

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2020/05679

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Demonstrações contábeis e conformidade orçamentária e financeira.

2.2. Objetivo

Analisar as demonstrações contábeis da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) referentes ao exercício de 2020 (que não tenham sido objeto de outras auditorias programadas). Avaliar a conformidade de aspectos orçamentários e financeiros das demonstrações da PMSP.

2.3. Área Auditada

Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)

2.4. Período da Realização

01.02.21 a 04.03.21

2.5. Período de Abrangência

Janeiro a Dezembro de 2020

2.6. Equipe Técnica

Juliana Mattei RF 20.298

Renata Gonçalves Pereira RF 20.312

2.7. Procedimentos

- Analisar a estrutura do Balanço Patrimonial, do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), e quadros anexos, bem como sua conformidade à estrutura de relatório financeiro aplicável;
- Avaliar a consistência de informações similares entre demonstrações contábeis distintas (*cross-check*) e examinar a documentação de suporte das informações e dos valores apresentados nas demonstrações;
- Analisar a composição das fontes de recursos da Prefeitura, a regularidade das fontes padronizadas em nível federal, criadas em 2020, e avaliar a regularidade das desvinculações de receitas;
- Verificar a exatidão do cálculo do superávit financeiro;
- Examinar a evolução e a regularidade da inscrição dos Restos a Pagar do Município em 2020; verificando o cumprimento do estabelecido no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), considerando a LC 173/2020;
- Avaliar a conformidade dos cancelamentos de empenhos e dos registros de despesas de exercícios anteriores.

2.8. Siglas

ASECO	Assessoria Econômica da Secretaria Municipal da Fazenda
CEI	Centros de Educação Infantil
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CEU	Centros Educacionais Unificados
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COVID-19	<i>Corona Virus Disease</i> (doença do coronavírus)
DDR	Disponibilidades por Destinação de Recursos
DEA	Despesas de Exercícios Anteriores
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
DM	Decreto Municipal
DMPL	Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido
DOC	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
EGM	Encargos Gerais do Município
FMS	Fundo Municipal de Saúde
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUMCAD	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ICMS	Imposto sobre Operações Relacionadas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPC	Instruções de Procedimentos Contábeis
IPC-FIPE	Índice de Preços ao Consumidor - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IPi	Imposto sobre os Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
JOF	Junta Orçamentário-Financeira
LC	Lei Complementar
LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
MTO	Manual Técnico do Orçamento
PLOA	Projeto da Lei Orçamentária Anual
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
RAF	Relatório Anual de Fiscalização
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RP	Restos a Pagar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SES	Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo
SME	Secretaria Municipal de Saúde
SMG	Secretaria Municipal de Gestão
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
SUPOM	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
SUTEM	Subsecretaria do Tesouro Municipal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Serviço Único de Saúde
UBS	Unidade Básica de Saúde

3. RESULTADO

3.1. Introdução

A conformidade das demonstrações contábeis consiste na obediência aos preceitos legais e normativos na elaboração dos relatórios, tanto em termos de estrutura quanto de representação fidedigna das informações.

Em face do contexto atual da pandemia de âmbito internacional gerada pelo coronavírus, que implicou gastos relevantes por parte do Município, além do fato de que as demonstrações contábeis de 2020 se referem ao último ano de mandato do chefe do Executivo, a análise e avaliação da conformidade dos demonstrativos se reveste de maior importância.

Deste modo, passamos à avaliação da conformidade das demonstrações contábeis, contemplando, ainda, a regularidade de seus aspectos orçamentários e financeiros.

3.2. Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário Consolidado e os Quadros de Restos a Pagar não Processados e Processados, respectivamente, do exercício de 2020, foram publicados no DOC de 02.02.21, páginas 44/45.

Verificamos que a estrutura do Balanço Orçamentário está de acordo com o disposto no MCASP 8ª Edição, parte V, item 2.4.

Quadro 01 - Balanço Orçamentário - Quadro Principal 2020

Em R\$ mil

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo d = (c - b)
RECEITAS CORRENTES (I)	63.212.371	64.095.087	63.911.412	(183.675)
Receita Tributária	34.007.652	34.007.652	35.352.923	1.345.271
Receita de Contribuições	5.519.255	5.519.255	5.169.624	(349.630)
Receita Patrimonial	3.440.007	3.440.007	2.487.235	(952.772)
Receita Agropecuária	-	-	-	-
Receita Industrial	-	-	-	-
Receita de Serviços	470.382	470.382	454.257	(16.125)
Transferências Correntes	17.295.341	18.178.057	18.893.713	715.656
Outras Receitas Correntes	2.479.735	2.479.735	1.553.660	(926.075)
RECEITAS DE CAPITAL (II)	5.710.926	5.713.280	2.749.798	(2.963.482)

Operações de Crédito				674.999	677.315	510.197	(167.119)
Alienação de Bens				1.829.388	1.829.388	50.295	(1.779.092)
Amortizações de Empréstimos				32.570	32.570	20.502	(12.068)
Transferências de Capital				1.078.509	1.078.547	751.797	(326.750)
Outras Receitas de Capital				2.095.460	2.095.460	1.417.008	(678.453)
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)				68.923.297	69.808.368	66.661.211	(3.147.157)
OPERAÇÕES DE CRÉDITO / REFINANCIAMENTO (IV)				-	-	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III + IV)				68.923.297	69.808.368	66.661.211	(3.147.157)
Deficit (VI)				66.143	2.115.787	-	
TOTAL (VII) = (V + VI)				68.989.441	71.924.155	66.661.211	(3.147.157)
Saldos de Exercícios Ant. (Utilizados para Créditos Adicionais)				66.143	2.138.038	2.071.895	(66.143)
RECURSOS ARRECADADOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES				66.143	66.143	-	(66.143)
SUPERAVIT FINANCEIRO				-	2.071.895	2.071.895	-
Reabertura de Créditos Adicionais				-	-	-	-
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)	Despesas Liquidadas (h)	Despesas Pagas (i)	Saldo da Dotação (j) = (f - g)	
DESPESAS CORRENTES (VIII)	58.132.912	61.162.695	58.789.925	55.015.154	54.659.001	2.372.770	
Pessoal e Encargos Sociais	27.334.599	27.247.811	26.384.710	25.936.709	25.924.845	863.102	
Juros e Encargos da Dívida	1.282.846	475.909	317.202	314.610	314.610	158.707	
Outras Despesas Correntes	29.515.467	33.438.975	32.088.013	28.763.835	28.419.546	1.350.962	
DESPESAS DE CAPITAL (IX)	10.856.528	10.761.460	6.125.413	4.573.308	4.451.077	4.636.047	
Investimentos	8.189.904	9.098.337	4.578.417	3.026.402	2.904.171	4.519.920	
Inversões Financeiras	92.937	96.035	5.317	5.317	5.317	90.718	
Amortização da Dívida	2.573.686	1.567.088	1.541.678	1.541.589	1.541.589	25.409	
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (X)	1	1	-	-	-	1	
SUBTOTAL DAS DESPESAS (XI) = (VIII + IX +X)	68.989.441	71.924.155	64.915.337	59.588.462	59.110.078	7.008.818	
AMORT. DA DÍVIDA / REFINANC (XII)	-	-	-	-	-	-	
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XIII) = (XI + XII)	68.989.441	71.924.155	64.915.337	59.588.462	59.110.078	7.008.818	
SUPERAVIT (XIV)	-	-	1.745.873				
TOTAL (XV) = (XIII + XIV)	68.989.441	71.924.155	66.661.211	59.588.462	59.110.078	7.008.818	

Fonte: Balanço Orçamentário de 2020 (Consolidado Geral) SOF.

Quadro 02 - Execução dos Restos a Pagar Não Processados e Processados

Em R\$ mil

Restos a Pagar Não Processados	Inscritos		Liquidados (c)	Pagos (d)	Cancelados (e)	Saldo (f) = (a+b-d-e)
	Em Exercícios Anteriores (a)	Em 31 de Dez. do Exercício Anterior (b)				
DESPESAS CORRENTES	50.199	2.266.258	1.766.394	1.765.963	549.913	579
Pessoal e Encargos Sociais	-	398.306	340.057	340.049	58.249	7
Juros e Encargos da Dívida	-	554	-	-	554	-
Outras Despesas Correntes	50.199	1.867.398	1.426.337	1.425.914	491.110	572

DESPESAS DE CAPITAL	4.813	1.259.532	698.634	696.317	565.711	2.317
Investimentos	4.813	1.259.506	698.634	696.317	565.685	2.317
Inversões Financeiras	-	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida	-	26	-	-	26.369,09	-
TOTAL	55.011	3.525.790	2.465.028	2.462.281	1.115.625	2.896
Restos a Pagar Processados	Inscritos			Pagos (c)	Cancelados (d)	Saldo (e) = (a+b-c-d)
	Em Exercícios Anteriores (a)	Em 31 de Dezembro do Exercício Anterior (b)				
DESPESAS CORRENTES	3.553	170.320		170.112	587	3.174
Pessoal e Encargos Sociais	51	6.898		6.898	4	47
Juros e Encargos da Dívida	-	-		-	-	-
Outras Despesas Correntes	3.502	163.422		163.214	583	3.127
DESPESAS DE CAPITAL	4.806	81.947		81.872	560	4.321
Investimentos	4.806	81.947		81.872	560	4.321
Inversões Financeiras	-	-		-	-	-
Amortização da Dívida	-	-		-	-	-
TOTAL	8.358	252.267		251.984	1.147	7.495

Fonte: Balanço Orçamentário de 2020 (Consolidado Geral) SOF.

Constatou-se, quanto ao montante de R\$ 2,1 bilhões, decorrentes da abertura de créditos adicionais oriundos de superávit financeiro de exercício anterior, que não foi demonstrada a realização desses créditos adicionais na coluna Receita Realizada no Balanço Orçamentário, conforme estabelecido no item 2.5.1 da Parte V do MCASP 8ª Edição. Houve apenas a repetição dos valores nas duas colunas.

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 (grifos nossos).

3.2.1. Receitas Orçamentárias

Na análise de algumas receitas arrecadadas durante 2020, selecionadas por amostragem não estatística, frente aos valores informados pelos entes transferidores, constatou-se divergências nas receitas repassadas pela SES destinadas a diversas ações em saúde:

Quadro 03 - Receitas Repassadas pela SES

Em R\$ mil

Tipo de Repasse	Informado na SES	Contabilizado pela Origem	Diferença
Custeio	132.530	131.689	841
Investimento	7.258	12.184	(4.926)
Total Geral	139.788	143.874	(4.085)

Fonte: SES/Boletim da Receita SOF.

Conforme evidenciado no Quadro 03, além da divergência dos valores, as receitas não foram registradas obedecendo à categoria econômica do repasse, o que denota desconformidade dos registros e prejudica as informações do Balanço Orçamentário. Além disso, o fato pode influenciar no desembolso indevido da finalidade do repasse. Dessa maneira, as informações sobre as receitas de repasses da SES não são fidedignas, infringindo o estabelecido na Portaria Interministerial STN/SOF 163/01 e no Ementário da Receita de 2020, o qual foi aprovado pela Portaria STN nº 387/19¹.

3.2.2. Despesas Orçamentárias

3.2.2.1. Obrigações Patronais

No que se refere às despesas, constatamos que há Obrigações Patronais Previdenciárias na classificação 3.1.91.13, referentes a todos os Órgãos da PMSP, no total de R\$ 2,5 bilhões empenhados, principalmente oriundas de fonte 00 – Tesouro, realizadas por meio do Órgão Encargos Gerais do Município (EGM), não havendo dotação específica para essas despesas alocada no orçamento dos demais Órgãos.

Exemplificando: as despesas com obrigações patronais da SME e FMS são empenhadas todas em EGM juntamente com as despesas dos demais órgãos. Ocorre que Educação e Saúde possuem percentuais mínimos de aplicação vinculados à CF/88 e a metodologia utilizada prejudica a aferição desses percentuais pelos controles externo e social.

¹ 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.

Portanto, a realização de toda a despesa com obrigações patronais dos outros órgãos da PMSP por meio do órgão EGM implica em infringência ao artigo 5º da LF 4.320/64².

Em relação à necessidade de cada unidade orçamentária dispor de suas próprias dotações, o MTO 2020 destaca:

“Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por **unidade orçamentária**, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível, **dotações respectivas**, especificando a esfera orçamentária, o Grupo de Natureza de Despesa - GND, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos³” (Grifos nossos).

3.2.2.2. Despesas de exercícios anteriores (DEA)

Conforme MCASP 8ª ed.⁴, DEA são despesas cujos fatos geradores ocorreram em exercícios anteriores àquele em que deveria acontecer o pagamento. Segundo o referido Manual, o reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas com exercícios anteriores, pela autoridade competente, deverá ocorrer em procedimento administrativo específico, sendo necessário, no mínimo, os seguintes elementos:

- a. Identificação do credor/favorecido;
- b. Descrição do bem, material ou serviço adquirido/contratado;
- c. Data de vencimento do compromisso;
- d. Importância exata a pagar;
- e. Documentos fiscais comprobatórios;
- f. Certificação do cumprimento da obrigação pelo credor/favorecido;
- g. Motivação pela qual a despesa não foi empenhada ou paga na época própria.

3.2.2.2.1. Evolução das despesas de exercícios anteriores

Comparativamente ao saldo total de 31.12.19, houve uma redução de 40,5% nas despesas com exercícios anteriores. Isso ocorreu principalmente na função 26 – Transporte, cujo montante empenhado em 2020 diminuiu R\$ 141 milhões, em relação a 2019.

² Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

³ MTO 2020, Pág. 30.

⁴ MCASP 8ª ed., Parte I, item 4.8.

Quadro 04 - Despesas de exercícios anteriores empenhadas

Em R\$ mil

Funções	2018	2019	2020
02 - Judiciária	2	49	30
04 - Administração	373	3.400	13.941
05 - Defesa Nacional	0	0	2
06 - Segurança Pública	981	2.933	86
07 - Relações Exteriores	0	1	30
08 - Assistência Social	1.353	13.108	7.873
09 - Previdência Social	793	25	1
10 - Saúde	5.035	42.951	16.866
11 - Trabalho	144	1.128	899
12 - Educação	19.601	5.201	3.491
13 - Cultura	388	5.580	973
14 - Direitos da Cidadania	343	1.622	125
15 - Urbanismo	8.852	43.607	106.406
16 - Habitação	11.698	17.699	109
17 - Saneamento	3.417	5.926	2.560
18 - Gestão Ambiental	0	5.917	24
24 - Comunicações	589	6.002	961
26 - Transporte	302.311	200.389	59.436
27 - Desporto e Lazer	499	5.229	612
28 - Encargos Especiais	0	3	38
Total Geral	356.380	360.769	214.462

Fonte: SOF

3.2.2.2.2. Cumprimento da legislação, controle e contabilização

As despesas empenhadas pela PMSP no período de janeiro a dezembro de 2020 referentes à DEA foram de R\$ 214,5 milhões. Conforme quadro a seguir, verifica-se que os três primeiros órgãos foram responsáveis por 72,8% do total empenhado em DEA.

Quadro 05 - DEA empenhadas por órgão em 2020

Em R\$ mil

Órgão	Valor empenhado (atualizado*)	% Vert.
Fundo Municipal de Iluminação Pública	80.397	37,5
Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	58.732	27,4
Fundo Municipal de Saúde	16.866	7,9
Secretaria Municipal da Fazenda	10.987	5,1
Secretaria Municipal das Subprefeituras	7.707	3,6
Subprefeitura São Mateus	7.389	3,4
Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	5.993	2,8
Fundo Municipal de Assistência Social	5.243	2,4
Subprefeitura de Guaianases	5.398	2,5

Órgão	Valor empenhado (atualizado*)	% Vert.
Secretaria Municipal de Educação	2.431	1,1
Procuradoria Geral do Município - PGM	2.329	1,1
Secretaria Municipal de Cultura	949	0,4
Subprefeitura Ermelino Matarazzo	1.552	0,7
Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia	1.502	0,7
Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	774	0,4
Subprefeitura São Miguel Paulista	1.098	0,5
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho	899	0,4
Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes	704	0,3
Secretaria Municipal de Esportes e Lazer	565	0,3
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	512	0,2
Outros	2.436	1,1
Total	214.462	100,0

Fonte: SOF.

Obs.: Valor empenhado excluindo as anulações.

Sob a perspectiva das funções de governo, tem-se que Urbanismo, Transporte e Saúde totalizaram R\$ 182,7 milhões, o que corresponde a 85,2% do total empenhado em DEA.

Para análise, foram selecionados 24 empenhos referentes aos órgãos com valores mais expressivos, como o Fundo Municipal de Iluminação Pública, Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito e Fundo Municipal de Saúde. Foram consultados também os Processos SEI correspondentes para verificar a conformidade com a legislação considerando os seguintes itens:

- a data de reconhecimento da despesa, segundo o regime de competência (art. 37⁵ da Lei 4.320/64 e art. 50, inciso II, da LRF⁶);
- o desconhecimento/imprevisibilidade da despesa que justifique a ausência de emissão de empenho no exercício competente (arts. 37 e 60⁷ da Lei 4.320/64); e

⁵ 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.

⁶ Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – [...]

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

⁷ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

- suficiência de saldo orçamentário no exercício de realização da despesa.

Constatamos algumas irregularidades em relação aos empenhos apresentados no quadro a seguir:

Quadro 06 - Empenhos de DEA analisados como irregulares Em R\$ mil

Data do Empenho	Nº do Empenho	Processo SEI	Valor empenhado	Órgão
14.05.20	43.040	6018201900878240	664	Fundo Municipal de Saúde
18.05.20	43.795	6020201800000180	585	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito
07.08.20	66.340	6020201800063360	25.000	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito
11.12.20	102.444	6020201800063360	991	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito
Total			27.240	

Fonte: Processos SEI e SOF.

O montante de empenhos de DEA considerado irregular foi de R\$ 27,2 milhões, o qual detalharemos a seguir.

a. Empenho 43.040/2020

Refere-se a serviços prestados nas unidades de saúde da Coordenadoria Regional de Saúde Sudeste, no período de 12 a 28 de novembro de 2019, no valor total de R\$ 663,6 mil. Foi emitida a nota de reserva nº 84.770 em 20.12.19.

Em 10.01.20, conforme encaminhamento SMS/CRS-SE/AJ Nº 024880028, foi informado que, apesar do documento datado de 20.12.19, não houve tempo hábil para a remessa ao Gabinete da Pasta para elaboração do Despacho autorizatório para pagamento da despesa por indenização antes do encerramento do exercício financeiro 2019.

O despacho autorizatório ocorreu em 08.05.20 e o empenho foi emitido em 14.05.20.

Verifica-se que o pagamento efetuado por DEA ocorreu devido ao atraso na autorização pela autoridade competente. Logo, a despesa era conhecida pela Administração ainda em 2019, infringindo o art. 60 da Lei 4.320/64.

b. Empenho 43.795/2020

Refere-se à prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito e outros durante o período de 01.12.19 a 31.12.19.

Conforme informação SMT/DAF/DF Nº 028945523 de 14.05.20, a DEA foi motivada pelo cancelamento dos empenhos nº 120312 (R\$ 110,4 mil) e nº 120323 (R\$ 510,3 mil) gerado automaticamente pelo Decreto nº 59.129/19, de 10.12.19, que estabelecia limites de inscrição em restos a pagar.

O art. 60 da LF nº 4.320/64 veda a realização de despesa sem prévio empenho, de modo que um serviço que vinha sendo prestado, ao sofrer o cancelamento orçamentário, deveria ser imediatamente suspenso.

O cancelamento automático realizado pela Secretaria de Fazenda exclui obrigações que deveriam ter sido reconhecidas contabilmente e inscritas em restos a pagar.

Constata-se que os empenhos foram cancelados indevidamente, uma vez que os serviços estavam sendo prestados na competência de dezembro de 2019 e eram de conhecimento do Órgão, portanto o pagamento por DEA infringiu o art. 60 da Lei 4.320/64 e o art. 50, inciso II da LRF.

c. Empenhos 66.340/2020 e 102.444/2020

Conforme Informação SMT/DAF/DF Nº 031571531, trata-se de despesa realizada pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), durante o período de 01.12.19 a 31.12.19, referente à prestação dos serviços de engenharia de tráfego e educação de trânsito no Município de São Paulo, decorrente do Contrato nº 001/19-SMT, que ficou pendente de R\$ 26,0 milhões em decorrência de execução de serviços extracontratuais.

Constata-se precariedade no acompanhamento e fiscalização do contrato uma vez que os serviços ocorreram durante sua vigência, portanto eram de conhecimento da contratante. Assim o pagamento por DEA infringiu o art. 60 da Lei 4.320/64 e o art. 50, inciso II da LRF.

3.2.2.3. Cancelamento de Empenhos

O valor de empenhos cancelados (Consolidado) em 2020 foi de R\$ 9,6 bilhões. O percentual de cancelamentos aumentou expressivamente em 2020, quando comparado a 2019, passando de 9,3% para 14,8% do total empenhado nos respectivos períodos. Esse aumento foi ocasionado principalmente pela PMSP, que anulou R\$ 8,3 bilhões, o que corresponde a 17,1% dos valores por ela empenhados e a 86,6% do total cancelado na posição consolidada.

Quadro 07 - Cancelamento de empenhos por órgão

Em R\$ mil

Órgão	2018		2019		2020	
	Empenhado	Anulado	Empenhado	Anulado	Empenhado	Anulado
AHM	1.428.799	394.561	1.565.850	431.787	1.605.487	757.512
AMLURB/FMLU	2.235.961	1.063.371	2.271.628	616.885	2.358.824	97.562
CMSP	514.263	628.058	560.231	163.129	544.008	112.923
COHABSP	116.755	36.724	126.745	23.822	117.311	15.690
FECAM	1.121	646	793	168	38.736	36
FETCMSP	5.595	117	2.664	61	10.600	8.680
FMH	24.666	11.446	22.196	1.401	48.750	5.310
FTMSP	130.044	1.132	122.147	10.225	117.402	48.225
FUNDATEC	17.773	2.583	21.437	1.915	24.792	3.973
HSPM	294.839	34.227	317.018	41.163	329.834	30.219
IPREM	9.061.614	20.007	9.938.177	481.891	10.572.116	72.638
PMSP	39.960.530	4.038.821	44.051.398	3.651.074	48.448.811	8.307.491
SFMS	122.493	20.201	137.909	19.642	180.095	23.145
SPTuris	0	0	0	0	238.415	92.397
SPUrbanismo	0	0	0	0	33.919	2.647
TCMSP	242.688	54.330	251.229	53.955	246.239	21.156
Total Geral	54.157.142	6.306.225	59.389.424	5.497.117	64.915.337	9.599.605
Empenhos anulados (Consolidado)	11,6%		9,3%		14,8%	
Empenhos anulados (PMSP)	10,1%		8,3%		17,1%	

Fonte: Ábaco/TCM.

Em relação à PMSP (R\$ 8,3 bilhões de empenhos anulados), as unidades que mais anularam empenhos foram Encargos Gerais do Município com R\$ 3,4 bilhões, seguido da SME com R\$ 1,6 bilhão e do FMS com R\$ 1,3 bilhão, as quais, dessa forma, foram selecionadas para análise.

O cancelamento mais expressivo foi dos Encargos Gerais, decorrente da suspensão dos pagamentos das parcelas relativas ao Contrato de Confissão, Consolidação, Promessa de

Assunção e Refinanciamento de Dívidas de 03.05.00, celebrado entre o Município e a União, até dezembro/20, nos termos da LC 173/2020 onde foi cancelado o saldo no valor de R\$ 2,2 bilhões, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 08 Principais cancelamentos – Encargos gerais do município Em R\$ mil

Despesa	Empenho	Valor
01.35 - Gov.Fed. - Lei Mun.12859/99 e MP 2022/00- Dív. Renegociadas c/ a União	2.434/2020	1.455.458
01.36 - Gov. Fed.- Lei Municipal 12859/99 e MP 2022/2000 - Refinanciamento	2.411/2020	703.189
Total		2.158.647

Fonte: SEI 6017.2019/0007710-7 e SOF.

A análise acerca da suspensão da dívida com a União, em função da pandemia (nos termos da LC 173/20), foi realizada na auditoria da Dívida Pública (eTCM 015952/2020), a qual considerou os termos da suspensão da dívida como regulares.

Não foram observadas irregularidades relevantes nos demais empenhos anulados, selecionados para exame pela presente auditoria.

3.2.2.4. Restos a Pagar

De acordo com artigo 36 da Lei Federal nº 4.320/64, Restos a Pagar (RP) são despesas orçamentárias empenhadas, mas não pagas até o encerramento do exercício, distinguindo-se as processadas das não processadas. A auditoria também fundamentou os seus exames com os critérios presentes no MCASP 8ª Edição.

As variações ocorridas nos saldos de RP entre 2019 e 2020 foram as seguintes:

Quadro 09 – Evolução dos Saldos de Restos a Pagar 2019 x 2020 Em R\$ mil

Restos a Pagar	2019	2020	%Vert.	Δ	Δ%
PMSP	3.403.507	5.373.669	92,6	1.970.162	57,9
Demais Entidades (incluindo o Legislativo)	437.921	432.140	7,4	(5.781)	-1,3
Total	3.841.427	5.805.809	100,0	1.964.382	51,1

Fonte: Balancete Relatório Acompanhamento Exec. Orçamentária – Consolidado Geral e PMSP.

Em 2020, houve aumento de 51,1% do saldo de RP consolidado do Município de São Paulo, motivado, principalmente, pelo crescimento dos RP da Prefeitura (57,9%) no montante de R\$ 2,0 bilhões. Os exames realizados pela auditoria concentraram-se nos RP da PMSP, que apresentaram, no exercício de 2020, a seguinte movimentação:

Quadro 10 – Movimentação dos Restos a Pagar 2020

Em R\$ mil

Exercício de Inscrição	Saldo em 31.12.19	Pagamentos	Cancelamentos	Inscrição	Saldo em 31.12.20
2015	1.153	7	1.146	-	0
2016	1.479	11	0	-	1.468
2017	1.742	666	0	-	1.076
2018	57.709	616	51.433	-	5.659
2019	3.341.423	2.333.798	1.005.987	-	1.638
2020	-	-	-	5.373.669	5.373.669
Total Geral	3.403.507	2.335.098	1.058.567	5.373.669	5.383.511

Fonte: SOF - Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária - RP. O saldo demonstrado refere-se a valores brutos.

O aumento do saldo ao final do exercício foi motivado pela inscrição de restos a pagar em 2020 no valor de R\$ 5,4 bilhões.

Destaca-se um grande volume de cancelamentos dos restos a pagar. Em 2020 foram cancelados 30,1% dos restos a pagar inscritos em 2019, o que corresponde a R\$ 1,0 bilhão de cancelamento dos R\$ 3,3 bilhões inscritos.

Tais pontos serão abordados nos subitens a seguir.

3.2.2.4.1. Inscrição dos Restos a Pagar do Exercício

O quadro a seguir detalha os valores inscritos em Restos a Pagar por unidade, no exercício de 2020.

Quadro 11 – Inscrição de Restos a Pagar 2020 por Unidade

Em R\$ mil

Unidade	Inscrição RP Não Processados	Inscrição de RP Processados
Gabinete do Secretário	2.467.152	159.413
Fundo Municipal de Saúde	572.948	160.476
Coordenadoria de Alimentação Escolar	259.518	5.152
Administração da Subprefeitura	232.649	18.185
Fundo Municipal de Desenvolvimento Social	177.837	4.811
Recursos Superv. pela Secretaria Municipal da Fazenda	99.203	1.233
Diretoria Regional de Educação Campo Limpo	73.495	3.258
Fundo Municipal de Assistência Social	68.180	3.403
Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	59.971	46.254
Recursos Superv. pela Secretaria Municipal de Gestão	52.036	4.966
FUNDURB - Secretaria Municipal das Subprefeituras	43.813	319
FMSAI - Secretaria Municipal da Habitação	43.789	870

Unidade	Inscrição RP Não Processados	Inscrição de RP Processados
Diretoria Regional de Educação São Miguel	42.131	1.874
Fundo Municipal de Iluminação Pública	41.038	0
Diretoria Regional de Educação Jaçanã/Tremembé	40.100	1.744
Recursos Superv. pela Procuradoria Geral do Município	38.654	0
Fundo Municipal de Saúde/BID	36.150	5.178
FUNDURB - Secretaria Municipal de Transportes	34.160	0
Diretoria Regional de Educação Capela do Socorro	33.167	2.783
Diretoria Regional de Educação São Mateus	33.156	401
FMSAI - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	33.108	0
FUNDURB - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	32.609	0
Diretoria Regional de Educação Guaianases	32.074	2.659
FUNDURB - Secretaria Municipal de Habitação	31.982	3.634
Outros	330.437	37.696
Total Geral	4.909.359	464.311

Fonte: SOF

Verifica-se que 91,4% dos RP inscritos são não processados. As inscrições, segundo a natureza da despesa, apontaram que R\$ 3,7 bilhões foram relacionados às Despesas Correntes, o que corresponde a 69,6% dos RP não processados.

Quadro 12 – Inscrição de Restos a Pagar 2020

Em R\$ mil

Natureza da Despesa	RP Processado	RP Não Processado	Total Inscrição de RP	%Vert.
Despesas Correntes	343.227	3.395.371	3.738.598	69,6
Pessoal e Encargos	4.946	422.805	427.751	8,0
Outras Despesas	338.281	2.969.975	3.308.255	61,6
Juros e Encargos da Dívida	-	2.591	2.591	0,0
Despesas de Capital	121.084	1.513.988	1.635.072	30,4
Investimentos	121.084	1.513.988	1.635.072	30,4
Outros Investimentos	-	-	-	-
Total	464.311	4.909.359	5.373.669	100

Fonte: Balancete contábil PMSP 2020.

Em relação à evolução dos valores inscritos em RP, o quadro a seguir demonstra um crescimento substancial do volume de inscrição de RP no período de 2016 a 2020.

Quadro 13 - Relação entre despesas empenhadas e Inscrição de Restos a Pagar

Em R\$ mil

Ano	Despesa empenhada	Inscrição de Restos Não Processados	Inscrição de Restos Processados	Total de RP Inscritos	% de RP/Despesa Empenhada
2016	37.254.046	1.252.088	130.635	1.382.723	3,7
2017	38.040.131	1.696.618	169.868	1.866.486	4,9
2018	39.960.530	1.990.997	234.805	2.225.802	5,6
2019	44.051.398	3.128.897	212.526	3.341.423	7,6
2020	48.448.811	4.909.359	464.311	5.373.669	11,1

Fonte: Balanços Orçamentários da PMSP.

Em 2016, os Restos a Pagar Inscritos no exercício representavam 3,7% da despesa empenhada. A partir deste ano, este percentual foi aumentando ao longo do período, chegando a 11,1% em 2020.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos últimos cinco anos da inscrição dos restos a pagar não processados, atualizados pelo índice IPC-Fipe Geral.

Gráfico 01 – Inscrição anual de RPNP atualizado pelo IPC Fipe Geral até 31.12.20

Em R\$ mil



Fonte: Balanços Orçamentários da PMSP.

Pode-se verificar que a inscrição de restos a pagar não processados cresceu fortemente nos últimos 5 anos. Em relação a 2019, houve um aumento de R\$ 1,8 bilhão (56,9%), em termos reais, no valor inscrito em Restos a Pagar Não Processados.

orçamentária de projetos/atividades, para os quais houve cancelamentos em anos seguintes), além de impactar os limites constitucionais e legais com educação e saúde.

3.2.2.4.4. Análise da Inscrição dos Restos a Pagar

Conforme o parágrafo único do art. 92 da LF 4.320/64, a inscrição dos restos a pagar deve ser registrada por exercício e por credor, dividida entre restos a pagar processados e não processados. O subitem 4.7.1, Parte I do MCASP 8ª edição determina que:

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).

A legislação municipal também trata da questão dos restos a pagar. O artigo 2º do Decreto Municipal nº 59.934/20, que aborda do encerramento do exercício de 2020, determina que os titulares dos Órgãos e Unidades Orçamentárias deveriam ter promovido, antes do encerramento do exercício, o cancelamento dos empenhos não passíveis de inscrição em RP até 30.12.20. O parágrafo 3º do artigo 3º do DM prevê, ainda, que o pedido de inscrição de restos a pagar não processados seja acompanhado de explicação, para cada empenho, que justifique o enquadramento nas hipóteses previstas nos incisos I e II do § 2º deste artigo⁸. O artigo 7º do mesmo Decreto⁹ fixou o prazo de 28.02.21 para liquidação dos RP não processados inscritos no exercício de 2020. Este prazo foi prorrogado até 31.03.21 pela Portaria SF nº 33 de 24.02.21.

Foi verificada a regularidade em relação ao previsto na LF 4.320/64, uma vez que as inscrições foram detalhadas por exercício, credor e divididas entre processadas e não processadas. Em

⁸ Art. 3º As Unidades Orçamentárias executoras da despesa deverão cadastrar no Sistema de Orçamento e Finanças – SOF, até as 19 (dezenove) horas do dia 30 de dezembro de 2020, pedido de inscrição em Restos a Pagar das Notas de Empenho que atendam as disposições contidas no artigo 5º deste decreto.

§ 1º O pedido de inscrição em restos a pagar das Notas de Empenho emitidas até o dia 30 de novembro de 2020 deverá ocorrer, preferencialmente, até o dia 11 de dezembro de 2020.

§ 2º O pedido de que trata o “caput” deste artigo será efetuado somente nas seguintes hipóteses:

I - estiver vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, vedadas quaisquer prorrogações que ultrapassem o prazo fixado para liquidação;

II - vencido o prazo de que trata o inciso I deste parágrafo, desde que esteja em curso o procedimento de ateste.

§ 3º O pedido de que trata o “caput” deste artigo deverá ser acompanhado de explicação, para cada empenho, que justifique o enquadramento nas hipóteses previstas nos incisos I e II do § 2º deste artigo para a inscrição em restos a pagar.

⁹ Art. 7º Os Restos a Pagar Não Processados inscritos no exercício de 2020 terão validade para liquidação até o dia 28 de fevereiro de 2021, quando serão automaticamente anulados, à exceção dos casos previstos no § 1º deste artigo, permanecendo em vigor o direito do credor, quando não exercido, para os exercícios subsequentes.

relação às disposições do MCASP 8ª edição, constatamos que as inscrições foram realizadas com suficiência financeira. E, por fim, em relação ao DM 59.934/20, o relatório emitido pelo sistema SOF foi analisado, onde foi observado que os empenhos inscritos apresentaram justificativa.

No entanto, há uma série de outros fatores de riscos a serem considerados para o exame da inscrição de Restos a Pagar Não Processados:

- o expressivo aumento de R\$ 2 bilhões na Inscrição dos Restos Não Processados em relação a 2019;
- o persistente aumento da inscrição de restos a pagar nos últimos cinco anos;
- apesar de conter justificativa, a existência de muitos empenhos inscritos com justificativas genéricas;
- o alto volume de cancelamento de RP não processados, nos primeiros meses em anos anteriores.

3.3. Demonstração dos Fluxos de Caixa

A Demonstração dos Fluxos de Caixa Consolidada (DFC), publicada em 02.02.21 no DOC, pág. 53, elaborada pelo método direto, apresenta 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 utilizados¹⁰.

A seguir, apresentam-se os fluxos de caixa de forma consolidada por tipo de atividade:

¹⁰ MCASP 8ª edição, Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, item 6.1.

Quadro 16 - Demonstração dos Fluxos de Caixa 2020 - Consolidado

Em R\$ mil

Especificação	Exercício Atual	Exercício Anterior
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS (I)	7.350.566	6.013.598
Ingressos	109.001.599	95.908.406
Receitas Derivadas e Originárias	45.017.699	42.349.678
Receita Tributária	35.352.923	33.809.275
Receita de Contribuições	5.169.624	4.981.612
Receita Patrimonial	2.459.402	1.152.843
Receita de Serviços	454.257	251.630
Remuneração das Disponibilidades	27.832	61.173
Outras Receitas Derivadas e Originárias	1.553.660	2.093.145
Transferências Recebidas	29.982.894	26.914.683
Intergovernamentais	14.083.823	11.688.581
Da União	5.653.649	3.232.495
De Estados e Distrito Federal	8.430.174	8.456.086
Intragovernamentais	11.142.660	10.564.879
Outras Transferências Recebidas	4.756.411	4.661.224
Outros Ingressos Operacionais	34.001.007	26.644.045
Desembolsos	101.651.033	89.894.807
Pessoal e Demais Despesas	56.280.466	51.832.548
Legislativa	832.571	793.925
Judiciária	208.071	215.305
Administração	909.817	737.213
Defesa Nacional	66	42
Segurança Pública	582.360	584.433
Relações Exteriores	262	127
Assistência Social	1.751.737	1.272.402
Previdência Social	13.525.006	12.797.465
Saúde	12.895.348	10.885.932
Trabalho	78.256	51.306
Educação	11.426.292	12.235.444
Cultura	754.031	694.525
Direitos da Cidadania	118.132	85.817
Urbanismo	4.628.874	4.074.363
Habitação	271.687	277.266
Saneamento	314.235	245.210
Gestão Ambiental	220.080	219.400
Comércio e Serviços	216.399	5.563
Comunicações	182.281	127.849
Transporte	5.192.098	4.764.907
Desporto e Lazer	148.997	162.464
Encargos Especiais	2.023.865	1.601.590
Juros e Encargos da Dívida	314.610	1.136.195
Juros e Correção Monetária da Dívida Interna	298.642	1.111.153
Juros e Correção Monetária da Dívida Externa	9.783	17.065
Outros Encargos da Dívida	6.186	7.977
Transferências Concedidas Intragovernamentais	11.089.180	10.564.879
Outros Desembolsos Operacionais	33.966.777	26.361.186
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO (II)	(2.919.816)	469.683

Ingressos	767.861	3.127.425
Alienação de Bens	50.295	30.282
Amortização de Empréstimos e Financiamentos Concedidos	20.501	22.999
Outros Ingressos de Investimento	697.064	3.074.144
Desembolsos	3.687.677	2.657.743
Aquisição de Ativo Não Circulante	2.219.179	1.762.304
Outros Desembolsos de Investimentos	1.468.498	895.438
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO (III)	440.348	(1.315.636)
Ingressos	1.981.937	890.075
Operações de Crédito	510.197	291.119
Transferências de Capital Recebidas	751.797	598.956
Outros Ingressos de financiamentos	719.944	
Desembolsos	1.541.589	2.205.711
Amortização/Refinanciamento da Dívida	733.248	2.205.711
Outros Desembolsos de Financiamentos	808.340	-
Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa (I + II + III)	4.871.098	5.167.645
Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	13.275.967	8.060.575
Caixa e Equivalente de Caixa Final	18.147.065	13.228.220

Fonte: SOF.

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

3.3.1. Análise da Demonstração dos Fluxos de Caixa

A geração líquida de Caixa e Equivalentes de Caixa para o exercício de 2020 foi positiva em R\$ 4,9 bilhões, porém apresentando uma redução de 5,7% em relação à geração líquida de Caixa em 2019 (R\$ 5,2 bilhões).

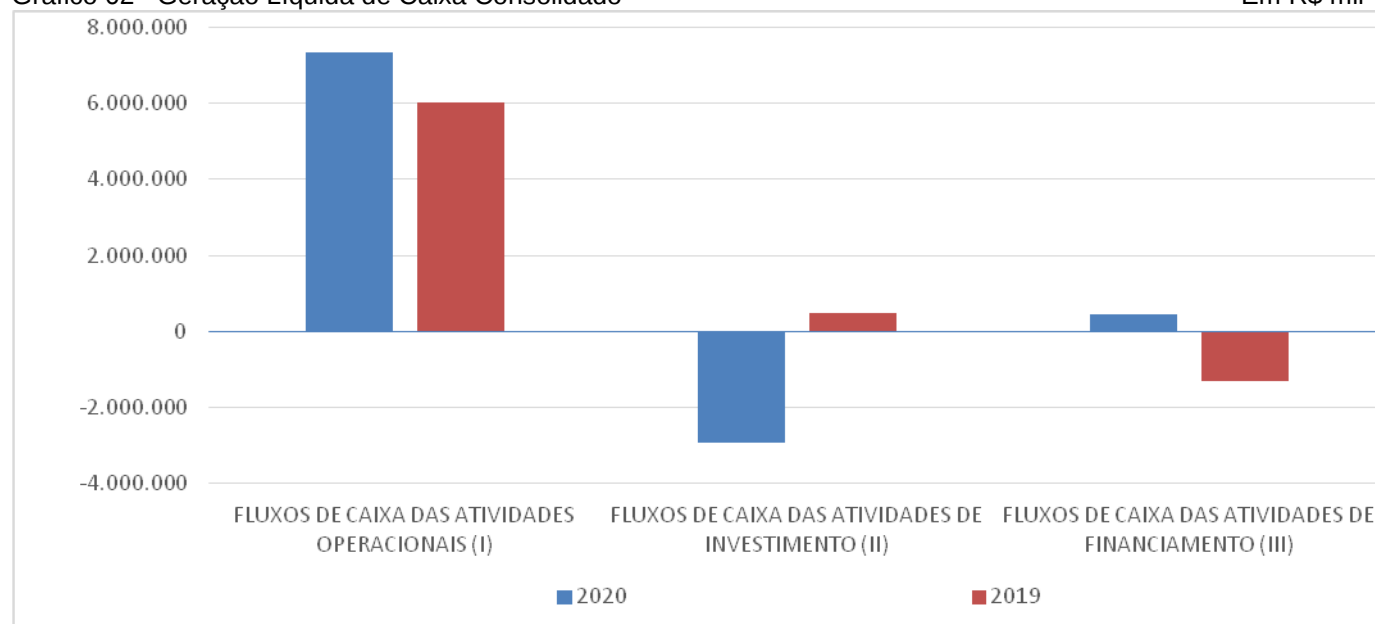
O resultado das atividades operacionais e de financiamentos foi positivo enquanto que o das atividades de investimentos foi negativo, conforme demonstrado no quadro e gráfico a seguir:

Quadro 17 - Fluxo de Caixa Líquido das Atividades		Em R\$ mil
Atividades	Valor	
Operacionais		7.350.566
Investimentos		(2.919.816)
Financiamentos		440.348
Caixa e Equivalente de Caixa Líquido		4.871.098

Fonte: SOF.

Gráfico 02 - Geração Líquida de Caixa Consolidado

Em R\$ mil



Fonte: DFC – SOF.

A geração de Caixa foi positiva em R\$ 4,9 bilhões e indica que os recursos operacionais foram suficientes para cobrir as respectivas despesas e, ainda, suprir as atividades de financiamento e investimento.

Na comparação com o exercício anterior (2019), houve uma variação positiva de 22,2% no Fluxo Líquido de Caixa das Atividades Operacionais. O resultado, positivo em R\$ 7,3 bilhões, deve-se principalmente ao:

- aumento da Receita Tributária em 4,6%, o que correspondeu a R\$ 1,5 bilhão;
- aumento das Transferências recebidas da União em 74,9%, o que corresponde a R\$ 2,4 bilhões;
- aumento da Receita Patrimonial em 113,3%, o que corresponde a 1,3 bilhão.

Quanto ao Fluxo de Investimentos, em 2019 este foi positivo em R\$ 469,7 milhões, enquanto que em 2020 foi negativo em R\$ 2,9 bilhões. Esta variação decorreu principalmente da redução de 77,3% na linha Outros Ingressos de Investimento, que representa 90,8% dos ingressos de investimentos.

No exercício de 2020 o resultado do Fluxo de Caixa Líquido das Atividades de Financiamento foi positivo em 440,3 milhões, com o aumento nos ingressos de 122,7% o que corresponde a R\$ 1,1 bilhão decorrente principalmente das Receitas de Depósitos Judiciais (R\$ 720 milhões) e a captações de recursos por meio de operações de créditos (R\$ 219,1 milhões). Outro fato relevante para o resultado de 2020 foi a suspensão do pagamento da dívida pública, o que reduziu os desembolsos nesta atividade.

3.3.2. Outros Ingressos/Desembolsos Operacionais

Os valores identificados como “Outros Ingressos Operacionais” e “Outros Desembolsos Operacionais” apresentaram um crescimento de 27,6% e 28,9% o que corresponde a um aumento de R\$ 7,4 bilhões e R\$ 7,6 bilhões, respectivamente.

Estas linhas apresentam valores inflados referentes às movimentações de contas contábeis transitórias, uma vez que já afetaram o Caixa e Equivalentes de Caixa em outras linhas da DFC, infringindo o cumprimento integral da característica qualitativa da informação contábil denominada “representação fidedigna”¹¹, descrita no subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual. Como exemplo, as contas contábeis transitórias “Credores por Folha de Pagamento” possuem movimentação de R\$ 19,4 bilhões, inflando o saldo dos ingressos e desembolsos, tendo em vista que já foram considerados como receita ou despesa orçamentária na própria DFC.

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

¹¹ 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.

característica qualitativa da informação contábil “verificabilidade¹²”, descrita no subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

3.4. Balanço Financeiro

3.4.1. Estrutura

O Balanço Financeiro Consolidado do exercício de 2020 foi publicado no DOC de 02.02.21, página 45.

Quadro 18 – Balanço Financeiro 2020 - Consolidado

Em R\$ mil

INGRESSOS			DISPÊNDIOS		
ESPECIFICAÇÃO	Exercício Atual	Exercício Anterior	ESPECIFICAÇÃO	Exercício Atual	Exercício Anterior
Receita Orçamentária (I)	66.661.211	62.716.982	Despesa Orçamentária (VI)	64.915.337	59.389.424
Ordinária	52.107.139	48.386.195	Ordinária	50.131.045	46.098.054
Tesouro Municipal	47.073.435	43.751.452	Tesouro Municipal	45.002.754	41.513.142
Recursos Próp. da Adm. Indireta	4.744.409	4.590.599	Recursos Próp. da Adm. Indireta	4.840.551	4.521.834
Recursos Próp. da Emp. Depend.	289.295	44.144	Recursos Próp. da Emp. Depend.	287.741	63.078
Vinculada	14.554.072	14.330.788	Vinculada	14.784.292	13.291.370
Operações de Crédito	521.467	296.173	Operações de Crédito	635.355	62.088
Transferências Federais	4.147.174	3.140.535	Transferências Federais	4.165.061	3.559.924
Transferências Estaduais	712.615	647.918	Transferências Estaduais	682.608	687.487
Fundo Constitucional de Educação	4.681.603	4.667.796	Fundo Constitucional de Educação	4.722.008	4.720.416
Outras Fontes	204.445	44.547	Outras Fontes	153.788	75.548
Receita Condicionada	-	-	Receita Condicionada	-	-
Tesouro Municipal - Recurso Vinculado	3.088.972	4.835.028	Tesouro Municipal - Recurso Vinculado	3.225.679	3.331.541
Alienação de Bens Ativos	50.295	30.282	Alienação de Bens Ativos	9.823	9.819
Depósitos Judiciais	719.944	668.508	Depósitos Judiciais	845.220	844.548
Transferências Federais - Custeio	335.525	-	Transferências Federais - Custeio	258.447	-
COVID Fundo a Fundo	-	-	COVID Fundo a Fundo	-	-
Transferências Federais - Invest.	-	-	Transferências Federais - Invest.	-	-
COVID Fundo a Fundo	-	-	COVID Fundo a Fundo	-	-
Transferências Federais - Convênios/Contratos COVID	-	-	Transferências Federais - Convênios/Contratos COVID	-	-
Transferências Federais - LC 173/2020, Art. 5º, I	88.656	-	Transferências Federais - LC 173/2020, Art. 5º, I	86.302	-
Transferências Financeiras Recebidas (II)	11.089.180	10.564.879	Transferências Financeiras Concedidas (VII)	11.089.180	10.564.879

¹² 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.

PARA EXECUÇÃO ORÇAMENT.	5.235.370	5.087.445	PARA EXECUÇÃO ORÇAMENT.	5.235.370	5.087.445
Independentes de Execução Orç.	47.179	11.271	Independentes de Execução Orç.	47.179	11.271
Aportes de Recursos para o RPPS	5.806.630	5.466.163	Aportes de Recursos para o RPPS	5.806.630	5.466.163
Aportes de Recursos para o RGPS	-	-	Aportes de Recursos para o RGPS	-	-
Recebimentos Extraorç. (III)	35.304.360	31.440.610	Pagamentos Extraorç. (VIII)	31.671.159	29.180.112
Inscrição de RPNP	5.326.875	3.525.790	Inscrição de RPNP	2.405.124	1.705.479
Inscrição de RP Processados	472.834	248.009	Inscrição de RP Processados	247.762	445.652
Depósitos Restit. e Valores Vinc.	7.587.248	5.339.524	Depósitos Restit. e Valores Vinc.	9.711.676	7.144.687
Outros Recebimentos Extraorç.	21.917.403	22.327.286	Outros Recebimentos Extraorç.	19.306.597	19.884.293
Saldo do Exercício Anterior (IV)	17.449.225	11.813.423	Saldo para o Exercício Seguinte (IX)	22.828.300	17.401.479
Caixa e Equivalentes de Caixa	13.275.967	8.060.575	Caixa e Equivalentes de Caixa	18.147.065	13.228.220
Depósitos Restit. e Valores Vinc.	4.076.212	3.716.992	Depósitos Restit. e Valores Vinc.	4.600.791	4.076.212
Aplicações em segmento de Renda Fixa - RPPS	97.047	35.855	Aplicações em segmento de Renda Fixa - RPPS	80.444	97.047
Total (V) = (I+II+III+IV)	130.503.976	116.535.894	Total (X) = (VI+VII+VIII+IX)	130.503.976	116.535.894

Fonte: Balanço Financeiro Consolidado SOF.

Verificamos que a estrutura do Balanço Financeiro não está de acordo com o disposto no MCASP 8ª ed., Parte V, item 3.2¹³, devido à falta de detalhamento das receitas e despesas vinculadas à saúde, previdência social (RPPS e RGPS) e assistência social.

3.4.2. Depósitos restituíveis e valores vinculados

As contas de depósitos restituíveis e valores vinculados, que compõem as linhas de “Recebimentos Extraorçamentários” e “Pagamentos Extraorçamentários” da demonstração, apresentaram divergências entre os valores publicados e os registrados na contabilidade, conforme quadro a seguir:

¹³ MCASP 8ª ed., Parte V, item 3.2. 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. Como a classificação por fonte/ destinação de recursos não é padronizada para a Federação, cabe a cada ente adaptá-la à classificação por ele adotada, criando uma linha para cada fonte/ destinação de recursos existente.

Quadro 19 - Apuração dos depósitos restituíveis e valores vinculados

Em R\$ mil

Descrição Conta Contábil SOF ¹⁴	Pagamentos	Recebimentos
Valores Restituíveis	10.168.651	11.377.399
(-) NF Paulistana - Prêmios disponibilizados	(11.006)	(13.000)
(-) NF Paulistana - Créditos disponibilizados	(49.670)	(33.359)
(-) Levantamentos a Pagar (P)	(124.964)	(124.964)
Subtotal	9.983.012	11.206.077
AMLURB - Fundo Paulistano de Reciclagem	4.301	76
Total Apurado	9.987.313	11.206.152
(-) Valores apresentados no BF	(9.711.676)	(7.587.248)
Diferença	275.637	3.618.904

Fonte: Balancete SOF e planilha fornecida por SUTEM.

Ressalte-se que, além do comprometimento da fidedignidade da demonstração, os dados incorretos nas linhas de depósitos restituíveis e valores vinculados, nos recebimentos e pagamentos, produzem distorções no montante líquido de R\$ 3,3 bilhões, subavaliando o cálculo do resultado financeiro do exercício reproduzido no Balanço Financeiro Consolidado de 2020.

3.4.3. Valores inflados em Outros Pagamentos e Recebimentos

Além das impropriedades no cálculo das linhas dos depósitos restituíveis e valores vinculados, a exatidão do demonstrativo também resta comprometida em função de inconsistências na mensuração dos valores nas linhas “Outros Recebimentos Extraorçamentários” e na de “Outros Pagamentos Extraorçamentários”.

De forma semelhante ao apontado no subitem **3.3.2** referente à DFC, em síntese, a composição das linhas abrange contas transitórias do balancete que não representam de fato movimentações financeiras, o que faz com que a movimentação contábil se revele inflada e comprometa a confiabilidade dos valores apresentados no BF, também já mencionado em outros trabalhos (eTCM 002474/2020 e 007549/2020).

No ano de 2020, de forma recorrente, a conta contábil “Credores por Folha de Pagamento”, foi utilizada como conta transitória. Ressalte-se que os montantes já foram registrados como

¹⁴ Conta contábil 2.1.8.8.0.00.00.00.000, 2.1.8.8.1.04.01.01.014.001, 2.1.8.8.1.04.01.01.014.002, 2.1.8.8.1.99.23.07 e 2.2.8.8.1.99.01.00.000, respectivamente.

despesas ou receitas orçamentárias e como depósitos restituíveis em outras linhas do BF, o que acarreta lançamentos em duplicidade.

3.5. Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido (DMPL)

A DMPL trata da evolução do patrimônio líquido da entidade:

Quadro 20 - Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido (DMPL) Consolidado Em R\$ mil

Especificação	Patrimônio Social/Capital Social	Adiantamento p/ futuro aumento de capital (AFAC)	Ajustes de Avaliação Patrimonial	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Total
Saldos Iniciais	1.361.071	620.521		266.512	(112.289.459)	(110.041.356)
Ajustes Exercícios Anteriores	-	-		-	4.528.700	4.528.700
Aumento de Capital	-	-		-	-	-
Resultado do Exercício	-	-	(209)	-	(588.720)	(588.929)
Constituição/Reversão de Reservas	-	-		(6.885)	-	(6.885)
Total	1.361.071	620.521	(209)	259.627	(108.349.479)	(106.108.470)

Fonte: SOF e DOCSP 02.02.21, pág. 53.

O saldo inicial apresentado na DMPL foi de R\$ 110,0 bilhões negativos. As principais alterações no patrimônio líquido no exercício foram de R\$ 4,5 bilhões, decorrentes de Ajustes de Exercícios Anteriores e R\$ 589 milhões negativos decorrentes do resultado do exercício. O saldo final apresentado em 31.12.20 foi de R\$ 106,1 bilhões negativos.

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

3.6. Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos RP – Consolidado

O exercício de 2020 foi o último ano da gestão do Prefeito, portanto a LRF (art. 42)¹⁵ impõe alguns cuidados referentes às despesas e contratações, proibindo que o gestor em final de mandato assuma obrigações sem ter recursos financeiros suficientes para o seu pagamento.

¹⁵ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Em decorrência do estado de calamidade pública em que o Município de São Paulo se encontra desde 20.03.20 (DM nº 59.291/20), em função da pandemia mundial causada pelo novo coronavírus, estão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42 da LRF. Tal dispensa é prevista no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁶.

Dado que não se sabe a duração desta situação atípica e visando manter uma postura conservadora pelo TCMSP, a análise do conteúdo do art. 42 é essencial para acompanhar as consequências fiscais em função das decisões tomadas pela PMSP durante este período.

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e objetiva comparar a disponibilidade de caixa e 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. São apresentadas também informações sobre os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

Em atendimento à LRF (art. 55, inciso III, alínea "a"), a PMSP publicou no DOCSP, em 30.01.21, 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 10ª edição

Para o exercício de 2020, a Disponibilidade de Caixa Líquida (Disponibilidade de Caixa Bruta menos as Obrigações Financeiras) totalizou o montante de R\$ 16,8 bilhões. Após a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados, a Disponibilidade de Caixa restante foi de R\$ 11,5 bilhões, em cumprimento ao art. 42 da LRF, de forma global. A seguir, apresentamos o demonstrativo:

¹⁶ Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I – [...];

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

Quadro 21 - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos RP 2020 Consolidado

Em R\$ mil

DESTINAÇÃO DE RECURSOS	DISP. DE CAIXA BRUTA	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RPMP DO EXERCÍCIO) (g)= (a – (b + c + d + e))	RPs EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO (h)	EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS CANCELADOS (NÃO INSCRITOS POR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA)	CAIXA LÍQUIDO (APÓS A INSCRIÇÃO EM RPMP DO EXERCÍCIO) (i) = (g - h)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)				
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)						
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)	10.480.978	3.613	351.199	149	940.518	9.185.499	4.286.089	-	4.899.410
Recursos Ordinários	10.401.821	3.424	343.333	145	924.800	9.130.118	4.257.800	-	4.872.319
Outros Recurs. não Vinculados	79.157	190	7.866	4	15.718	55.380	28.289	-	27.091
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (II)	7.746.579	6.629	127.186		18.725	7.594.039	1.040.786	-	6.553.253
Receitas de Impostos e de Transf. de Impostos – Educação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências do FUNDEB	102.425	-	-	-	-	102.425	-	-	102.425
Outros Recursos Vinculados à Educação	367.995	4	3.276	-	-	364.715	122.578	-	242.137
Receitas de Impostos e de Transf. de Impostos - Saúde	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros Recursos Vinculados à Saúde	545.264	52	43.158	-	-	502.055	211.447	-	290.608
Recursos Vinculados à Assistência Social	260.436	55	92	-	-	260.289	1.141	-	259.147
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário	80.459	-	89	-	5.259	75.111	54.670	-	20.442
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Financeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recursos de Operações de Crédito (exceto destinados à Educação e à Saúde)	259.647	-	9.084	-	-	250.562	46.482	-	204.081
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	61.248	-	-	-	-	61.248	-	-	61.248
Outros Recursos Vinculados	6.069.106	6.518	71.488	-	13.466	5.977.634	604.468	-	5.373.166
TOTAL (III) = (I + II)	18.227.558	10.242	478.385	149	959.244	16.779.538	5.326.875	-	11.452.663

Fonte: RGF 3º quadrimestre 2020

A análise do cumprimento do art. 42 da LRF, por fontes, ficou prejudicada. O Demonstrativo não representa de forma fidedigna os recursos por fonte. A linha “Outros Recursos Vinculados”, cuja disponibilidade líquida apresentada foi de R\$ 5,4 bilhões, representa 82% do total dos recursos vinculados (R\$ 6,6 bilhões), prejudicando a transparência e o cumprimento do parágrafo único do art. 8º da LRF¹⁷. Conforme será analisado nos subitens **3.7.1** a **3.7.3**, é necessário alterar os códigos específicos de fontes/destinações dos recursos vinculados para tornar mais transparente a sua utilização e de modo a facilitar a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, por fontes.

¹⁷ LRF. Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

[...] 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

Esse demonstrativo não tem respaldo contábil, pois foram realizados vários ajustes (R\$ 632,3 milhões) nos saldos para a sua elaboração, baseados em arquivos gerenciais, fora do sistema SOF, conforme Processo SEI nº 6017.2017/0048123-0.

Além disso, tais ajustes também não foram mencionados nas notas do Demonstrativo.

Quanto à linha “Recursos Ordinários”, o Demonstrativo não representa fidedignamente os recursos livres conforme definição do MDF 10ª edição¹⁸, pois há diversas contas de caráter vinculado sendo registradas na fonte 00 (exemplos: “Fundo Municipal de Saúde” e “Pagamentos Vinculados”).

Diante da precariedade na sistemática de arrecadação, que direciona para a conta movimento (livre) diversos recursos vinculados sem a devida marcação por fontes de recursos, a contabilização e a evidenciação da Disponibilidade de Caixa por fonte de recursos foram realizadas em desacordo ao MDF¹⁹.

3.7. Fontes de Recursos

O quadro a seguir identifica as fontes de recursos utilizadas em 2020 pela Prefeitura.

¹⁸ MDF 10ª edição, item 04.05.05, pág. 647: Constituem recursos disponíveis para livre programação, sem destinação específica, isto é, que não estão vinculadas a nenhum órgão ou programação.

¹⁹ MDF 10ª edição, item 04.05.02.01, pág.637 “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.”

Quadro 22 - Fontes de recursos utilizadas na Prefeitura

Fontes		Origem/Destinação de Recursos
Livres	0	Tesouro Municipal
	6	Recursos Próprios da Administração Indireta
	9	Recursos Próprios da Empresa Dependente
Vinculadas	1	Operações de Crédito
	2	Transferências Federais
	3	Transferências Estaduais
	4	Fundo Constitucional da Educação
	5	Outras Fontes
	8	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.

3.7.1. Características da composição das fontes

Em agosto de 2020, foram criadas as fontes 21, 22, 23 e 24, em virtude das transferências de recursos oriundas do Governo Federal em decorrência do estado de emergência e de calamidade pública provocados pela pandemia da Covid-19.

No entanto, a atual composição das fontes de recursos utilizada pela Prefeitura ainda não possui amplitude suficiente, de modo a propiciar o controle efetivo das vinculações de recursos, pois não dispõe de código específico para cada um dos tipos de vinculação existentes.

Além disso, cada uma das fontes da Prefeitura é composta por apenas 2 algarismos sem o detalhamento adequado, o que impossibilita identificar o desdobramento de cada uma das vinculações. Tal situação favorece a utilização indevida de recursos vinculados para finalidades diversas daquelas legalmente determinadas, em desacordo com o estabelecido no art. 8º, parágrafo único da LRF²⁰.

Nessa linha, a Portaria STN 710/2021, em seu Anexo I, traz a codificação padronizada de classificação por fonte ou destinação de recursos, sendo esta classificação de observância

²⁰ 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.

obrigatória para todos os entes da federação, a partir do exercício de 2023. A nova padronização de fontes amplia de modo significativo o bloco de vinculações em relação à tabela atual da Prefeitura.

3.7.2. Ajustes extracontábeis

Em face das deficiências operacionais no processo de alocação dos ingressos de recursos por fontes, já identificadas em outros trabalhos (eTCM nº 02474/2020 e 11320/2020), são efetuados ajustes extracontábeis, com o objetivo de refletir a classificação dos montantes do disponível nas fontes de recursos adequadas.

Tal deficiência decorre da sistemática de arrecadação de recursos vinculados na conta movimento da Prefeitura sem a devida marcação por fontes, que obriga a posterior reclassificação gerencial nas fontes de recursos apropriadas, para apresentação correta no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar (vinculados e não vinculados), que compõe o RGF.

Conforme apontado em trabalhos anteriores, é importante reforçar que o procedimento de arrecadação na conta movimento da Prefeitura de recursos vinculados precisa ser revisto, em conjunto com o aprimoramento das fontes de recursos da Prefeitura, já que favorece erros e dificulta o processo de análise e acompanhamento da posição financeira da Prefeitura e da gestão de seus recursos. Deste modo, os possíveis erros de alocação de recursos entre as fontes se refletem negativamente na fidedignidade das demonstrações contábeis e fiscais da Prefeitura.

O quadro a seguir detalha os ajustes extracontábeis efetuados no exercício de 2020, contemplando os ajustes de fontes dos recursos arrecadados em contas correntes, bem como aqueles resultantes de desvinculações estabelecidas por determinação normativa.

Quadro 23 - Controle Extracontábil de Destinações por Fonte de Recursos

Em R\$ mil

Fonte	Valor das Contas	Ajustes (Fundos e Desvinculação)	Total	Ajustes (Conta Corrente x Fonte)	Valor Final
00- Tesouro Municipal	9.168.266	525.611	9.693.877	(22.106)	9.671.771
01- Operações de Crédito	259.647	-	259.647	-	259.647
02- Transferências Federais	1.280.241	-	1.280.241	-	1.280.241
03- Transferências Estaduais	277.119	-	277.119	-	277.119
04- Fundo Constitucional da Educação	444.870	(342.445)	102.425	-	102.425
05- Outras Fontes	380.339	(9.337)	371.002	-	371.002
08- Tesouro Municipal - Recursos Vinculados	5.365.629	(172.345)	5.193.284	(38.815)	5.154.469
10- Alienação de Bens/Ativos	213	-	213	60.921	61.134
11- Depósitos Judiciais	142.669	(1.484)	141.185	-	141.185
12- Recursos Extraorçamentários	1.266	-	1.266	-	1.266
Totais	17.320.258	-	17.320.258	-	17.320.258

Fonte: Processo SEI nº 6017.2021/0003758-3.

A partir das análises efetuadas, constatou-se que há falhas no reconhecimento contábil dos montantes arrecadados nas contas apropriadas de DDR (Disponibilidades por Destinação de Recursos), o que dificulta o conhecimento e a verificação do saldo correto por fontes dos disponíveis da Prefeitura.

O quadro abaixo identifica os saldos contábeis das contas de DDR no SOF e as diferenças em relação aos saldos informados por Defin/SF, resultando na divergência de R\$ 4,7 bilhões.

Quadro 24 - Confronto entre SOF e Controle Extracontábil por Fonte de Recursos

Em R\$ mil

Fonte	Saldos das Contas ajustados por DEFIN	Saldos das Contas DDR no SOF em 31.12.20	Diferença
0 Tesouro Municipal	9.671.771	9.481.923	189.848
1 Operações de Crédito	259.647	259.276	370
2 Transferências Federais	1.280.241	994.188	286.052
3 Transferências Estaduais	277.119	285.746	(8.627)
4 Fundo Constitucional da Educação	102.425	102.425	0
5 Outras Fontes	371.002	400.495	(29.493)
8 Tesouro Municipal - Recursos Vinculados	5.154.469	5.026.094	128.374
10 Alienação de Bens/Ativos	61.134	61.134	0
11 Depósitos Judiciais	141.185	34.966	106.218
12 Recursos Extraorçamentários	1.266	5.355.066	(5.353.800)
Totais	17.320.258	22.001.313	(4.681.058)

Fonte: Posição de conta corrente por fonte em 31.12.20 - Elaborado por Defin e Balancete Analítico Contábil Dezembro/20 (SOF).

3.7.3. Fontes criadas em 2020 – Recursos destinados ao combate à pandemia

As fontes 21, 22, 23 e 24²¹, foram criadas ao final de agosto de 2020, com o objetivo de segregar os recursos livres e vinculados especificamente ao enfrentamento da Covid-19, conforme estabelecido pela Portaria STN nº 394/2020, a qual definiu o número mínimo de fontes de recursos referentes ao combate à Covid-19, no bojo da ação 21C0²².

O demonstrativo do disponível por fontes disponibilizado por Defin, constante do processo SEI nº 6017.2021/0003758-3, não apresentou informações relativas aos saldos dos disponíveis nas fontes 21 a 24, que estão cadastradas no SOF e possuem saldo contábil em 31.12.20, mas estão registrados apenas nas contas de DDR.

Ao questionar o setor, fomos informados de que o controle dos saldos destas fontes seria efetuado apenas por meio dos saldos das contas de DDR, uma vez que não é possível segregar as disponibilidades entre as fontes, pois a arrecadação referente às fontes 21, 22 e 23 é realizada na conta mesma conta bancária dos recursos da fonte 02 (Transferências Federais), e a arrecadação de recursos da fonte 24 é realizada na conta movimento da Prefeitura, de fonte 00 (Recursos Ordinários – Tesouro Municipal).

3.8. Desvinculação de Recursos

3.8.1. Recursos destinados ao combate à Covid-19

No contexto da pandemia da Covid-19, foi editado o DM nº 59.373/20, o qual autoriza a transferência à Conta Única do Tesouro Municipal do superavit financeiro apurado no encerramento do exercício financeiro de 2019 e das receitas totais arrecadadas no exercício de 2020 dos recursos de fundos e operações urbanas que especifica.

O dispositivo determina a desvinculação de 100% das receitas totais de determinados fundos referentes a 2020. Também estabelece que as decisões relativas à transferência dos recursos

²¹ Fonte 21 - Transf. Fed.: Custeio COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. de Saúde.

Fonte 22 - Transf. Fed.: Invest. COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. de Saúde.

Fonte 23 - Transf. Fed.: Convênios/Contratos COVID vinculados à Saúde.

Fonte 24 - Transferências Federais - LC 173/2020, Art 5º, I.

²² Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do CORONAVIRUS. Fonte: STN.

desvinculados ao Tesouro Municipal caberiam à Junta Orçamentário Financeira (JOF), e seriam lavradas por meio de ata, discriminando os valores transferidos por fundo e por rubrica de receita.

O valor do superavit financeiro de 2019 dos fundos relacionados no decreto foi de R\$ 158,8 milhões, e seu pagamento se concretizou no mês de setembro de 2020, de modo que não houve alteração em relação às conclusões obtidas no eTCM nº 011320/20²³.

3.9. Superavit Financeiro

Foram identificadas distorções no cálculo do superavit financeiro do exercício, as quais somam R\$ 82,3 milhões em 31.12.20, que correspondem a elementos patrimoniais (contas de ativo) indevidamente classificados com atributo F. O apontamento já havia sido mencionado no eTCM nº 000561/2019²⁴. Os valores envolvidos não sofreram movimentação até a conclusão deste trabalho.

O superavit financeiro consolidado de 2020 publicado pela Prefeitura, no DOC de 02.02.21 foi de R\$ 11,8 bilhões. O quadro a seguir apresenta o recálculo do superávit financeiro consolidado da Prefeitura.

Quadro 25 - Recálculo do Superavit Financeiro de 2020 pela auditoria		Em R\$ mil
Superávit Financeiro publicado pela Prefeitura		11.768.255
(-) Débitos de Terceiros ²⁵		(3.299)
(-) Débitos Pagos a Regularizar – Devolução de Convênios ²⁶		(79.050)
Superávit Financeiro efetivo recalculado pela Auditoria		11.685.906

Fonte: Quadros do Balanço Patrimonial, balancetes contábeis e eTCM nº 000561/2020.

Diante do exposto, constatou-se que o superavit financeiro não foi calculado corretamente, e que as distorções identificadas se referem a pendências antigas não sanadas, o que denota

²³ O DM nº 59.739/20 autorizou abertura de crédito adicional suplementar no valor total de R\$ 148.906.164,73, destinado à Manutenção e Operação – Atendimento Ambulatorial Básico. No entanto, não foi possível identificar a (s) nota (s) de empenho, bem como a composição do montante utilizado. Esta questão não foi esclarecida no âmbito da SMS no trabalho anterior (TC nº 11320/20) e no atual.

O DM nº 59.435/20 autorizou abertura de crédito adicional suplementar no valor total de R\$ 9.823.342,06. A nota de empenho e a documentação de suporte foram identificadas no TC nº 011320/20 e não foi constatada irregularidade na aplicação do recurso.

²⁴ Auditoria de Créditos Não Tributários.

²⁵ Conta 1.1.3.8.1.15.01.01.

²⁶ Conta 1.1.3.8.1.99.63.

fragilidades no processo de análise contábil, no que se refere à classificação e regularização dos atributos das contas de ativo.

Importa reforçar que a distorção pode ensejar a utilização de superávit financeiro fictício para abertura de créditos adicionais, sem a existência dos recursos correspondentes.

3.10. Responsáveis pelas áreas auditadas

Responsável	Cargo
Philippe Vedolim Duchateau	Secretário Municipal da Fazenda em 2020
Guilherme Bueno de Camargo	Atual Secretário Municipal da Fazenda

4. CONCLUSÃO

As análises efetuadas nesta auditoria possibilitaram concluir que:

4.1. O Balanço Orçamentário apresenta inconsistências no valor publicado na linha “Superávit Financeiro”, coluna “Receitas Realizadas”, de R\$ 2,1 bilhões, decorrentes da abertura de créditos adicionais oriundos de superávit financeiro de exercício anterior, já que não foi demonstrada a realização desses créditos adicionais, conforme estabelecido no item 2.5.1 da Parte V do MCASP 8ª Edição. Foi constatada diferença de R\$ 840 mil nas despesas de custeio e R\$ 4,9 milhões em investimentos, quando comparados os repasses efetuados pela SES, e os montantes contabilizados. As obrigações patronais e previdenciárias da PMSP, no total de R\$ 2,5 bilhões, foram empenhadas em um único órgão (Encargos Gerais do Município) (subitens **3.2.1** e **3.2.2**);

4.2. Os empenhos nº 43040, 43795, 66340 e 102444, no montante de R\$ 27,2 milhões, foram classificados irregularmente como Despesas de Exercícios Anteriores em infringência ao art. 60 da Lei 4.320/64 e ao inciso II, art. 50 da LRF (subitens **3.2.2.2.2**, “a”, “b” e “c”);

4.3. A DFC Consolidada 2020 apresenta valores inflados nas entradas e nas saídas. A composição das linhas Outros Ingressos/Desembolsos Operacionais da DFC apresenta valores indevidos decorrentes de contas contábeis transitórias que já afetaram o caixa por outras vias, seja por receita/despesa orçamentária, infringindo o cumprimento integral da característica qualitativa da informação contábil denominada “representação fidedigna”, descrita no subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual. Além disso, os saldos dessas linhas não respaldados

com documentação de suporte, prejudicando a verificação da consistência deste saldo, infringindo a característica “verificabilidade”, descrita no subitem 3.26 da NBC TSP EC (subitem **3.3.2**);

4.4. O Balanço Financeiro (BF) Consolidado não apresentou o detalhamento das receitas e despesas vinculadas à saúde, previdência e assistência social, em infringência ao MCASP. Há divergências entre os valores publicados e os saldos contábeis dos depósitos restituíveis e valores vinculados, produzindo distorções nas linhas “Recebimentos Extraorçamentários” e “Pagamentos Extraorçamentários”, subavaliando o cálculo do resultado financeiro reproduzido no BF em R\$ 3,3 bilhões (montante líquido). O BF apresenta, ainda, valores inflados nas linhas de “Outros Pagamentos Extraorçamentários” e “Outros Recebimentos Extraorçamentários” (subitens **3.4.1**, **3.4.2** e **3.4.3**);

4.5. 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 5,4 bilhões, representa 82% do total dos recursos vinculados (R\$ 6,6 bilhões) prejudicando a transparência e o cumprimento do parágrafo único do art. 8º da LRF (subitem **3.6**);

4.6. O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar não tem respaldo contábil, pois foram realizados vários ajustes (R\$ 632,3 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 da LRF (subitem **3.6**);

4.7. 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. Nessa linha, são realizados ajustes gerenciais (extracontábeis) inadequados com o objetivo de refletir a classificação dos montantes do disponível nas fontes de recursos apropriadas. Tal deficiência decorre da sistemática de arrecadação de recursos vinculados na conta movimento da Prefeitura sem a devida marcação por fontes. Assim, houve divergência de R\$ 4,7 bilhões entre os saldos contábeis das contas de DDR (Disponibilidades por Destinação de Recursos) e os saldos informados pelos controles extracontábeis. É necessário que todos esses processos sejam revistos para evitar o favorecimento de erros e

aprimorar o processo de análise e acompanhamento da posição financeira da Prefeitura e da gestão de seus recursos, além de evitar possíveis falhas de alocação de recursos entre as fontes que impactam negativamente na fidedignidade das demonstrações contábeis e fiscais da Prefeitura (subitens **3.7.1**, **3.7.2** e **3.7.3**);

4.8. O Superavit Financeiro de 2020 está incorreto, uma vez que o montante de R\$ 82,3 milhões foi classificado indevidamente como ativo com atributo F, demonstrando fragilidade nos procedimentos de análise contábil, quanto à classificação e à regularização dos atributos que compõem o saldo do ativo (subitem **3.9**).

Em 04.03.21

JULIANA MATTEI
Agente de Fiscalização

RENATA GONÇALVES PEREIRA
Agente de Fiscalização

De acordo, em 18.03.21,

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

RP.: JPCJ