorrentes da pandemia da Covid-19” do Relatório Técnico do Balanço Geral de 2022¹⁰, elaborado pelo Poder Executivo Municipal de São Paulo, que destaca os efeitos financeiros, no ano em exame, da crise sanitária iniciada em março de 2020, com obtenção de receitas advindas dos Governos Estadual e Federal da ordem de R\$ 74,3 milhões, e despesas no montante de R\$ 1,2 bilhão. Apesar de o Município ter arcado quase que diretamente, por meio de suas receitas próprias, com os gastos associados à Covid-19 em

⁸ LOMSP, 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 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

⁹ Art. 19 – Compete ao Tribunal:

[...]

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

¹⁰ https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/relatorio_balanco_geral_-_2022_1680267525.pdf. Acesso em 10.04.23.

2022, as despesas desse período foram 70% menores do que as de 2021, demonstrando o arrefecimento dos impactos financeiros atrelados ao cenário pandêmico. Nossa conclusão não contém ressalva relacionada a esse assunto.

2.3. Parágrafo de outros assuntos – alcance da fiscalização

Não integraram o escopo da fiscalização procedida pelo TCMSP sobre as contas de 2022 do Poder Executivo Municipal de São Paulo, as transações relacionadas ao passivo atuarial, cujo saldo, em 31.12.22 era de R\$ 119,3 bilhões e ao ativo intangível (saldo líquido contábil de R\$ 10,4 milhões na aludida data). A análise das notas explicativas também não está compreendida no presente relatório.

2.4. Base para a conclusão adversa

Conforme tratado na seção “Fundamentação Técnica Detalhada” deste relatório, foram identificadas distorções relevantes de valor e de classificação em diversos elementos patrimoniais (ativo, passivo, VPD e VPA), cujos efeitos, tomados individualmente ou em conjunto, são generalizados nas demonstrações contábeis consolidadas do Poder Executivo Municipal de São Paulo, afetando-as de forma significativa. Entre tais distorções, destacam-se:

Distorções de valor

- superavaliações de ativo acumuladas em R\$ 10,1 bilhões, representando 6,3% do total da referida classe apresentado no balanço patrimonial, decorrentes do reconhecimento de investimentos atrelados a operações urbanas já encerradas (R\$ 4,0 bilhões) e de imóveis que não atendem a conceituação de ativo (R\$ 2,8 bilhões), bem como pela incorreção no cálculo do ajuste para perdas da dívida ativa segundo metodologia da própria Prefeitura (R\$ 3,0 bilhões);
- subavaliações de ativo acumuladas em R\$ 8,1 bilhões, representando 5,0% do total da referida classe apresentado no balanço patrimonial, decorrentes, entre outras, da ausência de reconhecimento por competência de créditos tributários a receber de ISS e IPTU (R\$ 5,4 bilhões) e de imóveis cujos benefícios, riscos e controle são do Município (R\$ 631,9 milhões), bem como em razão de gastos ativáveis com obras e aquisição de imóveis terem sido indevidamente registrados como VPD (R\$ 2,0 bilhões);

- subavaliações de passivo acumuladas em R\$ 7,8 bilhões, representando 4,6% do total da referida classe apresentado no balanço patrimonial, decorrente, entre outras, da omissão no reconhecimento de provisões (R\$ 6,9 bilhões);
- reconhecimento no ativo, como dívida ativa e respectivo ajuste para perdas, de créditos que não possuem expectativa de geração de benefícios econômicos futuros, da ordem de R\$ 26,2 bilhões (16,3% do total da referida classe apresentado no balanço patrimonial), não satisfazendo a conceituação do mencionado elemento patrimonial.

Distorções de classificação

- registro patrimonial e orçamentário indevidos das despesas de “Compensação Tarifária”, “Programa Atende”, e “Gratuidade às pessoas idosas”, no montante de R\$ 5,2 bilhões, referentes a aportes de recursos para compensações tarifárias e programas de gratuidade no transporte público, empenhados irregularmente na natureza de “contribuições”¹¹, as quais deveriam ser classificadas como subvenções econômicas;
- reconhecimento de imóveis concedidos, no montante de R\$ 2,8 bilhões, como bens de uso especial ou dominicais, em detrimento de classificação própria de ativo de concessão de serviços;
- escrituração de saldo expressivo de R\$ 2,0 bilhões na VPD genérica “Outros Serviços de Terceiros”, ultrapassando o limite de 10% do grupamento, recomendado pelo MCASP 9ª ed. O valor registrado na conta genérica em questão perfaz 11,2% do grupamento.

2.5. Principais assuntos de auditoria

Principais assuntos são aqueles que, em nosso julgamento profissional, foram os mais significativos em nossa fiscalização do exercício corrente. Esses assuntos foram tratados no contexto de nossa revisão das demonstrações contábeis consolidadas e na formação de nossa conclusão e, portanto, não expressamos uma conclusão separada sobre esses assuntos.

¹¹ Natureza de despesa 3.3.90.41 – Contribuições e VPD 3.5.2.3.1.01.00 - Contribuições. Despesas orçamentárias às quais não correspondam contraprestação direta em bens e serviços e não sejam reembolsáveis pelo recebedor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação vigente.

Além dos assuntos descritos na seção Base para conclusão adversa, existe outro principal assunto a comunicar em nosso relatório, alusivo aos riscos significativos de distorção relevante com efeitos disseminados, decorrente das fragilidades identificadas no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), utilizado por todos os órgãos, entidades e Poderes integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de São Paulo.

O SOF não atende aos padrões de qualidade exigidos pelo marco regulatório vigente¹² por, entre outras deficiências, possibilitar a exclusão lógica de registros já efetivados em detrimento da prática do estorno, não individualizar os credores e devedores das obrigações e direitos da municipalidade (inexistência da funcionalidade do conta-corrente contábil), por permitir a realização de lançamentos manuais por uma ampla gama de usuários (mais de 200, em agosto de 2022) e por não possuir rotinas sistêmicas de consistências, validações e regras de integridade contábil.

Este cenário repercutiu nos procedimentos executados pela fiscalização do TCMSP, com destaque para a ampliação de ceticismo ao longo de todo o trabalho, contudo, seus efeitos podem ser adversos em escala mais abrangente do que os achados efetivamente identificados pelo órgão de controle externo, sendo fundamental a adoção de providências pela Prefeitura Municipal de São Paulo para a integral adequação do SOF às novas exigências dispostas pelo Decreto Federal 10.540/20, que alcançou eficácia plena a partir de 01.01.23.

¹² Lei Complementar 101/00, Decreto 7.185/10 e, a partir de 2023, Decreto Federal 10.540/20.

3. RELATÓRIO SOBRE OUTROS REQUISITOS LEGAIS E REGULATÓRIOS

Foram contemplados nos exames de conformidade da presente fiscalização:

- a observância ao rito da despesa orçamentária disciplinado pela Lei Federal 4.320/64;
- a regularidade na abertura de créditos adicionais nos termos da Lei Municipal 17.728/21;
- a adequação do uso dos recursos recebidos do Orçamento Geral da União a título de “Transferências Especiais” (emendas individuais impositivas respaldadas pelo art. 166-A da Constituição Federal);
- a desvinculação das receitas orçamentárias correntes, segundo as regras dispostas no art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como do Decreto Municipal 57.380/16;
- os repasses de duodécimos ao Poder Legislativo, em observância aos arts. 29-A e 168 da Constituição Federal; e
- a adequação da renúncia de receita, em especial quanto aos requisitos instituídos pela Lei Complementar 101/00 e Lei Municipal 17.595/21.

Nossa fiscalização possibilitou concluir que há não conformidades associadas à desobediência das fases da despesa orçamentária, com a realização de 1.447 pagamentos, no montante de R\$ 1,1 bilhão, desprovidos de execução orçamentária prévia, além de irregularidades no registro de receitas oriundas de Transferências Especiais (R\$ 5,4 milhões recebidos e não registrados como receita orçamentária) e do descumprimento de diretrizes municipais relacionadas à renúncia de receita, a exemplo do prazo de vigência e da quantificação de seus benefícios.

Em relação à abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, da ordem de R\$ 8,3 bilhões, as limitações decorrentes da precária tabela de fontes adotada pela Prefeitura de São Paulo até 2022 impossibilitaram atestar a sua correção no nível de cada fonte específica.

Ressalva-se, por fim, que não integraram o escopo da análise de conformidade a verificação do cumprimento dos limites mínimos com educação e saúde, por estarem abrangidos em outros processos de fiscalização deste TCMSP.

4. FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA DETALHADA

4.1. Achados de Natureza Financeira

Os objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil, segundo a Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP EC), estão relacionados ao fornecimento de dados sobre a entidade governamental que sejam úteis aos usuários dos relatórios produzidos pela contabilidade (sociedade, gestores públicos, fornecedores, controle externo, imprensa, organizações internacionais etc.), tanto para fins de prestação de contas, como de responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão.

Para que esses objetivos sejam alcançados, as informações contábeis, bem como aquelas referentes aos fluxos orçamentários e financeiros divulgadas pela entidade pública devem ser fidedignas, tempestivas, relevantes, compreensíveis, comparáveis e verificáveis, observando-se as restrições consignadas na NBC TSP EC, as quais, de alguma forma, podem afetar o cumprimento dessas características na sua totalidade.

Os relatórios gerados com base na contabilidade do Poder Executivo Municipal de São Paulo, atinentes ao exercício financeiro de 2022, devem possibilitar o cumprimento dos objetivos tratados na Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público e nas demais normas que compõem a estrutura de relatório financeiro a eles aplicáveis. Contudo os testes realizados pelo TCMSP sobre os registros contábeis que subsidiaram o levantamento das demonstrações do período permitiram concluir que há distorções que alteram, em variadas escalas, a compreensão da real posição patrimonial, financeira e orçamentária do Município.

Nos subitens seguintes são apresentados os achados da fiscalização empreendida pelo TCMSP sobre as contas de 2022, ordenados por grupos de contas integrantes dos balanços.

4.1.1. Caixa e Equivalentes de Caixa

Os quadros a seguir detalham a composição dos saldos de Caixa e Equivalentes de Caixa em 31.12.21 e em 31.12.22.

Quadro 01 – Caixa e Equivalentes de Caixa – Poder Executivo Consolidado

Em R\$ mil

Descrição	31.12.21	31.12.22	% Vert.	Δ	Δ%
Caixa	5	0	0	-5	-100
Conta única	431.301	690.907	2,2	259.606	60,2
Bancos Conta Movimento – Demais Contas	413.629	902.683	2,9	489.054	118,2
Agentes Arrecadadores – Equivalentes de Caixa	38.025	58.537	0,2	20.512	53,9
Aplicações Financeiras de Liquidez Imediata	23.084.918	27.827.449	88,7	4.742.531	20,5
Total PMSP	23.967.878	29.479.576	93,9	5.511.698	23
Demais entidades	710.041	1.902.694	6,1	1.192.653	168
Total Consolidado – Poder Executivo	24.677.919	31.382.270	100	6.704.352	27,2

Fonte: Balancetes analíticos do Poder Executivo e da PMSP referentes a 31.12.21 e 31.12.22.

O acréscimo de R\$ 6,7 bilhões no saldo das disponibilidades em 31.12.22 deve-se principalmente ao aumento nas aplicações financeiras da PMSP, de R\$ 4,7 bilhões, e ao incremento de R\$ 1,0 bilhão no saldo das aplicações financeiras do Funprev¹³ e do Funfin¹⁴, os quais iniciaram suas atividades em março de 2022¹⁵.

Foram confrontados os saldos contábeis de cada conta com os respectivos extratos bancários em 31.12.22, contemplando a PMSP e as entidades concernentes ao Poder Executivo com maior saldo contábil de Caixa e Equivalentes de Caixa, perfazendo 98,8% do saldo consolidado de Caixa e Equivalentes de Caixa do Poder Executivo Municipal.

As diferenças foram objeto de análise e justificativas. Não foram identificadas inconsistências materiais.

No que se refere à apropriação dos rendimentos das aplicações financeiras, constatou-se que em algumas unidades a contabilização é realizada de forma incorreta, debitando a conta corrente e creditando a conta de VPA; na sequência, a conta corrente é creditada e a conta de aplicação é debitada, de forma que os lançamentos não representam adequadamente os fenômenos contábeis ocorridos.

¹³ Conta contábil 1.1.1.1.1.51.01.01.000 – Banco do Brasil RPPS Liq. Fic. FI., saldo de R\$ 722.018.779,77 em 31.12.22.

¹⁴ Conta contábil 1.1.1.1.1.51.01.01.000 - Banco do Brasil RPPS Liq. Fic. FI, saldo de R\$ 312.349.159,94 em 31.12.22.

¹⁵ Decreto Municipal 61.151 DE 18 DE MARÇO DE 2022. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61151-de-18-de-marco-de-2022#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20custeio%20do,ao%20Regime%20de%20Previd%C3%Aancia%20Complementar>. Acesso em: 03.04.23.

Os saldos contábeis das contas de Agentes Arrecadadores da PMSP foram confrontados com os respectivos extratos bancários. As divergências foram verificadas e não foram identificadas inconsistências, considerando o atraso natural de pelo menos 1 dia útil entre o ingresso e a transferência dos recursos para a conta corrente da PMSP. O quadro a seguir detalha a composição dos saldos das contas dos agentes arrecadadores em 31.12.22.

Quadro 02 – Saldo das contas dos agentes arrecadadores em 31.12.22 Em R\$ mil

Conta Contábil	Descrição	Agência	Conta	Balancete 31.12.22
1.1.1.1.1.30.01	Recursos Arrecadados - Barras Não-FEBRABAN	1897	79812	30.890
1.1.1.1.1.30.02	Recursos Arrecadados - Barras FEBRABAN	1897	99023	15.356
1.1.1.1.1.30.03	Recursos Arrecadados - RENAINF	1897	63746	-
1.1.1.1.1.30.04	Recursos Arrecadados - FUMCAD	1897	181145	314
1.1.1.1.1.30.05	Recursos Arrecadados - Levantamentos Judiciais - FISC	1897	80454	291
1.1.1.1.1.30.06	Recursos Arrecadados - Levantamentos Judiciais - JUD	1897	7845-X	6
1.1.1.1.1.30.07	Recursos Arrecadados - Simples Nacional	1897	71099	7.598
1.1.1.1.1.30.08	Recursos Arrecadados - ISS-STN	1897	65730	-
1.1.1.1.1.30.09	Recursos Arrecadados - Multa de Trânsito	1897	199869	4.081
Total				58.537

Fonte: Balancete analítico SOF.

A conta “Caixa”, por sua vez, apresentou movimentação de R\$ 749,3 milhões no período de 01.01 a 31.12.22, apesar de ter encerrado com saldo zerado na PMSP. Deste montante, R\$ 539,3 milhões (72%), contabilizados nos meses de janeiro e março/2022, referem-se a contrapartidas na conta “Credores por Folha de Pagamento” e “Salários, Remunerações e Benefícios a Pagar”, que não representam movimentação financeira em espécie. A PMSP informou que a situação constituiu caso fortuito, instruindo a área de Defin para que não utilizem a conta Caixa para valores de caráter transitório. A partir de abril/2022, a movimentação foi corrigida, e não mais se constataram lançamentos dessa natureza, de modo que se considerou sanada a impropriedade.

As inconsistências observadas, considerando todas as contas de disponibilidades das unidades analisadas, constam dos subitens a seguir, por ordem de relevância.

4.1.1.1. O lançamento de rendimentos das aplicações financeiras está sendo realizado de maneira incorreta nas unidades IPREM, SFMSP, FUNPREV, FUNFIN, Amlurb e FTMSP

O lançamento de rendimentos financeiros das unidades IPREM, SFMSP, FUNPREV, FUNFIN e Amlurb está sendo feito de forma incorreta, debitando a conta corrente e creditando a conta de VPA; na sequência, a conta corrente é creditada e a conta de aplicação é debitada, de forma que os lançamentos não representam adequadamente os fenômenos contábeis ocorridos.

Ou seja, a apropriação da receita (VPA) dos rendimentos de aplicações financeiras está com contrapartida na conta corrente bancária, e não na conta contábil de aplicação financeira, de forma que a apropriação dos rendimentos das aplicações não está refletida de forma fidedigna.

As seguintes unidades do Município corrigiram essa sistemática a partir de junho de 2022 em face dos apontamentos do TCMSP: PMSP, SP Regula, FPET, SP Turis, SP Urbanismo e FMLU.

4.1.1.2. Persistem pendências bancárias significativas provenientes de exercícios anteriores sem a devida resolução, de modo que o montante de R\$ 132,7 milhões na conta “Débitos Pagos a Regularizar” não possui documentação de suporte adequada

Em relação à conta “Débitos Pagos a Regularizar” sofreu acréscimo de R\$ 7 milhões em 2022 na PMSP, resultante da devolução de recursos de convênios à União pendentes de execução orçamentária, o que fez com que o saldo chegasse a R\$ 94 milhões apenas nesta unidade. Ademais, constatou-se que não houve regularização de pendências antigas, de forma que o saldo vem aumentando ao longo dos últimos exercícios.

Quadro 03 - Saldos por empresa da conta 1.1.3.8.1.99.63 - Débitos Pagos a Regularizar Em R\$ mil

Empresa	31.12.21	31.12.22	Variação	Δ%	%
01 - PMSP	87.313	94.374	7.061	8,1	71,2
03 - SP Cine	5.742	15.044	9.303	162	11,3
29 - SPT	16.401	16.401	0	0	12,4
83 - COHAB	5.128	5.146	18	0,3	3,9
91 - FMH	1.618	1.175	-443	-27,4	0,9
Outros	389	490	100	25,8	0,4
Total	116.590	132.629	16.039	13,8	100

Fonte: balancetes analíticos extraídos do SOF.

Foram analisadas as informações constantes do Processo SEI nº 6017.2019/0019205-4 e demais documentos fornecidos por Decon e Defin, para verificar se as pendências da conta 1.1.3.8.1.99.63 – “Débitos pagos a regularizar” foram sanadas.

Os testes revelaram a ausência de ações visando à resolução das pendências antigas, o que faz com que o saldo sofra acréscimos constantes, ano após ano, perfazendo R\$ 132,7 milhões sem a documentação de suporte adequada em infringência à característica qualitativa da informação contábil “verificabilidade”. Tal situação ocorre em função da ausência de rotinas e procedimentos que propiciem o saneamento tempestivo das pendências bancárias com reflexo na conta de Débitos Pagos a Regularizar.

De acordo com as informações prestadas por Defin/Sutem/SF, o aumento de R\$ 7 milhões no saldo da conta deve-se basicamente à regularização financeira concernente à devolução de recursos para a União, aguardando a execução orçamentária por parte da SIURB. A regularização do valor é acompanhada por meio do Processo SEI nº 6017.2023/0001781-0.

4.1.2. Créditos Tributários e Não Tributários a Receber

Segundo o MCASP 9ª ed., o crédito tributário do ente público decorre da obrigação tributária principal e é constituído por meio do procedimento previsto no art. 142 do CTN¹⁶, o lançamento tributário. Para fins de registro contábil, os tributos devem ser analisados individualmente, de acordo com a modalidade de lançamento tributário aplicável.

Adicionalmente ao MCASP, a NBC TSP 01 estabelece as exigências, para fins de demonstrações contábeis, no que tange a receita proveniente de transações sem contraprestação, como exemplo, os tributos.

Os créditos não tributários, a seu turno, são decorrentes de obrigações previstas em lei, regulamento ou contrato. No caso da PMSP, os créditos não tributários vencíveis no curto prazo

¹⁶ Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

são oriundos em grande parte das infrações legais de trânsito, que geram as multas a serem aplicadas aos usuários.

De acordo com a NBC TSP 01, as multas representam benefícios econômicos ou potencial de serviços recebidos ou a receber por entidade do setor público, de indivíduo ou de outra entidade, conforme determinado por tribunal ou outra entidade com capacidade de fazer cumprir a lei, em consequência da infração, por indivíduo ou por outra entidade, das exigências da legislação ou de outras regulamentações. Tal como ocorre com os tributos, as multas não impõem ao ente público nenhuma espécie de contraprestação¹⁷.

4.1.2.1. Créditos Tributários a Receber

A entidade deve reconhecer um ativo em relação a tributos quando seu respectivo fato gerador ocorrer e os critérios de reconhecimento forem satisfeitos¹⁸. Tributos são benefícios econômicos ou potencial de serviços compulsoriamente pagos ou a pagar às entidades do setor público, de acordo com a legislação ou outra regulamentação, estabelecidos para gerar receita para o governo¹⁹.

O reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias tornou-se mandatário conforme disposto no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), estabelecido pela Portaria STN 548/15, definindo a obrigatoriedade dos registros contábeis a partir de 01.01.21, em municípios com mais de 50 mil habitantes.

No que se refere, especificamente, aos créditos tributários provenientes do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Serviços (ISS), constatou-se a ausência dos montantes a receber de cada um desses tributos, nas demonstrações financeiras do Executivo Municipal.

¹⁷ Item 89 da NBC TSP 01.

¹⁸ MCASP 9ª ed., Parte II, item 14.4.

¹⁹ NBC TSP 01, item 7.

4.1.2.1.1. Subavaliação do Ativo e das Variações Patrimoniais Aumentativas no valor de R\$ 3,2 bilhões provenientes do crédito a receber de IPTU e subavaliação de R\$ 2,2 bilhões provenientes do crédito a receber de ISS, totalizando uma subavaliação dos créditos tributários no valor de R\$ 5,4 bilhões

O exame do balancete analítico do Poder Executivo de Dezembro/22 revelou a ausência do grupo contábil “1.1.2.1.0.00.00 - Créditos Tributários a Receber” constante no PCASP Federação, que compreenderia os valores relativos a créditos a receber oriundos das variações patrimoniais aumentativas tributárias.

No caso do presente apontamento, especificamente, constatou-se a ausência dos valores a receber provenientes dos tributos referentes ao IPTU e ISS, ainda não inscritos em dívida ativa.

A decisão de não efetuar o registro contábil foi tomada pelo Departamento de Contadoria (Decon) e pela Divisão de Contabilidade (Dicon) da Secretaria Municipal da Fazenda (SF), por entenderem não ser possível verificar a consistência da informação contábil, por desconhecimento dos eventos contábeis e da equação que compõe os números apresentados pela Prodam, responsável pela gestão dos bancos de dados referentes ao IPTU e ISS.

Não há em Decon e Dicon fluxogramas, manuais, regulamentos, rotinas e/ou procedimentos para o reconhecimento contábil dos créditos tributários a receber, tampouco o controle e acompanhamento dos créditos vincendo e vencidos na contabilidade municipal.

Os valores a receber dos referidos impostos, em 31.12.22, conforme informação prestada por meio do Ofício SF/SUREM nº 69/23, de 10.02.23, Encaminhamento SF/SUREM/DEPAC/DICAR Nº 078320170, são os seguintes:

Quadro 04 – Montantes a receber IPTU / ISS

Em R\$ mil

Imposto	Valor Principal	Multa	Juros	Atualização Monetária	Total
IPTU	2.514.925	402.008	244.971	85.167	3.247.071
ISS	1.082.541	274.323	618.190	197.994	2.173.048
Total	3.597.466	676.331	863.161	283.161	5.420.119

Fonte: Encaminhamento SF/SUREM/DEPAC/DICAR Nº 078320170.

Conforme se observa, há um montante de R\$ 3,2 bilhões provenientes de créditos tributários relativos ao IPTU e R\$ 2,2 bilhões provenientes do ISS, totalizando R\$ 5,4 bilhões de créditos

tributários a receber em que não há registro contábil nas demonstrações financeiras do Executivo Municipal.

Para o envio das informações do quadro acima, a Surem necessitou que a Prodam acessasse algumas de suas bases de dados para levantamento dos valores a receber dos referidos impostos. A ausência de um sistema específico para o IPTU e ISS, devidamente parametrizado para registro das receitas tributárias, que emita relatórios com as informações dos referidos impostos dificulta o processo de registro contábil em questão.

A despeito de a Secretaria Municipal da Fazenda deter a competência para a gestão dos tributos, ela não possui a autonomia necessária para produzir e extrair seus próprios relatórios. Há uma dependência de abertura de demandas junto à Prodam para a extração de dados acerca da inadimplência de tributos.

Destaca-se que a Portaria nº 548/15, que dispõe em seu Anexo sobre prazos-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais, estabeleceu o prazo limite de 01.01.21 para reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias, bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas.

4.1.2.2. Créditos Não Tributários a Receber

De forma similar aos créditos tributários, a entidade deverá reconhecer os créditos não tributários quando: satisfizerem a definição de ativo, isto é, constituam um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado; e puderem ser mensurados de maneira que observem as características qualitativas, levando em consideração as restrições sobre a informação contábil²⁰.

O reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos não tributários a receber tornaram-se obrigatórios a partir de 01.01.18, conforme definido no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), estabelecido pela Portaria STN 548/15, em municípios com mais de 50 mil habitantes.

²⁰ Parte II item 2.1.2. do MCASP 9ª Ed.

A Portaria SF 107/19²¹ dispõe sobre o registro contábil de receitas não tributárias no âmbito municipal, estabelecendo orientações para todos os órgãos da administração direta, de forma a atender ao prazo determinado no PIPCP para a mensuração, o reconhecimento e a evidenciação dos créditos não tributários por competência.

Não obstante o fato de haver registros em bases anuais e saldo expressivo na conta de créditos não tributários decorrentes de infrações de trânsito, observou-se na realização dos testes de auditoria que os respectivos créditos não estão reconhecidos contabilmente nas demonstrações do Poder Executivo Municipal em sua integralidade.

A conclusão acerca da referida transação alcançada após a efetivação dos procedimentos de auditoria é detalhada a seguir.

4.1.2.2.1. O saldo contábil reconhecido como Créditos a Receber decorrentes de infrações legais referentes às multas de trânsito, no montante de R\$ 8,1 bilhões, está desprovido de documentação de suporte hábil, o que compromete confiabilidade dos registros, bem como inviabiliza o conhecimento da real situação patrimonial

Foram examinados os registros na conta 1.1.3.8.1.07.01 – Créditos a receber decorrentes de infrações legais, bem como a documentação constante do Processo SEI nº 6017.2018/0015290-5. O saldo da conta chegou ao montante de R\$ 8,1 bilhões em 31.12.22.

O registro contábil é efetuado por Dicon/Decon/Sutem/SF uma vez a cada ano, sempre no mês de dezembro, com base no documento intitulado “Quadro Contábil de Tributação” extraído do sistema APAIT (Administração de Penalidades Aplicadas a Multas de Trânsito) pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT).

Não há conciliação do montante registrado na conta 1.1.3.8.1.07.01 com os dados fornecidos pela SMT. A SUTEM recebe o quadro do APAIT por meio de processo SEI e efetua, por diferença, o registro contábil de modo a se chegar ao saldo final informado no documento.

²¹ Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-fazenda-sf-107-de-30-de-abril-de-2019>

Desde 2017 está em andamento um projeto para atualização do quadro do APAIT pela Prodam, para adequá-lo à normatização atual vigente (Anexo I da Portaria 107/19), o qual até o momento não foi concluído.

Conforme o referido processo SEI, os trabalhos não estão progredindo da forma esperada, considerando:

- a. A descentralização da gestão de valores a receber;
- b. A ausência de integração entre os diversos sistemas utilizados para o controle dos créditos não tributários com o SOF;
- c. A inexistência de controles internos que garantam a confiabilidade, a utilidade e a integridade das informações apresentadas;
- d. A demora no trâmite das informações da SMT para a SF;
- e. A permanência de inconsistências no “novo quadro contábil”, que vinha sendo debatido ao longo dos anos, como a ausência das prescrições e a divergência da equação dele integrante com a base de dados do sistema APAIT.

Observa-se, destarte, a necessidade de se concluírem as tratativas entre SMT, SUTEM/SF e Prodam, de forma a viabilizar a tempestividade, a exatidão e a verificabilidade dos registros, uma vez que as movimentações estão agrupadas no quadro, sem informações acerca das datas em que cada um dos eventos de fato ocorreu.

Ressalte-se ainda que o quadro contábil não contempla uma série de fatos que ocorrem durante o exercício, tais como arrecadação, cancelamentos, juros, negações e descontos, em detrimento da tempestividade e da verificabilidade.

Deste modo, o registro contábil por meio de um único lançamento, ao final de dezembro de cada ano, não retrata de fato a movimentação dos créditos a receber, já que apenas é reconhecido contabilmente o montante que falta para perfazer o saldo final do exercício informado no quadro do APAIT.

Portanto, não obstante SF registrar na contabilidade os valores de acordo com as informações encaminhadas pela SMT, não há procedimentos e controles efetivos que assegurem a confiabilidade e a verificabilidade do saldo contábil ao final do exercício.

Constata-se, ainda, que nunca houve o reconhecimento de ajustes para perdas na realização de tais créditos não tributários. Não há no quadro contábil informações pretéritas acerca da inadimplência e das prescrições das referidas multas de trânsito, o que inviabilizou a realização dos procedimentos de auditoria acerca dos ajustes para perdas.

4.1.3. Dívida Ativa

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 ativo²².

As variações ocorridas nos saldos das contas representativas da Dívida Ativa nos últimos 2 anos foram as seguintes:

Quadro 05 - Dívida Ativa Consolidada 2021 x 2022 (valores nominais) Em R\$ mil

Contas	2021	2022	% Vert.	Δ	Δ %
Executivo Consolidado	162.793.723	180.351.059	242,7	17.557.336	9,7
Demais Entidades (incluindo Poder Legislativo)	2.486.562	2.617.017	3,5	130.455	5,0
(-) Ajuste para Perdas	(98.473.331)	(108.664.593)	-146,2	10.191.262	-9,4
Total da Dívida Ativa Consolidada	66.806.954	74.303.482	100	7.496.528	10,1

Fonte: Balançetes Analíticos da PMSP e consolidado extraídos do SOF – posição de janeiro a dezembro de 2021 e 2022.

O saldo da Dívida Ativa do Município aumentou em 10%, resultando no valor total líquido de R\$ 74,3 bilhões.

Na composição da Dívida Ativa bruta do Executivo, verificou-se que cerca de R\$ 161,5 bilhões (89,6%) se referem à dívida ativa tributária e os R\$ 18,8 bilhões (10,4%) restantes à dívida ativa não tributária.

²² MCASP 8ª ed., Parte III, subitem 5.1.

Quadro 06 - Evolução da Dívida Ativa da Prefeitura 2021 x 2022 (valores nominais) Em R\$ mil

Contas	2021	2022	% Vert.	Δ	Δ %
Dívida Ativa Tributária	145.513.708	161.512.506	89,6	15.998.798	9,9
Dívida Ativa Não Tributária	17.280.015	18.838.553	10,4	1.558.538	8,3
Dívida Ativa Bruta	162.793.723	180.351.059	100,0	17.557.336	9,7
(-) Ajustes de Perdas de Dívida Ativa Tributária	(94.180.913)	(104.956.107)	-58,2	(10.775.194)	10,3
(-) Ajustes de Perdas de Dívida Ativa Não Tributária	(4.292.419)	(3.708.486)	-2,1	583.933	-15,7
Dívida Ativa Líquida	64.320.392	71.686.466	39,7	7.366.074	10,3

Fonte: Balançetes Analíticos da PMSP extraídos do SOF – posição de janeiro a dezembro de 2021 e 2022.

A fiscalização realizada pelo TCMSP identificou que o saldo da Dívida Ativa do Poder Executivo apresentado nas suas demonstrações contábeis de 2022 contém diversas distorções, as quais são sintetizadas no Quadro 07:

Quadro 07 - Distorções identificadas pela fiscalização do TCMSP sobre Dívida Ativa Em R\$ mil

Tipo de Distorção	Descrição Resumida do Achado da Fiscalização	Valor
Distorções de Valor	Superavaliação do ativo em virtude do registro de créditos inscritos em dívida ativa não recuperáveis (Dívida Ativa Bruta) contabilizados como ativo.	26.212.626
	Subavaliação de ativo em decorrência da contabilização, como ajustes para perdas indevidamente (conta redutora da Dívida Ativa Bruta), por se tratar de créditos não qualificáveis como ativo.	26.212.626
	Subavaliação da despesa referente a ajuste para perdas da dívida ativa calculados conforme metodologia da PMSP, não reconhecida contabilmente.	3.004.039
	Superavaliação de ativo referente a ajuste para perdas da dívida ativa calculados conforme metodologia da PMSP, não reconhecida contabilmente.	3.004.039
Conformidade	Ausência no sistema SDA do número do registro funcional do servidor e o expediente que embasou o cancelamento de R\$ 3 bilhões de dívida ativa. Tal situação indica a falta de documentação de suporte adequada para verificar a consistência das negações.	3.019.588
	Não há relatório único que demonstre o total arrecadado da dívida ativa na Prefeitura, em virtude da falta de integração dos sistemas PPI e SDA. Tais sistemas registram e evidenciam de forma não padronizada os tipos de créditos não tributários arrecadados da dívida ativa.	-

Fonte: Elaborado pelos auditores.

Esses achados são detalhados na sequência, por ordem de relevância.

4.1.3.1. Inscrições de créditos a receber de cerca de R\$ 26,2 bilhões em Dívida Ativa da PMSP, que não detêm as características necessárias para serem registradas como ativo

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 caixa²³.

Logo, a expectativa de receber os recursos é um dos componentes determinantes para análise do enquadramento da inscrição em dívida ativa no conceito contábil de ativo²⁴.

Em uma interpretação sistemática da legislação sobre o tema e normas contábeis, há três situações possíveis na contabilização da dívida ativa:

a) a inscrição em dívida ativa goza de presunção de certeza e liquidez (art. 204 do CTN²⁵), sendo certa a probabilidade de ingresso de recursos e classificada no ativo da Entidade;

b) a inscrição em dívida ativa goza de presunção de certeza e liquidez (art. 204 do Código Tributário Nacional - CTN), com **provável** probabilidade de recebimento, sendo contabilizada no ativo e em conta redutora de ajuste para perdas da dívida ativa, conforme cálculo do modelo MRL;

c) a inscrição em dívida ativa goza de presunção de certeza e liquidez (art. 204 do CTN), contudo possui **baixíssima probabilidade de recebimento** devendo ser desreconhecida do ativo e mantida em conta de controle.

Ao analisar as três situações possíveis na dívida ativa e o quadro dos ativos contingentes previstos no MCASP 9ª edição, conclui-se que não seria possível aplicar integralmente o quadro para probabilidade classificada como “provável” quando analisada a conta de dívida ativa, em razão da peculiaridade jurídica desse crédito aliada à impossibilidade de baixa de inscrições classificadas como de provável probabilidade de recebimento e, no caso específico da PMSP,

²³ 5.7. Recurso é um item com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos. A forma física não é uma condição necessária para um recurso. O potencial de serviços ou a capacidade de gerar benefícios econômicos podem surgir diretamente do próprio recurso ou dos direitos de sua utilização. Alguns recursos incluem os direitos da entidade a uma série de benefícios, inclusive, por exemplo, o direito a:

[...]

(e) receber fluxos de caixa.

²⁴ Natureza de informação patrimonial / Classe 1 do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP.

²⁵ Art. 204. A dívida regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída.

também em razão do ajuste para perdas da dívida ativa ser realizado a partir do cálculo do Modelo de Regressão Logística²⁶.

Assim, o quadro adaptado a seguir resume o critério ser adotado pela auditoria baseado na interpretação sistemática da legislação e normas contábeis:

Quadro 08 – Interpretação adotada pela equipe de auditoria do TCMSP para análise do enquadramento da dívida ativa como Ativo (Classe 1 do PCASP)

Descrição	Probabilidade de ingresso de recursos	Classificação	Forma de evidenciação
A inscrição em dívida ativa detém presunção de certeza e liquidez (art. 204 do CTN)	Certeza	Ativo	Balanço Patrimonial e Notas Explicativas
A inscrição em dívida ativa detém presunção de certeza e liquidez (art. 204 do CTN), mas há incerteza quanto ao recebimento do crédito pelo modelo estatístico MRL	Provável	Ativo e (-) Ajuste para perdas da dívida ativa, conforme cálculo do MRL	Balanço Patrimonial e Notas Explicativas
A inscrição em dívida ativa detém presunção de certeza e liquidez (art. 204 do CTN), contudo possui baixíssima probabilidade de recebimento	Pouco provável (Remota)	Ativo Contingente (Desreconhecimento)	Contas de controle

Fonte: art. 204 do CTN, MCASP 9ª Edição e cálculo do Modelo de Regressão Logística para ajuste de perdas adotado pela PMSP.

O MCASP 9ª ed., em seu item 2.1.2 – Parte II, preconiza que o montante dos créditos tributários a receber cuja expectativa de geração de benefícios econômicos seja considerada remota devem ser desreconhecidos das demonstrações contábeis por não atenderem a definição de ativo. O item 2.1.2 – Parte II do MCASP 9ª edição destaca, nesse sentido:

“[...] o montante dos créditos tributários a receber cuja expectativa de geração de benefícios econômicos seja considerada remota (baixíssima probabilidade) devem ser desreconhecidos das demonstrações contábeis por não atenderem a definição de ativo. Entretanto, os créditos desreconhecidos continuam sendo objeto de controle contábil em contas apropriadas, assegurando-se a devida transparência” (grifos nossos).

Assim, segundo também o subitem 6.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual²⁷, se um ativo anteriormente escriturado não mais atender as condições para o seu reconhecimento, deverá ser desreconhecido.

²⁶ A tabela de ativo contingente do MCASP 9ª Ed. indica que se a probabilidade de ingresso de recursos é provável, a classificação será como ativo contingente e, por consequência, evidenciada apenas em Notas Explicativas.

²⁷ NBC TSP EC, item 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.

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 não pelos contribuintes. Contudo, não é aplicada nenhuma metodologia para filtrar as inscrições ou valores que não atendem aos requisitos para serem contabilizadas como ativo.

As inscrições cuja probabilidade de recebimento são praticamente nulas continuam registradas como ativo e, concomitantemente, são incluídas pela PMSP no ajuste para perdas (conta retificadora).

Apesar de não alterar o ativo líquido, o reconhecimento dos créditos não recuperáveis distorce a informação contábil. Esses créditos, que nunca serão recebidos, crescem de forma acelerada devido à correção monetária e juros, de modo que passam a ocupar um espaço cada vez maior dentro da dívida bruta, induzindo o usuário da informação contábil a uma percepção equivocada sobre a recuperabilidade da dívida ativa da Prefeitura.

No RAF do exercício de 2021, considerando os resultados da probabilidade do crédito ser recebido pelo Modelo de Regressão Logística (escala de 0 a 100%), a equipe de auditoria adotou um critério muito conservador no cálculo do desreconhecimento, isto é, considerou como não provável (probabilidade baixíssima) aquelas inscrições em dívida ativa que resultaram em probabilidade inferior a 1% (um por cento) para recebimento do crédito.

Em 2022, a Auditoria considerou o estudo realizado pela Universidade de Brasília denominado de “*Disclosure de Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes Relacionados aos Precedentes Judiciais Vinculantes*”²⁸, onde se entendeu como razoável a interpretação das expressões probabilísticas, quanto aos passivos contingentes, da seguinte forma:

Quadro 09 – Interpretação das expressões probabilísticas de **passivo** contingente

Expressão	Probabilidade
Remoto	$X \leq 10\%$
Possível	$10\% < X \leq 50\%$
Provável	$X > 50\%$

Fonte: Produção própria a partir de interpretação do CPC 25 R1 (2009) e de dados dos estudos de *Simon (2002)*, *Amer et al (1994)*, *Reimers (1992)*, *Davidson (1991)* e *Kietzmann (2016)*.

²⁸ <https://conferencias.unb.br/index.php/ccgunb/ccgunb3/paper/download/5883/1551>. Acesso em 27.01.23.

O texto do artigo também sugere interpretação das expressões probabilísticas para os ativos contingentes, da seguinte forma:

Quadro 10 – Interpretação das expressões probabilísticas de **ativo** contingente

Expressão	Probabilidade
Não provável	$X \leq 50\%$
Provável	$X > 50\%$
Praticamente certo	$X \geq 95\%$

Fonte: Produção própria a partir de interpretação do CPC 25 R1 (2009) e de dados dos estudos de Simon (2002) e Hough e Walawski (1992).

Apesar dos quadros tratarem de valores envolvidos nos processos judiciais cujas matérias de direito foram julgadas sob a sistemática dos precedentes vinculantes e seu reconhecimento como ativos ou ativos contingentes, ou ainda como passivos, provisões ou passivos contingentes, os percentuais dos quadros servem de referência para situações similares nas quais seja razoável a sua aplicação.

Em se tratando de elementos patrimoniais para os quais há incerteza quanto ao valor a ser reconhecido, a NBC TSP Estrutura Conceitual preconiza que a sua representação fidedigna, mesmo que amparada por estimativas que incorporam julgamento de valor dos gestores, deve se basear na melhor informação disponível.

Ainda que a definição dos critérios de ranqueamento (entre maior/menor recuperação), para o enquadramento dos créditos inscritos em dívida ativa como ativo, seja de competência dos setores especializados da PMSP e que, nos termos normativamente mencionados, esteja sujeita a incertezas, a fiscalização do TCMSP, buscando dimensionar um mínimo montante conservador sujeito ao desreconhecimento, categorizou a dívida ativa com probabilidade de recuperação inferior a 10% como um cenário de remota possibilidade de geração de benefícios econômicos futuros, utilizando tal percentual para fins de testes no exercício de 2022.

Nesse contexto, trata-se de um percentual considerado razoável e conservador diante do caso concreto, o que não significa que não se possa evoluir nos próximos exercícios e de forma progressiva atingir aquele definido no quadro de ativo contingente para a classificação “não provável”.

A Auditoria aplicou o modelo estatístico MRL delineado pela própria SF na base completa da Dívida Ativa da PMSP, de forma a identificar as inscrições cuja probabilidade de recuperação

era inferior a 10%, ou seja, com baixíssima probabilidade de recebimento, obtendo o seguinte resultado:

Quadro 11 – Inscrições com baixíssima probabilidade de recebimento Em R\$ mil

Grupo de Inscrições	Valor com baixíssima probabilidade de recebimento (A)	Quantidade de inscrições (B)	Valor médio (A/B)
ISS	16.131.461	17.835	904,5
IPTU	9.214.993	424.397	21,7
Outros tributos	690.367	3.912	176,5
Não-tributário	175.805	5.480	32,1
Total	26.212.626	451.624	58,0

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

Foram identificados cerca de R\$ 26,2 bilhões de créditos que deveriam ser desreconhecidos (excluídos) do ativo e, conseqüentemente, também 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 dos usuários das demonstrações financeiras.

Assim, há R\$ 26,2 bilhões inscritos em Dívida Ativa, que não detêm as características necessárias para serem registradas como ativo (créditos não recuperáveis), em infringência ao subitem 6.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Por fim, para fins de transparência e paridade com o saldo gerado no SDA, recomenda-se que os valores desreconhecidos do ativo²⁹ sejam registrados em conta de controle³⁰ para que a soma da dívida ativa registrada no ativo com a soma da dívida ativa registrada em contas de controle (desreconhecidos) corresponda ao saldo registrado no SDA ao final do período. Além disso, recomenda-se a identificação das dívidas ativas no sistema SDA que estiverem desreconhecidas contabilmente³¹.

²⁹ O desreconhecimento do ativo não significa necessariamente a baixa da dívida ativa no SDA, haja vista este se tratar de critério jurídico e aquele de critério contábil.

³⁰ Item 2.1.2 – Parte II do MCASP 9ª ed. - “...o montante dos créditos tributários a receber cuja expectativa de geração de benefícios econômicos seja considerada remota (baixíssima probabilidade) devem ser desreconhecidos das demonstrações contábeis por não atenderem a definição de ativo. **Entretanto, os créditos desreconhecidos continuam sendo objeto de controle contábil em contas apropriadas, assegurando-se a devida transparência**”.

³¹ Item 17.4 – Parte II do MCASP 9ª Ed. - “Os ativos contingentes deverão ser reavaliados continuamente para assegurar que os reflexos de sua evolução sejam adequadamente apresentados nas demonstrações contábeis. Se ocorrer algum evento que torne praticamente certo que uma entrada de benefícios econômicos ou potencial de serviços surgirá, e desde que o valor do ativo possa ser mensurado corretamente, o ativo e a variação patrimonial aumentativa relacionada deverão ser reconhecidas nas demonstrações contábeis do período em que ocorrer a mudança na probabilidade”.

4.1.3.2. Distorção de R\$ 3,0 bilhões a menor no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa

De acordo com o item 5.2.5, Parte III do MCASP 9ª 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 basear-se 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, o andamento das ações de cobrança (extrajudicial ou judicial), dentre outros.

No âmbito da PMSP, o estudo especializado adotado é o de Modelo de Regressão Logística (MRL) para o registro na conta redutora de ajuste para perdas da dívida ativa tributária e não tributária. Este modelo permite obter para cada inscrição a sua probabilidade de recuperação.

A Auditoria efetuou o recálculo do ajuste de perdas na base completa do SDA (15,1 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 cálculo efetuado pelo sistema “R” utilizando o modelo estatístico da Prefeitura, o ajuste de perdas resultou em R\$ 111,7 bilhões. Entretanto, o montante registrado na contabilidade em 31.12.22 é de R\$ 108,7 bilhões:

Quadro 12 – Contas do Ajuste para Perdas da Dívida Ativa

Em R\$ mil

Contas do Ajuste para Perdas	31.12.22
1.2.1.1.1.99.04 – Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária (A)	(104.956.107)
1.2.1.1.1.99.05 – Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Não Tributária (B)	(3.708.486)
Total registrado na contabilidade (A + B = C)	(108.664.593)
Cálculo efetuado utilizando técnicas assistidas por computação, em especial a “linguagem R” (D)	(111.668.633)
Distorção (C – D)	3.004.040

Fonte: Balancete Analítico de Dezembro de 2022 e Sistema da Dívida Ativa (SDA) e modelo estatístico de ajuste de perdas.

Repetindo o apontamento no exercício anterior, 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 e um ajuste para perdas de R\$ 3 bilhões inferior ao que seria o correto.

Assim, além do impacto do achado mencionado no subitem **4.1.3.1** no ajuste para perdas, foi identificada distorção de R\$ 3 bilhões a menor no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa, resultando em superavaliação do ativo e subavaliação de despesa (VPD).

4.1.3.3. Cancelamento de Dívida Ativa no valor total de R\$ 3,0 bilhões sem identificação do autor e embasamento

Os cancelamentos da dívida ativa decorrem de situações diversas, como decisão judicial favorável ao contribuinte (baixa), cancelamento administrativo, defesa, recurso, inviabilização da dívida, anistia de dívidas tributárias e erros na inscrição.

As negações são efetuadas no âmbito das unidades da PMSP e da PGM (por Fisc). Nas negações realizadas pela PGM, há o registro funcional do servidor responsável e a indicação de documentação de suporte.

As negações realizadas pelas unidades são disponibilizadas por sistemas satélites, entre os quais se destacam: sistema BDM para o IPTU sob a gestão de SF e sistema APAIT da CET para multas de trânsito.

Em 2022 foram cancelados R\$ 3,0 bilhões de dívida ativa sem identificação do autor e embasamento. Esse montante corresponde a cerca de 29,3% do volume total cancelado em dívida ativa no mesmo período.

Tal situação indica a falta de documentação de suporte adequada para verificar a consistência das negações.

Das dívidas ativas tributárias, cerca de 92% do valor cancelado sem essa rastreabilidade referem-se a tributos: IPTU, ISS e ITBI.

Quadro 13 - Dívida Ativa cancelada sem identificação do RF e da documentação Em R\$ mil

Créditos	Valor	% Vert.
IPTU	1.983.230	65,7
ISS	694.300	23,0
ITBI	76.793	2,5
Postura Geral	65.626	2,2
Obra Geral	40.070	1,3
Demais	159.569	5,3
Total	3.019.588	100,0

Fonte: arquivos da Prodram do sistema SDA.

O valor total cancelado de dívida ativa de IPTU sem identificação do autor e sem nº documentação que embasou em 2022 foi de R\$ 2 bilhões.

Assim, a exemplo do apontado nos exercícios anteriores, persiste a ausência, no sistema SDA, do número do registro funcional do servidor e o expediente em que ocorreu a negação na origem, o que prejudica a rastreabilidade das informações.

É necessário que a Subsecretaria da Receita Municipal (Surem/SF) disponibilize as informações de cancelamento da Dívida Ativa armazenadas nos sistemas de origem (IPTU, ISS e ITBI) para a PGM com o objetivo de possibilitar a integração com o sistema da Dívida Ativa (SDA).

4.1.3.4. Ausência de Relatório de Arrecadação Consolidado da Dívida Ativa

O registro e controle da arrecadação da dívida ativa no município é segregado em dois sistemas: sistema SDA, sob a gestão da PGM, e sistema PPI, que controla a dívida ativa em parcelamento, sob a responsabilidade de Surem/SF.

Em virtude da falta de integração dos sistemas SDA e PPI, não há relatório único que demonstre o total arrecadado da dívida ativa na Prefeitura.

Para contabilizar o recebimento da dívida ativa, a Dicon/Sutem/SF depende mensalmente do recebimento das informações provenientes desses dois sistemas.

Um dos motivos que dificulta a integração dos sistemas é a falta de padronização de registro dos tipos de **dívida ativa não tributária**. Essa questão foi verificada em duas categorias de dívida ativa: “sem sistema de origem” e “com sistema de origem pelo sistema SCF (Sistema de Controle e Fiscalização)”.

A dívida ativa sem sistema de origem é aquela inscrita, por exemplo, por meio de processo administrativo.

A dívida ativa do sistema de origem SCF é aquela proveniente da Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) e abrange as ações relativas aos autos de multas, como obras, controle sanitário, limpeza, ruído, dentre outros.

Em 31.12.22, verificou-se a existência de dívidas ativas não tributárias registradas nos sistemas SDA/PPI com codificação não padronizada no valor total de R\$ 17,0 bilhões.

Quadro 14 - Dívida ativa com codificação sem padrão

Em R\$ mil

Dívida Ativa Não Tributária	Sistema SDA	Sistema PPI	Total
Sistema SCF	13.921.137	74.716	13.995.853
Sem Sistema de Origem	3.010.739	21.546	3.032.285
Total	16.931.876	96.262	17.028.138

Fonte: arquivos do sistema PPI e SDA.

O critério utilizado para registrar e evidenciar os tipos de dívida ativa não tributária provenientes do sistema de origem da Subprefeitura (SCF) é diferente ao compararmos o sistema SDA (14 códigos) e sistema PPI (4 códigos):

Quadro 15 - Dívida ativa da Subprefeitura nos sistemas SDA e PPI

Tipos de Dívida ativa	Sistemas
Obra em geral	SDA / PGM
Obra em via publica	
Falta de auto de conclusão	
Parcelamento irregular	

Controle Sanitário	
Segurança	
Atividade	
Publicidade	
Ambulante	
Feira	
Muro/Passeio/Limpeza	
Ruido	
Postura em geral	
Multa ambiental	
Multa de posturas municipais - subprefeituras e demais	PPI / SF
Multa FMS/COVISA	
Multa FEMA	
Multa FUNCAP	

Fonte: arquivos do sistema SDA e PPI.

Em relação à dívida ativa não tributária sem sistema de origem (como exemplo, multa contratual, preço público, dentre outros), ou seja, inscrita por meio de processo administrativo, é apresentada no sistema PPI com apenas 1 código e no sistema SDA, 23 tipos de códigos.

Assim, recomenda-se à Subsecretaria da Receita Municipal (Surem/SF), à Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) e à PGM que promovam a revisão da codificação do tipo de créditos não tributários arrecadados da dívida ativa, com o objetivo de facilitar a integração entre sistemas PPI e SDA.

4.1.4. Investimentos

De acordo com o MCASP 9ª ed, compreende-se por direito de propriedade o investimento em outras entidades (investidas) que confere à entidade (investidora) riscos e retornos específicos e proporcionais a esse tipo de direito. No entanto, o direito de propriedade deve ser quantificável, passível de registro contábil de acordo com as características qualitativas da informação contábil. Isso inclui direitos de propriedade oriundos de investimentos na estrutura de capital formal de outra entidade, que significa capital social ou uma forma equivalente de capital, tais como quotas de fundo de investimentos.

O controle dos investimentos na PMSP está sob a responsabilidade do Departamento de Defesa de Capitais e Haveres do Município (Decap/Sutem) e do Departamento de Contadoria (Decon/Sutem).

As participações em empresas sobre as quais o Município tenha influência significativa na administração são mensuradas pelo método da equivalência patrimonial. As demais participações são mensuradas ou avaliadas de acordo com o custo de aquisição.

Demonstramos a seguir o saldo dos investimentos da PMSP em 31.12.21 e em 31.12.22, com sua respectiva variação percentual:

Quadro 16 - Investimentos avaliados pelo MEP e Método de Custos

Em R\$ mil

Descrição	31.12.21	31.12.22	Movimentação	
			Δ	Δ%
PARTICIPAÇÕES PERMANENTES	2.384.228	2.972.733	588.505	24,7
Participações Avaliada pelo MEP	519.223	527.561	8.338	1,6
Ações Ordinárias da Prodam-SP - Disponíveis	75.459	144.640	69.181	91,7
Ações Ordinárias da São Paulo Transporte S/A	122.995	-	(122.995)	-100,0
SP Parcerias	8.119	13.352	5.233	64,5
SPDA	312.650	369.569	56.919	18,2
AFAC SPDA	18.198	26.223	8.025	44,1
Participações Avaliada pelo Método de Custo	1.071.112	1.071.074	(38)	0,0
Ações Preferenciais da Rede Ferroviária Federal S/A	531	531	-	0,0
ACOES ORDINARIAS DA TELEBRAS	-	-	-	-63,7
ACOES PREFERENCIAIS DA TELEBRAS	-	-	-	-30,0
Tele Norte Leste Participações S/A - Ações PN	6	6	-	0,0
VIVO PARTICIPACOES S/A - ON	147	114	(33)	-22,4
TIM PARTICIPAÇÕES S/A - ON	39	37	(2)	-5,7
CONTAX PARTICIPAÇÕES S/A - ON	3	1	(2)	-74,2
OI S.A. Ações ON	-	-	-	-77,6
Oi S.A. Ações PN	-	-	-	-60,2
Ações Ordinárias do Metrô - Disponíveis	1.070.345	1.070.345	-	0,0
Participações Incentivadas	40	40	-	0,0
Participações Avaliada pelo MEP INTRA OFSS *	775.696	1.347.875	572.179	73,8
AFAC SP Urbanismo	50.550	50.550	-	0,0
Particip. outras Soc. avaliadas equiv patrim	725.146	1.297.325	572.179	78,9
Ações Ordinárias COHAB - SP	505.407	1.051.462	546.054	108,0
SP Urbanismo	213.731	237.525	23.793	11,1
SP Cine	6.008	8.339	2.331	38,8

DEMAIS INVESTIMENTOS PERMANENTES	3.970.441	4.022.202	51.761	1,3
Títulos Mobiliários	5	5	-	0,0
Companhias	80	80	-	0,0
Operações Urbanas	3.970.356	4.022.117	51.761	1,3
Água Espraiada	460.239	512.000	51.761	11,2
Água Branca	3.510.117	3.510.117	-	0,0
Total Investimentos	6.354.669	6.994.935	640.265	10,1

Fonte: Balancete Analítico dezembro 2021 e dezembro 2022.

* Não foram consideradas as contas contábeis referentes a Propriedades para investimentos.

Constata-se o acréscimo de R\$ 640,3 milhões no saldo de investimentos da PMSP no período examinado, o que corresponde a um incremento percentual de 10,1%. A principal variação ocorrida se deu no agrupamento “Participação em outras sociedades avaliadas por equivalência patrimonial”, correspondendo a um acréscimo de R\$ 572,2 milhões, representada principalmente pelo aumento na participação da COHAB SP de R\$ 546,1 milhões.

A equivalência patrimonial realizada pela Prefeitura foi baseada nas demonstrações contábeis da competência outubro de 2022.

O MCASP 9ª edição, define na Parte II, subitem 8.5, que pelo Método da Equivalência Patrimonial (MEP), cada mutação verificada no patrimônio líquido da coligada (ou controlada) corresponderá, no investidor, a um ajuste para mais ou menos no grupo de Investimentos, na conta relativa ao valor patrimonial do investimento. A conta de contrapartida será a VPD 3.9.2.1.x.xx.xx.xx Resultado Negativo de Equivalência Patrimonial ou a VPA 4.9.2.1.x.xx.xx Resultado Positivo de Equivalência Patrimonial.

Da análise referente às contas selecionadas pela materialidade, realizou-se o procedimento de recálculo para cotejar o valor calculado para o MEP das empresas/companhias em que a PMSP tenha influência significativa. No quadro abaixo, consta a participação calculada por MEP mais relevante na PMSP.

Quadro 17 - Cálculo da auditoria das participações permanentes pelo MEP Em R\$ mil

Empresa	Patrimônio Líquido (A)	Part. % da PMSP no Capital Social (A)	Cálculo das Participações, de acordo com o MEP	Valor no Balancete em 31.12.22	Diferença
Ações Ordinárias COHAB – SP	1.051.462	99,999998%	1.051.462	1.051.462	-

Fonte: Documentos fornecidos por Diahv.

Não foram detectadas irregularidades no cálculo das participações permanentes pelo MEP.

Em relação ao Método do Custo, o investimento é registrado no ativo a preço de custo. A entidade investidora somente reconhece o rendimento na medida em que receber as distribuições de lucros do item investido. As distribuições provenientes de rendimentos sobre investimentos do ativo são reconhecidas como receita patrimonial. Os ajustes apurados são contabilizados em contas de resultado.

A participação acionária da PMSP no capital subscrito e integralizado da Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô é de 202.032 ações, sendo avaliada pelo Método do Custo, ou seja, de acordo com o custo de aquisição.

As ações do Metrô estão contabilizadas na conta 1.2.2.1.1.02.01.38, no valor de R\$ 1,1 bilhão, em 31.12.22, estando de acordo com o Extrato de Participação emitido pelo Metrô, em atendimento à característica qualitativa da informação contábil “verificabilidade”.

Além disso, as Receitas de Aluguel e Dividendos foram registrados tempestivamente e obedecem ao nível de consolidação de acordo com a classificação do PCASP.

Os PL negativos das empresas SPObras, SPTrans e CET compõem a conta 2.2.7.9.1.99.06 Provisão para Perdas em Investimentos – MEP no Passivo da Prefeitura. No exercício de 2022, apresentou saldo contábil de R\$ 241,4 milhões:

I – SPObras no valor de R\$ 6,3 milhões;

II – SPTrans no valor de R\$ 62,7 milhões;

III – CET no valor de R\$ 172,3 milhões.

O PL negativo da SPTuris (IntraOFFS) compõe o saldo da conta 2.2.7.9.2.99.01.01, no valor de R\$ 86,5 milhões, em 31.12.22.

O valor mais representativo é o da CET. Foi consultado o Processo SEI 6017.2016/0000835-5 e constatou-se que a conta contábil “2.2.7.9.1.99.06.01 - PROVISAO - PERDAS EM INVESTIMENTOS – CET”, no valor de R\$ 172.286.615,02 apresenta saldo e documentação de suporte consistente.

Nos subitens seguintes são apresentados os achados da auditoria em relação às contas de Investimentos.

4.1.4.1. Superavaliação de R\$ 4,0 bilhões no Ativo da Prefeitura referente às contas contábeis de Operação Urbana Água Espraiada no valor de R\$ 512,0 milhões e Operação Urbana Água Branca no valor de R\$ 3,5 bilhões, por não mais atender a conceituação de Ativo

Os títulos emitidos na Operações Urbanas, denominados Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC “Água Espraiada” e “Água Branca”, estão apresentados com os seguintes saldos e variação:

Quadro 18 - Composição e variação dos saldos de CEPAC Em R\$ mil

Descrição	CEPAC - OPERAÇÕES URBANAS			
	2021	2022	Δ	Δ (%)
Água Espraiada	460.239	512.000	51.761	11,2
Água Branca	3.510.117	3.510.117	-	-
Total	3.970.356	4.022.117	51.761	1,3

Fonte: Balancete Contábil dezembro de 2021 e dezembro de 2022.

Estes Certificados poderão ser utilizados, por seus detentores, no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a Operação Urbana Consorciada.

Conforme art. 4º da Resolução CVM nº 84 de 31.03.22, nenhum CEPAC pode ser ofertado no mercado sem prévio registro/autorização/validação pela CVM. Tanto a Operação Urbana Água Espraiada quanto a Operação Urbana Água Branca não possuem autorização para realização de novos leilões de CEPACs. A Operação Urbana Água Espraiada teve o encerramento da 6ª distribuição pela CVM, conforme publicação no DOCSP em 14.12.22. A Operação Urbana Água Branca teve o encerramento da 1ª distribuição pela CVM, em março de 2017.

Dessa forma, o montante contabilizado no ativo de R\$ 4,0 bilhões referentes às duas operações urbanas não atendem à conceituação de ativo por não mais ser um item com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos conforme subitem 5.6 da NBC TSP Estrutura Conceitual, além de infringência às características qualitativas da informação

contábil “representação fidedigna” e “tempestividade”, conforme subitens 3.10 e 3.19 da NBC TSP EC.

O montante total de R\$ 4,0 bilhões registrados nas contas contábeis “1.2.2.7.1.03.01.01.001 Água Espraiada” e “1.2.2.7.1.03.01.01.005 Água Branca” deve ser desreconhecido do Ativo. Conforme o item 41 da NBC TSP 03, os ativos contingentes não devem ser reconhecidos nas demonstrações contábeis, uma vez que podem resultar no reconhecimento de receitas que nunca virão a ser realizadas. Conforme prevê o subitem 2.1.2 da Parte II do MCASP 9ª edição, é recomendado que os referidos CEPACs sejam desreconhecidos do Ativo, porém que continuem sendo objeto de controle contábil em contas de controle apropriadas, assegurando-se a devida transparência.

4.1.4.2. A classificação contábil da VPA de Resultado de Equivalência Patrimonial acerca das ações ordinárias da Cohab, no montante de R\$ 268,3 milhões, não está de acordo com o PCASP 2022, por não apresentar o adequado 5º nível de consolidação

De acordo com o subitem 8.5 da Parte II do MCASP 9ª edição, pelo Método da Equivalência Patrimonial, cada mutação verificada no patrimônio líquido da coligada (ou controlada) corresponderá, no investidor, a um ajuste para mais ou menos no grupo de Investimentos, na conta relativa ao valor patrimonial do investimento. Assim, o respectivo grupo irá variar conforme as alterações no patrimônio líquido da investida.

Foi analisado o lançamento de atualização do investimento na COHAB pelo Método MEP no razão da conta contábil 1.2.2.1.2.01.09.03 - Ações Ordinárias da COHAB SP.

O valor de R\$ 268.372.430,19, foi realizado através do débito na conta contábil 1.2.2.1.2.01.09.03 Ações Ordinárias da COHAB – SP e do crédito na VPA 4.9.2.1.1.01 Resultado Positivo de Equivalência Patrimonial, não atendendo ao nível de consolidação.

O registro adequado seria utilizar a VPA 4.9.2.1.2.00.00, cujo 5º nível apresenta código 2, conforme prevê o PCASP 2022, pois refere-se a uma operação intraorçamentária. Neste caso, os saldos seriam excluídos nos demonstrativos consolidados do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS) do ente.

Assim, constata-se que a classificação contábil do Resultado de Equivalência Patrimonial não está de acordo com o PCASP 2002, no que se refere ao nível de consolidação principalmente em função da precariedade do sistema SOF e da falta de acompanhamento e revisão dos registros contábeis em confronto com os normativos contábeis.

4.1.4.3. O lançamento contábil de baixa do Ativo (R\$ 570,2 milhões) decorrente dos leilões realizados em julho e novembro de 2022 que totalizou 178.100 CEPAC da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada ocorreu de forma intempestiva em 30.12.22

Os lançamentos contábeis nº 13762661 e nº 3762674 referentes à baixa do Ativo (R\$ 570,2 milhões) decorrentes dos leilões realizados em julho e novembro de 2022 que totalizou 178.100 CEPAC da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada ocorreram de forma intempestiva, em 30.12.22, em infringência à característica qualitativa da informação contábil “tempestividade” prevista no subitem 3.19 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

O atraso ocorreu em função da comunicação intempestiva entre Divisão Técnica de Haveres (Dihav) e o Departamento de Contadoria (Decon) da Secretaria da Fazenda.

Como exemplo, consta a informação nº 074737779 da Dihav para Decon no processo SEI 6017.2017/0041609-9 apenas em 08.12.22, para realizar o registro contábil referente ao leilão realizado em julho de 2022, ou seja, cinco meses após a ocorrência do fato contábil.

4.1.4.4. A SPTrans está recebendo recursos do Tesouro Municipal para cobertura de despesas de pessoal/custeio, infringindo o art. 2º, inciso III, da LRF, caracterizando-a como empresa estatal dependente

A São Paulo Transportes S/A (SPTrans) é uma empresa controlada pelo Município de São Paulo, que possui 99,96% de participação no capital da empresa, sendo considerada uma estatal independente, não integrante do OFSS. A participação está avaliada pelo Método da Equivalência Patrimonial conforme demonstrado:

Quadro 19 - Investimentos SPTrans

Em R\$ mil

Conta	Descrição	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Atual
1.2.2.1.1.01.09.11	Ações Ordinárias da São Paulo Transporte S/A	122.995	-	122.995	-
2.2.7.9.1.99.06.02	Provisão - Perdas Em Investimentos - SPTRANS	-	-	62.718	62.718

Fonte: Balancete Contábil extraído do SOF.

Dado os prejuízos que a investida vem acumulando ao longo dos exercícios financeiros, a PMSP passou a contabilizar em 2022 provisão de perdas para o referido investimento.

Ademais, foi identificado que a PMSP está responsável pelos pagamentos de aposentados da empresa, o que caracteriza gastos de pessoal. Os repasses às custas do Tesouro Municipal são constantes e já vêm ocorrendo ao longo de outros exercícios:

Quadro 20 - Aportes de recursos junto à SPTrans para pagamento de aposentados

Em R\$ mil

Exercício	Liquidado
2020	30.914
2021	28.697
2022	33.838
Total Geral	93.449

Fonte: Acompanhamento da execução orçamentária exercícios 20, 21 e 22, extraído do SOF.

Ainda, identificou-se também que a PMSP vem sendo responsável pelo pagamento dos precatórios da empresa:

Quadro 21 - Precatórios da SPTrans pagos pela PMSP

Em R\$

Histórico	Valor
Valor Referente Precatórios SPTRANS liquidados e pagos pela PMSP no período	49.378,28
Valor Referente Precatórios SPTRANS liquidados e pagos pela PMSP no período	2.323.106,05
Valor Referente Precatórios SPTRANS liquidados e pagos pela PMSP em 27/04 TRT2 Proc 234-74.2013.5.02.0024	104.977,52
Valor Referente Precatórios SPTRANS liquidados e pagos pela PMSP TRF3 03/2022 Proc 00038363320164036100 OC 8829/2022	239.604,30
Valor Referente Precatórios SPTRANS liquidados e pagos pela PMSP no período	30.891.862,48
Valor Referente Precatórios SPTRANS liquidados e pagos pela PMSP no período ago./set 22	392.468,33
Total	34.001.396,96

Fonte: Razão da conta contábil 1.2.1.2.1.98.99.04.009 extraído do SOF em 15.02.23.

Pelo exposto, dado que a PMSP vem sendo responsável por despesas de pessoal e de custeio da investida, de acordo com a LF 101/00 (LRF) art. 2º, inciso III³², a SPTrans não é um estatal independente, devendo fazer parte do OFSS do Município.

Nesse sentido, os acórdãos do TCU 937/19 e 89/20 tratam o seguinte, respectivamente:

9.1.1. identifique, no prazo de sessenta dias, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes;

9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal;

9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que oriente as unidades técnicas a verificar, nas prestações de contas anuais e em trabalhos de fiscalização, a situação de dependência das empresas estatais para fins de incidência do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, caracterizada pelo recebimento de recursos do Tesouro Nacional destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, exceto, neste último caso, quando se referir efetivamente a aumento da participação acionária da União

Cabe destacar que após os referidos acórdãos, a União, por meio do DF 10.690/21, regulou o processo de estatais independentes para dependentes. Referido decreto, em seu art. 1º³³, parágrafo único, define as empresas que se enquadram como dependentes, o que seria análogo à situação da SPTrans.

Dessa forma, é necessário que a Secretaria da Fazenda reveja a situação financeira e de dependência da SPTrans, bem como das demais empresas que por ventura estejam recebendo

³² III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

³³ São consideradas empresas estatais federais dependentes, nos termos do disposto no inciso III do **caput** do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as empresas públicas e as sociedades de economia mista que tenham recebido do seu controlador recursos financeiros para pagamento de despesas:

I - com pessoal;

II - de custeio em geral; ou

III - de capital, excluídos aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

recursos do Tesouro Municipal para cobertura de despesas de pessoal e de custeio para cumprimento à LRF.

4.1.5. Imobilizado

Segundo o MCASP 9ª ed., o Imobilizado corresponde ao item tangível que é mantido para o uso na produção ou fornecimento de bens ou serviços, ou para fins administrativos, inclusive os decorrentes de operações que transfiram para a entidade os benefícios, riscos e controle desses bens, cuja utilização se dará por mais de um período.

Além do MCASP, a NBC TSP 07 constitui critério relevante no contexto dos bens móveis e imóveis, por definir o tratamento contábil para eles, objetivando disponibilizar aos usuários das demonstrações contábeis informações que os permitam discernir sobre o investimento da entidade em seus ativos imobilizados, bem como suas variações.

4.1.5.1. Bens Móveis

Compreende os bens que têm existência material e que podem ser transportados por movimento próprio ou removidos por força alheia sem alteração da substância ou da destinação econômico-social.

São exemplos de bens móveis as máquinas, aparelhos, equipamentos, ferramentas, bens de informática (equipamentos de processamento de dados e de tecnologia da informação), móveis e utensílios, materiais culturais, educacionais e de comunicação, veículos, bens móveis em andamento, dentre outros.

Ademais, os bens móveis estão sujeitos a depreciação sistemática, pois possuem vida útil limitada. A depreciação tem como característica fundamental a redução do valor do bem e se inicia a partir do momento em que o item do ativo se tornar disponível para uso. A causa que influencia a redução do valor é a existência de duração limitada, prazo legal ou contratualmente limitado.

Quadro 22 - Valor Líquido dos Bens Móveis 31.12.22 do Poder Executivo Municipal Em R\$ mil

Descrição	Saldo em 31.12.21	Saldo em 31.12.22	Δ%
Bens Móveis	1.833.617	1.786.731	-2,6
(-) Depreciação Acumulada - Bens Móveis	(297.166)	(455.888)	53,4
(-) Redução Ao Valor Recuperável De Imobilizado - Bens Móveis	(31)	(28)	-9,7
Valor Residual dos Bens Móveis do Poder Executivo Municipal	1.536.420	1.330.815	-13,4
Valor Residual dos Bens Móveis do Poder Legislativo (CMSP e TCMSP)	21.787	34.050	56,3
Total Consolidado do Município (Executivo + Legislativo)	1.558.207	1.364.865	-12,4

Fonte: Balancete Analítico extraído do SOF SCT105R.

O montante contabilizado como bens móveis em 31.12.22 pelo Poder Executivo Municipal foi de R\$ 1,8 bilhão que, subtraído das depreciação acumulada e redução a valor recuperável de R\$ 455,9 milhões e R\$ 28 mil, respectivamente, perfaz o valor líquido contábil de R\$ 1,3 bilhão. Esse valor corresponde ao reconhecimento diversos itens destinados aos mais diversos setores do Executivo Municipal para cumprimento da missão institucional de cada unidade. Estão registrados no Sistema de Bens Patrimoniais Móveis (SBPM).

A Secretaria Municipal da Fazenda é responsável pela gestão do Sistema de Bens Patrimoniais Móveis – SBPM (aplicável à Administração Direta), conforme Decreto Municipal 53.484/12 (a gestão do sistema compete à Dicoc/Decon/Sutem/SF). O Decon/Sutem/SF detém a responsabilidade por estabelecer normas e procedimentos para contabilização dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, nos termos do art. 28, do referido decreto.

Cabe destacar que as unidades da Administração Indireta possuem sistemas de controle distintos do utilizado pela PMSP para controles de seus bens móveis, à exceção do IPREM, Fundatec e Theatro Municipal, entidades que também utilizam o SBPM.

Os saldos dos bens móveis, registrados pelo Poder Executivo e apresentados nas suas demonstrações contábeis de 2022, contêm diversas distorções, como revelaram os testes realizados pelo TCMSP, as quais são sintetizadas no Quadro 23:

Quadro 23 - Distorções identificadas pela fiscalização do TCMSP sobre Bens Móveis

Em R\$ mil

Tipo de Distorção	Descrição Resumida do Achado da Fiscalização	Valor
Distorções de Valor	Superavaliação de Ativo devido à distorção factual de R\$ 211,1 milhões, nas três contas de registros de bens móveis, Aparelhos Equip. E Utens. Médicos, Equip. de Proc. de Dados Mobiliário em Geral, junto aos controles analíticos de bens móveis (SBPM);	211.077
	Subavaliação de, no mínimo, R\$ 48,7 milhões no Ativo Imobilizado da Prefeitura em função da falta de contabilização desses bens destinados às OS's como bens móveis da PMSP;	48.711
Deficiências Significativas de Controles Internos	Distorção de R\$ 161,7 milhões referentes aos montantes registrados na conta Bens Móveis a Classificar do Ativo e os sistemas gerenciais de patrimônio, revelando que o montante mencionado contabilizado não apresenta documentação de suporte adequada.	161.673
	Muitas unidades não utilizam o sistema SBPM para registro dos bens emprestados a servidores ou demais, o que pode ocasionar perda do rastreamento do item emprestado. Ainda, o sistema SBPM, segundo DICOC, quanto a tais registros, não efetua o controle efetivo, necessitando um controle paralelo por meio do Access, carecendo de melhorias para o devido cumprimento do DM 53.484/12, arts. 15 a 17;	-
	Os bens registrados como cedidos no SBPM não representam a correta situação, o que dificulta o devido controle desses itens em infringência ao art. 17 do DM 53.484/12;	-
	Os inventários das unidades da PMSP não são realizados de maneira tempestiva, além de ter bens móveis pendentes de incorporação no SBPM, ocasionando reflexos no Balanço do exercício encerrado.	-
	Falta de adequado suporte para os montantes registrados na contabilidade, denotando que o sistema SBPM não atende às necessidades da administração para o devido controle dos bens móveis registrados no patrimônio municipal, indo de encontro ao item 6.2.2 do MCASP 9ª edição, parte geral;	-
	Das visitas "in loco" constatou-se: há unidades que não possuem acesso ao SBPM, dificultando os controles sobre o patrimônio; há bens alocados em unidades diversas do registrado no sistema; e há bens sem a etiqueta de identificação; há estruturas que possuem vários bens, alguns já depreciados, contudo, integradas por bens mais novos, possuindo ainda valores residuais o que pode elevar os valores das distorções;	-
	O procedimento de depreciação dos bens móveis da PMSP não atende ao estabelecido na legislação, principalmente por registro indevido da data de colocação em uso do bem. Ademais, o HSPM e o SFMSP não realizam o procedimento de depreciação de seus bens móveis, em desacordo com o PIPCP;	-

Fonte: testes da fiscalização realizada pelo TCMSP sobre as contas de 2022 do Poder Executivo Municipal.

A seguir, os achados detalhados na sequência, por ordem de relevância.

4.1.5.1.1. Há, no mínimo, uma distorção de R\$ 211,1 milhões, nas três contas de registros de bens móveis junto aos controles analíticos de bens móveis (SBPM)

Devido à quantidade de itens contabilizados como Bens Móveis, espalhados por diversas unidades do Município, foram selecionadas as três maiores contas que compõe os Bens Móveis do Balancete da PMSP para realização dos testes:

- 1.2.3.1.1.01.03.00 Aparelhos, equipamentos e utensílios médicos, odontológicos, laboratoriais e hospitalares, 10,0% do total registrado em Bens Móveis;

- 1.2.3.1.1.02.01.00; Equipamentos de processamento de dados, 53,8% do total registrado em Bens Móveis;
- 1.2.3.1.1.03.03.00; Mobiliário em geral, 6,4% do total registrado em Bens Móveis.

Dessa forma, houve aplicação de amostragem por unidades monetárias em uma população de 753.181 itens integrantes de controles da Secretaria da Fazenda, extraídos do sistema SBPM (data 31.07.22), referentes às três maiores contas de registros de Bens Móveis, que juntas representam 73,3% do total registrado no balanço do Executivo Municipal no referido objeto.

A amostragem resultou em uma seleção de 211 bens. Os testes possibilitaram a extrapolação dos resultados para toda a população, visando dimensionar a distorção de integralidade na conta avaliada. Desses 211 bens, 23 foram selecionados pelos maiores valores constantes das três contas, os quais foram testados por visita “in loco” pela Auditoria junto às unidades. O restante, 188, foi enviada a lista de bens, à Dicoc para que fosse atestado a existência do bem.

a) Visitas “in loco” às unidades

A amostra direcionada refere-se à seleção de itens com os maiores valores registrados nas contas contábeis. Da referida amostragem realizou-se visitas às unidades para testagem de existência física dos bens selecionados e constatou-se que:

Conta contábil 1.2.3.1.1.01.03 – Aparelhos e Utensílios Médicos: os 11 itens selecionados foram encontrados e estão em uso. Também foi constatado que estão corretamente alocados nas unidades de destino. Todavia, as unidades HMCC, HMJSH e HMVS não possuem acesso ao sistema SBPM, dificultando o controle das unidades sobre seus bens.

Conta contábil 1.2.3.1.1.02.01 – Equipamentos de Processamento de Dados: dos 08 itens selecionados contatou-se o seguinte:

- Distorção de R\$ 459,54 mil, referente uma impressora (etiqueta 001.050229759-9) cujo valor é R\$ 460,00, contudo registrada pelo montante de R\$ 460 mil. Na unidade a equipe constatou que bem já havia sido baixado conforme registro fotográfico, **item 8**.

- O bem “Estrutura de Backup” (etiqueta 001.051554651-7) no valor de R\$ 382,6 mil, estava indevidamente registrado no sistema como suporte para Nobreak, além disso, do sistema constava que estava alocado na SGM, sendo constatado pela equipe de auditoria que estava alocado na SF, **item 8**.

- O bem “Appliance” (etiqueta 001.051507472-0) no valor de R\$ 1,3 milhão, composto por vários módulos, consta no sistema como totalmente depreciado. Contudo, na visita “in loco” foi constatado que para o correto registro dos ativos, é necessário o desmembramento dos bens que compõem o item, haja vista a existência de equipamentos mais novos compondo a estrutura que ainda possuem valor residual, o que consequentemente mudará os valores do item ativado, **item 8**.

- O bem “controlador” (etiqueta 001.051507460-7), registrado no SBPM pelo montante de R\$ 2,95 milhões, encontra-se na mesma situação do item anterior. É necessário o desmembramento dos bens que compõem a estrutura pelos motivos já explicitados anteriormente. Os itens estão sob cuidados da SME, Divisão de Infraestrutura Tecnológica, **item 8**.

Ademais, foi constatado que dois Servidores (etiquetas 001.051749494-8 e 001.051749495-6), registrados no sistema pelo montante de R\$ 645,1 mil cada, estavam sem as chapas de identificação no momento da visita.

Conta Contábil 1.2.3.1.1.03.03. – Mobiliário em Geral: dos 04 bens selecionados constatou-se que:

- Refrigerador doméstico (etiqueta 001.050912845-8) estava registrado no sistema pelo valor de R\$ 440 mil, quando o valor correto seria R\$ 749,00, apresentando uma distorção de R\$ 439,25 mil, conforme Registro Fotográfico. O bem, sob a responsabilidade da SME alocado na CEI Jardim Rodolfo Pirani, também estava sem a identificação, **item 8**.

- O arquivo deslizante (etiqueta 001.051836628-5), alocado no almoxarifado da SMADS, estava sem a identificação, **item 8**.

- O arquivo de madeira (etiqueta 001.052458380-2), no valor de R\$ 700,1 mil alocado, de acordo com o SBPM, na Subprefeitura da Casa Verde não foi localizado naquela unidade, causando uma distorção nos ativos da PMSP.

Das visitas “in loco” para realização dos testes de existência física de bens selecionados por amostra direcionada, **constatou-se que:** há uma distorção apurada no montante de R\$ 1,6 milhão; há estruturas que possuem vários bens, alguns já depreciados, contudo, integradas por bens mais novos, possuindo ainda valores residuais o que pode elevar os valores das distorções; há unidades que não possuem acesso ao SBPM, dificultando os controles sobre o patrimônio; há bens alocados em unidades diversas do registrado no sistema; e há bens sem a etiqueta de identificação.

b) Testagem dos itens constantes de Amostra por Unidade Monetária

As existências dos 188 itens foram atestadas pelas unidades que identificaram 31 itens com as seguintes divergências:

Quadro 24 - Itens com distorção atestados pelas unidades

Em R\$

Bem	Identificação	Valor	Tipo de Distorção
Aparelho de raio x	001.051377190-4	361.000,00	Bem já baixado
Aparelho de ultra som	001.003946837-1	105.162,00	Bem já baixado
Aparelho de anestesia	001.052465985-0	76.000,00	Aparelho danificado (não está em uso)
Monitor multiparametrico	001.052437897-4	24.600,00	Não foi encontrado
Aparelho de anestesia	001.051544954-6	41.000,00	Aparelho danificado (não está em uso)
Placar eletrônico	001.051125820-7	1.575,00	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Rádio transmissor	001.004669503-5	6.645,12	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Rádio transmissor	001.004670484-0	6.645,12	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Rádio transmissor	001.050280690-6	1.590,00	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Microcomputador	001.004404205-0	871,91	Danificado/Obsoleto
Acess point	001.051647430-7	817,78	Não pertence à conta Equip. de Proc. De Dados
Impressora	001.050229756-4	12.529,40	Aparelho danificado (não está em uso)
Servidor	001.052465482-3	172.500,00	Não pertence à conta Equip. de Proc. De Dados
Servidor de rede	001.005324412-4	360.000,00	Não está em uso
Notebook	001.050439125-8	2.100,00	Bem já baixado
Microcomputador	001.051670878-2	2.951,87	Não encontrado
Tranceiver	001.051617486-9	1.560,19	Não está em uso
Roteador	001.051623983-9	108.765,91	Não está em uso

Bem	Identificação	Valor	Tipo de Distorção
Roteador	001.051625780-2	35.883,02	Não está em uso
Microcomputador	001.004517311-6	1.144,00	Baixado
Cadeira fixa	001.053214824-9	539,37	Baixado
Freezer	001.052453854-8	1.799,00	Não pertence à conta Mobiliário em Geral
Centrifuga	001.052215640-0	22.600,00	Não pertence à conta Mobiliário em Geral
Suporte para cpu	001.050412877-8	6.900,00	Não encontrado
Beliche	001.051834858-9	1.115,00	Não encontrado
Refrigerador	001.051410116-3	1.499,99	Não pertence à conta Mobiliário em Geral
Cadeira giratória	001.051746458-5	873,00	Não localizada
Catraca	001.004681471-9	5.094,72	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Cozinha infantil	001.053113524-0	1.297,78	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Playground	001.052169833-1	14.000,00	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Playground	001.052420394-5	9.759,00	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Central telefônica pabx	001.050931297-6	539.997,00	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos

Fonte: Elaborado pela auditoria com base nas informações fornecidas pelas unidades e DICOC

Com essas informações, extrapolou-se as distorções para as três contas contábeis selecionadas, por meio da tabela de cálculo de distorções factuais da Amostragem por Unidades Monetárias, chegando a uma distorção de pelo menos R\$ 211,1 milhões, até a data de 31.07.22.

Quadro 25 - Distorções nos controles analíticos de bens móveis SBPM

Em R\$ mil

Conta	Descrição	Saldo em 31.07.22 (Sistema SBPM)	Distorção MUS	Distorção Amostra direcionada	Distorção total
1.2.3.1.1.01.03	Aparelhos Equip. E Utens. Médicos	229.386	91.245	-	91.245
1.2.3.1.1.02.01	Equip. de Proc. de Dados	938.353	72.612	460	73.071
1.2.3.1.1.03.03	Mobiliário em Geral	88.236	45.622	1.139	46.762
Total		1.255.975	209.478	1.599	211.077

Fonte: Planilha de Teste Amostral – Amostra por Unidades Monetárias.

Cabe ressaltar que devido às deficiências do SBPM e as diversas inconsistências do sistema, não foi possível a emissão de dados com a data de 31.12.22, motivo pelo qual a auditoria trabalhou com saldos para os respectivos testes até a data de 31.07.22.

A justificativa da Dicoc sobre a situação foi:

No sistema SBPM devido ao grande volume de dados que o sistema opera não é possível retirar um relatório contendo todas essas informações de uma única vez, fazendo necessário a solicitação de uma extração de dados junto a empresa responsável pelo sistema (PRODAM).

Na primeira solicitação a demanda foi atendida por uma analista da Prodram e continha os erros que na época indicamos. Na segunda solicitação para não

incorrer com os mesmos problemas fizemos uma solicitação para Prodam, que foi atendida pelo Vilela e especificamos o que precisávamos, ele fez um arquivo de teste que foi o do mês de julho, que apresentou diferença no saldo, para que pudéssemos identificar fizemos uma solicitação que pode ser observado no segundo e-mail, em anexo, porém tais solicitações demorou para ser atendida e quando foi apresentou diversas inconsistências, que foi devido à falta de vigência. Inserimos os e-mails trocados como justificativa do fato aqui apresentado.

Pelo exposto, considerando os testes aplicados, o exame da amostra possibilitou concluir que há no mínimo uma distorção de R\$ 211,1 milhões, nas três contas de registros de bens móveis junto aos controles analíticos de bens móveis (SBPM).

Essas distorções decorrem do fato do sistema SBPM não atender às demandas da administração. Além disso, as unidades não efetuam o devido controle concomitante dos patrimônios. Outro fator é que cada entidade da administração indireta possui critérios e sistemas distintos para controles de bens móveis. Alguns sistemas sequer possuem integração.

4.1.5.1.2. Distorção de R\$ 161,7 milhões referente aos montantes registrados na conta Bens Móveis a Classificar do Ativo e os sistemas gerenciais de patrimônio, revelando que o montante mencionado contabilizado não apresenta documentação de suporte adequada.

Extraíu-se o balancete contábil do Poder Executivo Municipal do sistema SOF. Identificou-se que as 04 contas constantes do quadro a seguir representam cerca de 80% dos registros lançados a título de bens móveis a classificar. A referida conta é destinada a registrar os bens adquiridos que ainda não foram colocados em uso.

Além da PMSP, três entidades da administração indireta utilizam o sistema SBPM, Theatro, Fundatec e IPREM, enquanto que as demais utilizam sistema próprio para registro de seus bens móveis.

Solicitou-se a tais entidades relatório extraído do SBPM referente às quatro contas citadas e confrontou-se os valores do sistema com os montantes registrados na contabilidade, sistema SOF, demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 26 - Confronto dos Montantes extraídos do SOF x Sistema SBPM (31.12.22)

Em R\$ mil

Conta	Descrição	Valor contabilizado (SOF)	SBPM	Diferença
PMSP				
1.2.3.1.1.99.08	Bens móveis a classificar	161.493	-	161.493
Theatro				
1.2.3.1.1.99.08	Bens móveis a classificar	174	-	174
Fundatec				
1.2.3.1.1.99.08	Bens móveis a classificar	-	-	-
IPREM				
1.2.3.1.1.99.08	Bens móveis a classificar	5	-	5
Total		161.673	-	161.673

Fonte: Balancete Contábil Sistema SOF/Relatório extraído do SBPM.

Pelo exposto, os montantes registrados no sistema SBPM são inconsistentes e não fornecem documentação de suporte adequada aos montantes registrados na contabilidade, denotando que o sistema não atende às necessidades da administração para o devido controle dos bens móveis registrados no patrimônio municipal, indo de encontro ao subitem 6.2.2 do MCASP 9ª edição, parte geral.

Cabe ressaltar, que no relatório enviado, com data de corte em 31.07.22, a PMSP identificou R\$ 10,3 milhões de Bens Móveis a classificar registrados no sistema SBPM. No relatório de 31.12.22 (não foi emitido o saldo de fechamento na referida data) não consta o controle de Bens Móveis a Classificar no sistema (sendo considerado zerado).

Do exposto, há uma distorção de R\$ 161,7 milhões referentes aos montantes registrados na conta Bens Móveis a Classificar do Ativo e os sistemas gerenciais de patrimônio, revelando que o montante mencionado contabilizado não apresenta documentação de suporte adequada.

4.1.5.1.3. Falta de adequado suporte para os montantes registrados na contabilidade, denotando que o sistema SBPM não atende às necessidades da administração para o devido controle dos bens móveis registrados no patrimônio municipal

Além da PMSP, três entidades da administração indireta utilizam o sistema SBPM, Theatro, Fundatec e IPREM. As demais utilizam sistema próprio para registro de seus bens móveis.

Solicitou-se a tais entidades relatório extraído do SBPM referente às quatro contas citadas nos subitens anteriores e confrontou-se os valores do sistema com os montantes registrados na contabilidade, sistema SOF, demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 27 - Confronto dos Montantes extraídos do SOF da PMSP x Sistema SBPM (31.07.22) Em R\$ mil

Conta	Descrição	Valor contabilizado (SOF)	SBPM	Diferença
PMSP				
1.2.3.1.1.01.03	Aparelhos, equipamentos e utensílios médicos, odontológicos, laboratoriais e hospitalares	171.515	229.386	(57.872)
1.2.3.1.1.02.01	Equipamentos de processamento de dados	915.456	938.353	(22.897)
1.2.3.1.1.03.03	Mobiliário Em Geral	67.540	88.236	(20.697)
1.2.3.1.1.99.08	Bens móveis a classificar	154.964	10.256	144.708
Subtotal		1.309.475	1.266.232	43.243

Fonte: Balancete Contábil Sistema SOF/Relatório extraído do SBPM.

Conforme informado por Dicoc, a Prodam alegou problemas e não conseguiu emitir o relatório do SBPM com data de 31.12.22, motivo pelo qual se trabalhou com a data de 31.07.22.

Em relação às demais entidades que utilizam o sistema SBPM, foi possível efetuar o confronto dos valores, a partir da emissão de relatório do sistema, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 28 - Confronto dos Montantes extraídos do SOF das demais entidades x Sistema SBPM (31.12.22) Em R\$ mil

Conta	Descrição	Valor contabilizado (SOF)	SBPM	Diferença
Theatro				
1.2.3.1.1.01.03	Aparelhos, equipamentos e utensílios médicos, odontológicos, laboratoriais e hospitalares	10	10	-
1.2.3.1.1.02.01	Equipamentos de processamento de dados	654	654	-
1.2.3.1.1.03.03	Mobiliário em geral	519	511	8
1.2.3.1.1.99.08	Bens móveis a classificar	174	-	174
Subtotal		1.357	1.175	182
Fundatec				
1.2.3.1.1.01.03	Aparelhos, equipamentos e utensílios médicos, odontológicos, laboratoriais e hospitalares	449	449	-
1.2.3.1.1.02.01	Equipamentos de processamento de dados	671	671	-
1.2.3.1.1.03.03	Mobiliário em geral	135	135	-
1.2.3.1.1.99.08	Bens móveis a classificar	-	-	-
Subtotal		1.256	1.256	-
IPREM				
1.2.3.1.1.01.03	Aparelhos, equipamentos e utensílios médicos, odontológicos, laboratoriais e hospitalares	-	-	-

1.2.3.1.1.02.01	Equipamentos de processamento de dados	939	939	-
1.2.3.1.1.03.03	Mobiliário em geral	880	880	-
1.2.3.1.1.99.08	Bens móveis a classificar	5	-	5
Subtotal		1.824	1.819	5
Total		4.436	4.249	187

Fonte: Balancete Contábil Sistema SOF/Relatório extraído do SBPM.

Pelo exposto, os montantes registrados no sistema SBPM são inconsistentes e não fornecem suporte correto aos montantes registrados na contabilidade, denotando que o sistema não atende às necessidades da administração para o devido controle dos bens móveis registrados tanto no patrimônio da PMSP quanto nas demais entidades, indo de encontro ao subitem 6.2.2 do MCASP 9ª edição, parte geral.

Ademais, é necessário que a PMSP reveja as disposições contratuais com a Prodam em relação ao SBPM, visto a dificuldade em obter simples relatórios gerenciais do sistema.

a) Entidades da Administração indireta que não utilizam o SBPM

Solicitou-se a relação analítica dos bens móveis das entidades da administração indireta que não utilizam o SBPM e efetuou-se confronto com os montantes registrados no SOF. Observa-se que cada entidade possui sistema próprio para registro.

Da requisição enviada, não se obteve resposta do SFMSP e Amlurb. Ressalva-se que tais entidades, apesar de extintas ainda tinham bens móveis registrados em seus ativos em 2022, sendo os bens incorporados à PMSP. De qualquer forma é necessário que se mantenha os registros analíticos dos bens, mesmo após a extinção.

A entidade SP Regula não possui bens móveis registrados em seu balanço, fato confirmado por e-mail.

Quanto ao HSPM, a entidade não contabiliza seus bens em contas contábeis em conformidade com o tipo do bem. Todos os bens móveis da autarquia estão registrados à conta contábil Mobiliário em Geral sem qualquer segregação, o que dificulta a verificação da categoria dos bens utilizados e causa distorções nas contas contábeis consolidadas do Município, haja vista que a referida conta contém desde equipamentos hospitalares até bens de informática, por exemplo.

No que se refere à SPTuris e à SP Urbanismo, foram enviadas respostas, contudo os relatórios são incompletos, pois não demonstram a vinculação do bem à conta contábil do balancete do SOF. Solicitou-se que fosse enviado no relatório contendo os dados de forma correta, todavia, até o fechamento deste trabalho não foi obtida a resposta.

No quadro seguinte demonstra-se o confronto dos bens registrados no Balanço frente aos sistemas próprios de controle de patrimônio das entidades que conseguiram atender de forma correta a demanda desta Auditoria:

Quadro 29 - Confronto dos Montantes extraídos do SOF x sistemas específicos das unidades (31.12.22) Em R\$ mil

Conta	Descrição	SOF	Sistema de Controle de bens	Diferença
Cohab				
1.2.3.1.1.01.03	Aparelhos, equipamentos e utensílios médicos, odontológicos, laboratoriais e hospitalares	-	-	-
1.2.3.1.1.02.01	Equipamentos de processamento de dados	2.933	2.933	-
1.2.3.1.1.03.03	Mobiliário em geral	709	709	-
1.2.3.1.1.99.08	Bens móveis a classificar	5	-	5
Subtotal		3.647	3.642	5
Spicine				
1.2.3.1.1.01.03	Aparelhos, equipamentos e utensílios médicos, odontológicos, laboratoriais e hospitalares	-	-	-
1.2.3.1.1.02.01	Equipamentos de processamento de dados	-	-	-
1.2.3.1.1.03.03	Mobiliário em geral	158	176	(18)
1.2.3.1.1.99.08	Bens móveis a classificar	5	-	5
Total		163	176	(13)

Fonte: Balancete Contábil extraído do SOF/Relatórios de Controle fornecido pelas entidades.

Pelo exposto, a divergências entre os sistemas de controles de bens móveis das entidades da administração indireta e o registrado no SOF. Ademais, há necessidade de parametrização dos registros e contabilização dos bens móveis entre as unidades da PMSP e administração direta, haja vista a forma distinta que cada entidade utiliza nos registros desses ativos.

4.1.5.1.4. Não há o devido registro na contabilidade bem como o controle dos bens móveis sob permissão de uso destinados às OS's para prestação dos serviços contratado. Subavaliação de, no mínimo, R\$ 48,7 milhões no Ativo Imobilizado da Prefeitura em função da falta de contabilização desses bens destinados às OS's como bens móveis da PMSP.

Cabe ressaltar que, pelo mesmo motivo já mencionado, não foi possível trabalhar com saldos de encerramento do exercício de 2022. Neste caso, utilizou-se como corte da data de 30.09.22.

Dessa forma foram extraídos os dados da execução orçamentária no período de 01.01.20 a 30.09.22, dado que durante a pandemia da Covid-19 foi o período em que ocorreram os maiores repasses às OS's para aquisição de equipamentos. Nesse intervalo foram liquidadas despesas na referida ND no montante de R\$ 113,5 milhões.

Quadro 30 - Execução orçamentária da ND 44.50.52

Em R\$ mil

Exercício/ND	Orçado atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
2020	52.844	49.225	49.085	46.091
44505200 - Equipamentos e Material Permanente	52.844	49.225	49.085	46.091
2021	71.776	51.373	46.819	38.410
44505200 - Equipamentos e Material Permanente	71.776	51.373	46.819	38.410
2022	33.667	17.598	17.568	17.529
44505200 - Equipamentos e Material Permanente	33.667	17.598	17.568	17.529
Total Geral	158.287	118.195	113.472	102.030

Fonte: Sistema Ábaco/TCM (extraído em 29.11.22).

Conforme informação de Dicoc, o SBPM não efetua lançamentos automáticos quando há aquisição de bens por meio do da ND 4.4.50.52, haja vista que são adquiridos pelas OS's gestoras de unidades municipais (saúde, educação, etc.). A unidade até efetua o lançamento no sistema, via outras origens, porém não há o confronto com a execução orçamentária. Tais aquisições não transitam pela conta Bens Móveis a Classificar.

Assim, apenas pela execução orçamentária, não há como efetuar o confronto dos montantes repassados às OS's para aquisição de bens móveis.

Dado que não houve como confrontar, por meio da execução orçamentária, se os valores repassados às OS's para aquisição de bens móveis estão sendo devidamente contabilizados no

SBPM, efetuou-se a consulta por meio do sistema WebSAASS, utilizado para prestação de contas por parte das OS's vinculadas à Saúde.

Foram selecionados, por amostragem não estatística, os maiores repasses a essas entidades durante o período supracitado, a fim de verificar se os referidos bens adquiridos estão sendo devidamente contabilizados pela PMSP, conforme preconiza os arts. 14 § 3º e 15 da LM 14.132/06³⁴.

A amostragem resultou em uma seleção no montante de R\$ 76 milhões, representando 67% do total liquidado até a data de 30.09.22. Sendo que, desse montante, as organizações informaram aquisição no total de R\$ 48,7 milhões (sistema WebSAASS), demonstrados no Quadro a seguir:

Quadro 31 - Valores Repassados x Bens Adquiridos pelas OS's Em R\$ mil

Entidade	Valor Repassado pela PMSP	Exercício do Repasse	Bens adquiridos pelas OS's constante do WebSAASS	Termo
ASF	4.017	2020	44,5	R001/2014
			706,6	R002/2014
			898,9	R007/2015
			706,6	R016/2015
			358,1	R018/2015
	8.828	2021	12,4	R001/2014
			3.115,0	R002/2014
			428,2	R007/2015
			235,8	R016/2015
			674,3	R018/2015
Subtotal	12.845	-	7.180,4	-
Fundação do ABC	936	2022	533,8	R009/2015
Subtotal	936	-	533,8	-
Hospital Albert Eisten	8.340	2021	Não foi identificado	TC 012/SMS.G/2014
Subtotal	8.340	-		
IABAS	32.196	2020	15.116,1	H002/2020
			4.567,5	R021/2016
			7.941,9	R023/2016
Subtotal	32.196	-	27.625,5	-
INTS	4.107	2021	1.673,1	R024/2020

³⁴ Art. 14. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§ 3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Art. 15. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, desde que os novos bens integrem o patrimônio do Município.

Entidade	Valor Repassado pela PMSP	Exercício do Repasse	Bens adquiridos pelas OS's constante do WebSAASS	Termo
Subtotal	4.107	-	1.673,1	-
SPDM	17.656	2021	3.210,0	R003/2015
			1.126,6	R004/2015
			6.357,8	R005/2015
			203,7	R008/2015
			569,2	R014/2015
			78,1	R015/2015
			153,3	R022/2016
Subtotal	17.656	-	11.698,6	-
Total Geral	76.080	-	48.711,4	-

Fonte: Sistema SOF (Rel. SFN14R) e Sistema WEBSAASS (extraídos em 26.10.22).

Com os dados, requisitou-se à Dicoc, para que, juntamente com os demais setores envolvidos, rastreassem os bens móveis adquiridos pelas referidas entidades por meio dos repasses da PMSP para tal finalidade, informando os seguintes dados: identificar os bens adquiridos por cada entidade; demonstrar as respectivas incorporações ao patrimônio municipal, com os números de identificação de cada bem; apresentar os inventários das OS's em que constem os referidos bens adquiridos; demonstrar os registros de cada bem no sistema SBPM; demonstrar os registros na contabilidade (SOF); demonstrar os lançamentos de depreciação dos referidos bens junto à contabilidade.

Obteve-se a seguinte resposta:

Dos dados solicitados entramos em contato com o pessoal de SMS responsável pela gestão do sistema websaas, conseguimos o acesso e realizamos a extração de alguns dados do sistema porém nenhuma informação do sistema tem equivalência com as informações do sistema SBPM, pois quando as unidades registram os bens oriundos destes contratos, no sistema é selecionado a opção Doação, pois é o termo usado pelo jurídico quando o bem retorna para a PMSP, e com isto não é validado nome de fornecedor ou dados de notas, pois quando o sistema foi parametrizado para esta opção foi para o registro de doação Pessoa Física, Jurídica, Multigovernamental, etc. Portanto não tem todos os detalhamentos de um documento fiscal, como tem no sistema.

Mesmo que tivéssemos os dados de fornecedores, o valor total do gasto em material permanente não seria o equivalente ao registrado no sistema, pois para o reconhecimento de bem, no SBPM, ele tem que atender a todos os critérios estabelecidos no Decreto nº 59.822/2020 [...].

Apesar da legislação ser aplicável apenas aos bens adquiridos pela aquisição direta, as unidades usam como parâmetro, por não haver outro normativo que determine os critérios, ou seja, pode haver bens que por não atender a estes

critérios a unidade não tenha reconhecido no sistema e assim não conseguirmos comparar com o valor total da prestação de contas.

Em 2021, quando identificamos que as Doações oriundas de contratos de gestão não estavam sendo reconhecidas corretamente, pois os bens que não atendiam aos critérios, na prestação de contas estavam sendo considerados como consumo. Para que houvesse lastro desta informação, uma vez que o sistema não atendia ao controle necessário, criamos um código BPM para que fosse gerado uma etiqueta patrimonial e no sistema ficasse registrado a última alocação do bem.

Mesmo assim, as unidades ainda apresentam dificuldades no entendimento, pois o código foi criado para se iniciasse um controle físico dos bens, que caminharia paralelo ao controle contábil realizado pelo sistema SBPM, instituimos até uma Portaria (SF nº 90/2021) indicando que as unidades deveriam delegar as funções de gestor de patrimônio do sistema, bem como de operador de inventário para que pudéssemos capacitar as unidades a iniciar o controle físico, mesmo não sendo atribuição desta Divisão, entendemos como necessário para que pudéssemos mapear a forma como os bens adquiridos não apenas pelos contratos de gestão, mas de forma geral estão sendo controlados no sistema. Tentamos relacionar a execução orçamentária do elemento de despesa de contratos de gestão, com as doações e o código 2311 – Controle Físico, porém como não havia um ponto em comum, não tivemos êxito nesta atividade [...].

A Origem afirma que, em virtude das deficiências do sistema SBPM, não há o devido reconhecimento dos bens adquiridos oriundos de valores repassados às OS's, situação já identificada por Dicoc em 2021. Também, nas situações atuais, não há como rastrear a correta contabilização dos referidos bens, dado as deficiências do sistema e também dificuldades das unidades das próprias unidades gestoras.

Do exposto, não há o devido registro na contabilidade bem como o controle dos bens móveis sob permissão de uso destinados às OS's para prestação dos serviços contratado. O fato, além de gerar distorções na contabilidade da PMSP, dificulta o acompanhamento do que foi adquirido pelas OS's. De acordo com o Quadro 31, a PMSP repassou R\$ 76 milhões às OS's prestadoras de serviços de saúde, todavia, no sistema de prestação de contas, WebSSAAS, conta que foram adquiridos R\$ 48,7 milhões.

4.1.5.1.5. O procedimento de depreciação dos bens móveis da PMSP não atende ao estabelecido na legislação, principalmente por registro indevido da data de colocação em uso do bem. Ademais, o HSPM e o SFMSP não realizam o procedimento de depreciação de seus bens móveis, em desacordo com o PIPCP

Efetuuou-se o teste de depreciação nos itens constantes do relatório extraído do SBPM, selecionados por amostragem por unidade monetária, para testagem de existência física e constatou-se que o procedimento de depreciação dos bens móveis da PMSP não atende ao estabelecido na legislação, principalmente por registro indevido da data de colocação em uso do bem, causando distorções no balanço da PMSP (diferença de R\$ 1,7 milhão nos bens selecionados).

Quadro 32 - Resumo das distorções na Depreciação Acumulada 31.12.22

Em R\$

Bens	Calculado pela Auditoria	Depreciação acumulada	Diferença
Aparelhos e Utensílios Médicos	2.784.597,30	1.500.575,32	1.284.021,98
Equipamentos de Processamento de Dados	6.462.085,73	6.388.120,75	73.964,98
Mobiliário em Geral	650.818,02	327.663,97	323.154,05
Total	9.897.501,06	8.216.360,04	1.681.141,02

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base no documento Testes de Depreciação e arquivos enviados por Dicoc.

Cabe destacar que de 81 itens analisados pela auditoria, 56 apresentaram distorção no registro da depreciação, cerca de 70% dos itens analisados, o que leva a concluir que o total da depreciação registrada nos balanços da PMSP possui distorção significativa.

Além disso, dos balancetes contábeis extraídos por entidades constatou-se que o HSPM e o SFMSP não realizam o procedimento de depreciação de seus bens móveis, em desacordo com o PIPCP.

4.1.5.1.6. Os bens registrados como cedidos no SBPM não representam a correta situação, o que dificulta o devido controle desses itens em infringência ao art. 17 do DM 53.484/12.

Dado a quantidade de bens informados por Dicoc, efetuou-se teste em toda população de bens cedidos constantes do sistema SBPM/Access. O montante registrado no sistema é R\$ 2,5 milhões.

O item **8** apresenta a situação de cada bem cedido registrado no SBPM.

A partir da análise dos bens cedidos, conclui-se que:

- R\$ 1,7 milhão está registrado indevidamente como cedidos/emprestados. Tal situação ocorreu pois os bens estavam emprestados à AHM. Com a extinção da autarquia, as unidades aos quais os bens estão alocados passaram a integrar a administração direta, SMS, por consequência a PMSP, de forma que não cabe tais bens estarem registrados como saída por empréstimo.
- R\$ 266,7 mil estavam emprestados, contudo já retornaram à unidade de origem, todavia sem o devido registro no sistema.
- R\$ 125,1 mil foi baixado, porém ainda se encontra registrado no SBPM como bem cedido.
- R\$ 308,9 mil, em processo de regularização, seria a mesma situação do primeira, porém a unidade orçamentária não confirmou para quem o bem está cedido.
- R\$ 899,00 não foi localizado.

Essas distorções ocorrem em função das já mencionadas deficiências operacionais do sistema SBPM. Segundo Dicoc, quanto a tais registros, o sistema SBPM não efetua o controle efetivo, necessitando um controle paralelo por meio do Access, prejudicando o devido cumprimento do DM 53.484/12, arts. 15 a 17.

Além disso, diversas unidades não utilizam o sistema para registro dos bens emprestados, o que pode ocasionar a perda do rastreamento do item cedido, além de não efetuarem o acompanhamento adequado da situação de cada bem móvel.

4.1.5.1.7. Os inventários das unidades da PMSP não são realizados de maneira tempestiva, além de ter bens móveis pendentes de incorporação no SBPM, ocasionando reflexos no Balanço do exercício encerrado

Segundo o art. 6º do DM 53.484/12³⁵, as unidades são responsáveis pela elaboração do inventário analítico anual dos bens móveis, por meio de levantamento físico e identificação do bem, visando à comprovação de sua existência. O inventário anual deve ter como referência a data de 31.12 do exercício financeiro encerrado.

Ocorre que, dado ao prazo informal estabelecido, as unidades possuem até o final do mês de abril do ano seguinte para entrega dos inventários. Considerando que o prazo para ajustes contábeis do SOF se expira em janeiro, a forma adotada já torna os inventários intempestivos, contrariando o disposto no MCASP 9ª edição, parte geral, subitem 6.2.4³⁶, causando reflexos nas demonstrações do exercício encerrado.

Solicitou-se a situação dos inventários do exercício de 2022 e constatou-se que todas as unidades da PMSP estão com pendências em seus inventários e ainda não os encerraram. Ademais, destaca-se que referente aos inventários do exercício financeiro de 2021, cujo prazo era 30.04.22, havia 20 unidades que não fecharam seus inventários após o prazo estabelecido.

Além do mais, há unidades que possuem bens em uso, ou até mesmo que já estão em situação de baixa, que não estão registrados nos sistema. Foi solicitada essa relação à Dicoc, que nos enviou uma relação fornecida pela SMS. Tal relação contempla bens que não foram incorporados

³⁵ Art. 6º Aos titulares das Unidades Orçamentárias caberá a responsabilidade pela elaboração do inventário analítico anual, pelos bens inventariados, pelo cadastramento das informações no SBPM e pela guarda dos bens móveis municipais adquiridos. (Redação dada pelo [Decreto nº 56.214/2015](#))

§ 1º. A manutenção das informações no SBPM, bem como a confecção dos inventários analíticos poderão ser delegadas, por meio de despacho publicado no Diário Oficial da Cidade, a servidor diretamente subordinado aos titulares das Unidades Orçamentárias.

§ 2º. A guarda dos bens móveis municipais cadastrados no SBPM poderá ser delegada, por meio de despacho publicado no Diário Oficial da Cidade, aos responsáveis pelas Unidades Administrativas detentoras dos bens.

§ 3º O inventário analítico referido no artigo 96 da [Lei Federal nº 4.320, de 17 de dezembro de 1964](#), consiste na realização do levantamento físico e identificação de bens patrimoniais móveis, visando à comprovação de sua existência, para controle e preservação do patrimônio público municipal. (Incluído pelo [Decreto nº 56.214/2015](#))

§ 4º A Unidade Orçamentária deverá realizar o inventário analítico anual com data de referência de 31 de dezembro de cada exercício e, sempre que necessário, elaborar inventários eventuais. (Incluído pelo [Decreto nº 56.214/2015](#)).

³⁶ Tempestividade significa ter informação disponível para os usuários antes que ela perca a sua capacidade de ser útil para fins do objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil. Ter informação disponível mais rapidamente pode aprimorar a sua utilidade como insumo para processos de avaliação da prestação de contas e responsabilização (accountability) e a sua capacidade de informar e influenciar os processos decisórios. A ausência de tempestividade pode tornar a informação menos útil.

ao SBPM e consequentemente causando reflexos junto ao balanço do Município. Ressalva-se que até o encerramento deste relatório, não foi enviada a relação de bens de outras entidades.

Da relação encaminhada por Dicoc, foi observado que há bens desde 2016 pendentes de incorporação, o que contraria o art. 9º do DM 53.484/12³⁷, cabendo nesses casos a apuração de responsabilidade dos agentes que não efetuaram a incorporação do bem.

Essas situações de não realização tempestiva dos inventários dos bens móveis pelas unidades da PMSP ocorrem devido à falta de normativo da SF que estabeleça um prazo tempestivo e oficial para que os inventários sejam refletidos no balanço do exercício financeiro encerrado e pela falta de acompanhamento concomitante pelas unidades na gestão de bens móveis do Município.

4.1.5.2. Bens Imóveis

Enquadram-se como imóveis os bens que se encontrem vinculados ao terreno (solo) e que não possam ser retirados sem destruição ou danos³⁸. São exemplos os imóveis residenciais, comerciais, edifícios, terrenos, aeroportos, pontes, viadutos, obras em andamento, hospitais, dentre outros.

Ressalva-se que os ativos de infraestrutura (pontes, viadutos, rodovias, sistemas de captação de águas) ainda não eram de reconhecimento obrigatório na contabilidade de entes municipais até o término de 2022. O PIPCP, estabelecido pela Portaria STN 548/15, definiu que tais imóveis sejam reconhecidos, mensurados e evidenciados a partir de 01.01.23 em municípios com mais de 50 mil habitantes, aí se enquadrando a cidade de São Paulo.

³⁷ Art. 9º. Devem ser incorporados ao acervo da Administração Municipal Direta e controlados por meio do SBPM todos os bens móveis conceituados no artigo 3º deste decreto e que se caracterizem como material permanente, obtidos mediante aquisição, entendida esta como compra, doação, permuta/benfeitoria, produção própria de bens, reprodução (semoventes), reposição, reativação e afins.

§ 1º A incorporação de que trata o “caput” deste artigo deverá ser formalizada em processo devidamente autuado para esta finalidade.(Incluído pelo [Decreto nº 56.214/2015](#))

§ 2º Os bens cuja aquisição tenha sido feita por meio de dotação orçamentária de Fundos ou Encargos Municipais deverão ser incorporados por intermédio das Unidades Orçamentárias que os compõem, para imediatamente serem transferidos para a Unidade Orçamentária da Secretaria das quais fazem parte.(Incluído pelo [Decreto nº 56.214/2015](#))

§ 3º O documento de transferência oriundo da situação descrita no § 2º deste artigo poderá ser juntado ao próprio processo de incorporação.(Incluído pelo [Decreto nº 56.214/2015](#))

³⁸ MCASP 9ª ed., Parte II, item 11.1.

O montante contabilizado como bens imóveis em 31.12.22 pelo Poder Executivo Municipal foi de R\$ 3,5 bilhões que, subtraído da depreciação acumulada de R\$ 91,7 milhões, perfaz o valor líquido contábil de R\$ 3,4 bilhões. Esse valor corresponde ao reconhecimento contábil de 1.684 bens, todos cadastrados individualmente no Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis (SBPI), gerido pela Dicoc/Decon/Sutem/SF³⁹.

As variações ocorridas nos saldos das contas integrantes do subgrupo do Imobilizado, especificamente dos Bens Imóveis entre 2021 e 2022, foram as seguintes:

Quadro 33 – Bens Imóveis (valores brutos, sem considerar a depreciação acumulada) Em R\$ mil

Descrição	31.12.21	31.12.22	% Vert.	Δ	Δ%
Bens de Uso Especial	14.375.937	15.747.656	54,7	1.371.719	9,5
Bens Dominicais	10.054.164	11.956.402	41,5	1.902.238	18,9
Bens Imóveis em Andamento	18.255	9.193	0,0	(9.602)	-49,6
Instalações	22.656	21.367	0,1	(1.289)	-5,7
Benfeitorias em Propriedades de Terceiros	2	2	0,0	-	0,0
Demais Bens Imóveis	224.310	442.533	1,5	218.223	97,3
Total Poder Executivo Consolidado	24.695.325	28.177.153	97,8	3.481.829	14,1
Poder Legislativo (CMSP e TCMSP)	634.798	634.892	2,2	94	0,0
Total Consolidado (Executivo + Legislativo)	25.330.123	28.812.045	100,0	3.481.923	13,7

Fonte: balancetes analíticos anuais de 2022 dos Poderes Executivo, Legislativo e Consolidado Geral.

Em relação à depreciação acumulada incidentes sobre os imóveis, a composição e variações foram os seguintes, entre 2021 e 2022:

Quadro 34 – Depreciação acumulada sobre bens imóveis Em R\$ mil

Descrição	31.12.21	31.12.22	% Vert.	Δ	Δ%
(-) Depreciação Acumulada de Bens de Uso Especial	-	52.270	24,8	52.270	-
(-) Depreciação Acumulada de Bens Dominicais	-	34.765	16,5	34.765	-
(-) Depreciação Acumulada de Instalações	14.426	14.968	7,1	542	3,8
(-) Dep. Acum. Benfeitorias em Propriedade Terceiros	2	2	0,0	-	0,0
(-) Depreciação Acumulada de Demais Bens Imóveis	77.983	82.159	39,0	4.176	5,4
Total Poder Executivo Consolidado	92.412	184.164	87,4	91.753	99,3
Poder Legislativo (CMSP e TCMSP)	18.689	26.584	12,6	7.895	42,2
Total Consolidado (Executivo + Legislativo)	111.100	210.747	100,0	99.648	89,7

Fonte: balancetes analíticos anuais de 2022 dos Poderes Executivo, Legislativo e Consolidado Geral.

³⁹ Decreto Municipal 60.241/21. Art. 1º. Fica instituído, no âmbito da Administração Municipal Direta, sob a gestão e responsabilidade da Secretaria Municipal da Fazenda e com o apoio técnico de todos os órgãos e unidades incumbidas do gerenciamento de áreas públicas municipais, na esfera de suas respectivas atribuições, o Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis - SBPI, para fins de registro contábil dos bens imóveis do Município de São Paulo.

Os substanciais aumentos nos saldos dos bens imóveis (R\$ 3,5 bilhões) e da correspondente depreciação (R\$ 91,7 milhões) no Poder Executivo Municipal, ao término de 2022, devem-se, respectivamente:

- à atualização monetária no montante de R\$ 3,4 bilhões, contabilizada em 31.03.22, tomando por base no Valor Venal de Referência (VVR) do ITBI na mesma data, procedida em razão da ausência de registro contábil da depreciação desde a data inicial de reconhecimento dos imóveis, em 2020, até o mês de março de 2022;
- ao início do registro contábil mensal da depreciação sobre os bens imóveis reconhecidos, a partir de abril.

Os saldos dos bens imóveis, registrados pelo Poder Executivo e apresentados nas suas demonstrações contábeis de 2022, contêm diversas distorções, como revelaram os testes realizados pelo TCMSP, as quais são sintetizadas no Quadro 35:

Quadro 35 - Distorções identificadas pela fiscalização do TCMSP sobre Bens Imóveis Em R\$ mil

Tipo de Distorção	Descrição Resumida do Achado da Fiscalização	Valor
Distorções de Valor	Superavaliação do ativo em virtude do reconhecimento contábil de bens imóveis cujos benefícios, riscos e controle não pertenciam, ao término de 2022, ao Município de São Paulo	2.787.214
	Subavaliação de ativo e superavaliação de VPD em decorrência da contabilização, como despesa patrimonial, de gastos ativáveis associados a obras e aquisição de imóveis realizadas entre janeiro e setembro de 2022	2.005.088
	Subavaliação de ativo em razão da ausência de reconhecimento de 13 imóveis cujos benefícios, riscos e controle pertenciam ao Município de São Paulo, em 2022. Segundo os controles fiscais da Surem/SF, a subavaliação poderia alcançar aproximadamente R\$ 10 bilhões, já que constam dos cadastros do setor mais de 4 mil imóveis rotulados como "PMSP – próprio" ou "PMSP – autarquia, fundação, empresa pública", ainda pendentes de análise e, se for o caso, efetiva contabilização como Ativo	631.911
	Superavaliação de ativo em valor não dimensionado, resultante da ausência de registro da redução ao valor recuperável em imóveis que apresentam danos físicos estruturais e áreas ociosas, com destaque para o HSPM e Hospital do Tatuapé	-
	Registro em contas de controle de cessão de imóveis apenas do bem da CMSP, no montante de R\$ 118,4 milhões, apesar dos controles da CGPATRI/Seges/SGM contemplarem diversas outras propriedades municipais cedidas a particulares e empresas estatais não dependentes. Análise de apenas 18 bens com área maior que 20.000 m², tomando por base o VVR obtido de SQL's informadas pelo Decad/Surem/SF possibilitou estimar uma subavaliação mínima de R\$ 4,0 bilhões na contabilidade da Prefeitura	3.957.32
Distorções de Classificação / Apresentação	Reconhecimento de imóveis concedidos como bens de uso especial ou dominicais, em detrimento de classificação própria de ativo de concessão de serviços preconizada pela estrutura de relatório financeiro aplicável	2.831.762
	Reconhecimento de instalações mantidas com fins comerciais e terrenos mantidos para uso futuro não definido como Ativo Imobilizado, em detrimento do registro como Propriedade para Investimento	143.345

Tipo de Distorção	Descrição Resumida do Achado da Fiscalização	Valor
	Registro, como Bens Dominicais, de 7 imóveis que estão sendo explorados administrativamente (sede de unidades da Prefeitura ou prestação de serviços públicos), o que enseja seu reconhecimento como Bens de Uso Especial	47.313
Deficiências Significativas de Controles Internos	Ausência de edição de ato formal aprovando a tabela de depreciação de bens imóveis no Município de São Paulo e registro aglutinado de bens imóveis de valores significativos, podendo resultar em distorções no cálculo da depreciação	-
	Os controles contábeis da fonte de recursos 10 não são consistentes, haja vista a prática de ressarcimentos a contas bancárias representativas de outras vinculações, com empenhos originalmente emitidos na fonte de recursos 08 – Tesouro Municipal Recursos Vinculados, prejudicando a verificação e a rastreabilidade dos recursos provenientes de alienação de bens imóveis (montante de R\$ 5,3 milhões até o mês de setembro de 2022)	-
Conformidade	Existência de relevantes indícios que denotam a ocupação irregular de 4 imóveis de propriedade do Município de São Paulo (avaliados, em conjunto, no montante de R\$ 2,4 milhões) por terceiros, para fins particulares, sem autorização do Poder Público	-

Fonte: testes da fiscalização realizada pelo TCMSP sobre as contas de 2022 do Poder Executivo Municipal.

Esses achados são detalhados na sequência, por ordem de relevância quantitativa (abordagem financeira). Por último, foi tratado o achado de conformidade, considerado de alta sensibilidade.

4.1.5.2.1. Superavaliação do ativo em R\$ 2,8 bilhões, em virtude do reconhecimento contábil de bens cujos benefícios, riscos e controle não pertenciam, ao término de 2022, à Prefeitura de São Paulo e ausência de registro, em contas de controle, de bens cedidos no montante de R\$ 4,0 bilhões

A Instrução de Procedimento Contábil 12 (IPC 12) trata da contabilização de transferências de bens móveis e imóveis. A norma orienta sobre a forma de escrituração das hipóteses de transferência da posse de um bem público de uma entidade ou órgão (cedente) para outra pessoa (cessionário) a fim de que o utilize sob determinadas condições, por tempo certo ou indeterminado, visando à consecução de interesse público.

As modalidades de transferência previstas na IPC 12, são: cessão de uso gratuita, cessão em condições especiais gratuita, concessão de direito real de uso gratuita, entre outras.

De acordo com o item 18 da Instrução, o cessionário deve reconhecer o ativo oriundo da cessão quando obtém o controle dos recursos que se enquadram na definição de ativo e satisfazem os critérios de reconhecimento do ativo, bem como não se enquadre na condição de contribuição de proprietários.

Como o bem não pode estar registrado, de forma simultânea, como um Ativo tanto no cessionário como no cedente (o que caracterizaria uma duplicidade), resta a esse último desincorporar o bem objeto da cessão, tal como exemplificado no roteiro de contabilização da página 12 da IPC de mesmo número. O procedimento apropriado, nesse caso, é efetuar o registro, no cedente, tão-somente em contas da natureza de informação de controle do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

No Município de São Paulo, a Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Público Imobiliário (CGPATRI), da Secretaria Municipal de Gestão (Seges), tem a atribuição de gerir as áreas municipais, sendo responsável pela manutenção do acervo de documentos que as identificam e pela sua destinação, por meio da cessão a órgãos governamentais municipais, entes públicos ou privados, conforme haja existência de interesse público ou social⁴⁰.

Atendendo a requisição da fiscalização deste TCMSP, a referida área disponibilizou o relatório que consolida as informações sobre as cessões de áreas públicas vigentes em São Paulo, contemplando nomes das entidades beneficiadas, endereço, processo de concessão, metragem da área, finalidade e outros elementos, sem, contudo, especificar os valores dos espaços cedidos.

De posse de tais dados, inicialmente foi verificado se os registros contábeis efetuados em contas de controle abrangiam a totalidade das cessões formalizadas pela municipalidade. O balancete do Poder Executivo consolidado demonstra o saldo de R\$ 118,4 milhões, em 31.12.22, referente a cessão de bens imóveis⁴¹. Esse valor se refere exclusivamente ao Palácio Anchieta, sob a posse da Câmara Municipal de São Paulo, conforme lançamento efetuado em 28.12.18⁴².

⁴⁰ Decreto Municipal 60.061/21, art. 68. A Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Imobiliário – CGPATRI, no âmbito da Administração Municipal Direta, tem as seguintes atribuições:

I - gerir a destinação do patrimônio imobiliário, exceto nas hipóteses que, nos termos da legislação vigente, seja de competência do titular de Secretaria específica ou de órgão equiparado;
II - manifestar-se nos processos administrativos relativos ao patrimônio imobiliário que devam ser submetidos às decisões do titular da SMUL;
III – administrar o acervo próprio relativo ao patrimônio imobiliário do Município;
IV – avaliar, para destinação, os bens imóveis próprios e de terceiros, objeto de utilização pelo Município, no âmbito de atuação da Coordenadoria;
V - promover plano de alocação e aproveitamento do patrimônio imobiliário;
VI - representar o Município nos atos de tabelionato decorrentes das atividades de competência da Coordenadoria;
VII - fiscalizar os contratos referentes aos prestadores de serviços e/ou fornecedores externos afetos à sua área;
VIII - exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação.

⁴¹ Contas contábeis 7.9.1.2.9.10.01 – Cessão de Bens Imóveis e 8.9.1.2.9.10.01 – Cessão de Bens Imóveis. Valor: R\$ 118.380.063,27.

⁴² Lançamento 13934099, de 28.12.18. Valor do lançamento original: R\$ 132.548.066,46, com estorno parcial realizado em 2022, no valor de R\$ 14.168.003,19.

Para fins de testes, foram selecionadas todas as áreas cedidas com metragem acima de 20.000 m² para obtenção de dados das SQL's (Setor, Quadra, Lote) junto à Surem/SF, de forma a possibilitar a consulta dos seus valores venais, dada a alta probabilidade de subavaliação dos valores registrados em contas de controle, resultando em uma amostra de 25 cessões.

Com base nas informações das SQL's disponibilizadas pelo Decad/Surem/SF, abrangendo 18 dos 25 imóveis inicialmente selecionados por amostragem não probabilística⁴³, apurou-se que o VVR total dos bens cedidos examinados perfazia, em 30.09.22, aproximadamente R\$ 4,0 bilhões, conforme pesquisa efetuada no endereço eletrônico da Secretaria Municipal da Fazenda⁴⁴.

Quadro 36 - Imóveis cedidos sem registros em contas de controle no balancete do Poder Executivo Em R\$ mil

Item	Processo da Cessão	Prazo da Cessão	Data Inicial	Área Cedida	m ²	VVR em 30.09.22
1	1979-0.007.238-1	40 anos	30.12.80	Rua Ipê, 103 - Ibirapuera	21.800	160.540
2	1979-0.006.807-4	80 anos	02.02.82	Rua Prof. Ascendino Reis, Vila Clementino	23.900	127.133
3	1982-0.001.676-5	40 anos	11.01.83	Av. M. de São Vicente, 2.724 - Barra Funda	44.472	94.983
4	1988-0.001.369-4	40 anos	23.06.88	Av. M. de São Vicente, 2.650 - Barra Funda	48.578	104.597
5	1988-0-002.212-0	90 anos	20.12.88	Av. Miguel Ignácio Curi, 111 - Itaquera	197.095	450.925
6	1994-0.046.463-0	90 anos	09.04.97	Rua Itapaiuna, Cidade Ademar	24.110	26.434
7	1980-0.004.305-0	90 anos	27.06.96	Av. Cruzeiro do Sul, R. P. Vicente, Santana	58.724	12.429
8	2014-0.041.292-3	40 anos	18.08.15	Av. Paulista, 1.578, Edifício Trianon	N/C ¹	290.265
9	2015-0.242.240-5	99 anos	29.06.16	Rua Dr. Luiz Aires, Itaquera	21.164	123.936
10	2010-0.286.253-8	90 anos	26.02.19	Av. Jacú Pêsego, 2.630 - Itaquera	163.055	72.875
11	2015-0.244.606-1	99 anos	17.02.20	Av. Pires do Rio, 1.357 - São Miguel	21.754	30.418
12	1979-0.007.379-0	40 anos	18.11.82	Linha da Rede Ferroviária Federal - RFFSA	53.040	68.604
13	2010-0.173.264-9	Indeterminado	13.06.12	Ruas Abílio Soares com a Curitiba - Moema	31.005	225.360
14	1986-0.011.969-3	Indeterminado	02.05.11	Av. Irradiação, Rua S. Rosa - Pq. D. Pedro	52.000	132.015
15	1982-0.001.695-1	Indeterminado	25.05.82	Av. M. de São Vicente, 2.154 - Barra Funda	169.095	322.304
16	1992-0.030.561-0	Indeterminado	16.03.93	Av. Rogério Alves de Toledo - Tatuapé	35.823	552.100
17	2016-0.220.040-4	Indeterminado	15.05.18	Av. Dr. Abrahão Ribeiro, s/nº - Bom Retiro	35.363	205.398
18	6071.2018/00002789	Indeterminado	31.08.18	Avenida Interlagos (Autódromo)	901.617	957.007

⁴³ Dos imóveis inicialmente selecionados, a Surem/SF não localizou os dados das SQL's de 5. Outros 2 imóveis foram desconsiderados pelo TCMSP (duas áreas cedidas possuíam a mesma SQL, o que ensejou a desconsideração de uma delas de forma a evitar duplicidade, e uma outra se tratava do Parque do Ibirapuera, que é objeto de análise específica no tocante à classificação como Ativo de Concessão de Serviços).

⁴⁴ https://itbi.prefeitura.sp.gov.br/valorreferencia/tvm/frm_tvm_consulta_valor.aspx. Acesso em 30.11.22.

Item	Processo da Cessão	Prazo da Cessão	Data Inicial	Área Cedida	m²	VVR em 30.09.22
Total						3.957.325

Fonte: relatório anual de áreas objeto de concessão administrativa de uso, concessão de direito real de uso, permissão de uso a título precário e similares, disponibilizado pela CGPATRI/Seges/SGM e consultas aos VVR's em 30.09.22, mediante acesso ao site da Secretaria da Fazenda.
⁴Obs.: N/C significa que não consta a área cedida no relatório da CGPATRI, contudo o imóvel foi incluído em razão da sua localização, que goza de elevada avaliação financeira imobiliária.

Assim, tendo em vista que o saldo registrado em contas de controle representativas de cessões de imóveis se refere apenas ao caso isolado do Palácio Anchieta, em uso pela CMSP, não integrante da amostra avaliada pela equipe de fiscalização, constata-se que a Prefeitura não possui controles contábeis adequados dos bens de sua propriedade, cedidos a terceiros.

Tal situação reduz a utilidade da informação contábil no contexto analisado e, conseqüentemente, eleva riscos de utilização indevida do patrimônio municipal em desacordo com o objeto da cessão, bem como da falta de acompanhamento do cumprimento de contrapartidas porventura existentes e, ainda, da exploração de imóveis públicos após o vencimento do prazo firmado entre o Poder Público e terceiros.

Vale destacar que, das 18 documentações dos bens analisados, 5 já consignavam, com base nas datas iniciais de cessão e tempo de uso autorizado, prazos de exploração expirado, sem que constassem dos cadastros da CGPATRI/Seges/SGM, informações sobre eventuais renovações.

Além deste exame, foi verificado se havia bens cedidos contabilizados pelo Poder Executivo na classe do ativo, o que contraria as orientações da IPC 12. Para tanto, foram cruzados os dados do já mencionado relatório disponibilizado pela CGPATRI/Seges/SGM com os controles analíticos extraídos do SBPI, gerido pela Dicoc/Decon/Sutem/SF⁴⁵.

Constatou-se que 13 imóveis contabilizados como ativo pelo Poder Executivo no montante de R\$ 2,7 bilhões, foram cedidos a terceiros:

Quadro 37 - Imóveis cedidos reconhecidos como ativo na contabilidade do Poder Executivo Em R\$ mil

Item	Código SBPI	SQL	Croqui	Endereço	Processo de Cessão	Valor
1	361	41/93/10	300089	Rua P. de Toledo, 1.591 – V. Clementino	2010-0.315.705-6	295.935
2	103	09/96/--	300357	Avenida Paulista, 1.578 – Bela Vista	6013.2018/00048960 2014-0.041.292-3	378.695

⁴⁵ Para fins de análise, foram examinados os 30 imóveis de maior valor por tipo de bem (Dominicais e Bens de Uso Especial), totalizando 60 itens avaliados. Endereços sem numeração não puderam ser avaliados, dada a dificuldade de identificação do bem contabilmente reconhecido, nas consultas procedidas pela internet, pelo Google Maps.

Item	Código SBPI	SQL	Croqui	Endereço	Processo de Cessão	Valor
3	316	36/56/04	300810	Rua Abílio Soares, 1.589 – Paraíso	2010-0.173.264-9	225.360
4	358	41/50/05	200192	Rua Ipê – Vila Clementino	1980-0.004.858-2	160.540
5	360	41/74/28	200192	Rua P. de Toledo, 1.620 – Vila Clementino	1979-0.006.809-0 1979-0.006.804-0	154.852
6	488	54/285/1	300961	Rua Monte Serrat, 230 – Tatuapé	2013-0.171.918-4	376.602
7	1.511	197/6/147	200284	Av. Marquês São Vicente, 2.650 – B. Funda	1988-0.001.369-4	104.597
8	400	42/205/40	200384	Rua Loefgreen, 2.109 – Vila Clementino	1998-0.163-624-6	87.354
9	618	73/161/39	001997	Rua Voluntários da Pátria, 547 – Santana	1986-0.002.351-3	72.635
10	1.058	143/72/1062	303035	Rua Padre José Vieira de Matos – Itaquera	1988-0.002.212-0	450.925
11	158	17/103/0046	000657	Rua Pascoal Ranieri, 33 - Canindé	1980-0.004785-3	253.762
12	280	27/083/0007	000350	Av. Alcântara Machado, 2.576 - Mooca	1996-0.137.578-3	82.787
13	1.509	197/006/141	200284	Av. Marquês São Vicente, 2.724 - B. Funda	1982-0.001.676-5	94.983
Total						2.739.023

Fonte: arquivo "DICOC_Quadro Resumo e Bens Imóveis por tipo de Uso_ATUALIZADO" extraído do SBPI e relatório anual de áreas objeto de concessão administrativa de uso, concessão de direito real de uso, permissão de uso a título precário e similares, disponibilizado pela CGPATRI/Seges/SGM.

A análise dos bens contabilmente reconhecidos pela Prefeitura também possibilitou identificar o registro indevido da área onde se situa o Campo de Marte, no valor de R\$ 48,2 milhões, já que, em 2022, foi encerrado o litígio judicial envolvendo a área, com sua desafetação em definitivo, tendo como contrapartida o perdão da dívida do Município frente à União (conforme tratado no subitem 4.1.7 deste relatório).

Com isso, a superavaliação total do ativo, decorrente do reconhecimento incorreto de imóveis, seja em razão de cessões a terceiros ou da contabilização de bem para o qual o Município não mais detém os benefícios, riscos e controle, alcançou R\$ 2,8 bilhões.

A distorção decorreu da comunicação deficiente entre CGPATRI/Seges/SGM, Dedip/Sutem/SF e Dicoc/Decon/Sutem/SF, resultando na ausência de desreconhecimento contábil do imóvel do Campo de Marte, na competência de 2022, quando o encontro de contas junto à União foi finalizado, assim como em razão da ausência de módulo, no SBPI, que viabilize o controle dos imóveis cedidos, impossibilitando a segregação daqueles que devem ser reconhecidos contabilmente no ativo em relação aos que serão registrados apenas em contas de controle.

4.1.5.2.2. Subavaliação de ativo e superavaliação de VPD em R\$ 2,05 bilhões, em decorrência da contabilização, como despesa patrimonial, de gastos ativáveis associados a obras e aquisição de imóveis realizadas entre janeiro e setembro de 2022

As despesas orçamentárias de capital⁴⁶ mantêm correlação com o registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível ou investimento (no caso dos grupos de natureza da despesa 4 – investimentos e 5 – inversões financeiras) ou o registro de desincorporação de um passivo (no caso do grupo de despesa 6 – amortização da dívida)⁴⁷.

Apesar disso, o Poder Executivo do Município de São Paulo executou despesas de capital nos elementos 51 – Obras e Instalações e 61 – Aquisição de Imóveis, no montante de R\$ 3,7 bilhões em 2022, com impacto em conta de resultado (Variação Patrimonial Diminutiva – VPD)⁴⁸.

Ainda na fase de planejamento da fiscalização do TCMSP, a Dicoc/Decon/Sutem/SF relatou que a parametrização integral do registro patrimonial de tais despesas de capital em contas de VPD se devia à incompletude de reconhecimento dos bens imóveis na contabilidade municipal, associada à eventual impossibilidade de individualização precisa dos gastos com obras, que correspondem a 93,9% da soma dos referidos elementos, no ano.

De posse desse diagnóstico inaugural, a equipe de fiscalização do TCMSP realizou testes, tomando por base os razões contábeis das contas de VPD incluídas na rotina patrimonial dos registros de liquidações (ou despesas “em liquidação”) das naturezas 4.4.50.51, 4.4.90.51 e 4.4.90.61, com os dados escriturados até o mês de setembro de 2022, totalizando 3.632 lançamentos contábeis. Face à extensão da população, foi utilizada a amostragem por unidades monetárias para exame dos gastos com obras e instalações, resultando em 20 itens amostrais. Para os gastos com aquisição de imóveis⁴⁹, selecionou-se 4 lançamentos, que correspondiam a 62,0% do total registrado na respectiva VPD.

⁴⁶ MCASP 9ª ed., Parte I, item 4.2.4.2. Classificam-se como despesas de capital aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

⁴⁷ MCASP 9ª ed., Parte I, item 4.2.4.2.

⁴⁸ Contas 3.3.2.3.1.99.51 – Obras e Instalações, no valor de R\$ 3.432.881.964,22 (associada ao elemento de despesa 51 – Obras e Instalações) e 3.9.9.9.1.21.00 – Bens Imóveis a Classificar, no valor de R\$ 223.581.537,86 (associada ao elemento de despesa 61 – Aquisição de Imóveis).

⁴⁹ Para o exame do enquadramento dos gastos selecionados na VPD 3.3.2.3.1.99.51 com obras, utilizou-se, como referência, a OT-IBR 002/2009 do Ibraop, que define as obras de engenharia como a ação de construir, reformar, fabricar, recuperar ou ampliar um bem, na qual seja necessária a utilização de conhecimentos técnicos específicos envolvendo a participação de profissionais habilitados conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66.

A análise dos documentos fiscais, planilhas de medições e contratos, entre outros, dos itens incluídos na amostra, possibilitou concluir que a sua quase totalidade se refere a obras ou aquisição de bens qualificáveis como ativos, nos termos da estrutura de relatório financeiro aplicável, em especial a NBC TSP Estrutura Conceitual, permitindo estimar, com confiança de 95%, uma projeção de distorção de, minimamente, R\$ 2,0 bilhões na VPD de obras e instalações que, somada, à distorção de R\$ 49,1 milhões na VPD de aquisição de imóveis, perfaz R\$ 2,05 bilhões.

Estes gastos associados a obras e aquisição de bens imóveis satisfazem a definição do elemento patrimonial “ativo” constante do item 5.6 da NBC TSP Estrutura Conceitual⁵⁰ e devem ser contabilmente reconhecidos como tal (mesmo que em conta transitória de “Bens Imóveis a Classificar”⁵¹ ou “Obras em Andamento”⁵², com seus respectivos conta-correntes indispensáveis à identificação individualizada).

Em se tratando de obras associadas a ativos de infraestrutura, cujo prazo para reconhecimento, mensuração e evidenciação contábil se iniciou somente a partir de 01.01.23 para municípios com mais de 50 mil habitantes (caso de São Paulo), o que se infere da Portaria STN 548/15, é a possibilidade de reconhecimento dos ativos de infraestrutura já existentes (os quais, inclusive, podem ter sido construídos ou adquiridos há décadas, sendo de mensuração mais difícil) a partir daquela data, e a obrigatoriedade da sua integral contabilização desde então. O referido prazo não autoriza a adoção de tratamento contábil indevido para as novas aquisições ou construções / reformas (cujos custos são claramente conhecidos pela PMSP), de forma a distorcer o exame da composição patrimonial e os respectivos resultados do período analisado.

O tratamento contábil adotado pela PMSP, no caso, resultou em uma subavaliação do ativo e respectiva superavaliação de VPD em, no mínimo, R\$ 2,05 bilhões, reduzindo indevidamente o resultado do exercício de 2022.

⁵⁰ NBC TSP Estrutura Conceitual, item 5.6. Ativo é o recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado.

⁵¹ Conta contábil 1.2.3.2.1.99.05, de acordo com o PCASP Estendido 2022.

⁵² Conta contábil 1.2.3.2.1.06.01, de acordo com o PCASP Estendido 2022. Ressalta-se que, apesar das ponderações do setor contábil da PMSP quanto à impossibilidade da ativação dos gastos com obras pelo fato de muitos dos ativos a elas correspondentes ainda não constarem da contabilidade municipal, não há respaldo normativo para o registro, como despesas (VPD), de fenômenos econômicos que resultam na incorporação de novos bens imóveis ou no aprimoramento daqueles já existentes, aperfeiçoando a atividade governamental.

4.1.5.2.3. Subavaliação de ativo em R\$ 631,9 milhões, em razão da ausência de reconhecimento de 13 imóveis cujos benefícios, riscos e controle pertenciam ao Município de São Paulo, em 2022

O montante de bens imóveis escriturado ao término de 2022, na contabilidade municipal do Poder Executivo, da ordem de R\$ 28,2 bilhões⁵³, corresponde a 1.684 itens, cadastrados analiticamente no SBPI e mensurados com base no VVR, conforme dados da área fiscal da Prefeitura e normatização procedida pelo Decreto Municipal 60.246/21⁵⁴.

Entretanto, nos cadastros fiscais da Surem/SF, constam outros 4.577 imóveis, identificados como “PMSP – próprio” ou “PMSP – autarquia, fundação, empresa pública”, não integrantes da base de dados do SBPI (e, portanto, também não contabilizados), os quais apresentam relevantes indícios de constituírem propriedades do Município de São Paulo, o que caracterizaria subavaliação do ativo no valor estimado de R\$ 10,0 bilhões.

Tomando por base alguns dos endereços destes bens não contabilizados, constata-se que, em seu universo, encontram-se escolas, bibliotecas públicas, terminais rodoviários de ônibus, terrenos não edificadas, entre outros, cujas características de fato sugerem se tratar de ativos do Município de São Paulo que atendem as condições para reconhecimento contábil.

Face à impossibilidade de realização de testes amostrais em uma dimensão mínima que possibilitasse assegurar, com razoável confiança, quais desses mais de 4 mil imóveis de fato devam ser reconhecidos contabilmente pelo Município⁵⁵, visando o melhor dimensionamento da subavaliação total do ativo, foram selecionados pela equipe de auditoria os 15 imóveis de maior

⁵³ Conta contábil 1.2.3.2.0.00.00 – Bens Imóveis: R\$ 28.177.152.641,16. Posição em 31.12.22.

⁵⁴ Decreto Municipal 60.246/21, Art. 6º. O reconhecimento, no SBPI, dos bens imóveis municipais adquiridos será realizado pelo valor de seu custo de aquisição ou de construção ou, na sua falta, pelo valor justo.

§ 1º Entende-se por valor justo aquele pelo qual um ativo pode ser negociado entre as partes interessadas, conhecedoras do negócio e independentes entre si, com a ausência de fatores que interfiram na decisão, ou seja, o valor relativo à avaliação baseada no mercado e não em critérios definidos pelo órgão.

[...] Art. 20. Os bens imóveis adquiridos antes de 1º de janeiro de 2020 serão inseridos de forma automática no Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis – SBPI, de acordo com os dados imobiliários da Secretaria Municipal da Fazenda em confronto com os dados presentes no sistema GEOSAMPA e Sistema de Informações e Processos do Departamento de Desapropriações - PIDE.

§ 1º O valor atribuído ao bem no reconhecimento inicial terá por base o Valor Venal de Referência – VVR.

⁵⁵ Para proporcionar uma segurança razoável acerca da subavaliação projetada pela ausência de registro contábil de imóveis no caso concreto, seria necessário inspecionar mais de 100 imóveis (utilizando-se a amostragem estatística), extensão de teste não compatível com os recursos humanos e materiais alocados à fiscalização do TCMSP no ano examinado.

valor e que não estivessem cadastrados como cedidos ou de propriedade de terceiros, que não o Município de São Paulo.

A equipe de fiscalização do TCMSP realizou inspeções físicas em 12 imóveis e coletou imagens com uso de drone em outros 3, obtendo evidências de que, em 13 casos⁵⁶, os benefícios, riscos e controle pertencem ao Município de São Paulo, o que comprova a subavaliação do ativo, ao término de 2022, em, no mínimo, R\$ 631,9 milhões:

Quadro 38 – Utilização dos imóveis visitados pela fiscalização do TCMSP Em R\$ mil

Item	Cód. Contribuinte	Utilização	Secretaria	VVR em 31.12.22
1	082.221.0376-8	CEU Jaguaré: educação infantil e fundamental	SME	43.417
2	123.001.0010-9	Parque Jóquei: parque e atividades esportivas	SMC/SVMA	119.058
3	024.082.0001-6	Biblioteca Clarice Lispector, CEI Jamir Dagir e EMEI Ana Maria Poppovic	SMC/SME	30.968
4	030.003.0265-4	Biblioteca Prof. Arnaldo M. Giácomo, EMEI Mary Buarque e EMEF Arthur Azevedo	SMC/SME	47.901
5	118.541.0001-6	Sede da Subprefeitura da Vila Prudente	SUB-VP	41.670
6	089.063.0004-2	Parque do Chuvisco: parque e atividades esportivas.	SVMA/SEME	45.495
7	050.233.0002-1	CEU Meninos: educação infantil e fundamental	SME	47.798
8	006.027.0025-6	Abandonado (<i>será a futura sede da SME</i>)	SME	38.569
9	166.155.0130-8	CEMEI Capão Redondo, EMEI A. Teixeira, EMEF Mário Rangel e CEU C. Redondo	SME	31.266
10	087.062.0001-1	EMEI Borba Gato e Biblioteca Pública Municipal Belmonte	SME/SMC	50.386
11	154.237.0748-9	Mercado Municipal Teotônio Vilela - drone	SMDDET	14.740
12	173.353.0008-7	Sem uso atual (<i>utilizada p/ funcionamento do CEI Indir Santa Terezinha, anteriormente</i>) - drone	SME	69.185
13	169.304.0001-6	Piscinão Sharp (<i>considerada pela auditoria apenas a área referente ao terreno</i>) - drone	SIURB	51.456
Total				631.911

Fonte: *check lists* elaborados pela equipe de fiscalização do TCMSP com base nas inspeções físicas realizadas durante o período de 23.01 a 27.01.23 e filmagens realizadas por drone.

As imagens dos bens inspecionados constam do item 8 deste relatório.

Entre os imóveis inspecionados *in loco*, destacam-se a inutilização de áreas expressivas no Parque Jóquei, localizado na Vila Sônia (item 2), e o abandono integral do imóvel destinado ao funcionamento da futura sede da Secretaria Municipal de Educação, no centro da cidade, que abrigava o antigo “Cine Marrocos” (item 8).

⁵⁶ Dois imóveis inspecionados fisicamente foram cedidos a organizações não-governamentais. Como se tratam de cessões (cuja contabilização é regida pela IPC 12), os bens em questão foram excluídos do escopo do teste.

Há de se salientar a situação deste imóvel do centro, situado na Rua Conselheiro Crispiniano, 344, República (cujo VVR segundo cadastros da Surem/SF era de R\$ 38,6 milhões em 31.12.22), o qual já foi ocupado pelo Movimento Sem Teto São Paulo e alvo de investigações policiais em função de indícios de sua utilização como central logística de distribuição de drogas e armas pela facção criminosa do Primeiro Comando da Capital (PCC)⁵⁷. Apesar destes precedentes e do anúncio, em 21.05.10 (mais de uma década atrás), de que ali funcionaria a sede da Secretaria de Educação⁵⁸, o imóvel continua sem uso, sujeito a novas invasões.

Nesses imóveis, portanto, há robustas evidências internas de obsolescência ou dano físico que justificam a avaliação de perda por redução ao valor recuperável, o que culminaria em menor valor que o VVR, para fins de mensuração dos bens. Vale salientar que, mesmo que o modelo de mensuração escolhido pela administração municipal seja o da reavaliação⁵⁹, eventuais perdas por redução ao valor recuperável devem ser consideradas na estimativa do valor do imóvel, consoante preconiza o item 44 da NBC TSP 07, combinado com os itens 26 e 27 da NBC TSP 09⁶⁰.

A subavaliação identificada de R\$ 631,9 milhões, e que pode alcançar os R\$ 10,0 bilhões (desconsideradas eventuais reduções ao valor recuperável), decorre da comunicação deficiente entre a CGPATRI/Seges/SGM e a Dicoc/Decon/Sutem/SF, bem como da adoção de metodologia não adequada pela área responsável pelo controle de áreas públicas na SGM, às necessidades informacionais para fins de registros contábeis. Ademais, a maior parte do acervo documental das áreas públicas ainda está pendente de digitalização, de sorte que, das 6 mil áreas mapeadas

⁵⁷ <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37843372>. Acesso em 27.01.23.

⁵⁸ Diário Oficial da Cidade de São Paulo nº 55 de 21.05.10.

⁵⁹ Decreto Municipal 60.246/21, Art. 18. Entende-se por reavaliação a ação de trazer ao valor presente, ou seja, ao valor de mercado, o custo atribuído ao imóvel, tendo por finalidade corrigir distorções de valores atribuídos anteriormente e refletir os ativos da maneira mais fidedigna possível.

⁶⁰ NBC TSP 07.

44. Após o reconhecimento como ativo, o item do ativo imobilizado cujo valor justo possa ser mensurado confiavelmente deve ser apresentado pelo seu valor reavaliado, correspondente ao seu valor justo na data da reavaliação menos qualquer depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas subsequentes.

NBC TSP 09

26. A entidade deve avaliar, na data das demonstrações contábeis, se há indicação de que o ativo possa ser objeto de redução ao valor recuperável. Se houver qualquer indicação, a entidade deve estimar o valor recuperável de serviço do ativo.

27. Ao avaliar se há alguma indicação de que o ativo possa ser objeto de redução ao valor recuperável, a entidade deve considerar, no mínimo, as seguintes indicações:

[...]

(c) evidência disponível de obsolescência ou dano físico do ativo;

no Cadastro de Áreas Públicas - CAP (de responsabilidade da CGPATRI), apenas cerca de 2 mil estão regulares (com os croquis e demais documentos digitalizados).

4.1.5.2.4. Superavaliação de ativo em valor não dimensionado, resultante da ausência de registro da redução ao valor recuperável incidente sobre imóveis que apresentam danos físicos estruturais e áreas ociosas

Conforme já tratado no subitem anterior, se o valor recuperável de serviço do ativo for menor do que seu valor contábil, este último deve ser reduzido. Essa redução é a perda por redução ao valor recuperável, normatizada pelas NBC TSP 09 e 10.

Foram realizadas inspeções físicas durante o período de 06.03 a 10.03.23 para averiguar a existência, uso e condições estruturais de uma amostra composta por 11 imóveis contabilmente reconhecidos pelo Poder Executivo Municipal de São Paulo. Constatou-se a ocorrência de danos físicos e/ou ociosidade parcial de áreas em 5 deles, a seguir listados:

Quadro 39 - Imóveis inspecionados pelo TCMSP com danos físicos ou ociosidade parcial de áreas

Código SBPI	Endereço	Utilização	Problemas Identificados
332	Rua Castro Alves, 60 - Aclimação	HSPM	13º e 14º andares não estão sendo utilizados. Ainda, no 3º andar há unidades sem utilização. Segundo relato da responsável do HSPM, foi detectada uma pendência na obra, o que impediu a utilização. Nesse espaço funcionaria a pediatria ambulatorial e a fonoaudiologia.
535	Av. Celso Garcia, 4.815 - Tatuapé	Hospital do Tatuapé	Dos 5 elevadores do hospital, 3 operam de forma precária e 2 estão inativados. O sistema de ar-condicionado central não funciona em vários andares. Não há sistema de comunicação nos leitos (o paciente não consegue contatar a enfermagem por telefone ou outro tipo de chamado eletrônico). A residência médica no 10º andar foi inativada devido a problemas de infiltração (chuvas) – o telhado não é apropriado para contenção das águas. A área original do refeitório também se encontra interditada, tendo sido informado que estava em reforma, contudo sem qualquer indício que confirmasse uma eventual obra.
113	Rua Bela Cintra, 385 - Consolação	Sede Administrativa da CET	Há uma parte da Central de Operações (somente uma baia) que está ociosa devido a problemas na laje do espaço. Segundo o responsável da CET, há pontos de infiltração no local, comprometendo uma parte quando chove.
279	Rua João Tobias, 10 - Belenzinho	Parque Multiuso	Centro de treinamento esportivo de natação e respectiva piscina olímpica inativados.
40	Rua Maria Paula, 136 – Bela Vista	Sede de Fisc/PGM	Há um espaço cuja utilização está comprometida devido a odor de esgoto oriundo do prédio vizinho, de propriedade privada. Segundo a responsável da PGM, os problemas de saneamento (encanamentos e outros) afetam diretamente essa parte do imóvel, tornando o ambiente impróprio para alocação dos servidores.

Fonte: checklists de inspeções físicas realizadas durante o período de 06.03 a 10.03.23.

Entre os imóveis listados, destacam-se o Hospital Municipal do Tatuapé e o HSPM, cujas condições representam casos mais graves.

As imagens das áreas ociosas ou que apresentam danos físicos desses hospitais integram o item **8** deste relatório.

A base de mensuração utilizada para o reconhecimento contábil do Hospital do Tatuapé e do HSPM foi o VVR, regulamentado, no Município de São Paulo, pelo Decreto 55.196/14. Segundo o art. 7º da norma, o VVR corresponde ao valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado.

Em consulta realizada no site da SF/PMSP⁶¹, em 07.03.23 e 10.03.23, das SQL's do HSPM e do Hospital do Tatuapé, utilizando a data na qual foi procedida a última atualização dos valores dos bens (31.03.22), verificam-se as suas mensurações pelos valores de R\$ 159,9 milhões e R\$ 103,4 milhões.

No caso concreto, o VVR não se coaduna, por si só, aos valores que de fato refletem as capacidades operacionais do HSPM e do Hospital do Tatuapé na atualidade, haja vista a não utilização das suas instalações físicas integralmente.

A NBC TSP 07 preconiza que, quando houver evidência disponível de obsolescência ou dano físico do ativo, a entidade deve estimar o valor recuperável de serviço do ativo. Ambos os hospitais constituem ativos não geradores de caixa, aplicando-se a eles, portanto, as disposições da NBC TSP 09⁶².

Dessa forma, os hospitais deveriam ter sido objeto de redução ao valor recuperável em 2022, já que seus valores contábeis foram definidos com base no preço de venda de mercado (não consideradas as despesas para alienação) sem considerar o declínio superior à depreciação, decorrente da inutilização de partes dos imóveis.

Analisando o razão contábil da conta apropriada para registro de reduções ao valor recuperável de imóveis⁶³, constata-se que os lançamentos de 2022 foram realizados exclusivamente pela Cohab, evidenciando que não houve contabilização de qualquer redução ao valor recuperável

⁶¹ https://itbi.prefeitura.sp.gov.br/valorreferencia/tvm/frm_tvm_consulta_valor.aspx. Acesso em 07.03.23.

⁶² NBC TSP 09, item 44. Esta norma define o valor em uso de um ativo não gerador de caixa como o valor presente do potencial de serviços remanescente do ativo. Valor em uso, nesta norma, refere-se ao valor em uso de ativo não gerador de caixa [...]

⁶³ Conta contábil 1.2.3.9.1.02.00 – (-) Redução ao Valor Recuperável de Imobilizado – Bens Imóveis.

pelo HSPM (que é uma Unidade Gestora segregada, no SOF) ou por outras unidades da PMSP no período examinado. Com isso, pode-se concluir pela ocorrência de superavaliação do ativo (embora em valor não dimensionado)⁶⁴, face à ausência do *impairment*.

Tal distorção decorre, principalmente, da ausência de realização de inventário físico anual exigido pelo art. 13 do Decreto Municipal 60.246/21, de responsabilidade das áreas gestoras dos imóveis sob sua responsabilidade, bem como da inexistência de definição acerca dos critérios para representação fidedigna dos bens imóveis por meio de sua avaliação regular, nos termos do art. 18, § 2º⁶⁵ da aludida norma.

Ressalta-se que, apesar de terem sido identificados poucos casos de necessidade de registro da redução ao valor recuperável em bens imóveis reconhecidos, já que a amostra selecionada pelo TCMSP foi reduzida, demonstra-se imperioso o aprimoramento dos mecanismos de avaliação da situação física dos 1.684 bens contabilmente reconhecidos e dos que ainda integrarão a contabilidade municipal, uma vez que a PMSP adota o VVR como padrão para mensuração inicial de imóveis em todos os casos, elevando riscos de superavaliação de ativo.

4.1.5.2.5. Distorção de classificação no montante de R\$ 2,8 bilhões devido ao reconhecimento de imóveis concedidos como bens de uso especial ou dominicais, em detrimento de classificação própria de ativo de concessão de serviços

A NBC TSP 05 preconiza, no item 12, que sempre que o ativo preexistente em uma concessão atender às condições normativamente dispostas, a concedente deve reclassificar o tal ativo como "ativo de concessão de serviços".

A STN incluiu apenas no PCASP Estendido 2023, aprovado pela Portaria 1.568/22, a conta contábil "Bens Imóveis – Ativos de Concessão"⁶⁶. Todavia, por se tratar de padrão de contas

⁶⁴ Para cálculo da redução ao valor recuperável, faz-se necessário o levantamento do valor justo líquido das despesas de venda e do valor em uso (pela seleção da abordagem do custo de reposição depreciado, custo de recuperação ou das unidades de serviço), utilizando-se como referência, o maior dos dois. Esse cálculo demanda informações internas e externas não disponíveis para o controle externo, cuja obtenção é de responsabilidade do Poder Executivo Municipal.

⁶⁵ Decreto Municipal 60.246/21, art. 18, § 2º A Secretaria Municipal da Fazenda definirá os critérios a serem adotados para a reavaliação dos bens imóveis municipais.

⁶⁶ Conta contábil 1.2.3.2.1.09.00. Segundo o PCASP Estendido 2023, essa conta tem como função: "compreende o valor dos bens imóveis, os quais são bens vinculados ao solo e que não podem ser retirados sem destruição ou dano, destinados ao uso e que a entidade não esteja explorando comercialmente. Registra, exclusivamente, o valor contábil líquido dos bens imóveis concedidos por meio de Parcerias Público Privadas e contabilizados no Ente (Poder Concedente) conforme orientação NBC TSP 05 - Contratos de Concessão de Serviços Públicos -

sugestivo, associado à plena vigência da NBC TSP 05 desde 2017, não havia óbices ao desdobramento contábil pela PMSP, já em 2022, para representação segregada (observado o nível mínimo obrigatório do PCASP Federação), caso as concessões representassem uma estratégia de gestão considerável na realidade governamental local, elevando assim a qualidade da informação contábil para fins gerenciais e de controle.

No Município de São Paulo, a política de concessões tem ganhado força desde o ano de 2017, com diversas operações contratualizadas nas áreas de gestão de mercados municipais, parques, terminais de ônibus, estádio, entre outras. Logo, a segregação dos ativos concedidos frente aos demais imóveis diretamente administrados gera importantes subsídios informacionais para o Ente, bem como para o desejado controle social.

O exame preliminar das contas contábeis de ativos representativas de imóveis demonstrou não haver qualquer evidenciação acerca dos imóveis concedidos.

Como a fiscalização do TCMSP já possuía os dados analíticos dos bens cadastrados no SBPI, foi requisitada à Secretaria Executiva de Desestatizações e Parcerias (SEDP) da SGM, a relação de todas as concessões realizadas até 2022 pelo Município, com detalhamentos que possibilitassem o cotejamento frente aos cadastros do SBPI.

O exame possibilitou identificar os seguintes imóveis concedidos, contabilizados como bens dominicais ou especiais:

Quadro 40 – Imóveis concedidos não contabilizados em conta específica Em R\$ mil

Item	Croqui	Endereço	Conta Contábil Utilizada		Valor (VVR) em 03/2022
			Código	Título	
1	001012	Rua Min. Roberto Cardoso Alves, 359 – Santo Amaro (Mercado)	1.2.3.2.1.04.01	Bens Dominicais - Edifícios	5.267
			1.2.3.2.1.04.13	Bens Dominicais - Terrenos	41.128
2	300274	Rua Itápolis, s/nº - Estádio do Pacaembú (SQL 11/108/1)	1.2.3.2.1.01.04	Bens de Uso Especial - Terrenos	213.109
			1.2.3.2.1.01.11	Bens de Uso Especial - Imóveis de Uso Recreativo	78.146
3	300810	Av. Pedro Álvares Cabral (Parque do Ibirapuera)	1.2.3.2.1.04.01	Bens Dominicais - Edifícios	150.715
			1.2.3.2.1.04.13	Bens Dominicais - Terrenos	1.943.970
4	300363		1.2.3.2.1.01.04	Bens de Uso Especial - Terrenos	172.515

Concedente. Compreende os saldos que não serão excluídos nos demonstrativos consolidados do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS)".

Item	Croqui	Endereço	Conta Contábil Utilizada		Valor (VVR) em 03/2022
			Código	Título	
		Rua Cantareira, 306 - Centro - Mercado Central (SQL 2/31/1)	1.2.3.2.1.01.11	Bens de Uso Especial - Imóveis de Uso Recreativo	10.878
5	300309	Rua Cantareira, 377, Centro - Mercado K. Yamato (SQL 1/52/6)	1.2.3.2.1.01.04	Bens de Uso Especial - Terrenos	44.080
			1.2.3.2.1.01.05	Bens de Uso Especial – Armazéns / Galpões	1.634
6	303058	Rua Capri, 242 – Pinheiros. Terminal Pinheiros (SQL 83/98/33)	1.2.3.2.1.01.04	Bens de Uso Especial - Terrenos	1.502
7	200924	Av. Raimundo Pereira de Magalhães, s/nº (SQL 125/145/1)	1.2.3.2.1.01.04	Bens de Uso Especial - Terrenos	27.069
			1.2.3.2.1.01.05	Bens de Uso Especial – Armazéns / Galpões	1.345
8	292703	Rua Marechal Leitão de Carvalho, 65 – Parque Anhembi	1.2.3.2.1.01.04	Bens de Uso Especial - Terrenos	75.339
			1.2.3.2.1.01.11	Bens de Uso Especial - Imóveis de Uso Recreativo	65.065
Total					2.831.762

Fonte: arquivos “DICOC_Quadro Resumo e Bens Imoveis por tipo de Uso_ATUALIZADO” e “NOVO_TCM_Relatorio_concessões_COMPLETO_v2” disponibilizados pela Dicoc/Decon/Sutem/SF e SEDP/SGM, respectivamente e balancete analítico consolidado do Poder Executivo em setembro/22.

Assim, foi possível concluir pela existência de distorção de classificação no montante de R\$ 2,8 bilhões, decorrente do reconhecimento de imóveis concedidos como bens de uso especial ou dominicais, em detrimento de classificação própria de ativo de concessão de serviços preconizada no item 12 da NBC TSP 05 e Parte III, subitem 2.4.1 do MCASP 9ª ed.

A distorção decorreu da ausência de comunicação efetiva entre a SEDP/SGM e a Dicoc/Decon/Sutem/SF, de forma a possibilitar o mapeamento de bens concedidos que devem ser contabilizados segregadamente dos imóveis de uso especial ou dominicais. Nesse sentido, é oportuna a parametrização do SBPI, com inclusão de funcionalidade que permita diferenciar os ativos concedidos dos demais.

4.1.5.2.6. Distorção de classificação no montante de R\$ 143,3 milhões devido ao reconhecimento, como Ativo Imobilizado, de imóveis destinados para fins comerciais e terrenos mantidos para uso futuro não definido, em detrimento do registro como Propriedade para Investimento

Segundo o item 7 da NBC TSP 06, propriedade para investimento (PPI) é o terreno ou edificação (ou parte da edificação) mantida para auferir receitas de aluguel ou para valorização do capital, ou para ambas, e, não, para uso na produção ou fornecimento de bens ou serviços, nem para finalidades administrativas, tampouco para venda no curso normal das operações.

Entre os exemplos normativamente dispostos, de imóveis que se enquadram como PPI, encontram-se: terrenos mantidos para valorização do capital a longo prazo e, não, para venda no curso normal das operações; terrenos mantidos para uso futuro ainda não definido; edifício de propriedade da entidade que seja arrendado sob um ou mais arrendamentos mercantis operacionais com fins comerciais; edifício que esteja desocupado, mas mantido para ser arrendado sob um ou mais arrendamentos mercantis operacionais com fins comerciais a terceiros; e propriedade em construção ou desenvolvimento para uso futuro como propriedade para investimento⁶⁷.

Apesar de haver imóveis no montante de R\$ 532,0 milhões, registrados em contas representativas de propriedades para investimentos na contabilidade do Poder Executivo Municipal em 31.12.22⁶⁸, nenhum deles constava dos cadastros analíticos do SBPI⁶⁹.

Todos os bens constantes do SBPI foram classificados como Bens Dominicais ou Bens de Uso Especial, representando risco de classificação inadequada de parte deles como imobilizado, haja vista o possível atendimento das exigências da NBC TSP 06 para fins de contabilização como propriedades para investimento.

Nesse sentido, por meio da aplicação de filtros nos cadastros do SBPI, foram segregados os imóveis classificados como “Bens Dominicais” descritos como “Lojas” (41 itens), “Garagens e Estacionamento” (5 itens) ou “Terrenos” (14 itens)⁷⁰. Tais itens possuem características que se coadunam a propriedades para investimentos nos termos normativos.

Expurgados os bens que foram abrangidos por outros testes da fiscalização do TCMSP (a exemplo das cessões e concessões, tratadas em subitens anteriores) e aqueles que estavam sendo utilizados para finalidades administrativas (conforme consultas de imagens procedidas

⁶⁷ NBC TSP 06, item 12.

⁶⁸ Contas contábeis 1.2.2.2.1.02.00 – Bens Imóveis Não Destinados a Uso (R\$ 51.369.098,13) e 1.2.2.2.1.99.00 – Outras Propriedades para Investimentos (R\$ 480.676.949,91).

⁶⁹ A análise dos razão contábeis possibilitou identificar que os maiores valores reconhecidos como propriedades para investimentos (PPI) se referem a imóveis de empresas estatais do Município (Cohab e São Paulo Urbanismo). Tomando por base os endereços especificados nos históricos dos razão e na listagem integrante do SEI 7810.2020/0001146-2, foi realizada pesquisa textual nos cadastros analíticos do SBPI, buscando verificar se alguma das localidades integrava o rol de bens imóveis contabilizados na conta do título 1.2.3.2.0.00.00 – Bens Imóveis, o que caracterizaria uma duplicidade. Nenhum dos endereços foi localizado no software que controla os imóveis no Município, possibilitando concluir que todos os imóveis registrados como PPI não integram a base cadastrado do SBPI.

⁷⁰ Selecionados apenas os de valor individual superior a R\$ 10 milhões, com base no critério de relevância quantitativa, resultando em 14 itens, perfazendo o montante de R\$ 323,3 milhões.

pelo Google Maps, assunto tratado no subitem seguinte), restaram 44 imóveis com indícios de classificação irregular.

Para identificação do uso atual desses imóveis, foram remetidos questionários à CGPATRI/Seges/SGM, unidade responsável pelo controle da destinação do patrimônio imobiliário, nos termos do Decreto Municipal 60.026/21 e alterações posteriores.

Tomando por base as respostas apresentadas, foi apurado que os seguintes imóveis deveriam ser contabilizados na classificação de “Propriedades para Investimento”, nos termos da NBC TSP 06, haja vista a ausência de definição de uso futuro e a inexistência de dúvidas quanto à titularidade municipal das áreas, bem como a não constatação de ocorrência de cessão a terceiros:

Quadro 41 – Imóveis que deveriam ser classificados como PPI, conforme questionários Em R\$ mil

Questi- onário	Endereço	Finalidade*	VVR em 31.03.22
1	Av. Barro Branco, 770, Vl. Encontro	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	8.334
2	Av. Conde de Frontin, s/nº, Vl. Matilde	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	7.929
3	Rua Francisco Bueno, 386, Tatuapé	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	3.713
4	Av. Rebouças, 499, Cerqueira César	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	3.809
5	Av. P. Luiz I. A. Mello, 3333, Vl. Graciosa	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	1.614
6	Rua Santo Antônio, 810, Bela Vista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	1.011
7	Av. Montemagno-1606/1608, V. Formosa	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	704
8	Av. Sumaré, 731, Perdizes	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	778
12	Rua General Lecor, 908, Ipiranga	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	507
14	Rua A. Santos Neto, 340, Carandiru	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	738
15	Av. Bandeirantes, 4071, Vila Olímpia	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	428
16	Avenida Cangaíba, 2023, Cangaíba	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	359
17	Av. Imirim, s/nº (junto do 2038), Santana	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	366
18	Av. Eng. Caetano Álvares, 3168, Imirim	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	302.747,00
19	Rua Taubaté, 270	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	316
20	Avenida Aricanduva, 1918	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	298
21	P. Franklin Roosevelt, 269, Bela Vista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	284
23	Rua Prof. Laerte R. Carvalho, 37, B.Vista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	268
24	E. Mogi das Cruzes, 1531, Ponte Rasa	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	210
25	Estrada Imperador, São Miguel Paulista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	209
26	Av. P. Tancredo Neves, Vila Nancy	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	211
27	E. Imperador, 5998, São Miguel Paulista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	189

Questi- onário	Endereço	Finalidade*	VVR em 31.03.22
28	E. Mogi das Cruzes, 1078, VI Rio Branco	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	170
29	Tr. Pedro Romero, s/nº, Vila Romero	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	41
30	Av. Mutinga, 1818, Jardim Santo Elias	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	23
34	Rua Mauá, s/nº	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	19.998
36	Rua Davi Banderalli, s/nº	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	25.415
37	Avenida Otaviano Alves de Lima, s/nº	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	25.946
38	Avenida Alexandre Mackenzie, s/nº	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	10.197
39	Rua Dianópolis, s/nº	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	16.583
44	Praça Rodrigues de Abreu, s/nº	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	12.395
Total			143.345

Fonte: controles extraídos do SBPI, disponibilizados pela Dicoc (valores atualizados até 31.03.22) e questionários respondidos pela CGPATRI, fundamentados em pesquisas documentadas em Processos SEI.

*Obs.: a CGPATRI/Seges/SGM, nas respostas aos questionários encaminhados pelo TCMSP, rotulou todos os imóveis elencados neste quadro como "imóvel mantido para uso futuro não definido". Apesar da NBC TSP 06 especificar, como exemplo no item 12 "b", que apenas os terrenos (e não demais imóveis) mantidos para uso futuro não definido se enquadram como PPI, o TCMSP considerou que os demais imóveis (lojas, garagens, estacionamentos etc), pelas suas descrições, também possuem tal enquadramento, de acordo com as demais exemplificações normativamente expostas no mesmo item. A ausência de seleção apropriada da alternativa existente nos questionários, pela CGPATRI/Seges/SGM, pode decorrer de defasagens cadastrais do setor sobre a real destinação imobiliária.

Constata-se, assim, distorção de classificação no montante de R\$ 143,3 milhões, em razão do reconhecimento de instalações mantidas com fins comerciais e terrenos para uso futuro não definido como Ativo Imobilizado, em detrimento do registro como Propriedade para Investimento, nos termos da NBC TSP 06, item 7 e MCASP 9ª ed., Parte II, subitem 7.1.

A distorção decorre da implantação gradual de módulos no software SBPI, o qual ainda não contemplava, em 2022, as funcionalidades que possibilitassem a segregação de acordo com a real destinação dos imóveis.

4.1.5.2.7. Distorção de classificação no montante de R\$ 47,3 milhões devido ao reconhecimento, como Bens Dominicais, de 7 imóveis que estão sendo explorados administrativamente, o que enseja seu reconhecimento como Bens de Uso Especial

Os exames relacionados à classificação de bens indevidamente no imobilizado, em detrimento do reconhecimento como propriedade para investimentos, possibilitou também identificar outra distorção, relativa ao enquadramento dos seguintes bens de uso especial como dominicais:

Quadro 42 - Bens dominicais utilizados para finalidades administrativas

Em R\$ mil

Item	Endereço	Identificação, segundo Dicoc		Valor Total
		Estabelecimento	Secretaria	
1	Rua Bresser, 2.572, Mooca	Departamento Gestão de Suprimentos	SMG	20.515
2	Rua Florinéia, 245, Água Fria	4ª Delegacia de Ensino Tucuruvi	SME	7.139
3	Rua Frederico Alvarenga, 303, Sé	Estacionamento de ambulâncias	SMS	2.537
4	Rua D. Adma Jafet, 220, Bela Vista	Cecon – base ambulâncias	SMS	1.943
5	Rua Nella M. Rosa, 80, J. Olympia	Cresan Butantã – Seg. Alimentar	SMDet	1.829
6	Praça da Sé, 183, Sé	Base Comunitária GCM P. Sé	SGM	935
7	Rua General Mendes, s/nº	Sede da Subprefeitura da Vila Maria	Sub	12.414
Total				47.313

Fonte: consultas realizadas pela Dicoc/Decon/Sutem/SF, conforme documentado no arquivo "DICOC_Quadro Resumo e Bens Imóveis por tipo de Uso_Resposta" e resposta da CGPATRI/Seges/SGM ao questionário 41 formulado por ocasião dos testes associados à classificação de propriedades para investimentos.

Esses 7 imóveis, no valor total de R\$ 47,3 milhões, estão classificados incorretamente como Bens Dominicais, já que estão sendo explorados administrativamente, o que enseja seu reconhecimento como Bens de Uso Especial, nos termos do PCASP 2022⁷¹ aprovado pela Portaria STN 975/21.

4.1.5.2.8. Ausência de edição de ato formal aprovando a tabela de depreciação de bens imóveis no Município de São Paulo e registro aglutinado de bens imóveis de valores significativos, podendo resultar em distorções no cálculo da depreciação

O MCASP 9ª ed. define, na Parte II, subitem 11.5, que as tabelas de depreciação contendo o tempo de vida útil e os valores residuais a serem aplicadas deverão ser estabelecidas pelo próprio ente, de acordo com as características particulares da sua utilização. Dessa forma, a entidade deve utilizar o prazo de vida útil e as taxas anuais de depreciação conforme as peculiaridades de sua gestão.

No âmbito do Município de São Paulo, o Decreto 60.246/21, que instituiu o SBPI, limitou-se a conceituar a depreciação no seu art. 19, sem, contudo, definir os parâmetros para seu cálculo.

Indagada sobre a questão, a Dicoc/Decon/Sutem/SF esclareceu que não foi editado ato formal aprovando a tabela de depreciação de bens imóveis no Município de São Paulo. Com isso, os

⁷¹ Conta contábil 1.2.3.2.1.01.00 – Bens de Uso Especial: compreende os bens, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração estadual ou municipal, inclusive os de suas autarquias e fundações públicas.

percentuais e parâmetros de vidas úteis adotados têm por base as práticas de outros entes federados, procedimento não aderente às disposições do MCASP 9ª ed.

A utilização de parâmetros de outros entes federados para depreciação dos bens imóveis de São Paulo maximiza os riscos de distorção relevante devido à adoção de taxas e expectativas temporais não condizentes com as peculiaridades do Município.

Além disso, alguns imóveis foram cadastrados no SBPI de forma aglutinada, como é o caso dos bens cadastrados sob códigos 39 e 279, agrupando bens distintos. Tal prática também prejudica a aplicação da depreciação, já que cada unidade pode ter um padrão de consumo próprio, ensejando taxa específica.

O SBPI 39 reúne em um só cadastro o Edifício Othon, onde funciona a sede da Secretaria Municipal da Fazenda, o Edifício sede da Prefeitura e a praça à sua frente (Viaduto do Chá), conforme croqui patrimonial 200500.

O SBPI 279, por sua vez, agrega diversas instalações físicas por meio das quais são executadas políticas públicas diferenciadas: Inspetoria de Ações com Motocicletas (IAMO) da Guarda Civil Metropolitana (GCM), a qual abriga uma frota de 100 motocicletas, parque, EMEI Marcílio Dias e CEI Indireta Mooca, quadras e pistas de skate e bicicleta, centro de convivência e sede da Subprefeitura da Mooca.

Ao aglutinar imóveis distintos em um único cadastro patrimonial, a PMSP descumpriu as disposições inerentes à depreciação dispostas na NBC TSP 07, em especial quanto à necessidade de depreciação segregada de itens com custo significativo⁷².

As falhas identificadas decorrem da comunicação deficiente entre a CGPATRI/Seges/SGM e a Dicoc/Decon/Sutem/SF, resultando na ausência de informações necessárias à definição formal da política de depreciação de bens imóveis no Município, assim como da ausência de individualização dos bens imóveis nos cadastros patrimoniais elaborados por

⁷² NBC TSP 07, 59. Cada componente de item do ativo imobilizado com custo significativo em relação ao custo total do item deve ser depreciado separadamente.

60. A entidade deve alocar o valor inicialmente reconhecido de item do ativo imobilizado aos componentes significativos desse item e os depreciar separadamente. [...]

CGPATRI/Seges/SGM, os quais foram utilizados pela Dicoc/Decon/Sutem/SF para registro no SBPI.

4.1.5.2.9. Os controles contábeis da fonte 10 não são consistentes, prejudicando a verificação e a rastreabilidade dos recursos provenientes de alienação de bens imóveis (montante de R\$ 8,0 milhões em 2022)

A LRF estabelece, no art. 44, que é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Em 2022, o Município de São Paulo arrecadou receita decorrente da alienação de imóveis no montante de R\$ 8,0 milhões⁷³. Foram realizados testes para verificação da presença dos seguintes atributos dos lançamentos de receita de alienações de bens: se todas as arrecadações ingressaram em conta bancária específica; se todas as arrecadações foram registradas na fonte de recurso (FR) 10; se eventuais saídas bancárias da conta estão executadas orçamentariamente na FR 10, excluídas eventuais desvinculações.

Os controles contábeis da fonte de recurso 10 evidenciavam a existência de saldo credor de R\$ 72,8 milhões na conta “Recursos Disponíveis para o Exercício Vinculada Fonte 10”⁷⁴, em 30.09.22 (data inicial de corte da fiscalização do TCMSP), disponibilidade superior ao montante de receitas de alienações de imóveis verificadas no período originalmente coberto pela fiscalização. Os dois ingressos ocorridos em março e junho, no montante de R\$ 5,3 milhões (abrangidos pelo teste), foram escriturados na referida conta.

Apesar disso, verificou-se que não houve depósito financeiro em contas bancárias associadas à fonte 10 (contas 18.305-9 e 18.949-9 do Banco do Brasil), assim como a prática de ressarcimento

⁷³ Natureza de receita orçamentária 2.2.2.0.00.0.0 – Alienação de Bens Imóveis. Total arrecadado: R\$ 8.021.344,99.

⁷⁴ Conta contábil 8.2.1.1.1.01.02.10.

financeiro de despesas originalmente empenhadas na fonte 08 – Tesouro Municipal Recursos Vinculados⁷⁵.

Isso posto, observou-se que os controles internos desenhados à época dos testes eram ineficientes, resultando em movimentações financeiras descasadas temporalmente das codificações de fontes que reproduziam as vinculações efetivas dos recursos. Com isso, não havia mitigação adequada dos riscos de utilização indevida de recursos de alienação de imóveis, nos termos disciplinados pelo art. 44 da Lei Complementar 101/00.

Vale ressaltar que, desde 01.01.23, vigora o novo padrão federal de fontes de recursos, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF 20/21, contemplando um conjunto de códigos muito mais robusto do que o utilizado pela PMSP até o final de 2022. Com a adoção deste padrão, o Município de São Paulo passará a ter um controle das diversas vinculações e das disponibilidades livres de maneira muito mais efetiva.

Nesse sentido e, nos termos da NBC TA 265⁷⁶, foi dada ciência oportuna à Secretaria da Fazenda da deficiência de controle interno verificada, mediante envio da Matriz de Achados parcial, ainda no ano de 2022⁷⁷, a qual é reiterada neste relatório.

4.1.5.2.10. Existência de relevantes indícios que denotam a ocupação irregular de 4 imóveis de propriedade do Município de São Paulo (avaliados, em conjunto, no montante de R\$ 2,4 milhões) por terceiros, para fins particulares, sem autorização do Poder Público

Durante os exames procedidos pelo TCMSP, voltados à verificação da ocorrência de eventuais distorções de classificação contábil de imóveis, constatou-se, inicialmente, que 11 bens, reconhecidos na contabilidade municipal no montante de R\$ 8,2 milhões, apresentavam indícios de estarem sendo utilizados por particulares, conforme consultas procedidas mediante acesso a imagens do Google Maps, sem qualquer indicação de formalização de cessões, o que pôde ser

⁷⁵ Dos 8 dispêndios bancários ocorridos nas contas 18.305-9 e 18.949-9 (ambas do Banco do Brasil), 5 se referem a ressarcimentos a outras contas não relacionadas ao controle de recursos oriundos de alienação de bens. As saídas em questão ocorreram nas seguintes datas: 27.01.22 (R\$ 22.173,52); 25.05.22 (R\$ 362.185,08); 18.07.22 (R\$ 125.087,13); 19.07.22 (R\$ 816.273,08) e 29.07.22 (R\$ 51.003,08).

⁷⁶ NBC TA 265, item 9. O auditor deve comunicar tempestivamente por escrito as deficiências significativas de controle interno identificadas durante a auditoria aos responsáveis pela governança (ver itens A12 a A18 e A27).

⁷⁷ Peças 3 a 14 do eTCM 015710/2022.

averiguado confrontando os endereços com os relatórios de controle de destinação de áreas públicas da CGPATRI/Seges/SGM.

Todos os imóveis nessa situação foram classificados pela própria PMSP como “lojas” ou “garagens e estacionamentos” e, nos endereços pesquisados, encontravam-se instaladas empresas privadas, sem correlação aparente com a prestação de políticas públicas à sociedade paulistana.

Dada a sensibilidade da questão, a equipe do TCMSP realizou indagações a variados setores da PMSP, objetivando levantar informações cadastrais que possibilitassem confirmar a propriedade do patrimônio pela municipalidade, a não formalização de cessões e, conseqüentemente, a exploração irregular dos imóveis por terceiros.

Assim, junto ao Defis/Surem/SF, buscou-se identificar se os imóveis selecionados estavam recolhendo tributos municipais, ou se gozavam de imunidade, o que poderia reforçar o indício de enquadramento como terreno público⁷⁸. De forma semelhante, foram encaminhadas requisições à SEDP/SGM e CGPATRI/Seges/SGM questionando sobre eventuais alienações das áreas apontadas, bem como almejando obter documentos que comprovassem a titularidade municipal dos imóveis.

Após recepção das informações solicitadas, foi possível concluir que 4 dos 11 imóveis inicialmente selecionados de fato apresentam relevantes indícios que denotam a ocupação irregular por terceiros, para fins particulares, sem autorização do Poder Público, pois gozam de imunidade tributária, possuem matrícula em cartório de registro de imóveis indicando a propriedade municipal (ou outros cadastros mantidos em CGPATRI/Seges/SGM) e não integraram programas de alienação ou desestatização. Os dados desses bens são os seguintes (imagens integrantes deste relatório, conforme item 8):

⁷⁸ Constituição Federal, art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

Quadro 43 - Imóveis reconhecidos contabilmente com indícios de ocupação irregular

Em R\$ mil

Item	Código SBPI	Endereço	Matrícula em Cartório / Cadastro CGPATRI	Valor Registrado
1	840	Av. Professor Luiz Ignácio de Anhaia Mello, 3.333 – Vila Graciosa	39.266 / 6º Cartório	1.614
2	649	Av. Engenheiro Caetano Álvares, 3.168 – Imirim	26.445 / 8º Cartório	303
3	494	Rua Taubaté, 270 – Vila Fernandes	Croqui 200217	316
4	894	Estrada de Mogi das Cruzes, 1.070 – Vila Rio Branco	15.085 / 12º Ofício	170
Total				2.403

Fonte: controles da CGPATRI/Seges/SGM (processos SEI) e quadro resumo de bens imóveis, extraído do SBPI, disponibilizado pela Dicoc/Decon/Sutem/SF.

A ocupação irregular do patrimônio público para fins particulares, caso comprovada, configura infração às normas de gestão governamental que podem implicar em necessidade de apuração de responsabilidades, nos termos do Inciso II, art. 1º do Decreto-Lei 201/67⁷⁹. A prática reduz a capacidade estatal para a prestação de serviços, com danos diretos aos usuários das políticas públicas.

Isso posto e, considerando as disposições da NBC TA 240⁸⁰, a Seges/SGM, responsável pelo acompanhamento da destinação dos imóveis municipais⁸¹, bem como a Controladoria Geral do Município, devem adotar providências visando o aprofundamento das análises e a apuração de responsabilidades, se for o caso, a partir das suas conclusões.

A análise dos demais bens revelou, ainda, classificação irregular dos imóveis codificados no SBPI como 117⁸², 477⁸³, 527⁸⁴ e 887⁸⁵, nos valores de R\$ 3,8 milhões, R\$ 703,9 mil, R\$ 358,9 mil e R\$ 210,0 mil, respectivamente, por se tratarem de ativos de infraestrutura (passarela no

⁷⁹ Decreto-Lei 201/67, Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...]

II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos.

⁸⁰ NBC TA 240, item 41. Caso o auditor tenha identificado uma fraude ou obtido informações que indiquem a possibilidade de fraude, o auditor deve comunicar esses assuntos tempestivamente, salvo se proibido por lei ou regulamento, à pessoa de nível apropriado da administração que têm a responsabilidade primordial de prevenir e detectar fraude em assuntos relevantes no âmbito de suas responsabilidades.

⁸¹ Decreto Municipal 60.061/21, com as alterações e revogações do Decreto 62.208/23, art. 49. A Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Imobiliário - CGPATRI, no âmbito da Administração Municipal Direta, tem as seguintes atribuições:

I - gerir a destinação do patrimônio imobiliário, exceto nas hipóteses que, nos termos da legislação vigente, seja de competência do titular de Secretaria específica ou de órgão equiparado;

[...]

III – administrar o acervo próprio relativo ao patrimônio imobiliário do Município;

IV – avaliar, para destinação, os bens imóveis próprios e de terceiros, objeto de utilização pelo Município, no âmbito de atuação da Coordenadoria;

⁸² Rua Rebouças, 499, Cerqueira César.

⁸³ Avenida Montemagno, 1.606 a 1.608, Vila Formosa.

⁸⁴ Avenida Cangaíba, 2.023, Cangaíba.

⁸⁵ Estrada de Mogi das Cruzes, 1.531, Ponte Rasa.

primeiro caso e vias urbanas nos demais) reconhecidos como bens dominicais (garagens e estacionamentos ou terrenos).

Ademais, algumas áreas consultadas não mais pertencem à municipalidade, sendo de fato propriedades particulares (SBPI 179 – R\$ 460,4⁸⁶ mil e SBPI 180 – R\$ 237,4 mil⁸⁷), conforme comprovaram os documentos obtidos, evidenciando superavaliação de ativo que, apesar de não caracterizar distorção relevante, evidencia problemas cadastrais na base de imóveis reconhecidos na contabilidade municipal.

4.1.6. Pessoal e Encargos Sociais

As Variações Patrimoniais Diminutivas com Pessoal e Encargos compreendem a remuneração do pessoal ativo civil ou militar, correspondente ao somatório das variações patrimoniais diminutivas com subsídios, vencimentos, soldos e vantagens pecuniárias fixas ou variáveis estabelecidas em lei decorrentes do pagamento pelo efetivo exercício do cargo, emprego ou função de confiança no setor público, bem como com contratos de terceirização de mão de obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos.

Compreende ainda, obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de pagamento dos órgãos e demais entidades do setor público, contribuições a entidades fechadas de previdência e benefícios eventuais a pessoal civil e militar, destacados os custos de pessoal e encargos inerentes às mercadorias e produtos vendidos e serviços prestados⁸⁸.

A quantidade de servidores ativos da Administração Direta, considerando os vínculos efetivos, admitidos, contratados temporariamente (de emergência), em comissão e requisitados (servidores de outros órgãos que prestam serviços na PMSP), em 01.01.22 e em 31.12.22, de acordo com a Seges, está demonstrada a seguir:

⁸⁶ Rua Juruá, 165, Canindé. Área particular em nome de Classinox Comércio de Utilidades Domésticas.

⁸⁷ Rua Juruá, 173, Canindé. Matrícula 39.540 registrada no 5º Cartório de Registro de Imóveis de São Paulo em nome de E.B. (edifício comercial – Condomínio Bambiolakis).

⁸⁸ MCASP 9ª ed., Parte V, item 5.5.2

Quadro 44 - Servidores ativos da Administração Direta por tipo de vínculo

Tipo de Vínculo	jan/22	% Vert	dez/22	% Vert	Δ	Δ %
Efetivos	116.396	91,7	111.430	89,2	(4.966)	-4,3
Admitidos (LM nº 9.160/80)	733	0,6	598	0,5	(135)	-18,4
Contratados Temporariamente (emergência)	4.325	3,4	7.186	5,8	2.861	66,2
Em comissão	5.381	4,2	5.457	4,4	76	1,4
Requisitados	77	0,1	88	0,1	11	14,3
Cargo Eletivo	1	0,0	1	0,0	0	0,0
Total	126.913	100	124.760	100	(2.153)	-1,7

Fonte: Sigpec, pesquisa em 20.03.23 – para jan/22 foi considerada a posição de 01.01.22 e para dez/22 foi considerada a posição de 31.12.22.

Conforme se observa, houve uma redução de servidores no total de 2.153, representando uma redução de 1,7% em relação ao ano anterior.

No que se refere à execução orçamentária, os montantes empenhados e liquidados no presente exercício em comparação ao exercício anterior estão demonstrados no seguinte quadro:

Quadro 45 – Execução Orçamentária Despesas de Pessoal

Em R\$ mil

Despesa	2021				2022				Δ % Emp.	Δ % Liquid.
	Empenhado	% Vert.	Liquidado	% Vert.	Empenhado	% Vert.	Liquidado	% Vert.		
Pessoal	27.047.530	37,2	26.108.490	39,6	31.641.193	35,1	31.021.573	38,6	17,0	18,8
Outras *	45.568.075	62,8	39.878.738	60,4	58.410.982	64,9	49.279.333	61,4	28,2	23,6
Total	72.615.605	100,0	65.987.228	100,0	90.052.175	100,0	80.300.906	100,0	24,0	21,7

Fonte: Relatórios de Acompanhamento de Execução Orçamentária (SOR002R).

Obs.:* Juros e Encargos da Dívida; Outras Despesas Correntes; Investimentos; Inversões Financeiras; Amortização da Dívida.

Considerando a despesa de pessoal liquidada, verifica-se um crescimento percentual de 18,8% em relação ao ano de 2021. Os percentuais das despesas de pessoal liquidada em 2022 em relação às demais despesas sofreu uma redução de 1% em relação ao ano passado, passando de 39,6% para 38,6%.

As Variações Patrimoniais Diminutivas (VPDs) relativas à Pessoal e Encargos totalizaram no ano de 2022 o valor de R\$ 19,6 bilhões, demonstrada conforme quadro a seguir:

Quadro 46 – Variações Patrimoniais Diminutivas Pessoal e Encargos

Em R\$ mil

Subgrupo Contábil	Descrição	Saldo	% Vert
3.1.1.1	Remuneração a Pessoal Ativo Civil - Abrangidos Pelo RPPS	15.079.287	76,9
3.1.1.2	Remuneração a Pessoal Ativo Civil - Abrangidos Pelo RGPS	159.549	0,8
3.1.2.1	Encargos Patronais - RPPS	3.039.261	15,5
3.1.2.2	Encargos Patronais - RGPS	163.833	0,8
3.1.2.3	Encargos Patronais - Fgts	10.415	0,1
3.1.2.5	Contribuições a Entidades Fechadas De Previdência	1.723	0,0
3.1.3.1	Benefícios a Pessoal - RPPS	989.740	5,0
3.1.3.2	Benefícios a Pessoal - RGPS	138.649	0,7
3.1.9.1	Indenizações e Restituições Trabalhistas	18.613	0,1
3.1.9.2	Pessoal Requisitado de Outros Órgãos e Entes	1.467	0,0
Total		19.602.537	100,0

Fonte: Balancete do Executivo dezembro/22.

Obs.: A diferença entre o montante contábil desse Quadro (R\$ 19,6 bilhões) e o montante orçamentário do Quadro anterior (R\$ 31,0 bilhões) se refere aos benefícios assistenciais e previdenciários.

Conforme se observa, o subgrupo relativo às despesas com a remuneração de pessoal abrangidos pelo regime próprio da previdência social (RPPS) concentrou 76,9% do total das VPDs de pessoal e encargos.

4.1.6.1. Remuneração a Pessoal - RPPS

O detalhamento das contas componentes do subgrupo contábil 3.1.1.1 – Remuneração a Pessoal Ativo Civil – Abrangidos pelo RPPS cujo montante de R\$ 15 bilhões, representa 76,9% do total das despesas de pessoal e encargos pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro 47 - Remuneração a Pessoal Ativo Civil – Abrangidos pelo RPPS

Em R\$ mil

Conta	Descrição	Saldo	% Vert
3.1.1.1.1.01.00	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil - RPPS	12.576.282	83,4
3.1.1.1.1.01.01	Vencimentos e Salários	11.344.370	75,2
3.1.1.1.1.01.16	Gratificação por Exercício De Funções	35	0,0
3.1.1.1.1.01.18	Gratificação de Tempo De Serviço	6	0,0
3.1.1.1.1.01.19	Gratificações Especiais	145	0,0
3.1.1.1.1.01.21	Férias Vencidas e Proporcionais	304.198	2,0
3.1.1.1.1.01.22	13. Salário	927.506	6,2
3.1.1.1.1.01.24	Férias - Abono Constitucional	3	0,0
3.1.1.1.1.01.27	Adiantamento Pecuniário	19	0,0
3.1.1.1.1.02.00	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil - RPPS	205.760	1,4
3.1.1.1.1.02.03	Serviços Extraordinários	7.065	0,0
3.1.1.1.1.02.11	Indenizações e Restituições Trabalhistas	47	0,0

3.1.1.1.1.02.99	Outros Vencimentos e Vantagens Variáveis - Pessoal Civil - RPPS	198.648	1,3
3.1.1.1.1.03.00	Sentenças Judiciais	2.297.246	15,2
3.1.1.1.1.03.01	Precatórios de Pessoal	2.199.851	14,6
3.1.1.1.1.03.04	Sentenças Judiciais de Pequeno Valor	93.953	0,6
3.1.1.1.1.03.98	Outras Sentenças Judiciais - RGPS	3.442	0,0
Total		15.079.288	100,0

Fonte: Balancete do Executivo dezembro/22.

Verifica-se que apenas a conta de vencimentos e salários registra o montante de R\$ 11,3 bilhões, representando 75,2 % do total da remuneração à pessoal ativo do RPPS.

Quadro 48 - Distorções identificadas pela fiscalização do TCMSP sobre VPD de Pessoal e Encargos Em R\$ mil

Tipo de Distorção	Descrição Resumida do Achado da Fiscalização	Valor
Distorção de Valor	Superavaliação da conta 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RPPS) no montante de R\$ 676,1 milhões, tendo em vista a ausência de segregação dos registros contábeis provenientes da folha de pagamento em relação ao regime a que os servidores estão vinculados (RPPS / RGPS). Consequentemente, há subavaliação da conta 3.1.1.2.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RGPS) no mesmo montante dos registros superavaliados no RPPS.	676.072
	Subavaliação da conta 3.1.1.2.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RGPS) no montante de R\$ 676,1 milhões, tendo em vista a ausência de segregação dos registros contábeis provenientes da folha de pagamento em relação ao regime a que os servidores estão vinculados (RPPS / RGPS).	676.072
Distorções de Classificação / Apresentação	Ausência de padrão no processamento orçamentário e consequentemente patrimonial do 13º salário, sendo a mesma rubrica de 13º salário contabilizada em contas diversas.	-
	Ausência de segregação das rubricas da folha de pagamento no registro orçamentário e patrimonial.	-
Suporte Documental	Registros contábeis efetuados na conta contábil "3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RPPS)", no montante de R\$ 11,3 bilhões, não estão suportados por documentação hábil;	11.344.370
	Análise dos registros contábeis efetuados entre janeiro e junho de 2022 prejudicada, tendo em vista, a ausência de segregação dos registros por rubricas, impossibilitando seus confrontos com a base de dados do Sigpec.	-

Fonte: testes da fiscalização realizados pelo TCMSP sobre as contas de 2022 do Poder Executivo Municipal.

Esses achados são detalhados na sequência, por ordem de relevância.

4.1.6.1.1. Superavaliação da despesa VPD 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALARIOS (RPPS) no montante de R\$ 676,1 milhões, tendo em vista a ausência de segregação dos registros contábeis provenientes da folha de pagamento em relação ao regime a que os servidores estão vinculados (RPPS / RGPS). Consequentemente, há subavaliação da VPD 3.1.1.2.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RGPS) no mesmo montante dos registros superavaliados no RPPS

Para fins de testes, foram selecionados, por amostragem não probabilística, no razão contábil da conta analisada 41 registros contábeis cujo montante soma R\$ 6,9 bilhões, conforme exposto no seguinte quadro:

Quadro 49 – Registros Contábeis selecionados – Não Probabilística Em R\$ mil

Data	Código	Histórico	Débito
20.12.22	13698119	Reconhecimento de compromisso a pagar.	488.619
28.09.22	9261083	Reconhecimento de compromisso a pagar.	308.917
20.12.22	13694567	Reconhecimento de compromisso a pagar.	262.615
20.12.22	13698347	Reconhecimento de compromisso a pagar.	245.912
30.11.22	12022652	Reconhecimento de compromisso a pagar.	237.356
27.10.22	10631569	Reconhecimento de compromisso a pagar.	236.085
31.08.22	7561024	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	226.070
30.06.22	4624796	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	225.529
29.07.22	6500065	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	222.004
20.12.22	13697848	Reconhecimento de compromisso a pagar.	218.004
31.03.22	1876544	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	207.824
31.05.22	3991233	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	206.483
29.04.22	2869258	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	205.130
31.01.22	622462	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	202.569
25.02.22	1022731	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	197.101
28.09.22	9260732	Reconhecimento de compromisso a pagar.	188.248
28.09.22	9260191	Reconhecimento de compromisso a pagar.	155.304
28.09.22	9260080	Reconhecimento de compromisso a pagar.	140.966
27.10.22	10631965	Reconhecimento de compromisso a pagar.	140.194
30.11.22	12019800	Reconhecimento de compromisso a pagar.	139.723
30.06.22	4620745	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	132.890
25.02.22	1023139	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	126.889
31.01.22	623046	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	125.918
31.08.22	7559846	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	125.313
31.03.22	1876946	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	124.652
29.07.22	6500041	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	124.620
31.05.22	3989297	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	123.806

29.04.22	2868727	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	123.103
30.11.22	12020993	Reconhecimento de compromisso a pagar.	120.782
31.01.22	619271	Prêmio de Desempenho Educacional - Exercício 2021	120.547
27.10.22	10631005	Reconhecimento de compromisso a pagar.	119.516
29.07.22	6500678	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	117.052
30.06.22	4623571	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	116.549
31.08.22	7562559	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	114.886
31.03.22	1877423	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	109.620
31.01.22	622097	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	108.586
29.04.22	2868154	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	106.657
31.05.22	3989990	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	106.307
30.11.22	12023574	Reconhecimento de compromisso a pagar.	106.303
25.02.22	1023634	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	105.251
27.10.22	10632309	Reconhecimento de compromisso a pagar.	105.222
TOTAL			6.919.122

Fonte: Razão Contábil 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALARIOS.

Adicionalmente, foram selecionados 37 registros contábeis por amostragem probabilística cujo montante soma R\$ 797 milhões, conforme exposto no seguinte quadro:

Quadro 50 – Registros Contábeis selecionados – Probabilística

Em R\$ mil

Data	Código	Histórico	Débito
31.01.22	622100	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	4.692
31.01.22	622465	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	881
31.01.22	622468	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	904
31.01.22	622910	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	28.399
31.01.22	623116	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	1.645
31.01.22	623198	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	90.358
25.02.22	1022440	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	8.646
25.02.22	1022833	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	905
25.02.22	1022836	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	905
25.02.22	1023142	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	5.360
25.02.22	1023286	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	87.492
25.02.22	1023445	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	33.317
25.02.22	1023637	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	6.252
31.03.22	1876586	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	1.275
31.03.22	1876589	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	1.238
31.03.22	1876631	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	20.417
31.03.22	1876949	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	5.190
31.03.22	1877078	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	93.488
31.03.22	1877288	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	821
31.03.22	1877426	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	5.767

29.04.22	2868181	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	722
29.04.22	2868367	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	28.585
29.04.22	2868733	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	6.575
29.04.22	2868850	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	90.462
29.04.22	2869036	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	16.576
29.04.22	2869294	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	883
29.04.22	2869300	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	1.308
31.05.22	3987229	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	8.089
31.05.22	3988197	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	10.290
31.05.22	3989396	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	973
31.05.22	3990001	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	627
31.05.22	3990496	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	47.699
31.03.22	1873623	Prêmio de Desempenho Educacional - 2021	36.560
31.01.22	619235	Prêmio Desempenho Educacional - Exercício 2021	11.549
31.01.22	619297	Prêmio Desempenho Educacional - exercício 2021	55.177
31.01.22	619313	Prêmio Desempenho Educacional - Exercício 2021	60.087
31.01.22	619356	Prêmio Desempenho Educacional - Exercício 2021	23.177
Total			797.290

Fonte: Razão Contábil 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALARIOS.

Inicialmente, destaca-se que os registros contábeis são provenientes da execução orçamentária da folha de pagamento, que acontece de maneira descentralizada pelas unidades orçamentárias da PMSP, executados mediante integração Sigpec x SOF realizada Prodam.

O sistema de folha de pagamento da Prefeitura (Sigpec), sob a gestão Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria Municipal de Gestão (Cogep/Seges), não emite relatórios que deem suporte documental aos registros contábeis, que são segregados por unidades orçamentárias.

Para atender à auditoria, quanto ao suporte documental dos referidos registros contábeis, a Cogep/Seges encaminhou arquivos em formato Excel em que, mediante filtro selecionando as dotações específicas de cada lançamento, constatou-se que em todos os registros selecionados havia a segregação dos vencimentos dos servidores em Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) e Regime Geral da Previdência Social (RGPS), no entanto, os registros contábeis são contabilizados apenas na da conta contábil dos servidores regidos pelo RPPS.

A título exemplificativo, o registro contábil de 20.12.22, número de lançamento 13698119, no valor de R\$ 488,6 milhões (Quadro 49) é segregado em R\$ 30,6 milhões referente ao RGPS e R\$ 458,0 milhões referente ao RPPS, assim como o registro contábil de 31.01.22, número de

lançamento 622100, no valor de R\$ 4,7 milhões é segregado em R\$ 153,3 mil relativo ao RGPS e R\$ 4,5 milhões relativo ao RPPS.

Com base nos testes executados nos 41 registros selecionados por amostragem não probabilística (Quadro 49), constatou-se a distorção de R\$ 267,2 milhões e da análise dos testes executados nos 37 registros selecionados por amostragem probabilística (Quadro 50) constatou-se a distorção projetada de R\$ 408,9 milhões, referentes aos vencimentos e salários dos servidores regidos pelo RGPS registrados na conta contábil dos servidores regidos pelo RPPS.

Dessa forma, a distorção total na conta analisada soma o montante de R\$ 676,1 milhões, ocasionando a superavaliação da conta do RPPS e, conseqüentemente, a subavaliação da conta do RGPS.

Ressalta-se que o sistema Sigpec não gera nem emite relatórios de forma segregada por unidade orçamentária, por regime previdenciário, por rubricas, ou por qualquer outro tipo de segregação necessária à análise gerencial e/ou contábil dos gastos com folha de pagamento, tampouco está parametrizado de forma automatizada para integração com o sistema contábil (SOF) do Executivo Municipal.

De forma similar ao exposto no subitem **4.1.2.1.1**, a Cogep necessitou que a Prodam acessasse a base de dados do sistema Sigpec para a geração de arquivos que subsidiassem os registros contábeis, há uma dependência de abertura de demandas junto à Prodam para a extração de dados e informações relacionadas à folha de pagamento.

A ausência de um sistema devidamente parametrizado para registro das operações da folha de pagamento, que emita relatórios de forma segregada e com as informações dos eventos de folha de pagamentos dificulta o registro segregado das operações da folha de pagamento.

A NBC TSP EC, subitem 3.10 e o MCASP 9ª ed., Parte Geral, subitem 6.2.2, dispõem que, para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar.

Ressalta-se ainda, que o Decreto Municipal nº 58.030/17 no seu art. 45, II atribui ao Decon o estabelecimento de normas e procedimentos para contabilização dos atos e fatos da gestão

orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, assim como, o inciso IV do mesmo artigo dispõe sobre a obrigação de Decon em manter e aprimorar os sistemas de processamento eletrônico de dados, referentes à sua área de atuação, bem como realizar e verificar a contabilização dos atos e fatos pertinentes e instituir rotinas alternativas de controle extrasistemas.

4.1.6.1.2. Registros contábeis efetuados na conta contábil “3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RPPS)”, no montante de R\$ 11,3 bilhões, não estão suportados por documentação hábil

A análise dos testes efetuados no subitem **4.1.6.1.1**, permite concluir não só pela superavaliação da conta 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RPPS), mas também pela ausência de documentação comprobatória hábil, tendo em vista que os registros contábeis efetuados na conta não estão suportados por relatórios extraídos de forma segregada do sistema de folha de pagamento (Sigpec), mas suportados por arquivos Excel gerados pela Prodam, via acesso ao banco de dados do Sigpec.

Conforme já exposto, os registros contábeis são provenientes da execução orçamentária da folha de pagamento, que acontece de maneira descentralizada pelas unidades orçamentárias da PMSP, entretanto, o Sigpec não emite relatórios segregados por tais unidades orçamentárias.

A Cogep/Seges informou que o Sigpec não foi estruturado para a emissão de relatórios segregados por unidade orçamentária ou por tipo de regime previdenciário ou até mesmo qualquer outro tipo de segregação. A Coordenadoria informou que a folha de pagamento é única para toda a prefeitura, não há relatórios individualizados, por exemplo, por Secretaria.

O sistema de folha de pagamento utilizado pela PMSP (Sigpec) não gera relatórios estruturados que permitam dar suporte aos registros contábeis, que são segregados por unidades orçamentárias. Dessa forma, os registros efetuados na conta contábil “3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RPPS), no montante de R\$ 11,3 bilhões, não estão suportados por documentação hábil, em infringência ao disposto no subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

O não atendimento à característica qualitativa da verificabilidade, descrita na Estrutura Conceitual, eleva os riscos de representação não fidedigna dos valores registrados na referida conta e nas demonstrações contábeis e enseja o aprimoramento, por Cogep, do seu sistema de folha de pagamento.

4.1.6.1.3. Ausência de segregação das rubricas da folha de pagamento no registro orçamentário e patrimonial. Além disso, análise dos registros contábeis efetuados entre janeiro e junho de 2022 restou prejudicada, tendo em vista, a ausência de segregação dos registros por rubricas, impossibilitando seus confrontos com a base de dados do Sigpec

Na execução dos testes que culminaram na superavaliação da conta 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALARIOS (RPPS) e na ausência de documentação de suporte hábil, constatou-se também pela ausência de sistematização e segregação de informações no Sigpec referentes às rubricas dos servidores de janeiro a junho de 2022, visto que não foi possível identificar as rubricas constantes dos registros contábeis e, conseqüentemente, seus fins específicos.

Apenas a partir de julho/22 foi realizada a adequação do Sigpec para uma necessidade do *Business Intelligence (BI)*, que alterou todo o fluxo do sistema, criando uma tabela à parte com a informação por rubricas. Desse modo, como consequência, a equipe de auditoria sofreu limitações na execução dos testes, não podendo confrontar os dados dos referidos registros contábeis com o Sigpec nos meses de janeiro a junho/22 no que tange às rubricas.

Além disso, verificou-se a ausência de segregação das rubricas segundo suas características quando efetuados os registros orçamentários e patrimoniais, não representando fidedignamente os fenômenos econômicos do Executivo Municipal, conforme as características das rubricas da folha de pagamento.

A título de exemplo o registro contábil de 20.12.22, número de lançamento 13698119, no valor de R\$ 488,6 milhões (Quadro 49) possui 25 rubricas (“1/3 Férias”, “Abono complementar”, “Décimo Terceiro”, “Gratificação de difícil acesso”, dentre outras) para os servidores regidos pelo RGPS e 49 rubricas (“Dif. por exercício em outro cargo”, “Excesso sobre limite legal”, “Gratificação de função”, dentre outras) para os servidores regidos pelo RPPS, entretanto, a

quase totalidade das rubricas da folha de pagamentos são registradas na conta 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALARIOS (RPPS), sem qualquer segregação.

Pelas razões já expostas, na análise dos registros selecionados referente ao mês de dezembro, foi possível verificar indícios de critérios diferentes para uma mesma rubrica quando da oneração das dotações.

Constatou-se a ausência de padrão no processamento orçamentário e consequentemente patrimonial do 13º salário, sendo a mesma rubrica de 13º salário contabilizada em contas diversas. Como exemplo, em alguns casos o 13º salário onera uma dotação, sendo contabilizado na conta 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALARIOS (RPPS), com as demais rubricas; em outras situações o 13º salário onera uma outra dotação, sendo contabilizado em conta contábil diversa.

O não atendimento à característica qualitativa da verificabilidade, disposta no subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual, eleva os riscos de representação não fidedigna dos valores registrados na referida conta e nas demonstrações contábeis e enseja o aprimoramento, por Cogep, do seu sistema de folha de pagamento. A NBC TSP EC, item 3.10 e o MCASP 9ª ed., Parte Geral, item 6.2.2, dispõem que, para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar.

Essas situações demonstram a necessidade de reestruturação do sistema de folha de pagamento (Sigpec) do Município para o processamento orçamentário de forma segregada, segregando, no mínimo, por unidade orçamentária, por rubrica e por regime previdenciário (RGPS / RPPS), de maneira que os registros contábeis provenientes da integração Sigpec x SOF tenham o devido suporte documental e a devida segregação contábil, além da necessidade de aprimoramento dos controles de critérios no processo de tratamento dos dados do Sigpec.

4.1.6.2. Contribuições ao RGPS a Pagar

O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) é um regime público administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que engloba os trabalhadores da iniciativa privada e, no caso

do Executivo Municipal, servidores não filiados ao Regime Próprio da Previdência Social (RPPS). As contribuições ao RGPS a Pagar são descontos efetuados em folha de pagamento dos servidores públicos municipais regidos pelo RGPS.

Por meio de questionamentos à Cogep/Seges, constatou-se que o processo de retenção e recolhimento das contribuições dos servidores regidos pelo RGPS apresenta inconsistências, ocasionando a retenção de contribuições dos servidores e o não recolhimento na sua totalidade.

4.1.6.2.1. Apropriação indébita no montante de R\$ 8,3 milhões, provenientes da retenção da contribuição previdenciária na folha de pagamentos dos servidores (RGPS/INSS), do exercício de 2015 a 2022, e o não recolhimento junto Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Guia INSS) referentes a outubro e novembro com período de apuração incorreto, sem recolhimento de multa e juros para o mês de outubro

No que tange aos valores anteriores a 2022 dessas contribuições não recolhidas, Cogep citou o Processo SEI nº 6017.2018/0073078-0, que contém apontamentos de SF acerca de possíveis valores de contribuições não repassadas, salientando que o levantamento desses valores e períodos estão sendo efetuados por Cogep, visando a confirmação das informações que realmente devem ser retificadas.

Em consulta ao Processo SEI mencionado constatou-se que foram verificadas divergências entre o valor descontado de servidores e o efetivamente recolhido. As diferenças ocorreram pelos seguintes motivos:

- Mês de referência anterior da remuneração lançada extemporaneamente;
- Cadastro do funcionário e a vigência do contrato que mesmo expirada gera lançamentos e não gera SEFIP;
- Devolução de retenção indevida em meses anteriores em processos de débitos de servidores a regularizar.

Salienta-se, ainda, que no processo SEI nº 6017.2018/0073078-0 foi elaborado o arquivo em Excel (doc. SEI 057213343 do referido processo), compilando os valores de RGPS/INSS descontados e não recolhidos (diferenças mensais) gerando um total de valores acumulados de R\$ 3.313.932,17, referente ao período do ano de 2017 a 2021.

Tal informação é corroborada pelo Diretor de Dicon, por meio de encaminhamento para Decon (doc SEI 057213371), a seguir exposto:

[...] Adicionalmente atualizamos informação de saldo em 31/12/2021 de valores retidos e não recolhidos no montante de 3.313.932,17 correspondente ao valor principal, e ficamos a disposição para futuras solicitações de informação.

Apesar do montante informado por Dicon, de R\$ 3.313.932,17, com as informações prestadas no referido processo SEI, doc 057213343, a Auditoria evidencia o montante de R\$ 4.182.114,47, conforme quadro a seguir:

Quadro 51 – Diferenças Retenções x Recolhimentos RGPS Em R\$ mil

Diferenças Retenções x Recolhimentos	
Período	Valor
2015 a 2017	870
2017	972
2018	236
2019	467
2020	166
2021	1.471
Total	4.182

Fonte: Totais_Rubrica_6016_por_Mes_Direito_x_Mes_acumulado_Dez21.xlsx" (doc. SEI 057213343).

Conforme se observa, a diferença acima apurada engloba os anos de 2017 a 2021 e, considerando o escopo do presente trabalho (exercício de 2022), foram executados testes de auditoria nos registros contábeis efetuados no razão contábil da conta "2.1.8.8.3.01.02.02 - INSS - CONTRIBUICAO AO RGPS/FUNCIONARIOS".

A análise do razão contábil e da documentação suporte permite concluir que foram retidos dos servidores no ano de 2022 o montante de R\$ 59,4 milhões e o valor efetivamente recolhido foi de R\$ 55,3 milhões, assim, a ausência de recolhimento da contribuição previdenciária dos servidores regidos pelo RGPS no exercício de 2022 foi de R\$ 4,2 milhões.

Consolidando as diferenças apuradas nos anos de 2015 a 2022, obtém-se o montante de R\$ 8,3 milhões (R\$ 4,1 milhões + R\$ 4,2 milhões) referentes à retenção das contribuições previdenciárias dos servidores regidos pelo RGPS não recolhidas ao Instituto do Seguro Social (INSS).

Portanto, constata-se a ausência de recolhimento da contribuição previdenciária (INSS) retida dos servidores municipais regidos pelo RGPS desde 2015 até dezembro/22, no montante de R\$ 8,3 milhões, acarretando apropriação indébita, em infringência ao art. 168-A do Decreto Lei nº 2.848/1940 (Código Penal). Assim como, prejuízo financeiro decorrente dos acréscimos legais provenientes dos recolhimentos em atraso.

a) Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Guia INSS) referentes a outubro e novembro com período de apuração incorreto, sem recolhimento de multa e juros para o mês de outubro

No exame documental dos procedimentos de auditoria realizados para apuração da apropriação indébita, constatou-se também que as guias de INSS dos meses de outubro e novembro apresentaram inconsistências.

Verificou-se, a partir dos registros contábeis de 20.12.22 (lançamentos 12912055 e 12912057) no montante de R\$ 163.671,20 e R\$ 6.085.010,81, referem-se ao período de outubro e novembro, respectivamente. Entretanto, foi informado nas guias de recolhimento que o período de apuração foi 31.12.22.

A ausência de controles automáticos que permitam a devida conferência dos Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Guias INSS) aumentam a fragilidade desses erros manuais, podendo gerar guias com período de apuração errado sem multa e juros.

4.1.6.3. Débitos com Servidores Municipais

Os débitos com servidores municipais são registrados na conta contábil 1.1.3.8.1.16.01.01 - DÉBITOS DE SERVIDORES MUNICIPAIS cujo saldo, em 31.12.22, somava R\$ 43,2 milhões. De acordo com as informações prestadas pela Dicon, a composição do saldo da conta em análise é conforme o seguinte quadro:

Quadro 52 - Composição do saldo da conta Débitos Servidores

Em R\$ mil

DADOS SIGPEC			Saldo Mês atual
TIPO	RUBRICA_STATUS	SITUACAO	VALOR
CONSIGNACAO COMPULSORIA	6003	Deferida	18
CONSIGNACAO COMPULSORIA	6004	Deferida	30
CONSIGNACAO COMPULSORIA	6005	Deferida	641
CONSIGNACAO COMPULSORIA	6006	Deferida	-
CONSIGNACAO COMPULSORIA	6003 e 6011	Saldo a regularizar em jan/23	(27)
Subtotal			662
DEBITO A REGULARIZAR	94	APOSENTADO	353
DEBITO A REGULARIZAR	94	SERVIDOR	3.268
Subtotal			3.621
PARCELAMENTO	Autorizado	ATIVOS	22.198
PARCELAMENTO	Autorizado	INATIVOS	4.755
PARCELAMENTO	Autorizado	VACANCIADOS	11.989
Subtotal			38.942
Total de Saldo conta 1.1.3.8.1.16.01.01 Mês atual		Saldo SIGPEC	43.225
		Saldo Razão	43.225

Fonte: Dicon.

4.1.6.3.1. Os controles contábeis efetuados sobre a conta de Débitos de Servidores Municipais, no montante de R\$ 43,2 milhões, não são efetivos, de modo que não há uma documentação de suporte adequada que embase o referido saldo contábil

Analizando a composição apresentada pela Dicon, verifica-se que o controle apresentado consolida valores a receber por Consignação Compulsória, Débitos a Regularizar e Parcelamento, cada um desses tipos, apresentando alguns detalhamentos. Analisando o razão contábil de 2022, a Auditoria não encontrou correspondências aos montantes informados no Quadro 52.

Em questionamento à Dicon sobre a existência de relatórios e documentos que tragam a abertura dos montantes informados no quadro, Dicon informou que recebe mensalmente um e-mail enviado por SEGES/DGF com duas planilhas que possuem o saldo estático e que não possui a composição desses valores. Informa, ainda, que há o processo SEI 6017.2020/0004099-0 que busca aprimorar o envio dessas informações.

As planilhas fornecidas por Dicon trazem informações das rubricas 6002, 6004 e 6005, não sendo possível identificar valores convergentes com a conciliação apresentada no Quadro 52. Ainda

que as planilhas apresentassem total convergência com a conciliação apresentada por Dicon, não há a devida abertura analítica dos montantes informados, impossibilitando testes que pudessem corroborar ou não o saldo da conta.

Analisando o processo SEI informado, verifica-se que os controles referentes aos Débitos de Servidores Municipais necessitam de aprimoramento por partes das secretarias envolvidas (SF e Seges) visando a produção de informações e relatórios que possam corroborar o montante informado nas demonstrações contábeis do Executivo Municipal.

4.1.7. Dívida Pública

Considera-se dívida pública consolidada o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

A Dívida Fundada Municipal é composta pelas operações de crédito provenientes de contratos de empréstimo firmados com instituições financeiras ou com a União e por parcelamentos com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e com o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

A dívida fundada do Município de São Paulo, excluídos os precatórios, totalizava, em 31.12.22, R\$ 1,3 bilhão, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 53 - Composição da Dívida Consolidada Sem Precatórios em 31.12.22

Em R\$ mil

Descrição	31.12.21	31.12.22	% Vert.	Δ	Δ %
1. DÍVIDA FUNDADA INTERNA	25.288.634	750.664	56,9	(24.537.970)	(97,0)
- UNIÃO	24.468.780	70.432	5,3	(24.398.348)	(99,7)
DMLP - Lei 12.671/98	75.330	70.432	5,3	(4.898)	(6,5)
Lei Fed. 8.727/93 - COHAB/PMSP ⁽¹⁾ ⁽²⁾	340.844	-	0,0	(340.844)	(100,0)
Refinanciamento MP 2.185-35/2001	24.052.606	-	0,0	(24.052.606)	(100,0)
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	115.843	110.254	8,4	(5.589)	(4,8)
PNAFM Segunda Fase CT Nº 0388043-02	30.867	25.253	1,9	(5.614)	(18,2)

PNAFM Segunda Fase CT Nº 0474998-77	42.422	34.706	2,6	(7.716)	(18,2)
PNAFM 2ª Fase - 2ª Etapa CT Nº: 0519642-524	40.651	48.423	3,7	7.772	19,1%
Progr. Saneamento Drenagem - Lei 16.757/20174	1.904	1.873	0,1	(31)	(1,6)
- BNDES	26.051	4.822	0,4	(21.229)	(81,5)
PMAT - II(1) (4)	26.051	4.822	0,4	(21.229)	(81,5)
- BANCO SANTANDER	157.667	126.667	9,6	(31.000)	(19,7)
Programa Asfalto Novo - Lei 16.757/2017	16.000	10.000	0,8	(6.000)	(37,5)
Programa Hab Casa da Família - Lei 16.757/2018	141.667	116.667	8,8	(25.000)	(17,6)
- ITAÚ UNIBANCO	422.619	351.190	26,6	(71.429)	(16,9)
Programa Asfalto Novo II - Lei 16.757/2017	422.619	351.190	26,6	(71.429)	(16,9)
- OUTRAS DÍVIDAS	97.674	87.298	6,6	(10.376)	(10,6)
INSS - MP 778/2017 Migração Lei 11.960/093	47.060	37.840	2,9	(9.220)	(19,6)
Lei 12.810/2013 - Parcelamento PASEP	50.615	49.459	3,7	(1.156)	(2,3)
2. DÍVIDA FUNDADA EXTERNA	541.070	568.324	43,1	27.254	5,0
BID	541.070	568.324	43,1	27.254	5,0
1479/OC-BR PROCENTRO - BID IV	235.846	191.112	14,5	(44.734)	(19,0)
4641/OC-BR AVANÇA SAÚDE - BID V4	305.224	377.212	28,6	71.988	23,6
Total	25.829.704	1.318.988	100,0	(24.510.716)	(94,9)

Fonte: demonstração da dívida fundada do Município de São Paulo publicada no Portal da Transparência "Dados Abertos" (<http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/demonstrativo-da-divida-fundada>).

No exercício de 2022 houve uma redução impactante (94,9%) no montante da Dívida Pública, em decorrência do registro contábil, no dia 31.08.22, da baixa da dívida MP2185 entre a PMSP e a União, no valor de R\$ 23,9 bilhões.

Este acordo, assinado em 17.03.22, foi previsto pela Lei Municipal nº 17.726, de 17 de dezembro de 2021 que autorizou o Poder Executivo a celebrar acordo com a União nos autos do processo nº 0068278-78.1974.403.6100, visando encerrar a disputa judicial referente à área conhecida como Campo de Marte⁸⁹. Este assunto também foi objeto de Representação junto a esta Corte, protocolada no eTCM 017741/2021⁹⁰.

⁸⁹ Art. 1º Fica autorizada a celebração de acordo judicial com a União nos autos do processo nº 0068278-78.1974.403.6100, desde que a contrapartida para o Município seja a extinção da dívida decorrente do "Contrato de Confissão, Consolidação, Promessa de Assunção e Refinanciamento de Dívidas" pactuado com base na MP 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, podendo o Poder Executivo, por meio da Procuradoria Geral do Município, transigir, transacionar, firmar compromisso, desistir, transferir, remir e o que se fizer necessário para a realização do Acordo, inclusive renunciar a potencial crédito excedente que viesse a ser reconhecido no processo judicial em referência.

⁹⁰ Conclusões da Representação:

- O STF condenou a União a indenizar o Município pela ocupação do Campo de Marte.
- O valor estimado da indenização é de R\$ 49 bilhões e o acordo propõe perdão da dívida da PMSP com a União em troca da indenização. Em princípio, o Município trocaria R\$ 45 bilhões da indenização (valor que não é líquido e certo, pois foi obtido para o caso de um possível acordo) por sua dívida líquida e certa com a União, no montante de R\$ 24 bilhões. Todavia, salvo melhor juízo, aplicaria-se a lógica similar ao deságio em precatório no montante devido pela União, o que reduziria o valor em 40%.
- Ademais, considera-se que o juízo de conveniência e oportunidade para celebrar o acordo ou continuar com a lide cabe aos dois entes federativos, e, no caso do Município, a Câmara Municipal autorizou o Executivo a formalizar o acordo.
- Não há notícia de que o valor foi obtido com auxílio/auditoria/supervisão do TCMSP. Ao Tribunal de Contas do Município caberá fiscalizar o cumprimento da decisão judicial, pois não faz parte da lide.

Para a confirmação dos saldos contábeis da dívida do Município tendo como base o saldo em 31.12.22, foi realizada a circularização junto às instituições financeiras e órgãos externos, solicitando que informassem os valores da dívida pública nesta referida data. Não foram detectadas distorções, assim, os saldos refletem fidedignamente as obrigações referentes à Dívida Pública.

Foram analisados os documentos do SOF relacionados à arrecadação das operações de crédito no valor total de R\$ 103,3 milhões (Contrato 4641/OC-BR BID Avança Saúde SP e PNAFM – Segunda Fase) confrontando-se com os respectivos extratos bancários, sendo constatada a tempestividade no registro das receitas orçamentárias de Operações de Crédito. Analisou-se também a Conta de Controle “8.1.2.3.1.05.02.00.000.000.000.000.000 – Contratos de Empréstimos e de financiamentos executados” que apresentou o saldo de R\$ 103,3 milhões, estando, portanto, de acordo com as Operações de Crédito arrecadadas.

Em relação aos Valores a receber decorrentes de contratos de operações de crédito (8.1.2.3.1.05.01 Contratos de Empréstimos e de financiamentos a executar) estes totalizavam R\$ 856,4 milhões em 31.12.22, e não foram apuradas divergências entre os valores do Balancete Contábil com os controles extracontábeis da DICRE.

Não houve contratação de novas operações de crédito durante o exercício de 2022.

4.1.7.1. Classificação contábil e orçamentária

Os saldos dos empréstimos, financiamentos e parcelamentos registrados no Passivo estavam suportados por documentação comprobatória e foram registrados conforme o PCASP. Foram testadas as VPA's e VPD's relacionadas à dívida pública da PMSP através da análise do razão contábil e da comparação do balancete contábil da PMSP referente ao mês de dezembro de 2022 com o PCASP Federação 2022. Foi constatado que a utilização das contas de VPD's e VPA's está de acordo com o PCASP e obedecem ao nível de consolidação.

- O PL 814/21 autoriza o Município a renunciar ao valor da indenização que superar o débito da municipalidade, mas não há transparência nas tratativas.

- Além da questão técnico-jurídica, há o aspecto político da decisão pelo possível acordo entre a União e o Município e as discussões acerca do assunto foram tratadas ou deveriam ter sido tratadas no Parlamento Municipal.

Também foi verificada a classificação orçamentária da movimentação da dívida através da análise das contas constantes no Relatório de Acompanhamento de Execução Orçamentária referente 12/22 em comparação com o MCASP 9ª ed, não sendo constatadas irregularidades.

4.1.8. Fornecedores e Contas a Pagar

Segundo o PCASP Estendido 2022, aprovado pela Portaria STN 971/21, enquadram-se nesta classificação contábil as obrigações junto a fornecedores de matérias-primas, mercadorias e outros materiais utilizados nas atividades operacionais da entidade, bem como as obrigações decorrentes do fornecimento de utilidades e da prestação de serviços, tais como de energia elétrica, água, telefone, propaganda, aluguéis e todas as outras contas a pagar.

O MCASP, Lei Federal 4.320/64, a NBC TSP Estrutura Conceitual, o Decreto Municipal 61.004/22 e a Portaria SF 274/21 também constituem critérios relevantes no contexto da escrituração contábil e da execução orçamentária associada à conta de fornecedores.

O montante contabilizado como fornecedores e contas a pagar (exceto precatórios e sentenças judiciais, tratados no subitem 4.1.10) em 31.12.22 pelo Poder Executivo Municipal foi de R\$ 1,7 bilhão. As variações ocorridas nos saldos das contas integrantes deste subgrupo entre 2021 e 2022, foram as seguintes:

Quadro 54 – Fornecedores e contas a pagar: composição em 2022 e variação frente a 2021 Em R\$ mil

Descrição	31.12.21	31.12.22	% Vert.	Δ	Δ%
Fornecedores Não Parcelados a Pagar (F)	275.413	806.038	48,0	530.626	192,7
Fornecedores Não Parcelados a Pagar (P)	458.111	459.378	27,4	1.268	0,3
Demais Fornecedores a Pagar	1.425	-	0,0	(1.425)	-100,0
Contas Não Parceladas a Pagar (F)	6.404	6.606	0,4	203	3,2
Contas Não Parceladas a Pagar (P)	41.909	97.010	5,8	55.101	131,5
Forn. Nacionais Demais Contas a Pagar	93.956	201.541	12,0	107.586	114,5
Fornecedores Não Financiados a Pagar (F)	279	43.068	2,6	42.789	15.324,5
Fornecedores Não Financiados a Pagar (P)	516	32.407	1,9	31.891	6.177,4
Forn. Não Financiados a Pagar Inter-OFSS Estado (F)	-	2.642	0,2	2.642	-
Forn. Estrangeiros Demais Contas a Pagar (P)	16.892	16.892	1,0	-	0,0
Total Poder Executivo Consolidado	894.904	1.665.584	99,2	770.680	86,1
Poder Legislativo (CMSP e TCMSP)	13.674	13.270	0,8	(404)	-3,0
Total Consolidado (Executivo + Legislativo)	908.578	1.678.854	100,0	770.276	84,8

Fonte: balancetes analíticos anuais de 2022 dos Poderes Executivo, Legislativo e Consolidado Geral.

A expressiva variação no saldo de fornecedores decorre, entre outros fatores, da implementação obrigatória do estágio “Em Liquidação” (funcionalidade denominada “Evento 13” no SOF), a partir de setembro de 2022, para reconhecimento das obrigações com fornecedores, reduzindo riscos de intempestividade no processamento das despesas em virtude do exame do cumprimento de protocolos burocráticos (apresentação de certidões de regularidade e outros documentos do tipo) para fins de liquidação, ou ao cadastramento deste estágio apenas em data próxima à previsão de pagamento⁹¹.

Os saldos de fornecedores, registrados pelo Poder Executivo e apresentados nas suas demonstrações contábeis de 2022, ou a conformidade orçamentária a eles correlacionados, contêm distorções, como revelaram os testes realizados pelo TCMSP, as quais são sintetizadas no Quadro 55:

Quadro 55 - Distorções identificadas pela fiscalização do TCMSP sobre Fornecedores Em R\$ mil

Tipo de Distorção	Descrição Resumida do Achado da Fiscalização	Valor
Distorções de Valor	Subavaliação de passivo referente a obrigações junto a fornecedores não reconhecidas por competência na data de 31.12.22	326.983
	Apropriação de despesas da competência de 2021 como Variação Patrimonial Diminutiva em 2022, reduzindo indevidamente o resultado do exercício analisado	217.618
Distorção de Classificação / Apresentação	Escrituração de saldo expressivo na VPD genérica “Outros Serviços de Terceiros”, ultrapassando o limite de 10% do grupamento, recomendado pelo MCASP 9ª ed. O valor registrado na conta genérica em questão perfaz 11,2% do grupamento	1.965.693
Deficiência Significativa de Controles Internos	Deficiência de controles internos associados à gestão de materiais mantidos em estoques das diversas unidades da PMSP, face à ausência de conclusão de parcela expressiva de inventários físicos do primeiro semestre de 2022	-
Conformidade	Realização de 1.447 pagamentos de despesas desprovidos de execução orçamentária prévia, tomando por base normas internas editadas pela Prefeitura de São Paulo que colidem com a Lei Federal 4.320/64 e demais normas nacionais vigentes	1.129.417

Fonte: testes da fiscalização realizada pelo TCMSP sobre as contas de 2022 do Poder Executivo Municipal.

Esses achados são detalhados na sequência, por ordem de relevância quantitativa (abordagem financeira). Por último, foi tratado o achado de conformidade, considerado de alta sensibilidade.

⁹¹ Portaria SF 170/20, art. 4º. Compete à Unidade Orçamentária:

[...]

VI – no mínimo 3 (três) dias antes da data do vencimento da obrigação, liquidar a despesa no Sistema Orçamentário e Financeiro (SOF), e emitir, assinar, digitalizar e juntar a nota de liquidação e pagamento (NLP) no respectivo processo.

4.1.8.1. Subavaliação de passivo em, no mínimo, R\$ 327,0 milhões, referente a obrigações junto a fornecedores não reconhecidas por competência na data de 31.12.22

Os passivos contraídos pela municipalidade devem ser levados a balanço pelo regime de competência, entendido como o regime contábil segundo o qual transações e outros eventos são reconhecidos quando ocorrem, e não necessariamente quando caixa e equivalentes de caixa são pagos. Portanto, as transações e os eventos são registrados contabilmente e reconhecidos nas demonstrações contábeis dos períodos a que se referem⁹².

O PIPCP determinou que as obrigações com fornecedores por competência deviam ser reconhecidas, mensuradas e evidenciadas pelos Municípios com população acima de 50 mil habitantes desde 01.01.16, enquadrando-se nessa exigência a cidade de São Paulo.

Visando possibilitar o cumprimento do requisito normativo, o Departamento de Contadoria da PMSP coordenou a implementação do cadastro de obrigações a pagar no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF). Paralelamente, foram editados atos regulamentares em âmbito municipal, tais com a Portaria SF 274/21⁹³ e o Decreto 61.004/22⁹⁴.

Para verificar a integridade dos saldos de fornecedores e contas a pagar de acordo com o regime de competência, inicialmente foram encaminhadas cartas aos 15 maiores fornecedores do Município⁹⁵, solicitando que estes informassem diretamente à equipe de fiscalização do TCMSP os valores a receber em aberto junto às unidades da PMSP, da competência de 2022 ou anteriores.

⁹² MCASP 9ª ed., Parte V, subitem 1.2.

⁹³ Portaria SF 274/21, art. 2º. Para o registro patrimonial das obrigações com fornecedores pelo regime de competência, a área contábil de cada Pasta ou Entidade deverá efetuar o registro patrimonial das obrigações assim que receber o documento que comprove o fato gerador da despesa, utilizando a tela "Cadastro de Compromissos a Pagar", no Módulo de Execução Orçamentária do SOF, inserindo as informações necessárias ao registro da obrigação.

⁹⁴ Decreto Municipal 61.004/22, art. 5º. Para dar efetividade ao disposto no artigo 4º deste decreto, os titulares dos órgãos e das unidades orçamentárias deverão:

III - registrar no Módulo de Execução Orçamentária do Sistema de Orçamento e Finanças - SOF, por meio da tela de "obrigação por competência", todas as obrigações com fornecedores, nos termos da Portaria SF nº 274/2021.

⁹⁵ Para definição da amostra de fornecedores, foi utilizada a base do SOF disponibilizada pelo Decon/Sutem/SF, atualizada até 30.09.22. Com a catalogação dos fornecedores em uma tabela dinâmica, foi possível hierarquizar aqueles que tiveram maiores valores liquidados no período examinado. Em seguida, foram excluídas as Organizações Sociais que prestam serviços de saúde, dada a sistemática usual de recebimento antecipado de valores para a execução de contratos de gestão. Também foram desconsiderados credores relacionados a folha de pagamento e empresas municipais que operam com repasses antecipados, como a CET e a SP Trans.

Dez das quinze empresas circularizadas apresentaram respostas, cujos dados são sistematizados no quadro a seguir:

Quadro 56 - Valores em aberto de fornecedores que responderam as circularizações Em R\$ mil

Item	Fornecedor	Data da Resposta	Valor a Receber em 31.12.22
1	Consórcio Recuperação Ambiental	02.02.23	-
2	Corpus Saneamento e Obras Ltda	06.02.23	-
3	Iluminação Paulistana SPE S.A.	08.02.23	149.832
4	Ecourbis Ambiental S.A.	09.02.23	80.476
5	Consórcio SCK	14.02.23	873
6	Serviço Social da Construção Civil E. São Paulo	16.02.23	-
7	Consórcio Locat SP	16.02.23	805
8	Ecoss Ambiental Serviço de Limpeza Urbana SPE	17.02.23	735
9	Empresa de Tecnologia da Informação Comunicação Município SP (Prodram)	17.02.23	45.091
10	Sustentare Saneamento S/A	24.02.23	842
Total			278.654

Fonte: respostas das empresas às confirmações externas remetidas pelos correios.

De posse de tais dados, foram consultados os registros contábeis para cotejamento da escrituração das obrigações devidas na data contábil de 31.12.22⁹⁶, chegando-se ao seguinte resultado:

Quadro 57 - Cruzamento entre passivos contabilizados e declarados pelos fornecedores Em R\$ mil

Item	Fornecedor	Valor da Obrigação		
		Contabilizado (a)	Circularizado (b)	Diferença (a – b)
1	Iluminação Paulistana SPE S.A.	-	149.832	(149.832)
2	Ecourbis Ambiental S.A.	-	80.476	(80.476)
3	Consórcio SCK	10.213	873	9.340
4	Consórcio Locat SP	182	805	(623)
5	Ecoss Ambiental S.L. Urbana SPE	-	735	(735)
6	Empresa de Tecnologia - Prodram	66.913	45.091	21.822
7	Sustentare Saneamento S/A	-	842	(842)
Total		77.308	278.654	201.346

Fonte: arquivos disponibilizados pela Dicon/Decon/Sutem/SF detalhando as obrigações com fornecedores e contas a pagar por credor e respostas das empresas às confirmações externas remetidas pelos correios.

Os exames possibilitaram identificar subavaliações junto a 5 fornecedores, totalizando R\$ 232,5 milhões. Além disso, tomando por base os controles dos próprios credores da PMSP frente aos

⁹⁶ O Balancete de dezembro/2022 do Poder Executivo Consolidado contempla contas de fornecedores e contas a pagar não desdobradas no nível de conta-corrente contábil. Assim, em 23.02.23 foi encaminhando e-mail ao Decon/Sutem/SF solicitando a abertura dos saldos, cujos dados foram disponibilizados em 01.03.23, com a apresentação de duas planilhas em excel (desdobradas em passivos F e P).

registros contábeis, constatou-se superavaliação em 2 casos (Consórcio SCK e Prodam), elevando riscos de pagamentos indevidos em R\$ 31,2 milhões. A subavaliação líquida constatada foi de R\$ 201,3 milhões.

Além da aplicação da técnica de confirmação externa foram analisadas as movimentações contábeis de janeiro e fevereiro de 2023 das 9 contas mais representativas integrantes do subtítulo “Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica - Consolidação”⁹⁷, para identificação de referências textuais ao ano de 2022 ou anteriores, indicando a contabilização intempestiva e, consequentemente, a ocultação de passivo no período examinado.

A análise dos 31 itens de valores individuais mais representativos em uma população de 2.958 lançamentos, cotejando os respectivos documentos de suporte por meio de consulta aos processos SEI, possibilitou constatar que o montante de R\$ 94,5 milhões se refere a despesas da competência de 2022 contabilizada somente em 2023. Por conseguinte, os passivos associados a tais despesas também não foram reconhecidos na competência correta.

Como nenhuma das 5 empresas que apresentaram subavaliação no exame decorrente da aplicação da confirmação externa integrou a amostra neste segundo procedimento, foi possível dimensionar uma subavaliação mínima de R\$ 327,0 milhões, resultante da soma das duas omissões de registro de passivos já descritas⁹⁸.

A subavaliação tem como uma de suas possíveis origens a comunicação intempestiva entre os fiscais/gestores responsáveis pelo acompanhamento de contratos e a área responsável pelo reconhecimento contábil das obrigações no módulo de execução orçamentária do SOF, por intermédio da funcionalidade “Cadastro de Compromissos a Pagar”.

⁹⁷ Conta contábil 3.3.2.3.1.00.00 – Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica Consolidação. Foram selecionadas, para testes, as contas: 3.3.2.3.1.06.02 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis; 3.3.2.3.1.07.02 – Serviços de Limpeza e Conservação; 3.3.2.3.1.07.03 – Serviços de Vigilância Ostensiva e Monitorada; 3.3.2.3.1.09.02 – Fornecimento de Alimentações; 3.3.2.3.1.31.00 – Serviços Médico-hospitalares, Odontológicos e Laboratoriais; 3.3.2.3.1.51.00 – Serviços Técnicos Profissionais; 3.3.2.3.1.99.51 – Obras e Instalações; 3.3.2.3.1.99.84 – Serviços Urbanos e 3.3.2.3.1.99.99 – Outros Serviços de Terceiros. As contas selecionadas perfizeram 71,5% do total da conta sintética, na data de 31.01.23.

⁹⁸ Para cálculo da subavaliação mínima de obrigações com fornecedores por competência, foram desconsiderados os 2 casos de passivos registrados a maior, por representarem outro tipo de achado (possível inconsistência documental ou falta de suporte para escrituração dos passivos).

4.1.8.2. Apropriação de despesas da competência de 2021, no montante de R\$ 217,6 milhões, como Variação Patrimonial Diminutiva em 2022, reduzindo indevidamente o resultado do exercício analisado

O MCASP 9ª ed.⁹⁹ destaca que as variações patrimoniais diminutivas (VPD), destinadas ao registro das transações que diminuem o patrimônio líquido, devem ser reconhecidas nos períodos a que se referem segundo seu fato gerador, sejam elas dependentes ou independentes da execução orçamentária.

As VPD's são consideradas realizadas quando o correspondente valor ativo deixa de existir, por transferência da propriedade de bens ou direitos para terceiros, pela diminuição ou extinção do valor econômico de um ativo, ou, ainda, pelo surgimento de um passivo, sem o correspondente ativo¹⁰⁰.

No âmbito da análise relacionada a fornecedores, grande parte das contas envolvidas como contrapartida de sua contabilização reside em VPD's de serviços prestados por pessoas jurídicas, integrante do grupo "Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo". Em 2022, o saldo escriturado pelo Poder Executivo Municipal na conta de despesa patrimonial desta natureza foi de R\$ 18,0 bilhões¹⁰¹, correspondente a aproximadamente 5% de todas as VPD's do período:

⁹⁹ Parte Geral, item 2, "b".

¹⁰⁰ MCASP 9ª ed., Parte II, subitem 2.4.2.

¹⁰¹ Conta contábil 3.3.2.3.0.00.00 – Serviços de Terceiros PJ: R\$ 17.894.540.091,08.

Quadro 58 - Composição das VPD's em 31.12.22

Em R\$ mil

Item	Conta Contábil		Valor	% Vert.
	Código	Título		
1	3.1.0.0.0.00.00	Pessoal e Encargos	19.602.537	5,2
2	3.2.0.0.0.00.00	Benefícios Previdenciários e Assistenciais	15.432.358	4,1
3	3.3.0.0.0.00.00	Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	21.143.189	5,6
4	3.4.0.0.0.00.00	Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	6.926.887	1,8
5	3.5.0.0.0.00.00	Transferências e Delegações Concedidas	37.675.546	10,1
6	3.6.0.0.0.00.00	Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos	26.527.614	7,1
7	3.7.0.0.0.00.00	Variações Patrimoniais Diminutivas Tributárias	802.371	0,2
8	3.8.0.0.0.00.00	Custo das Mercadorias Vendidas, P. Vendidos e Serv. Prestados	29.333	0,0
9	3.9.0.0.0.00.00	Outras Variações Patrimoniais Diminutivas ¹	246.618.258	65,8
Total			374.758.093	100,0

Fonte: balancete do Poder Executivo Municipal de 2022.

¹Obs.: em outras VPD's foi registrado lançamento de provisão matemática previdenciária no montante de R\$ 245,5 bilhões, representativa de quase o valor total do respectivo grupo.

Assim, foram selecionadas as contas analíticas relevantes integrantes do título “Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”¹⁰² para verificação da apropriação contábil das VPD's no período adequado, observando-se o regime de competência. Os testes abrangeram o período de janeiro a setembro de 2022 e contemplaram uma população de 4.090 lançamentos, no montante de R\$ 9,5 bilhões.

Com aplicação de amostragem por unidades monetárias, foram examinados os documentos de suporte de 61 itens, visando averiguar as datas informadas em notas fiscais, planilhas de medição, memórias de cálculo e outros documentos hábeis, consultando-se os respectivos processos SEI. Em 60 casos, os gastos se referiam ao ano de 2021, possibilitando projetar, com 90% de confiança, uma superavaliação de VPD's de R\$ 929,2 milhões em 2022.

Para identificar o motivo da distorção, foi mantido contato com a Dicon/Decon/Sutem/SF, a qual avaliou que a parametrização da liquidação dos restos a pagar não processados no SOF é a principal causa para a situação constatada.

¹⁰² Contas contábeis 3.3.2.3.1.06.02 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis: R\$ 468.665.123,95; 3.3.2.3.1.07.02 – Serviços de Limpeza e Conservação: R\$ 410.964.136,65; 3.3.2.3.1.07.03 – Serviços de Vigilância Ostensiva e Monitorada: R\$ 370.995.866,22; 3.3.2.3.1.09.02 – Fornecimento de Alimentações: R\$ 449.734.788,51; 3.3.2.3.1.31.00 – Serviços Médico-hospitalares, Odontológicos e Laboratoriais: R\$ 388.159.296,16; 3.3.2.3.1.51.00 – Serviços Técnicos Profissionais: R\$ 366.699.581,08; 3.3.2.3.1.99.51 – Obras e Instalações: R\$ 2.082.244.566,14; 3.3.2.3.1.99.84 – Serviços Urbanos: R\$ 3.552.165.969,13 e 3.3.2.3.1.99.99 – Outros Serviços de Terceiros: R\$ 1.462.169.451,69 (saldos em 30.09.22).

Após comunicação do achado, a Dicon/Decon/Sutem/SF corrigiu parcialmente a distorção¹⁰³, permanecendo ainda uma superavaliação de VPD, em 2022, da ordem de R\$ 217,6 milhões, conforme explanado no item 5 deste relatório.

4.1.8.3. Escrituração de saldo expressivo na VPD genérica “Outros Serviços de Terceiros”, ultrapassando em 1,3% o limite de 10% do respectivo grupamento contábil

A NBC TSP Estrutura Conceitual elenca, como uma das características qualitativas da informação contábil, a compreensibilidade, a qual permite que os usuários compreendam o significado dos dados financeiros expostos ou evidenciados¹⁰⁴.

De forma a alcançar a compreensibilidade, o MCASP¹⁰⁵ recomenda que os saldos registrados em contas com designação genérica (“demais”, “outros” etc) sejam limitados a 10% do total do respectivo grupo. Com isso, previne-se que valores expressivos sejam agregados em descrições contábeis que não refletem, com precisão, a essência das operações escrituradas em tais contas.

Examinando as VPD's na data de corte definida para testes intermediários (setembro/22), verificou-se que a conta “Outros Serviços de Terceiros” perfazia 11,3% do respectivo grupamento¹⁰⁶, em prejuízo da característica qualitativa da compreensibilidade, nos termos preconizados pelo MCASP 9ª ed.

Com uso de amostragem por unidades monetárias, foram selecionados 47 itens de uma população de 2.764 lançamentos registrados na referida VPD, para verificação da essência dos fatos nela registrados e do seu correspondente enquadramento em contas contábeis específicas. Para tanto, foram examinados os documentos comprobatórios das despesas realizadas nos respectivos processos SEI.

¹⁰³ Conforme lançamento contábil 13765893, no valor de R\$ 711.584.669,87, documentado no Processo SEI 6017.2022/0074246-7.

¹⁰⁴ NBC TSP EC, item 3.17.

¹⁰⁵ MCASP 9ª ed., Parte IV, subitem 3.5.4 “e”.

¹⁰⁶ Conta contábil 3.3.2.3.1.99.99 – Outros Serviços de Terceiros. Valor em 30.09.22: R\$ 1.462.169.451,69. Saldo da VPD 3.3.2.3.0.00.00 – Serviços de Terceiros PJ, na mesma data: R\$ 12.967.706.459,60.

Os testes possibilitaram concluir que o PCASP Estendido 2022 possuía contas específicas apropriadas à escrituração de todas as despesas examinadas¹⁰⁷, não havendo, portanto, limitações contábeis ao adequado registro dos fatos verificados.

Assim, constatou-se, inicialmente, distorção de classificação de R\$ 1,5 bilhão no caso específico, tomando por base a data de setembro/22. Atualizando a distorção para 31.12.22, o valor passa para R\$ 2,0 bilhões, representando 11,2% do total do respectivo grupamento.

O principal motivo para a utilização de conta de VPD genérica reside na prática de adiantamentos a empresas estatais não dependentes sem registro como ativo, provocando o registro na conta de despesa patrimonial de outros serviços pela ausência de dados à apropriação. Ademais, os controles internos contábeis da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito são deficientes, no tocante à apropriação das VPD's atreladas aos contratos celebrados com a SP Trans e CET.

4.1.8.4. Deficiência de controles internos associados à gestão de materiais mantidos em estoques das diversas unidades da PMSP, face à ausência de conclusão de parcela expressiva de inventários físicos do primeiro semestre de 2022

Buscando certificar se o impacto patrimonial de gastos com fornecedores relativos à aquisição de mercadorias ocorria em conformidade com os ditames da NBC TSP 04¹⁰⁸, foram realizados testes com utilização, principalmente, da técnica de revisão analítica, além da verificação da efetividade operacional dos controles internos relevantes.

Apesar de não terem sido identificadas distorções relevantes na contabilização dos ingressos de estoques, constatou-se deficiência na operação dos controles a eles associados.

¹⁰⁷ A quase totalidade das despesas integrantes da amostra se referia aos contratos firmados com a SP Trans e a CET, para engenharia de tráfego, sinalização viária, gerenciamento, fiscalização e educação de trânsito. Inclusive, vários repasses foram efetuados a título de adiantamento, o que enseja a contabilização, em um primeiro momento, como conta de ativo (1.1.3.1.1.04.00 – Adiantamento a Fornecedores). Com as prestações de contas, as VPD's específicas devem ser escrituradas pelos respectivos valores totais.

¹⁰⁸ NBC TSP 04, item 44. Quando os estoques são vendidos, trocados ou distribuídos, o valor contábil desses itens deve ser reconhecido como despesa do período em que a respectiva receita é reconhecida. Se não houver nenhuma receita, a despesa deve ser reconhecida quando as mercadorias são distribuídas ou o serviço é prestado. A quantia de qualquer redução dos estoques para o valor realizável líquido e de todas as perdas de estoques deve ser reconhecida como despesa do período em que a redução ou a perda ocorrer. A quantia de qualquer reversão de redução de estoques deve ser registrada, no período em que a reversão ocorrer, como redução do item reconhecido como despesa no período em que a reversão ocorreu.

A Portaria Intersecretarial SF/SMA 01/96 determina a obrigatoriedade de que cada Unidade Orçamentária providencie, de forma semestral, o Inventário Físico-Financeiro dos Materiais Estocados em seus Almoxarifados. O controle dos estoques pelas unidades da PMSP é realizado com a utilização do software Supri¹⁰⁹.

Mediante requisição à Divisão de Gestão de Suprimentos (DGS/DGASS/Cobes/SG) foi obtido relatório extraído do Supri, o qual evidenciou que 125 unidades (46%), das 273 cadastradas no sistema, não haviam finalizado o inventário do primeiro semestre, até a data de 05.01.23. Com isso, foi possível concluir que os controles internos baseados na realização de inventários para fins de gestão dos estoques não são efetivos, dado o alto percentual de unidades que não finalizaram o procedimento.

4.1.8.5. Realização de 1.447 pagamentos de despesas desprovidos de execução orçamentária prévia, no montante de R\$ 1,1 bilhão, tomando por base normas internas editadas pela Prefeitura de São Paulo que colidem com a Lei Federal 4.320/64 e demais normas nacionais vigentes

De janeiro a setembro de 2022, o Poder Executivo Municipal realizou pagamentos no montante líquido de R\$ 1,1 bilhão desprovidos da prévia execução das fases do empenho e da liquidação da despesa orçamentária, com esteio na Portaria SF 101/16 e Decreto Municipal 61.004/22, conforme demonstram os razões das contas contábeis integrantes do subitem “Débitos a Regularizar Decorrentes de Pagamentos Realizados nos Termos da Portaria SF 101/16”¹¹⁰:

¹⁰⁹ O Sistema Municipal de Suprimentos (Supri), instituído pelo Decreto 31.057/91, é a ferramenta que tem como objetivo registrar todos os materiais adquiridos pela PMSP, bem como a sua movimentação, entradas por empenho; transferência entre almoxarifados; distribuição dos materiais em estoque por meio de requisição automática de materiais; baixa de materiais; doações recebidas ou distribuídas e ajustes necessários para a regularização dos estoques, além de informações relativas às movimentações por meio de consulta em tela ou por impressão de relatórios

¹¹⁰ Conta contábil 1.1.3.8.1.99.55. Valor total dos pagamentos: R\$ 1.129.417.302,76.

Quadro 59 – Pagamentos desprovidos de execução orçamentária por Secretaria em 2022

Em R\$ mil

Item	Secretaria	Qtde. Pgtos.	Valor	% Vert.
1	Secretaria da Fazenda	7	5.706	0,5
2	Secretaria de Saúde	296	760.389	67,3
3	Secretaria de Mobilidade e Trânsito	2	272.688	24,1
4	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	1.133	90.185	8,0
5	Controladoria Geral do Município	4	20	0,0
6	Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania	5	428	0,0
Total		1.447	1.129.417	100,0

Fonte: razões de janeiro a setembro de 2022 das contas contábeis integrantes do subitem 1.1.3.8.1.99.55 – Débitos a Regularizar Decorrentes de Pagamentos Realizados nos Termos da Portaria SF 101/16. Os estornos foram desconsiderados.

Tais pagamentos, realizados durante o “período de indisponibilidade parcial do SOF”, nos termos dos atos normativos editados pela PMSP, não se coadunam à estrutura de relatório financeiro aplicável ao setor público brasileiro, uma vez que a Lei Federal 4.320/64 só autoriza o pagamento de despesas regularmente liquidadas, as quais deverão ser efetuadas tomando por base as notas de empenho, entre outros documentos¹¹¹.

Observa-se que o arcabouço normativo em vigor é claro ao estabelecer que, para a liquidação e consequente pagamento de despesas sujeitas ao rito orçamentário, é imprescindível a emissão da nota de empenho, o que não se confunde com a autorização para empenhar, tradicionalmente associada ao “ato do empenho”, argumento inclusive utilizado pela PMSP com o fito de descaracterizar eventual descumprimento ao art. 60 da Lei Federal 4.320/64¹¹².

Nesse sentido, vale ressaltar que em ambiente governamental impera o princípio da legalidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, o qual determina que ao agente público só é permitido agir em conformidade com os mandamentos legais vigentes.

Portanto, a Portaria SF 101/16 e o Decreto 61.004/22, editados pelo Município de São Paulo, colidem com a Lei Federal 4.320/64 no tocante à autorização para pagamentos de despesas

¹¹¹ Lei Federal 4.320/64, art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

[...]

II - a nota de empenho;

¹¹² Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

desamparadas dos estágios orçamentários preliminares, suplantando indevidamente o princípio constitucional da legalidade citado.

A prática adotada pela Prefeitura culminou no descumprimento de outro princípio vigente, o da transparência, já que a Lei Complementar 101/00 e o Decreto Federal 10.540/20 (com plena eficácia a partir de 01.01.23)¹¹³ exigem a disponibilidade das informações sobre a execução orçamentária e financeira em tempo real nos meios eletrônicos de amplo acesso público, ou seja, até o primeiro dia útil após o registro contábil no software utilizado pelo Ente.

Foram realizados testes em uma amostra composta pelos 20 maiores pagamentos (R\$ 804,1 milhões) entre os 1.447 efetivados, para verificação do cumprimento dos critérios de transparência. No quadro a seguir são sintetizados os achados por cada item da amostra¹¹⁴:

Quadro 60 - Defasagem temporal entre a execução financeira e a publicação da informação em portal

Item	Ordem Extraorçamentária		Empenho			Nota de Liquidação e Pagamento		
	Nº	Pgto.	Nº	Portal	Atraso	Nº	Portal	Atraso
1	82.567/21	03.01.22	367/2022	18.01.22	14 dias	6.597	19.01.22	15 dias
2	123/22	07.01.22	581/2022	18.01.22	8 dias	17.016	02.02.22	23 dias
3	117/22	07.01.22	173/2022	15.01.22	5 dias	18.124	03.02.22	24 dias
4	132/22	07.01.22	584/2022	18.01.22	8 dias	22.934	09.02.22	30 dias
5	122/22	07.01.22	577/2022	18.01.22	8 dias	17.005	02.02.22	23 dias
6	116/22	07.01.22	167/2022	15.01.22	5 dias	16.956	02.02.22	23 dias
7	115/22	07.01.22	161/2022	15.01.22	5 dias	16.954	02.02.22	23 dias
8	157/22	07.01.22	870/2022	18.01.22	8 dias	5.745	19.01.22	9 dias
9	128/22	07.01.22	401/2022	18.01.22	8 dias	16.926	02.02.22	23 dias
10	134/22	07.01.22	473/2022	18.01.22	8 dias	17.432	02.02.22	23 dias
			474/2022	18.01.22	8 dias	17.441	02.02.22	23 dias
11	112/22	07.01.22	151/2022	15.01.22	5 dias	18.105	03.02.22	24 dias
12	82.573/21	03.01.22	380/2022	18.01.22	14 dias	6.609	19.01.22	15 dias
13	147/22	07.01.22	798/2022	18.01.22	8 dias	5.150	18.01.22	8 dias
14	156/22	07.01.22	854/2022	18.01.22	8 dias	5.735	19.01.22	9 dias
15	133/22	07.01.22	470/2022	18.01.22	8 dias	17.041	02.02.22	23 dias
16	125/22	07.01.22	199/2022	15.01.22	5 dias	17.014	02.02.22	23 dias

¹¹³ Destaca-se que o Decreto Federal 7.185/10, predecessor do Decreto 10.540/20, padronizava de forma idêntica o prazo para disponibilização, em meio eletrônico de amplo acesso público, de informações sobre a execução orçamentária, nos seguintes termos: "Art. 2º, §º 2º, II - liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA [...]".

¹¹⁴ Nas colunas identificadas com a palavra "Atraso", foi considerada a diferença, em dias corridos, entre a data do pagamento da despesa e a disponibilização da informação no Portal da Transparência (já que os empenhos e liquidações deveriam preceder os pagamentos), sempre excluindo 1 dia útil, nos termos do que preconiza a legislação vigente.

Item	Ordem Extraorçamentária		Empenho			Nota de Liquidação e Pagamento		
	Nº	Pgto.	Nº	Portal	Atraso	Nº	Portal	Atraso
17	130/22	07.01.22	406/2022	18.01.22	8 dias	17.032	02.02.22	23 dias
18	82.575/21	05.01.22	335/2022	16.01.22	10 dias	24.671	10.02.22	35 dias
19	174/22	07.01.22	213/2022	15.01.22	5 dias	22.920	09.02.22	5 dias
20	119/22	07.01.22	177/2022	15.01.22	5 dias	18.104	03.02.22	24 dias
			178/2022	15.01.22	5 dias	18.111	03.02.22	24 dias

Fonte: SOF, Portal da Transparência do Município e informações disponibilizadas pela CGM, Prodam e SF.

No tocante às Ordens Extraorçamentárias, não houve qualquer divulgação no Portal da Transparência do Município, de acordo com as informações da própria Subsecretaria do Tesouro Municipal – SuteM/SF.

Assim, foi possível concluir que em nenhum dos itens selecionados na amostra foi cumprido o prazo de até um dia útil disciplinado pela legislação vigente para divulgação, em meio eletrônico de amplo acesso público, das informações sobre a execução orçamentária e financeira registrada no software contábil do Município, o SOF.

A indisponibilidade do SOF no início de cada exercício financeiro decorre, sobretudo, dos trâmites burocráticos inerentes à definição das cotas orçamentárias junto à JOF – Junta Orçamentário-Financeira –, resultando na liberação tardia das funcionalidades orçamentárias no software contábil, para fins do processamento de despesas. A Junta, de acordo com o § 2º, art. 3º do Decreto Municipal 53.687/13, tem prazo mínimo de 15 dias para apreciação das solicitações a ela encaminhadas.

4.1.9. Depósitos Judiciais

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 os valores referentes a processos judiciais, 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 reserva.

Ao final de 2022, o saldo total dos depósitos disponibilizados para a PMSP e ainda pendentes de decisão judicial definitiva era de R\$ 14,2 bilhões, relacionados a processos nos quais o Município de São Paulo é parte.

Quadro 61 - Composição dos saldos das contas de depósitos judiciais Em R\$ mil

Ativo Circulante	31.12.21	31.12.22	Passivo Circulante e Não Circ.	31.12.21	31.12.22	% Vert.	Δ%
Caixa e Equiv. de Caixa	361.923	836.537	Fundo de Reserva	3.846.644	4.259.268	30,0	10,7
Fundo de Reserva	3.846.644	4.259.268	Parcela Repassada	8.975.504	9.938.292	70,0	10,7
Total	4.208.568	5.095.805	Total	12.822.148	14.197.560	100	10,7

Fonte: Balancete Analítico – Dezembro/22 (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 151/15, 1.1.3.5.1.02.04.00.000.000.000.000.000 – Fundo de Reserva BB, 1.1.3.5.1.02.05.00.000.000.000.000.000.000 – Fundo de Reserva CEF, 2.1.8.8.1.03.01.07.001.000.000.000.000.000 – Fundo de Reserva BB, 2.1.8.8.1.03.01.07.003.000.000.000.000.000 – Fundo de Reserva CEF, 2.2.8.8.1.03.01.01.000.000.000.000.000.000 – Parcela Repassada BB e 2.2.8.8.1.03.01.02.000.000.000.000.000.000.000 – Parcela Repassada CEF.

A movimentação dos depósitos judiciais entre o final de 2021 e 2022 evidencia um acréscimo de 10,7% nas disponibilidades financeiras para aplicação a que se refere o art. 7º da LC 151/15¹¹⁵.

A fiscalização realizada pelo TCMSP identificou as seguintes distorções, as quais são sintetizadas no Quadro 62:

¹¹⁵ 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 caput 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.

Quadro 62 - Distorções identificadas pela fiscalização do TCMSP sobre Depósitos Judiciais Em R\$ mil

Tipo de Distorção	Descrição Resumida do Achado da Fiscalização	Valor
Distorções de Classificação / Apresentação	Pendência de registro como receita orçamentária por falta de identificação pela PGM da receita a ser apropriada.	745.294
Deficiências Significativas de Controles Internos	Depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil por problemas cadastrais junto ao TJSP.	-

4.1.9.1. Acúmulo de recursos referentes a litígios para os quais houve depósitos já julgados pelo Poder Judiciário, no montante de R\$ 745,3 milhões em 31.12.22

A partir da decisão judicial favorável à PMSP é feita a identificação pela PGM da receita orçamentária de acordo com o objeto da causa. E após essa identificação, é realizada o registro da receita orçamentária na origem apropriada (ex.: impostos, taxas e contribuições de melhoria).

Ainda estava pendente de registro como receita orçamentária pela origem o montante de R\$ 745,3 milhões favoráveis à PMSP até 31.12.22, por falta de identificação pela PGM da receita a ser apropriada.

O registro desse valor¹¹⁶ em contas do passivo do BP, saldo contábil de R\$ R\$ 745,3 milhões, desprovido de documentação de suporte adequada revela infringência às características qualitativas da informação contábil denominadas “verificabilidade” e “representação fidedigna”¹¹⁷, descritas nos subitens 3.26 e 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

O histórico dos valores registrados na referida conta de passivo ao longo dos últimos 5 (cinco) anos, já considerando os efeitos inflacionários, evidencia se tratar de achado conhecido pela PMSP e sem adoção de providências efetivas para a sua solução, com destaque para o aumento de 114,5% em 31.12.22 quando comparado ao exercício anterior:

¹¹⁶ Conta contábil 2.1.8.8.1.99.03 - Créditos de Levantamentos Judiciais.

¹¹⁷ Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica.

Quadro 63 - Evolução do saldo pendente de reclassificação

Em R\$ mil

Ano	Saldo pendente de reclassificação	Δ	Δ %
2018	94.121	-	-
2019	402.713	308.592	327,9
2020	402.891	178	-
2021	347.428	(55.463)	(13,8)
2022	745.294	397.866	114,5

Fonte: Relatórios Anuais de Fiscalização elaborados pelo TCMSP em exercícios anteriores atualizados pelo IPC-FIPE Geral (2018 a 2021 atualizados até 2022) e conta contábil 2.1.8.8.1.99.03 - Créditos de Levantamentos Judiciais (2022).

Esse acúmulo histórico em conta de passivo da PMSP, nos últimos 5 anos impossibilita a aplicação dos recursos públicos, além de prejudicar a vinculação aos mínimos constitucionais (educação e/ou saúde) em hipótese de receitas de impostos.

Assim, é imprescindível que a PGM, responsável pelos processos com depósitos judiciais, atue em conjunto com DEFIN/SF, que recebe as informações diárias dos levantamentos judiciais do Banco do Brasil, no sentido de identificar o objeto da causa dos levantamentos a favor da Prefeitura, para assim regularizar a receita orçamentária pendente de identificação e evitar o montante expressivo classificado no passivo circulante da PMSP.

4.1.9.2. Guias de depósito emitidas no site do Tribunal de Justiça resultam em dificuldade na identificação dos depósitos judiciais

Os depósitos judiciais oriundos de ações nas quais a Prefeitura seja parte precisam ser identificados por meio do CNPJ, para possibilitar o repasse dos recursos pelo BB para a conta do Tesouro. No entanto, constatou-se que ainda estão sendo geradas guias de depósito pelo BB, no site do TJSP, sem o CNPJ da Prefeitura. Assim, sem a correta identificação do depósito, o valor não é recebido pela Prefeitura.

Em relação ao depositante, este, para fazer o depósito judicial, primeiramente informa no site do TJSP o nº do processo judicial. Com esse dado, as principais informações das partes cadastradas no momento do ingresso da petição eletrônica (Comarca, Vara, Cartório, Autor, Réu, etc) são disponibilizadas no site. Em seguida, a parte responsável pelo recolhimento preenche o valor do depósito e o CPF/CNPJ do próprio depositante para possibilitar a emissão da guia pelo BB. O valor depositado fica retido em uma conta judicial sob a custódia do BB.

Se o réu, por exemplo, for a PMSP e na petição eletrônica não tiver sido informado o CNPJ do réu, a guia de depósito será emitida sem a devida identificação e o BB não conseguirá repassar tal valor para o município.

Desde o RAF 2019, quando foi constatado um expressivo volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil por problemas cadastrais junto ao TJSP, persistem os problemas cadastrais no TJSP, dificultando a identificação da existência de recursos que deveriam ser destinados à PMSP por força da Lei Complementar nº 151/15 e Emendas Constitucionais vigentes, dada a inexistência de CNPJ nos casos que a municipalidade é parte no processo.

Foram identificados diversos processos com número de CNPJ “0”, dificultando a sua identificação, isso ocorre porque quando da geração da guia para realização do depósito judicial no site do TJSP não há campo para preenchimento do CNPJ do beneficiário do depósito (há um campo apenas para preenchimento do CNPJ ou CPF do depositante), em outras palavras, é necessário apenas o número do processo para geração da guia, ao passo que a inserção do CNPJ ocorre somente no momento do cadastramento do processo pelo autor da ação.

Com base nos exames efetuados, seguem exemplos mapeados:

Quadro 64 - Guias de Depósito Judicial sem o nº do CNPJ – réu PMSP Em R\$

RÉU		PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO			
PROCESSO	CNPJ	SALDO ATUALIZADO	Nº DA GUIA	DATA DA GUIA	DATA DO DEPÓSITO
10378721420168260053	0	13.161,42	00000002425849	11/01/2022	11/01/2022
10188332620198260053	0	4.843,36	00000002452450	03/02/2022	08/02/2022

Fonte: Teste Base DJ PMSP - entre 19-10-2021 a 11-02-2022 (quando o Município é réu) - aba “30”.

Quadro 65 - Guias de Depósito Judicial sem o nº do CNPJ - réu SMS Em R\$

RÉU		SECRETARIA MUNICIPAL DA SAUDE			
PROCESSO	CNPJ	SALDO ATUALIZADO	Nº DA GUIA	DATA DA GUIA	DATA DO DEPÓSITO
10139890320218260008	0	52.475,56	00000002534654	04/04/2022	08/04/2022
10083839220178260053	46392148001787	17.141,67	00000002574092	05/05/2022	11/05/2022

Fonte: Teste de Auditoria Base DJ PMSP - entre 14-02-2022 a 03-06-2022 (quando o Município é réu) - aba “18”.

Quadro 66 - Guias de Depósito Judicial sem o nº do CNPJ – réu Iprem

Em R\$

RÉU		INSTITUTO DE PREVIDENCIA DO MU			
PROCESSO	CNPJ	SALDO ATUALIZADO	Nº DA GUIA	DATA DA GUIA	DATA DO DEPÓSITO
00121556120098260053	0	19.520,43	00000002449882	01/02/2022	25/02/2022
04214362519998260053	0	44.571,19	00000002474353	17/02/2022	25/02/2022
10091722320198260053	0	45.655,93	00000002513803	18/03/2022	25/03/2022
10272965420198260053	0	26.012,36	00000002559348	25/04/2022	29/04/2022
10260332120188260053	0	12.137,65	00000002559639	25/04/2022	29/04/2022
10576000720178260053	0	2.370,98	00000002602437	25/05/2022	26/05/2022
10576000720178260053	0	900,93	00000002605080	26/05/2022	26/05/2022

Fonte: Teste de Auditoria Base DJ PMSP - entre 04_06_2022 a 05_10_2022 (Quando o Município é réu) - aba "6".

Foram obtidas evidências que o campo de CNPJ no cadastramento do processo não é obrigatório, além disso foi detectado, ao cruzar as informações que a data entre o depósito judicial e seu repasse, que foram repassadas à PMSP apenas quando da identificação manual.

Em consulta ao sistema Diálogo, perdura a seguinte determinação a respeito do assunto:

Determinação 562 – A PMSP, em conjunto com o Banco do Brasil e TJ-SP, deve aperfeiçoar o sistema de emissão de guias de depósito judicial, para obrigar a identificação do CNPJ do réu e implantar mecanismos que limitem o preenchimento de CNPJs irregulares.

Sobre a determinação 562, a SF já havia se manifestado em 2021, a percepção era de que a probabilidade de sucesso de alteração do sistema era muito baixa, pois não haveria interesse do TJSP em efetuar a adequação.

Esse problema cadastral junto ao TJSP sobrecarrega os trabalhos da SF/Sutem e da PGM, já que a tecnologia existente nos dias atuais permite a simples resolução do problema.

Ante o exposto, recomenda-se, com base no art. 8º, inciso I da Resolução TCMSP 07/2022¹¹⁸, expedição de comunicação de controle externo ao TCESP para que este possa interceder junto ao TJSP na causa do problema como órgão de controle competente, de modo a solucionar definitivamente a situação.

¹¹⁸ Art. 8º Para a formulação da proposta de recomendação deverão ser observadas as seguintes condições:
I - atuar diretamente nas causas do problema.

4.1.10. Precatórios Judiciais

Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de entes públicos o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva. No caso do município de São Paulo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) é o responsável por organizar e manter as filas dos precatórios.

As variações ocorridas nos saldos das contas de precatórios em 2022 foram as seguintes:

Quadro 67 - Saldo Contábil de Precatórios (valores nominais) Em R\$ mil

Descrição	2021	2022	% Vert.	Δ	Δ%
Curto Prazo	4.417.013	4.483.280	19,3	66.267	1,5
De Pessoal	3.550.864	3.629.156	15,6	78.292	2,2
De Contas a Pagar	866.149	854.123	3,7	(12.026)	-1,4
Longo Prazo	17.441.647	18.423.510	79,4	981.863	5,6
De Pessoal	14.704.370	15.954.746	68,8	1.250.376	8,5
De Contas a Pagar	2.737.277	2.468.764	10,6	(268.513)	-9,8
Total Poder Executivo	21.858.660	22.906.789	98,7	1.048.129	4,8
Administração Indireta	251.653	295.719	1,3	44.066	17,5
Total Poder Executivo Consolidado	22.110.313	23.202.508	100,0	1.092.195	4,9

Fonte: Balancetes contábeis SOF.

De 2021 para 2022, houve um aumento de cerca de R\$ 1 bilhão do saldo de precatório, em função principalmente da parte de Pessoal. A maior parte do saldo de precatórios (79,4%) está concentrada no longo prazo.

4.1.10.1. Saldo PMSP x Saldo TJSP

Ao confrontarmos o valor contabilizado de precatórios da PMSP (R\$ 22,9 bilhões) com a documentação recebida do TJSP (R\$ 23,6 bilhões), apurou-se uma diferença de R\$ 741,4 milhões.

Conforme informado pela PGM, a maior parte dessa diferença é decorrente da divergência do critério de atualização monetária adotado pela PMSP e pelo TJSP. Refere-se à divergência do critério de atualização aplicado no período de 10.12.09 a 25.03.15 para os precatórios expedidos após 25.03.2015 (ano de ordem cronológica de 2016 em diante).

A Prefeitura adotou em 2022 a Taxa Referencial (TR), de acordo com o §1º do art. 21-A da Resolução nº 303/19 do Conselho Nacional de Justiça.

O Tribunal de Justiça (Depre) entende que deve ser aplicado para o período em discussão o índice IPCA-E em virtude do definido pelo STF no julgamento que modulou os efeitos da declaração parcial de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 62, nos autos da ADI nº 4357 e nº 4425.

O Município ingressou em 08.11.22 com o pedido de providências nº 0007302-41.2022.2.00.0000 no Conselho Nacional de Justiça para resolução do conflito.

4.1.10.2. Movimentação de Precatórios

A movimentação contábil nas contas de precatórios devidos pela PMSP foi a seguinte:

Quadro 68 - Movimentação contábil dos precatórios da PMSP em 2022 Em R\$ mil

Precatórios	Montante
Saldo em 31.12.21	21.858.660
Entradas	4.855.351
(+) Inscrição	2.527.276
(+) Atualização monetária	2.328.112
Ajuste	(37)
Saídas	(3.807.222)
(-) Baixa por pagamento	(3.492.530)
(-) Deságio	(314.692)
(-) Ajuste	(37)
Saldo em 31.12.22	22.906.789

Fonte: razões contábeis SOF.

O aumento do montante de precatórios em 2022 foi decorrente principalmente da inscrição de novos precatórios. Importante observar que a atualização monetária também impactou de forma relevante nesse acréscimo do saldo, sendo responsável por cerca de R\$ 2,3 bilhões.

Em relação às inscrições, os novos precatórios alcançaram o montante de R\$ 2,5 bilhões em 2022, com base na documentação (Mapa Orçamentário de Credores) encaminhada pelo TJSP à PGM.

Da mesma forma, no tocante à atualização monetária de precatórios, foi contabilizado em 2022 o montante de R\$ 2,3 bilhões com base nos arquivos mensais elaborados pela PGM. Por amostragem constatou-se que a Prefeitura está adotando o índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para a atualização monetária, em atendimento ao disposto no art. 3º da Emenda Constitucional nº 113/21¹¹⁹.

Em relação às transferências para posterior baixa por pagamento a terceiros, a PMSP mantém, em conformidade com o art. 102 do ADCT, duas contas de depósitos judiciais sob administração do TJSP: conta I, para pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação; conta II, para pagamento mediante acordos diretos, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

A Prefeitura depositou o valor de precatórios dividido em 50% na conta destinada à ordem cronológica e 50% para o pagamento de acordos diretos com credores, em obediência ao art. 1º do decreto nº 51.378/10¹²⁰.

Da análise da evolução mensal do saldo bancário de precatórios, destaca-se uma redução em agosto de R\$ 539 milhões, devido ao maior volume de pagamento efetuado pelo TJ (Depre), e em dezembro o aumento do saldo, encerrando o exercício com o R\$ 1,3 bilhão, em decorrência da redução do valor pago pelo TJSP aliado ao aumento dos depósitos efetuados pela PMSP.

Quadro 69 - Evolução do Saldo Bancário de Precatórios nas contas do TJSP

Em R\$ mil

Data	Saldo bancário	Δ
01.01.22	1.797.884	-
31.01.22	2.021.704	223.820
28.02.22	2.078.971	57.266
31.03.22	2.028.325	(50.646)
30.04.22	2.036.626	8.302
31.05.22	1.945.278	(91.349)
30.06.22	1.724.626	(220.651)

¹¹⁹ Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente.

¹²⁰ Art. 1º Os recursos depositados na conta especial destinada ao pagamento de precatórios judiciais, nos termos do artigo 1º do Decreto nº 51.105, de 11 de dezembro de 2009, serão utilizados na seguinte conformidade: I - 50% (cinquenta por cento), para o pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências definidas no § 1º do Art. 100 da Constituição Federal, para os precatórios do mesmo ano, e no § 2º do referido artigo, para os precatórios em geral; II - 50% (cinquenta por cento) para o pagamento de acordos diretos com os credores, aprovados pela Câmara de Conciliação de Precatórios. (Redação dada pelo Decreto nº 54789/2014)

31.07.22	1.585.922	(138.704)
31.08.22	1.046.943	(538.979)
30.09.22	1.024.844	(22.099)
31.10.22	736.882	(287.962)
30.11.22	815.926	79.043
31.12.22	1.275.371	459.445

Fonte: razão da conta 1.1.3.5.1.08.02.01 e extratos bancários.

Do exame da documentação de suporte que embasaram os lançamentos contábeis da movimentação financeira das 2 contas bancárias, tanto da parte do depósito pela PMSP quanto do pagamento pelo TJSP a terceiros, não foram constatadas irregularidades.

Não foram identificadas divergências relevantes nas demais movimentações de precatórios judiciais.

4.1.11. Provisões

As provisões são reconhecidas por ser uma obrigação presente e com **provável** possibilidade de saída de recursos para liquidar a obrigação, diferenciando-se dos passivos contingentes, que são obrigações **possíveis** e que não necessitam ser reconhecidos, permanecendo, no entanto, a obrigação de evidenciá-los, a menos que seja remota a possibilidade de saída de recursos.

As variações ocorridas nos saldos das contas integrantes de Provisões entre 2021 e 2022, foram as seguintes:

Quadro 70 - Provisões 2021 x 2022

Em R\$ mil

Descrição	2021	2022	% Vert.	Δ	Δ%
Provisões a Curto Prazo	26.360	22.178	0,0	(4.182)	-15,9
Provisões para Riscos Trabalhistas	4.372	1.568	0,0	(2.804)	-64,1
Provisão para Risco Cíveis	1.289		0,0	(1.289)	-100,0
Outras Provisões	20.698	20.610	0,0	(88)	-0,4
Provisões a Longo Prazo	171.378.951	119.924.735	100,0	(51.454.216)	-30,0
Provisões para Riscos Trabalhistas	28.034	25.593	0,0	(2.441)	-8,7
Provisões Matemáticas Previdenciárias	170.743.173	119.257.552	99,4	(51.485.621)	-30,2
Provisão para Riscos Fiscais	27.125	18.297	0,0	(8.828)	-32,5
Provisão para Riscos Cíveis	101.795	57.718	0,0	(44.077)	-43,3
Outras Provisões	478.824	565.575	0,5	86.751	18,1
Total Poder Executivo Consolidado	171.405.311	119.946.913	100,0	(51.458.398)	-30,0

Fonte: Balancete consolidado Executivo.

O MCASP 9ª Edição, item 17.1, Parte II define provisão como um passivo de prazo e valor incerto. As provisões devem ser reconhecidas quando estiverem presentes 3 (três) requisitos:

- 1) exista uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados;
- 2) seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação;
- 3) seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

No âmbito da PMSP, a PGM, através da Portaria PGM 16/21, definiu os critérios para esse julgamento no art. 3º, em seus incisos I¹²¹ (risco provável), inciso II¹²² (risco possível) e inciso III¹²³ (risco remoto).

O quadro a seguir destaca os aspectos a serem considerados em relação ao reconhecimento ou não das provisões judiciais, conjugando MCASP e Portaria PGM 16/21:

Quadro 71 – Probabilidades das obrigações

Probabilidade do desfecho judicial	Há reconhecimento contábil?	Há evidenciação?
Provável	Sim	Sim, nas demonstrações contábeis e divulgação em notas explicativas dos aspectos mais relevantes.
Possível	Não	Sim, em notas explicativas.
Remota	Não	Não.

Fonte: interpretação da Portaria PGM 16/21 e MCASP 9º ed.

¹²¹ Art. 3º. A classificação das ações, quanto à probabilidade de perda, observará os seguintes critérios:

I - do Risco Provável, que abrange:

a) ação judicial de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito com decisão de órgão colegiado do Supremo Tribunal Federal – STF desfavorável à Fazenda Pública; e
b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça - STJ ou do Tribunal Superior do Trabalho – TST desfavorável à Fazenda Pública, que não tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal - STF;
c) processos relativos a questões de direito idênticas àquelas julgadas em ação de controle concentrado de constitucionalidade, relativa a leis municipais, ou incidentes de assunção de competência, de resolução de demandas repetitivos, ou outros precedentes vinculantes, com decisão de órgão colegiado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, desfavorável à Fazenda Pública, transitada em julgado.

¹²² II - do Risco Possível, que abrange:

a) ação judicial de conhecimento, recurso extraordinário sobre processo individual ou recurso extraordinário desde o reconhecimento da repercussão geral sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito até a decisão de órgão colegiado do Supremo Tribunal Federal- STF desfavorável à Fazenda Pública; e
b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça - STJ ou do Tribunal Superior do Trabalho – TST desfavorável à Fazenda Pública, que tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal - STF;
c) processos relativos a questões de direito idênticas àquelas julgadas em ação de controle concentrado de constitucionalidade, relativa a leis municipais, ou incidentes de assunção de competência, de resolução de demandas repetitivos, ou outros precedentes vinculantes, com decisão de órgão colegiado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, desfavorável à Fazenda Pública, que tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal - STF - ou pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ.

¹²³ III - do Risco Remoto, que abrange as ações judiciais que não se enquadrem nas classificações previstas nos incisos I e II.

Nesse sentido, entende-se que quando for provável será contabilizado no passivo da entidade, quando for possível classificado em conta de controle 7.1.2.4.0.00.00 – Demandas Judiciais e evidenciado em notas explicativas e quando a classificação for remota não é necessário reconhecimento contábil e nem evidenciação em notas explicativas.

4.1.11.1. Omissão de registro das provisões judiciais e subavaliação do passivo em, no mínimo, R\$ 6,2 bilhões

As provisões registradas na contabilidade em curto e longo prazo, excluindo as provisões matemáticas previdenciárias (destacadas no subitem **4.1.12**), totalizaram o valor de R\$ 689,4 milhões em 31.12.22, conforme quadro a seguir:

Quadro 72 - Provisão analisada pela Auditoria Em R\$ mil

Descrição	2022
Provisões a Curto Prazo	22.178
Provisões a Longo Prazo	119.924.735
Total Provisões (A)	119.946.913
(-) Provisões Matemáticas Previdenciárias (B)	(119.257.552)
(=) Provisão analisada pela Auditoria (A-B)	689.361

Fonte: Balancete Analítico Consolidado – 2022.

Foi feito o cruzamento entre o registro contábil das provisões, excluindo as provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo, e as informações das ações judiciais cuja probabilidade de perda tenha sido classificada como provável pela PGM.

A PGM listou as ações judiciais com **provável** probabilidade de perda e estimou um impacto financeiro preliminar de aproximadamente 6,9 bilhões:

Quadro 73 - Quadro com os desfechos judiciais classificados como “provável” Em R\$

Departamento	Ação ou grupo	Quantidade de ações	Valor Estimado	Classificação
JUD	0415393-48.1994.8.26.0053	1	2.000.000.000,00	Provável
JUD	1015982-82.2017.8.26.0053	1	36.000.000,00	Provável
JUD	1018133-26.2014.8.26.0053	1	43.000.000,00	Provável
JUD	Ações SABESP	20	300.000.000,00	Provável
JUD	Pontes e Viadutos	1	40.000.000,00	Provável
JUD	Reequilíbrio contratual de contratos com empresas de Ônibus	20	1.000.000.000,00	Provável
JUD	Servidores	20000	1.400.000.000,00	Provável
JUD	Vale transporte	4	100.000.000,00	Provável

Departamento	Ação ou grupo	Quantidade de ações	Valor Estimado	Classificação
DESAP	0045277-31.2010.8.26.0053		45.138.817,94	Provável
DESAP	1026804-38.2014.8.26.0053		40.000.000,00	Provável
DESAP	0048234-18.1986.4.03.6100		490.483.244,45	Provável
DESAP	1066688-98.2019.8.26.0053		40.320.000,00	Provável
DEMAP	Grupo de ações referente as multas de Estações Rádio-Base (ERB)	221	252.183.347,73	Provável
DEMAP	0838707-98.2007.8.26.0053	1	88.000.000,00	Provável
DEMAP	0054044-92.2009.8.26.0053	1	68.616.351,82	Provável
FISC	1004194-37.2018.8.26.0053	1	314.953.851,66	Provável
FISC	1055365-96.2019.8.26.0053	1	71.565.803,98	Provável
FISC	1040077-50.2015.8.26.0053	1	68.407.970,26	Provável
FISC	Grupo de ações judiciais que discutem o valor venal de referência do ITBI	9062	465.423.524,50	Provável
FISC	Grupo de ações judiciais relacionadas ao Cadastro de Empresas de Fora do Município (CPOM)	106	63.084.435,78	Provável
Total do valor estimativo			6.927.177.348,12	

Fonte: 6017.2022.0008001_4_2022_Lista_de_acoes___Compiladas e Apuração Lista de Ações PGM 12.12.2022.

Assim, no confronto do registro contábil de provisões (R\$ 689,4 milhões) com o valor do documento disponibilizado pela PGM (R\$ 6,9 bilhões), conclui-se que a posição patrimonial das provisões está subavaliada em valor significativo de, no mínimo, R\$ 6,2 bilhões, o que culmina em impacto significativo nas demonstrações contábeis como um todo.

Por fim, acrescente-se o descumprimento parcial dos prazos previstos no PIPCP¹²⁴ em relação ao reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões por competência e evidenciação dos passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas (obrigatoriedade a partir de 01.01.2020).

Para fins de registro contábil das provisões judiciais (registro inicial da estimativa da provisão, da baixa da provisão e, por fim, do valor exato de obrigação a pagar) e evidenciação dos passivos contingentes, é necessário o envio pela PGM do suporte documental para Decon/SUTEM/SF.

¹²⁴ Anexo à Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015. (Publicada no DOU de 29/09/2015)

Por fim, cabe recomendar à PGM que encaminhe relatório consolidado com todas as informações necessárias para fins de reconhecimento das provisões judiciais e evidenciação dos passivos contingentes em contas de controle.

4.1.12. Passivo Atuarial

Passivo atuarial é o valor necessário para pagar todos os benefícios aos assistidos (benefícios concedidos) e aos participantes ativos (benefícios a conceder) na data-base das demonstrações em exame.

O passivo atuarial do RPPS é representado pelas provisões matemáticas previdenciárias, que correspondem aos compromissos líquidos do plano de benefícios, avaliados em regime de capitalização¹²⁵.

Provisão matemática previdenciária é a diferença a maior entre os valores provisionados para fazer face à totalidade dos compromissos futuros do plano para com seus beneficiários e dependentes e as contribuições correspondentes. Ou seja, a provisão matemática previdenciária, também conhecida como passivo atuarial, representa o valor presente do total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data¹²⁶. Elas são apuradas considerando o valor líquido entre as projeções dos benefícios a serem pagos e as contribuições previdenciárias e aportes a serem recebidos pelo RPPS, relativamente a toda massa de segurados e beneficiários sob sua responsabilidade.

O quadro a seguir demonstra o saldo das contas contábeis no grupo das Provisões Matemáticas (Passivo Atuarial) do Executivo:

¹²⁵ Portaria MF nº 464/18, art. 45.

¹²⁶ MCASP 9ª ed., Parte II, item 17.5.4.

Quadro 74 - Contas Contábeis Passivo Atuarial

Em R\$ mil

Conta		Saldo		Δ
Código	Descrição	2021	2022	
2.2.7.2.1.01	Fundo em Repartição-Provisões de Benefícios Concedidos	-	(66.866.607)	(66.866.607)
2.2.7.2.1.02	Fundo em Repartição-Provisões de Benefícios a Conceder	-	98.912.257	(8.912.257)
2.2.7.2.1.03	Fundo em Capitalização-Provisões de Benefícios Concedidos	(121.919.183)	(49.370.657)	72.548.526
2.2.7.2.1.04	Fundo em Capitalização-Provisões de Benefícios a Conceder	(48.823.990)	1.477.990	50.301.980
2.2.7.2.1.05	Plano Previdenciário-Plano de Amortização	-	4.413.979	4.413.979
Total		(170.743.173)	(119.257.552)	51.485.621

Fonte: balancete do Executivo em dezembro/22.

Conforme se observa, o saldo no grupo contábil das provisões matemáticas teve uma redução de R\$ 51,5 bilhões em comparação ao exercício de 2021, passando de R\$ 170,7 bilhões em 2021 para R\$ 119,3 bilhões em 2022.

O estudo atuarial de 2022, com data-base no exercício findo em 31.12.21, apresentou déficit de R\$ 73,9 bilhões para o Funfin e de R\$ 1,8 bilhão para o Funprev, ambos se tratando da geração atual de segurados.

No que tange às informações previstas na Portaria MF nº 464/18, o Relatório da Avaliação Atuarial, deverá conter a análise comparativa entre os resultados das três últimas avaliações atuariais, indicando as maiores alterações e os prováveis motivos.

De acordo com o Relatório de Reavaliação Atuarial de 2022, no que tange às últimas avaliações atuariais, o déficit decresceu de R\$ 173,1 bilhões, em 31.12.19, para R\$ 170,7 bilhões no exercício findo em 31.12.20, em relação à geração atual de segurados. Em relação a 2019, o passivo atuarial experimentou uma pequena redução de 1,34%, sendo inferior à meta atuarial do plano (IPCA + 5,0% a.a.), ocasionada pela redução no quantitativo total de segurados, que passou de 237.599 para 234.814.

Contudo, em função da Emenda nº 41 à Lei Orgânica do município de São Paulo, de 19 de novembro de 2021, houve a segregação de fundos e uma quebra no histórico da autarquia previdenciária municipal. Os estudos atuariais passaram a ser feitos para cada um dos fundos, de forma que, por se tratar do primeiro ano dos novos fundos, nenhum deles apresenta ainda um triênio de histórico individual que possibilite análises mais profundas.

Em face da não disponibilização de especialista atuário para a presente auditoria, não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente que possibilitem concluir quanto à existência de distorções relevantes e de documentação de suporte no Passivo Atuarial no montante de R\$ 119 bilhões.

4.1.13. Transferências Recebidas e Concedidas

As Transferências Intergovernamentais compreendem a entrega de recursos, correntes ou de capital, de um ente (chamado “transferidor”) a outro (chamado “beneficiário”, ou “recebedor”). Podem ser voluntárias, nesse caso destinadas à cooperação, auxílio ou assistência, ou decorrentes de determinação constitucional ou legal.

Ainda sobre o conceito de transferência intergovernamental, destaca-se que, como seu próprio nome indica, essas transferências ocorrem entre esferas distintas de governo.

Ainda, há a entrega de recursos para as entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, com objetivo de complementação dos serviços públicos ofertados. Nesse caso, a transferência não corresponde à contraprestação direta em bens ou serviços ao transferidor. Os bens ou serviços gerados ou adquiridos com a aplicação desses recursos pertencem ou se incorporam ao patrimônio do ente ou da entidade recebedora dos recursos.

Na DVP Consolidada do Município identificou-se despesas e receitas registradas a título de transferências conforme demonstrado:

Quadro 75 - Transferências Concedidas e Recebidas em 2022

Em R\$ mil

Conta	Definição	Valor
3.5.0.0.0.00	Transferências E Delegações Concedidas (Executivo)	37.675.546
3.5.0.0.0.00	Transferências E Delegações Concedidas (Legislativo)	32.987
Total		37.708.533
4.5.0.0.0.00	Transferências E Delegações Recebidas (Executivo)	34.801.721
4.5.0.0.0.00	Transferências E Delegações Recebidas (Legislativo)	1.043.645
Total		35.845.366

Balancete Analítico extraído do SOF SCT026R em 07.02.23.

Tanto as transferências concedidas quanto as recebidas, R\$ 37,6 bilhões e R\$ 34,8 bilhões registradas respectivamente pelo Poder Executivo e apresentadas nas suas demonstrações

contábeis de 2022, contêm diversas distorções, como revelaram os testes realizados, destacadas no Quadro 76:

Quadro 76 - Distorções identificadas pela fiscalização do TCMSP sobre Transferências		Em R\$ mil
Tipo de Distorção	Descrição Resumida do Achado da Fiscalização	Valor
Distorções de Valor	Distorção na VPA Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde no montante de R\$ 134,3 milhões, devido à superavaliação de R\$ 134,97 milhões referente ao registro de valores da competência de exercícios anteriores contabilizado em 2022 e subavaliação de 688 mil, devido ao registro de valores de 2022, não contabilizados na devida competência;	134.280
	Subavaliação das VPD's de Transferências para Cobertura de Insuficiência Financeira, Contribuições, Cobertura do Déficit Atuarial, Serviços de Creches e Ass. Pré Escolar e Serviços de Ass. à Saúde, nos montantes de R\$ 520 milhões	519.990
	Superavaliação das VPD's de Transferências para Cobertura de Insuficiência Financeira, Contribuições, Cobertura do Déficit Atuarial, Serviços de Creches e Ass. Pré Escolar e Serviços de Ass. à Saúde, nos montantes de R\$ 185 milhões	185.035
Distorções de Classificação / Apresentação	Classificação indevida da receita orçamentária de R\$ 82,8 milhões de valores repassados pelo FNS para financiamento de ações em serviços públicos em saúde. Nesse caso, houve classificação indevida das receitas orçamentárias quando comparadas com o informado pelo FNS (Fundo Nacional de Saúde).	82.775
	Registro contábil e classificação orçamentária indevidos de despesas com aporte de recursos para aposentadoria complementar da SPTrans empenhados na ND 33.90.41, no montante de R\$ 33,8 milhões, que estão sendo custeados pelo tesouro;	33.838
	Registro contábil e classificação orçamentária indevidos das despesas "Compensação Tarifária", "Programa Atende", e "Gratuidade às pessoas idosas", no montante de R\$ 5,2 bilhões, referente a aporte de recursos para compensações tarifárias e programas de gratuidade no transporte público empenhados na ND 3.3.90.41, pois não caracterizam "Contribuições", devendo ser tratadas como subvenções econômicas.	5.194.772
	Registro indevido de valores de capital, R\$ 69,1 milhões, repassados por conta de Contratos de Gestão que deveriam ser classificados à conta específica de Contratos de Gestão;	69.100
	Registro indevido de R\$ 7,2 bilhões, repassados por conta de Contratos de Gestão que deveriam ser classificados à conta específica de Contratos de Gestão;	7.149.393
	Registro indevido despesas oriundas de outros contratos de gestão que não guardam relação com Serviços de Assistência à Saúde registradas à conta no montante de R\$ 37,8 milhões	37.849
	Classificação indevida de R\$ 979,8 milhões, destinados a entidades prestadoras de serviços de saúde na ND 3.3.50.39, pois as despesas pertencentes à modalidade de aplicação 50 devem ser associadas com os elementos de despesa que não representem contraprestação direta em bens ou serviços.	979.785
	Registro contábil e classificação orçamentária indevidos de R\$ 4,4 bilhões, repassados por conta de Termo de Parceria, que na essência são Contratos de Gestão, empenhados na ND 3.3.50.39, destinados à gestão dos centros educacionais infantis, que na essência são despesas com contratos de gestão e que deveriam ser contabilizados à conta específica (VPD) de Contratos de Gestão.	4.406.711
	Registros indevidos junto aos passivos da Origem, referentes a repasses a entidades do terceiro setor (OS's), no montante de R\$ 16,55 bilhões, contrariando o PCASP 2022.	16.553.799
Conformidade	Identificou-se despesas empenhadas em 2022, relativas aos Serviços de Ass. à Saúde, utilizadas para cobrir desembolsos de exercícios anteriores, utilizando o Elemento 39, quando deveria ser utilizado o elemento 92, Despesas de Exercícios Anteriores, conforme art. 37 da LF 4.320/64.	-

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base nos testes realizados.

A seguir, os achados detalhados na sequência, por ordem de relevância.

4.1.13.1. Distorção na VPA Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde no montante de R\$ 134,3 milhões, devido à superavaliação de R\$ 134,97 milhões referente ao registro de valores da competência de exercícios anteriores contabilizado em 2022 e subavaliação de 688 mil, devido ao registro de valores de 2022, não contabilizados na devida competência

Cotejou-se os montantes repassados ao Município, confrontando os valores contabilizados em receita orçamentária, VPA com os extratos bancários e os demonstrativos apresentados pelos entes repassadores das seguintes transferências: Cota-parte do ICMS; Transferências do Fundeb; Cota-parte do IPVA; Deduções para Formação do Fundeb; MAC Teto Financeiro FMS; Transferências do Salário Educação.

Também, cotejou-se os montantes repassados a título de convênio com diversas entidades sendo: Transferências Especiais - SEME X União; Receita para auxílio da gratuidade das pessoas idosas no transporte público; Convênio SEME – Estado; Proteção Social Especial/FMAS; Transferências Advindas de Emendas Parl. - Convênio FMS X Estado; Convênio SIURB X União; Transferências Especiais - SEME X União; Convênio CDHU x SEHAB; Convênio PMSP x SABESP - Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura; Transferências Advindas de Emendas Parlamentares - Convênio FMS X Estado.

Dos valores repassados, foram mapeadas as seguintes distorções e classificações indevidas das receitas repassadas pelo FNS:

Quadro 77 - Transferências do SUS ente repassador x registro patrimonial da receita Em R\$ mil

Repasse	Ente Repassador	Registro Patrimonial	Diferença
Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde (CUSTEIO)	2.400.365*	2.534.645	(134.280)
Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde (INVESTIMENTO)	6.391	6.391	-
Total	2.406.756	2.541.035	(134.280)

Fonte: Planilha de repasses do FNS em <<https://consultafns.saude.gov.br/#!/detalhada>> acesso em 10.02.23; Balancete contábil extraído do SOF SCT026R em 07.02.23.

*Considerou-se apenas os repasses competência de 2022.

Detalha-se abaixo a distorção encontrada:

Quadro 78 - Detalhamento da distorção à conta Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde

		Em R\$ mil		
Ação Detalhada	Competência	Data da OB	Superavaliação da VPA	Subavaliação da VPA
Atenção à saúde da população para procedimentos no MAC	12/12 em 2021	10/02/2021	7,22	-
	Única em 2021	10/02/2022	9.403,36	-
	Dez de 2021	31/12/2021	133,87	-
CV19 - coronavirus (COVID-19) - SCTIE (Atenção Primária)	Única em 2021	31/12/2021	951,89	-
COVID-19 - Medida provisória n. 1.062 DE 09/08/21 - SAES	12 em 2021	03/01/2022	22.944,00	-
FAEC - cadeiras de rodas	DEZ de 2021	04/03/2022	436,84	-
	NOV de 2021	28/01/2022	276,58	-
FAEC - cirurgia bariátrica	DEZ de 2021	24/02/2022	28,05	-
	NOV de 2021	27/01/2022	7,39	-
FAEC - cirurgia cardíaca pediátrica	DEZ de 2021	04/03/2022	17,29	-
	NOV de 2021	27/01/2022	90,70	-
FAEC - diagnóstico de trombofilia em gestante	DEZ de 2021	24/02/2022	0,22	-
	NOV de 2021	28/01/2022	0,53	-
FAEC - diagnóstico/tratamento em oncologia	DEZ de 2021	24/02/2022	41,80	-
	NOV de 2021	28/01/2022	15,67	-
FAEC - Nefrologia	DEZ de 2021	28/01/2022	17.365,68	-
FAEC - OPME não relacionados ao ato cirúrgico	NOV de 2021	28/01/2022	11,14	-
FAEC - terapias especializadas em angiologia	DEZ de 2021	24/02/2022	160,77	-
	NOV de 2021	28/01/2022	192,93	-
FAEC - transplantes de órgãos, tecidos e células	DEZ de 2021	24/02/2022	12.358,00	-
	NOV de 2021	04/03/2022	40,17	-
	OUT de 2021	24/02/2022	53,17	-
	NOV de 2021	28/01/2022	12.081,05	-
FAEC - tratamento de doença macular	DEZ de 2021	24/02/2022	43,97	-
	NOV de 2021	28/01/2022	61,92	-
Agente Comunitário De Saúde	DEZ de 2021	07/01/2022	3,10	-
Implementação de Políticas de prom. da equidade em saúde	Única em 2021	08/02/2022	1.092,00	-
Incentivo Financeiro da APS - Capitação Ponderada	DEZ de 2021	07/01/2022	6.074,96	-
		14/01/2022	21.696,53	-
Incentivo Financeiro da APS - desempenho	DEZ de 2021	14/01/2022	4.860,08	-
Incentivo para Ações Estratégicas	DEZ de 2021	02/02/2022	611,84	-
		07/01/2022	11.333,60	-
		20/01/2022	7.315,55	-
	Dez de 2022	30/12/2022	0	687,63
Programa de Informatização da APS	DEZ de 2021	14/01/2022	1.314,10	-
Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância Em Saúde - Despesas Diversas	Única em 2021	07/02/2022	3.941,18	-
Valor lançado à receita Diversos APS sem suporte documental			0,24	-
Total			134.967,39	687,63

Fonte: Planilha de repasses do FNS em< <https://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada>> acesso em 10.02.23; Razões de arrecadação, SOF SCT063R.

Conforme regime de competência, os valores referentes a 2021 devem ser lançados diretamente ao PL e não como VPA do exercício. Ainda, R\$ 687,6 mil, referente à competência 2022, não foi contabilizado no exercício.

Do exposto, há uma distorção na referida VPA no montante de R\$ 134,3 milhões, devido à superavaliação da receita (VPA), R\$ 134,97 milhões, e subavaliação R\$ 687,6 mil.

4.1.13.2. Subavaliação das VPD's de Transferências para Cobertura de Insuficiência Financeira, Contribuições, Cobertura do Déficit Atuarial, Serviços de Creches e Ass. Pré Escolar e Serviços de Ass. à Saúde, nos montantes de R\$ 520 milhões

4.1.13.3. Superavaliação das VPD's de Transferências para Cobertura de Insuficiência Financeira, Contribuições, Cobertura do Déficit Atuarial, Serviços de Creches e Ass. Pré Escolar e Serviços de Ass. à Saúde, nos montantes de R\$ 185 milhões

Houve realização de testes substantivos, por amostragem não estatística, em 50 lançamentos da despesa (população 30.310 despesas) com objetivo de verificar a competência das despesas contabilizadas. As contas analisadas foram:

- 3.5.1.3.2.01.00 - Recursos para cobertura de inf. Financeira
- 3.5.2.3.1.01.00 - Contribuições
- 3.5.1.3.2.02.02 - Cobertura do Déficit Atuarial
- 3.5.3.1.1.03.05 - Serviços de Creches e Ass. Pré - Escolar
- 3.5.3.1.1.03.03 - Serviços de Assistência à Saúde

Das análises efetuadas, identificou-se lançamentos cujas despesas não são afetas à competência 2022, subavaliando e superavaliando as referidas contas de VPD's, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 79 - Despesas por competência

Em R\$ mil

Despesa	Competência	Evidência	Subavaliação	Superavaliação
3.5.1.3.2.01.00 - Recursos para cobertura de inf. Financeira	N/A	O montante identificado se refere a estorno de receita extraorçamentária, fato que não guarda relação com execução de despesa	-	113.292
3.5.2.3.1.01.00 - Contribuições	dez/21	Ofício 003/22 SPTrans Doc SEI 057350640	-	1.489
3.5.1.3.2.02.02 - Cobertura do Déficit Atuarial	dez/22	Despacho Autorizatório Doc SEI 077313177	519.990	0
3.5.3.1.1.03.05 - Serviços de Creches e Ass. Pré - Escolar	dez/21	NE 10265/21 NLP 38780/22	-	79
	dez/21	NE 92558/21 NLP 25811/22	-	115
	dez/21	NE 98845/21 NLP 6238/22	-	88
	dez/21	NE 106232/21 NLP 45762/22	-	20
	2021	NE 110153/21 NLP 40295/22	-	43
	2021	NE 111048/21 NLP 38807/22	-	28
	dez/21	NE 71681/21 NLP 26575/22	-	51
	dez/21	NE 79550/21 NLP 26520/22	-	65
	dez/21	NE 99920/21 NLP 47836/22	-	94
	dez/21	NE 89426/21 NLP 85528/22	-	73
3.5.3.1.1.03.03 - Serviços de Assistência à Saúde	Diversos Ex.	NE 875/22 DOC SEI 056813061	-	16.393
	nov. e dez/21	NE 12491/22 Diversas NLP's	-	12.672
	nov. e dez/21	NE 12629/22 Diversas NLP's	-	5.845
	nov. e dez/21	NE 12930/22 Diversas NLP's	-	4.295
	nov. e dez/21	NE 13003/22 Diversas NLP's	-	5.878
	out e nov/21	NE 97595/21 NLP 2407/22	-	2.540
	out a dez/21	NE 105442/21 NLP 2438/22	-	5.510
	nov. e dez/21	NE 13027/22 NLP's diversas	-	2.906
	dez/21	NE 13274/22 NLP 20065/22	-	4.069
	2021	NE 22997/22 NLP 36818/22	-	8.232
	dez/21	NE 12661/22 NLP 18854/22	-	1.260
Total			519.990	185.035

Fonte: Razões contábeis extraídos do SOF (SCT023R) em 27.02.23/Extratos de empenhos extraídos do SOF/Processos SEI.

Das análises efetuadas, identificou-se despesas subavaliando e superavaliando as VPD's de Transferências para Cobertura de Insuficiência Financeira, Contribuições, Cobertura do Déficit Atuarial, Serviços de Creches e Ass. Pré Escolar e Serviços de Ass. à Saúde, nos montantes de R\$ 520 milhões e 185 milhões, respectivamente.

No que se refere às superavaliações, R\$ 71,7 milhões são despesas referentes a competências de exercícios anteriores (DEA/Restos a Pagar) registradas nas VPD's de 2022.

Identificou-se também à conta “Recursos para cobertura de Insuficiência Financeira” R\$ 113,3 milhões que não são relacionados a despesas. O montante se refere a dois lançamentos efetuados pelo IPREM junto ao Funprev, R\$ 12,48 milhões, e Funfin, R\$ 100,81 milhões, referentes a estorno de receita extraorçamentária, fatos que não guardam relação com execução de despesas.

4.1.13.4. Classificação indevida da receita orçamentária de R\$ 82,8 milhões de valores repassados pelo FNS (Fundo Nacional de Saúde) para financiamento de ações em serviços públicos em saúde. Nesse caso, houve classificação indevida das receitas orçamentárias quando comparadas com o informado pelo FNS

Quanto ao registro orçamentário, identificou-se as seguintes diferenças na classificação da receita pela PMSP se comparadas com o informado pelo FNS:

Quadro 80 - Valores registrados indevidamente na Receita Orçamentária

Em R\$ mil

Informado pelo FNS				Classificação da receita pela PMSP	Classificação correta da receita
Grupo	Ação detalhada	Data do repasse	Valor		
Assistência Farmacêutica	CV19 - Coronavirus (COVID-19)	06/07/2022	952	9 - Transferência de Recursos do Sus - Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo 1713509104000000001101000 - Transferências Fundo a Fundo- Combate ao COVID-19	4 - Transferência de Recursos do Sus - Assistência Farmacêutica Não foi criada codificação específica para a receita.
		09/06/2022	952		
		09/11/2022	952		
		11/03/2022	952		
		15/08/2022	952		
		15/12/2022	952		
		17/01/2022	952		
		17/10/2022	952		
		20/04/2022	952		
		21/09/2022	952		
		27/05/2022	952		
		30/03/2022	952		
Atenção De Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	COVID-19 - Medida Provisória N. 1.062 DE 09/08/21 - SAES Total	03/01/2022	22.944	9 - Transferência de Recursos do Sus - Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo 1713509104000000001101000 - Transferências Fundo a Fundo- Combate ao COVID-19	2 – Transferência de recursos do SUS Atenção Especializada Não foi criada codificação específica para a receita.
	CV19 - Coronavirus (COVID-19)	08/02/2022	2.867		
		13/04/2022	1.302		
		06/05/2022	7.685		
		07/06/2022	12.875		
		09/06/2022	4.131		
		29/07/2022	515		

Informado pelo FNS				Classificação da receita pela PMSP	Classificação correta da receita
Grupo	Ação detalhada	Data do repasse	Valor		
Atenção Primária	CV19 - Coronavirus (COVID-19)	11/03/2022	44	9 - Transferência de Recursos do Sus - Outros Programas Financiados por Transf.Fundo a Fundo 171350910400000000110100 0 - Transferências Fundo a Fundo- Combate ao COVID-19	1 – Transferências de Recursos do Atenção Primária Não foi criada codificação específica para a receita.
	Incentivo financeiro para ações estratégicas	09/11/2022	18.890	FAEC- Transplantes - FMS	1 – Transferências de Recursos do Atenção Primária 1713501120000000001101000 - Incentivo Financeiro da APS - Ações Estratégicas
	Implementação Da Segurança Alimentar E Nutricional Na Saúde	18/04/2022	100	Gestão do SUS - Qualificação, Implantação e Implementação	1 – Transferências de Recursos do Atenção Primária Não foi criada codificação específica para a receita.
Total			82.775		

Fonte: Planilha de repasses do FNS em< <https://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada>> acesso em 10.02.23; Balancete da Receita extraído do sistema Ábaco em 07.02.23.

A maior parte da classificação indevida se refere a recursos para combate à pandemia da Covid-19. Em que pesem os recursos serem repassados para o combate à pandemia, há diferenças em sua destinação. Os recursos do bloco Assistência Farmacêutica possuem finalidade distinta dos recursos do MAC, pois este é destinado a ações no âmbito hospitalar. Assim, de acordo com a Portaria 3.992/17¹²⁷ do MS, os recursos de cada bloco devem ser aplicados em ações de seus referidos blocos.

Pelo exposto, R\$ 82,8 milhões de valores repassados pelo FNS para financiamento de ações em serviços públicos em saúde estão indevidamente classificados.

¹²⁷ § 2º Os recursos que compõem cada Bloco de Financiamento devem ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde relacionados ao próprio bloco, devendo ser observados:

4.1.13.5. Registro contábil e classificação orçamentária indevidos de despesas com aporte de recursos para aposentadoria complementar da SPTrans empenhados na ND 33.90.41, no montante de R\$ 33,8 milhões, que estão sendo custeados pelo tesouro;

4.1.13.6. Registro contábil e classificação orçamentária indevidos das despesas “Compensação Tarifária”, “Programa Atende”, e “Gratuidade às pessoas idosas”, no montante de R\$ 5,2 bilhões, referente a aporte de recursos para compensações tarifárias e programas de gratuidade no transporte público empenhados na ND 3.3.90.41, pois não caracterizam “Contribuições”, devendo ser tratadas como subvenções econômicas.

Conforme PCASP 2022, referida conta, 3.5.2.3.1.01.00 – Contribuições, compreende/registra as variações patrimoniais diminutivas decorrentes de transferências voluntárias a União, estados, distrito federal, municípios, inclusive as entidades vinculadas, de bens e/ou valores.

Referida VPD apurou um resultado de R\$ 5,2 bilhões, refletindo o montante de despesas liquidadas e lançadas à referida conta, que recebe lançamentos de três despesas, cujo fornecedor é a empresa pertencente ao Município, SPTrans:

Quadro 81 - Despesas lançadas à VPD Contribuições 2022

Em R\$ mil

Aporte de Recursos para Aposentadoria Complementar	33.838
Compensações Tarifárias do Sistema de Transportes	4.891.122
Programa ATENDE - Pessoas com deficiências e mobilidade reduzida	143.171
Gratuidade ao transporte de pessoas idosas	160.479
Total	5.228.610

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base nos extratos de empenhos.

O aporte de recursos para aposentadoria complementar guarda relação com a natureza de transferências, contudo o correto registro deveria ocorrer na conta de “VPD 3.5.1.3.2.00.00¹²⁸ - Transferências Concedidas Para Aportes De Recursos Para O RPPS - Intra OFSS”. Em que pese a SPTrans ser tratada como empresa controlada independente, o aporte de recursos para pagamentos de aposentados, na essência, caracteriza que a empresa é dependente do tesouro

¹²⁸ Compreende o valor das transferências para aportes financeiros do ente para cobertura de insuficiências financeiras, formação de reserva, e cobertura de déficits financeiros ou atuariais do RPPS e outros aportes. Compreende os saldos que serão excluídos nos demonstrativos consolidados do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS) do ente.

municipal, por conta da LRF, art. 2º, inciso III¹²⁹. Sobre o enquadramento da empresa como estatal dependente, o tema foi melhor discorrido no tema Investimentos subitem **4.1.4**.

As demais despesas, Compensação Tarifária, Programa Atende, e Gratuidade às pessoas idosas, no montante de R\$ 5,2 bilhões, não atendem a conceituação de “Contribuições” como registrado pela PMSP, devendo ser tratadas como Subvenção Econômica.

Ademais, foram analisados os empenhos que geraram as despesas lançadas à conta Contribuições. Das despesas contabilizadas identificou-se que todas estão empenhadas à natureza de despesa **3.3.90.41**:

Quadro 82 - Dotações das Despesas lançadas à conta Contribuições em 2022 Em R\$ mil

Dotação	Programa de Governo	Liquidado
20.50.26.453.3004.4.651. 339041 00.00.0	Benefícios e Previdência de Funcionários	33.838
20.50.26.453.3006.4.705. 339041 00.00.0	Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência	141.682
20.50.26.453.3006.4.705. 339041 00.00.0*	Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência	1.489
20.50.26.453.3009.4.701. 339041 00.00.0	Melhoria da Mobilidade Urbana Universal	4.891.122
20.50.26.453.3009.4.701. 339041 00.02.0	Melhoria da Mobilidade Urbana Universal	160.479
Total Geral		5.228.610

Fonte: Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária emitido em 04.02.23.

Obs.: Valor de 2021 liquidado em 2022.

O montante de R\$ 33,8 milhões empenhado, referente ao pagamento de aposentados, na essência, está sendo custeado com o tesouro municipal de forma que a ND a ser utilizada seria 3.1.xx.xx¹³⁰, conforme definição da Portaria 163/01 devendo a PMSP verificar o enquadramento da Modalidade de aplicação e o Elemento, considerando o regime dos aposentados junto a SPTrans.

¹²⁹ III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

¹³⁰ Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.

No mesmo sentido, o montante de R\$ 5,2 bilhões, referente a aporte de recursos para compensações tarifárias e programas de gratuidade no transporte público, não caracteriza contribuições, e sim subvenções econômicas¹³¹, conforme a citada portaria.

4.1.13.7. Registro indevido de valores de capital, R\$ 69,1 milhões, repassados por conta de Contratos de Gestão que deveriam ser classificados à conta específica de Contratos de Gestão

Conforme o PCASP Estendido 2022, a despesa refere-se a “Auxílios” que compreendem o valor utilizado para transferências de capital aos entes da Federação e a entidades privadas sem fins lucrativos. Cabe destacar que esses valores passam a integrar o patrimônio da entidade recebedora do recurso para a prestação dos serviços educacionais, de saúde e assistência social de interesse público. Além disso, há a obrigatoriedade de prestação de contas conforme firmado no ajuste que contempla os repasses. Não foram identificados empenhos na conta de despesa orçamentária 4.4.50.42.00 – Auxílios (Investimentos - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos).

Todavia, identificou-se que a conta recebe lançamentos de despesas para aquisição de materiais permanentes, bem como obras e instalações. Foram registradas despesas no montante de R\$ 69,1 milhões.

Ocorre que essas despesas são referentes a repasses para os contratos de gestão das unidades de saúde, sendo a aquisição de bens permanentes, bem como ampliação e reforma de imóveis, revertidas ao patrimônio municipal. Há uma diferenciação dos contratos de gestão, uma vez que neste caso a entidade (OS) recebe o recurso para a gestão dos serviços a serem prestados, sendo que a aquisição dos materiais permanentes e obras passam a integrar o patrimônio municipal, o que não ocorre no caso de Auxílios, conforme já discorrido.

¹³¹ Despesas orçamentárias com o pagamento de subvenções econômicas, a qualquer título, autorizadas em leis específicas, tais como: ajuda financeira a entidades privadas com fins lucrativos; concessão de bonificações a produtores, distribuidores e vendedores; cobertura, direta ou indireta, de parcela de encargos de empréstimos e financiamentos e dos custos de aquisição, de produção, de escoamento, de distribuição, de venda e de manutenção de bens, produtos e serviços em geral; e, ainda, outras operações com características semelhantes

Dessa forma, o adequado registro dos valores de capital repassados por conta de Contratos de Gestão deveria ser registrado à conta 3.5.3.1.1.04.00¹³² – Contratos de Gestão.

No que se refere ao registro orçamentário, as despesas lançadas à referida conta são empenhadas nas ND's 4.4.50.51 e 4.4.50.52. Tais despesas são destinadas às OSs no âmbito dos CG's para ampliação dos prédios e aquisições de materiais permanentes junto aos contratos. Cabe ressaltar que esses bens de capital, conforme cláusulas previstas nos ajustes, devem incorporar o patrimônio municipal.

Quadro 83 - Dotações das despesas liquidadas lançadas à conta Serv. de Ass. à Saúde em 2022 Em R\$ mil

Dotação	Programa de Governo	Liquidado
84.10.10.301.3003.1.526.44505100.00.0	Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos de Atenção Básica e Especialidades	14.567
84.10.10.301.3003.2.520.44505200.00.0	Manutenção e Operação em Atenção Básica, Especialidades e de Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia	5.639
84.10.10.302.3026.1.536.44505100.00.0	Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência	6.769
84.10.10.302.3026.2.507.44505200.00.0	Manutenção e Operação em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência	2.914
84.10.10.302.3026.4.113.44505200.00.0	Sistema Municipal de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria do SUS	28.889
84.11.10.301.3003.5.204.44505200.00.0	Avança Saúde SP - Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos de Saúde	3.605
Total		62.384

Fonte: Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária emitido em 04.02.23.

Além do mais, foram liquidados R\$ 6,2 milhões em restos a pagar de 2021, sendo R\$ 4,05 milhões empenhados na ND 4.4.50.52 e R\$ 2,2 milhões na ND 4.4.50.51.

De acordo com o MCASP 9ª edição¹³³, as despesas pertencentes à modalidade de aplicação 50 devem ser associadas com os elementos de despesa que não representem contraprestação direta em bens ou serviços, nas quais está incluído o elemento 85 - contrato de gestão, de modo que há erro de classificação das despesas lançadas à conta Serviços de Assistência à Saúde.

¹³² Compreende/Registra os valores transferidos às entidades privadas sem fins lucrativos por meio de contratos de gestão.

¹³³ MCASP 9ª edição, parte I, 4.6.2.1. Transferência

4.1.13.8. Registro indevido de R\$ 7,2 bilhões como VPD de Subvenção Social, repassados por conta de Contratos de Gestão que deveriam ser classificados à conta específica de Contratos de Gestão

Situação análoga ao item anterior, essa conta, segundo o PCASP Estendido 2022, refere-se a repasses na modalidade “Subvenção Social” que compreende a transferências às entidades privadas sem fins lucrativos para os serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sendo associadas a despesas correntes. Da mesma forma que os auxílios, há a obrigatoriedade de prestação de contas por parte do recebedor referente aos serviços prestados.

Diferem dos contratos de gestão, pois não há gestão dos recursos e tampouco essas entidades executam serviços de responsabilidade do ente público. O que há é uma complementação dos serviços públicos por parte da entidade sem fim lucrativo. Foram alocadas despesas no montante de R\$ 7,2 bilhões até o mês de julho de 2022, registradas indevidamente à conta. Tais despesas também deveriam ser registradas à conta 3.5.3.1.1.04.00 – Contratos de Gestão, fato que passou a ocorrer a partir do mês de agosto de 2022.

4.1.13.9. Registro indevido despesas oriundas de outros contratos de gestão que não guardam relação com Serviços de Assistência à Saúde registradas à conta no montante de R\$ 37,8 milhões

Além das despesas registradas indevidamente à VPD de Subvenções Sociais, identificou-se despesas oriundas de outros contratos de gestão que não guardam relação com Serviços de Assistência à Saúde (R\$ 37,8 milhões) a saber:

Quadro 84 - Despesas lançadas indevidamente à conta Serviços de Ass. à Saúde

Em R\$ mil

Termo	Contratado	Empenho	Despesa realizada
CG 11/2014	ADESAMPA	41170/22	1.032
		41189/22	18.588
		55840/22	300
		Subtotal	19.920
CG 001/SEME/2021	Instituto Movimento de Esporte Educ. e Saúde	11939/22	2.922
		11945/22	3.725
		Subtotal	6.647
CG 001/2020	São Paulo Negócios	483/22	1.217
		31441/22	247
		31448/22	9.819
		Subtotal	11.283
Total			37.849

Fonte: Elaborado pela auditoria com base no razão contábil da despesa e extratos de empenhos.

4.1.13.10. Classificação indevida de R\$ 979,8 milhões, destinados a entidades prestadoras de serviços de saúde na ND 3.3.50.39, pois as despesas pertencentes à modalidade de aplicação 50 devem ser associadas com os elementos de despesa que não representem contraprestação direta em bens ou serviços.

Quanto ao registro orçamentário, a grande maioria das despesas lançadas à referida conta são empenhadas nas ND's 3.3.50.85 e 3.3.50.39. A primeira refere-se a despesas destinadas às OS no âmbito dos CG's. A segunda ND refere-se a contratos, termos de convênio ou outros tipos de repasses a entidades do terceiro setor para execução de serviços na área da saúde.

De acordo com o relatório de acompanhamento da execução orçamentária e razão contábil da referida VPD, a PMSP registrava a realização das despesas com CG's à VPD de subvenção sociais, contudo passou a contabilizá-las na VDP de contratos de gestão a partir do mês de agosto de 2022. Os empenhos efetuados na ND 3.3.50.85 guardam relação com a finalidade das despesas para quais foram concebidos. Foram liquidados em 2022 R\$ 10,9 bilhões no elemento de despesa Contrato de Gestão.

Todavia o montante empenhado na ND 3.3.50.39 não condiz com o estabelecido no MCASP 9ª edição, parte I, item 4.6.2.1, pois as despesas pertencentes à modalidade de aplicação 50 devem ser associadas com os elementos de despesa que não representem contraprestação direta em bens ou serviços:

As modalidades de aplicação utilizadas para a entrega de recursos financeiros por meio de transferências são:

- 20 - Transferências à União
- 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal
- 31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo
- 40 - Transferências a Municípios
- 41 - Transferências a Municípios - Fundo a Fundo
- 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
- 60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos

Essas modalidades de aplicação devem ser associadas com os elementos de despesa que não representem contraprestação direta em bens ou serviços. Tais elementos são:

- 41 - Contribuições - utilizado para transferências correntes e de capital aos entes da Federação e a entidades privadas sem fins lucrativos, exceto para os serviços essenciais de assistência social, médica e educacional;
- 42 - Auxílios - utilizado para transferências de capital aos entes da Federação e a entidades privadas sem fins lucrativos;
- 43 - Subvenções Sociais - utilizado para transferências às entidades privadas sem fins lucrativos para os serviços essenciais de assistência social, médica e educacional;
- 45 - Subvenções Econômicas - utilizado para transferências, exclusivamente, a entidades privadas com fins lucrativos;
- 81 - Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas - utilizado para transferências aos entes da Federação em decorrência de determinação da Constituição ou estabelecida em lei.
- 85 – Contrato de Gestão - Despesas orçamentárias decorrentes de transferências às organizações sociais ou outras entidades privadas sem fins lucrativos para execução de serviços no âmbito do contrato de gestão firmado com o Poder Público.

Corroborar com o MCASP a Nota Técnica SEI nº 54209/2022/ME do Ministério da Economia:

Deste modo, os repasses efetuados às entidades sem fins lucrativos deverão ser registrados, em termos de classificação orçamentária segundo a natureza da despesa, da seguinte forma:

Transferência de recursos para organizações da sociedade civil, com o objetivo de Transferência de recursos para organizações da sociedade civil, com o objetivo de apoiar e fomentar a atuação de tais entidades em atividades de interesse da Administração	3.3.50.41; 3.3.50.42 ou 3.3.50.43
Contratação de organizações sociais e outras entidades, por meio de contrato de gestão, para administrar estruturas pertencentes à administração pública ou executar serviços públicos de responsabilidade do ente federativo;	3.3.50.85

Quadro 85 - Dotações das Despesas Serv. de Ass. à Saúde classificadas indevidamente

Em R\$ mil

Dotação	Programa de Governo	Liquidado
84.10.10.122.3024.2.100.33503900.00.0	Suporte Administrativo	2.491
84.10.10.302.3026.4.113.33503900.00.0	Ações e Serviços da Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência	88.545
84.10.10.302.3026.4.113.33503900.02.0	Ações e Serviços da Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência	873.464
84.10.10.302.3026.4.113.33503900.03.0	Ações e Serviços da Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência	10.030
84.10.10.304.3003.2.522.33503900.02.0	Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância	1.317
84.10.10.304.3003.2.523.33503900.02.0	Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância	3.333
84.10.10.304.3003.2.523.33503900.03.0	Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância	605
Total Geral		979.785

Fonte: Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária emitido em 04.02.23.

A partir do Quadro 85, é possível afirmar que R\$ 979,8 milhões, destinados a entidades prestadoras de serviços de saúde, sem finalidade lucrativa, estão indevidamente classificados na ND 3.3.50.39.

4.1.13.11. Registro contábil e classificação orçamentária indevidos de R\$ 4,4 bilhões, repassados por conta de Termo de Parceria, que na essência são Contratos de Gestão, empenhados na ND 3.3.50.39, destinados à gestão dos centros educacionais infantis, que na essência são despesas com contratos de gestão e que deveriam ser contabilizados à conta específica (VPD) de Contratos de Gestão

Conforme o PCASP Estendido 2022, referida conta deve contabilizar despesas oriundas de “Subvenções Sociais”. Como já disposto anteriormente há diferenciação entre despesas realizadas para Subvenções Sociais e Auxílios e despesas realizadas com organizações contratadas por meio de Contratos de Gestão.

Identificou-se despesas registradas na referida conta no montante de R\$ 4,4 bilhões. Tais despesas referem-se a Termos de Parceria realizados com organizações sociais para gestão das creches municipais. Ocorre, que apesar da nomenclatura jurídica, “Termo de Parceria”, tais ajustes são na essência contratos de gestão, visto que os repasses são para que a entidade realize os serviços de competência do Município e não apenas um fomento às atividades realizadas pela OS.

A seguir apresenta-se evidências de que os ajustes, apesar da nomenclatura são, na essência, Contratos de Gestão:

- O regime de parceria referido no artigo anterior se efetivará por meio de termo de colaboração que é o instrumento por meio do qual serão formalizadas as parcerias estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação - SME com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros, que não caracterizarão receita própria das organizações, não sendo exigida a emissão de Nota Fiscal de Prestação de Serviços tendo o Município como tomador de serviços. (Art. 2º da portaria SME 4.548/2017);
- **Na hipótese do previsto no inciso IV do caput deste artigo, os bens serão gravados com a cláusula de inalienabilidade e deverão ser objeto de incorporação ao patrimônio do Município de São Paulo em conformidade com o disposto no Decreto Municipal nº 53.484/12, assim que concluída a análise da prestação de contas cujo período se refira ao da aquisição dos bens em questão, devendo remanescer em poder da Administração Municipal ao término da parceria. (§ 3º do art. 57 da portaria SME 4.548/2017);**
- A presente parceria destina-se ao atendimento por meio de Centro de Educação Infantil, segundo as diretrizes técnicas da Secretaria Municipal de Educação e de acordo com o plano de trabalho de trabalho aprovado pela Diretoria Regional de Educação – DRE, parte integrante deste termo. (cláusula primeira do objeto, Termo de Colaboração nº 1162/2017/DRE-PE – RPP) (grifo nosso).

Dessa forma, de acordo com Nota Técnica SEI nº 54209/2022/ME da STN, como essas transferências não têm como objetivo fomentar as atividades realizadas pelas organizações sociais, mas a execução de serviços públicos de responsabilidade do Município de São Paulo, as transferências a essas organizações não devem ser classificadas orçamentariamente como contribuições, auxílios ou subvenções sociais. Analogamente, em que pese a nomenclatura dos ajustes, de acordo com a essência sobre a forma¹³⁴, a contabilização da despesa deve seguir a mesma linha e ser classificada à VPD 3.5.3.1.1.04.00 – Contratos de Gestão.

No caso do registro orçamentário, os empenhos destinados à gestão dos centros educacionais infantis são classificados indevidamente na ND 3.3.50.39, pois as despesas pertencentes à modalidade de aplicação 50 devem ser associadas com os elementos de despesa que não representem contraprestação direta em bens ou serviços.

¹³⁴ MCASP 9ª edição, parte II, item 3 - Os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma.

Quadro 86 - Dotações das Despesas Serv.de Creches e Ass. Pré – Escolar

Em R\$ mil

Dotação	Projeto/Atividade	Liquidado
16.10.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - Centro de Educação Infantil (CEI)	3.266
16.11.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	373.956
16.12.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	278.083
16.13.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	348.110
16.14.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	335.290
16.15.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	589.585
16.16.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	356.336
16.17.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	317.338
16.18.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	300.374
16.19.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	300.148
16.20.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	366.660
16.21.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	348.129
16.22.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	176.270
16.23.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	313.168
Total		4.406.711

Fonte: Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária 06.02.23.

Ademais, conforme já discorrido, as despesas dos serviços de gestão dos CEI são na essência despesas CG's, visto que, apesar da nomenclatura jurídica, "Termo de Parceria", tais ajustes são na essência contratos de gestão, pois os repasses são para que a entidade realize os serviços de competência do município e não apenas um fomento às atividades realizadas pela OS.

Dessa forma os empenhos deveriam estar classificados na ND 3.3.50.85.

4.1.13.12. Registros indevidos junto aos passivos da Origem, referentes a repasses a entidades do terceiro setor (OS's), no montante de R\$ 16,55 bilhões, contrariando o PCASP 2022

De acordo com o PCASP 2022, os valores a serem transferidos para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público devem ser contabilizados, a título de passivo, na conta contábil 2.1.5.3.1.02.00 - Transferências para Organizações da Sociedade Civil a Pagar. Tais transferências exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.

A contabilização em conta distinta de Fornecedores se faz necessária, haja vista que não há uma contraprestação de serviços e sim uma atuação dessas entidades junto ao ente público para consecução de finalidade pública.

Identificou-se que a PMSP não possui em seu balancete contábil a conta contábil 2.1.5.3.1.02.00 - Transferências para Organizações da Sociedade Civil a Pagar.

Ainda, selecionou-se as principais VPDs em que são contabilizadas as Transferências ao Terceiro Setor e foi identificado que os passivos referentes a tais despesas são contabilizados à Conta Fornecedores a Pagar, conforme o quadro a seguir:

Quadro 87 - Registros de repasses ao terceiro setor contabilizados no Passivo Em R\$ mil

Transferências às OS's Contas de Despesas	Conta de registro do Passivo	Valor Registrado
3.5.3.1.1.02.02 - Serv. De Ass. à Saúde	2.1.3.1.1.01.01.01 - Fornecedores (F)	16.834
	2.1.3.1.1.01.01.02 - Fornecedores (P)	52.266
	Subtotal	69.100
3.5.3.1.1.03.03 - Serv. de Ass. à Saúde	2.1.3.1.1.01.01.01 - Fornecedores (F)	6.617.405
	2.1.3.1.1.01.01.02 - Fornecedores (P)	557.783
	Subtotal	7.175.188
3.5.3.1.1.03.05 - Serv. De Creche e Ass. Pré Escolar	2.1.3.1.1.01.01.01 - Fornecedores (F)	1.245.988
	2.1.3.1.1.01.01.02 - Fornecedores (P)	3.188.057
	Subtotal	4.434.045
3.5.3.1.1.04.01 - Contratos de Gestão	2.1.3.1.1.01.01.01 - Fornecedores (F)	4.875.466
Total Geral		16.553.799

Fonte: Razões Contábeis extraídos do SOF (SCT023R) em 04.03.22.

Há registros indevidos junto aos passivos da Origem, referentes a repasses a entidades do terceiro setor (OS's) no montante de R\$ 16,55 bilhões, contrariando o PCASP 2022.

4.1.13.13. Identificou-se despesas empenhadas em 2022, relativas aos Serviços de Ass. à Saúde, utilizadas para cobrir desembolsos de exercícios anteriores, utilizando o elemento 39, quando deveria ser utilizado o elemento 92, Despesas de Exercícios Anteriores, conforme art. 37 da LF 4.320/64

Quadro 88 - Despesas de Exercícios Anteriores registradas no elemento 39

Em R\$ mil

Despesa	Competência	Empenhos	Valor
3.5.3.1.1.03.03 - Serviços de Assistência à Saúde	Diversos Ex.	NE 875/22 DOC SEI 056813061	16.393
	nov. e dez/21	NE 12491/22 Diversas NLP's	12.672
	nov. e dez/21	NE 12629/22 Diversas NLP's	5.845
	nov. e dez/21	NE 12930/22 Diversas NLP's	4.295
	nov. e dez/21	NE 13003/22 Diversas NLP's	5.878
	nov. e dez/21	NE 13027/22 NLP's diversas	2.906
	dez/21	NE 13274/22 NLP 20065/22	4.069
	2021	NE 22997/22 NLP 36818/22	8.232
	dez/21	NE 12661/22 NLP 18854/22	1.260
Total			61.549

Fonte: Razões contábeis extraídos do SOF (SCT023R) em 27.02.23/Extratos de empenhos extraídos do SOF/Processos SEI.

Infere-se do 13, que despesas relativas aos Serviços de Ass. à Saúde, utilizadas para cobrir desembolsos de exercícios anteriores, foram empenhadas utilizando o Elemento 39, quando deveria ser utilizado o elemento 92, Despesas de Exercícios Anteriores, conforme art. 37 da LF 4.320/64¹³⁵.

4.2. Relatório sobre outros requisitos legais e regulatórios

4.2.1. Créditos Adicionais

O orçamento anual pode ser alterado por meio de créditos adicionais, entendidos como autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

¹³⁵ Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Conforme o artigo 41 da Lei Federal nº 4.320/64¹³⁶, os créditos adicionais são classificados em suplementares, especiais e extraordinários. Os artigos 8º a 12 da Lei Municipal nº 17.728/21 (LOA 2022) também dispõem sobre a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares para o exercício de 2022.

O orçamento consolidado para 2022 foi inicialmente fixado em R\$ 82,8 bilhões.

Considerando as variações por conta de créditos adicionais abertos com recursos do superavit financeiro do exercício anterior (R\$ 10,5 bilhões) e do excesso de arrecadação (R\$ 8,3 bilhões), o orçamento atualizado atingiu o valor de R\$ 101,2 bilhões, o que representou uma variação aumentativa de 22,3% em relação ao valor inicialmente orçado.

Quadro 89 – Variação do Orçamento em 2022

Em R\$ mil

Entidade	Orçado	Líquido entre entidades Adm. Direta	Líquido entre entidades Direta e Indireta	Suplem. Superavit Financeiro	Suplement. Excesso de Arrecad.	Atualizado	Variação Atualizado / Orçado
Poder Executivo (Direta)	67.043.522	60.000	293.705	9.065.303	7.241.149	83.703.679	24,8
Adm Indireta	14.446.339	-	(293.705)	1.140.658	1.044.190	16.337.482	13,1
Total Executivo	81.489.861	60.000	-	10.205.962	8.285.338	100.041.161	22,8
Legislativo	1.268.654	(60.000)	-	-	-	1.208.654	-4,7
Consolidado	82.758.516	-	-	10.205.962	8.285.338	101.249.816	22,3

Fonte: SOF e Relatórios Internos fornecidos por Supom/SF.

Em relação ao Poder Executivo de 2022, após as atualizações, o orçamento alcançou o valor de R\$ 100,0 bilhões, o que representou uma variação positiva de 22,8% em relação ao valor inicialmente orçado.

A abertura de créditos adicionais suplementares observou o limite consolidado (10%) previsto na Lei Municipal nº 17.728/21¹³⁷.

¹³⁶ I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

¹³⁷ Art. 7º Fica o Poder Executivo autorizado, consoante § 7º do art. 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a abrir créditos adicionais suplementares por decreto, devidamente justificados, nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais, até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada no art. 2º desta lei.

Para o cálculo dos referidos limites, foram excluídas as situações especificadas nos artigos 8º e 9º¹³⁸:

Quadro 90 - Cumprimento do limite para o Poder Executivo em 2022

Em R\$ mil

Discriminação	Análise do Limite
Despesa fixada para o exercício (a)	82.758.516
(x) % Limite previsto	10%
(=) Valor limite	8.275.852
Suplementações no período	34.541.151
(-) Exclusões autorizadas nos art. 8 e 9º LOA 2022	(32.694.259)
(=) Montante que onerou o limite (b)	1.846.891
Percentual onerado (b/a)	2,23%

Fonte: SOF e Relatórios Internos da PMSP (SUPOM/SF).

A PMSP obteve um limite percentual de 2,23% sobre a despesa fixada para 2022, portanto, atendendo ao art. 7º da LOA 2022.

Cabe destacar que nessa análise, não estão incluídas as suplementações por superavit financeiro e excesso de arrecadação, pois são outras fontes de recursos e não estão incluídos no valor do orçamento inicial R\$ 82,8 bilhões (limitado a 10%).

Cabe observar que, conforme já apontado nos Relatórios de Auditoria destinados a avaliar a regularidade do projeto da LOA, a amplitude das exclusões especificadas nos artigos da Lei retira, na prática, a efetividade do referido limite.

Note-se, por oportuno, que as exclusões envolvem, além das despesas com pessoal, as funções mais representativas do Município: Educação, Saúde, Urbanismo e Transporte.

¹³⁸ Art. 8º Ficam excluídos do limite estabelecido no art. 7º desta lei os créditos adicionais suplementares: I - abertos com recursos da Reserva de Contingência, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei Federal nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980; II - destinados a suprir insuficiências nas dotações referentes ao serviço da dívida pública; III - destinados a suprir insuficiências nas dotações dos Fundos Especiais decorrentes do recebimento de recursos extraordinários; IV - destinados a suprir insuficiências nas dotações de pessoal; V - destinados a suprir insuficiências nas dotações das funções Educação, Assistência Social, Saúde, Habitação, Saneamento e Transporte; VI - com remanejamento de recursos entre órgãos da Administração Direta e Indireta; VII - abertos com recursos de operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício; VIII - abertos com recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais ou federais; IX - abertos com recursos provenientes do Orçamento do Estado de São Paulo para cobertura de quaisquer despesas; X- destinados a suprir insuficiências nas dotações decorrentes da aplicação do art.19 desta Lei;. Parágrafo único. Os recursos destinados ao pagamento do grupo de natureza de despesa de pessoal poderão ser remanejados para outras despesas, desde que, comprovadamente, os eventos que subsidiaram a previsão da despesa de pessoal não se concretizem.

Art. 9º Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada nesta lei, autorizado a remanejar recursos entre despesas de mesmo grupo alocadas em atividades, projetos e operações especiais de um mesmo programa, sem onerar o limite estabelecido no art. 7º desta lei.

A partir do Quadro 90, é possível verificar que as movimentações de créditos adicionais (R\$ 34,5 bilhões) no período, desconsiderando as exclusões autorizadas, representaram 41,7% da despesa fixada no orçamento, ou seja, extrapolam o limite de 10% indicado na LOA.

Verificou-se que os créditos adicionais abertos por ato próprio das entidades da Administração Indireta apresentaram os limites legais onerados abaixo do previsto de 10%, em atendimento ao artigo 12 da Lei Municipal nº 17.728/21¹³⁹.

Em relação aos créditos abertos por superávit financeiro e por excesso de arrecadação foram apresentadas as seguintes fragilidades nos controles dos saldos.

4.2.1.1. Créditos adicionais abertos com recursos do superavit financeiro por fontes apurado com a utilização de relatório gerencial, o que está sujeito a erros. O controle do superavit financeiro continuou sendo realizado de forma manual, atrelado à conta bancária de determinada fonte e órgão

O superavit financeiro (diferença entre ativo e passivo financeiro) é uma das fontes de recursos disponíveis para a abertura de créditos adicionais no exercício subsequente, conforme estabelecido na Lei Federal nº 4.320/64¹⁴⁰.

Esse valor global do superavit financeiro deve ser segregado por fontes de recursos, por força do parágrafo único do art. 8º e do art. 50, inciso I da LRF¹⁴¹.

No exercício de 2022 foram abertos Créditos Adicionais, no Poder Executivo incluindo a Administração Indireta, no montante de R\$ 10,2 bilhões tendo como fonte o Superavit Financeiro

¹³⁹ Art. 12. As entidades da Administração Indireta ficam autorizadas a, por ato próprio, abrir créditos adicionais suplementares em suas dotações, até o limite de 10% (dez por cento), calculado sobre o total da despesa fixada para cada uma delas nos termos do disposto no art. 4º desta Lei.

¹⁴⁰ Lei Federal 4.320/64, art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - osuperavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; [...]

§ 2º Entende-se por superavit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

¹⁴¹ Art. 8º. [...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

de 2021 recalculado pela Auditoria no eTCM 005856/2022, subitem **3.4** do RAF 2021, que foi de R\$ 16,3 bilhões.

Constatou-se que a SuteM analisou os recursos financeiros existentes em 31.12.21, considerando os saldos de obrigações, como os Restos a Pagar e os ajustes do relatório gerencial de Defin/SuteM/SF¹⁴² (ajustes de competência da Receita onde são realizados vários alterações extracontábeis nos saldos de cada conta corrente, fora do sistema SOF, o que pode estar sujeitos a erros). Há um controle em planilha Excel de todos os créditos adicionais abertos, para acompanhamento do saldo disponível para abertura de possíveis novos créditos adicionais.

Desde o Relatório Anual de Fiscalização das contas do Executivo do exercício de 2019¹⁴³, essa sistemática de ajustes nas disponibilidades está sendo apontada pela Auditoria como inadequada.

Reitera-se que, como já apontado em exercícios anteriores (eTCM 005856/2021), a estrutura de fontes adotada pela Prefeitura em 2022 não possibilitou o adequado controle das diversas vinculações específicas de recursos existentes, por não contemplar códigos específicos para cada um dos tipos de vinculação existentes, o que prejudica a transparência da gestão financeira da PMSP e a rastreabilidade da utilização dos recursos, em especial para fins de análise do cumprimento do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁴⁴.

Apesar das informações de SuteM acerca das melhorias propostas no sistema SOF e as novas fontes de recursos a serem implantadas a partir de 2023, a sistemática se manteve em 2022.

Reitera-se que a apuração do superavit financeiro por fontes por meio do relatório gerencial de Defin/SuteM/SF, de forma extracontábil, não é uma documentação de suporte adequada para

¹⁴² Relatório Posição de Conta Corrente por Fonte em 31.12.21.

¹⁴³ 2.3.2. Ajustes de Disponibilidades ao Final do Exercício:

Uma vez que há falhas reconhecidas na sistemática de movimentação das contas de controle de disponibilidades por destinações de recursos (DDR), bem como deficiências na alocação por tipos de receitas, são utilizados relatórios gerenciais pelo Defin/SuteM/SF para determinar as disponibilidades efetivamente existentes por vinculações, ao término do exercício financeiro. [...] Ocorre que estes ajustes são realizados durante todo o exercício devido à precariedade na sistemática da arrecadação que não aloca os recursos diretamente em suas fontes específicas. Este controle extracontábil, além de estar sujeito a erros, dificulta o rastreamento destes ajustes e prejudica a transparência da informação contábil. O procedimento de arrecadar recursos vinculados na conta movimento deve ser revisto, de forma a proporcionar a alocação direta dos recursos nas fontes corretas no momento da arrecadação, garantindo a fidedignidade dos saldos disponíveis de cada fonte de recurso.

¹⁴⁴Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

garantir a existência de recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais por superávit financeiro, para fins do art. 43 da Lei 4.320/64.

4.2.1.2. Diante da precariedade de fontes de recursos, não é possível afirmar que a abertura de créditos adicionais com recursos do excesso de arrecadação de 2022 foi realizada de acordo com o artigo 43 da LF nº 4.320/64 c/c o parágrafo único do art. 8º da LRF

O excesso de arrecadação é uma das formas disponíveis para a abertura de créditos adicionais. No exercício de 2022 foi apurado o valor de R\$ 9,8 bilhões de excesso de arrecadação, referente ao Poder Executivo.

Foram abertos, pelo Poder Executivo, R\$ 8,3 bilhões de Créditos Adicionais por excesso de arrecadação, conforme apresentado no Balancete Contábil e nos relatórios fornecidos por Supom.

De forma semelhante ao superávit financeiro no subitem anterior, embora os créditos adicionais abertos (R\$ 8,3 bilhões) estejam abaixo do excesso de arrecadação (R\$ 9,8 bilhões), a análise em relação ao excesso por fontes de recursos ficou prejudicada, diante da precária estrutura de fontes.

Reitera-se que, como já apontado em exercícios anteriores (eTCM 005856/2021), a estrutura de fontes adotada pela Prefeitura em 2022 não possibilitou o adequado controle das diversas vinculações específicas de recursos existentes, por não contemplar códigos específicos para cada um dos tipos de vinculação existentes, o que prejudica a transparência da gestão financeira da PMSP e a rastreabilidade da utilização dos recursos.

4.2.2. Transferências Especiais

A Emenda Constitucional (EC) 105/19 instituiu no ordenamento orçamentário nacional as emendas individuais impositivas dos gêneros “transferência especial” e “transferência com finalidade definida”, incluindo o art. 166-A à Constituição Federal¹⁴⁵.

Os recursos recebidos em razão de tais emendas impositivas devem ser aplicados segundo as regras dispostas no texto constitucional, sendo vedado o seu uso para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas, bem como para custeio de encargos referentes ao serviço da dívida. Ainda, pelo menos 70% das emendas do tipo “transferências especiais” deverão ser aplicadas em despesas de capital.

Tendo em vista que, nas transferências especiais, os recursos serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, e serão aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do respectivo Poder Executivo, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) expediu a Nota Recomendatória 01/2022, orientando que os TCs do país fiscalizem o recebimento e a utilização destes recursos.

¹⁴⁵ Constituição Federal, Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo

Nesse sentido, o TCMSP realizou testes voltados ao levantamento de eventuais valores recebidos com base no mencionado dispositivo constitucional no exercício financeiro de 2022, bem como para averiguar o seu uso em conformidade com o marco regulatório vigente.

Em consulta ao portal Plataforma Mais Brasil (tipo de emenda: individual)¹⁴⁶, com a aplicação de filtros direcionando a pesquisa para o Município de São Paulo, foi possível identificar repasses oriundos de emendas do ano 2022 da ordem de R\$ 19,0 milhões, sendo R\$ 9,5 milhões na modalidade “transferência com finalidade definida”¹⁴⁷ e os R\$ 9,6 milhões restantes, do tipo “transferências especiais”.

Acessando o portal da transparência do Governo Federal, foram elencados os autores das emendas individuais do tipo “transferência especial”, filtrando-se os pagamentos de 2022 efetivados para o Município de São Paulo na ação orçamentária 0EC2 – Transferências Especiais¹⁴⁸:

Quadro 91 - Emendas individuais do tipo “transferências especiais” repassadas a São Paulo em 2022 Em R\$ mil

Item	Data Pgto.	OB-OGU	NE-OGU	Autor	Valor Pgto.
1	01.07.22	2022OB804142	2022NE008133	Deputado Rui Falcão	1.050
2	01.07.22	2022OB802510	2022NE004737	Deputado Alencar Santana Braga	1.650
3	01.07.22	2022OB802171	2022NE004051	Deputada Renata Abreu	1.290
4	01.07.22	2022OB802124	2022NE003949	Deputado Orlando Silva	400
5	01.07.22	2022OB802118	2022NE003940	Deputado Nilto Tatto	3.500
6	01.07.22	2022OB800855	2022NE001287	Deputado Carlos Zarattini	1.700
Total					9.590

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Ação orçamentária 0EC2 e município favorecido: São Paulo.

De posse destas informações, foi mantido contato com o Defini/Sutem/SF para apurar se os repasses foram contabilizados como receita do Município de São Paulo e, em caso positivo, quais seriam as unidades da Prefeitura responsáveis pela aplicação dos recursos.

¹⁴⁶ <https://clustergap2.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html>. Acesso em 06.01.23.

¹⁴⁷ A análise dos repasses na modalidade “transferência com finalidade definida” não integrou o escopo da fiscalização das contas de 2022 do Poder Executivo Municipal de São Paulo, haja vista a Nota Recomendatória da Atricon citar única e expressamente as transferências especiais.

¹⁴⁸ <https://portal.datatransparencia.gov.br/despesas/favorecido?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=data%2CdocumentoResumido%2ClocalizadorGasto%2Cfase%2Cespecie%2Cfavorecido%2CufFavorecido%2Cvalor%2Cug%2Cuo%2Corgao%2CorgaoSuperior%2Cgrupo%2Celemento%2Cmodalidade%2CplanoOrçamentario%2Cautor&de=01%2F01%2F2022&ate=31%2F12%2F2022&localidadeGasto=ET20&programa=0903&acao=0EC2&ordenarPor=favorecido&direcao=asc>. Acesso em 05.01.23.

De acordo com os controles do referido Departamento, há um montante de R\$ 5,4 milhões (sem acréscimos decorrentes de rendimentos de aplicação financeira), disponível na conta bancária de investimento 19.767-X do Banco do Brasil, referente a valores recebidos de emendas federais na modalidade “transferência especial” desde 2020, ainda pendentes de identificação pelas Secretarias responsáveis pela gestão dos recursos, não tendo sido, consequentemente, apropriados como receita orçamentária e aplicados em políticas públicas. Desses R\$ 5,4 milhões, R\$ 3,8 milhões decorrem de emendas repassadas em 2022.

O valor restante dos repasses efetuados em 2022, da ordem de R\$ 5,8 milhões, foi registrado como receita orçamentária sob a gestão da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SEME)¹⁴⁹. Após a classificação orçamentária, o Defin/Sutem/SF transferiu os valores para contas bancárias administradas pela SEME. O quadro a seguir detalha para quais contas da aludida pasta foram transferidos os valores oriundos das emendas federais:

Quadro 92 – Contas contábeis e bancárias de destino de recursos de emendas federais Em R\$ mil

Item	Data	Conta Contábil de Destino	Conta Bancária de Destino	Valor
1	18.07.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.186	Banco do Brasil / 1897-X / 20.435-8	250
2	19.09.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.201	Banco do Brasil / 1897-X / 20.575-3	200
3	28.07.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.194	Banco do Brasil / 1897-X / 20.517-6	2.000
4	24.08.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.198	Banco do Brasil / 1897-X / 20.539-7	450
5	24.08.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.199	Banco do Brasil / 1897-X / 20.540-0	200
6	22.09.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.195	Banco do Brasil / 1897-X / 20.518-4	400
7	07.10.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.203	Banco do Brasil / 1897-X / 20.607-5	330
8	10.10.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.207	Banco do Brasil / 1897-X / 20.609-1	1.500
9	18.10.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.208	Banco do Brasil / 1897-X / 20.608-3	456
Total				5.786

Fonte: razão contábil da conta 1.1.1.1.1.19.01.02.907.129 - Transferências Especiais e relatório de cadastro de contas bancárias extraído do SOF.

O exame dos razões contábeis das contas elencadas possibilitou identificar que não houve qualquer registro de pagamento tendo como fonte as emendas federais na modalidade “transferência especial” repassadas em 2022. Assim, os saldos contábeis escriturados em 31.12.22 nas contas contábeis de investimento foram os seguintes:

¹⁴⁹ Classificações orçamentárias de receitas 1.7.1.9.99.0.1.11.00.000.000.11.01 - Transferências Especiais SEME x União (R\$ 2.000.000,00) e 2.4.1.9.99.0.1.07.00.000.000.11.01 - Transferências Especiais SEME x União (R\$ 3.785.689,00). Receitas registradas por meio das GR's 97.055, 97.056, 97.057, 112.826, 112.827, 126.567, 136.402, 136.403 e 136.404, todas de 2022.

Quadro 93 – Saldo em 31.12.22 registrado nas contas contábeis da SEME de emendas federais Em R\$ mil

Item	Conta Contábil	Valor Repassado	Rendimento	Saldo em 31.12.22
1	1.1.1.1.1.50.99.02.917.188 - CDC Pequeninos Jóquei	250	15	265
2	1.1.1.1.1.50.99.02.917.203 - CDC Savimar	200	7	207
3	1.1.1.1.1.50.99.02.917.196 - Programas Continuados	2.000	111	2.111
4	1.1.1.1.1.50.99.02.917.200 - CDC Areião Vila Cisper	450	20	470
5	1.1.1.1.1.50.99.02.917.201 - Jardim Maria Estela	200	9	209
6	1.1.1.1.1.50.99.02.917.197 - CDC Parque Fongaro	400	14	414
7	1.1.1.1.1.50.99.02.917.205 - CDC Areião V. Carmosina	330	10	340
8	1.1.1.1.1.50.99.02.917.209 - CDC Alvorada	1.500	43	1.543
9	1.1.1.1.1.50.99.02.917.210 - CDC Jardim Mangalot	456	12	468
Total		5.786	242	6.027

Fonte: balancete analítico da PMSP de dezembro de 2022, extraído do SOF em 10.01.23.

Para confirmação da existência dos valores, foram examinados os extratos bancários de todas essas contas. A análise evidenciou que, de fato, os valores contabilizados em 31.12.22 permanecem aplicados em contas de investimento nos valores exatos dos registros efetuados.

Os testes efetuados possibilitaram concluir que a totalidade dos recursos recebidos pela PMSP em 2022 e reconhecidos contabilmente como receita orçamentária do Município, decorrentes de emendas parlamentares na modalidade “transferência especial”, permanece aplicada em 9 contas de investimento vinculadas à Secretaria Municipal de Esportes e Lazer sem qualquer utilização, perfazendo o montante de R\$ 6,0 milhões em 31.12.22.

A equipe de fiscalização do TCMSP questionou a Coordenadoria de Administração e Finanças da SEME, acerca de quais motivos justificam a inexecução financeira em 2022, bem como quais ações serão custeadas com os recursos em questão.

A Coordenadoria justificou que houve forte demanda para concretização de certames licitatórios em 2022 (69 procedimentos), impedindo que a Divisão de Engenharia e Serviços de Manutenção (DESM) elaborasse os “pacotes técnicos” necessários para a execução das ações que serão custeadas com recursos das emendas federais. Destacou que os certames referentes às emendas federais do Quadro 92 serão deflagrados no primeiro semestre de 2023.

Sobre as ações a realizar, apresentou informações, ora consolidadas a seguir:

Quadro 94 - Ações a realizar que serão custeadas com recursos de transferências especiais Em R\$ mil

Item	Autor da Emenda	Objeto	Processo SEI	Valor Previsto
1	Carlos Zarattini	Construção de salão multiuso na sede do CDC Arena Parque Fernanda	6019.2022/0001759-3	386
2	Carlos Zarattini	Readequação dos vestiários e sala de arbitragem no CDC Pequenininhos do Jockey	6019.2022/0004274-1	245
3	Carlos Zarattini	Obras de iluminação e no alambrado do CDC Jardim Mangalot	6019.2022/0003468-4	456
4	Renata Abreu	Realização do festival de verão – projeto “praia São Paulo”, com atividades esportivas	6019.2022/0004120-6	2.000
5	Rui Falcão	Alambrado e construção de três vestiários no CDC Areão de Vila Cisner	6019.2022/0002863-3	450
6	Rui Falcão	Reforma de quadra no Clube da Comunidade (CDC) Clube Maria Estela	6019.2022/0002864-1	200
7	Nilto Tatto	Implantação de grama sintética no Clube da Comunidade (CDC) Alvorada	6019.2022/0003511-7	1.500
Total				5.236

Fonte: e-mail encaminhado pela Coordenadoria de Administração e Finanças da SEME em 27.01.23.

4.2.3. Desvinculação de Recursos

A emenda constitucional 93/16, ADCT, art. 76B¹⁵⁰, autoriza, até 31.12.23, com exceções, a desvinculação de 30% dos recursos vinculados a órgãos, fundos ou despesas provenientes de impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Das receitas arrecadadas em 2022 por determinados fundos públicos e operações urbanas administrados pela PMSP, foi desvinculado o montante de R\$ 739,9 milhões por meio de duas portarias editadas pela SF, Portarias SF nº 206 de 08.09.22 (R\$ 221,2 milhões) e SF nº 09 de 23.01.23 (R\$ 518,6 milhões).

Constatou-se que a desvinculação de receitas observou o limite máximo de 30% constitucionalmente estabelecido, foi executada sobre o rol de receitas passíveis de desvinculação e, com a ocorrência das devidas transferências financeiras.

¹⁵⁰São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetua-se da desvinculação de que trata o *caput*:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município”.

4.2.4. Transferências ao Legislativo

O limite percentual do total da despesa do Poder Legislativo do Município de São Paulo é de 3,5% da receita tributária e das transferências¹⁵¹ realizadas no exercício anterior, conforme dispõe o art. 29-A da Constituição Federal¹⁵².

Quadro 95 - Demonstrativo do Cálculo das Despesas do Legislativo

Em R\$ mil

Forma de Cálculo			Total
Receita Tributária Consolidada do Município			43.770.251
(+ Transferências referidas na Constituição Federal			10.221.546
= Total de Receita Realizada em 2020(A)			53.991.797
Limite Constitucional (3,5% x Receita Realizada)			1.889.713
Gastos do Poder Legislativo	Câmara	Tribunal	Total
Total da Despesa Empenhada em 2022 (B)	696.980	359.185	1.036.165
% Apurado dos gastos (B/A)	1,25%	0,67%	1,92%

Fonte: Boletim da Receita 2021 Consolidado e Relatório de Exec. Orç. 2022 TCMSP e CMSP - SOF.

O Legislativo realizou despesas no montante total de R\$ 1,0 bilhão em 2022, valor este abaixo do limite constitucional (R\$ 1,9 bilhão). Os duodécimos foram repassados pela PMSP ao TCMSP e à Câmara Municipal até o dia 20 de cada mês, em cumprimento à tempestividade prevista no art.168 da CF 88.

A despesa do Legislativo Municipal em 2022 foi de 1,92% da Receita Tributária e das Transferências realizadas no exercício anterior, obedecendo ao limite estabelecido pela Constituição Federal.

4.2.5. Renúncia de Receitas

A renúncia de receita, conceituada no § 1º, art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como a anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, é

¹⁵¹ Previstas no §5º do art.153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal.

¹⁵²Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

tema integrante do rol de assuntos passíveis de fiscalização pelo sistema Tribunais de Contas do Brasil.

Considerando as diretrizes da Atricon acerca do assunto¹⁵³, no âmbito da fiscalização empreendida pelo TCMSP sobre as contas anuais de 2022 do Poder Executivo Municipal de São Paulo, buscou-se levantar o montante das renúncias de receitas, estratificando as com prazo indeterminado, bem como aquelas para as quais não há comprovação dos efetivos retornos gerados.

Tendo em vista inexistir qualquer escrituração da renúncia de receita na contabilidade municipal, foram requisitadas informações ao Departamento de Arrecadação e Cobrança da Surem/SF sobre os montantes efetivados em 2022, os quais foram disponibilizadas em 16.02.23, com a ressalva de representar uma estimativa dos números¹⁵⁴.

As estimativas do Depac/Surem/SF perfazem o montante de R\$ 24,6 bilhões de renúncias em 2022, assim distribuídas por tipo:

Quadro 96 – Renúncias estimadas em 2022 pelo Depac/Surem/SF por tipo Em R\$ milhões

Item	Tipo de Renúncia	Valor em 2022	% Vert.
1	Anistia	-	0,0
2	Benefícios Financeiros e Creditícios	108	0,4
3	Desoneração Tributária	22	0,1
4	Imunidade	4.587	18,6
5	Incentivo Fiscal	8	0,0
6	Isenção	2.426	9,9
7	Potencial Arrecadatário Não Exercido	16.759	68,1
8	Readequação das Faixas de Estabelecimento Gerador de Resíduo Sólido (EGRS)	-	0,0
9	Redução de Consectários Legais	619	2,5
10	Remissão	91	0,4
Total		24.621	100,0

¹⁵³ Resolução Atricon 06/2016. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”. “...necessidade de fomentar e priorizar a fiscalização da receita pública e da renúncia de receita no âmbito dos Tribunais de Contas para contribuir com a redução dos déficits financeiro e fiscal e para estimular a obtenção dos recursos imprescindíveis ao financiamento das políticas públicas.”

¹⁵⁴ Segundo o Depac/Surem/SF, em muitos casos, são necessárias estimativas para obtenção dos valores da renúncia dos benefícios. Não há uma base de dados que registre esses valores. O Departamento estima as renúncias através de cálculos obtidos a partir das informações cadastrais, como, por exemplo, no cálculo do IPTU para imóveis isentos e imunes, em que é necessário efetuar todos os cálculos simulando a emissão geral daqueles contribuintes e atualizar o valor com um índice econômico. Assim, o que estava ao alcance do Depac/Surem/SF era a atualização dos valores do quadro para 2022 divulgado no site da Secretaria da Fazenda, seguindo a metodologia já praticada. Toda metodologia utilizada nos cálculos é detalhada no referido quadro de renúncias de receitas.

Fonte: estimativas efetuadas pelo Depac/Surem/SF, constantes do arquivo em excel "Consolidado – 2023-01 - envio", encaminhado por e-mail em 16.02.23.

A equipe de fiscalização do TCMSP excluiu das análises os valores referentes ao potencial arrecadatório não exercido do ISS, por considerar que a legislação municipal fixou, de partida, alíquotas menores do que o teto definido pela normatização geral consoante faculdade disposta no art. 8º da Lei Complementar 116/03, não restando caracterizada, assim, redução discriminada de tributos ou concessão de tratamento tributário diferenciado, e sim, a seleção inicial de alíquota conforme escala autorizada na legislação que disciplina normas gerais ao ISS¹⁵⁵. O valor do potencial não arrecadatório do ISS totaliza R\$ 11,3 bilhões.

Excluído o montante do ISS atinente ao potencial arrecadatório não exercido, o quadro das renúncias apresenta a seguinte composição:

Quadro 97 – Renúncias estimadas em 2022 por tipo (exceto potencial arrecadatório ISS) Em R\$ milhões

Item	Tipo de Renúncia	Valor em 2022	% Vert.
1	Anistia	-	0,0
2	Benefícios Financeiros e Creditícios	108	0,8
3	Desoneração Tributária	22	0,2
4	Imunidade	4.587	34,5
5	Incentivo Fiscal	8	0,1
6	Isenção	2.426	18,2
7	Potencial Arrecadatório Não Exercido	5.442	40,9
8	Readequação das Faixas de Estabelecimento Gerador de Resíduo Sólido (EGRS)	-	0,0
9	Redução de Consectários Legais	619	4,7
10	Remissão	91	0,7
Total		13.304	100,0

Fonte: estimativas efetuadas pelo Depac/Surem/SF, constantes do arquivo em excel "Consolidado – 2023-01 - envio", encaminhado por e-mail em 16.02.23.

De acordo com as estimativas do Departamento de Arrecadação e Cobrança da Subsecretaria da Receita Municipal da Secretaria da Fazenda, a renúncia de receita em 2022 foi de R\$ 13,3 bilhões, não incluído nesse montante o potencial arrecadatório não exercido do ISS, no valor total de R\$ 11,3 bilhões.

¹⁵⁵ O mesmo não se verifica, por exemplo, no potencial arrecadatório não exercido do IPTU (R\$ 3,8 bilhões em 2022) em decorrência das travas dispostas para gradação do reajuste de valores, resultante da correção da Planta Genérica de Valores. Assim, esse valor foi mantido no cálculo da estimativa da renúncia de 2022 pela fiscalização do TCMSP.

A composição do montante da renúncia estimada de R\$ 13,3 bilhões por tributo é apresentada no quadro seguinte:

Quadro 98 – Renúncias estimadas em 2022 por tributo Em R\$ milhões

Item	Renúncia por Tributo	Valor em 2022	% Vert.
1	COSIP - Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública	23	0,2
2	IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano	7.490	56,3
3	ISS - Imposto Sobre Serviços	3.316	24,9
4	ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis	28	0,2
5	TRSD - Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares	1.663	12,5
6	Demais renúncias não segregadas por tipo de tributo	783	5,9
Total		13.304	100,0

Fonte: estimativas efetuadas pelo Depac/Surem/SF, constantes do arquivo em excel "Consolidado – 2023-01 - envio", encaminhado por e-mail em 16.02.23.

*Obs.: conforme nota explicativa elaborada pelo Depac/Surem/SF no arquivo disponibilizado ao TCMSP, em algumas situações específicas, por motivo de limitações de registros internos e aspectos inerentes ao lançamento de cada tributo, não foi possível calcular os valores separadamente. Além disso, em alguns casos, os valores tiveram que ser proporcionalmente alocados em cada tributo, devido à impossibilidade de destaca-los dos demais.

A renúncia de receita mais representativa se concentra no IPTU (R\$ 7,5 bilhões), responsável por 56,3% do total de 2022. Na sequência, estão o ISS (R\$ 3,3 bilhões - 24,9% do total renunciado) e a TRSD (R\$ 1,7 bilhão - 12,5% do montante das renúncias).

A estimativa de renúncia de receitas demonstra uma tendência de ascensão na cidade de São Paulo, conforme se verifica a seguir:

Quadro 99 – Variação do crescimento da renúncia de receita estimada Em R\$ milhões

2021	2022	Δ%	2023	Δ%	2024	Δ%	2025	Δ%	2026	Δ%
20.806	24.621	18,3	25.629	4,1	26.838	4,7	27.751	3,4	28.750	3,6

Fonte: estimativas efetuadas pelo Depac/Surem/SF, constantes do arquivo em excel "Consolidado – 2023-01 - envio", encaminhado por e-mail em 16.02.23.

Em 2022, houve um significativo crescimento da estimativa de renúncias de receitas de 18,3% frente a 2021, motivada pelos efeitos das Leis Municipais 15.889/13 e 17.719/21, que fixam travas para cobrança de IPTU pelas majorações resultantes da correção da Planta Genérica de Valores (PGB). Nos anos seguintes, a média de crescimento projetada é de cerca de 4% ao ano.

As informações disponibilizadas pelo Depac/Surem/SF contemplam dados sobre a duração das renúncias, possibilitando identificar que, as com prazo indeterminado estimadas para 2022, totalizam R\$ 8,4 bilhões, ou 63,0% do total renunciado no exercício financeiro, não considerado o potencial arrecadatário não exercido do ISS.

Destaca-se que não foram apresentados dados do acompanhamento e a avaliação dos benefícios tributários concedidos, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, nos termos requeridos pela Lei Municipal 17.595/21¹⁵⁶. A fiscalização do TCMSP indagou a SF, a PGM e a Casa Civil sobre a regulamentação do § 3º, art. 27 desta lei, não tendo recebido respostas sobre o cumprimento da exigência legal¹⁵⁷.

A aludida lei, inclusive, preconiza no § 4º do mesmo art. 27, que os projetos de lei aprovados que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, bem como aqueles que veiculem benefícios de natureza financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

Em 2022, foi verificado o descumprimento deste comando legal quando da sanção da Lei Municipal 17.875/22¹⁵⁸, especificamente no tocante à modificação de base de cálculo de 5% para 2% do ISS para os serviços elencados nos itens 19.01 e 12.11 da lista de serviços do caput do art. 1º da Lei 13.701/03, já que não houve qualquer disposição sobre o prazo de vigência da renúncia em comento.

De forma análoga, a Lei 17.733/22¹⁵⁹, também sancionada no período examinado, apesar de dispor sobre o prazo de 5 anos para reestabelecimento de benefícios, inclusão de novos ou exclusão dos concedidos, trata a revisão como faculdade, ao utilizar o termo “poderá” no § 8º do art. 27¹⁶⁰, não se adequando plenamente ao art. 27, § 4º da Lei Municipal 17.595/21.

¹⁵⁶ Lei Municipal 17.595/21, art. 27. Os projetos de lei de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, atenderão ao disposto no art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, devendo ser instruídos com demonstrativo evidenciando que não serão afetadas as metas de resultado nominal e primário.
[...]

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

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

¹⁵⁷ A Casa Civil e a Secretaria da Fazenda não responderam as requisições encaminhadas pelo TCMSP em 10.01.23 e 27.02.23. A PGM limitou-se a informar que o assunto deveria ser tratado com a Secretaria da Fazenda.

¹⁵⁸ Remite créditos de IPTU para os imóveis que especifica, anistia infrações pelo descumprimento de obrigação acessória relativa a honorários advocatícios sucumbenciais, altera leis e dá outras providências.

¹⁵⁹ Dispõe sobre a implantação de estação rádio-base, e a instalação de estação rádio-base móvel e estação rádio-base de pequeno porte, no Município de São Paulo, destinadas à operação de serviços de telecomunicações autorizados e homologados pelo órgão federal competente.

¹⁶⁰ § 8º No período de até 5 (cinco) anos após a publicação desta Lei, o Poder Executivo **poderá**, por decreto, reestabelecer os benefícios deste dispositivo para a instalação de equipamentos nos distritos prioritários, podendo incluir novos distritos prioritários que demonstrarem deficiência de cobertura para a execução dos serviços públicos, bem como excluir aqueles distritos que já estiverem com cobertura de serviços adequada.

5. COMENTÁRIOS DO GESTOR

Em dezembro de 2022, foi encaminhada, por via processual, a Matriz de Achados Parcial da fiscalização realizada pelo TCMSP sobre as contas do Poder Executivo Municipal de 2022, contemplando os resultados das análises inicialmente empreendidas durante o período de janeiro a setembro.

Apresentaram considerações a CET (peças 17 e 18 do eTCM 015710/2022), a SF (peça 19), a PGM (peça 24) e a Prodam (peças 25 a 27).

A seguir encontram-se os comentários das referidas unidades segregados por temas e subitens deste relatório, acompanhados das respectivas explicações procedidas pela equipe técnica deste TCMSP.

Quanto aos demais achados, contemplados na Matriz de Achados Final enviada à Origem por e-mail na data de 03.04.22, abrangendo todas as questões de auditoria do trabalho, houve manifestação parcial por apenas dois gestores até a finalização do presente relatório. Os referidos comentários foram considerados na análise. A Matriz de Achados Final, encaminhada à Origem, será juntada ao eTCM 015710/2022 junto com o presente relatório.

5.1. Comentários do Gestor sobre os achados

5.1.1. Caixa e Equivalentes de Caixa

5.1.1.1. Persistem pendências bancárias significativas provenientes de exercícios anteriores sem a devida resolução, de modo que o montante de R\$ 132,7 milhões na conta “Débitos Pagos a Regularizar” não possui documentação de suporte adequada (subitem 4.1.1.2).

O acúmulo de tais pendências faz com que o saldo da conta aumente significativamente ao longo dos anos, sem a efetivação de ações visando sanar a inconsistência.

Em resposta ao achado, a Subsecretaria do Tesouro Municipal informou que as ações necessárias à solução do registro contábil estão além da competência original do Defin, solicitando que seja revista a redação para que tais ações sejam providenciadas pelas

secretarias responsáveis pelos convênios ou que seja determinado o encaminhamento para o órgão de controle interno da Prefeitura.

Ressaltou, ainda, que as cobranças às secretarias envolvidas não geraram o resultado desejado e que se a responsabilidade pela regularização das pendências for atribuída à Defin será estimulada a continuidade do comportamento inadequado pelas secretarias efetivamente responsáveis.

Diante dos comentários do gestor, a proposta de encaminhamento referente a este achado foi alterada e consta no item 7.

5.1.2. Dívida Ativa

5.1.2.1. Cancelamento de Dívida Ativa no valor total de R\$ 3 bilhões sem identificação do autor e embasamento (subitem 4.1.3.3)

Em resposta à Matriz de Achados parcial encaminhada à SF no eTCM 015710/2022, a Subsecretaria da Receita Municipal informou, à fl. 03 da Peça 19, o seguinte:

Sobre este tema, permitimo-nos sugerir como forma de minimizar o atual descompasso das informações, que os dados armazenados nos sistemas de origem sejam disponibilizados à equipe responsável da PRODAM que, então, poderá avaliar a melhor forma de inserção das informações no SDA. Se a proposta for entendida como tecnicamente viável e útil, colocamo-nos desde já à disposição para a operacionalização.

A Origem ratifica o apontamento e sugere solução para a questão, todavia não houve solução efetiva que afastasse o achado.

5.1.2.2. Ausência de Relatório de Arrecadação Consolidado da Dívida Ativa (subitem 4.1.3.4)

Em resposta à Matriz de Achados parcial encaminhada pelo eTCM 15710/2022, a PGM, informou, à fl. 1/2 da Peça 19, o seguinte:

[...] Cumpre esclarecer que os dados de arrecadação da dívida ativa, tendo por origem o sistema PPI, são disponibilizados em arquivos [...]. No citado relatório, os dados são agregados de maneira que não coincidem exatamente com todos

os tipos de crédito existentes no Sistema da Dívida Ativa - SDA, inviabilizando que haja seu trespasse aos quadros contábeis do Sistema da Dívida Ativa - SDA.

A PGM confirmou o achado da auditoria, ratificando o apontamento.

5.1.3. Bens Móveis

5.1.3.1. Distorção de R\$ 161,7 milhões referentes aos montantes registrados na conta Bens Móveis a Classificar do Ativo e os sistemas gerenciais de patrimônio, revelando que o montante mencionado contabilizado não apresenta documentação de suporte adequada (subitem 4.1.5.1.2).

Em resposta à Matriz de Achados parcial encaminhada à SF nos autos do eTCM 015710/2022, houve informação de SF/SUTEM/DECON às fls. 09/10 da Peça 19, também houve informação da Prodam à peça 25.

Em síntese, a Origem confirma as distorções causadas pelas deficiências do sistema SBPM, bem como a falta de cumprimento do prazo estabelecido para colocação dos bens em uso por parte das unidades gestora dos bens patrimoniais.

Quanto à Prodam, a empresa informa apenas que houve criação de um documento chamado “Visão de Negócios”, encartado à peça 27, visando a melhoria do SBPM. Contudo, o achado em questão evidencia que tais melhorias não foram suficientes para suprir as deficiências do sistema.

Em que pese a comunicação tempestiva da fragilidade de controles internos bem como a distorção de R\$ 161,7 milhões entre o sistema SBPM e a contabilidade em 31.12.22, junto à conta Bens Móveis a Classificar, houve a concordância da Origem, inclusive com a alegação de intenção de contratação de um novo sistema de gestão de bens móveis.

5.1.3.2. Não há o devido registro na contabilidade bem como o controle dos bens móveis sob permissão de uso destinados às OS's para prestação dos serviços contratado. Subavaliação de, no mínimo, R\$ 48,7 milhões no Ativo Imobilizado da Prefeitura em função da falta de contabilização desses bens destinados às OS's como bens móveis da PMSP (subitem 4.1.5.1.4).

Em resposta à Matriz de Achados parcial encaminhada à SF nos autos do eTCM 015710/2022, houve informação do SF/SUTEM/DECON à fl. 10 da Peça 19, também houve comentários da Prodam à peça 25.

Em síntese, a Origem confirma as distorções causadas pelas deficiências do sistema SBPM, bem como a falta de integração o que causa as distorções identificadas pela auditoria.

Quanto à Prodam, a empresa informa apenas que houve criação de um documento chamado “Visão de Negócios”, encartado à peça 27, visando a melhoria do SBPM. Contudo, o achado em questão evidencia que tais melhorias não foram suficientes para suprir as deficiências do sistema.

Em que pese a comunicação tempestiva sobre a falta de registro dos bens móveis adquiridos pelas OS's com recursos do Município, bem como a distorção de R\$ 48,7 milhões pela falta de registro dos referidos bens, houve a concordância da Origem, inclusive com a alegação de intenção de contratação de um novo sistema de gestão de bens móveis, no qual haverá integração com o sistema de prestação de contas das OS's.

5.1.3.3. Os bens registrados como cedidos no SBPM não representam a correta situação, o que dificulta o devido controle desses itens em infringência ao art. 17 do DM 53.484/12 (subitem 4.1.5.1.6).

Em resposta à Matriz de Achados parcial encaminhada à SF nos autos do eTCM 015710/2022, houve informação SF/SUTEM/DECON, informa, às fls. 10/11 da Peça 19, também houve informação da Prodam à peça 25.

Em síntese, a Origem confirma que o controle dos bens cedidos é precário, pois foi criado em 2014 a pedido das unidades, contudo não funcionou de maneira efetiva, sendo utilizado de forma paliativa.

Quanto à Prodam, a empresa informa apenas que houve criação de um documento chamado “Visão de Negócios”, encartado à peça 27, visando a melhoria do SBPM. Contudo, o achado em questão evidencia que tais melhorias não foram suficientes para suprir as deficiências do sistema.

Em que pese a comunicação tempestiva da fragilidade de controles internos dos bens cedidos, a Origem confirma todo o achado da Auditoria.

5.1.4. Bens Imóveis

5.1.4.1. Superavaliação do ativo em R\$ 2,8 bilhões, em virtude do reconhecimento contábil de bens cujos benefícios, riscos e controle não pertenciam, ao término de 2022, à Prefeitura de São Paulo e ausência de registro, em contas de controle, de bens cedidos no montante de R\$ 4,0 bilhões (subitem 4.1.5.2.1)

Em resposta à Matriz de Achados parcial encaminhada à SF nos autos do eTCM 015710/2022, a Dicoc/Decon/Sutem/SF, informa, à fl. 12 da Peça 19, o seguinte: “A DICOC está desenvolvendo a funcionalidade para o registro de cessões, que está prevista na fase 3, atual fase do projeto, item 02, sendo o primeiro o alinhamento do fluxo de alienação”.

À fl. 17, o Decon/Sutem/SF apenas reproduz a mesma resposta anteriormente apresentada pela Divisão de Controles Contábeis.

Dessa forma, permanece a distorção de, no mínimo, R\$ 4,0 bilhões, referente a apenas 18 bens com área maior que 20.000 m², tomando por base o VVR obtido de SQL's informadas pelo Decad/Sutem/SF, não contabilizados em contas de controle de cessão de imóveis.

5.1.4.2. Subavaliação de ativo e superavaliação de VPD em R\$ 2,05 bilhões, em decorrência da contabilização, como despesa patrimonial, de gastos ativáveis associados a obras e aquisição de imóveis realizadas entre janeiro e setembro de 2022 (subitem 4.1.5.2.2)

Em resposta à Matriz de Achados parcial encaminhada à SF nos autos do eTCM 015710/2022, a Dicoc/Decon/Sutem/SF, informa, à fl. 11 da Peça 19, o seguinte: “A DICOC ainda não faz a contabilização de obras em andamento, esta funcionalidade está prevista no documento de visão do sistema SBPI, porém sem previsão de entrega”.

À fl. 17, o Decon/Sutem/SF apenas reproduz a mesma resposta anteriormente apresentada pela Divisão de Controles Contábeis.

Dessa forma, a distorção de, no mínimo, R\$ 2,0 bilhões, referente à contabilização de gastos ativáveis com obras e aquisição de imóveis realizadas entre janeiro e setembro de 2022, incorretamente registrados como Variação Patrimonial Diminutiva – VPD, não foi corrigida tempestivamente pela parte responsável.

5.1.4.3. Os controles contábeis da fonte 10 não são consistentes, prejudicando a verificação e a rastreabilidade dos recursos provenientes de alienação de bens imóveis (montante de R\$ 8,0 milhões em 2022) (subitem 4.1.5.2.9)

Em resposta à Matriz de Achados parcial encaminhada à SF nos autos do eTCM 015710/2022, o Defin/Sutem/SF, informa, às fls. 07 da Peça 19, o seguinte:

Face ao apontamento Q27 expresso na Peça 3 (075723974) afeto ao Departamento de Administração Financeira (SF/SUTEM/DEFIN), informamos que o aprimoramento dos controles internos de fontes de recursos, sobretudo pelo levantamento da real disponibilidade financeira existente será implementado a partir de 01/01/2023 por meio da nova codificação por fontes determinada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Ademais a indicação pela auditoria de fragilidade frente aos recursos carimbados como fonte 10 descritos no documento SEI nº 076103590, informamos que a classificação como fonte 10 está correta.

Aparentemente a auditoria entendeu que tais recursos pertencem ao Programa Municipal de Desestatização (076102320) e por esse motivo deveriam ser transferidos para a conta corrente pertencente ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (cc. 18.949-9). Contudo cabe confirmar que a receita em questão não é pertencente, mas sim apenas as descritas no documento SEI nº 076103724.

O Departamento da SUTEM não contesta a necessidade de aprimoramento dos controles associados à gestão contábil das fontes de recursos, ressaltando, inclusive, que o novo padrão de fontes estipulado pela STN será implementado pela PMSP a partir de 01.01.23.

Sobre a alegação de incompreensão da fiscalização deste TCMSP quanto à eventual necessidade de transferência de recursos para a conta do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, não houve qualquer encaminhamento textual na Matriz de Achados parcial nesse sentido.

5.2. Ajustes realizados pelo Poder Executivo em razão da atuação do TCMSP

As distorções listadas a seguir foram integralmente corrigidas, dada a atuação do TCMSP, portanto, não constam da seção “Fundamentação Técnica Detalhada”, deste relatório.

5.2.1. Caixa e Equivalente de Caixa

5.2.1.1. A conta Caixa apresentou movimentação de R\$ 749,3 milhões no período de 01.01 a 31.12.22. Deste montante, R\$ 539,3 milhões (72%), contabilizados nos meses de janeiro e março/2022, referem-se a contrapartidas na conta “Credores por Folha de Pagamento” e “Salários, Remunerações e Benefícios a Pagar”, que não representam movimentação financeira em espécie

No período da análise, foram efetuados 3.816 lançamentos contábeis de valores entre R\$ 0,01 e R\$ 344,9 milhões na conta Caixa da PMSP. Desse total, foram identificados 26 lançamentos de caráter transitório, notadamente referentes à folha de pagamento, nos meses de janeiro e março de 2022.

Há 23 lançamentos a crédito na conta caixa com contrapartidas a débito na conta “Salários, Remunerações e Benefícios a Pagar”, que perfazem R\$ 539,3 milhões. Os 3 lançamentos restantes foram registrados a débito da conta caixa, com contrapartidas a crédito na conta “Credores por Folha de Pagamento”, totalizando R\$ 539,3 milhões em registros de operações que não constituem efetiva entrada ou saída de recursos financeiros no caixa da Prefeitura.

Ao questionar a área responsável (SUTEM/DECON/DICON), recebemos a informação de que os registros indevidos se tratavam de caso fortuito e que iria instruir DEFIN para que não efetuasse lançamentos de caráter transitório na conta Caixa. De fato, não foram mais identificados lançamentos dessa natureza até 31.12.22, de modo que se considerou como sanada a impropriedade.

5.2.1.2. O lançamento de rendimentos financeiros em diversas unidades do Poder Executivo Municipal está sendo feito de forma incorreta, debitando a conta corrente e creditando a conta de VPA; na sequência, a conta corrente é creditada e a conta de aplicação é debitada, de forma que os lançamentos não representam adequadamente os fenômenos contábeis ocorridos. As seguintes unidades do Município corrigiram essa sistemática a partir de junho de 2022, em face dos apontamentos do TCMSP: PMSP, SP Regula, FPET, SP Turis, SP Urbanismo e FMLU (subitem 4.1.1.1)

Com o objetivo de verificar se a inconsistência foi efetivamente sanada, a auditoria realizou levantamento das contrapartidas às contas de aplicação financeira realizadas no SOF quando da apropriação dos rendimentos, em todas as unidades, considerando todos os meses de 2022.

Com efeito, constatou-se que a inconsistência foi dirimida no âmbito das unidades PMSP, SP Regula, FPET, SP Turis, SP Urbanismo e FMLU, restando pendentes de correção a metodologia de apropriação dos rendimentos de aplicações financeiras para as unidades IPREM, SFMSP, FUNPREV, FUNFIN, Amlurb e FTMSP.

Nessa esteira, observou-se que há necessidade de reiteração às mencionadas entidades da administração indireta, para que efetuem a apropriação dos rendimentos das aplicações financeiras da maneira correta, de forma a promover a uniformidade de procedimentos e a apresentação fidedigna das demonstrações consolidadas.

5.2.2. Dívida Ativa

5.2.2.1. São fornecidos mensalmente para a contabilidade (Dicon/SF) apenas relatórios com valores consolidados pelo sistema SDA, não há valores da Dívida Ativa segregados em apenas do Poder Executivo e apenas do FMLU. Tal fato dificulta a verificação da documentação de suporte que embasou no sistema SOF o registro da Dívida Ativa da PMSP, por exemplo, da movimentação patrimonial e da arrecadação

Em resposta à Matriz de Achados parcial encaminhada nos autos do eTCM 015710/2022, a PGM, informou, à fl. 2 da Peça 19, o seguinte:

[...] A Procuradoria Oficiante destacou que no curso da auditoria foi implementada melhoria no Sistema da Dívida Ativa com vistas à geração de relatórios mencionados pela Corte de Contas, (“Quadro contábil SN0802HW/A – total geral”, “Demonstrativo da movimentação contábil arrecadação SNO802HW/B - total geral” e “Quadro contábil SN0802HL/A - total geral”, “Demonstrativo da movimentação contábil arrecadação SNO802HL/B - total geral”, com a segregação de valores do Poder Executivo e do FMLU, respectivamente.

Verificou-se a existência de relatórios de arrecadação e do quadro contábil em 31.12.22 do sistema SDA de forma segregada, do Poder Executivo e do FMLU, em atendimento à recomendação do TCM.

5.2.2.2. Em relação às multas de trânsito, foram canceladas R\$ 22,2 milhões de multa de trânsito sem identificação do autor e embasamento pela CET (origem)

Em resposta à Matriz de Achados parcial encaminhada à SF nos autos do eTCM 015710/2022, a Assessoria da CET, informou, à fl. 01 da Peça 18, o seguinte:

Em resposta no dia 18/11/2022 (doc. SEI 076601423), a PRODAM informou que, a partir de 15/11/2022, foram acrescentados campos [...] Com as adequações procedidas pela PRODAM nos parece superados os problemas apontados na questão 09 pelo TCM.

No referido eTCM, a PGM, informou, à fl. 01 da Peça 24 o seguinte:

[...] no curso da auditoria da dívida ativa foi implementada a integração entre o Sistema APAIT (CET) e o Sistema da Dívida Ativa, com vistas à rastreabilidade das informações relativas aos cancelamentos efetuados pela CET.

Considerando que começou no final de 2022 o envio para o sistema SDA das informações de cancelamento da dívida ativa referentes a multa de trânsito, a auditoria concluiu que foi atendida a seguinte proposta de recomendação: “Recomendar à CET que disponibilize as informações de cancelamento da Dívida Ativa para PGM com o objetivo de possibilitar a integração dos sistemas de Origem com o sistema da Dívida Ativa (SDA)”.

5.2.3. Bens Imóveis

5.2.3.1. A PMSP utilizou o valor justo como base de mensuração dos bens imóveis já reconhecidos em balanço, o que caracteriza a adoção do modelo de reavaliação para tratamento contábil da referida classe em 2022, todavia, promoveu o registro da contrapartida do aumento dos bens no montante líquido de R\$ 3,4 bilhões na conta de Ajustes de Exercícios Anteriores do Patrimônio Líquido, quando as normas orientam o uso da conta Reserva de Reavaliação

Em resposta à Matriz de Achados parcial encaminhada à SF nos autos do eTCM 015710/2022, a Dicoc/Decon/Sutem/SF, informa, às fls. 11 e 12 da Peça 19, o seguinte:

O registro realizado em março de 2022, tratou-se apenas de ajuste do valor venal de referência, uma vez que os bens foram registrados em 2020 e até o momento (março de 2022) não haviam sido depreciados. A atualização monetária foi realizada para que o saldo dos imóveis reconhecidos em 2020 e não depreciados durante o exercício de 2021 ficassem em consonância com os dados de SUREM, em nenhum momento foi tratado como reavaliação, uma vez que pelo nosso entendimento a reavaliação imobiliária deve ser realizada por perito ou comissão competente. Além disto, a área gestora ainda nem havia validado os dados do sistema, que até o momento encontra-se sem validação e pendente do envio do restante do acervo patrimonial.

Sabemos que cabe a Fazenda, de acordo com o Decreto nº 60.246/2021, criar critérios de reavaliação, contudo os dados comprobatórios, bem como documental é de competência da área gestora e isto ainda não ocorreu, por esta razão entendemos que enquanto não houver o alinhamento de informação entre SF x CGPATRI não podemos afirmar que houve reavaliação, e sim uma atualização monetária como forma a trazer maior fidedignidade a informação contábil, que pode ser alterada com os dados da área gestora da informação.

Estamos alinhando com CGPATRI o fluxo desta informação e pretendemos tão logo tenhamos acesso aos dados do acervo imobiliário, gerenciado por eles, estabelecer procedimentos que permita a reavaliação, infelizmente, não conseguimos no momento atender ao especificado no item 88 da NBCTSP 07 – Ativo Imobilizado, pois apesar de apresentar a metodologia adotada para o reconhecimento dos bens, ainda não temos o fluxo de informação estabelecido

para criar parâmetros para tornar os procedimentos da gestão imobiliária aderente às normas contábeis vigentes.

À fl. 17, o Decon/Sutem/SF informa que decidiu acatar o encaminhamento formulado pelo TCMSP, reclassificando o valor apontado para conta específica integrante do Patrimônio Líquido, documentando o feito no Processo SEI 6017.2022/0074280-7. A fiscalização do TCMSP certificou a correção tempestiva, descaracterizando, portanto, o achado original.

5.2.3.2. Durante a análise sobre o enquadramento, como ativo, dos imóveis contabilmente reconhecidos pelo Poder Executivo Municipal, verificou-se que o imóvel localizado no Viaduto Jacareí, nº 1, croqui 000249, SQL 6/41/71, no montante de R\$ 161,7 milhões, estava registrado como Bem de Uso Especial na PMSP161. Tratava-se do Palácio Anchieta, o qual também está registrado na contabilidade da CMSP (análise procedida no eTCM 000035/2022), de acordo com o Balancete do Legislativo de dezembro/2022, gerando duplicidade na consolidação municipal

A Dicoc/Decon/Sutem/SF confirmou, em 12.01.23, que o imóvel em questão de fato foi registrado tanto na contabilidade da Prefeitura quanto na da Câmara Municipal, caracterizando, portanto, uma duplicidade que resultou na superavaliação do ativo da PMSP.

Em 18.01.23, a referida Divisão da PMSP informou que foi procedida a correção da duplicidade por meio de integração do SBPI ao SOF, gerando os lançamentos 13767685 e 13767686 (baixa do imóvel) e 13767684 (baixa da depreciação), documentados no Processo SEI 6017.2022/0043906-3.

A equipe de fiscalização do TCMSP analisou os lançamentos no SOF e constatou a correção efetiva da distorção de forma tempestiva (data contábil de 30.12.22), sanando o achado.

¹⁶¹ Contas contábeis 1.2.3.2.1.01.03 – Edifícios / R\$ 76.464.009,76 e 1.2.3.2.1.01.04 – Terrenos / R\$ 85.266.058,24.

5.2.4. Dívida Pública

5.2.4.1. O valor total de R\$ 1,3 bilhão foi contabilizado incorretamente na VPD genérica “Outras Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras”, no entanto, o PCASP prevê a contabilização nas VPDs específicas “Variações Monetárias e Cambiais de Empréstimos e Financiamentos Obtidos”

Em resposta à Matriz de Achados parcial encaminhada à SF nos autos do eTCM 015710/2022, a Dicoc/Decon/Sutem/SF, informa, à fl. 13 da Peça 19, o seguinte: “Corroboramos com as conclusões alcançadas pela auditoria e, [...], promovemos as providências necessárias a devida regularização na competência de novembro/2022”.

Constatou-se que foram realizadas as devidas reclassificações ainda no exercício de 2022, ficando sanada a irregularidade apontada.

5.2.5. Fornecedores e Contas a Pagar

5.2.5.1. Apropriação de despesas da competência de 2021, no montante de R\$ 217,6 milhões, como Variação Patrimonial Diminutiva em 2022, reduzindo indevidamente o resultado do exercício analisado (subitem 4.1.8.2)

Em resposta à Matriz de Achados parcial encaminhada à SF nos autos do eTCM 015710/2022, a Dicon/Decon/Sutem/SF, informa, à fl. 13 da Peça 19, o seguinte: “Compreendemos as conclusões apresentadas e avaliaremos as ações necessárias a melhoria do item ora apontado”.

À fl. 18, o Decon/Sutem/SF apenas reproduz a mesma resposta anteriormente apresentada pela Divisão de Contabilidade.

Examinando o razão da conta contábil “Ajustes de Exercícios Anteriores”¹⁶², foi identificado o lançamento 13765893, no valor de R\$ 711,6 milhões, corrigindo parcialmente a distorção verificada.

¹⁶² Conta contábil 2.3.7.1.1.03.00 – Ajustes de Exercícios Anteriores.

Os lançamentos foram documentados no Processo SEI 6017.2022/0074246-7. Os valores dos ajustes procedidos por Dicon/Decon/Sutem/SF divergem dos levantados pela fiscalização do TCMSP em razão da forma de extração adotada pela contabilidade da Prefeitura, que levou em conta apenas os restos a pagar inscritos até 2021 da Unidade 01 – PMSP, desconsiderando os do FMLU, Amlurb, entre outras empresas do SOF.

Além disso, foram incluídos pela contabilidade municipal diversos restos a pagar de 2021 cujas competências de realização das despesas são, de fato, de 2022, a exemplo das despesas da Secretaria de Educação junto à SP Obras, para conservação e manutenção de unidades escolares. Por tal razão, o saldo do ajuste procedido na conta “Manutenção e Conservação de Bens Imóveis”¹⁶³ foi bem superior ao verificado pela fiscalização do TCMSP.

Dessa forma, apesar de, no geral, ter ocorrido o ajuste parcial de VPD’s do subtítulo “Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”, os critérios utilizados pela Dicon/Decon/Sutem/SF não foram adequados no nível estratificado das VPD’s específicas. Ademais, remanesceu a distorção projetada de R\$ 217,6 milhões, referente à apropriação de despesas cuja competência é de 2021, como Variação Patrimonial Diminutiva em 2022.

5.2.5.2. Escrituração de saldo expressivo na VPD genérica “Outros Serviços de Terceiros”, ultrapassando em 1,3% o limite de 10% do respectivo grupamento contábil

Além do achado reportado no subitem destacado, foi verificada também a utilização de conta genérica para representação contábil do consumo de materiais, no montante de R\$ 1,3 bilhão¹⁶⁴, perfazendo 97,5%, em 30.09.22, do saldo do respectivo grupamento.

Em resposta à Matriz de Achados parcial encaminhada à SF nos autos do eTCM 015710/2022, a Dicon/Decon/Sutem/SF, informa, à fl. 13 da Peça 19, o seguinte:

Compreendemos o apontamento e informamos que:
Sobre a escrituração de saldos expressivos nas VPD’s genéricas “Outros Materiais de Consumo – por Requisição”, estamos providenciando os ajustes necessários objetivando a regularização ainda para o exercício de 2.022.

¹⁶³ Conta contábil 3.3.2.3.1.06.02 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis.

¹⁶⁴ Conta contábil 3.3.1.1.1.99.01 – Outros Materiais de Consumo. Saldo em 30.09.22: R\$ 1.261.061.568,99.

Sobre a escrituração de saldos expressivos nas VPD's genéricas "Outros Serviços de Terceiros", estamos avaliando as ações necessárias ao aprimoramento da segregação do grupo de contas das VPD's em pauta.

Às fls. 17 e 18, o Decon/Sutem/SF apenas reproduz a mesma resposta anteriormente apresentada pela Divisão de Contabilidade.

O exame do razão da VPD "Consumo por Requisição", em 30.12.22, demonstra a realização de ajuste, debitando contas específicas, no montante de R\$ 1,8 bilhão (valor maior em decorrência de abranger o último trimestre de 2022, não coberto pelos testes da fiscalização do TCMSP). Constatou-se, portanto, a correção da distorção atinente ao uso de conta com designação genérica para escrituração de VPD's associadas ao consumo de materiais.

6. RESPONSÁVEL PELA ÁREA AUDITADA

ÁREA AUDITADA	RESPONSÁVEIS	CARGO
Caixa e Equivalentes de Caixa	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda
Créditos Tributários e Não Tributários	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda
	Ricardo Teixeira	Secretário Municipal de Mobilidade e Trânsito
	Johann Nogueira Dantas	Diretor Presidente da Prodam
Dívida Ativa	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda
Investimentos	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda
Bens Móveis	Johann Nogueira Dantas	Diretor Presidente da Prodam
	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda
	Elizabete Michelete	Superintendente do HSPM
	João Manoel da Costa Neto	Diretor Presidente da spRegula
	Luiz Carlos Zamarco	Secretário Municipal da Saúde
	Daniel Falcão	Controlador Geral do Município de São Paulo
Bens Imóveis	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda
	Daniel Falcão	Controlador Geral do Município de São Paulo
Pessoal e Encargos	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda
	Marcela Arruda	Secretária Municipal de Gestão
	Daniel Falcão	Controlador Geral do Município de São Paulo
Dívida Pública	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda
Fornecedores e VPD`s	Daniel Falcão	Controlador Geral do Município de São Paulo
	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda
	Marcela Arruda	Secretária Municipal de Gestão
Provisões e Depósitos Judiciais	Marina Magro Beringhs Martinez	Procuradora Geral
Precatórios	Marina Magro Beringhs Martinez	Procuradora Geral
Passivo Atuarial	Marcia Regina Ungarette	Superintendente do IPREM
Transferências Recebidas e Concedidas	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda
	Luiz Carlos Zamarco	Secretário Municipal da Saúde
	Marcia Regina Ungarette	Superintendente do IPREM
Créditos Adicionais	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda
Emendas Federais	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda
Desvinculação de Receitas	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda
Transferências ao Legislativo	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda
Renúncia de Receitas	Ricardo Ezequiel Torres	Secretário da Fazenda

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

7.1. Propostas de determinações

7.1.1. Investimentos

- Determinar à Secretaria da Fazenda para que reveja a situação financeira e de dependência da SPTrans, bem como das demais empresas que por ventura estejam recebendo recursos do Tesouro Municipal para cobertura de despesas de pessoal e de custeio para cumprimento à LRF (subitem **4.1.4.4**).

7.1.2. Bens Móveis

- Determinar à SF e à Prodam, gestora do SBPM e SOF, que adotem a criação de rotinas (incluindo emissão tempestiva de relatórios que supram tempestivamente as demandas da administração), formas de integração e controles dos bens móveis, fazendo com que o SBPM suporte corretamente os montantes contabilizados (subitem **4.1.5.1.3**).

- Determinar à SF para que, em conjunto com as entidades da Administração Indireta, criem procedimentos de forma que os registros contábeis dos bens móveis do Municípios sejam parametrizados e uniformes, a fim de que as entidades tenham os mesmos critérios e formas de controle desses ativos (subitem **4.1.5.1.4**).

- Determinar ao HSPM e à SP Regula, responsável pelos bens do SFMSP, para que realizem o procedimento de depreciação de seus bens móveis (subitem **4.1.5.1.5**).

7.1.3. Bens Imóveis

- Determinar ao Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda que desreconheça contabilmente o imóvel cadastrado no SBPI sob códigos 615 e 627, no valor contábil total de R\$ 48.191.416,00 em 31.12.22, por se tratar do Campo de Marte, objeto de encontro de contas junto à União finalizado em 2022, por estar em desacordo ao disposto nos itens 5.6 e 5.11 da NBC TSP Estrutura Conceitual, combinados com o item 13 da NBC TSP 07 e item 2.1.1.2 da Parte II do MCASP 9ª edição (subitem **4.1.5.2.1**).

- Determinar à Controladoria Geral do Município e à Secretaria Municipal de Governo que instaurem processos administrativos com vistas à apuração dos indícios de malversação do patrimônio público imobiliário (bens cadastrados no SBPI sob códigos 494, 649, 840 e 894, no valor total de R\$ 2.403.110,00), cuja utilização por particulares, caso comprovada, enseja o descumprimento dos princípios legalidade, motivação e interesse público (subitem **4.1.5.2.10**).

7.1.4. Pessoal e encargos

- Determinar à Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão (COGEP/SEGES) que:

a) reestruture o sistema de folha de pagamento (Sigpec) para emissão de relatórios, bem como o processamento orçamentário de forma segregada, segregando, no mínimo, por unidade orçamentária, por rubrica e por regime previdenciário (RGPS / RPPS), de maneira que os registros contábeis provenientes da integração Sigpec x SOF tenham o devido suporte documental e a devida segregação contábil (subitem **4.1.6.1.3**);

b) recolha os montantes retidos dos servidores municipais e não repassados ao INSS (subitem **4.1.6.2.1**);

c) promova a retificação dos Documentos de Arrecadação de Receitas Federais (Guias INSS) referentes outubro e novembro de 2022, bem como o recolhimento dos acréscimos legais; e

d) desenvolva rotinas para o controle dos Débitos dos Servidores Municipais, bem como desenvolva detalhamentos adequados no seu sistema de folha de pagamento (Sigpec) que dê o suporte documental adequado a esses débitos.

- Determinar à Controladoria Geral do Município a instauração de procedimento específico para apuração de responsabilidade em função da apropriação indébita provenientes da retenção da contribuição previdenciária na folha de pagamentos dos servidores e do não recolhimento junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (subitem **4.1.6.2.1**).

7.1.5. Provisões

- Determinar à PGM que realize interlocução com a Decon/Sutem/SF e, após estudo e entendimento com este, elabore relatório consolidado com todas as informações necessárias, encaminhando periodicamente ou disponibilizando através de sistema ao setor de contabilidade da PMSP para fins de registro contábil das provisões judiciais (registro inicial da estimativa da provisão, da baixa da provisão e, por fim, do valor exato de obrigação a pagar) e evidenciação dos passivos contingentes (subitem **4.1.11.1**).

7.1.6. Transferências concedidas e recebidas

- Determinar à SF, para que reveja a classificação da despesa contábil relacionada às Transferências Concedidas, bem como a respectiva classificação orçamentária no momento da elaboração da peça orçamentária, além de maior atuação junto às unidades orçamentárias da Prefeitura, para o atendimento dos normativos legais (subitens **4.1.13.5** e **4.1.13.6**).

7.1.7. Conformidade legal e orçamentária

- Reiteração das determinações 496, 557, 611 e 655 do Diálogo (subitens **4.2.2**, **4.2.1.1** e **4.2.1.2**):

a) 496: Rever a sistemática de registro da arrecadação de forma a proporcionar a alocação direta dos recursos nas fontes corretas no momento da arrecadação;

b) 557: Instituir nova tabela de fontes/destinações de recursos para controle contábil integral, tempestivo e efetivo das diversas disponibilidades geridas pela municipalidade, considerando a exigência descrita no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) 611 e 655: Automatizar o processo de abertura de crédito adicional com uma base de dados integrada entre as unidades orçamentárias, para mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro.

- Determinar ao Gabinete da Secretaria Municipal da Fazenda que adote, providências com vistas à elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência,

eficácia e efetividade, bem como à propositura de designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, a ser avaliada pelo Prefeito Municipal, haja vista o descumprimento, até o final de 2022, do disposto nos Incisos I e II, § 3º do art. 27 da Lei Municipal 17.595/21 (subitem **4.2.5**).

7.2. Propostas de recomendações

7.2.1. Caixa e Equivalentes de Caixa

- Recomendar à SF que reforce a orientação às empresas da administração indireta, no sentido de efetuar o reconhecimento contábil dos rendimentos de aplicações financeiras nas contas adequadas (subitem **4.1.1.1**).
- Recomendar à CGM que atue junto às secretarias no sentido de tornar mais célere e efetivo o processo de execução orçamentária da devolução de recursos de convênios à União, evitando o acúmulo de pendências na conta “Débitos Pagos a Regularizar” (subitem **4.1.1.2**).

7.2.2. Créditos tributários

- Recomendar à Divisão de Contabilidade do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicon/Decon/Sutem/SF) que estabeleça procedimentos e rotinas junto à Divisão de Previsão e Controle da Arrecadação da Subsecretaria da Receita Municipal da SF (Dicar/Decad/Surem/SF) para obtenção das informações necessárias para o reconhecimento dos créditos tributários a receber por competência (subitem **4.1.2.1**).

7.2.3. Créditos não tributários

- Recomendar à SMT, à Prodam e à Sutem, que retomem as tratativas necessárias, de forma a viabilizar a atualização do quadro contábil gerado pelo sistema APAIT para os créditos a receber decorrentes de infrações legais referentes às multas de trânsito (subitem **4.1.2.2**).

7.2.4. Dívida ativa

- Recomendar à SF em conjunto com a PGM:

a) que aplique a 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 (subitem **4.1.3.1**); e

b) que efetue a correção das distorções identificadas entre o modelo de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária e seu registro contábil (subitem **4.1.3.2**).

- Recomendar à Secretaria da Fazenda (Surem) que disponibilize as informações de cancelamento da Dívida Ativa armazenadas nos sistemas de Origem (IPTU, ISS e ITBI) para a PGM com o objetivo de possibilitar a integração com o sistema da Dívida Ativa (SDA) (subitem **4.1.3.3**).

- Recomendar à PGM (FISC) que promova as alterações nos relatórios do sistema SDA de forma a constituir documentação de suporte adequada para o registro contábil da dívida ativa do Poder Executivo (subitem **4.1.3.4**).

- Recomendar à Secretaria da Fazenda (Surem), à Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSU) e à PGM que promovam a revisão da codificação do tipo de créditos não tributários arrecadados da dívida ativa, com o objetivo de facilitar a integração dos sistemas PPI e SDA (subitem **4.1.3.4**).

7.2.5. Investimentos

- Recomendar ao Departamento de Contadoria (Decon/SF) para que realize o desreconhecimento dos saldos contábeis dos CEPACs referentes à Operação Urbana Água Espreada e Operação Urbana Água Branca presentes no Ativo do Balanço Patrimonial, no montante total de R\$ 4,0 bilhões (subitem **4.1.4.1**).

7.2.6. Bens Móveis

- Recomendar à SF, para que, em conjunto com as demais unidades do Município, realizem levantamento de todos os bens móveis, de modo a baixar os bens que não atendam mais ao

critério para ser classificado como ativo, além da realização adequada dos procedimentos de depreciação (subitem **4.1.5.1.1**).

- Recomendar à SMS, responsável pelos acompanhamentos das prestações de contas da OS's, para que adote as seguintes providências: - realizar os inventários dos bens móveis adquiridos por tais entidades, com objetivo de identificar e contabilizar os bens adquiridos ao patrimônio do Município, que estão em desacordo com o DM 53.484/12, arts. 9 a 14; e efetuar levantamento do que foi repassado pela PMSP e o que foi efetivamente adquirido pelas OS's, com o objetivo de verificar a correta aplicação dos valores repassados, haja vista serem identificadas divergências entre o que foi repassado pela PMSP e montantes constantes do sistema WebSAASS, que estão em desacordo com LM 14.132/06 arts. 14 e 15 (subitem **4.1.5.1.4**).

- Recomendar à SF para que, em conjunto com as entidades da Administração Indireta, criem procedimentos de forma que os registros contábeis dos bens móveis do Município sejam parametrizados e uniformes, a fim de que as entidades tenham os mesmos critérios e formas de controle e contabilização desses ativos (subitem **4.1.5.1.1**).

7.2.7. Bens Imóveis

- Recomendar à Controladoria Geral do Município que avalie a sugestão de articular a interação institucional entre a CGPATRI/Seges/SGM e a Dicoc/Decon/Sutem/SF, possibilitando a adoção de providências efetivas para convergência dos cadastros de áreas públicas que permitam o reconhecimento integral dos imóveis municipais no SBPI e, consequentemente, na contabilidade municipal, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo de São Paulo (subitens **4.1.5.2.1**, **4.1.5.2.3**, **4.1.5.2.5** e **4.1.5.2.6**).

- Recomendar ao Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Decon/Sutem/SF/PMSP) que avalie a sugestão para readequar a parametrização da tabela de integração no SOF, excluindo as hipóteses sistêmicas de reconhecimento de VPD na execução orçamentária associada aos elementos 51 e 61, ativando tais gastos preferencialmente com informações complementares (contas correntes contábeis) que possibilitem associar os gastos às intervenções e aquisições executadas, com

vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem **4.1.5.2.2**).

- Recomendar à Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Sutem/SF/PMSP) que:

a) avalie a sugestão de definição de cronograma para finalização do desenvolvimento de módulo específico do SBPI destinado ao controle de cessões de imóveis, assim como de provocação às demais unidades da PMSP que possuam dados necessários à alimentação do software, de forma a possibilitar a geração de elementos para fins de registro contábil em contas de controle, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem **4.1.5.2.1**);

b) avalie a sugestão de confecção e submissão à instância superior, de normativo dispondo sobre o processo de avaliação periódica dos bens imóveis pelas áreas gestoras, nos termos exigidos pelo § 2º, art. 18 do Decreto Municipal 60.246/21, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem **4.1.5.2.3**).

- Recomendar à Divisão de Controles Contábeis do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicoc/Decon/Sutem/SF/PMSP) que:

a) avalie a sugestão de implementar no SBPI uma funcionalidade que possibilite segregar os bens imóveis de acordo com sua real destinação, possibilitando sua estratificação para fins de classificação contábil como Ativo Imobilizado (separando apropriadamente os dominicais dos de uso especial) ou Propriedade para Investimento, nos termos da NBC TSP 06, item 7, MCASP 9ª ed., Parte II, subitem 7.1 e Portaria STN 975/21 (PCASP 2022), com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem **4.1.5.2.6**);

b) avalie a sugestão para reclassificar o montante referente aos bens imóveis (pelo valor contábil líquido) para conta específica representativa de imóveis concedidos, nos termos da NBC TSP 05

item 12 e MCASP 9ª ed., Parte III, subitem 2.4.1, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem **4.1.5.2.5**);

c) avalie a sugestão de implementar no SBPI uma funcionalidade que possibilite segregar os bens imóveis cedidos dos bens de uso especial ou dominicais, nos termos da NBC TSP 05 item 12 e MCASP 9ª ed., Parte III, subitem 2.4.1, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem **4.1.5.2.5**).

7.2.8. Pessoal e encargos

- Recomendar à Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão (COGEP/SEGES) para que aprimore os controles do processo de análise da qualidade e de tratamento dos dados do Sigpec / SOF, de forma a manter os mesmos critérios (subitem **4.1.6**).

- Recomendar ao Departamento de Contadoria da Secretaria Municipal da Fazenda (Decon/SF) para que, em conjunto com a Secretaria de Gestão, segregue os registros contábeis conforme as características da folha de pagamento, conforme orientações do PCASP Estendido (subitens **4.1.6.1.1 a 4.1.6.1.3**).

7.2.9. Fornecedores

- Recomendar à Controladoria Geral do Município e à Secretaria Municipal da Fazenda que avaliem a sugestão de promover, de forma conjunta, capacitação dos fiscais/gestores de contratos quanto às providências a serem adotadas para o tempestivo registro contábil das despesas no SOF, inclusive verificando a possibilidade de inserção direta por estes, por meio do “Evento 13” das obrigações no software contábil, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem **4.1.8**).

- Recomendar à Divisão de Contabilidade do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicon/Decon/Sutem/SF/PMSP) que:

a) avalie a sugestão de revisão dos parâmetros sistêmicos inerentes à liquidação de restos a pagar, prevendo tanto a possibilidade de sensibilização de VPD quanto de ajustes de exercícios anteriores, a depender da competência da despesa registrada, com vistas à melhoria da

qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem **4.1.8.2**);

b) avalie a sugestão para reestruturação do processo de contabilização, pela Secretaria de Mobilidade e Trânsito, das despesas apresentadas nas prestações de contas dos contratos (ou instrumentos correlatos) celebrados com a SP Trans e CET, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem **4.1.8.3**).

- Recomendar ao Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Decon/Sutem/SF/PMSP) que avalie a sugestão de adoção de providências junto à Junta Orçamentário-Financeira (JOF) e à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (Supom) para disponibilização tempestiva e integral das funcionalidades do SOF quando da abertura do exercício financeiro, com vistas à observância do marco regulatório vigente e à disponibilização oportuna e integral das informações sobre a execução financeira e orçamentária em meio eletrônico de amplo acesso público (subitem **4.1.8.5**).

7.2.10. Depósitos Judiciais

- Recomendar à PGM, para que aprimore os procedimentos voltados a identificar os objetos das lides e assim diminuir o estoque de créditos de levantamentos judiciais registrados como passivo (subitem **4.1.9.1**).

- Recomendar ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com base no art. 8º da Resolução TCMSP 07/2022, para interceder junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de aperfeiçoar o sistema de emissão de guias de depósito judicial (subitem **4.1.9.2**).

7.2.11. Provisões

- Recomendar à PGM que solicite abertura de demanda junto à PRODAM, após entendimento prévio com a DECON/SUTEM, para aperfeiçoamento do sistema vigente SIAJ-d – Sistema Integrado de Ações Judiciais Digital, de modo a filtrar e consolidar as informações do cadastro inicial da ação judicial em link próprio de “Provisões Judiciais” na aba “Ações Judiciais” do SIAJ-d, com o objetivo de facilitar a análise e atualização de informações quanto à probabilidade de

perda dos processos judiciais pelos Departamentos da PGM, com geração de relatório consolidado ao final (subitem **4.1.11.1**).

7.2.12. Transferências concedidas e recebidas

- Recomendar à SF e SMS:

a) que observem o regime de competência para registro contábil das receitas, bem como efetuem a conciliação dos montantes repassados pelo FMS, a fim de proceder à correta classificação da receita orçamentária dos montantes repassados (subitens **4.1.13.1** e **4.1.13.3**);

b) revise os procedimentos de elaboração da LOA e execução orçamentária, com objetivo de utilizar as classificações corretas para empenhamento de despesas de exercícios anteriores que venham a surgir durante o exercício financeiro (subitens **4.1.13.1** e **4.1.13.3**).

- Recomendar à SF que:

a) revise os procedimentos de registro contábil das despesas observando estritamente o regime de competência (subitens **4.1.13.1** e **4.1.13.13**); e

b) revise os procedimentos de registro contábil, registrando os passivos oriundos de transferências às entidades sem fins lucrativos à conta 2.1.5.3.1.02.00 - Transferências para Organizações da Sociedade Civil a Pagar (subitem **4.1.13.12**).

- Recomendar ao IPREM que revise os procedimentos de contabilização e estorno de receitas extraorçamentárias, a fim de evitar lançamentos indevidos que causem distorções nas DCASP (subitem **4.1.13.3**).

7.3. Propostas de ciência

7.3.1. Bens Imóveis

- Dar ciência ao Departamento de Administração Financeira da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria da Fazenda (Defin/Sutem/SF) sobre as deficiências na gestão financeira dos recursos oriundos de alienação de bens imóveis, identificadas nos controles contábeis da fonte de recursos 10 – Alienação de Bens/Ativos, o que afronta o disposto no parágrafo único,

art. 8º da Lei Complementar 101/00 combinado com o item 5, Parte I do MCASP 9ª edição, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes (subitem **4.1.5.2.9**).

7.3.2. Fornecedores

- Dar ciência à Secretaria Municipal de Gestão (SG) sobre a fragilidade de controles internos associados aos estoques face à omissão de realização de inventários semestrais por diversas unidades, o que afronta o disposto na Portaria Intersecretarial SF/SMA 01/96, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes (subitem **4.1.8.4**).

8. ANEXOS/APÊNDICES

Apêndice	Descrição
I	Registro fotográfico das visitas “in loco” (subitens 4.1.5.1.1 e 4.1.5.1.2)
II	Registro fotográfico dos Imóveis inspecionados pelo TCMSP, não reconhecidos na contabilidade municipal em 2022 (subitem 4.1.5.2.2)
III	Registro fotográfico - Imóveis reconhecidos contabilmente com danos físicos estruturais ou ociosidade parcial de áreas, representando evidência interna da necessidade de redução ao valor recuperável. (Subitem 4.1.5.2.4)
IV	Registro fotográfico - Imóveis reconhecidos contabilmente com indícios de ocupação irregular (Subitem 4.1.5.2.10)
V	Quadro com a situação dos bens cedidos que estão registrados no SBPM
V	Responsáveis pelas fiscalizações

I - Registro fotográfico das visitas “in loco”

Figura 1 - CEI Jardim Rodolfo Pirani Refrigerador registrado no SBPM pelo valor de R\$ 440 mil



Fonte: Registro feito pela auditoria durante visitas “in loco”

Figura 2 - EMEF Júlio César Malba Tahan
Impressora obsoleta, sem uso constando do sistema
pelo valor de R\$ 460 mil



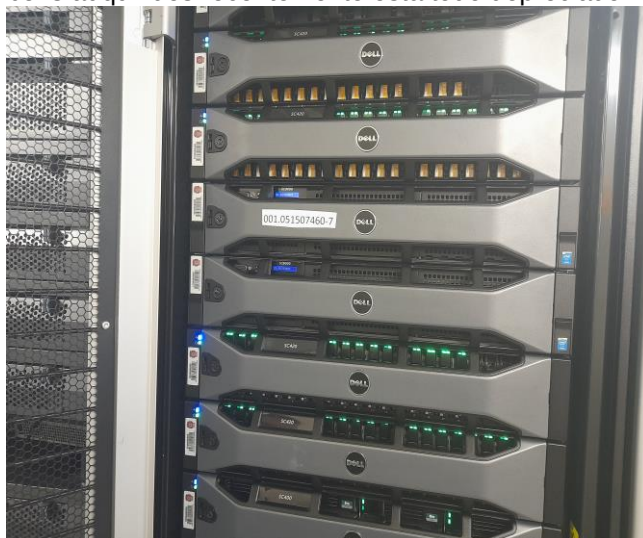
Fonte: Registro feito pela auditoria durante visitas "in loco"

Figura 3 – Amplience SME composto por vários outros
bens com diferentes datas de aquisição, inclusive por
bens adquiridos recentemente está todo depreciado.



Fonte: Registro feito pela auditoria durante visitas "in loco"

Figura 4 – Controlador SME composto por vários outros bens com diferentes datas de aquisição, inclusive por bens adquiridos recentemente está todo depreciado.



Fonte: Registro feito pela auditoria durante visitas "in loco"

Figura 5 – Arquivo Deslizante SMADS sem a etiqueta de identificação.



Fonte: Registro feito pela auditoria durante visitas "in loco"

Figura 6 – Estrutura de Backup registrada indevidamente no SBPM como “Suporte para Nobreak” .



Fonte: Registro feito pela auditoria durante visitas “in loco”

II - Registro fotográfico dos Imóveis inspecionados pelo TCMSP, não reconhecidos na contabilidade municipal em 2022 (Subitem 4.1.5.2.2)

Imagem 1 – CEU Jaguaré: Av. Kenkiti Simomoto, 80, Jaguaré



Fonte: inspeção física realizada em 23.01.23.

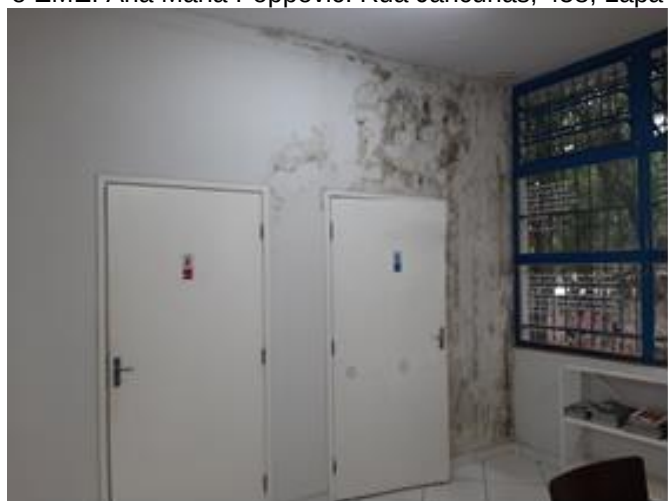
Imagem 2 – Parque Jóquei: Rua Santa Crescência, 323





Fonte: inspeção física realizada em 23.01.23.

Imagem 3 – Biblioteca Clarice Lispector, CEI Jamir Dagir e EMEI Ana Maria Poppovic: Rua Jaricunas, 458, Lapa





Fonte: inspeção física realizada em 24.01.23.

Imagem 4 – Biblioteca Prof. Arnaldo M. Giácomo, EMEI Mary Buarque e EMEF Arthur Azevedo: Rua Restinga, 150, Tatuapé





Fonte: inspeção física realizada em 23.01.23.



Imagem 5 – Sede da Subprefeitura da Vila Prudente: Av. do Oratório, 172, Jardim Independência



Fonte: inspeção física realizada em 24.01.23.



Imagem 6 – Parque do Chuvisco: Av. Dr. Lino Moraes de Leme, 474, Vila Paulista



Fonte: inspeção física realizada em 26.01.23.



Imagem 7 – CEU Meninos: Rua Barbinos, São João Climaco



Fonte: inspeção física realizada em 26.01.23.

Imagem 8 – Antigo Cine Marrocos (abandonado): Rua Conselheiro Crispiniano, 344, República



Fonte: inspeção física realizada em 27.01.23.

Imagem 9 – CEMEI Capão Redondo, EMEI A. Teixeira, EMEF Mário Rangel e CEU Capão Redondo: Av. Comendador Sant'Anna, 745, Capão Redondo



Fonte: inspeção física realizada em 27.01.23.

Imagem 10 – EMEI Borba Gato e Biblioteca Pública Belmonte: Rua Paulo Eiró, 585, Santo Amaro



Fonte: inspeção física realizada em 27.01.23.

Imagem 11 – Mercado Municipal Teotônio Vilela: Av. Arquiteto Vilanova Artigas, São Mateus

São Mateus - Arq. Vilanova Artigas



Fonte: inspeção com uso de drone realizada em 27.02.23.

Imagem 12 – Aparentemente abandonado: Rua Prof. Cardozo M. Neto, s/nº, Cidade Ademar
Cidade Ademar - Prof. Cardozo de Mello Neto



Fonte: inspeção com uso de drone realizada em 28.02.23.

Imagem 13 – Piscinão Sharp: Estrada do Campo Limpo, 6.197, Vila Pirajussara, Campo Limpo
Campo Limpo - Estrada de Campo Limpo



Fonte: inspeção com uso de drone realizada em 28.02.23.

III - Registro fotográfico - Imóveis reconhecidos contabilmente com danos físicos estruturais ou ociosidade parcial de áreas, representando evidência interna da necessidade de redução ao valor recuperável. (Subitem 4.1.5.2.4)

Imagem 14 – SBPI 332: Hospital do Servidor Público Municipal (Rua Castro Alves, 60, Aclimação)





Fonte: inspeção física realizada em 06.03.23.

Imagem 15 – SBPI 535: Hospital do Tatuapé (Avenida Celso Garcia, 4.815, Tatuapé)



Fonte: inspeção física realizada em 08.03.23.



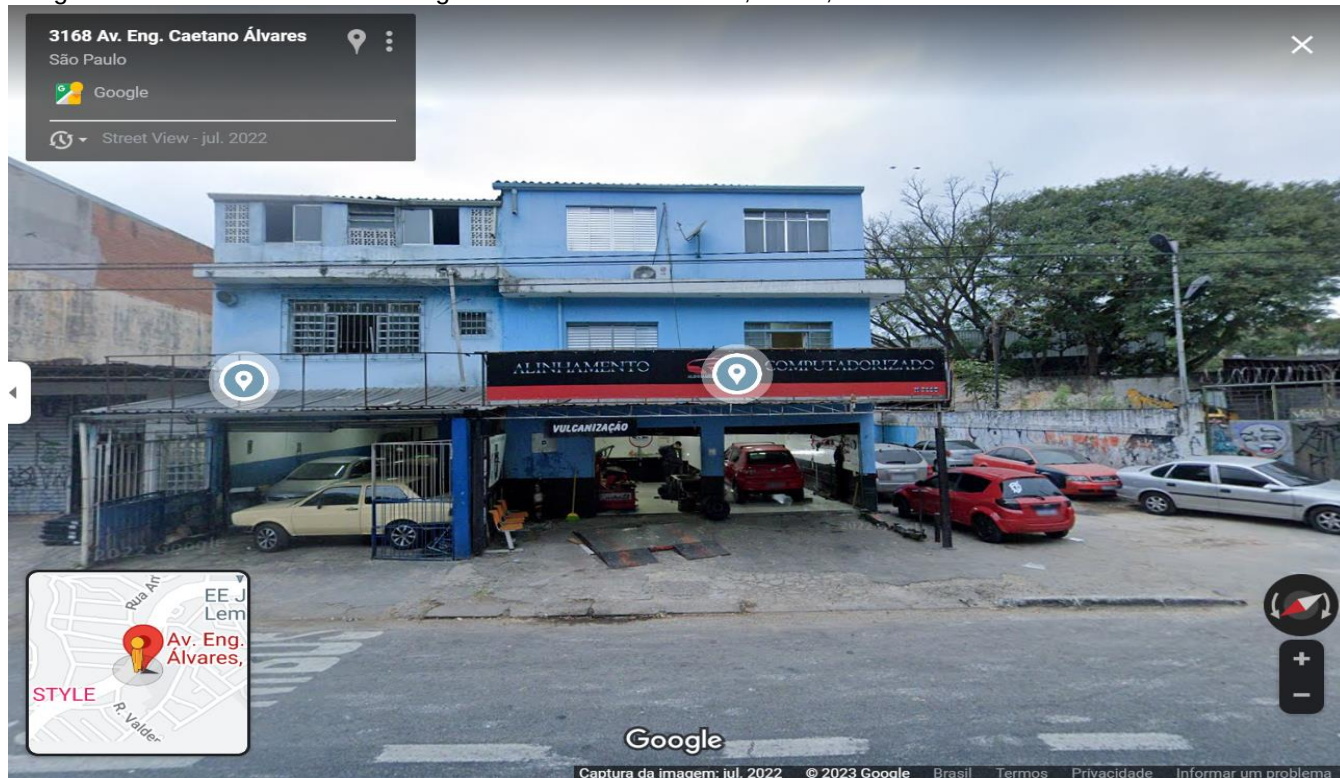
IV - Registro fotográfico - Imóveis reconhecidos contabilmente com indícios de ocupação irregular (Subitem 4.1.5.2.10)

Imagem 16 – SBPI 840: Avenida Professor Luiz Ignácio de Anhaia Mello, 3.333, Vila Graciosa



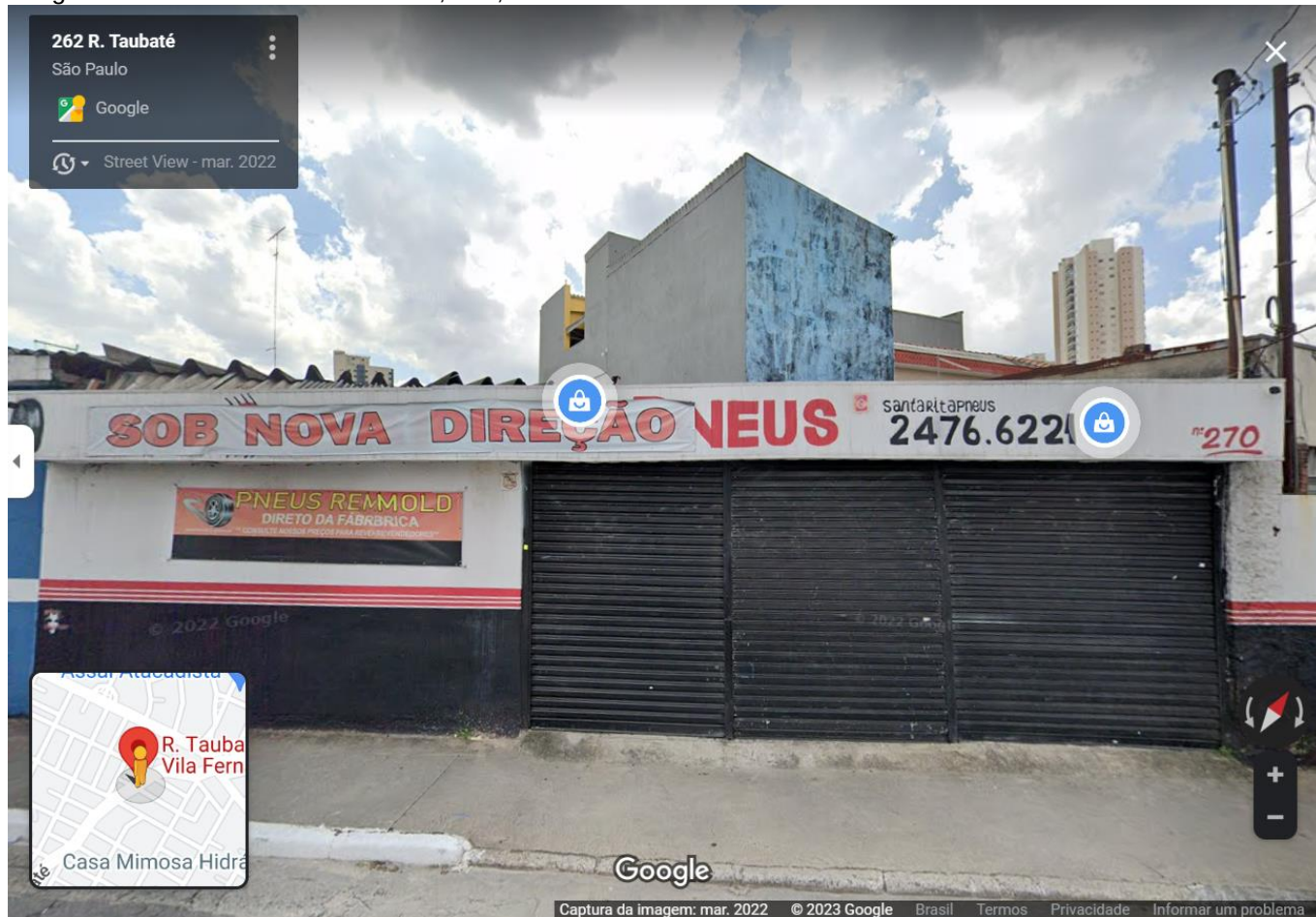
Fonte: Google Maps. Acesso em 16.01.23.

Imagem 17 – SBPI 649: Avenida Engenheiro Caetano Álvares, 3.168, Imirim



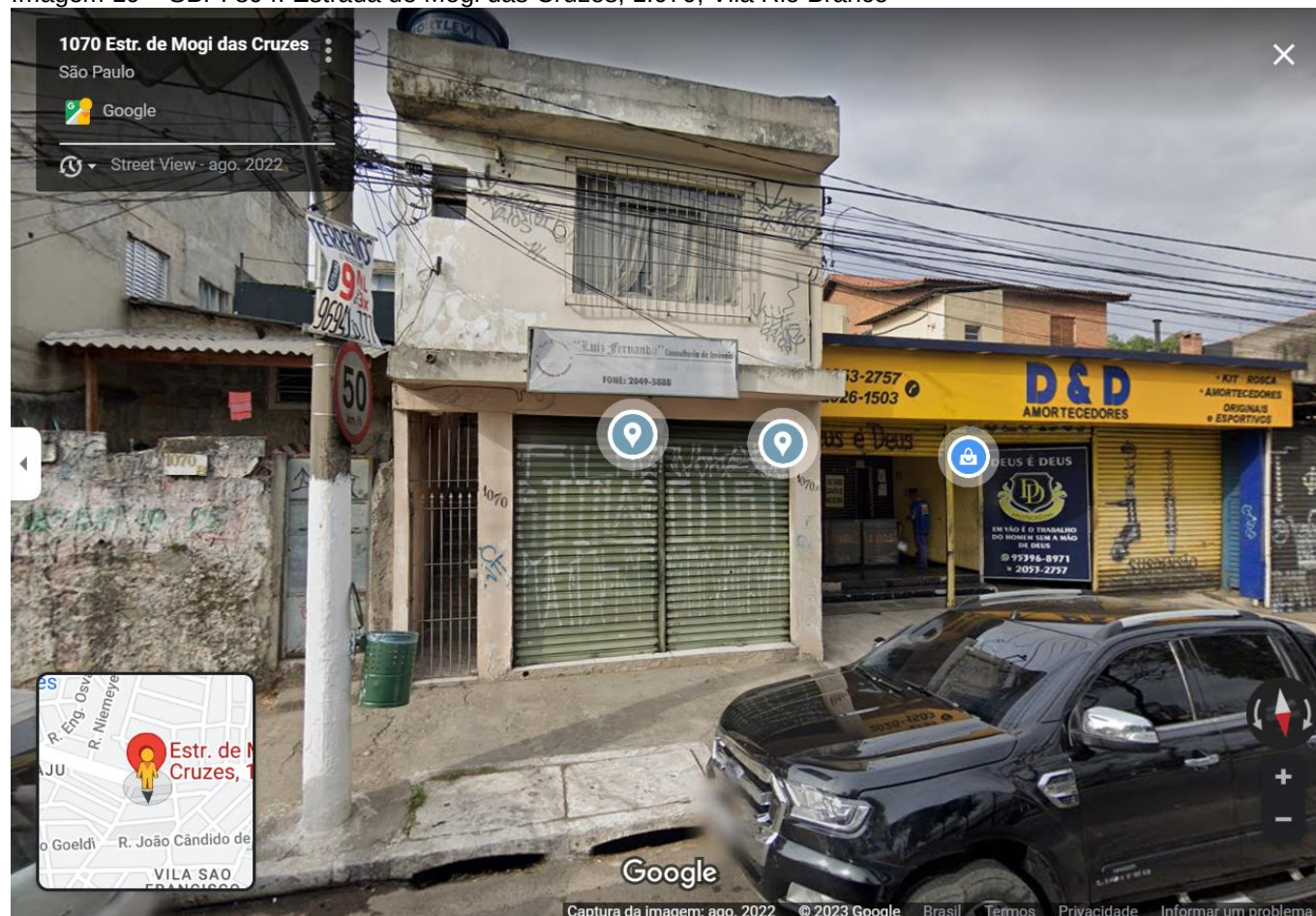
Fonte: Google Maps. Acesso em 16.01.23.

Imagem 18 – SBPI 494: Rua Taubaté, 270, Vila Fernandes



Fonte: Google Maps. Acesso em 16.01.23.

Imagem 19 – SBPI 894: Estrada de Mogi das Cruzes, 1.070, Vila Rio Branco



Fonte: Google Maps. Acesso em 16.01.23.

V - Situação dos Bens cedidos que estão registrados no SBPM

Quadro 100 - Situação dos Bens cedidos que estão registrados no SBPM

Em R\$

Conta/Bem/Patrimônio	Valor	Entidade ou pessoas aos quais o bem foi cedido (servidor, terceiros, empresas, secretarias)	Prazo para devolução	Situação atual do bem
103 - Aparelhos, Equip, Utens Med. Ontológico, Lab/Hosp - V.Útil 15 Anos	2.094.986,70			
Aparelho de Raio X	1.429.600,00	-	-	-
10513564500	357.400,00	HM F.M. Pires da Rocha	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
10513564518	357.400,00	HM Dr. Cármio Caricchio	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
10513564534	357.400,00	OSS Santa Marcelina Hospital Cidade Tiradentes	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
10513564542	357.400,00	H. São Luiz Gonzaga	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
Berço Hospitalar	58.000,00	-	-	-
10514375999	4.500,00	PSM Barra Funda	Não definido	Registrado indevidamente como cedido

10514376022	4.500,00	PSM Freguesia Do Ó	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
10514700512	49.000,00	Alípio Correa Netto	Não definido	Em processo de regularização
Bisturi Eletrônico	14.950,00	-	-	-
10514553447	14.950,00	H. São Luiz Gonzaga	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
Cama Hospitalar	298.320,00	-	-	-
10514376057	35.730,00	PSM Barra Funda	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
10514376235	47.640,00	PSM Lauro Ribas	Não definido	Em processo de regularização
10514376472	59.550,00	PSM Freguesia Do Ó	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
10514700865	117.000,00	Alípio Correa Netto	Não definido	Em processo de regularização
10514709536	38.400,00	HM AR Saboya	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
Câmara De Conservação	26.901,70	-	-	-
10517926031	13.450,85	SG/HSPM	Não definido	Em uso
10517927658	13.450,85	HM F.M. Pires da Rocha	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
Eletrocardiógrafo	16.730,00	-	-	-
10514376782	4.780,00	PSM Barra Funda	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
10514376804	7.170,00	PSM Lauro Ribas	Não definido	Em processo de regularização
10514376839	4.780,00	PSM Freguesia Do Ó	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
Endoscópio	126.985,00			
10513564607	95.000,00	H.M. V.J.Storopolli	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
10514467028	7.985,00	H. São Luiz Gonzaga	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
10514467036	7.000,00	H. São Luiz Gonzaga	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
10514467044	8.500,00	H. São Luiz Gonzaga	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
10514467052	8.500,00	H. São Luiz Gonzaga	Não definido	Registrado indevidamente como cedido
Campímetro	123.500,00	-	-	-
10521820536	123.500,00	HSPM	Não definido	Baixado
201 - Equipamentos de Processamento de Dados - Vida Útil 5 anos	243.319,23	-	-	-
Impressora	849,00	-	-	-
10515946159	849,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Microcomputador	1.413,97	-	-	-
10515946450	1.413,97	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Nobreak	189,00	-	-	-
10515946515	189,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Não localizado
Notebook	1.620,00	-	-	-
10515946418	1.620,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Scanner	1.355,26	-	-	-
10516856439	1.355,26	Cancelado	Não foi concluído	Em uso no setor

Switch	236.000,00	-	-	-
10514450370	59.000,00	Não definido	Não definido	Em uso em SF
10514450389	59.000,00	Não definido	Não definido	Em uso em SF
10514450397	59.000,00	Não definido	Não definido	Em uso em SF
10514450400	59.000,00	Não definido	Não definido	Em uso em SF
Tablet	1.892,00	-	-	-
10514373333	1.642,00	AHM	Não definido	Baixado
10515944750	250,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
303 - Mobiliário em Geral - Vida Útil 10 anos	109.823,75	-	-	-
Armário	1.100,00	-	-	-
10515947082	566,66	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515947104	283,34	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515947112	250,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Armário De Aço	450,00	-	-	-
10515946400	450,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Arquivo de Aço	945,00	-	-	-
10515946370	945,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Banco de Madeira	350,00	-	-	-
10515946639	35,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515946647	35,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515946930	280,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Banco para Piano	60,00	-	-	-
10515946620	60,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Cadeira	3.120,00	-	-	-
10515944946	2.400,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515946191	720,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Jogo de Estofado	410,00	-	-	-
10515946698	273,28	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515946850	136,72	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Longarina	896,40	-	-	-
10515946345	896,40	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Mesa	11.850,00	-	-	-
10515944938	200,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Não localizado
10515946000	500,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515946027	440,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515946434	120,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515946540	150,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515946574	150,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515946612	150,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515947015	520,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515947023	420,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10516173897	9.200,00	HM Menino de Jesus	Não definido	Registrado indevidamente como cedido

Mesa de Cabeceira	16.440,00	-	-	-
10514712880	16.440,00	Alípio Correa Netto	Não definido	Em processo de regularização
Mesa para Refeição	46.200,00	-	-	-
10514709978	46.200,00	Alípio Correa Netto	Não definido	Em processo de regularização
Poltrona reclinável	25.500,00	-	-	-
10514700210	25.500,00	Alípio Correa Netto	Não definido	Em processo de regularização
Quadro branco	332,35	-	-	-
10515946426	242,35	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515946566	90,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Quadro negro	390,00	-	-	-
10515946655	350,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515947120	40,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Sofá	500,00	-	-	-
10515946132	500,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	não localizado
Bancada de Camarim	230,00	-	-	-
10515946604	230,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Estante	1.050,00	-	-	-
10515946469	450,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
10515947031	600,00	Gabriela Gonçalves	18 meses	Retornou/em uso
Total Geral	2.448.129,68	-	-	-

Fonte: Fornecido pela DICOS/Unidades da PMSP.

VI – Responsáveis pelas fiscalizações

SUBITEM	eTCM	O.S.	NOME	RF
RESUMO	015710/2022	2022/03756	Gustavo F. Ripper C. T. de Souza	20.237
1. INTRODUÇÃO	015710/2022	2022/03756	Luciano Teixeira	20.288
2. RELATÓRIO DO AUDITOR SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS	015710/2022	2022/03756	Jorge Pinto de Carvalho Júnior	20.232
3. RELATÓRIO SOBRE OUTROS REQUISITOS LEGAIS E REGULATÓRIOS	015710/2022	2022/03756	Jorge Pinto de Carvalho Júnior	20.232
4. FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA DETALHADA				
4.1. Achados de Natureza Financeira				
4.1.1. Caixa e Equivalentes de Caixa	015710/2022	2022/03756	Renata Gonçalves Pereira	20.312
4.1.2. Créditos Tributários e Não Tributários	015710/2022	2022/03756	Luciano Teixeira Renata Gonçalves Pereira	20.288 20.312
4.1.3. Dívida Ativa	015710/2022	2022/03756	Rodrigo de Almeida Brito Nonato Ruth Jenn Thai Shu Inoshita	20.303 954
4.1.4. Investimentos	015710/2022	2022/03756	Guilherme José de Lima Juliana Mattei	20.286 20.298
4.1.5. Imobilizado				
4.1.5.1. Bens Móveis	015710/2022	2022/03756	Guilherme José de Lima	20.286
4.1.5.2. Bens Imóveis	015710/2022	2022/03756	Jorge Pinto de Carvalho Júnior	20.232
4.1.6. Pessoal e Encargos Sociais	015710/2022	2022/03756	Andreza Faucon C. Faganelli Luciano Teixeira	20.145 20.288
4.1.7. Dívida Pública	015710/2022	2022/03756	Juliana Mattei	20.298
4.1.8. Fornecedores e Contas a Pagar	015710/2022	2022/03756	Jorge Pinto de Carvalho Júnior	20.232
4.1.9. Depósitos Judiciais	015710/2022	2022/03756	Rodrigo de Almeida Brito Nonato	20.303
4.1.10. Precatórios Judiciais	015710/2022	2022/03756	Ruth Jenn Thai Shu Inoshita	954
4.1.11. Provisões	015710/2022	2022/03756	Rodrigo de Almeida Brito Nonato	20.303
4.1.12. Passivo Atuarial	015710/2022	2022/03756	Andreza Faucon C. Faganelli Luciano Teixeira	20.145 20.288
4.1.13. Transferências Recebidas e Concedidas	015710/2022	2022/03756	Guilherme José de Lima	20.286
4.2. Relatório Sobre Outros Requisitos Legais e Regulatórios				
4.2.1. Créditos Adicionais	015710/2022	2022/03756	Juliana Mattei	20.298
4.2.2. Transferências Especiais	015710/2022	2022/03756	Jorge Pinto de Carvalho Júnior	20.232
4.2.3. Desvinculação de Recursos	015710/2022	2022/03756	Juliana Mattei	20.298
4.2.4. Transferências ao Legislativo	015710/2022	2022/03756	Juliana Mattei	20.298
4.2.5. Renúncia de Receitas	015710/2022	2022/03756	Jorge Pinto de Carvalho Júnior	20.232
5. COMENTÁRIOS DO GESTOR	015710/2022	2022/03756	-	-
6. RESPONSÁVEL PELA ÁREA AUDITADA	015710/2022	2022/03756	-	-
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS	015710/2022	2022/03756	-	-
8. ANEXOS / APÊNDICES	015710/2022	2022/03756	-	-

Em 11.04.23

GUILHERME JOSÉ DE LIMA
Auditor de Controle Externo

JORGE PINTO DE CARVALHO JÚNIOR
Auditor de Controle Externo

JULIANA MATTEI
Auditor de Controle Externo

LUCIANO TEIXEIRA
Auditor de Controle Externo

RENATA GONÇALVES PEREIRA
Auditor de Controle Externo

RODRIGO DE ALMEIDA BRITO NONATO
Auditor de Controle Externo

RUTH JENN THAI SHU INOSHITA
Auditor de Controle Externo

De acordo, em 11.04.23.

GUSTAVO FELIPE RIPPER C. T. DE SOUZA
Supervisor de Controle Externo 1

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador de Controle Externo I