

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2021/05967

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Demonstrações contábeis e fiscais (orçamentários e financeiros) da PMSP 2021

2.2. Objetivo

Analisar a conformidade das Demonstrações Contábeis Consolidadas do exercício de 2021 da PMSP (não analisadas por outras auditorias programadas), incluindo aspectos orçamentários e financeiros, em relação às normas contábeis e orçamentárias vigentes.

2.3. Área Auditada

Prefeitura do Município de São Paulo (parte responsável).

2.4. Período da Realização

08.02.22 a 29.03.22

2.5. Período de Abrangência

Janeiro a dezembro de 2021

2.6. Equipe Técnica

Guilherme José de Lima RF 20.286

Juliana Mattei RF 20.298

2.7. Procedimentos

- Analisar se as estruturas do BP, DFC, BF, BO, DMPL e do Demonstrativo de Caixa e Restos a Pagar de 2021 estão em conformidade com a legislação vigente e verificar a consistência da interface/integração entre as demonstrações;
- Avaliar o conteúdo das demonstrações contábeis frente às normas contábeis vigentes e examinar a documentação de suporte das informações/números apresentados nas demonstrações;
- Verificar aspectos orçamentários apresentados no BO de 2021;
- Conferência dos procedimentos de consolidação da PMSP por meio da identificação das contas contábeis das classes 1 a 4 do PCASP com 5º nível “2” de consolidação;
- Análise, de forma global, da presença de contas indevidamente classificadas com atributo F e os impactos causados no cálculo do superávit financeiro;
- Examinar a conformidade de todas as desvinculações autorizadas com as Portarias SF, CF e DM 50.380/16, além de verificar se houve alguma desvinculação não realizada;
- Analisar a composição de fontes da Prefeitura, avaliando a regularidade das novas fontes criadas em 2021, e o impacto no Demonstrativo de Caixa e Restos a Pagar.

2.8. Siglas

AJEA	Ajustes de Exercícios Anteriores
ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde
BB	Banco do Brasil
BF	Balanço Financeiro
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação
COVID-19	<i>Corona Virus Disease</i> (doença do coronavírus)
DDR	Disponibilidades por Destinação de Recursos
DEA	Despesas de Exercícios Anteriores
DECON	Departamento de Contadoria

DEFIN	Departamento de Administração Financeira
DFC	Demonstração dos Fluxos de Caixa
DIGIR	Divisão de Contabilidade de Receitas e de Imposto de Renda
DICOC	Divisão de Controles Contábeis
DICON	Divisão de Contabilidade
DM	Decreto Municipal
DMPL	Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido
DOC	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
DVP	Demonstração das Variações Patrimoniais
EGM	Encargos Gerais do Município
FMS	Fundo Municipal de Saúde
FEMA	Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
FEPAC	Fundo Especial de Promoção de Atividades Culturais
FMD	Fundo Municipal de Desenvolvimento Social
FMELR	Fundo Municipal de Esporte e Lazer
FMID	Fundo Municipal do Idoso
FUMCAD	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNCAP	Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano
FUNDIP	Fundo Municipal de Iluminação Pública
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IPC	Instruções de Procedimentos Contábeis
IPC-FIPE	Índice de Preços ao Consumidor - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana
IPREM	Instituto De Previdência Municipal De São Paulo
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre Serviços
LC	Lei Complementar
LF	Lei Federal
LOMSP	Lei Orgânica do Município de São Paulo
LOTCMSP	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEP	Método da Equivalência Patrimonial
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
MEP	Método de Equivalência Patrimonial
NBASP	Normas de Auditoria do Setor Público
NBC TSP	Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
NBC TSP EC	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Estrutura Conceitual
OFSS	Orçamento fiscal e da seguridade social
OUC	Operação Urbana Consorciada
PL	Patrimônio Líquido
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
RAF	Relatório Anual de Fiscalização

RAEA	Recursos Arrecadados de Exercícios Anteriores
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RP	Restos a pagar
RCPG	Relatório Contábil de Propósito Geral
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SF	Secretaria da Fazenda
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
SPDA	Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos
SUTEM	Subsecretaria do Tesouro Municipal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
VPA	Variação Patrimonial Aumentativa
VPD	Variação Patrimonial Diminutiva

3. RESULTADO

3.1. Relatório sobre os aspectos financeiros das DCASP consolidadas

3.1.1. 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 sobre a adequação dos demonstrativos contábeis consolidados do Município de São Paulo referente ao exercício financeiro de 2021.

O objetivo do referido exame é expressar uma opinião com segurança limitada acerca da adequação das demonstrações contábeis do Município de São Paulo à estrutura de relatório

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.

financeiro aplicável, com o propósito de aumentar o grau de confiança dos usuários das informações geradas pela parte responsável, especificamente quanto ao objeto compreendido no escopo da presente auditoria.

Esta fiscalização foi conduzida em conformidade com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), em especial a NBASP 200 e 400.

Os usuários previstos do relatório de auditoria são a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o TCMSP (Gabinete do Conselheiro Relator da matéria).

3.1.1.1. Responsabilidade da PMSP

O gerenciamento das atividades atinentes à elaboração de balanços, balancetes e outros demonstrativos legais e a consolidação com os órgãos e as entidades da Administração Pública Municipal compete à Divisão de Contabilidade (Dicon), integrante do Departamento de Contadoria (Decon) da Subsecretaria do Tesouro Municipal (Sutem) da Secretaria da Fazenda (SF), conforme definido pelos Incisos I, II, VI e VII, art. 46 do Decreto Municipal 58.030/17⁴.

3.1.1.2. Responsabilidade do TCMSP

De acordo com o art. 19, inciso III da LOTCMSP, compete ao TCMSP proceder à fiscalização financeira da Administração Municipal. No que se refere ao exame do objeto da presente auditoria, os objetivos são obter segurança de que os balanços estão livres de distorções relevantes e emitir relatório contendo a opinião, visando subsidiar a elaboração do Relatório Anual de Fiscalização (RAF) do exercício financeiro de 2021 da PMSP, conjuntamente às outras auditorias programadas realizadas sobre os elementos que compõem as demonstrações contábeis.

⁴ Decreto Municipal 58.030/17. Art. 46. A Divisão de Contabilidade – DICON tem as seguintes atribuições:

I - elaborar balanços, demonstrações contábeis e relatórios destinados a compor o balanço geral do Município;

II - gerenciar as atividades atinentes à elaboração de balanços, balancetes e outros demonstrativos legais e a consolidação com os órgãos e as entidades da Administração Pública Municipal, com fundamento nas normas gerais de direito financeiro;

[...] VI - realizar a conciliação geral das contas contábeis para fins de encerramentos mensais e anuais;

VII - emitir as demonstrações contábeis da Administração Pública Municipal Direta e as demonstrações contábeis consolidadas exigidas pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e pela Lei Orgânica do Município;

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

- obteve evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião;
- obteve entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria, entendimento este necessário para planejar procedimentos apropriados nas circunstâncias, mas não destinado a expressar opinião sobre a eficácia dos controles internos da Administração. Os entendimentos sobre os controles foram obtidos por meio de contatos por telefone e e-mails com os responsáveis pelos controles internos.

3.1.2. Opinião Adversa⁵

A opinião da auditoria foi considerada adversa, uma vez que as demonstrações contábeis consolidadas do Município de São Paulo em 31 de dezembro de 2021 não estão apresentadas adequadamente (ou não apresentam uma visão correta e adequada), de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável. A base para essa opinião adversa se encontra nos subitens a seguir.

3.1.3. Base para Opinião Adversa

3.1.3.1. Balanço Patrimonial

Distorções apresentadas nos saldos de abertura do exercício de 2021 das contas extraídas do balancete anual consolidado:

- Ativo R\$ 24,65 milhões; Passivo R\$ 20,91 milhões; Patrimônio Líquido R\$ 4,02 milhões;
- Além das distorções constatou-se um desbalanceamento nos saldos de abertura decorrente das diferenças identificadas no montante de R\$ 283,95 mil.

⁵ O auditor deve expressar opinião adversa quando os efeitos das distorções são relevantes e generalizados. Isso se aplica quando foi obtida evidência de auditoria apropriada e suficiente, e o auditor concluiu que as distorções, individualmente ou em conjunto, são relevantes e generalizadas nas demonstrações financeiras (ISSAI 1705; ISA/NBC TA 705).

Contas de ativo classificadas indevidamente com o atributo F:

- Distorções apresentadas no cálculo do superávit financeiro no montante de R\$ 208,1 milhões.

Não houve exclusão, nas demonstrações patrimoniais consolidadas divulgadas pela municipalidade, de valores relevantes classificados no nível (código 2) das contas contábeis utilizado para identificação de transações recíprocas entre órgãos e/ou entidades integrantes do mesmo OFSS:

- Os montantes de R\$ 1,25 bilhão no ativo, R\$ 372,3 milhões no passivo e R\$ 1,2 bilhão no patrimônio líquido;
- Foi apurado um desbalanceamento de R\$ 364,42 milhões na equação fundamental da contabilidade no que tange exclusivamente às operações intragovernamentais.

3.1.3.2. Demonstração das Variações Patrimoniais

Não houve exclusão, na DVP divulgada pela municipalidade, de valores relevantes classificados no nível (código 2) das contas contábeis utilizado para identificação de transações recíprocas entre órgãos e/ou entidades integrantes do mesmo OFSS:

- Não exclusão do montante de R\$ 13,1 bilhões do total das VPAs;
- Não exclusão do montante de R\$ 13,3 bilhões do total das VPDs.

3.1.3.3. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

Não houve exclusão, na DMPL divulgada pela municipalidade, de valores relevantes classificados no nível (código 2) das contas contábeis utilizado para identificação de transações recíprocas entre órgãos e/ou entidades integrantes do mesmo OFSS:

- R\$ 1,2 bilhão na coluna Patrimônio Social/Capital Social⁶;

⁶ Conta contábil 2.3.1.2.2.01.00;

- R\$ 38,7 milhões na coluna Demais reservas⁷;
- R\$ 54,6 milhões na coluna Resultados acumulados⁸.

Ademais, foram identificados valores lançados indevidamente à linha Ajustes de Exercícios Anteriores:

- R\$ 340,9 milhões lançados a débito;
- R\$ 10,7 milhões lançados a crédito;

3.1.3.4. Demonstração dos Fluxos de Caixa

As linhas de Outros Ingressos Operacionais e de Outros Desembolsos Operacionais apresentam valores inflados referentes às movimentações de contas contábeis transitórias, como exemplo, “Credores por Folha de Pagamento” onde foram registradas, indevidamente, movimentações no montante de R\$ 20,8 bilhões, detalhadas no subitem **3.2.4.2**.

3.1.3.5. Balanço Financeiro

As linhas “Outros Recebimentos Extraorçamentários” e “Outros Pagamentos Extraorçamentários” também abrangem contas transitórias do balancete e que não constituem de fato movimentações financeiras, o que faz com que a movimentação contábil se revele inflada, como exemplo a conta “Credores por Folha de Pagamento” onde foram registradas movimentações no montante de R\$ 20,8 bilhões, detalhadas no subitem **3.2.5.1**.

3.1.4. Fundamentação técnica detalhada

A evidência de auditoria obtida é suficiente e apropriada para fundamentar a opinião adversa. Os testes realizados possibilitaram identificar a existência de distorções relevantes no âmbito do Balanço Patrimonial, DVP, DFC, BF e DMPL consolidados do Município. Essas distorções foram comunicadas à parte responsável no curso da fiscalização, contudo, não houve correção das distorções identificadas no decorrer dos trabalhos.

⁷ Conta contábil, 2.3.6.1.2.98;

⁸ Contas contábeis 2.3.7.1.2.02, 2.3.7.1.2.03, 2.3.7.2.2.03, 2.3.7.2.2.03.00.

As referidas Demonstrações Contábeis Consolidadas estão apresentadas nos seguintes quadros do documento “Anexo”, peça 04 deste eTCM:

- Balanço Patrimonial (Quadros 01 a 04);
- Balanço Orçamentário (Quadros 05 a 07);
- Balanço Financeiro (Quadro 08);
- Demonstração dos Fluxos de Caixa (Quadro 09);
- Demonstração das Variações Patrimoniais (Quadro 10);
- Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (Quadro 11).

3.1.4.1. Balanço Patrimonial

3.1.4.1.1. Saldos Iniciais do Exercício

Conforme NBTSP – Estrutura Conceitual, capítulo 3, os RCPGs apresentam informações financeiras e não financeiras sobre fenômenos econômicos, além de outros fenômenos. As características qualitativas da informação incluída nos RCPGs são atributos que tornam a informação útil para os usuários e dão suporte ao cumprimento dos objetivos da informação contábil. O objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil é fornecer informação para fins de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão.

As características qualitativas da informação incluída nos RCPGs são a relevância, a representação fidedigna, a compreensibilidade, a tempestividade, a comparabilidade e a verificabilidade.

Extraiu-se do sistema SOF o balancete contábil consolidado do exercício de 2021, o qual deve ser a base das informações contidas no demonstrativo publicado. Elaborou-se o balanço patrimonial por meio das contas contábeis do referido balancete e foram identificadas distorções entre os saldos apresentados no encerramento do exercício de 2020 com os saldos de abertura do exercício de 2021, conforme demonstrado no Quadro 1:

Quadro 01 - Valores apresentados no Balancete Consolidado x Balanço Patrimonial publicado Em R\$

Conta	Valores Extraídos do balancete (A)	Valores Extraídos do Balanço Patrimonial (B)	Diferença (C) = A-B
Ativo	130.205.292.292	130.180.641.887	24.650.406
Ativo Circulante	32.013.345.608	31.995.409.815	17.935.793
Ativo não Circulante	98.191.946.684	98.185.232.072	6.714.612
Passivo	236.310.020.118	236.289.111.650	20.908.468
Passivo Circulante	11.281.349.072	11.263.540.604	17.808.468
Passivo não Circ.	225.028.671.046	225.025.571.046	3.100.000
PL	(106.104.443.877)	(106.108.469.763)	4.025.886
Total	(283.949)	-	(283.949)

Fonte: SOF/DOC SP pag. 104, 12.02.22.

Ademais, os saldos de abertura apresentam desbalanceamento nos elementos patrimoniais no montante de R\$ 283,95 mil, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 02 - Balanço elaborado conforme contas do Balancete Contábil Consolidado Em R\$

Contas	2020	2021
Ativo (A)	130.205.292.292	142.699.611.125
Ativo Circulante	32.013.345.608	40.699.472.671
Ativo não Circulante	98.191.946.684	102.000.138.454
Passivo (B)	236.310.020.118	237.781.205.280
Passivo Circulante	11.281.349.072	13.948.472.800
Passivo não Circulante	225.028.671.046	223.832.732.480
PL (C)	(106.104.443.877)	(95.081.594.155)
Adiantamento Fut. Aumento Capital	620.520.692	126
Ajuste de Avaliação Patrimonial	(208.984)	(417.967)
Demais Reservas	259.626.942	261.326.585
Pat. e Capital Soc.	1.386.070.999	1.415.507.329
Resultados Acumulados	(108.370.453.527)	(96.758.010.228)
Desbalanceamento D= A-B-C	(283.949)	-

Fonte: Balancete Contábil Consolidado extraído do SOF

De acordo com a Origem, as divergências decorrem de alterações de algumas contas analíticas que passaram a serem contas sintéticas durante o exercício de 2021. Outro motivo informado seria a inclusão das empresas SPCine e SPRegula no OFSS no decorrer do exercício.

A justificativa não afasta o evidenciado, visto que o balancete anual consolidado é o suporte para a demonstração e a incorporação de entidades ao OFSS não deveria afetar indevidamente saldos de exercícios anteriores.

Pelo exposto, o ocorrido afeta a qualidade das informações contidas no Balanço Patrimonial Consolidado que não atende às características qualitativas da informação contábil presentes na NBC TSP Estrutura Conceitual, não refletindo a correta posição do Município de São Paulo no exercício de 2021.

3.1.4.1.2. Superávit Financeiro

O superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial é uma das fontes de recursos para abertura de créditos adicionais⁹ no decorrer do exercício seguinte ao demonstrativo publicado. Corresponde à diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro cujas contas utilizadas na composição desses montantes são classificadas com atributo F.

Efetua-se a análise das contas que compõem o cálculo do superávit financeiro apurado no Balanço Consolidado do Município no exercício de 2021, a partir do PCASP estendido 2021, como critério. Foram extraídas as contas com atributo F do Ativo e Passivo que integram o cálculo do superávit financeiro e confrontados os atributos de cada conta com o estabelecido no PCASP.

Foram identificadas as seguintes contas com atributo divergente do critério estabelecido:

⁹ LF 4.320/1964, art. 43, § 1º, inciso I

Quadro 03 - Contas classificadas indevidamente com o atributo F¹⁰

Em R\$ mil

Definição da conta	Valor
Débitos De Terceiros	3.900
Gastos C/PMSP - Empresa 20	21
Gastos com SPDA	11
Créditos a Receber do Fundo de Reserva - BB	76.127
Créditos a Receber do Fundo de Reserva - CEF	2.696
Créditos a Receber relativos a Novos Depósitos - BB	1.355
Créditos a Receber relativos a Levantamentos Debitados a Maior	176
COHAB-movtos divs. a realizar-valores a compensar	853
COHAB-movtos divs. a realizar-valores a receber	237
Exatores - C/ Caixas E Postos	2
Recursos a Receber	130
Débitos Pagos A Regularizar	116.590
Débitos pagos a regularizar - DRE Guaianases	181
Total	202.280

Fonte: Balancete Contábil Consolidado extraído do SOF.

Foi enviado questionamento à Origem sobre o achado, que informou os objetos de registros em cada conta contábil. Em síntese, denota-se que as contas possuem natureza transitória e são utilizadas para registrar algum direito dos entes, ou até mesmo algum acerto contábil.

Denota-se também que os recursos não estão disponíveis para utilização imediata, o que não justifica recurso para abertura de créditos adicionais por superávit financeiro. Efetuou-se o recálculo do Superávit Financeiro apurado no exercício de 2021, excluindo-se as contas classificadas indevidamente com atributo F (identificadas no Quadro 3) e também as distorções no montante de R\$ 5,8 milhões evidenciadas junto à auditoria do Caixa e Equivalentes de Caixa apuradas junto ao eTCM 12076/2021:

Quadro 04 - Recálculo do Superávit Financeiro

Em R\$ mil

Ativo Financeiro	30.849.235
(-) Passivo Financeiro	(7.150.424)
(-) Restos a Pagar não Processados	(7.193.067)
(=) Superávit Financeiro	16.505.745
(-) Ativo Financeiro classificado indevidamente	(202.280)
(-) Divergências das contas Caixa e Equivalentes	(5.848)
Total	16.297.617

Fonte: SOF/DOC SP pag. 12.02.22

¹⁰ 1.1.3.8.1.15.01.01.000; 1.1.3.8.1.15.07.00.000; 1.1.3.8.1.15.09.00.000; 1.1.3.8.1.99.03.01.000; 1.1.3.8.1.99.03.02.000; 1.1.3.8.1.99.03.03.000; 1.1.3.8.1.99.03.05.000; 1.1.3.8.1.99.37.00.000; 1.1.3.8.1.99.38.00.000; 1.1.3.8.1.99.45.01.001.000.000; 1.1.3.8.1.99.45.01.002.000.000; 1.1.3.8.1.99.63.00.000; 1.1.3.8.1.99.70.00.000.

Pelo exposto, as contas listadas no Quadro 3 não atendem ao critério estabelecido para classificação de atributo F, influenciando indevidamente na apuração do superávit financeiro do exercício de 2021.

3.1.4.1.3. Consolidação Intra-OFSS

Segundo o MCASP 8ª ed.¹¹, a consolidação das demonstrações contábeis consiste no processo de agregação dos saldos das contas de mais de uma entidade, excluindo-se as transações recíprocas, de modo a disponibilizar os macro agregados do setor público, proporcionando uma visão global do resultado. A eliminação das operações intragovernamentais quando do levantamento dos balanços consolidados é uma exigência da LRF¹².

Assim, fatos patrimoniais envolvendo órgãos e entidades integrantes do mesmo OFSS devem ser codificados no nível apropriado das contas contábeis das classes 1 a 4 com o dígito definido no PCASP/MCASP e ter correlação, já que geram, simultaneamente, direitos e obrigações entre as unidades envolvidas.

Com isso, é possível proceder com o levantamento das demonstrações contábeis consolidadas na forma descrita pelo MCASP 8ª ed., Parte V, item 9 “a” e “b”, que estabelece a necessidade de exclusão das participações nas empresas estatais dependentes, bem como das transações e saldos recíprocos entre as entidades integrantes do mesmo OFSS.

Para a referida análise, extraíram-se as contas das classes 1 a 4 do Balancete Contábil Consolidado, identificadas com o código “2” no 5º nível de consolidação. Ressalva-se que as contas com o código 2 no 5º nível devem ser excluídas dos demonstrativos consolidados do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) do mesmo ente.

Não foram excluídas as referidas contas na consolidação do Balanço Patrimonial do Município de São Paulo, superavaliando os ativos, passivos, patrimônio líquido e resultado do exercício do Município.

¹¹ MCASP 8ª ed., Parte V, item 9.

¹² Lei Complementar 101/00, art. 50, § 1º.

No caso do patrimônio líquido Intra-OFSS, efetuando o cálculo do resultado do exercício por meio do cotejamento entre as VPDs e VPAs (resultando em déficit patrimonial de R\$ 210,6 milhões), tem-se que o seu valor total é de R\$ 1,2 bilhão.

Assim, tomando por base os valores totais dos elementos patrimoniais identificados como operações intragovernamentais, conclui-se que o Balanço Patrimonial consolidado foi divulgado com as seguintes distorções:

- R\$ 1,25 bilhão no ativo;
- R\$ 672,3 milhões no passivo e;
- R\$ 1,2 bilhão no patrimônio líquido;

As referidas contas integram as respectivas classes do PCASP, as quais totalizam os seguintes valores, extraídos diretamente do balancete consolidado do Município – posição de dezembro de 2021: ativo total - R\$ 142,7 bilhões; passivo total - R\$ 237,8 bilhões; patrimônio líquido total - R\$ 95,1 bilhões negativos (passivo a descoberto).

Tais montantes coincidem com os números divulgados no Balanço Patrimonial publicado no DOCSP de 12.02.22, pag. 104, possibilitando concluir que não houve a exclusão das contas de ativo, passivo, patrimônio líquido, VPDs e VPAs, codificadas com o 5º nível “2”, no levantamento da demonstração consolidada examinada.

O efeito das distorções identificadas é a superavaliação de elementos patrimoniais no Balanço Patrimonial consolidado, prejudicando a evidenciação da visão global da posição do patrimônio do Município e a consolidação das contas nacionais, a cargo da STN.

Foi verificado que uma das razões para a PMSP não ter eliminado as contas contábeis patrimoniais identificadas com o 5º nível “2”, na consolidação da demonstração, consiste no desbalanceamento de R\$ 364,4 milhões na equação fundamental da contabilidade no que tange exclusivamente às operações intragovernamentais, conforme a seguir exposto:

Quadro 05 - Equação fundamental da contabilidade: contas com 5º nível 2

Em R\$ mil

Ativo	1.249.568	Passivo	672.311
VPD	13.287.336	PL	1.152.273
Total (A)	14.536.904	VPA	13.076.741
-	-	Total (B)	14.901.325
Desbalanceamento - Diferença apurada na equação (A-B)			(364.421)

Fonte: Balancete Analítico Consolidado extraído do SOF.

Comunicada sobre as distorções, a Origem confirma o achado, informando as causas das distorções ocorridas no processo de consolidação das demonstrações contábeis do Município de São Paulo, quais sejam: insuficiência de pessoal no referido setor, de forma a possibilitar a revisão periódica da movimentação de contas patrimoniais intragovernamentais; as entidades integrantes do OFSS, que são autônomas, e nem sempre observam os conceitos dos registros contábeis. Alega ainda que a questão da eliminação de transações recíprocas encontra-se como prioridade para futuras melhorias.

3.1.4.1.4. Demais distorções em registros Intra-OFSS

Foram solicitadas as despesas empenhadas e em liquidação por CNPJs de entidades integrantes do OFSS do Município:

Quadro 06 - Relação de empenhos Intra OFSS

Em R\$ mil

Empenho	Valor	Conta Contábil de registro no passivo no Órgão devedor
36321/2021	1	2.1.3.1.2.01.01.00.000.000.000.000.000
36321/2021	3	2.1.3.1.2.01.01.00.000.000.000.000.000
36321/2021	1	2.1.3.1.2.01.01.00.000.000.000.000.000
36321/2021	6	2.1.3.1.2.01.01.00.000.000.000.000.000
36321/2021	1	2.1.3.1.2.01.01.00.000.000.000.000.000
112363/2021	715	2.1.8.9.2.26.01.03.000.000.000.000.000
112454/2021	5.224	2.1.8.9.2.26.01.03.000.000.000.000.000
Total	5.952	-

Fonte: Relatório emitido pelo Diseo.

Constatou que o montante está empenhado em favor de empresa constante do OFSS, SP Urbanismo, e todos os valores encontram-se registrados em contas que possuem no 5º nível código 2. Contudo, apenas os valores liquidados no Empenho 36321/2021 encontram-se registrados no Ativo da empresa à conta 1.1.2.2.2.01.03.00.000.000.000.000.000 - Serviços prestados para PMSP. Os valores liquidados (NE 112363/21 e 112454/21) no montante de R\$ 5,4 milhões não possuem registro nos ativos da empresa, o que prejudica a eliminação de lançamentos recíprocos e a consequente consolidação do Balanço Patrimonial.

Ademais, foram identificadas junto ao balancete transações que seriam entre entidades do OFSS de São Paulo (Intra OFSS) ou com entidades de outros entes (Inter OFSS) cujas contas contábeis apresentam codificação 1 no 5º nível. Abaixo, relacionou-se, por amostragem não estatística, algumas contas que apresentaram lançamentos que envolvem demais entidades e que foram analisadas pela Auditoria como classificação indevida:

Quadro 07 - Contas com o 5º nível de código 1 relacionadas a transações Intra-OFSS Em R\$ mil

Conta	Nome	Saldo em 31.12.21
1.1.3.8.1.99.46.03.000.000	Câmara Municipal - Convênio SFMSP	11
2.1.1.1.1.01.01.04.000.000	Pessoal Requisitado de Outros Órgãos	4.625
2.1.4.3.1.02.01.00.000.000	IPTU/TLP a Recolher (F)	12
2.1.4.3.1.02.02.00.000.000	IPTU/TLP a Recolher (P)	48
2.1.8.8.1.01.99.02.000.000	Retenção HSPM - Precatório EC 62/2009	389
2.1.8.8.1.01.99.03.000.000	IPREM - Instituto De Previd. Munic. I De São Paulo - 5% Anterior L.13.73/2005.	602
2.1.8.8.1.01.99.04.000.000	Retenção IPREM - Precatório EC 62/2009	1.887
2.1.8.8.1.04.02.01.002.000	ISS - Sistema 01/12/76	4.484
Total		12.058

Fonte: Balancete Analítico Consolidado extraído do SOF.

Comunicada sobre o achado, a Origem informa que são contas antigas que não passaram pela análise do 5º nível por ocasião das atualizações decorrentes do PCASP estendido na implantação das Novas Normas, à exceção da conta “Pessoal Requisitado de Outros Órgãos”, sobre a qual informa não haver lançamentos intra-OFSS. Todavia, foi identificado em exame documental lançamentos de obrigações da CMSP com o SFMSP e com a Polícia Militar do Estado de São Paulo.

3.1.4.2. Demonstração das Variações Patrimoniais DVP

Conforme exposto no subitem **3.1.4.1.3**, o balancete analítico consolidado de dezembro de 2021 extraído do SOF contempla os montantes de R\$ 13,29 bilhões e R\$ 13,08 bilhões, respectivamente, nas contas de VPD e VPA classificadas no 5º nível “2”.

As referidas contas integram as classes 3 e 4 do PCASP, totalizando os seguintes valores, expostos no balancete consolidado do Município: R\$ 120,35 bilhões na VPD e R\$ 132,51 bilhões na VPA.

Esses valores não foram excluídos na DVP consolidada apresentada como parte da DVP publicada no DOC de 12.02.22, pág. 104, já que os montantes expostos na aludida demonstração coincidem com aqueles evidenciados no balancete analítico consolidado de dezembro de 2021, os quais compreendem as contas representativas de operações intragovernamentais.

3.1.4.3. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

Conforme exposto no subitem **3.1.4.1.3**, as contas do patrimônio líquido classificadas pela PMSP com o 5º nível “2” totalizam R\$ 1,2 bilhão, às quais deve ser computado o resultado do exercício, apurado especificamente pelo confronto entre as contas de VPDs e VPAs intragovernamentais (déficit patrimonial de R\$ 210,6 milhões).

As referidas contas integram o respectivo grupo do PCASP, totalizando o valor de R\$ 95,09 bilhões devedor (passivo a descoberto), extraído diretamente do balancete consolidado do Município – posição de dezembro de 2021.

A DMPL de 2021 publicada no DOC SP de 12.02.22, pág. 105, apresenta o mesmo montante na linha “Saldos Finais”, o que permite concluir que não houve a exclusão das contas do patrimônio líquido codificadas com o 5º nível “2” no levantamento da demonstração consolidada.

3.1.4.3.1. Ajustes de Exercícios Anteriores

De acordo com o MCASP 8ª Edição, item 13, a conta integrante do PL “Ajustes de Exercícios Anteriores” registra o saldo decorrente de efeitos da mudança de critério contábil ou da retificação de erro imputável a determinado exercício anterior, e que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes.

Foi identificado que o valor apresentado na DMPL Consolidada do Município de São Paulo, R\$ 547 milhões, é composto pelas contas contábeis, conforme segue:

Quadro 08 - Ajustes de Exercícios Anteriores (AJEA)

Em R\$ mil

Ajustes de Exercícios Anteriores	2020	2021
2.3.7.1.1.03.00.00.000.000.000.000.000	(2.863.719)	987.504
2.3.7.1.2.03.00.00.000.000.000.000.000	(1.852.843)	17.944
2.3.7.2.1.03.00.00.000.000.000.000.000	187.861	(458.084)
2.3.7.2.2.03.00.00.000.000.000.000.000	1	3
Total	(4.528.700)	547.367

Fonte: Balancete Contábil consolidado extraído do SOF.

Conforme já evidenciado nos testes referentes às transações intra-OFSS, as contas de 5º nível com código 2 devem ser eliminadas, de forma que há superdimensionamento de R\$ 18 milhões em AJEA referente a transações intra-OFSS.

Ademais, foram identificados alguns lançamentos efetuados à conta que não atendem à conceituação da conta estabelecida no MCASP:

Quadro 09 - Lançamentos à conta AJEA

Em R\$ mil

Lançamentos	Débito	Crédito
Atualização do MEP Empresa CET	6.457	-
Atualização do MEP PRODAM	126.033	-
Atualização do MEP Empresa SPDA	-	3.508
Atualização do MEP SP Parcerias	906	-
Atualização do MEP Empresa SPObras	3.995	-
Atualização do MEP SP Securitização	4	-
Atualização do MEP SP Trans	-	7.239
Baixa dos bens móveis adquiridos anteriormente a 1º de janeiro de 2002, autorizado pelo Decreto nº 53.484/2012, Portaria SF nº 162/2012 e Portaria SF nº 262/2015.	203.572	-
Total	340.967	10.747

Fonte: Razão Contábil da Conta 2.3.7.1.1.03.00.00.000.000.000.000.000 Consolidada.

Os lançamentos dispostos no Quadro 9 não atendem aos requisitos de Ajustes de Exercícios Anteriores.

Os Lançamentos referentes à Atualização do MEP são oriundos de provisão para perdas/ganhos que são lançados em conta de passivo com contrapartida nas contas de AJEA. Dada a natureza dos lançamentos, infere-se que as perdas/ganhos ainda não se concretizaram, pois se tratam de provisões.

Quanto à baixa de bens móveis adquiridos antes do exercício de 2002, os lançamentos como AJEA não estão em consonância ao MCASP 8ª edição, parte II, item 5.10¹³.

3.2. Relatório sobre outros aspectos legais e regulatórios

Além dos aspectos financeiros tratados na presente auditoria, foram realizados testes com o objetivo de verificar a conformidade das DCASP e demais aspectos orçamentários e financeiros com o marco regulatório vigente.

3.2.1. Balanço Orçamentário

Verificou-se que, à exceção dos Quadros de Restos a Pagar, a estrutura e apresentação do quadro principal do Balanço Orçamentário não atende ao estabelecido no item 2, parte V do MCASP 8ª edição, conforme demonstrado nos subitens a seguir.

3.2.1.1. Estrutura do demonstrativo

Identificou-se junto ao demonstrativo que a linha Superávit Financeiro, coluna Receitas Realizadas, apresenta o valor de créditos adicionais abertos em vez dos créditos adicionais utilizados na execução da despesa, contrariando o MCASP 8ª Edição, parte V, item 2¹⁴ juntamente com o MDF 11ª edição, item 03.01.05.01¹⁵.

Questionada sobre a inconformidade, a Origem alegou que entende que na coluna deve ser apresentado o valor que será utilizado para empenho. Denota-se, quanto ao “Superávit

¹³ Realizar uma verificação no inventário (imobilizado e intangível) da entidade no setor de patrimônio, de modo a separar as perdas. Os bens que não estejam sendo utilizados e que não tenham valor de venda, em virtude de serem inservíveis (obsoleto, quebrado, inutilizado, etc.), deverão ser baixados como perda diretamente em conta de resultado (VPD). (Grifo nosso)

¹⁴ Superávit Financeiro de exercícios anteriores

Conforme previsto no art. 43 da Lei nº 4.320/1964, o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior constitui fonte para abertura de crédito adicional. Tais valores não são considerados na receita orçamentária do exercício de referência nem serão considerados no cálculo do déficit ou superávit orçamentário já que foram arrecadados em exercícios anteriores.

Apresenta valores somente nas colunas Previsão Atualizada e Receita Realizada e deverá corresponder ao valor utilizado para a abertura de créditos adicionais e valor efetivamente utilizado para o empenho de despesas, respectivamente. (grifo nosso)

¹⁵ SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Registrar o valor de recursos provenientes de superávit financeiro de exercícios anteriores, identificados no Balanço Patrimonial do exercício anterior ao de referência, que está sendo utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos orçamentários (iniciais ou adicionais). 32

As receitas arrecadadas e classificadas no exercício anterior ao de referência, portanto, pertencentes àquele exercício, que constaram do superávit financeiro identificado no Balanço Patrimonial do ente, e que serviram de fonte de financiamento de abertura e reabertura de créditos orçamentários no exercício atual, devem ter seus valores identificados nessa linha, no montante equivalente aos créditos **autorizados e executados.** (grifo nosso)

Financeiro”, que há um entendimento que vai de encontro com o estabelecido na legislação, causando a inconformidade evidenciada.

Ademais, foi identificada também junto à linha Recursos Arrecadados de Exercícios Anteriores a previsão de R\$ 48,6 milhões. Ocorre que a referida previsão foi efetuada junto ao orçamento da PMSP e não ao IPREM, autarquia responsável pelo RPPS do Município de São Paulo, infringindo o MCASP 8ª Edição, parte V, subitem 2.5:

Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores
Demonstra os valores arrecadados em exercícios anteriores que serão utilizados para custear despesas de **benefícios previdenciários do RPPS do exercício corrente**, permitindo o equilíbrio na aprovação da Lei Orçamentária (grifo nosso).

Sobre os RAEA, a Origem alega apenas que o configurador do Balanço Orçamentário está configurado no SOF de acordo com o IPC 07, sem maiores detalhes. A configuração do Balanço não causou a inconformidade. A causa está relacionada à não previsão dos referidos recursos junto ao IPREM, que é o responsável pelo RPPS.

3.2.1.2. Classificação das despesas

Identificou-se que foi empenhado o montante de R\$ 426,4 milhões em despesas com Obrigações Patronais do pessoal da saúde junto aos Encargos Gerais do Município (EGM). Todavia, de acordo com a LF 141/12¹⁶, as despesas consideradas ASPS (mínimo constitucional) deverão ser movimentadas por meio dos respectivos fundos de saúde, o que não ocorreu neste caso.

¹⁶ Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Quadro 10 - Valor das Despesas com Obrigações Patronais Órgão EGM

Em R\$ mil

Despesa	Empenhado 2021
EGM	2.836.033
31900700 - Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência	55.772
00 - Tesouro Municipal	55.772
6821 - Obrigações e Contribuições Patronais	55.772
31901300 - Obrigações Patronais	88.107
00 - Tesouro Municipal	88.107
6821 - Obrigações e Contribuições Patronais	88.107
31911300 - Obrigações Patronais	2.692.154
00 - Tesouro Municipal	2.692.154
6821 - Obrigações e Contribuições Patronais	424.971
6823 - Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Educação	1.840.836
6824 - Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Saúde	426.347

Fonte: Sistema Ábaco.

Foi enviado questionamento à PMSP, no entanto, não houve resposta sobre a inconformidade.

Ademais, foi efetuada análise das despesas referentes à natureza 3.3.50.39, que são despesas realizadas com o Terceiro Setor. Dessa forma, foram extraídos, por amostragem não estatística, alguns empenhos alocados na respectiva despesa. Ressalva-se que foi empenhado nessa natureza o montante de R\$ 16,4 bilhões.

Quadro 11 - Empenhos destinados ao Terceiro Setor

Em R\$

Empenho	Empenhado	Liquidado	Pago	Ajuste
NE - 13167/2021	74.215.768	74.215.768	74.215.768	Conv. 012 SMS.G/2014
NE - 13929/2021	51.726.745	51.726.745	51.726.745	CG 02/2020 AHM
NE - 30361/2021	56.964.760	56.964.760	56.964.760	CG 001/2018 – NTCSS - SMS
NE - 30990/2021	74.215.767	74.215.767	74.215.767	Conv. 012 SMS.G/2014
NE - 33945/2021	74.131.928	74.131.928	74.131.928	Conv.001/AHM/2012
NE - 44255/2021	51.726.745	51.726.745	51.726.745	CG 02/2020 AHM
NE - 3998/2021	5.440.734	4.964.866	4.964.866	Termo de Colaboração 1420/2017
NE - 640/2021	5.138.842	5.138.842	5.138.842	Termo de Colaboração 767/2017
NE - 8793/2021	8.621.833	8.621.833	8.621.833	Termo de Colaboração 012/SMADS/2019
-	402.183.122	401.707.255	401.707.255	-

Fonte: Empenhos extraídos do SOF.

Cabe destacar que o MDF 11ª edição¹⁷ não obriga que as entidades identifiquem as despesas com pessoal quando do repasse à OS, porém há a necessidade de identificação do recurso com pessoal na prestação de contas da entidade para registro no RGF.

De toda forma, cotejou-se o RGF – Anexo 1 publicado e foi identificado lançamento de despesas com pessoal com terceirização de atividade fim no montante de R\$ 1,4 milhão, que se refere a valor informado pelo SFMSP, denotando subdimensionamento do RGF nesse quesito.

Sobre o assunto, a PMSP alega, em síntese, que a Decon não dispõe de diretrizes estipuladas para elaboração de orçamento, especialmente considerando a questão das OS. Informa que em 2022 já é possível identificar a execução no novo elemento da despesa (85 Contratos de Gestão), além da portaria SF 314/2021 estabelecer obrigatoriedade, a partir de 2022, para unidades que mantêm contratos de gestão na atuação das atividades fins dos órgãos encaminharem seus dados para o DECON.

Pelo exposto, conclui-se que os mecanismos de controle para execução das despesas referentes às atividades da PMSP realizadas por meio de terceirização, junto às entidades do terceiro setor, não atendem plenamente ao MDF 11ª edição no que se refere à identificação dos gastos de pessoal empregados nas referidas atividades.

3.2.1.3. Decreto Municipal nº 60.052/2021

O DM nº 60.052/2021 foi editado com o objetivo de fixar normas referentes à execução orçamentária e financeira para o exercício de 2021.

Cotejou-se o dispositivo e identificou-se que o artigo 49¹⁸ da norma autoriza que os empenhos processados até 12.02.21 poderão retroagir à data de início da realização da despesa devido à indisponibilidade do sistema SOF, por ocasião da abertura do exercício financeiro.

¹⁷ Ressalta-se que o fato de se considerar as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil no cômputo da despesa com pessoal não tem o condão de alterar o registro da execução orçamentária dos repasses feitos a essas organizações, ou seja, a despesa com pessoal não é identificada no repasse à OS, mas tão somente quando da prestação de contas feita pela organização quanto à utilização dos recursos repassados.

A LF 4.320/64, em seu art. 60¹⁹, proíbe a realização de despesa sem prévio empenho, sem que haja exceções.

Inferre-se que o decreto editado pelo executivo municipal inovou em relação à LF autorizando que despesas empenhadas após a realização retroajam à data em que a despesa foi realizada. Dessa forma, o art. 49 do DM vai de encontro com o estabelecido na LF 4.320/64 tornando muitas despesas realizadas nesse período irregulares.

Conforme extraído do SOF, no período de cobertura da norma infralegal, foram empenhados R\$ 22,2 bilhões. Foram selecionadas por amostragem não estatística algumas despesas realizadas no período, as quais infringem a LF 4.320/64:

Quadro 12 - Empenhos emitidos após a realização Em R\$ mil

Empenho	Data	NLP	Data	Valor	Realização da Despesa	Processos
643/2021	19.01.21	14303/2021	29.01.21	30.037	01.01.21 a 31.01.21	6018.2021/0000368-4
675/2021	19.01.21	14381/2021	29.01.21	36.742	01.01.21 a 31.01.21	6018.2021/0001355-8
1263/2021	20.01.21	14523/2021	29.01.21	30.964	01.01.21 a 31.01.21	6018.2021/0004386-4
1533/2021	20.01.21	34576/2021	22.02.21	3.138	01.01.21 a 31.01.21	6029.2021/0002729-0
2476/2021	21.01.21	7937/2021	21.01.21	187.500*	01.01.21 a 31.01.21	6020.2017/0001780-8
5499/2021	26.01.21	87445/2021	04.05.21	10	01.01.21 a 31.01.21	6016.2021/0019241-9
Total				288.392	-	-

Fonte: SOF.

*Empenho emitido após a realização da despesa e realização do pagamento ocorrido em 05.01.21.

Todos os empenhos da amostra, R\$ 288,4 milhões, foram emitidos após a realização da despesa orçamentária, contrariando a LF 4.320/64. No mesmo sentido, houve pagamento antes mesmo da realização e empenhamento da despesa efetuada por meio da NE 2476/2021.

Do exposto, o DM 60.052/2021 contraria o art. 60 da Lei 4.320/64, levando o Município a realizar despesa sem prévio empenho.

3.2.1.4. Desvinculação de recursos

A emenda constitucional 93/16, ADCT, art. 76B²⁰, autoriza, até 31.12.23, com exceções, a desvinculação de 30% dos recursos vinculados a órgãos, fundos ou despesas provenientes de

¹⁸ Art. 49. As notas de empenho processadas até o dia 12 de fevereiro de 2021, excepcionalmente, produzirão efeitos retroativos à data de início de realização da despesa, desde que a referida data esteja inserida no período de indisponibilidade do Sistema de Orçamento e Finanças – SOF e o despacho autorizatório do titular da unidade orçamentária tenha sido exarado antes do início de vigência da despesa.

¹⁹ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho

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 dos fundos públicos administrados pela PMSP arrecadadas em 2021, foi desvinculado o montante de R\$ 279,1 milhões por meio de duas portarias editadas pela SF, Portaria 250/21 (R\$ 118,9 milhões), publicada em 25.09.21, e Portaria 13/22 (R\$ 160,1 milhões), publicada em 25.01.22.

a) Fundo Municipal do Idoso – FMID

O art. 2º do DM 57.380/16 estabelece exceções de desvinculações²¹ dos fundos. Dentre as citadas exceções estão o FUMCAD e o FMID (incluído pelo DM 60.774/2021) quanto às doações direcionadas a projetos específicos junto aos fundos.

Dessa forma, identificou-se que o valor de R\$ 2,98 milhões foi desvinculado indevidamente por meio da Portaria SF 250/2021, pois havia sido classificado indevidamente em rubrica de receita destinada à arrecadação de doações não direcionadas a projetos específicos. A reclassificação para a rubrica correta foi efetuada no encerramento do exercício e o montante foi devolvido ao fundo no exercício de 2022.

A responsabilidade de classificação das receitas não atingidas pela exceção é da SMDHC²², que deverá informar a SF sobre os valores doados ao FMID não atingidos pela exceção.

²⁰ São 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".

²¹ Art. 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o artigo 1º deste decreto as receitas:

I - vinculadas à educação e à saúde;

II - decorrentes de transferências entre entes da Federação para objeto definido;

III - dos ônus decorrentes de ações judiciais e de cobrança da dívida ativa, inclusive os rendimentos financeiros a elas referentes. IV – decorrentes de doações efetuadas ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente –FUMCAD e ao Fundo Municipal do Idoso – FMID, beneficiadas ou não por renúncia fiscal ou outros incentivos, direcionadas, no ato da doação, a projetos ou a entidades específicas.

²² § 1º A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania informará à unidade responsável da Secretaria Municipal da Fazenda, mensalmente e até o quinto dia útil do mês, os valores doados ao FUMCAD e ao FMID, não atingidos pela exceção prevista no inciso IV do "caput" deste artigo.

Foi efetuado contato com a Origem questionando sobre o risco de classificação e consequente desvinculação indevida dos recursos. A Origem informou que as doações direcionadas são enviadas para Defin pelas unidades que gerenciam os fundos e que há dificuldades nesse processo de direcionamento²³.

Note-se que quanto aos recursos do FMID, houve informação extemporânea da SMDHC à SF quanto à questão da destinação da doação, haja vista a reclassificação da receita ter ocorrido apenas no encerramento do exercício.

Ademais, conforme justificativa da SUTEM, denota-se que os controles sobre as doações são totalmente falhos, havendo algum controle apenas quando da emissão de boletos por doadores, o que contempla apenas o FUMCAD.

Do exposto, conclui-se que o risco de desvinculações de doações direcionadas é alto e que não há controles satisfatórios e tempestivos sobre as arrecadações do FMID, contrariando o DM nº 57.380/16.

b) Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUMCAD)

Quanto às regras para desvinculação do FUMCAD, aplicam-se as mesmas já citadas anteriormente.

Além das regras para desvinculação do fundo, o DM 57.380/2016 estabeleceu que as despesas realizadas com os recursos desvinculados do FUMCAD devem ser aplicadas exclusivamente em ações para infância e adolescência nas áreas de educação, assistência social e saúde²⁴.

²³ A Origem ainda informa ainda que há três possibilidades de registros de doações:

- depósitos em conta/TED/DOC/PIX: a unidade não sabe o direcionamento da doação quando ocorre o ingresso;
- doação na declaração do IR: neste caso, o direcionamento por vezes ocorre em tempo distinto do recebimento pelo Município (e o recebimento é por valor global, não há conhecimento sobre o destino da doação);
- doação por pagamento de boleto: neste caso a classificação automática na rubrica de "doações direcionadas" dependeria do sistema ter o registro individualizado de cada boleto emitido, marcado com a receita a ser registrada. O sistema já faz este direcionamento direto em alguns casos, mas depende de a informação ser carregada pela origem emissora do documento de arrecadação (neste caso do boleto). Ressalva-se essa forma de arrecadação está disponível apenas para o FUMCAD.

²⁴ § 2º Os recursos desvinculados do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente –FUMCAD, não atingidos pela exceção prevista no inciso IV do "caput" deste artigo, serão aplicados exclusivamente em ações para infância e adolescência nas áreas de educação, assistência social e saúde.

Solicitou-se os empenhos emitidos para a execução das despesas realizadas com os recursos desvinculados do referido fundo e obtivemos a seguinte resposta:

Embora os anos e valores tenham mudado, o entendimento é o mesmo apresentado ao TCM naquela oportunidade, qual seja, entendemos não haver razão para que existam marcadores nos empenhos em razão de o Tesouro Municipal aplicar, anualmente, valores muito maiores em políticas públicas relacionadas a crianças e adolescentes do que aqueles desvinculados do FUMCAD.

Em que pese o aduzido, o decreto destina a aplicação do recurso desvinculado, de modo que deve haver um controle sobre tal aplicação. Não cabe a simples alegação de que o Tesouro aplica anualmente valores maiores com o público mencionado, haja vista que os recursos que foram desvinculados possuem destinação específica.

Do exposto, dado que não há controles que permitam aferir o destino dos valores desvinculados do FUMCAD, há infringência ao art. 2º do DM 57.380/16.

3.2.2. Composição de fontes da PMSP

A Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23.02.21 e as Portarias STN nº 710/21 e 925/21 estabeleceram a estrutura padronizada para a classificação por fonte, a serem observadas pelos Municípios (fontes 500 a 999), a partir do exercício de 2023. Foi constituído, pela PMSP, um grupo de estudos para esse assunto, porém, a nova tabela de fontes ainda não foi finalizada. Não foram criadas novas fontes em 2021.

Na PMSP foram utilizadas as fontes de recursos descritas no quadro a seguir.

Quadro 13 - Fontes de recursos utilizadas na Prefeitura

Fontes		Origem/Destinação de Recursos
Livres	00	Tesouro Municipal
	06	Recursos Próprios da Administração Indireta
	09	Recursos Próprios da Empresa Dependente
Vinculadas	01	Operações de Crédito
	02	Transferências Federais
	03	Transferências Estaduais
	04	Fundo Constitucional da Educação
	05	Outras Fontes
	08	Tesouro Municipal - Recursos vinculados
	10	Alienação de Bens/Ativos
	11	Depósitos Judiciais
	12	Recursos Extraorçamentários
	21	Transf. Fed.: Custeio COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. de Saúde
	22	Transf. Fed.: Invest. COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. de Saúde
	23	Transf. Fed.: Convênios/Contratos COVID vinculados à Saúde
	24	Transferências Federais - LC 173/2020, Art5º, I

Fonte: SOF - Módulo planejamento orçamentário> Cadastro> fonte de recursos.

Constata-se que a atual composição das fontes de recursos utilizada pela Prefeitura carece de detalhamentos, prejudicando o controle efetivo das vinculações de recursos e descumprindo o parágrafo único do art. 8º da LRF, pois não dispõe de código específico para cada um dos tipos de vinculação existentes.

3.2.2.1. Controle de fontes: contas DDR do Balancete x controles extracontábeis de Sitem/Defin

Realizou-se o confronto do controle de fontes realizado por meio das contas DDR com os controles financeiros realizados por Sitem/Defin e verificou-se divergência de R\$ 5,9 bilhões em relação aos valores que compõem as Fontes, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 14 - Comparação Balancete e Controle Extracontábil por Fonte de Recursos

Em R\$ mil

Fonte		Valor das Contas ajustados por DEFIN	Contas DDR	Diferença
00	Tesouro Municipal	13.543.459	13.548.904	(5.445)
01	Operações de Crédito	232.593	231.756	838
02	Transferências Federais	1.654.466	1.349.279	305.187
03	Transferências Estaduais	392.597	428.813	(36.216)
04	Fundo Constitucional da Educação	965.211	963.221	1.990
05	Outras Fontes	412.469	460.599	(48.130)
08	Tesouro Municipal - Recursos Vinculado	6.327.469	5.616.644	710.826
10	Alienação de Bens/Ativos	67.584	67.584	0
11	Depósitos Judiciais	369.549	362.953	6.597
12	Recursos Extraorçamentários	2.479	6.660.345	(6.657.865)
21	Tranf. Fed.: Custeio COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. De Saúde	0	191.692	(191.692)
22	Transf. Fed.: Invest.COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. De Saúde	0	10.918	(10.918)
24	Transferências Federais – LC 173/2020, Art. 5º, I	0	2.867	(2.867)
Totais		23.967.878	29.895.574	(5.927.696)

Fonte: Posição de conta corrente por fonte em 31.12.21 - Elaborado pelo Defin/Sutem e Balancete Contábil PMSP de Dezembro/21.

Nota-se que são realizados ajustes gerenciais (extracontábeis) inadequados com o objetivo de refletir a classificação dos montantes do disponível nas fontes de recursos apropriadas. Isso decorre da sistemática de arrecadação de recursos vinculados na conta movimento da Prefeitura sem a devida marcação por fontes. É necessário aprimorar este processo a fim de evitar possíveis falhas de alocação de recursos entre as fontes, o que impactam negativamente na fidedignidade das demonstrações contábeis e fiscais da Prefeitura e para ter respaldo documental contábil adequado.

3.2.3. Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, disposto no Quadro 12 do Anexo, peça 04, é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e objetiva comparar a disponibilidade de caixa e a geração de obrigações de despesa, por fonte de recursos. Apresenta informações sobre a disponibilidade de caixa bruta, as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa líquida para cada recurso vinculado, bem como dos não vinculados.

Em atendimento à LRF (art. 55, inciso III, alínea "a"), a PMSP publicou no DOCSP, em 29.01.22, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar - Consolidado do Município.

A estrutura de preenchimento do Demonstrativo está em consonância com o item 04.05.05 do MDF 11^a edição.

Para o exercício de 2021, a Disponibilidade de Caixa Líquida (Disponibilidade de Caixa Bruta menos as Obrigações Financeiras) totalizou o montante de R\$ 22,8 bilhões, após a inscrição dos Restos a Pagar Processados. A Disponibilidade de Caixa líquida após a inscrição de RP não Processados foi de R\$ 16,1 bilhões, cumprindo o art. 42 e o parágrafo 1º do art. 1º da LRF, de forma global.

A análise do cumprimento ao art. 42 e parágrafo 1º do art. 1º da LRF, por fontes, ficou prejudicada. O Demonstrativo não representa de forma fidedigna os recursos por fonte. A linha “Outros Recursos Vinculados”, no valor de R\$ 7,7 bilhões, representa 72% do total dos recursos vinculados (R\$ 10,6 bilhões), não possui a documentação de suporte adequada, além de prejudicar a transparência e ainda o cumprimento do parágrafo único do art. 8º da LRF²⁵.

Esse demonstrativo não tem documentação de suporte contábil, pois foram realizados vários ajustes (R\$ 561 milhões) nos saldos para a elaboração deste demonstrativo, através de arquivos gerenciais, fora do sistema SOF, conforme Processo Sei nº 6017.2017/0048123-0, tendo em vista que a codificação atual das fontes de recursos na PMSP não contempla o nível de detalhamento proposto pela STN.

Quanto à linha “Recursos Ordinários”, o Demonstrativo também não representa fidedignamente os recursos livres conforme definição do MDF 11^a edição²⁶, pois há diversas contas de caráter vinculado sendo registradas na fonte 00 (exemplos: “Fundo Municipal de Saúde” e “Pagamentos Vinculados”).

²⁵ 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.

²⁶ MDF 11^a edição, item 04.05.05, pág. 619: Constituem recursos disponíveis para livre programação, sem destinação específica, isto é, que não estão vinculadas a nenhum órgão ou programação.

Diante da precariedade na sistemática de arrecadação, que direciona para a conta movimento (livre) diversos recursos vinculados, a contabilização e a evidenciação da Disponibilidade de Caixa por fonte de recursos foram realizadas em desacordo ao MDF²⁷.

3.2.3.1. Restos a Pagar

Constatou-se que as inscrições estão em conformidade com a LF nº 4.320/64²⁸, pois foram detalhadas por exercício, credor e divididas entre processadas e não processadas. Em relação ao previsto no item 4.7.1 da Parte I do MCASP 8ª edição²⁹, verificou-se que as inscrições foram realizadas com suficiência financeira.

Em relação ao DM 60.052/21³⁰, foi analisado o relatório “Exceção de Cancelamento”, emitido pelo sistema SOF, sendo certificado que os empenhos inscritos apresentaram somente a justificativa genérica: “Estiver vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, vedadas quaisquer prorrogações que ultrapassem o prazo fixado para liquidação”.

Ainda, o Decreto Municipal nº 60.633, de 08.10.21 estabeleceu novo procedimento para a inserção de dados no SOF, no que se refere à inscrição dos saldos das notas de empenho em Restos a Pagar relativos ao exercício de 2021.

O art. 2º dispôs o seguinte:

Art. 2º As unidades orçamentárias executoras da despesa deverão cadastrar no Sistema de Orçamento e Finanças – SOF, a partir do dia 15 de outubro de 2021, pedido de inscrição em Restos a Pagar das notas de empenho que atendam as disposições contidas no § 2º deste artigo.

§ 1º Previamente ao cadastramento do pedido de inscrição em Restos a Pagar não processados, as unidades orçamentárias deverão juntar ao processo administrativo da despesa, no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), documento de manifestação dos fiscais de contrato, contendo, no mínimo:

²⁷ MDF 11ª edição, item 04.05.02.01, pág. 609 “A disponibilidade de caixa deve constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. A partir das vinculações estabelecidas por lei, a contabilidade deve ser capaz de refletir essas vinculações. [...] no caso de o sistema de contabilidade não propiciar a extração das informações por recurso vinculado, o gestor deve ser capaz de emitir o demonstrativo com a segregação das vinculações.”

²⁸ Esta lei determina que a inscrição dos restos a pagar deve ser registrada por exercício e por credor, dividida entre restos a pagar processados e não processados.

²⁹ A inscrição de restos a pagar deve observar as disponibilidades financeiras e condições da legislação pertinente, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

³⁰ Art. 42. As unidades orçamentárias executoras da despesa deverão cadastrar no Sistema de Orçamento e Finanças - SOF, a partir de 3 de novembro de 2021, pedido de inscrição em Restos a Pagar, acompanhado de justificativa pormenorizada e das notas de empenho que atendam às disposições contidas no artigo 41 deste decreto.

- I - o período de execução da despesa cujo empenho se solicita a inscrição em restos a pagar não processados;
- II - o valor estimado para liquidação no exercício seguinte;
- III - o prazo esperado para o ateste; e
- IV - parecer quanto à necessidade de inscrição do empenho em Restos a Pagar.

Da análise, constatou-se que o montante de R\$ 1,6 bilhão foi inscrito em desacordo com o item IV, § 1º, art. 2º do DM nº 60.633, de 08.10.21, ou seja, sem informar, no momento da inscrição, o número do documento no Processo SEI, onde deveria conter o parecer do fiscal do contrato.

Recomenda-se a adoção de controles internos que promovam agilidade e domínio dos cancelamentos de despesas que não serão liquidadas, evitando a desnecessária inscrição em Restos a Pagar não processados.

3.2.4. Demonstração dos Fluxos de Caixa

A Demonstração dos Fluxos de Caixa Consolidada (DFC) foi elaborada pelo método direto, apresentando a totalidade de ingressos e desembolsos do Caixa e Equivalentes de Caixa, ocorridos durante o exercício. Essa demonstração permite aos usuários avaliar como a entidade do setor público obteve recursos para financiar suas atividades e a maneira como os recursos de caixa foram utilizados³¹. A DFC foi publicada no DOC de 12.02.22, pág. 105.

A estrutura de preenchimento do Demonstrativo está em consonância com o item 6.4 parte V - DCASP, do MCASP 8ª edição e IPC 08.

3.2.4.1. Análise da Demonstração dos Fluxos de Caixa

A geração líquida de Caixa e Equivalentes de Caixa para o exercício de 2021 foi positiva em R\$ 6,6 bilhões, apresentando um aumento de 35,1% em relação à geração líquida de Caixa em 2020 (R\$ 4,9 bilhões).

O resultado das atividades operacionais foi positivo enquanto que o das atividades de investimentos e financiamentos foram negativas conforme demonstrado no quadro a seguir:

³¹ MCASP 8ª edição, Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, item 6.1.

Quadro 15 - Fluxo de Caixa Líquido Consolidado das Atividades

Em R\$ mil

Atividades	2021	2020
Operacionais	9.099.133	7.350.566
Investimentos	(1.801.926)	(2.919.816)
Financiamentos	(715.200)	440.348
Caixa e Equivalente de Caixa Líquido	6.582.007	4.871.098

Fonte: SOF.

A geração de Caixa positiva indica que a fonte de recurso das atividades operacionais foi suficiente para cobrir suas despesas e, ainda, suprir as atividades de financiamento e investimento.

Na comparação com o exercício anterior (2020), houve uma variação positiva de 23,8% no Fluxo Líquido de Caixa das Atividades Operacionais. O resultado do Fluxo de Caixa Líquido das Atividades Operacionais foi positivo em R\$ 9,1 bilhões, devido principalmente ao:

- aumento da Receita Tributária em 23,8%, o que correspondeu a R\$ 8,4 bilhões;
- aumento das Transferências recebidas do Estado em 21,6%, o que corresponde a R\$ 1,8 bilhão.

3.2.4.2. Outros Ingressos/Desembolsos Operacionais

As linhas de Outros Ingressos Operacionais e de Outros Desembolsos Operacionais apresentam valores inflados referentes às movimentações de contas contábeis transitórias, uma vez que já afetaram o Caixa e Equivalentes de Caixa em outras linhas, infringindo o cumprimento integral da característica qualitativa da informação contábil denominada “representação fidedigna”³², descrita no subitem 3.10 da NBC TSP EC.

Como exemplo, as contas contábeis transitórias “Credores por Folha de Pagamento” possuem movimentação de R\$ 20,8 bilhões, inflando o saldo dos ingressos e desembolsos, tendo em vista que já foram considerados como receita ou despesa orçamentária.

³² 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.

Além disso, os saldos de Outros Ingressos/Desembolsos Operacionais não estão respaldados com documentação de suporte adequada. Não há relatórios no SOF para verificar a consistência desse saldo. Foram disponibilizadas pela área contábil as composições desses saldos, em planilha Excel. Entretanto, ao confrontar a documentação de suporte com os números divulgados na DFC nas linhas de Outros Ingressos/Desembolsos Operacionais, não foi possível verificar a consistência deste saldo. Dessa forma, houve infringência à característica qualitativa da informação contábil “verificabilidade”³³, descrita no subitem 3.26 da NBC TSP EC.

3.2.5. Balanço Financeiro

Conforme o art. 103 da LF 4.320/64, o Balanço Financeiro consiste em uma demonstração contábil que tem por objetivo demonstrar a receita e a despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. O Balanço Financeiro Consolidado foi publicado no DOC de 12.02.22, pág. 104.

Conforme definido no MCASP³⁴, as receitas e despesas orçamentárias deverão ser segregadas, quanto à destinação, em ordinárias e vinculadas. Deverão ser detalhadas, no mínimo, as vinculações à educação, saúde, previdência social (RPPS e RGPS) e assistência social.

A estrutura do Balanço Financeiro Consolidado não atende aos requisitos estabelecidos no MCASP 8ª Ed., itens 3.2 e 3.4 da Parte V, pois não apresenta o detalhamento das fontes de recursos destinados à saúde, previdência social (RPPS e RGPS) e assistência social.

³³ A verificabilidade é a qualidade da informação que ajuda a assegurar aos usuários que a informação contida nos RCPGs representa fielmente os fenômenos econômicos ou de outra natureza que se propõe a representar. A suportabilidade, ou seja, a qualidade referente àquilo que dá suporte a algo, algumas vezes é utilizada para descrever esta qualidade, quando aplicada em relação à informação explicativa e à informação quantitativa financeira e não financeira prospectiva divulgada nos RCPGs. Quer referida como verificabilidade ou como suportabilidade, a característica implica que dois observadores esclarecidos e independentes podem chegar ao consenso geral, mas não necessariamente à concordância completa, em que: (a) a informação representa os fenômenos econômicos e de outra natureza, os quais se pretende representar sem erro material ou viés; ou (b) o reconhecimento apropriado, a mensuração ou o método de representação foi aplicado sem erro material ou viés.

³⁴ Pág. 429/430.

3.2.5.1. Valores inflados no Balanço Financeiro

A exatidão do demonstrativo fica comprometida em função de inconsistências na mensuração dos valores nas linhas “Outros Recebimentos Extraorçamentários” e na de “Outros Pagamentos Extraorçamentários”.

Essas incorreções já foram apontadas em outros trabalhos, a exemplo do eTCM 007549/2020 e eTCM 001698/2021, que mencionam, em síntese, que a composição das linhas abrange contas transitórias do balancete e que não constituem de fato movimentações financeiras, o que faz com que a movimentação contábil se revele inflada e comprometa a confiabilidade dos valores apresentados no BF.

No ano de 2021, de forma recorrente, a conta contábil “Credores por Folha de Pagamento”, é utilizada como conta transitória, com contrapartidas no caixa e na conta movimento da Prefeitura, nos processos de pagamentos relativos à folha de servidores. Em face do exposto, é necessário que SF promova as implementações necessárias em termos de melhorias no SOF, visando à correção desses lançamentos transitórios e à fidedignidade das demonstrações contábeis.

3.2.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

A DMPL Consolidada foi publicada na fl. 105 do DOCSP de 12.02.22. Conforme o MCASP, a conta Ajustes de Avaliação Patrimonial compreende as contrapartidas de aumentos ou diminuições de valor atribuídos a elementos do ativo e do passivo em decorrência da sua avaliação a valor justo, nos casos previstos pela lei 6.404/76 ou em normas expedidas pela comissão de valores mobiliários, enquanto não computadas no resultado do exercício em obediência ao regime de competência.

Na DMPL publicada constou o valor de R\$ 208.983,60 na coluna “Ajustes de avaliação patrimonial”. No entanto, não há a linha de “Ajustes de avaliação patrimonial”. O valor de ajustes de avaliação patrimonial foi lançado na linha “Resultado do exercício”.

Assim, a estrutura da DMPL não está consistente com os padrões estabelecidos pelo subitem 7.4 da Parte V do MCASP 8ª edição.

Ademais, nos históricos dos lançamentos de ajustes de exercícios anteriores, a descrição apresentada não informa de forma clara e objetiva a natureza dos eventos, comprometendo o entendimento, a elaboração da DMPL e a transparência da informação.

3.3. Responsáveis pelas áreas auditadas

Responsável	Cargo
Guilherme Bueno de Camargo	Secretário Municipal da Fazenda

4. CONCLUSÃO

Diante dos exames efetuados acerca da adequação das demonstrações financeiras de 2021 da PMSP à estrutura de relatório financeiro aplicável e ao marco regulatório vigente, foram identificados os achados a seguir relatados, os quais, no tocante aos aspectos financeiros e de conformidade, culminaram na modificação da opinião sobre o objeto analisado na forma descrita no subitem **3.1.2**:

4.1. Distorções apresentadas nos saldos de abertura do exercício de 2021 das contas extraídas do balancete anual consolidado em comparação com o Balanço Patrimonial Publicado - Ativo R\$ 24,6 milhões; Passivo R\$ 20,9 milhões; Patrimônio Líquido R\$ 4,0 milhões (subitem **3.1.4.1**);

4.2. Desbalanceamento no montante de R\$ 283,9 mil nos saldos de abertura de 2021 das contas extraídas do balancete anual consolidado, decorrente das distorções identificadas (subitem **3.1.4.1.1**);

4.3. Distorções apresentadas no cálculo do superávit financeiro no montante de R\$ 208,1 milhões (subitem **3.1.4.1.2**);

4.4. Não exclusão, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais e na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido consolidadas, de saldos recíprocos de contas contábeis codificadas com o dígito “2” nos seus 5º níveis, nos montantes de R\$ 1,25 bilhão no Ativo, de R\$ 672,3 milhões no Passivo, de R\$ 1,2 bilhão no Patrimônio Líquido, de R\$ 13,3 bilhões nas Variações Patrimoniais Diminutivas e de R\$ 13,1 bilhões nas Variações Patrimoniais Aumentativas (subitem **3.1.4.1.3**, **3.1.4.2** e **3.1.4.3**);

4.5. Desbalanceamento de R\$ 364,4 milhões na equação fundamental da contabilidade no que tange exclusivamente às operações intragovernamentais (subitem **3.1.4.1.3**);

4.6. Lançamentos indevidos em Ajustes de Exercícios Anteriores, R\$ 340,9 milhões a débito e R\$ 10,7 milhões lançados a crédito, referentes à Atualização de MEP e Baixa de Bens Móveis, haja vista não atenderem à conceituação de AJEA (subitem **3.1.4.3.1**).

4.7. Tanto a DFC Consolidada 2021 quanto o BF Consolidado 2021 apresentam valores inflados nas entradas e nas saídas. A composição das linhas Outros Ingressos/Desembolsos Operacionais da DFC e Outros Recebimentos/Pagamentos Extraorçamentários do BF apresenta valores indevidos decorrentes de contas contábeis transitórias que já afetaram o caixa por outras vias, seja por receita/despesa orçamentária ou em depósitos restituíveis, além de não possuírem respaldo em documentação de suporte adequada, prejudicando a transparência e a verificação da consistência deste saldo, infringindo o cumprimento integral da característica qualitativa da informação contábil denominada “representação fidedigna” e “verificabilidade”, descritas nos subitens 3.10 e 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual (subitem **3.2.4.2** e **3.2.5.1**);

Além das conclusões relacionadas às distorções relevantes identificadas, que serviram de base para a opinião adversa, também foram constatadas as seguintes desconformidades:

4.8. Valores liquidados, NE 112363/21 e 112454/21, no montante de R\$ 5,4 milhões, referentes a transações intra-OFSS, que não possuem registro nos ativos da empresa credora, o que prejudica a eliminação de lançamentos recíprocos. Além disso, registros de transações que seriam entre entidades do OFSS de São Paulo (Intra-OFSS) ou com entidades de outros entes (Inter-OFSS) cujas contas contábeis apresentam codificação 1 no 5º nível no montante de R\$ 12,1 milhões (subitem **3.1.4.1.4**);

4.9. A estrutura e apresentação do Balanço Orçamentário não atende ao estabelecido no item 2, parte V do MCASP 8ª edição em relação às linhas de Superávit Financeiro e de Recursos Arrecadados de Exercícios Anteriores (subitem **3.2.1.1**);

4.10. Foi empenhado o montante de R\$ 426,4 milhões em despesas com Obrigações Patronais do pessoal da saúde junto aos Encargos Gerais do Município (EGM) em desacordo com a LF 141/2012 (subitem **3.2.1.2**);

4.11. Os mecanismos de controle para execução das despesas referentes às atividades da PMSP realizadas por meio de terceirização, junto às entidades do terceiro setor, não atendem plenamente ao MDF 11ª edição no que se refere à identificação dos gastos de pessoal empregados nas referidas atividades (subitem **3.2.1.2**);

4.12. O DM 60.052/2021, que regulamenta a execução financeira e orçamentária da PMSP, contraria o art. 60 da Lei 4.320/64, levando o Município a realizar despesa sem prévio empenho (subitem **3.2.1.3**);

4.13. O risco de desvinculações de doações direcionadas a projetos específicos do FMID e do FUMCAD é alto e não há controles satisfatórios e tempestivos sobre as arrecadações desses fundos, contrariando o DM 57.380/16. Além disso, não há controles que permitam aferir o destino dos valores desvinculados do FUMCAD, em infringência ao art. 2º do DM 57.380/16 (subitem **3.2.1.4**);

4.14. A tabela de fontes de recursos utilizada pela Prefeitura não dispõe de código específico para cada um dos tipos de vinculação existentes, prejudicando o controle efetivo das vinculações de recursos e descumprindo o parágrafo único do art. 8º da LRF. Contata-se a existência de ajustes gerenciais (extracontábeis) inadequados com o objetivo de refletir a classificação dos montantes do disponível nas fontes de recursos apropriadas. Assim, constatou-se divergência de R\$ 5,9 bilhões entre os saldos contábeis das contas de DDR (Disponibilidades por Destinação de Recursos) e os saldos informados pelos controles extracontábeis (subitem **3.2.2.1**);

4.15. O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar não tem respaldo contábil, pois foram realizados vários ajustes (R\$ 561 milhões) nos saldos para a sua elaboração, baseados em arquivos gerenciais, fora do sistema SOF, prejudicando a análise, por fontes de recursos, do cumprimento do art. 42 c/c parágrafo 1º do art. 1 da LRF (subitens **3.2.2** e **3.2.2.1**);

4.16. O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar não representa de forma fidedigna os recursos por fonte. A linha “Outros Recursos Vinculados”, no valor de R\$ 7,7 bilhões, representa 72% do total dos recursos vinculados (R\$ 10,6 bilhões), prejudicando a transparência e o parágrafo único do art. 8º da LRF (subitem **3.2.3**);

4.17. A inscrição em Restos a Pagar Não Processados, no montante de R\$ 1,6 bilhão, foi realizada em desacordo com o item IV, § 1º, art. 2º do Decreto Municipal nº 60.633, de 08.10.21, ou seja, sem informar, no momento da inscrição, o número do documento no Processo SEI, contendo o parecer do fiscal do contrato (subitem **3.2.3.1**).

4.18. A estrutura do Balanço Financeiro Consolidado não atende aos requisitos estabelecidos no MCASP 8ª Ed., itens 3.2 e 3.4 da Parte V, pois não apresenta o detalhamento das fontes de recursos destinados à saúde, previdência social (RPPS e RGPS) e assistência social (subitem **3.2.5**);

4.19. A estrutura da DMPL não está consistente com os padrões estabelecidos pelo subitem 7.4 da Parte V do MCASP 8ª edição. Na DMPL publicada constou o valor de R\$ 208.983,60 na coluna “Ajustes de avaliação patrimonial”. No entanto, não há a linha de “Ajustes de avaliação patrimonial”. O valor de ajustes de avaliação patrimonial foi lançado na linha “Resultado do exercício” (subitem **3.2.6**).

Em 29.03.22

GUILHERME JOSÉ DE LIMA
Agente de Fiscalização

JULIANA MATTEI
Agente de Fiscalização

De acordo, em 05.04.22,

GUSTAVO FELIPE RIPPER C.T. DE SOUZA
Supervisor de Equipe de Fiscalização e
Controle I

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle I