IV – PARECER

PARCONT-UTR-1/2023

Processo	-	TC/003050/2023 (Apensados os processos TC/007347/2021, TC/014889/2021, TC/007330/2022, TC/010670/2022, TC/010671/2022, TC/010672/2022, TC/014232/2022, TC/014240/2022, TC/015710/2022, TC/015712/2022, TC/000671/2023 e TC/001318/2023)
Interessada	-	Secretaria do Governo Municipal/Prefeitura do Município de São Paulo
Objeto	-	Balanço referente ao exercício de 2022

3.281ª Sessão Extraordinária

PARECER. EXERCÍCIO 2022. PMSP. Prestação de contas. 1. Atendida a regra de ouro da Administração pública, encerrado o exercício em situação financeira favorável, com disponibilidade de caixa livre, baixo nível de endividamento, cumprimento das metas de resultado primário e nominal, respeito aos limites relacionados às despesas com pessoal, às operações de crédito e às desvinculações de receitas, atendimento aos percentuais mínimos de gastos com Saúde e Educação e consistência da estrutura das Demonstrações Contábeis. 2. Demanda esforços da Alta Gestão a qualidade da informação contábil oferecida aos usuários e a fidedignidade dos resultados alcançados, de forma a servir como fonte ao efetivo controle social e à tomada de decisões. 3. É obrigatório o controle das disponibilidades de caixa oriundas das receitas de impostos e transferências legais, relativas aos recursos próprios do Tesouro Municipal. LM 13.563/2003. LC 141/2012. LC 101/2000. 4. Deve ser elaborada metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, a fim de assegurar os princípios da justiça, da participação popular e de controle social, transparência e de sustentabilidade na elaboração e execução do orçamento. Art. 27, § 3º, I e II, LM 17.595/2021. 5. A publicação dos Demonstrativos de Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de lançamento de dados no SIOPE, devem ser efetivadas em tempo hábil, inserindo nas rotinas a justificativa por eventuais atrasos no envio dos dados, com a identificação do agente ou setor responsável. 6. A aplicação do montante arrecadado até o último dia do exercício, que assume, por vezes, caraterísticas de imprevisibilidade, e as exigências de cumprimento das etapas para a realização da despesa pública, são fatores que podem dificultar o cumprimento do mínimo constitucional. 7. O planejamento dos gastos e o acompanhamento das receitas devem ser realizados par e passo. 8. A aplicação dos recursos deve ocorrer no exercício em que as receitas são arrecadadas. Cabe aos gestores a criação de mecanismos para utilização dos recursos a fim de atender aos limites mínimos estabelecidos na legislação, mesmo com ausência de um planejamento eficiente a nortear os gastos, observando os preceitos mínimos para a inscrição de Restos a Pagar não Processados. 9. É papel desta Corte de Contas fiscalizar e exercer o controle externo dos atos do Poder Executivo na gestão de seus recursos financeiros e zelar pelo fiel cumprimento das normas legais aplicáveis, em especial aquelas derivadas da CRFB/1988. 10. Existe alto risco na execução da contratação de operações de crédito no valor de R$ 7,2 bilhões em único exercício, prevista pelo Plano Municipal de Quitação de Precatórios da Prefeitura, para o último ano do prazo constitucional de quitação do saldo de precatórios. 11. O valor estimado de ingressos anuais de novos precatórios previstos no Plano Municipal de Quitação de Precatórios é demasiadamente inferior ao valor médio observado nos últimos 5 exercícios. APROVADO. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. Reiteradas as DETERMINAÇÕES de exercícios anteriores. Votação unânime. DETERMINAÇÃO. 1. A expedição de ofício ao TJSP para ciência deste parecer prévio de julgamento, em virtude da recomendação aqui proposta, considerando o papel fundamental que exerce a Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos daquela Corte, de zelar pelo cumprimento da quitação do saldo de precatórios no prazo constitucional. Votação por maioria.

P A R E C E R

Vistos, relatados e discutidos estes autos relativos às Contas e ao Balanço Geral da Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP, exercício 2022.

CONSIDERANDO que as fiscalizações realizadas evidenciaram que o Município encerrou o exercício 2022 com: situação financeira favorável; aumento das disponibilidades de caixa livre; atendimento da Regra de Ouro da Administração Pública; baixíssimo nível de endividamento; cumprimento das metas de resultado primário e nominal; respeito aos limites relacionados às despesas com pessoal, às operações de crédito e às desvinculações de receitas; atendimento aos percentuais mínimos de gastos com Saúde e Educação previstos no ordenamento constitucional e Lei Orgânica do Município (com alguns entendimentos técnicos pontualmente divergentes); consistência da estrutura das Demonstrações Contábeis com a definida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (com ressalvas pontuais e necessidade de melhoria na qualidade da informação contábil oferecida aos usuários e na fidedignidade dos resultados alcançados),

O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, no exercício de sua mais alta atribuição, como órgão integrante do sistema de fiscalização financeira e orçamentária, conferida pelo artigo 71, inciso I, da Constituição Federal, combinado com o artigo 48, inciso I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e nos artigos 31, parágrafo único, inciso V, e 72, ambos do Regimento Interno desta Corte, **decide**, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, com relatório e voto, JOÃO ANTONIO – Revisor designado e DOMINGOS DISSEI, ambos com declarações de voto apresentadas, e RICARDO TORRES, consubstanciado no Relatório da Subsecretaria de Controle Externo (peça 12), nas manifestações do Executivo que constam destes autos e dos processos a ele apensados, da Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 59), da Secretaria Geral (peça 64), e ante o cumprimento dos limites impostos pela Constituição Federal, Lei Orgânica do Município e Lei de Responsabilidade Fiscal, a situação financeira favorável, o equilíbrio fiscal do Município e a ausência de impropriedades que possam comprometer a aprovação do Balanço em análise, **emitir parecer favorável à aprovação das contas do Executivo relativas ao exercício 2022**, ressalvados os atos não apreciados ou ainda pendentes de julgamento específico.

DECIDE, ainda, à unanimidade:

1) Acolher como determinações do exercício 2022, conforme referência numérica consignada pela Auditoria, as propostas **5.1.1** a **5.1.10** e **5.1.16** (aprimoramento da metodologia dos registros contábeis e aderências às Normas Brasileiras de Contabilidade), **5.1.15**, **5.1.17** e **5.1.20** (ampliando o prazo para seu atendimento, consoante Voto do Relator) e **5.1.18** e **5.1.19** (registrando as providências já adotadas pelas Secretarias).

2) Acolher parcialmente as propostas identificadas como **5.1.11** e **5.1.13**, atribuindo às determinações a redação proposta pelo Relator em seu Voto.

3) Deixar de acolher como Determinações do exercício de 2022, as propostas formalizadas como **5.1.12**, **5.1.21** e **5.1.22**.

4) Transformar em recomendação a proposta de determinação identificada como **5.1.14**, que trata da inscrição de Restos a Pagar não Processados, atribuindo-lhe nova redação, conforme Voto do Relator.

5) Acolher como Recomendações do exercício as propostas formalizadas nos itens **5.2.1** a **5.2.33** do Relatório Anual de Fiscalização.

6) Acolher as propostas de ciência formalizadas no item **5.3** do Relatório Anual de Fiscalização.

7) Declarar prejudicadas as Determinações de exercícios anteriores identificadas como **372**, **447**, **648**, **649**, **653**, **654**, **655**.

8) Declarar atendidas as Determinações de exercícios anteriores identificadas como **375**, **504**, **505**, **558**, **607**, **646**, **647**, **652**, **656**, **657** reconhecidas pela Subsecretaria de Controle Externo.

9) Reiterar as demais Determinações de exercícios anteriores, consideradas como não atendidas pela Subsecretaria de Controle Externo, identificadas como **154**, **252**, **281**, **290**, **304**, **305**, **341**, **368**, **377**, **424**, **427, 429, 445**, **446**, **485**, **496**, **498**, **557**, **559**, **560**, **561**, **562**, **608**, **611**, **612**, **645**, **650**, **651**, **658**.

10) Redirecionar a reponsabilidade pelo atendimento das determinações **413**, **415**, **484**, **509**, **568**, **569**, **570**, **573**, **604** e **605**, que era de SGM, à SEGES, considerando as alterações estruturais promovidas pela Administração Direta.

DECIDE, outrossim, à unanimidade, submeter à Administração, sem adentrar na prerrogativa do Executivo em gerir seus recursos, a necessidade de reforço nas dotações orçamentárias vinculadas à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, de forma a proporcionar um efetivo atendimento à parcela da população em situação de vulnerabilidade na Cidade, o que se mostra ainda mais necessário em período pós pandemia, em vista das análises da mencionada Função de Governo Assistência Social, bem como nas Auditorias Operacionais destinadas à avaliação do atendimento à população de rua e às mulheres vítimas de violência.

DECIDE, também, à unanimidade, **recomendar** à Prefeitura Municipal de São Paulo que considere os fatores de risco levantados, consoante Voto do Relator, na formulação do próximo Plano Municipal de Quitação de Precatórios de 2024, a ser encaminhado à Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos, do Tribunal de Justiça de São Paulo, e apresente àquela Egrégia Corte e à sociedade paulistana plano de quitação com maior grau de segurança para o fiel cumprimento da obrigação constitucional de quitar o estoque de precatórios até o término do exercício 2029.

DECIDE, por maioria, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, JOÃO ANTONIO – Revisor designado e RICARDO TORRES, **determinar a expedição de ofício** ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para ciência deste Parecer prévio de julgamento das Contas do Executivo, em virtude da recomendação proposta, considerando o papel fundamental que exerce a Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos daquela Corte, de zelar pelo cumprimento da quitação do saldo de precatórios no prazo constitucional.

Vencido, nesse quesito, o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

DECIDE, ainda, à unanimidade, determinar que a **Subsecretaria de Controle Externo – SCE** inclua, em seus normativos, prazo para o envio ao Relator dos processos que subsidiarão os RAFs, acompanhados dos respectivos Relatórios Finais, não superior a 10 de abril do exercício subsequente ao que se analisará.

DECIDE, à unanimidade, determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator, bem como das declarações de voto apresentadas e deste Parecer aos Excelentíssimos Senhores Prefeito do Município de São Paulo e Presidente da Câmara Municipal, ao Secretário da Fazenda e ao Controlador Geral, ambos do Município de São Paulo.

DECIDE, afinal, à unanimidade, determinar, após os trâmites legais, o arquivamento dos autos.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 28 de junho de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator
JOÃO ANTONIO – Revisor designado
DOMINGOS DISSEI – Conselheiro
RICARDO TORRES – Conselheiro

CSM/lsr

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/003050/2023**
Interessada:	Prefeitura do Município de São Paulo
Objeto:	Balanço Geral da PMSP do exercício de 2022 – Contas 2022
Responsável:	Ricardo Nunes – Prefeito

RELATÓRIO

Trata-se da apreciação das Contas do Executivo Municipal relativas ao exercício de 2022, autuado a partir do recebimento nesta Casa, em 31 de março p.p., do Ofício GABSF n.º 62/2023, acompanhado do Balanço Geral da Prefeitura Municipal de São Paulo, peças 01 a 03, na forma como determina o inciso XI, artigo 69 da LOMSP[1].

O trabalho desenvolvido pela Subsecretaria de Controle Externo deste Tribunal, acerca dos resultados financeiros, orçamentários, patrimoniais e fiscais alcançados pelo Poder Executivo[2], foi consolidado no Relatório Anual de Fiscalização (RAF), peça 12, com o objetivo de subsidiar a emissão de Parecer

[1] LOMSP, artigo 69. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:
[...]
XI - encaminhar ao Tribunal de Contas, até o dia 31 de março de cada ano, a sua prestação de contas, bem como o balanço do exercício findo;

[2] Processos eTCM 015710/2022 (demonstrações contábeis do exercício financeiro de 2022), 000671/2023 (acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e fiscal), 014240/2022 (cumprimento do limite mínimo constitucional com educação) e 001318/2023 (cumprimento do limite mínimo legal com saúde).

Prévio pelo Pleno da Corte de Contas, nos termos do Inciso I do artigo 48 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP)[3].

O protocolado Balanço Geral de 2022 do Município de São Paulo protocolado contemplou, além de outros relatórios contábeis[4], a seguinte estrutura:

- Estrutura da prestação de contas de 2022 protocolada no TCMSP em formato digital

Volume	Capítulos	Página
I Relatório Técnico do Balanço Geral de 2022	Apresentação	2
	Principais dispositivos legais	5
	Análise orçamentária	9
	Análise patrimonial	32
	Análise financeira	58
	Gestão fiscal	68
	Controladoria Geral do Município	78
	Principais resultados alcançados no exercício de 2022	79
	Conclusão	79
II Demonstrativos Consolidados e Notas Explicativas do Exercício de 2022	Demonstrativos consolidados	84
	Notas explicativas das demonstrações contábeis	93
	Ações de melhorias nos processos e sistemas	154
	Disposições finais	156

Fonte: peças 2 e 3 do processo eTCM 003050/2023.

[3] LOMSP, artigo 48. O controle externo, a cargo da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ao qual compete:
I - apreciar contas prestadas anualmente pelo Prefeito, pela Mesa da Câmara e pelo próprio Tribunal, que serão apresentadas obrigatoriamente até 31 de março de cada exercício, mediante parecer prévio informativo, que deverá ser elaborado e enviado à Câmara Municipal no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data de seu recebimento, já incluídos nesse prazo eventuais diligências e apreciação DEFINitiva de recursos administrativos.

[4] Demonstrativo da receita por categoria econômica, natureza da despesa, programa de trabalho por órgão e unidade, comparativo da receita orçada com a arrecadada, comparativo da despesa autorizada com a despesa realizada, boletim da receita em dezembro de 2022 e outros anexos exigidos pela Lei Federal 4.320/64.

As Demonstrações Contábeis foram publicadas no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOCSP) de 11.02.23 e disponibilizadas na página da internet da Secretaria Municipal da Fazenda (SF)[5]. Em 17.04.23, houve a republicação da Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) na edição 79 do DOCSP, devido às incorreções de grafia verificadas na publicação original, sem alteração de valores.

ASPECTOS DA GESTÃO (ITEM 2 DO RAF)

Gestão Orçamentária (item 2.1 do RAF)

No orçamento consolidado do Município para o exercício em questão foram previstas receitas e fixadas despesas no valor de R$ 82,7 bilhões.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2022 (item 2.1.1 do RAF)

O Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2022 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo em 15.04.21 (PL 236/21)[6], atendendo ao estabelecido no inciso I do § 6º do artigo 138 da Lei Orgânica do Município, dando origem à Lei Municipal 17.595/2021 (LDO 2022)[7], após aprovação do projeto pelo Poder Legislativo.

Na análise realizada pela equipe de Auditoria, no projeto da LDO 2022 foram feitos apontamentos não

[5] https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=32932. Acesso em 13.04.23.
[6] DOCSP em 17.04.21Páginas 93 a 124.
[7] DOCSP em 11.08.21

solucionados durante a fase de apreciação em âmbito legislativo, detalhados a seguir:

Reserva de Contingência (item 2.1.1.1 do RAF)

Não constou no PLDO o detalhamento da utilização da Reserva de Contingência, em infringência ao artigo 5º, inciso III, item b da LRF[8].

Em resposta ao apontamento, a PMSP afirmou que, apesar de não ter havido maior detalhamento na LDO sobre a forma de utilização da Reserva de Contingência, foi indicado o montante que devia constar no PLOA. Aduziu, ainda, que operacionalizaria a Reserva de Contingência de acordo com a boa prática orçamentária, em consonância com os ditames legais que regem o orçamento público.

Segundo a equipe de Auditoria, os argumentos não afastaram a infringência ao mencionado dispositivo legal, o qual estabelece que a forma de utilização da Reserva deverá ser definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ademais, a Lei Orçamentária Anual de 2022, Lei nº 17.728/21, fixou, como Reserva de Contingência, o valor de apenas R$ 1 mil[9], o que

---

[8] Artigo 5o O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
[...]
III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:
[...]
b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

[9] Classificação orçamentária 28.17.99.999.9999.6999 – Reserva de Contingência: R$ 1.000,00, conforme Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) – página 96.

comprova a ineficácia do texto orientativo consignado na LDO 2022.

Projetos em Andamento (item 2.1.1.2 do RAF)

A Demonstração dos Projetos em Andamento, que integra o Anexo III (fls. 191/193 do PLDO), carece de detalhamentos, indicando somente uma lista de projetos, sem referência a valores já investidos e a serem despendidos para a conclusão de cada projeto, tampouco menciona os potenciais atrasos e riscos de execução, nem clara correlação com as Metas e Prioridades, infringindo o parágrafo único do artigo 45 da LRF[10].

Apesar do PLDO do Município, em seu artigo 15[11], basicamente reproduzir o comando da LRF, não há informações específicas acerca de cada um dos projetos em andamento, tampouco foram mencionadas as despesas de conservação do patrimônio.

Em sua manifestação, a PMSP não apresentou informações suficientes para afastar o apontamento.

---

[10] Artigo 45: "Observado o disposto no § 5o do artigo 5o, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.
Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação."

[11] Artigo 15. A lei orçamentária não consignará recursos para início de novos projetos se não estiverem adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.
§ 1º O disposto no "caput" deste artigo aplica-se no âmbito de cada fonte de recursos, conforme vinculações legalmente estabelecidas.
§ 2º Entendem-se por adequadamente atendidos os projetos cuja alocação de recursos orçamentários esteja compatível com os cronogramas físico-financeiros vigentes.

Contratos de Terceirização de Pessoal (item 2.1.1.3 do RAF)

As despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização deveriam ter sido contempladas no PLDO 2022, no sentido de orientar a elaboração da LOA 2022, conforme dispõe o artigo 165 § 2º da Constituição Federal e para o adequado cumprimento da Portaria STN 377/20[12].

A PMSP informou que a despesa de pessoal derivada de contratos de terceirização necessita de regulamentação para seu enquadramento de forma correta e segura, na forma exigida.

Como a LDO 2022 aprovada não contemplou tais despesas decorrentes de contratos de terceirização, não restou sanada a impropriedade, segundo a equipe de Auditoria, no entanto, após a sua aprovação, o Decreto Legislativo nº 79, de 30.06.22, sustou os efeitos da mencionada Portaria.

Limitação de Empenho (item 2.1.1.4 do RAF)

Não houve detalhamento sobre as despesas obrigatórias que não estariam sujeitas à limitação de empenho. A PMSP afirmou que o § 2º do artigo 35 do projeto de lei da LDO continha os critérios delineadores de como o Poder Executivo deveria proceder à limitação de despesas, caso necessário.

[12] O Decreto Legislativo nº 79, de 30.06.22, susta, nos termos do inciso V do caput do artigo 49 da Constituição Federal, a Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, que "Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores". Em 2021, a Portaria STN 377/20 ainda estava em vigor.

Na análise da equipe de Auditoria, o referido artigo, transformado em artigo 41 na LDO, limitou-se a mencionar três hipóteses nas quais deveria haver limitação de empenho[13], sem especificar as despesas sujeitas a eventuais contingenciamentos, razão pela qual o apontamento foi mantido.

Processos judiciais (item 2.1.1.5 do RAF)

Não constou no mapeamento dos riscos fiscais, o detalhamento e a mensuração dos processos judiciais com grande probabilidade de perda que compunham o estoque de R$ 11,5 bilhões, à época da elaboração do PLDO 2022, dos depósitos judiciais da Prefeitura, em infringência ao inciso III do artigo 5º da LRF.

Quanto a esse ponto, a PMSP alegou que a segregação solicitada compõe uma nova visão da informação, para a qual, naquele momento, ainda não havia dados disponíveis para elaborar relatório com as informações requeridas. Mesmo assim, a equipe de Auditoria ratificou a infringência.

[13] Artigo 35. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o artigo 9.º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas do Município.
§ 1º O montante da limitação a ser procedida pelos Poderes do Município será proporcional à participação de cada um no total da despesa orçamentária primária.
§ 2º No caso da ocorrência da previsão contida no "caput" deste artigo, fica o Poder Executivo autorizado a contingenciar o orçamento, conforme os critérios a seguir:
I - serão respeitados os percentuais mínimos de aplicação de recursos vinculados, conforme a legislação federal e municipal;
II - serão priorizados recursos para execução de contrapartidas referentes às transferências de receitas de outras unidades da federação;
III - serão priorizados recursos para o cumprimento do Programa de Metas.

Apuração do Resultado Primário (item 2.1.1.6 do RAF)

A redação do artigo 41 do PLDO não era clara e objetiva, gerando conclusões inadequadas. A previsão de exclusão do pagamento de precatórios financiados com recursos de depósitos judiciais de terceiros na apuração da meta de resultado primário estava em desacordo com o subitem 03.06.02.04 do MDF 11ª edição, vigente à época.

A PMSP alegou que a redação não se propunha à alteração da metodologia de cálculo do resultado primário, mas tinha por objetivo viabilizar a comparação da meta de resultado primário com o resultado primário expurgado do efeito da utilização daqueles valores, apenas no que se refere ao atendimento ou não da meta fixada, uma vez que tal evento não aumentaria o endividamento do Município.

O referido item do PLDO foi integralmente reproduzido no artigo 47 na LDO 2022, em desacordo com o MDF 11ª edição, além de carecer de objetividade e clareza conforme já havia sido observado pela equipe Auditoria.

Metas Fiscais (item 2.1.1.7 do RAF)

Não foi apresentada a devida justificativa das principais variações das metas revistas para 2021 dos resultados nominal (R$ 9,2 bilhões) e primário (R$ 8,2 bilhões) quando comparadas com as realizadas em 2020.

A PMSP afirmou que a diferença se refere à utilização de R$ 4 bilhões de superávit financeiro de exercícios

anteriores no pagamento de despesas primárias, especialmente para os gastos no combate à Covid-19.

A ausência de razoabilidade, entre as metas de resultado primário e nominal em comparação com os resultados fiscais efetivamente realizados, vem sendo apontada nos trabalhos de Auditoria deste TCMSP e está associada à metodologia de planejamento adotada pela SF[14], conforme destacado no item **2.3.1**.

Lei Orçamentária Anual (LOA) 2022 (item 2.1.2 do RAF)

O Projeto da Lei Orçamentária (PLOA) para o exercício de 2022 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo em 30.09.21 e publicado no DOCSP em 01.10.21[15]. Após aprovação pela CMSP, a LOA (Lei Municipal n.º 17.728/21) foi promulgada pelo Prefeito em 27.12.21[16].

Na análise do projeto da LOA 2022, a equipe de Auditoria identificou diversas inconsistências que permaneceram mesmo após a sua aprovação, tratadas a seguir:

- **Previsão de Receitas** (item 2.1.2.1 do RAF)

No PLOA, fl. 251, constou o quadro da "Receita Consolidada para 2022" apresentando a evolução das receitas

[14] A auditoria identificou problemas na metodologia que vem sendo utilizada pela Prefeitura nos últimos anos para a projeção do resultado primário, dentre os quais se destacam a inclusão de altos valores de superávits financeiros como despesa primária, a não consideração do cancelamento de restos a pagar, a previsão de investimentos não condizentes com os dados históricos e falhas metodológicas na estimativa da receita (e-TCM 7331/2022, peça 9, páginas 12 a 21).
[15] Disponível em: Diário Oficial da Cidade de São Paulo - Edição de sexta-feira, 1 de outubro de 2021 . (imprensaoficial.com.br). Acesso em: 28.03.23.
[16] Publicado no DOCSP de 28/12/2021 – pp. 01, 03 a 05.

desde 2018, porém não evidenciando a projeção para os dois anos seguintes, infringindo o artigo 12 da LRF[17].

- **Operações de Crédito** (item 2.1.2.2 do RAF)

O Demonstrativo das Operações de Crédito (fl. 454 do PLOA 2022) estava em desacordo com o artigo 10, V, alíneas "a" e "b" da LDO 2022, pois não continha a descrição das contrapartidas do Município nessas operações de crédito.

O mencionado dispositivo legal estabeleceu que deviam ser evidenciados os valores das contrapartidas das operações de crédito por fontes de recurso, contratadas e não contratadas, o que não foi observado quando da aprovação da LOA 2022.

- **Créditos Adicionais** (item 2.1.2.3 do RAF)

A LOA 2022, em seu artigo 7º, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais até o limite de 10% da despesa fixada consolidada. Contudo, a diversidade e o excesso das exclusões especificadas nos artigos 8º e 9º retirou, na prática, a efetividade do referido limite, permitindo ampla discricionariedade ao Poder Executivo.

[17] Artigo 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Como oportunidade de melhoria, à época da análise do Projeto, foi sugerido pela equipe de Auditoria excluir-se todas as exceções previstas no artigo 8º do PLOA 2022 e estabelecer-se um novo percentual que permitisse razoável discricionariedade ao Poder Executivo na alteração e execução do orçamento.

A Prefeitura não acatou a sugestão e informou que o dispositivo em questão visava atenuar a rigidez orçamentária em face de uma realidade dotada de imprevisibilidade, que impõe constante remanejamento de verbas, muitas vezes de forma urgente, com o grande objetivo de fomentar políticas em prol da sociedade, conferindo, assim, margem mínima de discricionariedade aos gestores dentro da legalidade, considerando que o orçamento municipal possui caráter autorizativo, e não impositivo.

A equipe de Auditoria observou que as exclusões envolvem, além das despesas com pessoal, as funções mais representativas do Município como Educação, Saúde, Urbanismo e Transporte.

Conforme item **4.3**, identificou, ainda, que as movimentações de créditos adicionais (R$ 34,5 bilhões) em 2022, desconsiderando as exclusões autorizadas, representaram 41,7% da despesa fixada no orçamento, extrapolando, na prática, o limite de 10% indicado na LOA.

- **Renúncia de Receitas** (item 2.1.2.4 do RAF)

O Demonstrativo referente às renúncias de receitas, apresentado na LOA 2022, não apresentava a informação referente às "Compensações", em que deveriam constar as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista, infringindo o artigo 5º, inciso II, da LRF[18] e o MDF-11ª edição, vigente à época.

O Manual previa que a "Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita" deveria ser acompanhada de análise dos critérios para renúncias de receitas e suas respectivas compensações. O item 02.07.04.01 do MDF - 11ª edição apresentava o modelo a ser utilizado pelo Município, que contém a coluna "Compensação".

A equipe de Auditoria ressaltou que o referido Demonstrativo tem por objetivo dar transparência às renúncias de receitas e ao cumprimento dos requisitos exigidos para a concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária, nos termos previstos no artigo 4°, § 2°, inciso V[19], da Lei de

[18] Artigo 5º. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
[...]
II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6o do artigo 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

[19] Artigo 4º [..]
§ 2º O Anexo conterá, ainda: [...]
V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Responsabilidade Fiscal (LRF) c/c artigo 165, § 6°, da CF/88[20], e no artigo 14[21] da LRF, respectivamente.

- **Dotações Orçamentárias** (item 2.1.2.5 do RAF)

Ao autorizar o Poder Executivo a transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária e em créditos adicionais, sem autorização legislativa específica, o § 2º do artigo 7º da LOA infringiu o inciso VI do artigo 167 da CF[22]. Ademais, não atendeu ao Princípio da Exclusividade, uma vez que não deveria constar na LOA matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, considerando que tais dispositivos não se confundem com a autorização para abertura de créditos adicionais, uma das exceções legalmente previstas.

A impropriedade mencionada tem ocorrido de forma recorrente em vários exercícios. A PMSP informou que a referida inclusão passou a fazer parte do texto da Lei n.º 16.772, de 27 de dezembro de 2017 e das Leis Orçamentárias seguintes. Alegou que, considerando que o parágrafo mencionado integrou os

---

[20] Artigo 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
[...]
§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

[21] Artigo 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

[22] Artigo 167 São vedados:
[...] VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

projetos das Leis Orçamentárias de 2018 e 2019 encaminhados pelo Poder Executivo à Câmara, e não terem sido objeto de apontamento pelo TCMSP, entendeu-se que a permissão não se tratava de matéria estranha à Lei Orçamentária Anual.

Frente às disposições constitucionais, a equipe de Auditoria conclui que a argumentação da Prefeitura não se justifica, razão pela qual manteve o apontamento em seu relatório.

- **Demonstrativo dos Órgãos** (item 2.1.2.6 do RAF)

As obrigações e contribuições patronais previdenciárias (RPPS) da Saúde, no valor de R$ 413,9 milhões, e da Educação, no valor de R$ 1,9 bilhão, estão classificadas de forma inadequada no órgão 28 - Encargos Gerais do Município, em infringência à Portaria MOG 42/99 e ao subitem 4.2.2, Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários do MCASP - 8ª edição, vigente à época da elaboração do PLOA.

As informações incorretas foram apresentadas à fl. 278 do Volume III – Demonstrativo dos Órgãos, da LOA 2022. A equipe de Auditoria já havia se manifestado quanto à impropriedade da classificação na análise do PLOA 2022. No entanto, não foram efetuados os devidos ajustes quando da votação do projeto.

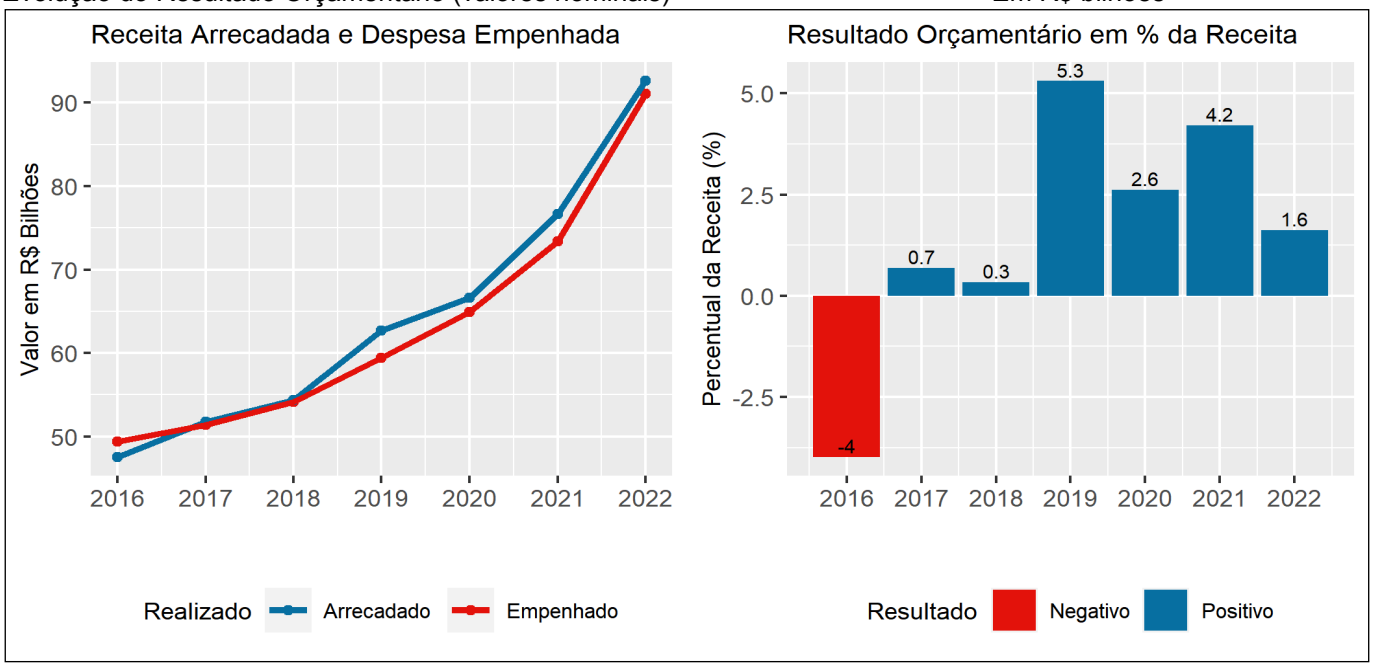
O MCASP, subitem 4.2.2, Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários, dispunha que a função é representada pelos dois primeiros dígitos da classificação funcional e pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas

áreas de atuação do setor público. A função quase sempre se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, entre outros. Nessa senda, a equipe de Auditoria entende que as obrigações patronais deviam fazer parte das respectivas áreas de atuação.

Resultado Orçamentário do Município (item 2.1.3 do RAF)

O resultado orçamentário representa o confronto entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas. Em 2022, a arrecadação do Município superou o previsto e atingiu R$ 92,6 bilhões, ao passo que os empenhos alcançaram apenas R$ 91,1 bilhões, proporcionando um resultado orçamentário positivo, conforme o gráfico a seguir.

Evolução do Resultado Orçamentário (valores nominais) Em R$ bilhões

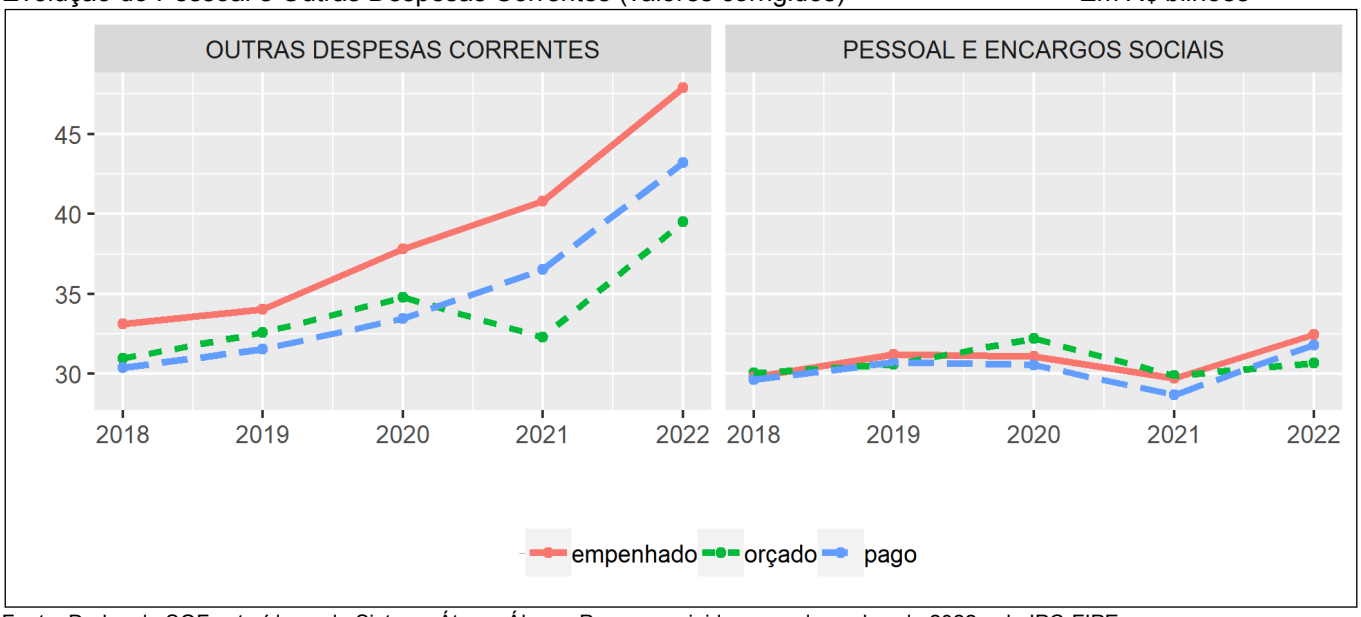


Fonte: Dados do SOF extraídos pelo Sistema Átomo-Ábaco.

O gráfico mostra que, em 2022, o resultado orçamentário de R$ 1,5 bilhão positivo em proporção da receita ainda foi significativo (1,6%), porém é o menor percentual desde 2019.

Essa evolução é explicada, principalmente, no lado da despesa, pelo comportamento das despesas correntes e investimentos e, no lado da receita, pelos impostos, transferências e receita patrimonial. Os gráficos a seguir apresentam os valores corrigidos pela inflação (índice IPC-FIPE) para permitir a análise dessas variações em termos reais.

Evolução do Pessoal e Outras Despesas Correntes (valores corrigidos) Em R$ bilhões



Fonte: Dados do SOF extraídos pelo Sistema Átomo-Ábaco. Preços corrigidos para dezembro de 2022 pelo IPC-FIPE.

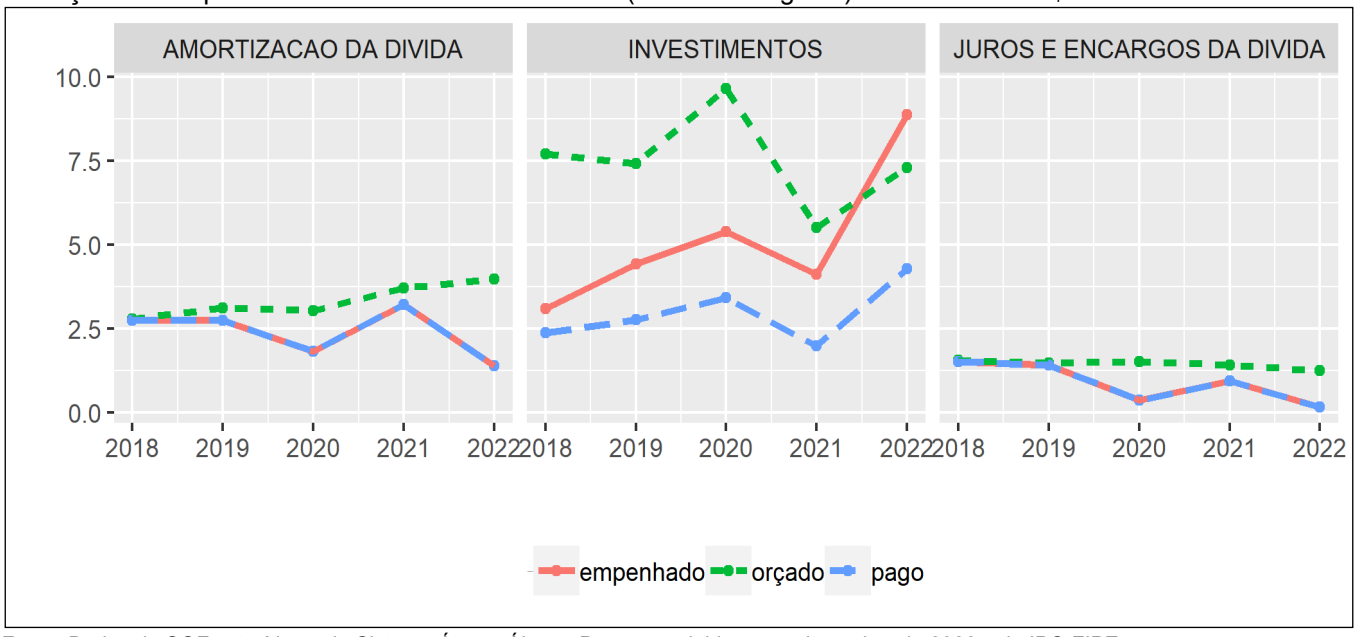
As despesas com pessoal, a valores corrigidos, apresentaram estabilidade entre 2018 e 2021, por influência da LC 173/20[23]. Já em 2022, houve um crescimento real de 9,2%,

[23] A Lei Complementar 173/20 estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Conforme o relatório parcial de acompanhamento da gestão de 2022 (subitem 3.2.2, peça 4 do eTCM 014232/2022, página 12/28): “De qualquer forma, independentemente do critério

atingindo o total de R$ 32,5 bilhões, principalmente em razão dos efeitos da Lei n.º 17.841/22[24], que adotou medidas destinadas à valorização dos servidores municipais.

O grupo "outras despesas correntes", lado esquerdo do gráfico, tem apresentado desde 2019 um crescimento significativo acima da inflação, intensificado em 2022 (17,3%), alcançando o total de R$ 47,9 bilhões empenhados. Esse movimento está relacionado à opção da PMSP em expandir os serviços prestados por meio da delegação para entidades privadas sem fins lucrativos (organizações sociais), com destaque para a área da Saúde.

Evolução da Despesa com a Dívida e Investimentos (valores corrigidos) Em R$ bilhões



Fonte: Dados do SOF extraídos pelo Sistema Átomo-Ábaco. Preços corrigidos para dezembro de 2022 pelo IPC-FIPE.

utilizado, houve uma importante estabilização nos pagamentos de pessoal da PMSP durante o período analisado, o que contribuiu decisivamente para o acúmulo de recursos no caixa do Município. Para a Secretaria de Fazenda, essa queda ainda se relaciona aos efeitos da LC 173/20, que vedou contratações e reajustes até o final de 2021, de modo que a situação pode se alterar a partir do momento em que a administração acelerar as contratações de pessoal e aprovar reajustes salarias, sendo que já houve a revalorização de determinadas carreiras (Lei Municipal 17.841/22).

[24] Dispõe sobre a adoção de medidas destinadas à valorização dos servidores municipais, institui o Plano de Modernização do Sistema de Fiscalização de Atividades Urbanas e a Orientação de Atividades Urbanas, na forma que especifica, e dá outras providências.

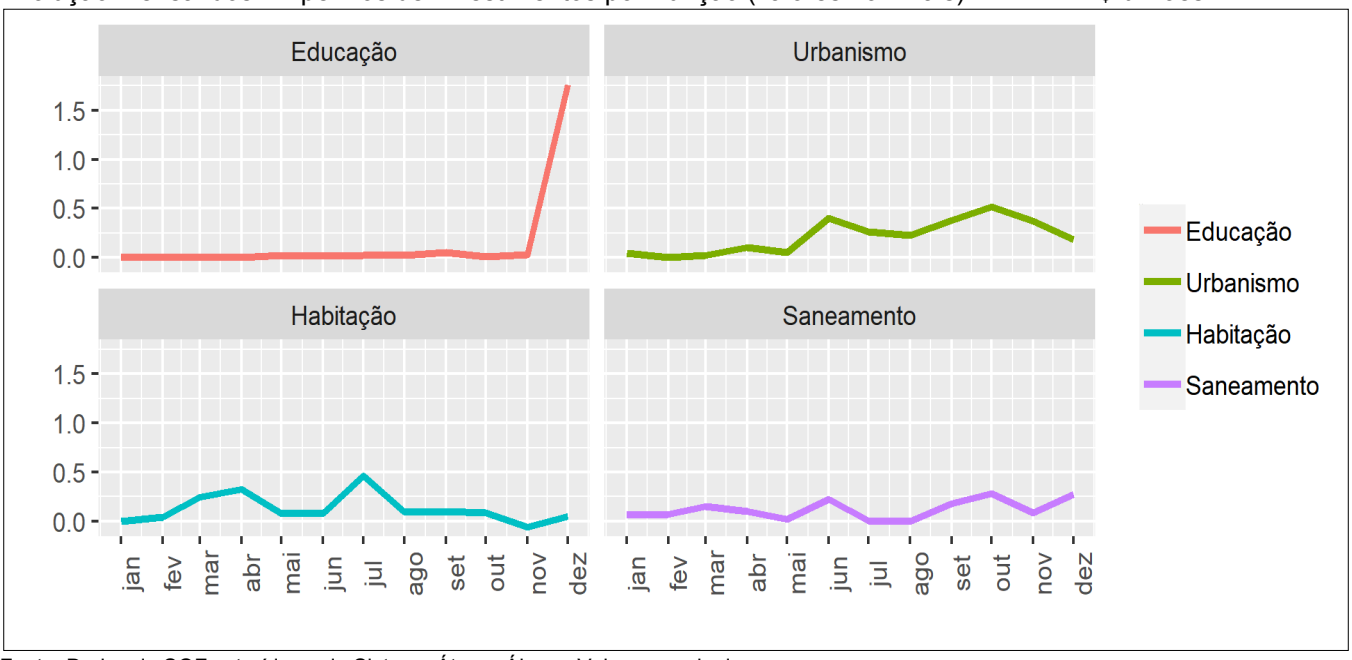
As despesas relativas à dívida municipal (amortização, juros e encargos) [25] se mantiveram abaixo dos valores orçados, contribuindo para o resultado orçamentário positivo, principalmente, em função do Acordo do Campo de Marte[26] que propiciou quedas de 56,4% na despesa de amortização e 82,8% nos juros e encargos.

Nos investimentos, houve uma alteração relevante porque, historicamente, o valor empenhado costumava ficar bem abaixo do orçado. Em 2021, os valores começaram se aproximar e, em 2022, o montante empenhado superou o previsto, atingindo empenhos de R$ 8,9 bilhões, valor 21,4% acima da dotação aprovada no orçamento (R$ 7,3 bilhões). Entretanto, a equipe de Auditoria observou um aumento da distância entre empenho e pagamento dos investimentos (curvas vermelha e azul no gráfico), sendo que 26,4% do total dos empenhos de investimento em 2022 (R$ 2,3 bilhões) foi emitido em dezembro.

[25] Cabe destacar que no gráfico os valores empenhados e pagos são iguais e se sobrepõem, pois a amortização, juros e encargos são definidos contratualmente não havendo alteração do montante durante a liquidação da despesa.

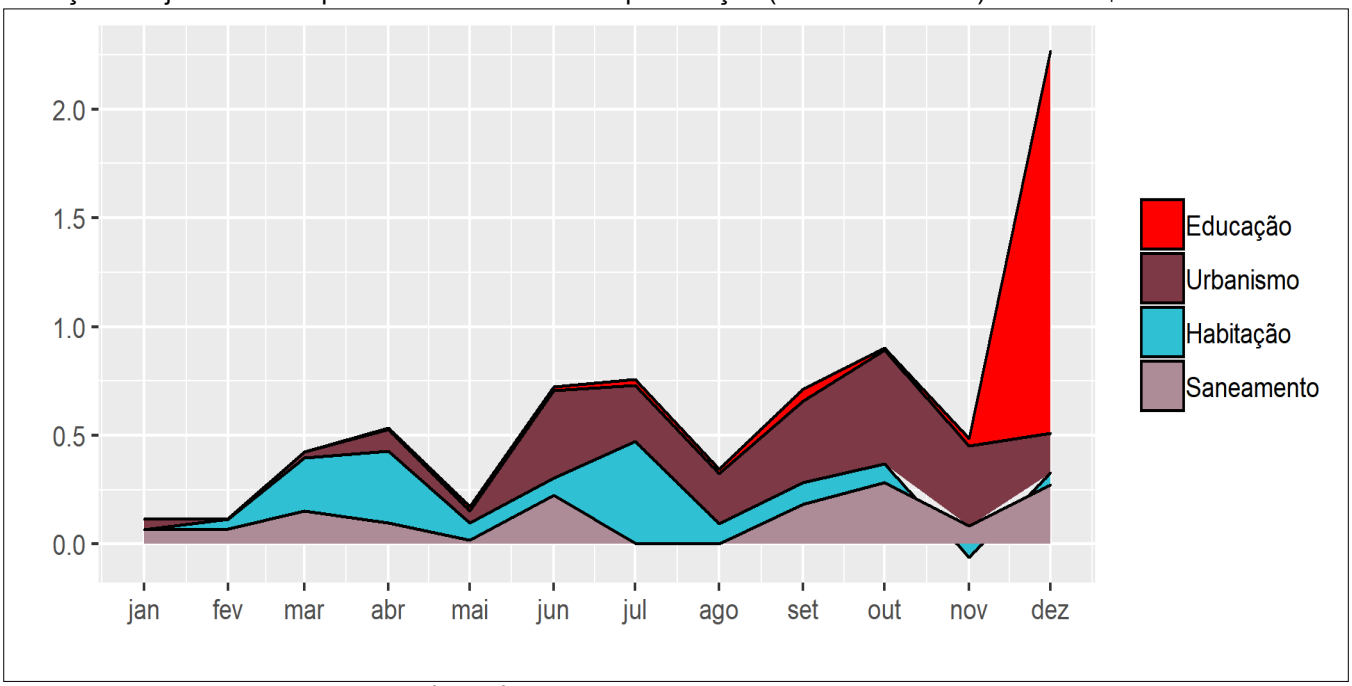
[26] Sobre o acordo do Campo de Marte, o site da Prefeitura traz informações sobre a negociação e apresenta a estimativa de uma economia de cerca de R$ 3 bilhões ao ano com a quitação da dívida de aproximadamente R$ 25 bilhões junto à União: https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-assina-acordo-com-a-uniao-e-encerra-disputa-judicial-sobre-a-area-do-campo-de-marte <Acesso em 31.01.23>. Conforme o relatório parcial de acompanhamento da gestão de 2022 (subitem 3.2.2, peça 4 do eTCM 014232/2022, página 12/28): "Com relação aos pagamentos da dívida municipal, a Secretaria da Fazenda esclareceu que em função do acordo relacionado ao Campo de Marte, o Município não vinha efetuando o pagamento da parcela da dívida com a União desde fevereiro. Em função do acordo foram efetuados depósitos judiciais, de natureza "extraorçamentária" a partir da premissa de que havia certeza no retorno dos recursos ao Município".

Evolução Mensal dos Empenhos de Investimentos por Função (valores nominais) Em R$ bilhões



Fonte: Dados do SOF extraídos pelo Sistema Átomo-Ábaco. Valores nominais.

Evolução Conjunta dos Empenhos de Investimentos por Função (valores nominais) Em R$ bilhões



Fonte: Dados do SOF extraídos pelo Sistema Átomo-Ábaco. Valores nominais. Observação: Na função Habitação houve um "estorno" (registro negativo) de R$ 60 milhões em novembro de 2022, o que ocasionou o desvio do gráfico no mês.

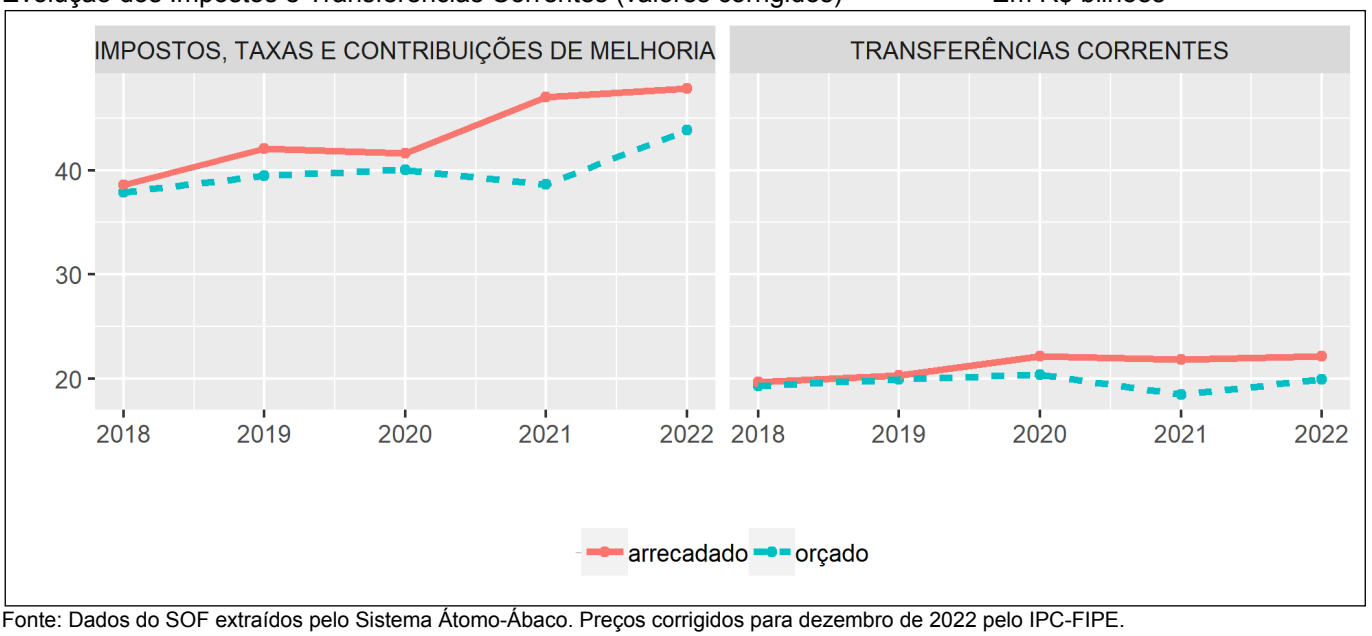
Os dois gráficos anteriores detalham a evolução mensal das funções de governo que tiveram os maiores

empenhos de investimento em 2022 (Urbanismo – R$ 2,6 bilhões no total do ano, Educação – R$ 1,9 bilhão no total do ano e tanto Habitação quanto Saneamento, em torno de R$ 1,5 bilhão).

A partir da análise gráfica, a equipe de Auditoria observou que grande parte da despesa relativa ao grupo de natureza de "Investimentos" se deve a empenhos realizados na Função Educação, que, em dezembro de 2022, atingiram o total de R$ 1,76 bilhão.

No lado das receitas consolidadas do Município, as principais arrecadações são de impostos e transferências correntes, conforme gráfico a seguir[27]:

Evolução dos Impostos e Transferências Correntes (valores corrigidos) Em R$ bilhões



Fonte: Dados do SOF extraídos pelo Sistema Átomo-Ábaco. Preços corrigidos para dezembro de 2022 pelo IPC-FIPE.

A arrecadação de R$ 47,8 bilhões em impostos e taxas no exercício de 2022 (R$ 4,0 bilhões acima do valor

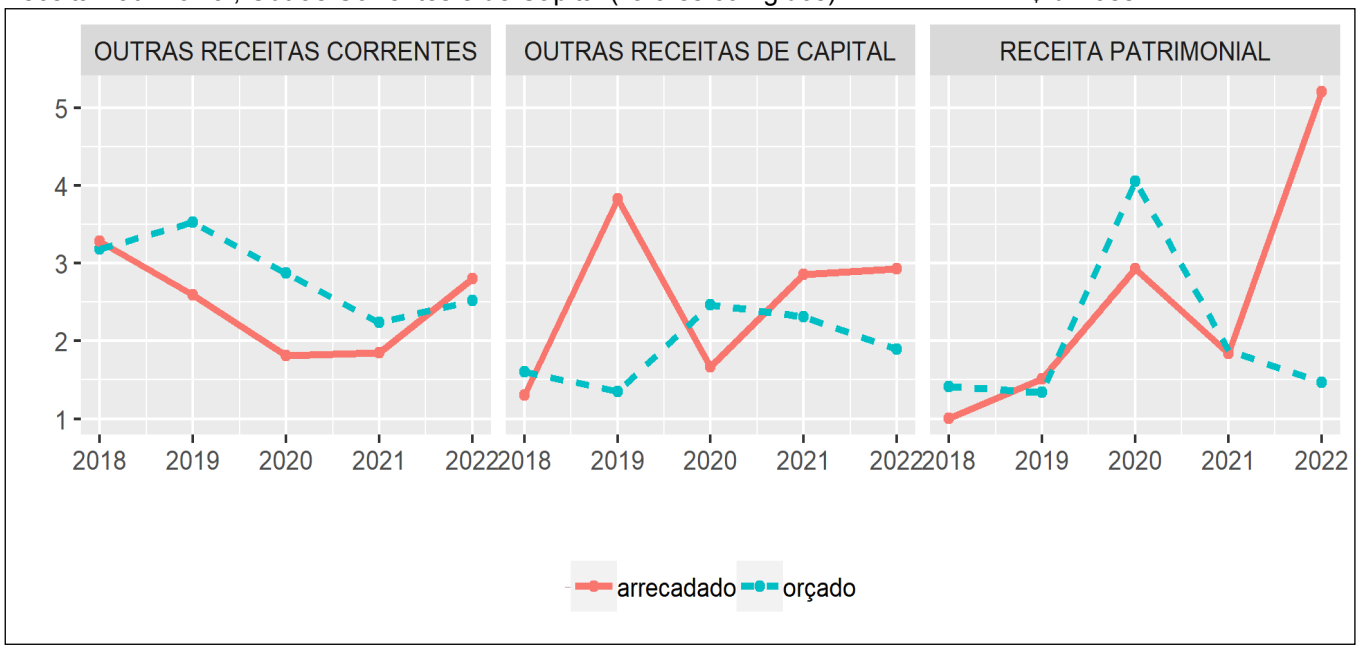
[27] Deve-se ressaltar que nessa análise das receitas optou-se por não incluir as receitas intraorçamentárias, uma vez que sua origem decorre de despesa de órgão do próprio Município, além de que também não foram incluídas as contribuições previdenciárias dos servidores, as quais fazem parte da análise sobre a função Previdência no próximo tópico.

previsto) foi decisiva para o resultado orçamentário do Município. Trabalhos anteriores deste TCMSP já registraram apontamentos em relação à metodologia utilizada para a previsão da arrecadação de impostos (em especial, do ISS) uma vez que foram utilizadas projeções subestimadas de receitas[28]. Contudo, a equipe de Auditoria observou que a pandemia dificultou o trabalho de elaboração de estimativas realizado pela Secretaria da Fazenda.

As transferências correntes, por sua vez, apresentaram estabilidade, em termos reais, desde 2020, com destaque, em 2022, para a arrecadação da Cota-Parte do ICMS (R$ 8,0 bilhões), do FUNDEB (R$ 6,6 bilhões), da Cota-Parte do IPVA (R$ 2,7 bilhões) e das transferências do SUS para Atenção Especializada (R$ 1,6 bilhão).

[28] Conforme o relatório de auditoria de conformidade do PLOA 2023 (subitem 1.2.1.1, peça 4 do e-TCM 15546/2022, página 14/45): No caso do ISS, a receita em 2021 se afastou bastante dos valores orçados inicialmente pela SF, atingindo uma arrecadação de R$ 5,7 bilhões acima do previsto. Esse descolamento já motivou um apontamento sobre a metodologia utilizada na previsão do ISS, durante a Auditoria do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023. Em sua manifestação naquele processo, a Secretaria Municipal de Fazenda informou que: [...] para o planejamento específico do próximo ano, por exemplo, na previsão de arrecadação sugerida pela unidade para o PLOA 2023, ampliamos o fator elasticidade ISS/PIB Serviços com objetivo de aperfeiçoar a aderência do modelo.

Receita Patrimonial, Outras Correntes e de Capital (valores corrigidos) Em R$ bilhões



Fonte: Dados do SOF extraídos pelo Sistema Átomo-Ábaco. Preços corrigidos para dezembro de 2022 pelo IPC-FIPE.

Outra variação importante para as finanças do Município, além o aumento na arrecadação de impostos, foi o acréscimo da receita patrimonial, que, em 2022, teve um aumento real de 183% (R$ 3,4 bilhões) em relação a 2021, principalmente, em decorrência dos ganhos com aplicações financeiras[29].

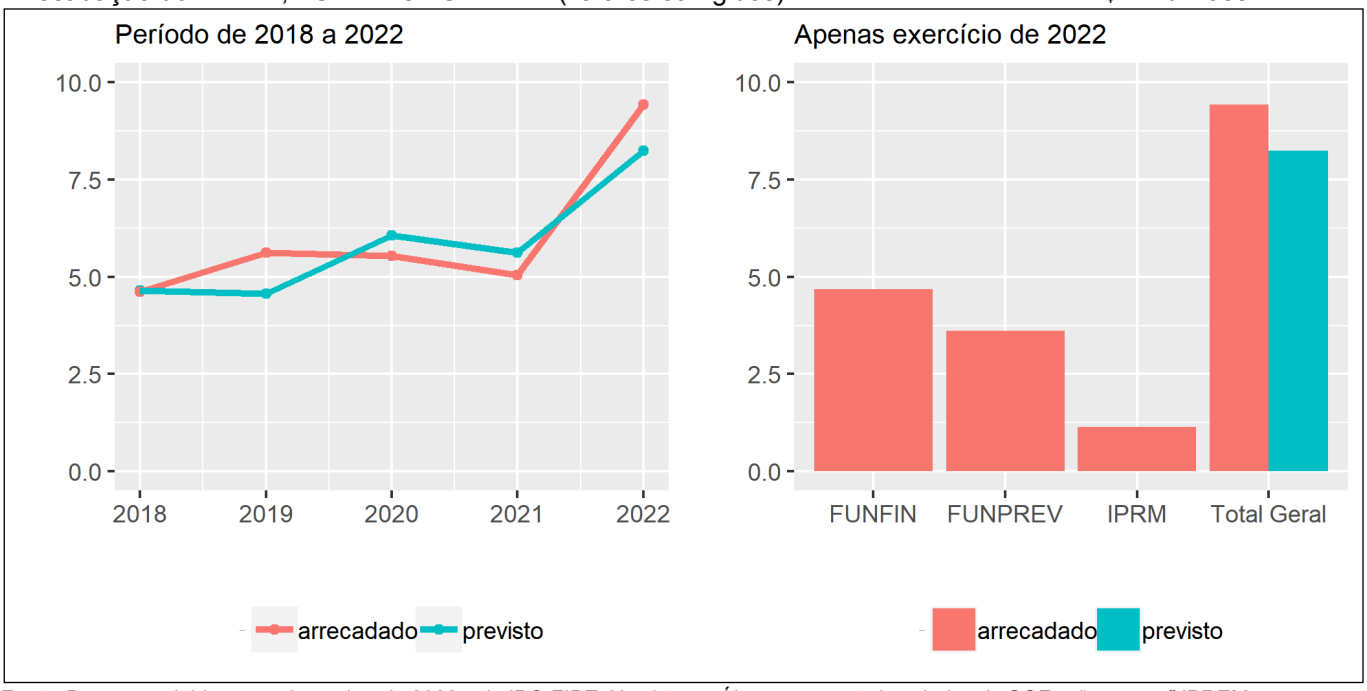
Por outro lado, nas "outras receitas correntes", a arrecadação obtida ficou pouco acima da previsão orçamentária. A principal receita desse grupo são as multas de trânsito que atingiram R$ 2,0 bilhões em 2022. No caso das "outras receitas de capital", a PMSP projetou uma redução, entre 2021 e 2022, que não se concretizou e, na verdade, houve um pequeno aumento na receita do grupo. As duas principais receitas: depósitos judiciais (LC 151/15) e outorga onerosa do Plano Diretor (direito de

[29] A receita decorrente de aplicações é detalhada no subitem "2.2.2 Arrecadação municipal (fonte tesouro)".

construir), alcançaram R$ 1,2 bilhão e R$ 1,0 bilhão, respectivamente, em 2022.

- **Função Previdência** (item 2.1.3.1 do RAF)

Arrecadação do IPREM, FUNFIN e FUNPREV (valores corrigidos) Em R$ bilhões



Fonte: Preços corrigidos para dezembro de 2022 pelo IPC-FIPE. No sistema Ábaco, que extrai os dados do SOF, a "empresa" IPREM passou a constar com o código IPRM.

A arrecadação de natureza previdenciária foi analisada de forma aproximada pelas receitas totais dos "órgãos" vinculados a Função Previdência[30] (gráfico 8), compostas, principalmente, pela contribuição dos servidores e contribuição patronal ao Regime Próprio de Previdência (RPPS).

A Reforma da Previdência Municipal (Emenda à LOM 41/21) criou fundos: Fundo Financeiro – FUNFIN e Fundo Previdenciário – FUNPREV, e aumentou as receitas previdenciárias,

[30] As consultas ao Sistema Ábaco/TCM utilizadas na análise da função Previdência incluem os valores intraorçamentários, pois nesse caso tais valores contribuem para explicar a evolução das suas receitas e despesas. As "entidades" previdenciárias correspondem à autarquia IPREM e, a partir de 2022, também aos fundos FUNFIN e o FUNPREV.

com destaque para a cobrança de uma alíquota de 14%, no vencimento de todos os servidores que recebem aposentadoria ou pensão acima de um salário-mínimo[31], e a destinação do IRRF para o FUNPREV[32], que acresceu R$ 2,4 bilhões à arrecadação do Fundo, colaborando para as receitas acima do previsto no orçamento.

No lado das despesas consolidadas do Município, na Função Previdência, a equipe de Auditoria destacou a evolução das obrigações patronais. Em trabalhos anteriores[33], SF já havia informado que as obrigações patronais cresceram em razão da alíquota patronal extraordinária, decorrente da Reforma da Previdência, disciplinada pelo Decreto Municipal n.º 61.151/22[34], que passou a prever contribuições adicionais por parte da PMSP, o que contribuiu para uma execução acima do valor previsto no orçamento.

---

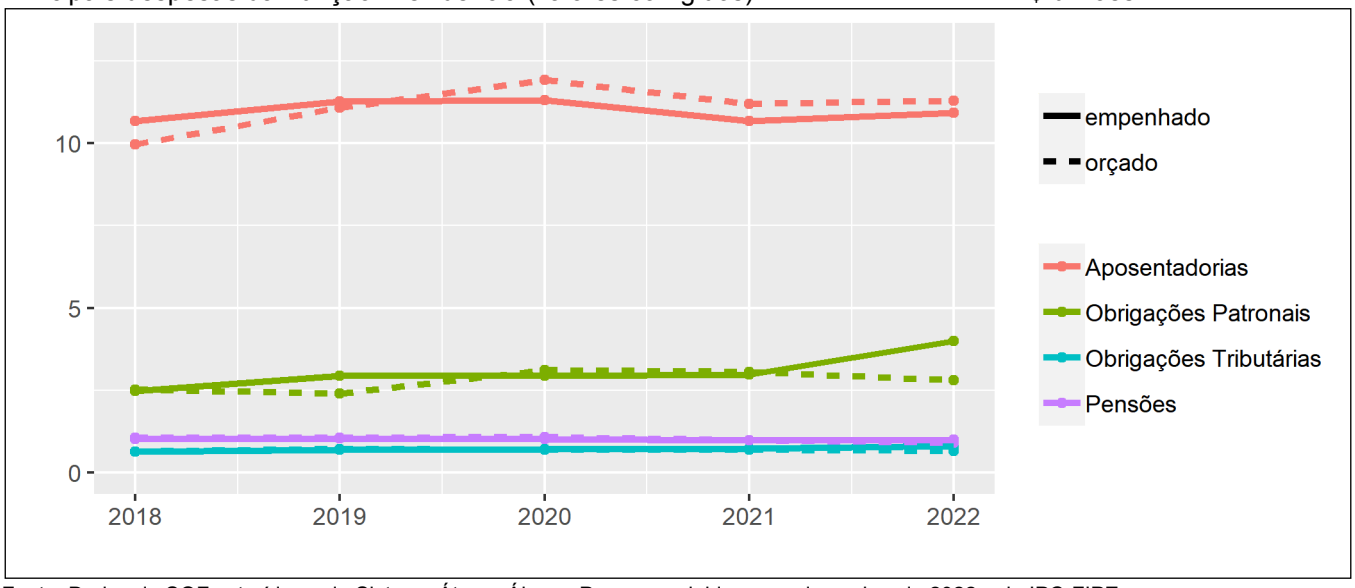
[31] https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/camara-de-sp-aprova-reforma-da-previdencia-municipal/ <Acesso em 08.02.23>. https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/iprem/noticias/?p=327011 <Acesso em 08.02.23>
Para contextualizar a evolução da legislação previdenciária, pode-se mencionar a relação de alterações realizadas desde a LM 17.020/18: aumento da alíquota de 11% para 14%; aumento da base de incidência da contribuição dos inativos e pensionistas; instituição de contribuições patronais extraordinárias; aporte das receitas de IRRF para equacionamento do déficit; instituição da previdência complementar e aplicação do teto do regime geral; equiparação das regras de acesso e cálculo dos benefícios às dos servidores federais.

[32] Emenda à LOM 41/21. Artigo 37. O Município destinará patrimônio imobiliário e direitos ao FUNPREV, até o montante total que corresponda ao passivo atuarial do FUNFIN. § 15. Fica aportado para o RPPS o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas Autarquias e pelas Fundações que instituírem e mantiverem e que vier a ser recebido desde a data da promulgação desta Emenda à Lei Orgânica até 31 de dezembro de 2055.

[33] Etcm 015546/22, peça 4, página 33. Relatório de auditoria de conformidade sobre o PLOA 2023.

[34] Decreto nº 61.151 de 18 de março de 2022. Dispõe sobre o custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São Paulo e adesão ao Regime de Previdência Complementar.

Principais despesas da Função Previdência (valores corrigidos) Em R$ bilhões



Fonte: Dados do SOF extraídos pelo Sistema Átomo-Ábaco. Preços corrigidos para dezembro de 2022 pelo IPC-FIPE.

O gráfico demostra que, desde 2018, com a exceção do aumento nas obrigações patronais, as principais despesas da Função Previdência se mantiveram relativamente estáveis em termos reais, sendo que os valores empenhados ficaram próximos aos valores orçados.

GESTÃO FINANCEIRA (item 2.2 do RAF)

A análise da Gestão Financeira considerou a movimentação das disponibilidades, com foco na evolução e acúmulo de recursos livres no caixa municipal. Desse modo, diferentemente do item anterior, a equipe de Auditoria analisou as receitas arrecadadas e as despesas pagas, ao invés das despesas empenhadas[35].

[35] A análise financeira com base na despesa paga se aproxima do que seria considerado como "regime de caixa", que é o método contábil que reconhece as receitas e despesas no momento em que são efetivamente recebidas ou pagas. As transações são consideradas apenas quando o dinheiro entra ou sai do caixa da empresa, independentemente de quando a transação ocorreu ou quando os serviços foram prestados.

No RAF de 2021[36], a PMSP já havia sido alertada para o volume de recursos em caixa e o crescimento em relação ao ano anterior. À época foi ressaltado que: "o grande ponto a se destacar é o crescente acúmulo de recursos em caixa da PMSP (saldo de R$ 24,0 bilhões) no final de 2021, aumento de 38,2% em relação ao ano anterior".

Mesmo assim, o balancete analítico da PMSP, em dezembro de 2022, mostra que o movimento de acúmulo de recursos em caixa se manteve. A conta Caixa e Equivalentes de Caixa (incluindo recursos livres e vinculados) atingiu R$ 29,5 bilhões, um acréscimo de 23,0% em relação a 2021.

Evolução das Disponibilidades Globais (item 2.2.1 do RAF)

O quadro a seguir apresenta as variações nominais das disponibilidades de caixa da PMSP, distribuídas em livres e vinculadas, além do total de Caixa e Equivalentes de Caixa Consolidado do Município.

- Evolução da Disponibilidade de Caixa do Município (valores nominais) Em R$ mil

Entidade	31.12.21	31.12.22	Δ	Δ (%)
PMSP	23.967.878	29.479.576	5.511.699	23,0
Recursos em Caixa Livres	13.058.584	14.554.526	1.495.942	11,5
Recursos em Caixa Vinculados	10.909.294	14.925.050	4.015.757	36,8
Demais Entidades (incluindo Poder Legislativo)	779.404	1.985.975	1.206.570	154,8
Caixa e Equivalentes de Caixa	**24.747.282**	**31.465.551**	**6.718.269**	**27,1**

Fonte: Balancete Analítico Consolidado Geral de dezembro de 2021 e 2022, Balancete Analítico da Prefeitura do Município de São Paulo de dezembro de 2021 e 2022.
Obs: O valor das demais entidades (incluindo Legislativo) é obtido subtraindo o valor da PMSP do valor consolidado do Município. O valor de recursos vinculados é calculado subtraindo o valor dos recursos livres do valor total da PMSP, segundo o critério adotado pela Auditoria para identificar as contas relativas aos recursos livres.

Para explicar de forma aproximada o aumento em suas disponibilidades (recursos em caixa), foi realizada análise

[36] eTCM 005856/2022, item 1.2 "Destaques do Exercício".

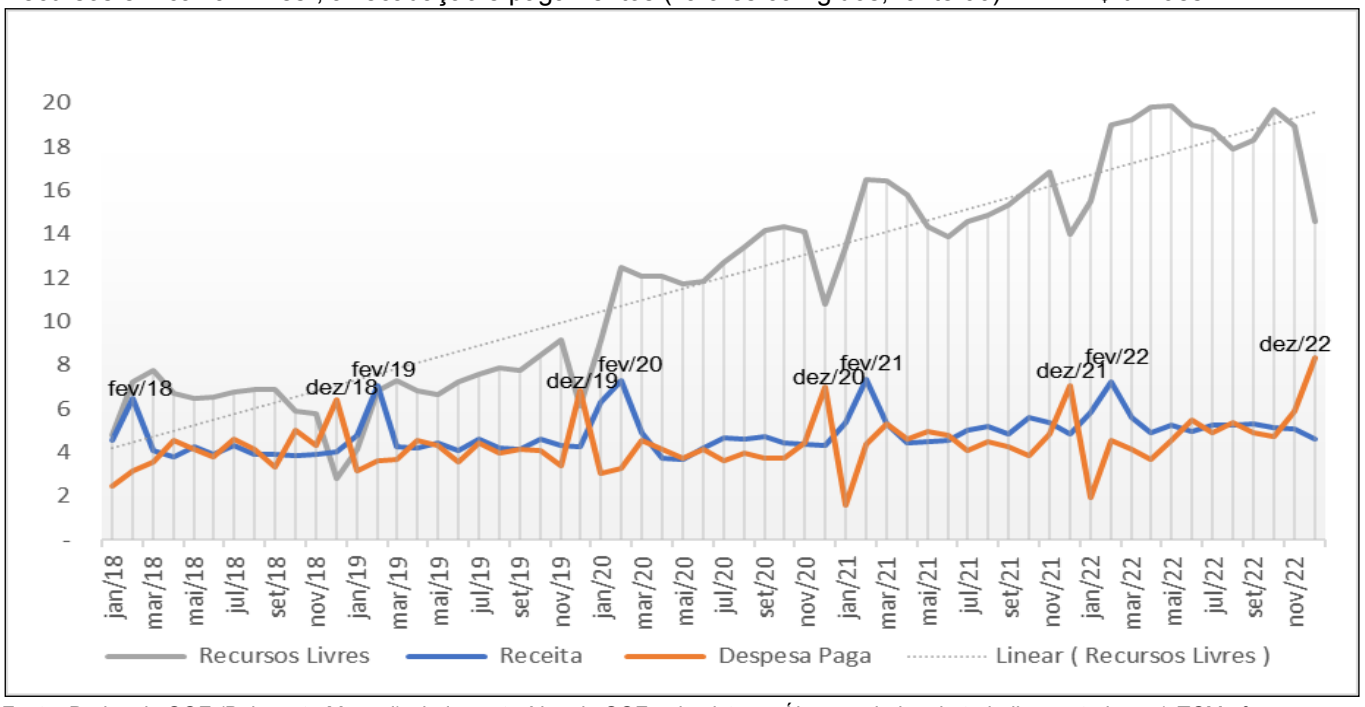
das receitas arrecadadas (entradas de caixa) e das despesas pagas (saídas de caixa) na fonte "00 - tesouro municipal", que é a principal fonte de recursos e se relaciona aos recursos livres (não vinculados)[37].

Em 2022, foram arrecadados R$ 62,6 bilhões e pagos R$ 57,3 bilhões com base na fonte 00 – Tesouro Municipal, gerando um saldo positivo de R$ 5,3 bilhões, o que contribuiu para o acúmulo de recursos em caixa. Uma vez que os recursos dessa fonte não têm destinação específica, não havia impedimentos normativos para que tais valores fossem utilizados nos projetos e atividades da PMSP ao longo do exercício. Desse modo, a análise sobre o fluxo de caixa, com foco na fonte tesouro municipal (fonte 00), constitui um indicador relevante da capacidade de gestão da PMSP, pois o acúmulo sistemático de recursos aponta para a existência de dificuldades na execução das despesas municipais.

O gráfico a seguir apresenta a evolução mensal, após a correção da inflação, das receitas arrecadadas, despesas pagas e recursos livres.

[37] A fonte 00 - tesouro municipal é uma fonte de recurso que inclui, principalmente, as receitas de impostos, taxas e contribuições. A análise da conformidade da classificação por fontes é tratada em tópico específico do Relatório Anual de Fiscalização, no entanto, cabe destacar que, historicamente, tem sido necessários ajustes extracontábeis para refletir a classificação dos montantes do disponível nas fontes de recursos. Nesse contexto, a análise da fonte "00 – tesouro municipal" possibilita apenas uma aproximação para explicar a variação nos recursos livres da conta caixa e equivalentes de caixa da PMSP. Outro fator de imprecisão da análise dos recursos livres em caixa, a partir da diferença entre receita arrecadada e despesa paga, se relaciona a questão do Campo de Marte (nota de rodapé 4 do item anterior), pois a despesa orçamentária foi suspensa, mas até a conclusão final do Acordo ainda foram efetuados depósitos judiciais de natureza "extraorçamentária". Também é necessária a ressalva de que a totalidade dos recursos da fonte 00 são arrecadados pela PMSP, enquanto que apenas 88% das despesas dessa fonte são efetivadas pela própria PMSP, com o restante sendo executado pelas entidades da administração indireta.

Recursos em caixa “livres”, arrecadação e pagamentos (valores corrigidos, fonte 00) Em R$ bilhões



Fonte: Dados do SOF (Balancete Mensal), dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco e dados de trabalhos anteriores (eTCM nº 001290/2021 e eTCM nº 012076/2021). Preços corrigidos para dezembro de 2022 pelo índice IPC-FIPE Geral.

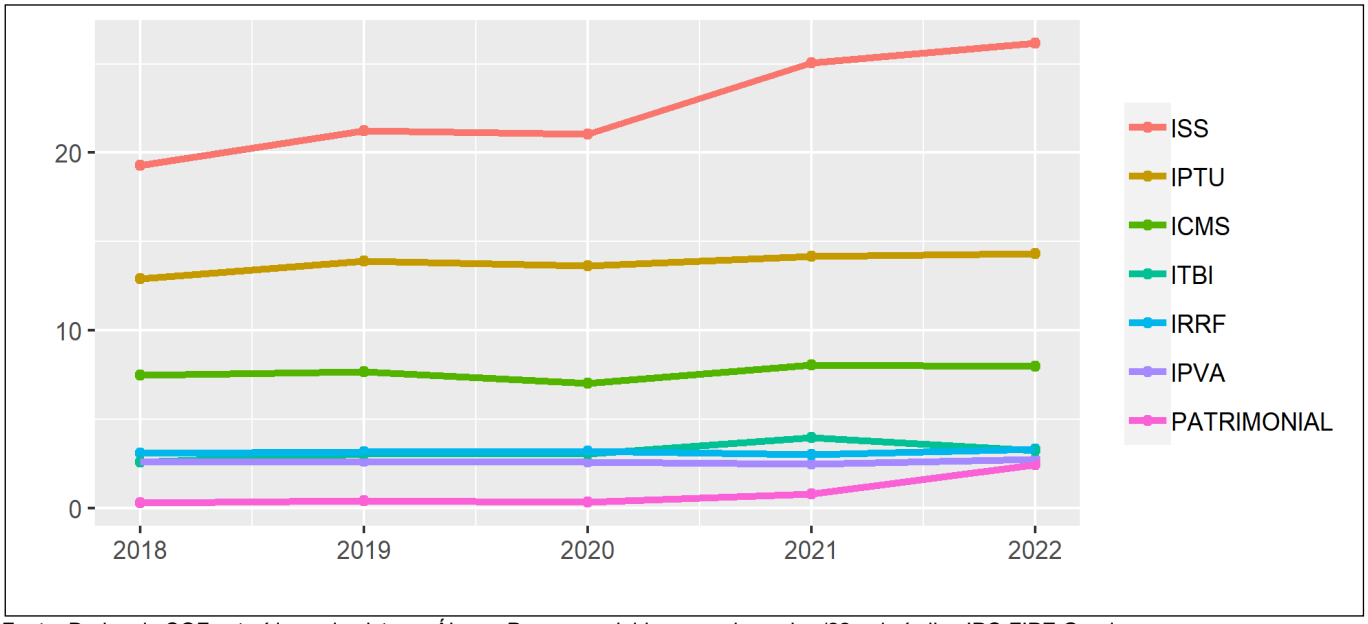
Como a arrecadação e os pagamentos são sazonais, o valor no caixa livre da PMSP oscila durante o exercício. No início do ano, o caixa tem um pico com a entrada da arrecadação do IPTU e, também, com uma contribuição da cota-parte do IPVA, enquanto, em dezembro, o caixa se reduz com o acréscimo dos pagamentos de pessoal (13º salário) e transferências para as entidades sem fins lucrativos[38]. A linha de tendência linear no gráfico mostra que, a despeito da sazonalidade dentro do exercício, nos últimos anos há uma trajetória clara de acúmulo nos recursos livres.

[38] No relatório parcial de acompanhamento da gestão de 2022 foi abordada a sazonalidade na transferência de recursos às entidades privadas sem fins lucrativos, que apresentam maior volume em dezembro e menor em janeiro (subitem 3.2.2, peça 4 do e-TCM 014232/22, páginas 14 a 16).

Arrecadação Municipal - Fonte 00-Tesouro Municipal (item 2.2.2 do RAF)

As principais variações na arrecadação (entradas no caixa), após a correção da inflação, foram dois aumentos: R$ 1,6 bilhão na Receita Patrimonial (juros de títulos de renda) e R$ 1,1 bilhão no ISS, e uma queda de R$ 713,4 milhões no ITBI.

Evolução da arrecadação (valores corrigidos, fonte 00 – tesouro municipal) Em R$ bilhões



Fonte: Dados do SOF extraídos pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos para dezembro/22 pelo índice IPC-FIPE Geral.

A ampliação da receita com juros, decorrentes das aplicações financeiras, deve-se a dois fatores: o aumento na própria taxa SELIC definida pelo Governo Federal[39] e a manutenção de grandes valores no caixa da PMSP, os quais são

[39] Entre 04.01.21 e 31.12.21 a SELIC acumulada foi de 4,39%, enquanto que entre 03.01.22 e 30.12.22 a SELIC acumulada chegou a 12,3%. Fonte: https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=4 <Acesso em 01.02.23>.

aplicados em fundos de investimentos que têm seu retorno atrelado, direta ou indiretamente, à taxa SELIC.

Já em relação à variação na arrecadação de ISS, a Secretaria da Fazenda informou, em fiscalizações anteriores, que espera a continuidade dessa trajetória de crescimento, porém, com taxas de variação mais moderadas, ou seja, a curva no gráfico ficará menos inclinada no futuro.

Dentre os principais setores que explicam o aumento do ISS nos últimos anos, destacam-se: i) a construção civil, que apresenta recuperação desde 2020, em razão de obras motivadas por investimentos privados e públicos na Cidade; ii) serviços digitais, com destaque para a vinculação de publicidade e utilização das plataformas digitais como meios de propaganda; iii) serviços de armazenagem em nuvem e *streaming*; iv) diversões públicas e turismo, com a retomada de shows, festivais e eventos na Cidade[40].

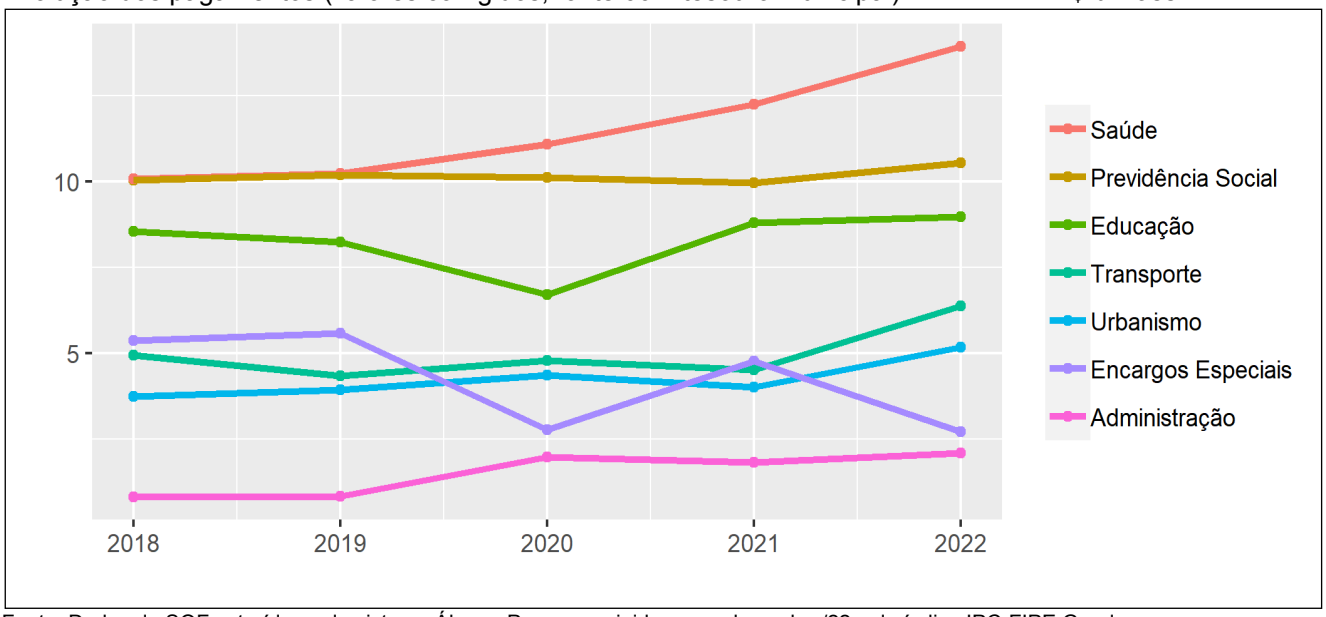
Por fim, no que se refere ao ITBI, a queda em 2022 é resultado, por um lado, de uma base de comparação atípica mais elevada em 2021 e, por outro, do impacto do aumento na taxa SELIC, o que dificulta a aquisição de imóveis financiados.

[40] Relatório parcial de acompanhamento da gestão de 2022 (subitem 3.2.1, peça 4 do eTCM 014232/22, páginas 7 a 9).

Despesas Pagas - Fonte 00–Tesouro Municipal (item 2.2.3 do RAF)

O gráfico a seguir apresenta a destinação dos recursos arrecadados entre as principais Funções de Governo do Município, a partir da Fonte 00 - Tesouro Municipal.

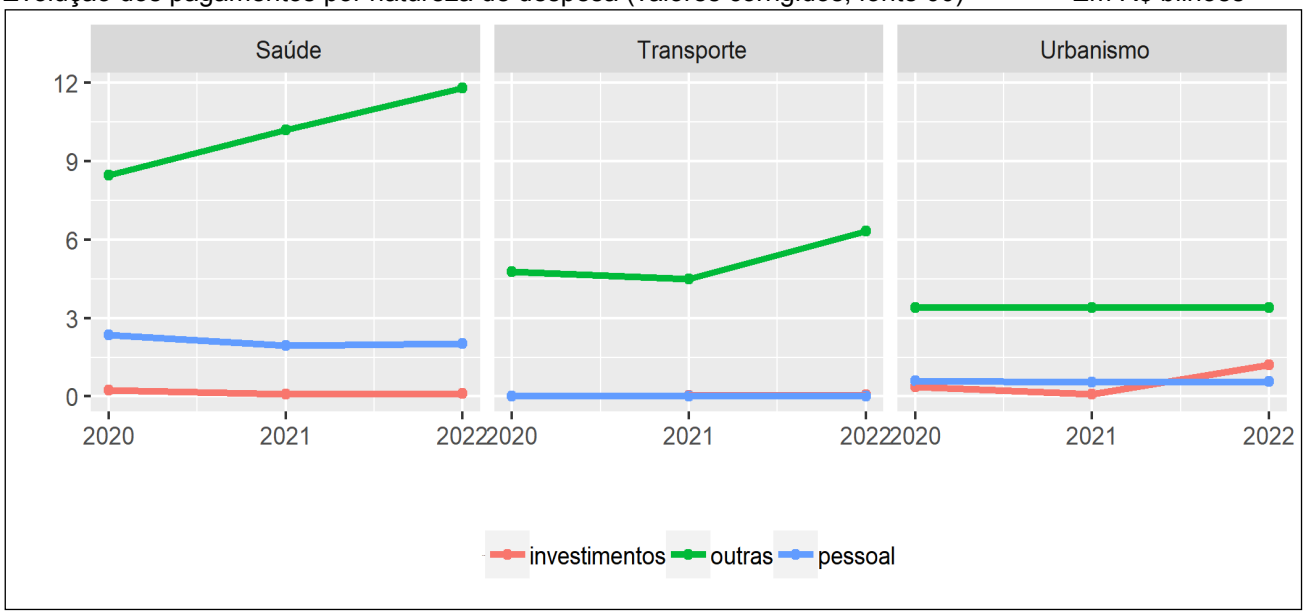
Evolução dos pagamentos (valores corrigidos, fonte 00 – tesouro municipal) Em R$ bilhões



Fonte: Dados do SOF extraídos pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos para dezembro/22 pelo índice IPC-FIPE Geral.

Em relação a 2021, a única redução de despesa em 2022 é em Encargos Especiais, que está associada à diminuição das despesas com a dívida municipal. Entre os acréscimos, destacam-se R$ 1,9 bilhão em Transporte, R$ 1,7 bilhão em Saúde e R$ 1,1 bilhão em Urbanismo.

Evolução dos pagamentos por natureza de despesa (valores corrigidos, fonte 00) Em R$ bilhões

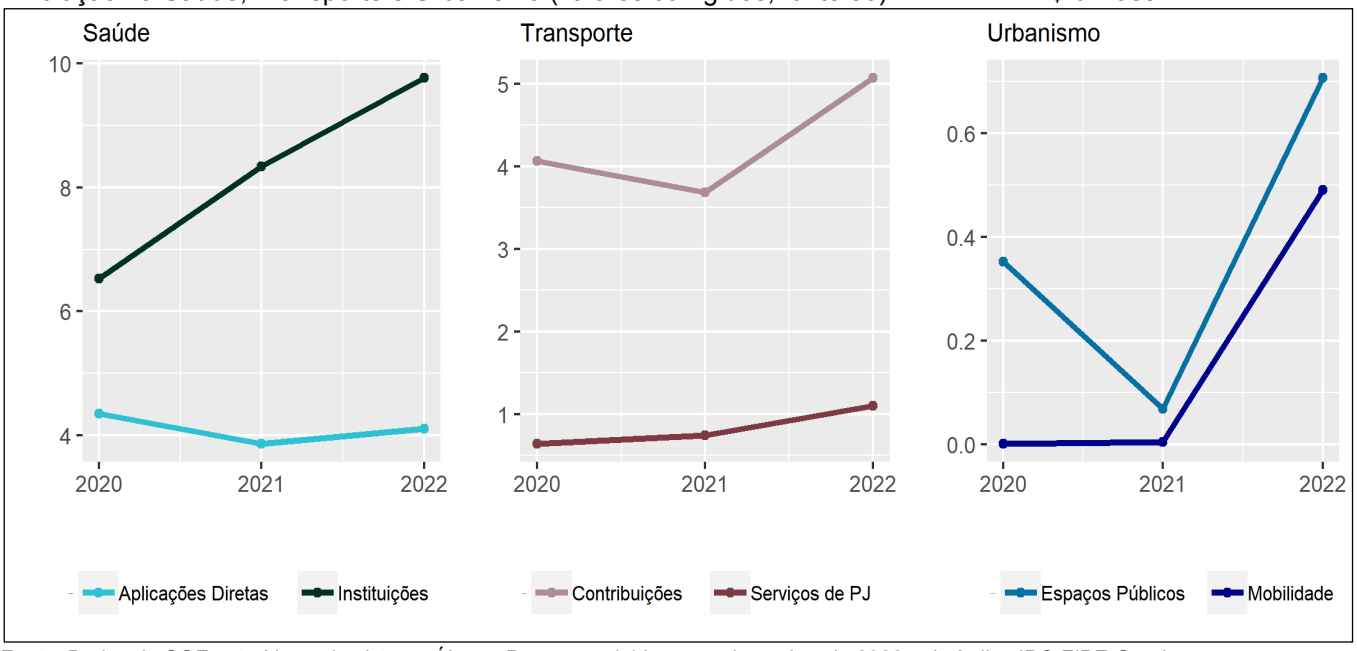


Fonte: Dados do SOF extraídos pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos para dezembro/22 pelo índice IPC-FIPE Geral.

Para explicar essas variações, as despesas devem ser analisadas, inicialmente, sob o prisma dos grupos de natureza de despesa (investimentos, outras despesas correntes e despesa de pessoal), conforme o gráfico anterior.

No caso das Funções Saúde e Transporte, o aumento da despesa ocorreu no grupo "outras despesas correntes", já na Urbanismo, houve um aumento no pagamento dos investimentos. O próximo gráfico detalha essas variações sob diferentes ângulos.

Evolução na Saúde, Transporte e Urbanismo (valores corrigidos, fonte 00) Em R$ bilhões



Fonte: Dados do SOF extraídos pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos para dezembro de 2022 pelo índice IPC-FIPE Geral.

Na Função Saúde, a equipe de Auditoria observou um crescimento real de R$ 1,4 bilhão (17%), entre 2021 e 2022, nos valores destinados a instituições privadas sem fins lucrativos (organizações sociais).

Na Função Transporte, o aumento decorreu, principalmente, do elemento de despesa "contribuições", que é composto, majoritariamente, pelas compensações (subsídio) ao sistema de ônibus e apresentou acréscimo de 37% (R$ 1,9 bilhão) em 2022, em relação a 2021.

Por fim, o crescimento dos investimentos em Urbanismo decorreu, basicamente, de dois programas orçamentários para os quais houve pagamentos pequenos em 2021 e que cresceram em 2022: i) "Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos" que atingiu R$ 706 milhões, principalmente, com projetos de pavimentação, recapeamento e

obras das Subprefeituras, ii) "Melhoria da Mobilidade Urbana Universal", que alcançou R$ 491 milhões, notadamente, com projetos de intervenções no sistema viário.

Recursos Vinculados (consolidado) (item 2.2.4 do RAF)

O quadro a seguir apresenta a evolução dos Recursos Vinculados do Município, conforme divulgado pela PMSP no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (RGF anexo 5).

- Evolução nominal dos recursos vinculados — Em R$ milhões

Ano	Saldo Bruto	Saldo Líquido
2018	4.980	4.313
2019	7.558	6.162
2020	7.747	6.553
2021	10.575	8.990
2022	14.571	12.397

Fonte: Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar Consolidado (RGF).
Valores nominais (sem correção da inflação).

O saldo líquido corresponde ao valor bruto registrado nas contas de Recursos Vinculados subtraído dos compromissos já assumidos (restos a pagar e demais obrigações financeiras). Entre 2021 e 2022, houve um aumento nominal de 38% (3,4 bilhões) no saldo líquido, a partir dos dados divulgados pela PMSP para o consolidado do Município.

Dentre eles, podem-se destacar os Fundos Municipais e as Operações Urbanas. No caso dos Fundos, as

principais variações contábeis ocorreram no FMD[41] e FUNDURB[42]. O saldo da conta do FMD[43] aumentou R$ 718 milhões, atingindo R$ 1,1 bilhão, ao passo que o saldo da conta do FUNDURB[44] cresceu R$ 457 milhões, alcançando R$ 1,8 bilhão.

No caso das Operações Urbanas, a somatória das contas contábeis relativas à Operação Urbana Água Espraiada apresentou um acréscimo de R$ 396 milhões[45] e na Operação Faria Lima R$ 220 milhões[46].

Recursos Disponíveis x Obrigações de Curto Prazo (item 2.2.5 do RAF)

O quadro a seguir apresenta os excedentes de caixa que resultam do confronto entre as disponibilidades (caixa e

[41] O Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD) é vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda, sendo constituído, dentre outras, pelas receitas provenientes da desestatização de bens e serviços, além da alienação das participações societárias. Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/participacao_social/fundos/fundos_1/index.php?p=28230 <Acesso em 09.02.23>.

[42] O FUNDURB é composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil que determinam a destinação de recursos provenientes da arrecadação da Outorga Onerosa, conforme determina o Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo (PDE). Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/ <Acesso em 09.02.23>.

[43] Conta contábil 1.1.1.1.1.50.99.02.917.089.000.000.000, PMSP-SF/COADM-Fundo Municipal de Desenvolvimento Social-FMD.

[44] Conta contábil 1.1.1.1.1.50.99.02.551.000.000.000.000, PMSP-SMDU/Fundo de Desenvolvimento Urbano-FUNDURB.

[45] Foram comparados os valores de encerramento de 2022 com o fechamento do exercício anterior no Balancete Analítico da PMSP para as seguintes contas: 1.1.1.1.1.50.99.05.396 (PMSP-SMUL/OUC AGUA ESPRAIADA - CEPAC - GERAL Cod. Red. 104549), 1.1.1.1.1.19.01.05.132 (PMSP-SMDU/OUC AGUA ESPRAIADA - CEPAC – GERAL), 1.1.1.1.1.19.01.05.385 (PMSP-SMUL/OUC AGUA ESPRAIADA - CEPAC - GERAL Cod. Red. 104549), 1.1.1.1.1.50.99.05.094 (PMSP-SMDU/OUC AGUA ESPRAIADA - CEPAC - GERAL/APLIC).

[46] Foram comparados os valores de encerramento de 2022 com o fechamento do exercício anterior no Balancete Analítico da PMSP para as seguintes contas: 1.1.1.1.1.50.99.05.395, 1.1.1.1.1.50.99.05.075, 1.1.1.1.1.50.99.02.917.219, 1.1.1.1.1.50.99.02.388, 1.1.1.1.1.19.01.05.125, 1.1.1.1.1.19.01.02.469.000, 1.1.1.1.1.19.01.02.473.000, 1.1.1.1.1.19.01.02.907.217.000, 1.1.1.1.1.19.01.05.384.000, 1.1.1.1.1.19.01.05.131, 1.1.1.1.1.50.99.02.392, 1.1.1.1.1.50.99.05.093.

equivalentes de caixa) da PMSP e suas obrigações de curto prazo, conforme o critério adotado pela Auditoria[47].

- Evolução dos Excedentes de Caixa da PMSP — Em R$ mil

PMSP	31.12.21	31.12.22	Δ	Δ (%)
Recursos em Caixa Livres	13.058.584	14.554.526	1.495.942	11,5
(-) Restos a Pagar	(5.509.801)	(9.140.972)	(3.631.171)	65,9
Restos a Pagar do exercício	4.928.569	7.661.687	2.733.118	55,5
Restos a Pagar de exercícios anteriores	581.232	1.479.285	898.053	154,5
(-) Demais Obrigações a curto prazo	(1.239.915)	(2.161.208)	(921.293)	74,3
Recursos Excedentes Livres	**6.308.868**	**3.252.346**	**(3.056.522)**	**-48,4**
Recursos em Caixa Vinculados	10.909.294	14.925.050	4.015.757	36,8
(-) Restos a Pagar	(1.561.179)	(2.041.299)	(480.120)	30,8
Restos a Pagar do exercício	1.549.210	1.991.996	442.787	28,6
Restos a Pagar de exercícios anteriores	11.970	49.303	37.334	311,9
(-) Demais Obrigações a curto prazo	(19.882)	(95.054)	(75.172)	378,1
Recursos Excedentes Vinculados	**9.328.232**	**12.788.697**	**3.460.465**	**37,1**
Total de Recursos Excedentes	**15.637.100**	**16.041.043**	**403.943**	**2,6**

Fonte: Recursos em Caixa calculados a partir dos Balancetes: Balancete Analítico - Janeiro a Dezembro / 2022 - CONSOLIDADO GERAL, Balancete Analítico - Janeiro a Dezembro / 2022 - PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Balancete Analítico – Dezembro – CONSOLIDADO GERAL 2021. Restos a pagar obtidos do relatório de acompanhamento SOF - SOR060R, e demais obrigações de 2022 calculadas a partir do Passivo Circulante com a conta Demais Obrigações excluindo a conta de Depósitos Judiciais.

Dentre as variações, a equipe de Auditoria observou o aumento de restos a pagar da Fonte Tesouro (recursos livres). Na linha "Restos a Pagar do Exercício", o aumento nominal foi de R$ 2,7 bilhões, parte relacionada ao aumento do volume de empenhos de investimentos realizados em dezembro de 2022 na Função Educação, descrito no item **2.1.3.**

Destacou que, do total de R$ 7,7 bilhões inscritos como Restos a Pagar no final de 2022 pela PMSP (Fonte

[47] É utilizado um elenco de contas pré-DEFINido pela Auditoria para calcular os recursos livres da PMSP e, por subtração, os recursos vinculados. Os números calculados não são comparáveis com os publicados nos demonstrativos do RGF, pois este último apresenta dados consolidados.

Tesouro), R$ 4 bilhões se referem ao conjunto das despesas da Secretaria Municipal de Educação[48].

Os acréscimos dos Restos a Pagar e das demais obrigações a curto prazo foram maiores do que o aumento nos recursos livres, gerando uma redução de R$ 3,0 bilhões nos recursos excedentes livres, que foi compensada pelo aumento de R$ 3,5 bilhões nos recursos excedentes vinculados. Ao final do exercício, o total de recursos excedentes em caixa[49] atingiu R$ 16,0 bilhões, aumento de 2,6%.

GESTÃO FISCAL (item 2.3. do RAF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), - Lei Complementar n.º 101/2000, objetiva a sustentabilidade das contas públicas, condição fundamental para a manutenção das políticas públicas direcionadas à promoção do bem-estar social e ao crescimento econômico. Nesse sentido, foram definidos limites para a geração de despesas obrigatórias, endividamento, além do estabelecimento de metas fiscais.

Foram analisados os resultados Fiscais de 2022 com a realização de testes nos principais Demonstrativos e não foram identificadas distorções relevantes do ponto de vista contábil[50]. O Município cumpriu os limites previstos na LRF, assim

[48] O valor total de restos a pagar inclui “restos a pagar processados”, em que já houve o estágio da liquidação, e “restos a pagar não-processados”, para os quais ainda não ocorreu a liquidação.
[49] montante total das disponibilidades acima dos compromissos de curto prazo já assumidos
[50] Os valores publicados pela PMSP nos demonstrativos refletem adequadamente o Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), ou seja, não foram identificadas distorções relevantes (entre o registro contábil no SOF e os valores publicados) que pudessem induzir o usuário das demonstrações financeiras a um entendimento incorreto da situação fiscal do Município. Desse modo, a análise buscou atestar a

como os prazos legais para a publicação dos demonstrativos e os requisitos de transparência nas informações fiscais.

Demonstrativo das Metas Fiscais (resultado primário e nominal consolidados) (item 2.3.1. do RAF)

As metas para o exercício de 2022 foram definidas, pelo Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)[51] em R$ 1,3 bilhão negativo para o resultado primário e R$ 4,3 bilhões negativos para o resultado nominal.

Em geral, a meta para o resultado nominal costuma ser inferior à meta do resultado primário, pois, normalmente, as despesas financeiras são maiores que as receitas financeiras, dado que os Entes Federativos usam endividamento público para financiar suas atividades, o que ocasiona pagamentos significativos de juros aos seus credores/financiadores. Dessa forma, na LDO de 2022, a diferença na definição das metas entre resultado primário e nominal refletia a expectativa da PMSP, à época, de que as despesas financeiras (juros) seriam R$ 3 bilhões maiores do que as receitas financeiras.

Contudo, na execução do exercício de 2022 ocorreu o contrário. O resultado nominal foi positivo em R$ 6,5 bilhões e ficou acima do resultado primário, também positivo de R$ 4,9 bilhões. Isto, porque as receitas financeiras totais (R$ 5 bilhões) foram maiores que as despesas financeiras (R$ 3,4

---

fidedignidade dos demonstrativos em relação ao sistema contábil e não incluiu testes sobre a documentação de suporte do registro no próprio SOF.

[51] Lei Municipal 17.595/21.

bilhões), proporcionando um resultado nominal R$ 1,6 bilhão mais favorável do que o resultado primário[52].

A explicação para esse movimento reside, em boa parte, no acréscimo acima do esperado nas receitas financeiras, que subiram em decorrência da manutenção de grandes volumes de recursos no caixa da PMSP e o aumento da taxa SELIC, conforme mencionado anteriormente no item **2.2.2.**

Como a taxa SELIC é uma variável macroeconômica fora da alçada do Município, a equipe de Auditoria focou sua análise no resultado primário, pois neste se observa, de forma mais direta, os impactos das decisões de planejamento da PMSP. O gráfico a seguir apresenta a evolução das metas estabelecidas, as metas revisadas, quando aplicável, e o resultado que foi efetivamente observado em cada ano.

Evolução do resultado primário (consolidado, valores nominais) Em R$ bilhões
Fonte: Leis orçamentárias e demonstrativos fiscais.

A equipe de Auditoria constatou que, nos últimos cinco anos, a meta de resultado primário vem sendo sistematicamente superada pelo Município com folga. Nos anos de 2020 e 2021, por exemplo, com o contexto da pandemia, as metas foram revisadas exageradamente para baixo, de modo que a diferença entre o resultado favorável obtido (linha roxa) e a meta revisada (linha verde) foi maior do que R$ 10 bilhões nesses anos. Em 2022, o resultado obtido e a meta se aproximaram, porém, a

[52] RREO - anexo 6 (LRF, art 53, inciso III). Juros, Encargos e Variações Monetárias Ativos = R$ 5.068.182.438,03. Juros, Encargos e Variações Monetárias Passivos = R$ 3.444.416.163,52. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/rreo_anexo_6_-_rp_rn_6bi22_-_consolidado_1674851135.pdf <Acesso em 13.02.23>.

diferença ainda permaneceu em um patamar importante (acima de R$ 6 bilhões).

Trabalhos de Auditoria avaliaram que esse descasamento, entre a definição da meta e o resultado observado na prática, está associado à metodologia de planejamento que vem sendo adotada para a definição das metas fiscais pela Secretaria de Fazenda[53].

Com relação ao aspecto metodológico, destacou a forma de cálculo utilizada que gerou uma meta negativa para 2022. Diferentemente do método previsto pela STN, a PMSP parte da premissa de que a execução das despesas, necessariamente, irá igualar o total de receitas previstas, ou seja, todo o recurso arrecadado será gasto no próprio exercício. Na sequência do cálculo, é incluído um valor projetado de despesa adicional, com base em superávit financeiro oriundo do exercício anterior, ocasionando uma estimativa de despesa primária acima da receita primária e a definição de metas negativas para os resultados fiscais[54].

[53] A auditoria identificou problemas na metodologia que vem sendo utilizada pela Prefeitura nos últimos anos para a projeção do resultado primário, dentre os quais se destacam a inclusão de altos valores de superávits financeiros como despesa primária, a não consideração do cancelamento de restos a pagar, a previsão de investimentos não condizentes com os dados históricos e falhas metodológicas na estimativa da receita (eTCM 007331/2022, peça 9, páginas 12 a 21).

[54] eTCM 7331/2022, peça 9, página 14: “Em suma, o MDF parte da avaliação da dívida pública e das projeções das receitas e despesas para estimar o resultado do ente federativo. O processo é feito de modo que as despesas discricionárias são ajustadas para garantir um resultado fiscal positivo e a sustentabilidade da dívida ao longo do tempo. A PMSP, ao contrário, parte da premissa de que, em todos os anos, as despesas necessariamente serão iguais às receitas. Em seguida, inclui um valor de despesa adicional (superávit financeiro oriundo do exercício anterior) o que implica, por DEFINição, em um resultado fiscal negativo”.

Apresentou como outro aspecto relevante, o modo pelo qual a legislação fiscal busca condicionar a gestão das finanças públicas. A LRF prevê efeitos para a possiblidade de não cumprimento das metas fiscais[55], porém, não há consequência prevista, de forma expressa na lei, para situações em que as metas são cumpridas com demasiada facilidade. Desse modo, na esfera municipal, não há incentivos normativos para o gestor público definir metas desafiadoras de resultado primário[56].

Por fim, destacou que a definição e a revisão das metas fiscais são sempre aprovadas pela CMSP, que é a instância política de monitoramento e controle da responsabilidade fiscal no Município e, portanto, tem o poder e o dever de buscar, junto à PMSP, o aprimoramento do processo de determinação das referidas metas fiscais.

Demonstrativo da Despesa com Pessoal (item 2.3.2 do RAF)

O limite de gastos com despesas com pessoal[57] está definido no artigo 19[58], da LRF que, no caso do Município, é

---

[55] Por exemplo, a LRF determina a necessidade de limitação das despesas, caso se verifique que as metas de resultado não serão cumpridas: "Artigo 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias".

[56] No caso do governo federal, ao contrário, é muito importante a sinalização para o mercado em relação ao resultado primário (definição de meta positiva na LDO, quando possível), pois a definição da meta condiciona a avaliação da sustentabilidade da dívida pública mobiliária (referente aos títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional) impactando nas taxas de juros do mercado de capitais, as quais têm grande impacto sobre a economia nacional.

[57] Artigo 18 – Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens

de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município[59].

O quadro a seguir indica que os limites foram cumpridos em 2022.

- Despesas com pessoal do Município em 2022 Em R$ mil

Valores acumulados no período	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Despesa total com pessoal	22.821.121	958.299	23.779.420
(a) Despesas com pessoal / Receita Corrente Líquida (%)	29,00%	1,22%	30,22%
Limite cf. artigo 20, III, alíneas a, b (%)	54,00%	6,00%	60,00%
(b) Limite para fins de alerta (90% x D)	48,60%	5,40%	54,00%
Condição para alerta → (a) ≥ (b)?	**Não**	**Não**	**Não**

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal (DOCSP de 28.01.23, pg. 74).

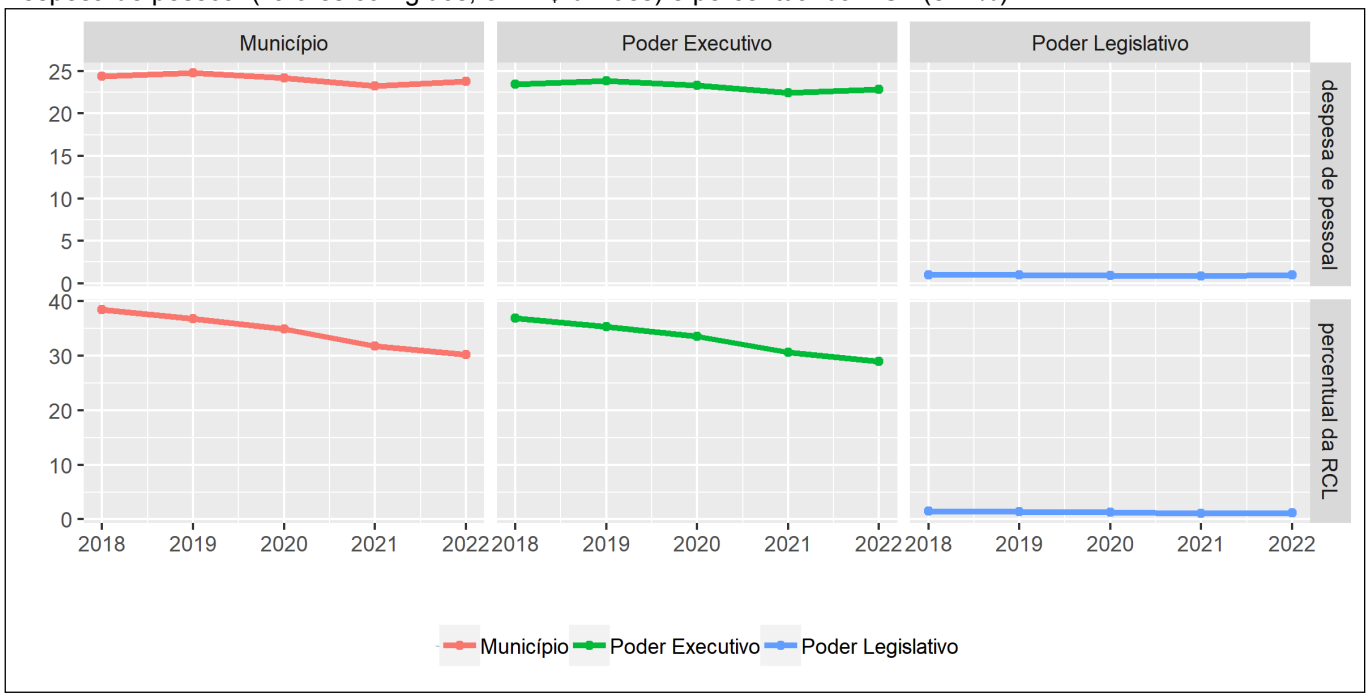
A seguir, a equipe de Auditoria apresentou a evolução histórica da despesa total com pessoal e do percentual dessa despesa em relação à Receita Corrente Líquida (RCL).

pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.
§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

[58] Artigo 19 - Para os fins do disposto no caput do artigo 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

[59] Artigo 20 - A repartição dos limites globais do artigo 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:[...]
III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Despesa de pessoal (valores corrigidos, em R$ bilhões) e percentual da RCL (em %)



Fonte: Demonstrativos da Despesa com Pessoal (RGF - ANEXO 1 de cada exercício). Correção monetária da despesa total com pessoal pelo índice IPC-FIPE.

Na grade superior do gráfico, consta a evolução da despesa total com pessoal (em R$ bilhões) para: o consolidado do Município, do Poder Executivo e do Poder Legislativo, com base nos valores publicados nos demonstrativos anuais corrigidos pela inflação[60] e, na parte inferior, os respectivos percentuais da despesa de pessoal sobre a RCL do Município.

Uma análise superficial indica que o Município vem reduzindo o percentual da despesa com pessoal (linha vermelha da grade inferior), saindo de 40% em 2018 e para 30,2% da receita corrente líquida em 2022. Essa tendência se explica, por um lado, pela relativa estabilidade da despesa com pessoal e, por

[60] Os valores apresentados são devem ser menores do que a despesa de pessoal analisada no item "3.2.1 Resultado Orçamentário", pois no demonstrativo, conforme previstos no § 1º do artigo 19 da LRF, são deduzidas determinadas despesas, dentre as quais se destacam as despesas com "inativos e pensionistas com recursos vinculados" e as "decorrentes de decisão judicial de período anterior ao da apuração".

outro, pelo aumento da receita corrente, notadamente a receita com impostos, conforme analisado no item **2.1.3.**

A equipe de Auditoria observou, no entanto, que essa relativa estabilidade da despesa com pessoal ignora os gastos com as entidades privadas sem fins lucrativos (organizações sociais - OS). No item **2.2.3** foi mostrada, especialmente no caso da função Saúde, a tendência de crescimento acentuado nos valores das transferências de recursos para essas instituições.

No início de 2022, orientou que os gastos com pessoal das OS fossem incluídos nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal[61], conforme previsto na legislação vigente à época[62]. Contudo, posteriormente, o Decreto Legislativo n.º 79/2022 do Senado Federal[63] permitiu a flexibilização da regra, o que levou a PMSP a alterar o seu posicionamento, informando o seguinte: "[...] deixamos de considerar, os valores referentes às Outras Despesas

[61] eTCM 010671/2022, Acompanhamento da despesa com pessoal do Poder Executivo do 1º quadrimestre de 2022: "A despesa com pessoal publicada pelo Poder Executivo, no 1º quadrimestre de 2022, encontra-se dentro dos limites fixados na LRF, perfazendo 33,82% da Receita Corrente Líquida. Entretanto, esse percentual encontra-se inadequado, considerando que não estão incluídas as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam em atividades finalísticas da educação (creches) e assistência social e que os valores informados decorrentes de contratos de gestão (sobretudo da área da saúde) compreenderam o montante repassado, em detrimento da real despesa de pessoal em atividade finalística"

[62] A Portaria STN nº 377/20 havia estabelecido que a partir de 2022 as despesas de pessoal decorrentes das OSC deveriam constar no cálculo do limite da despesa de pessoal estabelecido pela LRF. Artigo 1º [...] §2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2021, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente. Posteriormente, no âmbito municipal, foi estabelecida na Portaria SF 314/2021 que definiu os procedimentos a serem adotados pelo Poder Executivo, compreendendo a administração direta e seus fundos municipais, as autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2022

[63] Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151740. Acesso em 14.02.23

de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização ou de Contratação de Forma Indireta a partir de janeiro/2022". Desse modo, os Demonstrativos passaram a desconsiderar as informações sobre a despesa com pessoal das OS[64].

A equipe de Auditoria ponderou, no entanto, que a evolução positiva do percentual da despesa com pessoal, em relação à RCL do Município, deve ser interpretada com cautela, uma vez que boa parte dos colaboradores que trabalham com a prestação de serviços ao cidadão, principalmente nas áreas de Educação (ex.: creches) e Saúde, não está sendo considerada como despesa de pessoal no Demonstrativo previsto pela LRF.

Dívida e Operações de Crédito (consolidado do Município) (item 2.3.3 do RAF)

A dívida do Município deve obedecer ao limite estabelecido na Resolução n.º 40/01 do Senado Federal[65] de 1,2 vezes da receita corrente líquida, ou seja, a dívida total consolidada pode atingir no máximo um valor até 20% maior do que o montante da receita corrente líquida arrecadada no ano.

---

[64] Esse tema foi tratado na 33ª Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF), realizada entre 25.10.22 e 27.10.22, e se encontra em análise pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), de modo que ainda não há posição oficial por parte da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Assim, quando ocorrer um posicionamento definitivo por parte dos órgãos competentes, o tema será reavaliado pela Auditoria.

[65] Art.3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:
[...] II - no caso dos municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do artigo 2º. Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do artigo 31 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Em 2022, esse indicador de endividamento, em sua essência, perdeu a aplicabilidade, em razão do encontro de contas relativo ao Campo de Marte[66], mencionado no item **0**, isso porque a dívida consolidada líquida se tornou "negativa", pois o Município tem mais recursos em caixa do que obrigações de dívida a pagar.

Assim, a dívida consolidada municipal é de R$ 8,5 bilhões negativos, o que significa que se o Município, em 31.12.22, quitasse todas as suas dívidas reconhecidas até aquele momento, ainda sobrariam R$ 8,5 bilhões no seu caixa.

No quadro a seguir são observados: o impacto do acordo do Campo de Marte na linha "Reestruturação da Dívida

[66] A nota explicativa 1 do demonstrativo detalha o embasamento jurídico do reconhecimento do acordo do Campo de Marte: Registra o valor das obrigações decorrentes da reestruturação da Dívida Municipal no âmbito das seguintes normas: a) MP 2022/2000, MP 2185/2001 e Lei Mun. 12.859/99 (Contrato de Confissão e Renegociação de Dívida) - Saldo de R$ 0,00 - por acordo judicial celebrado pelo Município de São Paulo – MSP e a União Federal, em sede do processo judicial de reintegração de posse nº 0068278-78.1974.4.03.6100, o qual prevê, dentre outras avenças, a quitação da dívida pactuada nos termos da Medida Provisória nº 2185-35/2001 por meio da transferência da propriedade de imóvel denominado "Campo de Marte" à União Federal, em 17/08/2022 foi realizada a baixa efetiva e integral do correspondente saldo devedor no valor de R$ 23.912.137.413,52, posição de 31/01/2022. O supradito acordo foi autorizado pela Lei Municipal nº 17.726, de 17 de dezembro de 2021; b) Lei Fed. 8727/93 e Lei Mun. 11.494/94 (Contrato COHAB) - Saldo de R$ 0,00 - diante da recente constituição de títulos CVS pelo Governo Federal, títulos estes oriundos de contratos de novação celebrados entre a União e COHAB com interveniência da PMSP que assumiu a totalidade do saldo devedor, em 10/08/2022, houve a liberação dos correspondentes valores. Com efeito, e por força de contratos e legislação correlata, os títulos liberados foram revertidos para o pagamento do saldo devedor remanescente no valor de R$ 341.244.506,96 de modo a dar quitação plena à dívida em questão; e; c) Resolução 98/92, alteradas pelas Resoluções nºs 90 e 132/1993, todas do Senado Federal e Lei Mun. 12.671/98 (Dívida de Médio e Longo Prazo – DMLP) - Saldo de R$ 70.432.177,68.

do Município", e o aumento dos recursos em caixa (tratado no item **2.2** na linha "Disponibilidade de Caixa Bruta"[67]:

– Demonstrativo da Dívida Consolidada de 2022 Em R$ mil

Especificação	Saldo de 2021 (3ºquadrimestre)	Saldo de 2022 (3ºquadrimestre)
DÍVIDA CONSOLIDADA – DC (I)	**42.807.902**	**20.298.686**
Reestruturação da Dívida do Município	24.468.780	70.432
Financiamentos	1.263.250	1.161.257
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	106.738	88.198
Precatórios Posteriores a 05.05.00 (Vencidos e não pagos)	16.969.060	18.978.749
Outras Dívidas	74	50
DEDUÇÕES (II)	**23.990.437**	**28.804.863**
Disponibilidade de Caixa Bruta	24.747.250	30.420.738
(-) Restos a Pagar Processados	(269.694)	(408.048)
(-) Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	(787.751)	(1.484.210)
Demais Haveres Financeiros	300.632	276.383
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) (III) = (I - II)	**18.817.465**	**(8.506.177)**
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL AJUSTADA	68.251.140	78.684.858
DCL/RCL efetivo	**0,2757**	**(0,1081)**
DCL/RCL definido pela Resolução Senado Federal 40/01	**1,2**	**1,2**

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal 3º quadrimestre/2022 (DOCSP 28.01.23, pg. 75).

Em 2022, o montante arrecadado com operações de crédito foi pouco representativo em relação à arrecadação do Município. A entrada de recursos ocorreu em três momentos: a) R$ 10 milhões em maio/22, referente à 2ª etapa do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM); b) R$ 26,9 milhões em agosto/22, referente ao Programa Avança Saúde (Lei Municipal n.º 16.757/17); e c) R$ 66,4 milhões em novembro, novamente em decorrência do Programa Avança Saúde. Desse modo, o Município

[67] A "Disponibilidade de Caixa Bruta" se refere ao total de "Caixa e Equivalentes de Caixa" reduzido das contas do balancete analítico referentes ao RPPS: conta 1.1.1.1.1.06 e conta 1.1.1.1.1.51.

atingiu o percentual de apenas 0,12%, ficando abaixo o limite permitido pela Resolução n.º 43/01[68] do Senado Federal, que é de 16% da receita corrente líquida, havendo, portanto, considerável espaço fiscal para a realização de operações de crédito quando a PMSP entender necessário buscar esse tipo de financiamento.

DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS (ITEM 3. DO RAF)

As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) são compostas por: Balanço Patrimonial (BP), Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), Balanço Orçamentário (BO), Balanço Financeiro (BF), Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) e Notas Explicativas.

Considerando os descumprimentos dos prazos apresentados no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), seguintes: diversos componentes que ainda não constam nas demonstrações financeiras; determinações de exercícios anteriores exaradas por este Tribunal ainda não cumpridas e infringências apuradas na Auditoria que subsidia o RAF, a equipe de Auditoria **concluiu, de forma global, que as Demonstrações Financeiras do Município de São**

[68] Artigo 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:
I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, DEFINida no artigo 4º

Paulo de 2022 não representam fidedignamente os saldos, as transações e outros fenômenos econômicos do Município, uma vez que as informações presentes são incompletas e apresentam distorções relevantes.

A análise dos PIPCP's foi realizada verificando-se a implementação das ações para convergência às Normas Internacionais de Contabilidade referenciadas no plano, anexo à Portaria STN 548/15.

De 19 Procedimentos Contábeis Patrimoniais estabelecidos na mencionada Portaria, apenas 3 foram integralmente implantados (dívida ativa, dívida pública e provisão atuarial), 11 estão com os prazos expirados e não foram implementados, 1 ainda se encontra dentro do prazo previsto (bens de infraestrutura)[69], no entanto sem a necessária preparação dos sistemas e providências para implantação, quais sejam:

[69] A STN ainda não definiu prazo de implantação para os itens: 9 (bens do patrimônio cultural), 14 (demais obrigações por competência), 16 (outros ativos intangíveis) e 19 (demais aspectos).

- Resumo dos PIPCPs com prazo expirado e não implementados (Portaria STN 548/2015)

Ordem cronológica para municípios com mais de 50 mil habitantes	Preparação de sistemas e outras providências de implantação (até)	Obrigatoriedade dos registros contábeis (a partir de)	Análise da auditoria
13. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência.	31/12/2015	01/01/2016	Em implantação
3. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber, (exceto créditos tributários, previdenciários e de contribuições a receber), bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas.	31/12/2017	01/01/2018	Não implantado
11. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13º salário, férias, etc.)	31/12/2017	01/01/2018	Não implantado
5. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões por competência.	31/12/2019	01/01/2020	Não implantado
6. Evidenciação de ativos e passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas.	31/12/2019	01/01/2020	Não implantado
7.Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável (exceto bens do patrimônio cultural e de infraestrutura).	31/12/2019	01/01/2020	Em implantação
17.Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos investimentos permanentes, e respetivos ajustes para perdas e redução ao valor recuperável.	31/12/2019	01/01/2020	Em implantação
1. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições (exceto créditos previdenciários), bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas e registro de obrigações relacionadas à repartição de receitas.	31/12/2020	01/01/2021	Não implantado
2. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos previdenciários, bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas.	31/12/2020	01/01/2021	Não implantado
15. Reconhecimento, mensuração e evidenciação de softwares, marcas, patentes, licenças e congêneres, classificados como intangíveis e eventuais amortização, reavaliação e redução ao valor recuperável.	31/12/2020	01/01/2021	Não implantado
18. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos estoques.	31/12/2021	01/01/2022	Não implantado

Fonte: elaboração própria.

SCE destacou, também, as fragilidades identificadas no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), utilizado por todos os órgãos, entidades e Poderes integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de São Paulo.

O SOF não atende aos padrões de qualidade exigidos pelo marco regulatório vigente[70] por, entre outras deficiências, possibilitar a exclusão lógica de registros já efetivados em detrimento da prática do estorno, não individualizar os credores e devedores das obrigações e direitos da Municipalidade (inexistência da funcionalidade do conta-corrente contábil), permitir a realização de lançamentos manuais por uma ampla gama de usuários (mais de 200, em agosto de 2022) e não possuir rotinas sistêmicas de consistências, validações e regras de integridade contábil.

Este cenário repercutiu nos procedimentos executados pela fiscalização do TCMSP, com destaque para a ampliação de ceticismo ao longo de todo o trabalho, contudo, seus efeitos podem ser adversos em escala mais abrangente do que os achados de auditoria efetivamente identificados, sendo fundamental a adoção de providências pela Prefeitura do Município de São Paulo para a integral adequação do SOF às novas exigências dispostas pelo Decreto Federal nº10.540/20, que alcançou eficácia plena a partir de 01.01.23.

Consolidação (item 3.1 do RAF)

Segundo o MCASP - 9ª edição[71], a consolidação das Demonstrações Contábeis consiste no processo de agregação dos saldos das contas de mais de uma entidade,

[70] Lei Complementar 101/00, Decreto 7.185/10 e, a partir de 2023, Decreto Federal 10.540/20.
[71] MCASP 9ª Edição, parte V, item 11

excluindo-se as transações recíprocas, de modo a disponibilizar os macroagregados do setor público, proporcionando uma visão global do resultado. A eliminação das operações intragovernamentais quando do levantamento dos balanços consolidados é uma exigência da LRF[72].

Estão compreendidas no processo de consolidação contábil de 2022 do Município de São Paulo 21 unidades[73], a saber: PMSP, SP-Cine, HSPM, IPREM, SFMSP, SP-Regula, AHM, AMLURB, FPETC, CMSP, TCMSP, FECAM, FEDTCMSP, SP-Turis, SP Urbanismo, FMLU, Cohab-SP, FMH, FTMSP, FUNPREV E FUNFIN.

Não foram excluídas as operações intragovernamentais no levantamento do Balanço Patrimonial (BP), da Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) (item 3.1.1 do RAF)

Os fatos patrimoniais envolvendo órgãos e entidades integrantes do mesmo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) devem ser codificados no nível apropriado das contas contábeis das classes 1 a 4, com o dígito ”2”, definido no PCASP/MCASP e ter correlação, já que geram, simultaneamente,

[72] Artigo 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:
§ 1º No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.
[73] No exercício de 2022 foram incluídas o FUNPREV e FUNFIN.

direitos e obrigações entre as unidades envolvidas, para permitir a exclusão das transações e saldos recíprocos.

Os valores classificados como intragovernamentais nos balancetes analíticos estão integralmente contemplados nos números divulgados no BP, na DVP e na DMPL que compõem o Relatório Técnico do Balanço Geral de 2022 do Município de São Paulo, 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 das demonstrações consolidadas examinadas.

Tomando por base os valores totais dos elementos patrimoniais identificados como operações intragovernamentais (classificados no 5º nível "2"), conclui-se que as demonstrações consolidadas mencionadas foram divulgadas com as seguintes distorções:

- Balanço Patrimonial: não exclusão dos montantes de R$ 1,9 bilhão no ativo, R$ 900 milhões no passivo e R$ 1,1 bilhão no patrimônio líquido;
- DVP: não exclusão dos montantes de R$ 14,2 bilhões e R$ 14,3 bilhões, respectivamente, nas contas de VPA e VPD;
- DMPL: não exclusão do montante de R$ 1,1 bilhão referente aos saldos do patrimônio líquido.

O efeito das distorções identificadas é a superavaliação de elementos patrimoniais no Balanço Patrimonial, na DVP e na DMPL consolidadas, prejudicando a evidenciação da

visão global da posição do patrimônio, do resultado e das variações no patrimônio líquido do Município e a consolidação das contas nacionais, a cargo da STN.

Desbalanceamento da equação fundamental da contabilidade nas operações intragovernamentais (item 3.1.2 do RAF)

Foi verificado que uma das razões para a PMSP não ter eliminado as contas contábeis patrimoniais identificadas com o 5º nível "2", no levantamento das demonstrações consolidadas, consiste no desbalanceamento de R$ 143,1 milhões na equação fundamental da contabilidade no que tange exclusivamente às operações intragovernamentais, em infringência ao subitem 3.2.3 da Parte IV do MCASP - 9ª edição.

- Equação Fundamental da Contabilidade Intra-OFSS Em R$ mil

Ativo Intra-OFSS	1.895.501
(-) Passivo Intra- OFSS	896.497
(=) PL Intra-OFSS apurado pela Equação	**999.004**
(-) Patrimônio Líquido Intra-OFSS balancete	1.142.130
(=) Diferença	**143.126**

Fonte: Balancete contábil extraído do SOF (SCT026R) em 14.04.23.

Além do mais, foram identificadas contas com 5º nível "1 – Extra-OFSS" que estão recebendo lançamentos de transações Intra-OFSS:

- Contas com o 5º nível de código “1” relacionadas a transações Intra-OFSS Em R$ mil

Conta	Descrição	Saldo em 31.12.22
1.1.3.8.**1**.99.46.03.000	Câmara Municipal - Convênio SFMSP	7
2.1.3.1.**1**.03.99.05.000	Valores do FMH - Responsabilidade COHAB	2.025
2.1.8.8.**1**.99.22.01.001	SEME	71
2.1.8.8.**1**.99.22.01.003	SIURB	2.553
2.1.8.8.**1**.99.22.02.001	Prestações Recebidas - PPG/SEHAB	2.083
2.1.8.8.**1**.99.22.02.004	PMSP/Carteira Cedida	5.464
2.1.8.8.**1**.99.22.03.002	SEHAB	295
2.1.3.1.**1**.03.99.07.000	Valores da COHAB - Responsabilidade FMH	205
2.1.8.8.**1**.01.99.05.000	Outras Consignações - IPREM	22
2.1.8.8.**1**.01.99.05.000	Outras Consignações - IPREM	21
2.1.8.8.**1**.01.99.05.000	Outras Consignações - IPREM	295
2.1.8.8.**1**.04.99.06.000	Outros Depósitos	659
2.1.4.3.**1**.02.01.00.000	IPTU/TLP a Recolher (F)	22
2.1.4.3.**1**.02.02.00.000	IPTU/TLP a Recolher (P)	153
2.1.8.8.**1**.01.11.10.000	Hospital do Servidor Público Municipal	36
2.1.8.8.**1**.01.99.02.000	Retenção HSPM - Precatório EC 62/2009	525
2.1.8.8.**1**.01.99.03.000	IPREM - Instituto De Previdência Municipal De São Paulo - 5% Anterior L.13 973/2005.	602
2.1.8.8.**1**.01.99.04.000.	Retenção IPREM - PRECATÓRIO EC 62/2009	2.011
2.1.8.8.**1**.04.02.01.002.	ISS - Sistema 01/12/76	4.484
2.1.8.8.**1**.99.10.00.000.	Valores A Repassar IPREM - Restituição Débito Servidores Folha Aposentados	80
2.1.8.8.**1**.01.13.01.015.	Hospital Do Servidor Público Municipal	1
2.1.8.8.**1**.01.99.03.000.	IPREM - Instituto De Previdência Municipal De São Paulo - 5% Anterior L.13 973/2005.	39
2.1.8.8.**1**.01.08.01.000.	ISS Retido Na Fonte S/ Serviços De Terceiros	150
Total		**21.803**

Fonte: Balancete contábil extraído do SOF (SCT026R) em 14.04.23.

Falta de lançamentos recíprocos em transações entre entidades integrantes do OFSS (item 3.1.3 do RAF)

A equipe de Auditoria identificou o montante liquidado de R$ 18,5 milhões, referente a transações Intra-OFSS, que não possuem registro nos ativos da empresa estatal dependente municipal credora, o que prejudica a eliminação de lançamentos recíprocos. Constatou, também, registros de transações 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$ 21,8 milhões, em infringência ao subitem 3.2.3 da Parte IV do MCASP - 9ª edição.

- Relação de empenhos Intra-OFSS, registro nas entidades credoras e devedor Em R$ mil

Entidade Credora	Empenho	Valor liquidado	Conta Contábil de registro no ativo no ente credor	Entidade devedora	Conta Contábil de registro no passivo no ente devedor
Fundação Paulistana de Educação tecnologia e Cultura	122091/2022	**11.800**	**Não há**	PMSP	2.1.3.1.2.01.01.
São Paulo Turismo SA	105228/2022	**851**	**Não há**		
	67271/2022	**328**	**Não há**		
	68088/2022	**5.499**	**Não há**		
São Paulo Urbanismo - SP-Urbanismo	102916/2022	44	1.1.2.2.2.01.03.		
	39327/2022	328	1.1.2.2.2.01.03.		
	45636/2022	229	1.1.2.2.2.01.03.		
	70713/2022	0	1.1.2.2.2.01.03.		
	96249/2022	12	1.1.2.2.2.01.03.		
CIA Metropolitana De Habitação de São Paulo COHAB SP	102/2022	3.130	1.1.2.2.2.01.02	FMH	
	103/2022	3.070	1.1.2.2.2.01.02		

Fonte: Relatório de Restos a Pagar extraído do SOF (SFN027R) em 18.04.23/Razões Contábeis Extraídos do SOF.

Destacou que há determinação deste Tribunal de exercícios anteriores, no sentido de eliminar os lançamentos recíprocos Intra-OFSS na consolidação das DCASP, contudo a Prefeitura alega que "há de se avaliar a possibilidade jurídica de lançamentos simultâneos e recíprocos obrigatórios frente à autonomia de gestão da administração indireta frente à administração direta, entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e entre as entidades que compõe a administração municipal", o que vai de encontro ao evidenciado pela equipe de auditoria.

Notas Explicativas (item 3.2 do RAF)

As notas explicativas são informações adicionais às apresentadas nos quadros das DCASP e são consideradas parte integrante das demonstrações. Seu objetivo é facilitar a compreensão das demonstrações contábeis a seus diversos usuários. Portanto, devem ser claras, sintéticas e objetivas, englobando informações de qualquer natureza exigidas pela lei, pelas normas contábeis e outras informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações[74].

Foram identificadas insuficiências de informações nas notas explicativas elaboradas pela PMSP frente às orientações do MCASP - 9ª edição, relatadas nos seguintes subitens:

Bens Móveis e Imóveis (item 3.2.1 do RAF)

A nota explicativa publicada sobre os Bens Móveis limita-se a informar o valor registrado em ativo em 2022, a variação em relação a 2021, a política contábil para reconhecimento de ativos adquiridos em exercícios anteriores e valores mínimos a serem reconhecidos no Sistema de Bens Patrimoniais Móveis (SBPM).

Não foram divulgados, por exemplo, os critérios de mensuração do valor bruto, os métodos de depreciação, a data da reavaliação dos bens móveis, em

[74] Subitem 8.1 da Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, MCASP 9ª edição.

infringência aos itens 88 "a" a 88 "e" e ao item 92 da NBC TSP 07.4.

Em relação aos Bens Imóveis, a nota se limita a informar que os bens ficam sujeitos à incidência da depreciação após reconhecimento.

Não houve a divulgação em nota explicativa do método de depreciação e da vida útil de bens imóveis, em infringência a NBC TSP 07, itens 88 "b" a 88 "e".

Distorções Relevantes (item 3.3 do RAF)

O exame revelou a existência de inconsistências materiais no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais e na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, em razão da ocorrência de distorções relevantes de valores não corrigidas sobre diversos elementos patrimoniais, ora sumarizadas:

- Representatividade das Distorções Identificadas por Classes/Grupos — Em R$ mil

Classe / Grupo	Elemento	Tipo de Distorção	Valor da Distorção (A)	Valor do Elemento Declarado (B)	% Distorção (C) = (A / B)
1	Ativo	Superavaliação	36.347.586	161.010.871	22,6
		Subavaliação	34.318.453		21,3
2.1/2.2	Passivo	Subavaliação	7.773.461	167.606.337	4,6
3	VPD	Superavaliação	2.407.741	374.758.093	0,6
		Subavaliação	3.524.029		0,9

Fonte: procedimentos de fiscalização executados no processo e-TCM 015710/2022.

Entre as incorreções quantitativas destacam-se: a omissão de reconhecimento de créditos tributários a receber, da ordem de R$ 5,4 bilhões; a apresentação irregular de saldos de

investimentos associados a CEPACs já encerrados, de R$ 4,0 bilhões; e o enquadramento, como recebíveis, de dívidas ativas no montante de R$ 26,0 bilhões, com baixíssima probabilidade de geração de fluxo de caixa (também integrantes do respectivo ajuste para perdas).

Em relação às obrigações, a ausência de registro contábil dos passivos de prazo ou valor incerto (as provisões), estimadas pela Procuradoria Geral do Município em R$ 6,9 bilhões, constituiu o principal fator para a redução da qualidade informacional sobre os efetivos compromissos já contraídos pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), até o término do período auditado.

No tocante às despesas patrimoniais (VPDs), a equipe de Auditoria constatou erro na aplicação da modelagem estatística definida pela PMSP para cálculo do ajuste para perdas da dívida ativa, provocando uma estimativa inflada em R$ 3,0 bilhões no ativo, e a redução do resultado patrimonial de maneira indevida em R$ 2,0 bilhões, face a não ativação de gastos de capital (aquisição de imóveis e realização de obras), entre outras falhas.

Além das distorções de valor, diversas outras incorreções associadas à classificação dos fenômenos econômicos e/ou orçamentários foram detectadas nos exames. As mais relevantes, segundo o julgamento profissional da equipe de Auditoria, estão relacionadas no quadro a seguir:

- Distorções de Classificação Identificadas nas DCASP de 2022 Em R$ mil

Elementos Impactados	Distorção de Classificação	Valor	Critério Aplicável
VPD e Despesa Orçamentária	Registro contábil e classificação orçamentária indevidos das despesas com "Compensação Tarifária", "Programa Atende", e "Gratuidade às Pessoas Idosas", referentes a aportes de recursos para compensações tarifárias e programas de gratuidade no transporte público, empenhados na ND 3.3.90.41 e em VPD de similar natureza, as quais não caracterizam "Contribuições", devendo ser tratadas como subvenções econômicas	5.228.610	Portaria Interministerial SOF/STN 163/01 Portaria STN 975/21 (PCASP Federação e Estendido de 2022)
VPD e Despesa Orçamentária	Registro contábil (VPD Serviços de Creches e Assistência Pré-Escolar) e classificação orçamentária (ND 3.3.50.39) indevidos de valores repassados por Termos de Parcerias, referentes à administração dos centros educacionais infantis que, na essência, constituem contratos de gestão, devendo ser contabilizados à conta específica (VPD) de Contratos de Gestão e na ND 3.3.50.85	4.406.711	Portaria Interministerial SOF/STN 163/01 Portaria STN 975/21 (PCASP Federação e Estendido de 2022)
Ativo	Reconhecimento de imóveis concedidos como bens de uso especial ou dominicais, em detrimento de classificação própria de ativo de concessão de serviços	2.831.762	NBC TSP 05, item 12 MCASP 9ª ed., Parte III, subitem 2.4.1
VPD	Escrituração de saldo expressivo na VPD genérica "Outros Serviços de Terceiros", perfazendo 11,2% do respectivo grupamento	1.965.693	MCASP 9ª ed., Parte IV, subitem 3.5.4 "e"

Fonte: procedimentos de fiscalização executados no processo e-TCM 015710/2022.

- **Balanço Patrimonial** (item 3.4 do RAF)

A equipe de Auditoria verificou que a estrutura do Balanço Patrimonial e seus quadros, publicados no DOCSP de 11.02.23, pág. 89/90, atende ao estabelecido no item 4, parte V do MCASP - 9ª edição, à exceção do Quadro Superávit/Déficit Financeiro, que não apresenta a codificação das fontes de recursos[75].

[75] Mecanismo que permite a identificação da origem e destinação dos recursos legalmente vinculados a órgão, fundo ou despesa.

Com relação à consistência dos dados apresentados, conforme já assinalado no item **3.1**, não foram excluídas as transações recíprocas entre Órgãos e Entidades Municipais (Intra-OFSS) para divulgação da informação consolidada, culminando na evidenciação de valores inflados dos elementos patrimoniais.

Ademais, foram identificadas distorções que comprometem a fidedignidade da Demonstração, conforme consta do item **3.3.**

Para atendimento do disposto no artigo 105 da Lei Federal n.º 4.320/64, deve ser elaborado o Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, como quadro anexo ao Balanço Patrimonial, por meio do qual se identificam os montantes de ativos e passivos financeiros. O superávit/déficit financeiro corresponde à diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro.

A análise das contas que compõem o cálculo do superávit financeiro apurado no Balanço, foi realizada a partir do PCASP Estendido 2022. Extraídas as contas com atributo "F" de Ativo e Passivo, que integram o cálculo do superávit financeiro, e confrontados os atributos de cada conta com o estabelecido no PCASP, a equipe de Auditoria identificou o montante de R$ 268,8 milhões, cujas contas foram classificadas indevidamente com atributo "F"[76].

[76] 1.1.3.8.1.15.01.01 (Débitos de Terceiros); 1.1.3.8.1.17.02.00 (Débitos de Servidores Municipais a Receber - Folha); 1.1.3.8.1.99.03.01 (Créditos a Receber do Fundo de Reserva – BB); 1.1.3.8.1.99.03.02

Dessa forma foi efetuado o recálculo do superávit financeiro apurado no exercício de 2022, excluindo-se as contas classificadas indevidamente com atributo F, alcançando-se:

- Recálculo do superávit financeiro (Poder Executivo) Em R$ mil

Ativo Financeiro	39.104.444
(-) Passivo Financeiro	8.452.393
(-) Restos a Pagar não Processados	10.753.525
(=) Superávit Financeiro	**19.898.526**
(-) Ativo Financeiro classificado indevidamente	268.835
Total do Superávit Financeiro - recalculado	**19.629.691**

Fonte: DOCSP pág. 89/90, 11.02.23.

O enquadramento incorreto no montante de R$ 268,8 milhões como ativo financeiro afeta o cálculo global do superávit financeiro, representando infringência ao conceito do § 1º do artigo 105 e ao artigo 43 da Lei n.º 4.320/64.

Caixa e Equivalentes de Caixa (item 3.4.1 do RAF)

O subitem 4.1 da Parte II do MCASP - 9ª edição menciona a definição para Caixa e Equivalentes de Caixa, constante da NBC TSP 12 - Demonstrações dos Fluxos de Caixa:

> 9. Os equivalentes de caixa são mantidos com a finalidade de atender a **compromissos de caixa de curto prazo e não para investimento ou outros fins**. Para que o investimento seja qualificado como equivalente de caixa, ele deve ser **prontamente conversível em quantia conhecida de caixa e estar sujeito a risco insignificante de mudanças de valor.** Portanto, o investimento normalmente se qualifica como equivalente de caixa somente quando tiver **vencimento de curto prazo de, por exemplo, três meses ou menos** a partir

(Créditos a Receber do Fundo de Reserva – CEF); 1.1.3.8.1.99.03.03 (Créditos a Receber relativos a Novos Depósitos – BB); 1.1.3.8.1.99.03.05 (Créditos a Receber relativos a Levantamentos Debitados a Maior no Fundo de Reserva – BB); 1.1.3.8.1.99.37.00 (Cohab-movtos divs. a realizar-valores a compensar); 1.1.3.8.1.99.45.01 (Exatores - c/ caixas e postos); 1.1.3.8.1.99.63.00 (Débitos pagos a regularizar); 1.1.3.8.1.99.83.00 (Débitos Pagos a Regularizar - Pagamento de Merendeiras); 1.1.3.8.2.29.01.00 (Cohab - Valores A Receber Da Pmsp); 1.1.3.8.2.29.04.01 (Tribunal de Contas do Município de São Paulo); 1.1.3.8.2.29.04.02 (Câmara Municipal de São Paulo); 1.1.3.8.2.99.04.01 (FMLU Arrecadações Diversas); 1.1.3.8.2.99.05.00 (Movtos divs. a realizar-valores da COHAB - responsabilidade FMH); 1.1.3.8.2.99.06.00 (Movtos divs. a realizar-valores do FMH - responsabilidade COHAB); 1.1.3.8.2.99.14.00 (Valores a Receber Oriundos de Outorga Onerosa – FMH).

> da data de aquisição. Os investimentos em ações de outras entidades são excluídos dos equivalentes de caixa, a menos que sejam, substancialmente, equivalentes de caixa (grifo nosso).

O quadro a seguir detalha a composição dos saldos de Caixa e Equivalentes de Caixa em 31.12.21 e em 31.12.22.

– Caixa e Equivalentes de Caixa – Poder Executivo Consolidado Em R$ mil

Descrição	31.12.21	31.12.22	% Vert.	Δ	Δ%
Caixa	5	0	0,0	-5	-100
Conta única	431.301	690.907	2,2	259.606	60,2
Bancos Conta Movimento – Demais Contas	413.629	902.683	2,9	489.054	118,2
Agentes Arrecadadores – Equivalentes de Caixa	38.025	58.537	0,2	20.512	53,9
Aplicações Financeiras de Liquidez Imediata	23.084.918	27.827.449	88,7	4.742.531	20,5
Total PMSP	**23.967.878**	**29.479.576**	**93,9**	**5.511.698**	**23.0**
Demais entidades	710.041	1.902.694	6,1	1.192.653	168,0
Total Consolidado – Poder Executivo	**24.677.919**	**31.382.270**	**99,7**	**6.704.352**	**27,2**
Poder Legislativo	69.363	83.281	0,3	13.918	20,1
Total Consolidado Geral	**24.747.282**	**31.465.551**	**100,0**	**6.718.269**	**27,1**

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

O acréscimo de R$ 6,7 bilhões no saldo das disponibilidades em 31.12.22 deve-se principalmente ao aumento nas aplicações financeiras da PMSP, de R$ 4,7 bilhões, e ao incremento de R$ 1,0 bilhão no saldo das aplicações financeiras do FUNPREV[77] e do FUNFIN[78], os quais iniciaram suas atividades em março de 2022[79].

[77] Conta contábil 1.1.1.1.1.51.01.01.000 – Banco do Brasil RPPS Liq. Fic. FI., saldo de R$ 722.018.779,77 em 31.12.22.
[78] Conta contábil 1.1.1.1.1.51.01.01.000 - Banco do Brasil RPPS Liq. Fic. FI, saldo de R$ 312.349.159,94 em 31.12.22.
[79] Decreto Municipal 61.151 DE 18 DE MARÇO DE 2022. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61151-de-18-de-marco-de-2022#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20custeio%20do,ao%20Regime%20de%20Previd%C3%AAncia%20Complementar. Acesso em: 03.04.23.

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

Em relação à conciliação bancária, as diferenças foram objeto de análise e justificativas e não foram identificadas inconsistências materiais.

Quanto aos Agentes Arrecadadores, a equipe de Auditoria salientou que eles também estão abrangidos na definição de Equivalentes de Caixa, uma vez que dizem respeito à receita orçamentária arrecadada, que se encontra em poder da rede bancária em fase de recolhimento**.**

De acordo com o PCASP Estendido 2022, a conta 1.1.1.1.1.30.00 - "Rede Bancária – Arrecadação" registra o somatório dos recursos referentes a receitas arrecadadas e não recolhidas. A equipe de Auditoria verificou a existência de controle da PMSP sobre os recursos temporariamente custodiados nas contas de arrecadação nas instituições financeiras, em consonância à obrigatoriedade de reconhecimento contábil das contas da rede de arrecadação como ativos na contabilidade da Prefeitura.

Os saldos contábeis das contas de Agentes Arrecadadores da PMSP foram confrontados com os respectivos extratos bancários e não foram identificadas inconsistências,

considerando o atraso natural de pelo menos 1 dia útil entre o ingresso e a transferência dos recursos para a conta corrente da PMSP. O quadro a seguir detalha a composição dos saldos das contas dos agentes arrecadadores:

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

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

Fonte: Balancete analítico SOF.

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

lançamentos dessa natureza, de modo que se considerou sanada a impropriedade.

- **O lançamento de rendimentos das aplicações financeiras está sendo realizado de maneira incorreta nas unidades IPREM, SFMSP, FUNPREV, FUNFIN, AMLURB e FTMSP** (item 3.4.1.1 do RAF)

O lançamento de rendimentos financeiros das unidades IPREM, SFMSP, FUNPREV, FUNFIN, AMLURB e FTMSP está debitando a conta corrente e creditando a conta de VPA e, na sequência, a conta corrente é creditada e a conta de aplicação é debitada. Tais lançamentos, parametrizados incorretamente no SOF e efetuados de forma automática, não representam adequadamente os fenômenos contábeis ocorridos, em infringência aos subitens 6.2.1, 6.2.2 e 6.2.6 da Parte Geral do MCASP - 9ª edição.

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

Em face dos apontamentos trazidos pela equipe de Auditoria durante o exercício[80] a PMSP, SP Regula, FPET, SP-Turis, SP Urbanismo e FMLU corrigiram essa sistemática, a partir de junho de 2022.

[80] eTCM 015710/2022.

- **Persistem pendências bancárias significativas provenientes de exercícios anteriores, sem a devida resolução, de modo que o montante de R$ 132,7 milhões na conta "Débitos Pagos a Regularizar" não possui documentação de suporte adequada** (item 3.4.1.2 do RAF)

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

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

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

Fonte: balancetes analíticos extraídos do SOF.

Foram analisadas as informações constantes do Processo SEI 6017.2019/0019205-4 e demais documentos fornecidos por DECON e DEFIN, para verificar se as pendências da conta 1.1.3.8.1.99.63 – "Débitos pagos a regularizar" foram sanadas.

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

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

Créditos Tributários e Não Tributários a Receber (item 3.4.2 do RAF)

- **Créditos Tributários a Receber** (item 3.4.2.1 do RAF)

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

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

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

O exame do balancete analítico revelou a ausência do grupo contábil "1.1.2.1.0.00.00 - Créditos Tributários a Receber", oriundos das variações patrimoniais aumentativas tributárias, provenientes de IPTU e ISS, ainda não inscritos em dívida ativa.

Conforme informação prestada por meio do Ofício SF/SUREM 69/23, de 10.02.23, "Encaminhamento SF/SUREM/DEPAC/DICAR Nº 078320170", os valores são os seguintes:

– Montantes a receber IPTU / ISS Em R$ mil

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

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

Observa-se o montante de R$ 3,2 bilhões provenientes de créditos tributários relativos ao IPTU e R$ 2,2 bilhões provenientes do ISS, totalizando R$ 5,4 bilhões de créditos tributários a receber em que não há registro contábil nas demonstrações financeiras do Poder Executivo Municipal.

Para o envio das informações citadas, a SUREM se socorreu da Prodam para acesso de suas bases de dados para levantamento dos valores. A ausência de parametrização dos sistemas objetivando a emissão de relatórios com as informações de IPTU e ISS dificulta o processo de registro contábil em questão.

A equipe de Auditoria destacou que a Portaria STN 548/15 estabeleceu o prazo limite de 01.01.21 para reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias, bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas.

- **Créditos Não Tributários a Receber** (item 3.4.2.2 do RAF)

Não obstante o fato de haver registros em bases anuais e saldo expressivo na conta de créditos não tributários decorrentes de infrações de trânsito, os testes realizados pela equipe de Auditoria identificaram que os respectivos créditos não estão reconhecidos contabilmente nas Demonstrações do Poder Executivo Municipal em sua integralidade, conforme é detalhado a seguir.

O saldo contábil, reconhecido como Créditos a Receber, decorrentes de infrações legais referentes às multas de

trânsito, no montante de R$ 8,1 bilhões, está desprovido de documentação de suporte hábil, o que compromete a confiabilidade dos registros, bem como inviabiliza o conhecimento da real situação patrimonial (item 3.4.2.2.1 do RAF)

Foram examinados os registros na conta 1.1.3.8.1.07.01 – Créditos a receber decorrentes de infrações legais, bem como a documentação constante do Processo SEI 6017.2018/0015290-5, sendo que o saldo da conta chegou ao montante de R$ 8,1 bilhões em 31.12.22.

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

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

Desde 2017 está em andamento um projeto para atualização do quadro do APAIT pela Prodam, para adequá-lo à normatização atual vigente da Portaria 107/19, Anexo I. De acordo com as informações constantes do processo SEI, os

trabalhos não estão progredindo da forma esperada, considerando a:

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

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

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

Deste modo, o registro contábil por meio de um único lançamento, ao final de dezembro de cada ano, não retrata a movimentação dos créditos a receber, já que apenas é

reconhecido contabilmente o montante que falta para perfazer o saldo final do exercício informado no quadro do APAIT.

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

Dívida Ativa (item 3.4.3. do RAF)

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

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

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

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

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

Na composição da Dívida Ativa bruta do Executivo, cerca de R$ 161,5 bilhões (89,6%) se referem à Dívida Ativa Tributária e R$ 18,8 bilhões (10,4%) à Dívida Ativa não Tributária.

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

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

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

O registro contábil é baseado principalmente nas informações recebidas pelo Sistema da Dívida Ativa (SDA) gerenciado pela PGM.

A equipe de Auditoria identificou a existência de relatórios de arrecadação e do quadro contábil em 31.12.22 do sistema SDA de forma consolidada, do Poder Executivo e do FMLU, em atendimento à recomendação da Auditoria.

- **Inscrições de R$ 26,2 bilhões em Dívida Ativa da PMSP de créditos não recuperáveis, registradas como Ativo no Balanço Patrimonial** (item 3.4.3.1 do RAF)

A expectativa de receber os recursos é um dos componentes determinantes para análise do enquadramento da inscrição em Dívida Ativa no conceito contábil de ativo[81].

Em uma interpretação sistemática da legislação sobre o tema e normas contábeis, há três situações possíveis na contabilização da dívida ativa: a que goza de presunção de certeza e liquidez; com **provável** probabilidade de recebimento; e a que goza de presunção de certeza e liquidez

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

(artigo 204 do CTN), contudo possui **baixíssima probabilidade de recebimento** devendo ser desreconhecida do ativo e mantida em conta de controle.

Ao analisar as três situações possíveis, a equipe de Auditoria concluiu que não seria possível aplicar integralmente o quadro dos ativos contingentes previstos no MCASP - 9ª edição, para probabilidade classificada como "provável", em razão da peculiaridade jurídica desse crédito, aliada à impossibilidade de baixa de inscrições classificadas como de provável probabilidade de recebimento e, no caso específico da PMSP, também em razão do ajuste para perdas da dívida ativa ser realizado a partir do cálculo do MRL[82].

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

– Interpretação adotada pela Auditoria para análise do enquadramento da dívida ativa como Ativo

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

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

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

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

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

Ainda, de acordo com o subitem 6.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual[83], se um ativo anteriormente escriturado não mais atender as condições para o seu reconhecimento, deverá ser desreconhecido.

A SF não aplica metodologia para filtrar as inscrições ou valores que não atendem aos requisitos para serem contabilizadas como ativo. Assim, as inscrições com probabilidade de recebimento são praticamente nulas continuam registradas como ativo e, concomitantemente, são incluídas pela PMSP no ajuste para perdas (conta retificadora).

---

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

Apesar de não alterar o ativo líquido, o reconhecimento dos créditos não recuperáveis distorce a informação contábil, induzindo o usuário da informação contábil a uma percepção equivocada sobre a recuperabilidade da Dívida Ativa da Prefeitura.

Em 2022, a Auditoria adotou o estudo realizado pela Universidade de Brasília denominado de "*Disclosure* de Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes Relacionados aos Precedentes Judiciais Vinculantes[84]", em que se entendeu como razoável a interpretação das expressões probabilísticas, quanto aos passivos contingentes, da seguinte forma:

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

Expressão	**Probabilidade**
Remoto	X ≤ 10%
Possível	10% < X ≤ 50%
Provável	X > 50%

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

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

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

Expressão	**Probabilidade**
Não provável	X ≤ 50%
Provável	X > 50%
Praticamente certo	X ≥ 95%

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

[84] https://conferencias.unb.br/index.php/ccgunb/ccgunb3/paper/download/5883/1551. Acesso em 27.01.23.

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

A equipe de Auditoria, buscando dimensionar um mínimo montante conservador sujeito ao desreconhecimento, categorizou a Dívida Ativa com probabilidade de recuperação inferior a 10% como um cenário de remota possibilidade de geração de benefícios econômicos futuros, utilizando tal percentual para testes no exercício de 2022.

Aplicou o modelo estatístico delineado pela própria SF na base completa da Dívida Ativa da PMSP, de forma a identificar as inscrições cuja probabilidade de recuperação era inferior a 10%, ou seja, com baixíssima probabilidade de recebimento, obtendo o seguinte resultado:

– Inscrições com baixíssima probabilidade de recebimento — Em R$ mil

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

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

Foram identificados cerca de R$ 26,2 bilhões de créditos que deveriam ser desreconhecidos (excluídos) do Ativo

e, consequentemente, também excluídos do ajuste para perdas. A manutenção de tais "créditos podres" no Balanço reduz a qualidade da informação contábil e distorce a avaliação do percentual do ajuste para perdas, prejudicando o entendimento dos usuários das demonstrações financeiras.

Nesse montante, ao menos 451.624 inscrições em Dívida Ativa não detêm as características necessárias para serem registradas como ativo (créditos não recuperáveis), em infringência ao subitem 6.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Por fim, para fins de transparência e paridade com o saldo gerado no SDA, recomenda-se que os valores desreconhecidos do ativo[85] sejam registrados em conta de controle,[86] para que a soma da Dívida Ativa registrada no Ativo com a soma da Dívida Ativa registrada em contas de Controle (desreconhecidos) corresponda ao saldo registrado no SDA ao final do período. Além disso, recomenda-se a identificação das Dívidas Ativas no sistema SDA que estiverem desreconhecidas contabilmente[87].

---

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

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

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

- **Distorção de R$ 3,0 bilhões no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa** (item 3.4.3.2 do RAF)

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

A Auditoria efetuou o recálculo do ajuste de perdas na base completa do SDA (15,1 milhões de linhas) por meio da linguagem de programação "R".

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

Após cálculo efetuado pelo sistema "R" utilizando o modelo estatístico da Prefeitura, o ajuste de perdas resultou em R$ 111,7 bilhões. Entretanto, o montante registrado na contabilidade em 31.12.22 é de R$ 108,7 bilhões:

– Contas do Ajuste para Perdas da Dívida Ativa — Em R$ mil

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

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

Repetindo o apontamento no exercício anterior, ao implementar a rotina de cálculo, a área responsável na SF equivocadamente desconsiderou a divisão adequada entre os extratos "outros tributos" e "outros não tributários" no processo de parametrização do modelo, o que gerou uma aplicação em desconformidade com o modelo estatístico pré-definido e um ajuste para perdas de R$ 3 bilhões inferior ao que seria o correto.

Assim, além do impacto do achado de Auditoria mencionado no item **3.4.3.1** no ajuste para perdas**,** foi identificada distorção de R$ 3 bilhões a menor no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa, resultando em superavaliação do ativo e subavaliação de despesa (VPD).

- **Cancelamento de Dívida Ativa no valor total de R$ 3,0 bilhões sem identificação do autor e embasamento** (item 3.4.3.3 do RAF)

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

As negações são efetuadas por unidades da PMSP e da PGM - FISC. Nas negações realizadas pela PGM, há o registro funcional do servidor responsável e a indicação de documentação de suporte, no entanto, R$ 3,0 bilhões foram cancelados sem identificação do autor e embasamento, em

infringência ao cumprimento da característica qualitativa das informações de "verificabilidade[88]", descrita no subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

O montante corresponde a cerca de 29,3% do volume total cancelado, sendo 92% referente a tributos:

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

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

Fonte: arquivos da Prodam do sistema SDA.

Assim, é necessário que a Secretaria da Fazenda (SUREM) disponibilize as informações de cancelamento da Dívida Ativa armazenadas nos sistemas de Origem (IPTU, ISS e ITBI) para a PGM, com o objetivo de possibilitar a integração dos sistemas de Origem com o sistema da Dívida Ativa (SDA).

Adicionalmente, a equipe constatou que, a partir da recomendação efetuada pela Auditoria, a CET começou a

[88] 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.

enviar no final de 2022, para o sistema SDA, as informações de cancelamento da Dívida Ativa originadas de multas de trânsito.

Ausência de Relatório de Arrecadação Consolidado da Dívida Ativa (item 3.4.3.4 do RAF)

O registro e controle da arrecadação da Dívida Ativa no Município é segregado em dois sistemas: sistema SDA, sob a gestão da PGM, e sistema PPI, que controla a Dívida Ativa em parcelamento, sob a responsabilidade de SUREM/SF.

Em virtude da falta de integração desses sistemas, não há relatório único que demonstre o total arrecadado da Dívida Ativa na Prefeitura e, para contabilizar o seu recebimento, a DICON/SUTEM/SF depende, mensalmente, do recebimento das informações provenientes dos dois sistemas.

Um dos motivos que dificulta a integração dos sistemas é a falta de padronização de registro dos tipos de Dívida Ativa não Tributária, que alcançaram em 31.12.22, o valor total de R$ 17,0 bilhões, conforme segue:

- Dívida ativa com codificação sem padrão — Em R$ mil

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

Fonte: arquivos do sistema PPI e SDA.

O critério utilizado para registrar e evidenciar os tipos de dívida ativa não tributária provenientes do sistema de

origem da Subprefeitura (SCF) é diferente se compararmos o sistema SDA (14 códigos) e o sistema PPI (4 códigos):

- Dívida ativa da Subprefeitura nos sistemas SDA e PPI

Tipos de Dívida ativa	Sistemas
Obra em geral	SDA / PGM
Obra em via publica	
Falta de auto de conclusão	
Parcelamento irregular	
Controle Sanitário	
Segurança	
Atividade	
Publicidade	
Ambulante	
Feira	
Muro/Passeio/Limpeza	
Ruído	
Postura em geral	
Multa ambiental	
Multa de posturas municipais - subprefeituras e demais	PPI / SF
Multa FMS/COVISA	
Multa FEMA	
Multa FUNCAP	

Fonte: arquivos do sistema SDA e PPI.

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

Investimentos (item 3.4.4 do RAF)

O controle dos Investimentos na PMSP está sob a responsabilidade do Departamento de Defesa de Capitais e Haveres do Município (DECAP/SUTEM) e do Departamento de Contadoria (DECON/SUTEM).

As participações em empresas sobre as quais o Município tenha influência significativa na administração são mensuradas pelo método da equivalência patrimonial. As demais

participações são mensuradas ou avaliadas de acordo com o custo de aquisição.

Os saldos dos investimentos da PMSP, em 31.12.21 e em 31.12.22, com sua respectiva variação percentual, estão demonstrados a seguir:

- Investimentos avaliados pelo MEP e Método de Custos — Em R$ mil

Descrição	31.12.21	31.12.22	Movimentação	
			Δ	Δ%
PARTICIPAÇÕES PERMANENTES	**2.384.228**	**2.972.733**	**588.505**	**24,7**
Participações Avaliada pelo MEP	519.223	527.561	8.338	1,6
Ações Ordinárias da Prodam-SP - Disponíveis	75.459	144.640	69.181	91,7
Ações Ordinárias da São Paulo Transporte S/A	122.995	-	(122.995)	-100,0
SP Parcerias	8.119	13.352	5.233	64,5
SPDA	312.650	369.569	56.919	18,2
AFAC SPDA	18.198	26.223	8.025	44,1
Participações Avaliada pelo Método de Custo	1.071.112	1.071.074	(38)	0,0
Ações Preferenciais da Rede Ferroviária Federal S/A	531	531	-	0,0
Ações Ordinárias da Telebrás	-	-	-	-63,7
Ações Preferenciais da Telebrás	-	-	-	-30,0
Tele Norte Leste Participações S/A - Ações PN	6	6	-	0,0
Vivo Participações S/A - ON	147	114	(33)	-22,4
TIM Participações S/A - ON	39	37	(2)	-5,7
CONTAX Participações S/A - ON	3	1	(2)	-74,2
OI S.A. Ações ON	-	-	-	-77,6
Oi S.A. Ações PN	-	-	-	-60,2
Ações Ordinárias do Metrô - Disponíveis	1.070.345	1.070.345	-	0,0
Participações Incentivadas	40	40	-	0,0
Participações Avaliada pelo MEP INTRA OFSS *	775.696	1.347.875	572.179	73,8
AFAC SP Urbanismo	50.550	50.550	-	0,0
Particip. outras Soc. avaliadas equiv patrim	725.146	1.297.325	572.179	78,9
Ações Ordinárias COHAB - SP	505.407	1.051.462	546.054	108,0
SP Urbanismo	213.731	237.525	23.793	11,1
SP Cine	6.008	8.339	2.331	38,8
DEMAIS INVESTIMENTOS PERMANENTES	**3.970.441**	**4.022.202**	**51.761**	**1,3**
Títulos Mobiliários	5	5	-	0,0
Companhias	80	80	-	0,0
Operações Urbanas	3.970.356	4.022.117	51.761	1,3
Água Espraiada	460.239	512.000	51.761	11,2
Água Branca	3.510.117	3.510.117	-	0,0
Total Investimentos	**6.354.669**	**6.994.935**	**640.265**	**10,1**

Fonte: Balancete Analítico dezembro 2021 e dezembro 2022.

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

Constata-se o acréscimo de R$ 640,3 milhões no saldo de investimentos da PMSP no período examinado, o que corresponde a um incremento percentual de 10,1%. A principal variação se deu no agrupamento "Participação em outras sociedades avaliadas por equivalência patrimonial", correspondendo a um acréscimo de R$ 572,2 milhões, representada, principalmente, pelo aumento da participação na COHAB-SP, R$ 546,1 milhões. A equivalência patrimonial realizada pela Prefeitura foi baseada nas Demonstrações Contábeis da competência outubro de 2022.

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

- Cálculo da auditoria das participações permanentes pelo MEP — Em R$ mil

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

Fonte: Documentos fornecidos por Dihav.

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

Em relação ao Método do Custo, o Investimento é registrado no ativo a preço de custo. A entidade investidora somente reconhece o rendimento na medida em que

receber as distribuições de lucros do item investido. As distribuições provenientes de rendimentos sobre investimentos do ativo são reconhecidas como receita patrimonial. Os ajustes apurados são contabilizados em contas de resultado.

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

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

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

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

I – SP-Obras no valor de R$ 6,3 milhões;
II – SPTrans no valor de R$ 62,7 milhões;
III – CET no valor de R$ 172,3 milhões.

O PL negativo da SP-Turis compõe o saldo da conta 2.2.7.9.2.99.01.01, no valor de R$ 86,5 milhões, em 31.12.22.

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

Superavaliação de R$ 4,0 bilhões no Ativo da Prefeitura referente às contas contábeis de Operação Urbana Água Espraiada no valor de R$ 512,0 milhões e Operação Urbana Água Branca no valor de R$ 3,5 bilhões, por não mais atender à conceituação de Ativo (item 3.4.4.1 do RAF)

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

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

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

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

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

Conforme artigo 4º da Resolução CVM nº 84 de 31.03.22, nenhum CEPAC pode ser ofertado no mercado sem

prévio registro/autorização/validação pela CVM. Tanto a Operação Urbana Água Espraiada quanto a Operação Urbana Água Branca não possuem autorização para realização de novos leilões de CEPACs. A Operação Urbana Água Espraiada teve o encerramento da 6ª distribuição pela CVM, conforme publicação no DOCSP em 14.12.22. A Operação Urbana Água Branca teve o encerramento da 1ª distribuição pela CVM, em março de 2017.

Dessa forma, o montante de R$ 4,0 bilhões contabilizado no ativo, referente às duas Operações Urbanas, não atende à conceituação de ativo, por não mais ser um item com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos conforme subitem 5.6 da NBC TSP Estrutura Conceitual, além de infringência às características qualitativas da informação contábil "representação fidedigna" e "tempestividade", conforme subitens 3.10 e 3.19 da NBC TSP EC.

Assim, é recomendado que o montante de R$ 4,0 bilhões, registrados nas contas contábeis "1.2.2.7.1.03.01.01.001 Água Espraiada" e "1.2.2.7.1.03.01.01.005 Água Branca", seja desreconhecido do Ativo, mas que continuem sendo objeto de controle contábil em contas de controle apropriadas, assegurando-se a devida transparência, conforme prevê o subitem 2.1.2 da Parte II do MCASP -9ª edição.

O lançamento contábil de baixa do Ativo (R$ 570,2 milhões) decorrente dos leilões realizados em julho e novembro de

2022, que totalizou 178.100 CEPAC da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, ocorreu de forma intempestiva em 30.12.22 (item 3.4.4.2 do RAF)

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

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

Imobilizado (item 3.4.5 do RAF)

- **Bens Móveis (item 3.4.5.1 do RAF)**

Os bens móveis estão sujeitos à depreciação sistemática, pois possuem vida útil limitada.

- Valor Líquido dos Bens Móveis 31.12.22 do Poder Executivo Municipal — Em R$ mil

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

Fonte: Balancete Analítico extraído do SOF SCT105R.

O montante contabilizado foi de R$ 1,8 bilhão que, subtraído da depreciação acumulada e da redução a valor recuperável de R$ 455,9 milhões e R$ 28 mil, respectivamente, alcançou o valor líquido contábil de R$ 1,3 bilhão, registrados no Sistema de Bens Patrimoniais Móveis (SBPM), aplicável à Administração Direta, cuja responsabilidade pela gestão cabe à Secretaria Municipal da Fazenda.

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

Há, no mínimo, uma distorção de R$ 211,1 milhões nas três contas de registros de bens móveis junto aos seus respectivos controles analíticos no SBPM (item 3.4.5.1.1 do RAF)

Considerando a quantidade de itens contabilizados como Bens Móveis, espalhados por diversas unidades do Município, a equipe de Auditoria selecionou as três maiores contas que compõe os Bens Móveis do Balancete da PMSP para realização dos testes:

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

- 1.2.3.1.1.02.01.00; Equipamentos de processamento de dados, correspondente a 53,8% do total registrado;

- 1.2.3.1.1.03.03.00; Mobiliário em geral, que perfazia 6,4% do total.

Foi aplicada amostragem por unidades monetárias em uma população de 753.181 itens extraídos do sistema SBPM, entre às três maiores contas de registros de Bens Móveis, que juntas representavam 70,2% do total registrado no Balanço do Executivo.

A amostragem resultou em uma seleção de 211 bens, dos quais 23, por representarem os maiores valores, foram testados por visita "in loco" pela equipe de Auditoria. Para os 188 bens restantes, foi enviada lista, à DICOP para que fosse atestada a existência do bem.

a) Visitas "in loco" às unidades

Nas visitas às unidades para testagem de existência física dos bens selecionados, constatou-se que:

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

Conta contábil 1.2.3.1.1.02.01 – Equipamentos de Processamento de Dados: nos 8 itens selecionados contatou-se o seguinte:

- Distorção de R$ 459,54 mil, referente a uma impressora (etiqueta 001.050229759-9) cujo valor é de R$ 460,00, mas foi registrada pelo montante de R$ 460 mil. Na unidade, a equipe de Auditoria constatou que o bem já havia sido baixado, conforme registro fotográfico (item 8 da peça 33 do e-TCM 015710/2022).
- O bem "Estrutura de Backup" (etiqueta 001.051554651-7) no valor de R$ 382,6 mil, estava indevidamente registrado no sistema como suporte para *Nobreak*, e além disso, constava que estava alocado na SGM, sendo constatado pela equipe de Auditoria que estava alocado na SF (item 8 da peça 33 do e-TCM 015710/2022).
- O bem "*Appliance*" (etiqueta 001.051507472-0) no valor de R$ 1,3 milhão, composto por vários módulos, consta no sistema como totalmente depreciado. Contudo, na visita "in loco" foi constatado que para o correto registro dos ativos, é necessário o desmembramento dos bens que compõem o item, haja vista a existência de equipamentos mais novos compondo a estrutura que ainda possuem valor residual, o que consequentemente mudará os valores do item ativado (item 8 da peça 33 do e-TCM 15710/2022).

- O bem "controlador" (etiqueta 001.051507460-7), registrado no SBPM pelo montante de R$ 2,95 milhões, encontra-se na mesma situação do item anterior. É necessário o desmembramento dos bens que compõem a estrutura pelos motivos já explicitados. Os itens estão sob cuidados da SME, Divisão de Infraestrutura Tecnológica (item 8 da peça 33 do e-TCM 15710/2022).

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

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

- O refrigerador doméstico (etiqueta 001.050912845-8) estava registrado no sistema pelo valor de R$ 440 mil, quando o valor correto seria R$ 749,00, apresentando uma distorção de R$ 439,25 mil. O bem, sob a responsabilidade da SME alocado na CEI Jardim Rodolfo Pirani, também estava sem a identificação (item 8 da peça 33 do e-TCM 015710/2022).
- O arquivo deslizante (etiqueta 001.051836628-5), alocado no almoxarifado da SMADS, estava sem a identificação (item 8 da peça 33 do e-TCM 015710/2022).
- O arquivo de madeira (etiqueta 001.052458380-2), no valor de R$ 700,1 mil alocado na Subprefeitura da Casa Verde,

de acordo com o SBPM, não foi localizado naquela unidade, causando uma distorção nos ativos da PMSP.

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

b) Testagem dos demais itens (conforme intervenção da DICOC/DECON/SUTEM/SF)

A existência de 188 itens foi atestada pelas unidades, as quais que identificaram 31 itens com as seguintes divergências:

- Itens com distorções atestadas pelas unidades — Em R$

Bem	Identificação	Valor	Tipo de Distorção
Aparelho de raio x	001.051377190-4	361.000,00	Bem já baixado
Aparelho de ultrassom	001.003946837-1	105.162,00	Bem já baixado
Aparelho de anestesia	001.052465985-0	76.000,00	Aparelho danificado (não está em uso)
Monitor multiparamétrico	001.052437897-4	24.600,00	Não foi encontrado
Aparelho de anestesia	001.051544954-6	41.000,00	Aparelho danificado (não está em uso)
Placar eletrônico	001.051125820-7	1.575,00	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Rádio transmissor	001.004669503-5	6.645,12	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Rádio transmissor	001.004670484-0	6.645,12	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Rádio transmissor	001.050280690-6	1.590,00	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Microcomputador	001.004404205-0	871,91	Danificado/Obsoleto
Acess point	001.051647430-7	817,78	Não pertence à conta Equip. de Proc. De Dados
Impressora	001.050229756-4	12.529,40	Aparelho danificado (não está em uso)
Servidor	001.052465482-3	172.500,00	Não pertence à conta Equip. de Proc. De Dados

Bem	Identificação	Valor	Tipo de Distorção
Servidor de rede	001.005324412-4	360.000,00	Não está em uso
Notebook	001.050439125-8	2.100,00	Bem já baixado
Microcomputador	001.051670878-2	2.951,87	Não encontrado
Tranceiver	001.051617486-9	1.560,19	Não está em uso
Roteador	001.051623983-9	108.765,91	Não está em uso
Roteador	001.051625780-2	35.883,02	Não está em uso
Microcomputador	001.004517311-6	1.144,00	Baixado
Cadeira fixa	001.053214824-9	539,37	Baixado
Freezer	001.052453854-8	1.799,00	Não pertence à conta Mobiliário em Geral
Centrifuga	001.052215640-0	22.600,00	Não pertence à conta Mobiliário em Geral
Suporte para CPU	001.050412877-8	6.900,00	Não encontrado
Beliche	001.051834858-9	1.115,00	Não encontrado
Refrigerador	001.051410116-3	1.499,99	Não pertence à conta Mobiliário em Geral
Cadeira giratória	001.051746458-5	873,00	Não localizada
Catraca	001.004681471-9	5.094,72	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Cozinha infantil	001.053113524-0	1.297,78	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Playground	001.052169833-1	14.000,00	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Playground	001.052420394-5	9.759,00	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos
Central telefônica PABX	001.050931297-6	539.997,00	Não pertence à conta Ap. e Utens. Médicos

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

- Distorções nos controles analíticos de bens móveis SBPM Em R$ mil

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

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

A justificativa da DICOC sobre a situação foi:

No sistema SBPM devido ao grande volume de dados que o sistema opera não é possível retirar um relatório contendo todas essas informações de uma única vez, fazendo necessário a solicitação de uma extração de dados junto a empresa responsável pelo sistema (PRODAM).
Na primeira solicitação a demanda foi atendida por uma analista da Prodam e continha os erros que na época indicamos. Na segunda solicitação para não incorrer com os mesmos problemas fizemos uma solicitação para Prodam, [...] e especificamos o que precisávamos, ele fez um arquivo de teste que foi o do mês de julho, que apresentou diferença no saldo, para que pudéssemos identificar fizemos uma solicitação que pode ser observado no

segundo e-mail, em anexo, porém tais solicitações demoraram para ser atendida e quando foi apresentou diversas inconsistências, que foi devido à falta de vigência.
Inserimos os e-mails trocados como justificativa do fato aqui apresentado.

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

Tais distorções decorrem do fato do sistema SBPM não atender às demandas da Administração. Além disso, as unidades não efetuam o devido controle concomitante dos patrimônios. Outro fator indicado pela equipe de Auditoria é que cada entidade da Administração Indireta possui critérios e sistemas distintos para controles de bens móveis. Alguns sistemas sequer possuem integração com o software contábil (SOF).

Distorção de R$ 161,7 milhões referente aos montantes registrados na conta Bens Móveis a Classificar do Ativo e os sistemas gerenciais de patrimônio, revelando que o montante contabilizado não apresenta documentação de suporte adequada. (item 3.4.5.1.2 do RAF)

Além da PMSP, três entidades da Administração Indireta utilizam o sistema SBPM, a saber, Theatro, Fundatec e IPREM, enquanto as demais utilizam sistema próprio para registro de seus bens móveis.

A equipe de Auditoria solicitou às entidades referidas, o relatório extraído do SBPM, das 4(quatro) contas,

constantes do 0, que representam cerca de 80% dos registros lançados a título de bens móveis a classificar. Confrontados os valores do sistema com os montantes registrados na contabilidade, apresentaram-se os resultados demonstrados a seguir:

- Confronto dos Montantes extraídos do SOF x Sistema SBPM (31.12.22) Em R$ mil

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

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

Com base nos dados do Quadro 34, a equipe de Auditoria concluiu que há distorção de R$ 161,7 milhões e que os montantes registrados no sistema SBPM são inconsistentes e não fornecem documentação de suporte adequada aos registros contábeis, pois não atende às necessidades da Administração para o devido controle dos bens móveis integrantes do patrimônio municipal, indo de encontro ao subitem 6.2.2 do MCASP - 9ª edição, parte geral.

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

Falta de adequado suporte para os montantes registrados na contabilidade, denotando que o sistema SBPM não atende às necessidades da Administração para o devido controle dos bens móveis registrados no patrimônio Municipal (item 3.4.5.1.3 do RAF)

Foram solicitados os relatórios do SBPM da unidade PMSP referentes às 4(quatro) contas anteriormente citadas, e confrontados os valores com os montantes registrados na contabilidade, cujos resultados estão demonstrados no quadro a seguir:

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

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

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

Conforme informado por DICOC, a Prodam alegou problemas e não conseguiu emitir o relatório do SBPM com data de 31.12.22, motivo pelo qual os trabalhos seguiram com a data de 31.07.22.

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

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

Conta	Descrição	Valor contabilizado (SOF)	SBPM	Diferença
Theatro				
1.2.3.1.1.01.03	Aparelhos, equipamentos e utensílios médicos, odontológicos, laboratoriais e hospitalares	10	10	-
1.2.3.1.1.02.01	Equipamentos de processamento de dados	654	654	-
1.2.3.1.1.03.03	Mobiliário em geral	519	511	8
1.2.3.1.1.99.08	Bens móveis a classificar	174	-	174
Subtotal		**1.357**	**1.175**	**182**
Fundatec				
1.2.3.1.1.01.03	Aparelhos, equipamentos e utensílios médicos, odontológicos, laboratoriais e hospitalares	449	449	-
1.2.3.1.1.02.01	Equipamentos de processamento de dados	671	671	-
1.2.3.1.1.03.03	Mobiliário em geral	135	135	-
1.2.3.1.1.99.08	Bens móveis a classificar	-	-	-
Subtotal		**1.256**	**1.256**	-
IPREM				
1.2.3.1.1.01.03	Aparelhos, equipamentos e utensílios médicos, odontológicos, laboratoriais e hospitalares	-	-	-
1.2.3.1.1.02.01	Equipamentos de processamento de dados	939	939	-
1.2.3.1.1.03.03	Mobiliário em geral	880	880	-
1.2.3.1.1.99.08	Bens móveis a classificar	5	-	5
Subtotal		**1.824**	**1.819**	5
Total		**4.436**	**4.249**	**187**

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

Nesse contexto, novamente, e equipe de Auditoria concluiu que os montantes registrados no sistema SBPM são inconsistentes e não fornecem suporte correto aos registros contábeis, denotando que o sistema não atende às necessidades da Administração para o devido controle dos bens móveis registrados, tanto no patrimônio da PMSP quanto nas demais entidades, na forma como determina o já citado subitem 6.2.2 do MCASP - 9ª edição, parte geral.

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

a) Entidades da Administração Indireta que não utilizam o SBPM

A equipe de Auditoria solicitou a relação analítica dos bens móveis das entidades da Administração indireta que não utilizam o SBPM, confrontando os montantes com os registrados no SOF.

Da requisição enviada, não se obteve resposta do SFMSP e da AMLURB. As entidades, apesar de extintas, ainda tinham bens móveis registrados em seus ativos em 2022, sendo seus bens incorporados à PMSP. De qualquer forma, é necessário que se mantenha os registros analíticos dos bens na entidade destinatária, mesmo após a extinção. A entidade SP-Regula não possui bens móveis registrados em seu Balanço, fato confirmado por e-mail.

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

No que se refere à SP-Turis e à SP Urbanismo, apesar de enviadas respostas, os relatórios estavam incompletos, pois não demonstram a vinculação do bem à conta contábil do

balancete do SOF. A equipe de Auditoria solicitou o envio do relatório com os dados corretos, todavia, até o fechamento da Auditoria, não foi obtida resposta.

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

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

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

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

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

Não há o devido registro na contabilidade, bem como o controle dos bens móveis sob permissão de uso destinados às OSs para prestação dos serviços contratados, além de subavaliação de, no mínimo, R$ 48,7 milhões no Ativo Imobilizado da Prefeitura em função da falta de contabilização desses bens destinados às OSs como bens móveis da PMSP

De acordo com Lei nº 14.132/06, os bens destinados às Organizações Sociais (OSs) para prestação dos serviços firmados nos contratos de gestão (CGs) devem ser registrados no patrimônio do Município.

Foram extraídos os dados da execução orçamentária no período de 01.01.20 a 30.09.22, dado que a pandemia da Covid-19 foi o período em que ocorreram os maiores repasses às OSs para aquisição de equipamentos. Nesse intervalo foram liquidadas despesas na ND 4.4.50.52 – Equipamentos e Material Permanente, no montante de R$ 113,5 milhões.

- Execução orçamentária da ND 44.50.52 Em R$ mil

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

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

Conforme informação de DICOC, o SBPM não efetua lançamentos automáticos quando há aquisição de bens por meio da ND 4.4.50.52, haja vista que são adquiridos pelas OSs

gestoras de unidades municipais (saúde, educação, etc.). A unidade efetua o lançamento no sistema, via outras origens, porém não há o confronto com a execução orçamentária, e as aquisições não transitam pela conta Bens Móveis a Classificar.

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

Considerando que não houve como confrontar, por meio da execução orçamentária, se os valores repassados às OSs para aquisição de bens móveis estão sendo devidamente contabilizados no SBPM, a equipe de Auditoria efetuou a consulta por meio do sistema WebSAASS, utilizado para prestação de contas por parte das OSs vinculadas à Saúde.

A fim de verificar o atendimento aos artigos 14, § 3º, e 15 da Lei n.º 14.132/06[89], foram selecionados os maiores repasses, o que resultou no montante de R$ 76 milhões, representando 67% do total liquidado até a data de 30.09.22. Desse montante, as organizações informaram aquisição no total de R$ 48,7 milhões (sistema WebSAASS), demonstrados no quadro a seguir:

[89] Artigo 14. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.
§ 3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.
Artigo 15. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, desde que os novos bens integrem o patrimônio do Município.

- Valores Repassados x Bens Adquiridos pelas OS's — Em R$ mil

Entidade	Valor Repassado pela PMSP	Exercício do Repasse	Bens adquiridos pelas OSs constante do WebSAASS	Termo
ASF	4.017	2020	44,5	R001/2014
			706,6	R002/2014
			898,9	R007/2015
			706,6	R016/2015
			358,1	R018/2015
	8.828	2021	12,4	R001/2014
			3.115,0	R002/2014
			428,2	R007/2015
			235,8	R016/2015
			674,3	R018/2015
Subtotal	**12.845**	**-**	**7.180,4**	-
Fundação do ABC	936	2022	533,8	R009/2015
Subtotal	**936**	**-**	**533,8**	-
Hospital Albert Eistein	8.340	2021	Não foi identificado	TC 012/SMS.G/2014
Subtotal	**8.340**	**-**		
IABAS	32.196	2020	15.116,1	H002/2020
			4.567,5	R021/2016
			7.941,9	R023/2016
Subtotal	**32.196**	-	**27.625,5**	-
INTS	4.107	2021	1.673,1	R024/2020
Subtotal	**4.107**	-	**1.673,1**	-
SPDM	17.656	2021	3.210,0	R003/2015
			1.126,6	R004/2015
			6.357,8	R005/2015
			203,7	R008/2015
			569,2	R014/2015
			78,1	R015/2015
			153,3	R022/2016
Subtotal	**17.656**	-	**11.698,6**	-
Total Geral	**76.080**	-	**48.711,4**	-

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

A equipe de Auditoria requisitou, então, à DICOC que rastreassem os bens móveis adquiridos, informando os seguintes dados: bens adquiridos por cada entidade; respectivas incorporações ao patrimônio municipal, com os números de identificação de cada bem; inventários das OSs em que constem

os referidos bens adquiridos; registros de cada bem no sistema SBPM; registros na contabilidade (SOF); lançamentos de depreciação dos referidos bens junto à contabilidade, obtendo a seguinte resposta:

> Dos dados solicitados entramos em contato com o pessoal de SMS responsável pela gestão do sistema websaas, conseguimos o acesso e realizamos a extração de alguns dados do sistema porém nenhuma informação do sistema tem equivalência com as informações do sistema SBPM, pois quando as unidades registram os bens oriundos destes contratos, no sistema é selecionado a opção Doação, pois é o termo usado pelo jurídico quando o bem retorna para a PMSP, e com isto não é validado nome de fornecedor ou dados de notas, pois quando o sistema foi parametrizado para esta opção foi para o registro de doação Pessoa Física, Jurídica, Multigovernamental, etc. Portanto não tem todos os detalhamentos de um documento fiscal, como tem no sistema.
> Mesmo que tivéssemos os dados de fornecedores, o valor total do gasto em material permanente não seria o equivalente ao registrado no sistema, pois para o reconhecimento de bem, no SBPM, ele tem que atender a todos os critérios estabelecidos no Decreto nº 59.822/2020 [...].
> Apesar da legislação ser aplicável apenas aos bens adquiridos pela aquisição direta, as unidades usam como parâmetro, por não haver outro normativo que determine os critérios, ou seja, pode haver bens que por não atender a estes critérios a unidade não tenha reconhecido no sistema e assim não conseguirmos comparar com o valor total da prestação de contas.
> Em 2021, quando identificamos que as Doações oriundas de contratos de gestão não estavam sendo reconhecidas corretamente, pois os bens que não atendiam aos critérios, na prestação de contas estavam sendo considerados como consumo. Para que houvesse lastro desta informação, uma vez que o sistema não atendia ao controle necessário, criamos um código BPM para que fosse gerado uma etiqueta patrimonial e no sistema ficasse registrado a última alocação do bem.
> Mesmo assim, as unidades ainda apresentam dificuldades no entendimento, pois o código foi criado para se iniciasse um controle físico dos bens, que caminharia paralelo ao controle contábil realizado pelo sistema SBPM, instituímos até uma Portaria (SF nº 90/2021) indicando que as unidades deveriam delegar as funções de gestor de patrimônio do sistema, bem como de operador de inventário para que pudéssemos capacitar as unidades a iniciar o controle físico, mesmo não sendo atribuição desta Divisão, entendemos como necessário para que

> pudéssemos mapear a forma como os bens adquiridos não apenas pelos contratos de gestão, mas de forma geral estão sendo controlados no sistema. Tentamos relacionar a execução orçamentária do elemento de despesa de contratos de gestão, com as doações e o código 2311 – Controle Físico, porém como não havia um ponto em comum, não tivemos êxito nesta atividade [...].

A PMSP afirmou que, em virtude das deficiências do sistema SBPM, não há o devido reconhecimento dos bens adquiridos oriundos de valores repassados às OSs, situação já identificada por DICOC em 2021. Também, na situação atual, não há como rastrear a sua correta contabilização, dada as deficiências do sistema e dificuldades das próprias unidades gestoras.

A equipe de Auditoria constatou, assim, que não há o devido registro na contabilidade, bem como o controle dos bens móveis sob permissão de uso destinados às OSs para prestação dos serviços contratados. O fato, além de gerar distorções na contabilidade da PMSP, dificulta o acompanhamento do que foi adquirido pelas OSs. De acordo com o 0, a PMSP repassou R$ 76 milhões às OSs prestadoras de serviços de saúde, todavia, no sistema de prestação de contas, WebSSAAS, consta que foram adquiridos somente R$ 48,7 milhões em bens móveis.

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

de depreciação de seus bens móveis, em desacordo com o PIPCP

Na Administração Direta do Município de São Paulo, os critérios para realização de depreciação dos bens móveis estão estabelecidos no Decreto nº 56.214/15.

Os testes de depreciação nos itens constantes do relatório extraído do SBPM, selecionados por amostragem, constataram que o procedimento não atende ao estabelecido na legislação, principalmente por registro indevido da data de colocação em uso do bem, causando distorções no Balanço da PMSP (diferença de R$ 1,7 milhão nos bens selecionados).

- Resumo das distorções na Depreciação Acumulada 31.12.22 Em R$

Bens	Depreciação calculada pela Auditoria	Depreciação acumulada no SBPM	Diferença
Aparelhos e Utensílios Médicos	2.784.597,30	1.500.575,32	1.284.021,98
Equipamentos de Processamento de Dados	6.462.085,73	6.388.120,75	73.964,98
Mobiliário em Geral	650.818,02	327.663,97	323.154,05
Total	**9.897.501,06**	**8.216.360,04**	**1.681.141,02**

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

SCE destacou que, de 81 itens analisados pela auditoria, 56 apresentaram distorção no registro da depreciação (cerca de 70% dos itens analisados), o que leva à conclusão de possibilidade de distorção significativa no total da depreciação registrada no Balanço Patrimonial do Poder Executivo.

Além disso, nos balancetes contábeis extraídos por entidades, constatou-se que o HSPM e o SFMSP não registram a depreciação de seus bens móveis, em desacordo com o PIPCP. A Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) ficou

responsável pelo apoio administrativo ao SFMSP, por ocasião da extinção da Autarquia, de acordo com o Decreto n.º 61.989/22[90].

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

A equipe de Auditoria identificou que a PMSP utiliza esse expediente, principalmente após o início da pandemia da Covid-19 e com a implantação do sistema de teletrabalho, instituído no Poder Executivo Municipal por meio do Decreto n.º 59.755/20.

Dada a quantidade de bens informados por DICOC, a equipe de Auditoria efetuou teste no montante registrado no sistema SBPM/Access, R$ 2,5 milhões, ressaltando que muitas entidades não utilizam o SBPM para controle dos bens cedidos, fazendo-o apenas por Termo, o que dificulta o rastreamento desses itens. A partir da análise, concluiu-se que:

- R$ 1,7 milhão estão registrados indevidamente como cedidos/emprestados à AHM. Com a extinção da Autarquia, as unidades às quais os bens estão alocados passaram a integrar a Administração Direta (SMS, por consequência a PMSP), de forma

[90] Artigo 9º Sem prejuízo das atribuições da CETISF, durante o período de transição da gestão, regulação e fiscalização dos contratos de concessão firmados e operacionalização da transferência gradual dos bens patrimoniais, cargos, pessoal, serviços, contratos, acervo e recursos orçamentários até efetiva extinção do Serviço Funerário do Município de São Paulo, caberá:
I – à Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB o apoio administrativo, orçamentário e financeiro necessários objetivando auxiliar o Serviço Funerário do Município de São Paulo na manutenção da execução dos serviços sob sua responsabilidade;

que não cabe tais bens estarem registrados como saída por empréstimo.

- R$ 266,7 mil estavam emprestados, contudo já retornaram à unidade de origem, todavia sem o devido registro no sistema.

- R$ 125,1 mil foram baixados, porém ainda se encontram registrados no SBPM como bem cedidos.

- R$ 308,9 mil, em processo de regularização, seria a mesma situação do primeiro item relatado, porém a unidade orçamentária não confirmou para quem o bem foi cedido.

- R$ 899,00 não foram localizados.

Essas distorções ocorrem em função das já mencionadas deficiências operacionais do sistema SBPM. Segundo DICOC, o SBPM não efetua o controle efetivo, necessitando de um controle paralelo por meio do Access, prejudicando o devido cumprimento do Decreto nº 53.484/12, artigos 15 a 17.

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

Os inventários das unidades da PMSP não são realizados de maneira tempestiva, além de haver bens móveis pendentes

de incorporação no SBPM, ocasionando reflexos indevidos no Balanço do exercício encerrado

O artigo 6º do Decreto nº 53.484/12[91], define que as unidades são responsáveis pela elaboração do inventário analítico anual dos bens móveis, por meio de levantamento físico e identificação do bem, visando à comprovação de sua existência. O inventário anual deve ter como referência a data de 31.12 do exercício financeiro encerrado.

Ocorre que, dado o prazo informal estabelecido por e-mail às unidades, os setores possuem até o final do mês de abril do ano seguinte para entrega dos inventários. Considerando que o prazo para ajustes contábeis do SOF expira em janeiro, a forma adotada já torna os inventários intempestivos, contrariando o disposto no MCASP 9ª edição, parte geral, subitem 6.2.4[92], causando reflexos nas demonstrações do exercício encerrado.

---

[91] Artigo 6º Aos titulares das Unidades Orçamentárias caberá a responsabilidade pela elaboração do inventário analítico anual, pelos bens inventariados, pelo cadastramento das informações no SBPM e pela guarda dos bens móveis municipais adquiridos.(Redação dada pelo Decreto nº 56.214/2015)
§ 1º. A manutenção das informações no SBPM, bem como a confecção dos inventários analíticos poderão ser delegadas, por meio de despacho publicado no Diário Oficial da Cidade, a servidor diretamente subordinado aos titulares das Unidades Orçamentárias.
§ 2º. A guarda dos bens móveis municipais cadastrados no SBPM poderá ser delegada, por meio de despacho publicado no Diário Oficial da Cidade, aos responsáveis pelas Unidades Administrativas detentoras dos bens.
§ 3º O inventário analítico referido no artigo 96 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de dezembro de 1964, consiste na realização do levantamento físico e identificação de bens patrimoniais móveis, visando à comprovação de sua existência, para controle e preservação do patrimônio público municipal.(Incluído pelo Decreto nº 56.214/2015)
§ 4º A Unidade Orçamentária deverá realizar o inventário analítico anual com data de referência de 31 de dezembro de cada exercício e, sempre que necessário, elaborar inventários eventuais.(Incluído pelo Decreto nº 56.214/2015).

[92] Tempestividade significa ter informação disponível para os usuários antes que ela perca a sua capacidade de ser útil para fins do objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil. Ter informação disponível mais rapidamente pode aprimorar a sua utilidade como insumo para processos de

A equipe de Auditoria solicitou os inventários do exercício de 2022 e constatou que todas as unidades da PMSP estavam com pendências, registrando que parte ainda não os havia encerrado até o término da Auditoria. Quanto aos inventários do exercício financeiro de 2021, cujo prazo era 30.04.22, observou, que havia 20 unidades que não fecharam seus inventários após a referida data.

Apontou que há unidades que possuem bens em uso, ou até mesmo que já estão em situação de baixa, que não estão registrados no sistema. A pedido da equipe, o DICOC enviou a relação fornecida pela SMS com os bens não incorporados ao SBPM e, até o encerramento deste relatório, não havia sido enviada a relação de bens de outras entidades. Tal situação causa reflexos indevidos no Balanço do Município.

Da relação encaminhada por DICOC, foi observado que há bens desde 2016 pendentes de incorporação, o que contraria o artigo 9º do Decreto n.º 53.484/12[93].

---

avaliação da prestação de contas e responsabilização (accountability) e a sua capacidade de informar e influenciar os processos decisórios. A ausência de tempestividade pode tornar a informação menos útil.

[93] Artigo 9º. Devem ser incorporados ao acervo da Administração Municipal Direta e controlados por meio do SBPM todos os bens móveis conceituados no artigo 3º deste decreto e que se caracterizem como material permanente, obtidos mediante aquisição, entendida esta como compra, doação, permuta/benfeitoria, produção própria de bens, reprodução (semoventes), reposição, reativação e afins.
§ 1º A incorporação de que trata o "caput" deste artigo deverá ser formalizada em processo devidamente autuado para esta finalidade.(Incluído pelo Decreto nº 56.214/2015)
§ 2º Os bens cuja aquisição tenha sido feita por meio de dotação orçamentária de Fundos ou Encargos Municipais deverão ser incorporados por intermédio das Unidades Orçamentárias que os compõem, para imediatamente serem transferidos para a Unidade Orçamentária da Secretaria das quais fazem parte.(Incluído pelo Decreto nº 56.214/2015)
§ 3º O documento de transferência oriundo da situação descrita no § 2º deste artigo poderá ser juntado ao próprio processo de incorporação.(Incluído pelo Decreto nº 56.214/2015)

A equipe de Auditoria apontou que a não realização tempestiva dos inventários pelas unidades da PMSP ocorre por ausência de normativo da SF estabelecendo um prazo compatível e oficial para que os inventários sejam refletidos no balanço do exercício financeiro encerrado e pela falta de acompanhamento concomitante pelas unidades na gestão dos citados bens.

Bens Imóveis (item 3.4.5.2 do RAF)

Enquadram-se como imóveis os bens que se encontrem vinculados ao terreno (solo) e que não possam ser retirados sem destruição ou danos[94]. São exemplos os imóveis residenciais, comerciais, edifícios, terrenos, aeroportos, pontes, viadutos, hospitais, obras em andamento, entre outros.

A equipe de Auditoria observou que os ativos de infraestrutura (pontes, viadutos, rodovias, sistemas de captação de águas) ainda não eram de reconhecimento obrigatório na contabilidade de entes municipais até o término de 2022. O Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), estabelecido pela Portaria STN 548/2015, definiu que tais imóveis deveriam ser reconhecidos, mensurados e evidenciados a partir de 01.01.23 em Municípios com mais de 50 mil habitantes, aí se enquadrando a Cidade de São Paulo.

O montante contabilizado como bens imóveis em 31.12.22 pelo Poder Executivo Municipal foi de R$ 28,2 bilhões

[94] MCASP 9ª ed., Parte II, item 11.1.

que, subtraído da depreciação acumulada de R$ 184,2 milhões, perfaz o valor líquido contábil de R$ 28,0 bilhões. Esse valor corresponde ao reconhecimento contábil de 1.684 bens, todos cadastrados individualmente no Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis – SBPI, gerido pela Divisão de Controles Contábeis do Departamento de Contadoria da Secretaria da Fazenda (DICOC/DECON/SUTEM/SF)[95].

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

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

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

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

Em relação à depreciação acumulada incidente sobre os imóveis, a composição e variações foram as seguintes:

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

– Depreciação acumulada sobre bens imóveis Em R$ mil

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

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

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

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

Superavaliação do ativo em R$ 2,8 bilhões, em virtude do reconhecimento contábil de bens cujos benefícios, riscos e controle não pertenciam, ao término de 2022, à Prefeitura

de São Paulo e ausência de registro, em contas de controle, de bens cedidos no montante de R$ 4,0 bilhões

A Instrução de Procedimento Contábil 12 (IPC 12) orienta sobre a forma de escrituração das hipóteses de transferência da posse de um bem público de uma entidade ou órgão (cedente) para outra pessoa (cessionário)[96] a fim de que o utilize sob determinadas condições, por tempo certo ou indeterminado, visando à consecução de interesse público.

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

Como o bem não pode estar registrado, de forma simultânea, como um ativo tanto no cessionário como no cedente, resta a este último desincorporar o bem objeto da cessão. O procedimento apropriado, nesse caso, é efetuar o registro, no cedente, tão-somente em contas da natureza de informação de controle do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

No Município de São Paulo, a Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Público Imobiliário (CGPATRI), tem a atribuição de gerir as áreas municipais, sendo responsável pela manutenção do acervo de documentos que as identificam e pela

[96] cessão de uso gratuita, cessão em condições especiais gratuita, concessão de direito real de uso gratuita, entre outras

sua destinação, por meio da cessão a órgãos governamentais municipais, entes públicos ou privados, conforme haja existência de interesse público ou social[97].

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

A equipe de Auditoria, inicialmente, verificou se os registros contábeis efetuados em contas de controle abrangiam a totalidade das cessões formalizadas pela Municipalidade. O balancete do Poder Executivo consolidado demonstra o saldo de R$ 118,4 milhões, em 31.12.22, referente à

[97] Decreto Municipal 60.061/21, artigo 68. A Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Imobiliário – CGPATRI, no âmbito da Administração Municipal Direta, tem as seguintes atribuições:
I - gerir a destinação do patrimônio imobiliário, exceto nas hipóteses que, nos termos da legislação vigente, seja de competência do titular de Secretaria específica ou de órgão equiparado;
II - manifestar-se nos processos administrativos relativos ao patrimônio imobiliário que devam ser submetidos às decisões do titular da SMUL;
III – administrar o acervo próprio relativo ao patrimônio imobiliário do Município;
IV – avaliar, para destinação, os bens imóveis próprios e de terceiros, objeto de utilização pelo Município, no âmbito de atuação da Coordenadoria;
V - promover plano de alocação e aproveitamento do patrimônio imobiliário;
VI - representar o Município nos atos de tabelionato decorrentes das atividades de competência da Coordenadoria;
VII - fiscalizar os contratos referentes aos prestadores de serviços e/ou fornecedores externos afetos à sua área;
VIII - exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação.

cessão de bens imóveis[98]. Esse valor se refere exclusivamente ao Palácio Anchieta, sob a posse da Câmara Municipal de São Paulo, conforme lançamento efetuado em 28.12.18[99].

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

Com base nas informações das SQLs disponibilizadas pelo DECAD/SUREM/SF, abrangendo 18 dos 25 imóveis selecionados por amostragem não probabilística[100], apurou-se que o Valor Venal de Referência (VVR) total dos bens cedidos examinados perfazia, em 30.09.22, aproximadamente R$ 4,0 bilhões[101].

---

[98] Contas contábeis 7.9.1.2.9.10.01 – Cessão de Bens Imóveis e 8.9.1.2.9.10.01 – Cessão de Bens Imóveis. Valor: R$ 118.380.063,27.

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

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

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

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

Item	Processo da Cessão	Prazo da Cessão	Data Inicial	Área Cedida	m²	VVR em 30.09.22
1	1979-0.007.238-1	40 anos	30.12.80	Rua Ipê, 103 - Ibirapuera	21.800	160.540
2	1979-0.006.807-4	80 anos	02.02.82	Rua Prof. Ascendino Reis, Vila Clementino	23.900	127.133
3	1982-0.001.676-5	40 anos	11.01.83	Av. M. de São Vicente, 2.724 - Barra Funda	44.472	94.983
4	1988-0.001.369-4	40 anos	23.06.88	Av. M. de São Vicente, 2.650 - Barra Funda	48.578	104.597
5	1988-0-002.212-0	90 anos	20.12.88	Av. Miguel Ignácio Curi, 111 - Itaquera	197.095	450.925
6	1994-0.046.463-0	90 anos	09.04.97	Rua Itapaiuna, Cidade Ademar	24.110	26.434
7	1980-0.004.305-0	90 anos	27.06.96	Av. Cruzeiro do Sul, R. P. Vicente, Santana	58.724	12.429
8	2014-0.041.292-3	40 anos	18.08.15	Av. Paulista, 1.578, Edifício Trianon	N/C[1]	290.265
9	2015-0.242.240-5	99 anos	29.06.16	Rua Dr. Luiz Aires, Itaquera	21.164	123.936
10	2010-0.286.253-8	90 anos	26.02.19	Av. Jacú Pêssego, 2.630 - Itaquera	163.055	72.875
11	2015-0.244.606-1	99 anos	17.02.20	Av. Pires do Rio, 1.357 - São Miguel	21.754	30.418
12	1979-0.007.379-0	40 anos	18.11.82	Linha da Rede Ferroviária Federal - RFFSA	53.040	68.604
13	2010-0.173.264-9	Indeterminado	13.06.12	Ruas Abílio Soares com a Curitiba - Moema	31.005	225.360
14	1986-0.011.969-3	Indeterminado	02.05.11	Av. Irradiação, Rua S. Rosa - Pq. D. Pedro	52.000	132.015

Item	Processo da Cessão	Prazo da Cessão	Data Inicial	Área Cedida	m²	VVR em 30.09.22
15	1982-0.001.695-1	Indeterminado	25.05.82	Av. M. de São Vicente, 2.154 - Barra Funda	169.095	322.304
16	1992-0.030.561-0	Indeterminado	16.03.93	Av. Rogério Alves de Toledo - Tatuapé	35.823	552.100
17	2016-0.220.040-4	Indeterminado	15.05.18	Av. Dr. Abrahão Ribeiro, s/nº - Bom Retiro	35.363	205.398
18	6071.2018/00002789	Indeterminado	31.08.18	Avenida Interlagos (Autódromo)	901.617	957.007
Total						**3.957.325**

Fonte: relatório anual de áreas objeto de concessão administrativa de uso, concessão de direito real de uso, permissão de uso a título precário e similares, disponibilizado pela CGPATRI/Seges/SGM e consultas aos VVR's em 30.09.22, mediante acesso ao site da Secretaria da Fazenda.

[1]Obs.: N/C significa que não consta a metragem da área cedida no relatório da CGPATRI, contudo o imóvel foi incluído em razão da sua localização, que goza de elevada avaliação financeira imobiliária.

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

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

Destacou que, dos 18 bens analisados, 5 já consignavam prazos de exploração expirados, sem que constassem dos cadastros da CGPATRI/Seges/SGM informações sobre eventuais renovações e que, a partir dos controles analíticos extraídos do Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis (SBPI), gerido pela DICOC/DECON/SUTEM/SF[102], 13 imóveis contabilizados como ativo pelo Poder Executivo, foram cedidos a terceiros, perfazendo R$ 2,7 bilhões.

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

Item	Código SBPI	SQL	Croqui	Endereço	Processo de Cessão	Valor
1	361	41/93/10	300089	Rua P. de Toledo, 1.591 – V. Clementino	2010-0.315.705-6	295.935
2	103	09/96/--	300357	Avenida Paulista, 1.578 – Bela Vista	6013.2018/00048960 2014-0.041.292-3	378.695
3	316	36/56/04	300810	Rua Abílio Soares, 1.589 – Paraíso	2010-0.173.264-9	225.360
4	358	41/50/05	200192	Rua Ipê – Vila Clementino	1980-0.004.858-2	160.540
5	360	41/74/28	200192	Rua P. de Toledo, 1.620 – Vila Clementino	1979-0.006.809-0 1979-0.006.804-0	154.852
6	488	54/285/1	300961	Rua Monte Serrat, 230 – Tatuapé	2013-0.171.918-4	376.602
7	1.511	197/6/147	200284	Av. Marquês São Vicente, 2.650 – B. Funda	1988-0.001.369-4	104.597
8	400	42/205/40	200384	Rua Loefgreen, 2.109 – Vila Clementino	1998.0.163-624-6	87.354
9	618	73/161/39	001997	Rua Voluntários da Pátria, 547 – Santana	1986-0.002.351-3	72.635
10	1.058	143/72/1062	303035	Rua Padre José Vieira de Matos – Itaquera	1988-0.002.212-0	450.925
11	158	17/103/0046	000657	Rua Pascoal Ranieri, 33 - Canindé	1980-0.004785-3	253.762
12	280	27/083/0007	000350	Av. Alcântara Machado, 2.576 - Mooca	1996-0.137.578-3	82.787
13	1.509	197/006/141	200284	Av. Marquês São Vicente, 2.724 - B. Funda	1982-0.001.676-5	94.983
Total						**2.739.023**

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

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

A análise possibilitou identificar, também, o registro indevido da área onde se situa o Campo de Marte, no valor de R$ 48,2 milhões, já que, em 2022, foi encerrado o litígio judicial, com sua desafetação em definitivo, tendo como contrapartida o perdão da dívida do Município frente à União (conforme tratado no item **3.4.7** deste relatório).

Com isso, a superavaliação total do ativo, decorrente do reconhecimento incorreto de imóveis, alcançou R$ 2,8 bilhões, seja em razão de cessões a terceiros ou da contabilização de bem para o qual o Município não mais detém os benefícios, riscos e controle, atribuída à comunicação deficiente entre CGPATRI/Seges/SGM, DEDIP/SUTEM/SF e DICOC/DECON/SUTEM/SF, e à ausência de módulo no SBPI que viabilize o controle dos imóveis cedidos, impossibilitando a segregação daqueles que devem ser reconhecidos contabilmente no ativo em relação aos que seriam registrados apenas em contas de controle.

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

As despesas orçamentárias de capital[103] mantêm correlação com o registro de incorporação de ativo

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

imobilizado, intangível ou investimento (no caso dos grupos de natureza da despesa 4 – investimentos e 5 – inversões financeiras) ou o registro de desincorporação de um passivo (no caso do grupo de despesa 6 – amortização da dívida)[104].

Apesar disso, o Poder Executivo executou despesas de capital nos elementos 51 – Obras e Instalações e 61 – Aquisição de Imóveis, no montante de R$ 3,7 bilhões em 2022, com impacto em conta de resultado (Variação Patrimonial Diminutiva – VPD)[105].

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

De posse desse diagnóstico inaugural, a equipe de Auditoria realizou testes, tomando por base os razões contábeis das contas de VPD incluídas na rotina patrimonial dos registros de liquidações (ou despesas "em liquidação")[106], com os dados escriturados até o mês de setembro de 2022, totalizando

---

[104] MCASP 9ª ed., Parte I, item 4.2.4.2.
[105] Contas 3.3.2.3.1.99.51 – Obras e Instalações, no valor de R$ 3.432.881.964,22 (associada ao elemento de despesa 51 – Obras e Instalações) e 3.9.9.9.1.21.00 – Bens Imóveis a Classificar, no valor de R$ 223.581.537,86 (associada ao elemento de despesa 61 – Aquisição de Imóveis).
[106] naturezas 4.4.50.51, 4.4.90.51 e 4.4.90.61

3.632 lançamentos contábeis. Face à extensão, foi utilizada a amostragem por unidades monetárias para exame dos gastos com obras e instalações, resultando em 20 itens amostrais. Para os gastos com aquisição de imóveis[107], selecionou 4 lançamentos, que correspondiam a 62,0% do total registrado na respectiva VPD.

A análise possibilitou concluir que quase totalidade se refere a obras ou aquisição de bens qualificáveis como ativos, nos termos da estrutura de relatório financeiro aplicável, em especial a NBC TSP Estrutura Conceitual, permitindo projetar, com confiança de 95%, uma distorção de, minimamente, R$ 2,0 bilhões na VPD de obras e instalações que, somada à distorção de R$ 49,1 milhões na VPD de aquisição de imóveis, perfaz R$ 2,05 bilhões.

Estes gastos associados a obras e aquisição de imóveis satisfazem a definição do elemento patrimonial "ativo" constante do item 5.6 da NBC TSP Estrutura Conceitual[108] e devem ser contabilmente reconhecidos como tal (mesmo que em conta transitória de "Bens Imóveis a Classificar"[109] ou "Obras em Andamento"[110]).

---

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

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

[109] Conta contábil 1.2.3.2.1.99.05, de acordo com o PCASP Estendido 2022.

[110] Conta contábil 1.2.3.2.1.06.01, de acordo com o PCASP Estendido 2022. Ressalta-se que, apesar das ponderações do setor contábil da PMSP quanto à impossibilidade da ativação dos gastos com obras pelo fato de muitos dos ativos a elas correspondentes ainda não constarem da contabilidade municipal, não há respaldo normativo para o registro, como despesas (VPD), de fenômenos econômicos que

Em se tratando de obras relacionadas a ativos de infraestrutura, cujo prazo para reconhecimento, mensuração e evidenciação contábil, no caso de São Paulo, se iniciou somente a partir de 01.01.23[111], o que se infere da Portaria STN 548/15, é a possibilidade de reconhecimento dos já existentes a partir daquela data, e a obrigatoriedade da sua integral contabilização desde então. O referido prazo não autoriza a adoção de tratamento contábil indevido para as novas aquisições ou construções / reformas (cujos custos são claramente conhecidos pela PMSP), de forma a distorcer o exame da composição patrimonial e os respectivos resultados do período analisado.

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

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

resultam na incorporação de novos bens imóveis ou no aprimoramento daqueles já existentes, aperfeiçoando a atividade governamental.

[111] municípios com mais de 50 mil habitantes

O montante bruto de bens imóveis escriturados ao término de 2022, foi de R$ 28,2 bilhões[112], correspondente a 1.684 itens, cadastrados analiticamente no SBPI e mensurados com base no Valor Venal de Referência - VVR, conforme dados da área fiscal da Prefeitura e normatização procedida pelo Decreto Municipal n.º 60.246/21[113].

Entretanto, nos cadastros fiscais da SUREM/SF, constam outros 4.577 imóveis, identificados como "PMSP – próprio" ou "PMSP – autarquia, fundação, empresa pública", não integrantes da base de dados do SBPI, dentre eles escolas, bibliotecas públicas, terminais rodoviários de ônibus, terrenos não edificados, cujas características sugeriam se tratar de ativos do Município de São Paulo que atendem às condições para reconhecimento contábil.

Foram, então, selecionados 15 imóveis de maior valor e que não estivessem cadastrados como cedidos ou

---

[112] Conta contábil 1.2.3.2.0.00.00 – Bens Imóveis: R$ 28.177.152.641,16. Posição em 31.12.22.

[113] Decreto Municipal 60.246/21, Artigo 6º. O reconhecimento, no SBPI, dos bens imóveis municipais adquiridos será realizado pelo valor de seu custo de aquisição ou de construção ou, na sua falta, pelo valor justo.
§ 1º Entende-se por valor justo aquele pelo qual um ativo pode ser negociado entre as partes interessadas, conhecedoras do negócio e independentes entre si, com a ausência de fatores que interfiram na decisão, ou seja, o valor relativo à avaliação baseada no mercado e não em critérios DEFINidos pelo órgão.
[...]
Artigo 20. Os bens imóveis adquiridos antes de 1º de janeiro de 2020 serão inseridos de forma automática no Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis – SBPI, de acordo com os dados imobiliários da Secretaria Municipal da Fazenda em confronto com os dados presentes no sistema GEOSAMPA e Sistema de Informações e Processos do Departamento de Desapropriações - PIDE.
§ 1º O valor atribuído ao bem no reconhecimento inicial terá por base o Valor Venal de Referência – VVR.

sob a posse de terceiros, que não o Município de São Paulo. As inspeções físicas em 12 imóveis e as imagens coletadas com uso de drone em outros 3, evidenciou que, em 13 casos[114], os benefícios, riscos e controle pertencem ao Município de São Paulo, o que comprova a subavaliação do ativo, ao término de 2022, em, no mínimo, R$ 631,9 milhões:

– Utilização dos imóveis visitados pela fiscalização do TCMSP — Em R$ mil

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

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

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

Entre os imóveis inspecionados *in loco*, destacam-se a inutilização de áreas expressivas no Parque Jóquei, localizado na Vila Sônia (item 2 do Quadro 45), e o abandono integral do imóvel que seria destinado ao funcionamento da Secretaria Municipal de Educação, na Rua Conselheiro Crispiniano, 344 ,o antigo "Cine Marrocos", registrado pelo valor de R$ 38,6 milhões em 31.12.22, ocupado pelo Movimento Sem Teto São Paulo e alvo de investigações policiais em função de indícios de sua utilização como central logística de distribuição de drogas e armas pela facção criminosa do Primeiro Comando da Capital (PCC)[115].

Nesses imóveis, a equipe de Auditoria consignou a ocorrência de robustas evidências de obsolescência ou dano físico que justificam a avaliação de perda por redução ao valor recuperável, o que culminaria em menor valor que o VVR, para mensuração dos bens. Salientou que, mesmo que o modelo de mensuração escolhido pela administração municipal seja o da reavaliação[116], eventuais perdas por redução ao valor recuperável devem ser consideradas na estimativa do valor do imóvel, consoante preconiza o item 44 da NBC TSP 07, combinado com os itens 26 e 27 da NBC TSP 09[117].

---

[115] https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37843372. Acesso em 27.01.23.

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

[117] NBC TSP 07
44. Após o reconhecimento como ativo, o item do ativo imobilizado cujo valor justo possa ser mensurado confiavelmente deve ser apresentado pelo seu valor reavaliado, correspondente ao seu valor justo na

A subavaliação identificada de R$ 631,9 milhões, e que pode alcançar os R$ 10,0 bilhões (desconsideradas eventuais reduções ao valor recuperável), decorre da comunicação deficiente entre a CGPATRI/Seges/SGM e a DICOC/DECON/SUTEM/SF, bem como da adoção de metodologia não adequada pela área responsável pelo controle de áreas públicas na SGM, das necessidades informacionais para fins de registros contábeis. Ademais, a maior parte do acervo documental das áreas públicas ainda está pendente de digitalização, de sorte que, das 6 mil mapeadas no Cadastro de Áreas Públicas - CAP (de responsabilidade da CGPATRI), apenas cerca de 2 mil estão regulares (com os croquis e demais documentos digitalizados).

Superavaliação de ativo em valor não dimensionado, resultante da ausência de registro da redução ao valor

---

data da reavaliação menos qualquer depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas subsequentes.
NBC TSP 09
26. A entidade deve avaliar, na data das demonstrações contábeis, se há indicação de que o ativo possa ser objeto de redução ao valor recuperável. Se houver qualquer indicação, a entidade deve estimar o valor recuperável de serviço do ativo.
27. Ao avaliar se há alguma indicação de que o ativo possa ser objeto de redução ao valor recuperável, a entidade deve considerar, no mínimo, as seguintes indicações:
[...]
(c) evidência disponível de obsolescência ou dano físico do ativo;

recuperável incidente sobre imóveis que apresentam danos físicos estruturais e áreas ociosas

Conforme já tratado, se o valor recuperável de serviço do ativo for menor do que seu valor contábil, este último deve ser reduzido. Essa redução é a perda por redução ao valor recuperável, normatizada pelas NBC TSP 09 e 10.

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

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

Código SBPI	Endereço	Utilização	Problemas Identificados
332	Rua Castro Alves, 60 - Aclimação	HSPM	13º e 14º andares não estão sendo utilizados, por estarem interditados em razão de obras não concluídas. Ainda, no 3º andar há unidades sem utilização. Segundo relato da responsável do HSPM, foi detectada uma pendência na obra, o que impediu o uso. Nesse espaço funcionaria a pediatria ambulatorial e a fonoaudiologia.
535	Av. Celso Garcia, 4.815 - Tatuapé	Hospital do Tatuapé	Dos 5 elevadores do hospital, 3 operam de forma precária e 2 estão inativados. O sistema de ar-condicionado central não funciona em vários andares. Não há sistema de comunicação nos leitos (o paciente não consegue contatar a enfermaria por telefone ou outro tipo de chamado eletrônico). A residência médica no 10º andar foi inativada devido a problemas de infiltração (chuvas) – o telhado não é apropriado para contenção das águas. A área original do refeitório também se encontra interditada, tendo sido informado que estava em reforma, contudo sem qualquer indício que confirmasse uma eventual obra.
113	Rua Bela Cintra, 385 - Consolação	Sede Administrativa da CET	Há uma parte da Central de Operações (somente uma baia) que está ociosa devido a problemas na laje do espaço.

Código SBPI	Endereço	Utilização	Problemas Identificados
			Segundo o responsável da CET, há pontos de infiltração no local, comprometendo esse setor quando chove.
279	Rua João Tobias, 10 - Belenzinho	Parque Multiuso	Centro de treinamento esportivo de natação e respectiva piscina olímpica inativados.
40	Rua Maria Paula, 136 – Bela Vista	Sede de Fisc/PGM	Há um espaço cuja utilização está comprometida devido a odor de esgoto oriundo do prédio vizinho, de propriedade privada. Segundo a responsável da PGM, os problemas de saneamento (encanamentos e outros) afetam diretamente essa parte do imóvel, tornando o ambiente impróprio para alocação dos servidores.

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

Entre os imóveis listados, destacam-se o Hospital Municipal do Tatuapé e o HSPM, cujas condições representam casos mais graves. As imagens das áreas ociosas ou que apresentam danos físicos desses hospitais integram o item 8 da peça 33 do e-TCM 15710/2022.

A base de mensuração utilizada para o reconhecimento contábil do Hospital do Tatuapé e do HSPM foi o VVR, regulamentado pelo Decreto n.º 55.196/14. Segundo o artigo 7º da norma, o VVR corresponde ao valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado.

Em consulta realizada no site da SF/PMSP[118], em 07.03.23 e 10.03.23, das SQLs do HSPM e do Hospital do Tatuapé, os bens foram mensurados R$ 159,9 milhões e R$ 103,4 milhões, respectivamente, a valores 31.03.22.

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

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

instalações físicas integralmente. Isso por que, quando houver evidência disponível de obsolescência ou dano físico do ativo, a entidade deve estimar o valor recuperável de serviço do ativo, na forma definida pela NBC TSP 07. Ambos os hospitais constituem ativos não geradores de caixa, aplicando-se a eles, portanto, as disposições da NBC TSP 09[119].

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

Analisando o razão contábil da conta apropriada para registro de reduções ao valor recuperável de imóveis[120], constata-se que os lançamentos de 2022 foram realizados exclusivamente pela Cohab, evidenciando que não houve contabilização de qualquer redução ao valor recuperável pelo HSPM (que é uma Unidade Gestora segregada, no SOF) ou por outras unidades da PMSP no período examinado. Com isso, pode-se concluir pela ocorrência de superavaliação do ativo (embora em valor não dimensionado)[121], face à ausência do *impairment*[122].

---

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

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

[121] Para cálculo da redução ao valor recuperável, faz-se necessário o levantamento do valor justo líquido das despesas de venda e do valor em uso (pela seleção da abordagem do custo de reposição

Tal distorção decorre, principalmente, da ausência de realização de inventário físico anual exigido pelo artigo 13 do Decreto Municipal n.º 60.246/21, de responsabilidade das áreas gestoras dos imóveis sob sua responsabilidade, bem como da inexistência de definição acerca dos critérios para representação fidedigna dos bens imóveis por meio de sua avaliação regular, nos termos do artigo 18, § 2º[123] da aludida norma.

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

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

A NBC TSP 05 preconiza, no item 12, que sempre que o ativo preexistente em uma concessão atender às

depreciado, custo de recuperação ou das unidades de serviço), utilizando-se como referência, o maior dos dois. Esse cálculo demanda informações internas e externas não disponíveis para o controle externo, cuja obtenção é de responsabilidade do Poder Executivo Municipal.

[122] Redução a valor recuperável de bens do ativo

[123] Decreto Municipal 60.246/21, artigo 18, § 2º A Secretaria Municipal da Fazenda Definirá os critérios a serem adotados para a reavaliação dos bens imóveis municipais.

condições normativamente dispostas, a concedente deve reclassificar tal item como "ativo de concessão de serviços".

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) incluiu apenas no PCASP Estendido 2023, aprovado pela Portaria 1.568/2022, a conta contábil "Bens Imóveis – Ativos de Concessão"[124]. Todavia, por se tratar de padrão de contas sugestivo, associado à plena vigência da NBC TSP 05 desde 2017, não havia óbices ao desdobramento contábil pela PMSP, já em 2022, para representação segregada (observado o nível mínimo obrigatório do PCASP Federação), já que a política de concessões representa uma estratégia de gestão significativa no Munícipio, com diversas operações contratualizadas nas áreas de gestão de mercados municipais, parques, terminais de ônibus, estádio, entre outras, de forma a elevar a qualidade da informação contábil para fins gerenciais e de controle. O exame possibilitou identificar os seguintes imóveis concedidos, contabilizados como bens dominicais ou especiais:

– Imóveis concedidos não contabilizados em conta específica — Em R$ mil

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

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

Item	Croqui	Endereço	Conta Contábil Utilizada		Valor (VVR) em 03/2022
			Código	Título	
3	300810	Av. Pedro Álvares Cabral (Parque do Ibirapuera)	1.2.3.2.1.04.01	Bens Dominicais - Edifícios	150.715
			1.2.3.2.1.04.13	Bens Dominicais - Terrenos	1.943.970
4	300363	Rua Cantareira, 306 - Centro - Mercado Central (SQL 2/31/1)	1.2.3.2.1.01.04	Bens de Uso Especial - Terrenos	172.515
			1.2.3.2.1.01.11	Bens de Uso Especial - Imóveis de Uso Recreativo	10.878
5	300309	Rua Cantareira, 377, Centro - Mercado K. Yamato (SQL 1/52/6)	1.2.3.2.1.01.04	Bens de Uso Especial - Terrenos	44.080
			1.2.3.2.1.01.05	Bens de Uso Especial – Armazéns / Galpões	1.634
6	303058	Rua Capri, 242 – Pinheiros. Terminal Pinheiros (SQL 83/98/33)	1.2.3.2.1.01.04	Bens de Uso Especial - Terrenos	1.502
7	200924	Av. Raimundo Pereira de Magalhães, s/nº (SQL 125/145/1)	1.2.3.2.1.01.04	Bens de Uso Especial - Terrenos	27.069
			1.2.3.2.1.01.05	Bens de Uso Especial – Armazéns / Galpões	1.345
8	292703	Rua Marechal Leitão de Carvalho, 65 – Parque Anhembi	1.2.3.2.1.01.04	Bens de Uso Especial - Terrenos	75.339
			1.2.3.2.1.01.11	Bens de Uso Especial - Imóveis de Uso Recreativo	65.065
Total					**2.831.762**

Fonte: arquivos "DICOC_Quadro Resumo e Bens Imóveis por tipo de Uso_ATUALIZADO" e "NOVO_TCM_Relatorio_concessoes_COMPLETO_v2" disponibilizados pela DICOC/DECON/SUTEM/SF e SEDP/SGM, respectivamente e balancete analítico consolidado do Poder Executivo em setembro/2022.

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

A distorção decorreu da ausência de comunicação efetiva entre a SEDP/SGM e a DICOC/DECON/SUTEM/SF, de forma a possibilitar o mapeamento de bens concedidos que devem ser contabilizados segregadamente dos imóveis de uso especial ou dominicais. Nesse sentido, é oportuna a parametrização do SBPI, com inclusão de

funcionalidade que permita diferenciar os ativos concedidos dos demais.

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

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

Apesar de haver imóveis no montante de R$ 532,0 milhões, registrados em contas representativas de propriedades para investimentos em 31.12.22[125], nenhum deles constava dos cadastros analíticos do SBPI[126].

Todos os bens constantes do SBPI foram classificados como Bens Dominicais ou Bens de Uso Especial,

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

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

representando risco de classificação inadequada de parte deles como imobilizado, haja vista o possível atendimento das exigências da NBC TSP 06 para fins de contabilização como propriedades para investimento.

Os testes realizados pela equipe de Auditoria identificaram 44 imóveis que deveriam ser contabilizados na classificação de "Propriedades para Investimento", nos termos da NBC TSP 06, considerando a ausência de definição de uso futuro e a inexistência de dúvidas quanto à titularidade municipal das áreas, bem como a não constatação de ocorrência de cessão a terceiros, quais sejam:

– Imóveis que deveriam ser classificados como PPI, conforme questionários — Em R$ mil

Questi-onário	Endereço	Finalidade*	VVR em 31.03.22
1	Av. Barro Branco, 770, Vl. Encontro	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	8.334
2	Av. Conde de Frontin, s/nº, Vl. Matilde	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	7.929
3	Rua Francisco Bueno, 386, Tatuapé	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	3.713
4	Av. Rebouças, 499, Cerqueira César	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	3.809
5	Av. P. Luiz I. A. Mello, 3333, Vl. Graciosa	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	1.614
6	Rua Santo Antônio, 810, Bela Vista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	1.011
7	Av. Montemagno-1606/1608, V. Formosa	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	704
8	Av. Sumaré, 731, Perdizes	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	778
12	Rua General Lecor, 908, Ipiranga	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	507
14	Rua A. Santos Neto, 340, Carandiru	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	738
15	Av. Bandeirantes, 4071, Vila Olímpia	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	428
16	Avenida Cangaíba, 2023, Cangaíba	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	359
17	Av. Imirim, s/nº (junto do 2038), Santana	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	366
18	Av. Eng. Caetano Álvares, 3168, Imirim	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	303
19	Rua Taubaté, 270	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	316
20	Avenida Aricanduva, 1918	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	298
21	P. Franklin Roosevelt, 269, Bela Vista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	284
23	Rua Prof. Laerte R. Carvalho, 37, B.Vista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	268
24	E. Mogi das Cruzes, 1531, Ponte Rasa	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	210
25	Estrada Imperador, São Miguel Paulista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	209
26	Av. P. Tancredo Neves, Vila Nancy	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	211
27	E. Imperador, 5998, São Miguel Paulista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	189

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

Fonte: controles extraídos do SBPI, disponibilizados pela DICOC (valores atualizados até 31.03.22) e questionários respondidos pela CGPATRI, fundamentados em pesquisas documentadas em Processos SEI.
*Obs.: a CGPATRI/Seges/SGM, nas respostas aos questionários encaminhados pelo TCMSP, rotulou todos os imóveis elencados neste quadro como "imóvel mantido para uso futuro não DEFINido". Apesar da NBC TSP 06 especificar, como exemplo no item 12 "b", que apenas os terrenos (e não demais imóveis) mantidos para uso futuro não DEFINido se enquadram como PPI, o TCMSP considerou que os demais imóveis (lojas, garagens, estacionamentos etc), pelas suas descrições, também possuem tal enquadramento, de acordo com as demais exemplificações normativamente expostas no mesmo item. A ausência de seleção apropriada da alternativa existente nos questionários, pela CGPATRI/Seges/SGM, pode decorrer de defasagens cadastrais do setor sobre a real destinação imobiliária.

Constatou-se, assim, distorção de classificação no montante de R$ 143,3 milhões, em razão do reconhecimento, como Ativo Imobilizado, de instalações mantidas com fins comerciais e terrenos para uso futuro não definido, em detrimento do registro como Propriedade para Investimento, nos termos da NBC TSP 06, item 7 e MCASP - 9ª ed., Parte II, subitem 7.1. Tal situação decorre da implantação gradual de módulos no software SBPI, o qual ainda não contemplava, em 2022, as funcionalidades que possibilitassem a segregação de acordo com a real destinação dos imóveis.

Distorção de classificação no montante de R$ 47,3 milhões devido ao reconhecimento, como Bens Dominicais, de 7 imóveis que estão sendo explorados administrativamente,

o que enseja seu reconhecimento como Bens de Uso Especial

Os exames relacionados à classificação de bens indevidamente no imobilizado, possibilitou também identificar outra distorção, relativa ao enquadramento dos seguintes Bens de Uso Especial como Dominicais:

- Bens dominicais utilizados para finalidades administrativas — Em R$ mil

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

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

Esses 7 imóveis, no valor total de R$ 47,3 milhões, estão classificados incorretamente como Bens Dominicais, já que estão sendo explorados administrativamente, o que enseja seu reconhecimento como Bens de Uso Especial, nos termos do PCASP 2022[127] aprovado pela Portaria STN 975/21.

Ausência de edição de ato formal aprovando a tabela de depreciação de bens imóveis no Município de São Paulo, e registro aglutinado de bens imóveis de valores

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

significativos, podendo resultar em distorções no cálculo da depreciação

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

Indagada sobre a questão, a DICOC/DECON/SUTEM/SF esclareceu que não foi editado ato aprovando a tabela de depreciação de bens imóveis no Município de São Paulo e que os percentuais e parâmetros de vidas úteis adotados têm por base as práticas de outros entes federados.

Tal procedimento não é aderente às disposições do MCASP - 9ª edição. A utilização de parâmetros de outros entes federados para depreciação dos bens imóveis de São Paulo maximiza os riscos de distorção relevante, devido à adoção de taxas e expectativas temporais não condizentes com as peculiaridades do Município.

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

O SBPI 39 reúne em um só cadastro o Edifício Othon, onde funciona a sede da Secretaria Municipal da Fazenda,

o Edifício sede da Prefeitura e a Praça à sua frente (Viaduto do Chá), conforme croqui patrimonial 200500.

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

Ao aglutinar imóveis distintos em um único cadastro patrimonial, a PMSP descumpriu as disposições inerentes à depreciação dispostas na NBC TSP 07, em especial quanto à necessidade de depreciação segregada de itens com custo significativo[128].

As falhas identificadas também decorrem da comunicação deficiente entre a CGPATRI/Seges/SGM e a DICOC/DECON/SUTEM/SF, resultando na ausência de informações necessárias à definição formal da política de depreciação de bens imóveis no Município, assim como da ausência de individualização dos bens imóveis nos cadastros patrimoniais elaborados por CGPATRI/Seges/SGM, os quais foram utilizados pela DICOC/DECON/SUTEM/SF para registro no SBPI.

---

[128] NBC TSP 07, 59. Cada componente de item do ativo imobilizado com custo significativo em relação ao custo total do item deve ser depreciado separadamente.
60. A entidade deve alocar o valor inicialmente reconhecido de item do ativo imobilizado aos componentes significativos desse item e os depreciar separadamente. [...]

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

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece, no artigo 44, que é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos Regimes de Previdência Social, Geral e Próprio dos Servidores Públicos.

Em 2022, o Município de São Paulo arrecadou receitas decorrentes da alienação de imóveis no montante de R$ 8,0 milhões[129]. Os controles contábeis da fonte de recurso 10 evidenciavam a existência de saldo credor de R$ 72,8 milhões na conta "Recursos Disponíveis para o Exercício Vinculada Fonte 10"[130], em 30.09.22 (data inicial de corte da fiscalização do TCMSP), disponibilidade superior ao montante de receitas de alienações de imóveis verificadas no período originalmente coberto pela fiscalização. Os dois ingressos ocorridos em março e junho, no montante de R$ 5,3 milhões (abrangidos pelo teste), foram escriturados na referida conta.

No entanto, a equipe de Auditoria verificou que não houve depósito financeiro em contas bancárias associadas à

[129] Natureza de receita orçamentária 2.2.2.0.00.0.0 – Alienação de Bens Imóveis. Total arrecadado: R$ 8.021.344,99.
[130] Conta contábil 8.2.1.1.1.01.02.10.

fonte 10 (contas 18.305-9 e 18.949-9 do Banco do Brasil), assim também como a prática de ressarcimento financeiro de despesas originalmente empenhadas na fonte 08 – Tesouro Municipal Recursos Vinculados[131].

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

Ressaltou que, desde 01.01.23, vigora o novo padrão federal de fontes de recursos, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF 20/2021, contemplando um conjunto de códigos muito mais robusto do que o utilizado pela PMSP até o final de 2022. Com a adoção deste padrão, o Município de São Paulo passará a ter um controle das diversas vinculações e das disponibilidades livres de maneira muito mais efetiva.

Pessoal e Encargos Sociais (item 3.4.6. do RAF)

A quantidade de servidores ativos da Administração Direta, considerando os vínculos efetivos, admitidos, contratados temporariamente (de emergência), em

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

comissão e requisitados (servidores de outros órgãos que prestam serviços na PMSP), em 01.01.22 e em 31.12.22, de acordo com a Seges, está demonstrada a seguir:

- Servidores ativos da Administração Direta por tipo de vínculo

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

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

Conforme se observa, houve uma redução de servidores no total de 2.153, representando 1,7% em relação ao ano anterior. Já, em relação à execução orçamentária, os montantes empenhados e liquidados estão demonstrados no seguinte quadro:

– Execução Orçamentária Despesas de Pessoal Em R$ mil

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

Fonte: Relatórios de Acompanhamento de Execução Orçamentária (SOR002R).
Obs.:* Juros e Encargos da Dívida; Outras Despesas Correntes; Investimentos; Inversões Financeiras; Amortização da Dívida.

Quando comparada ao exercício anterior, a despesa de pessoal liquidada, sofreu um acrescimento de 18,8%. Já, em relação ao montante empenhado, a variação do percentual sofreu uma redução de 1% em relação ao ano passado, passando de 39,6% para 38,6%.

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

– Variações Patrimoniais Diminutivas Pessoal e Encargos Em R$ mil

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

Fonte: Balancete do Executivo dezembro/22.
Obs.: A diferença entre o montante contábil desse Quadro (R$ 19,6 bilhões) e o montante orçamentário do Quadro anterior (R$ 31,0 bilhões) se refere aos benefícios assistenciais e previdenciários.

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

Remuneração a Pessoal – RPPS (item 3.4.6.1 do RAF)

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

- Remuneração a Pessoal Ativo Civil – Abrangidos pelo RPPS Em R$ mil

Conta	Descrição	Saldo	% Vert
3.1.1.1.1.01.00	**Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil - RPPS**	**12.576.282**	**83,4**
3.1.1.1.1.01.01	Vencimentos e Salários	11.344.370	75,2
3.1.1.1.1.01.16	Gratificação por Exercício De Funções	35	0,0

3.1.1.1.1.01.18	Gratificação de Tempo De Serviço	6	0,0
3.1.1.1.1.01.19	Gratificações Especiais	145	0,0
3.1.1.1.1.01.21	Férias Vencidas e Proporcionais	304.198	2,0
3.1.1.1.1.01.22	13. Salário	927.506	6,2
3.1.1.1.1.01.24	Férias - Abono Constitucional	3	0,0
3.1.1.1.1.01.27	Adiantamento Pecuniário	19	0,0
3.1.1.1.1.02.00	**Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil - RPPS**	**205.760**	**1,4**
3.1.1.1.1.02.03	Serviços Extraordinários	7.065	0,0
3.1.1.1.1.02.11	Indenizações e Restituições Trabalhistas	47	0,0
3.1.1.1.1.02.99	Outros Vencimentos e Vantagens Variáveis - Pessoal Civil - RPPS	198.648	1,3
3.1.1.1.1.03.00	**Sentenças Judiciais**	**2.297.246**	**15,2**
3.1.1.1.1.03.01	Precatórios de Pessoal	2.199.851	14,6
3.1.1.1.1.03.04	Sentenças Judiciais de Pequeno Valor	93.953	0,6
3.1.1.1.1.03.98	Outras Sentenças Judiciais - RGPS	3.442	0,0
Total		**15.079.288**	**100,0**

Fonte: Balancete do Executivo dezembro/22.

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

Superavaliação da despesa VPD 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALARIOS (RPPS) no montante de R$ 676,1 milhões, tendo em vista a ausência de segregação dos registros contábeis provenientes da folha de pagamento em relação ao regime a que os servidores estão vinculados (RPPS / RGPS) e, consequentemente, há subavaliação da VPD 3.1.1.2.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RGPS) no mesmo montante dos registros superavaliados no RPPS (item 3.4.6.1.1 do RAF)

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

– Registros Contábeis selecionados – Amostragem Não Probabilística Em R$ mil

Data	Código	Histórico	Débito
20.12.22	13698119	Reconhecimento de compromisso a pagar.	488.619
28.09.22	9261083	Reconhecimento de compromisso a pagar.	308.917
20.12.22	13694567	Reconhecimento de compromisso a pagar.	262.615
20.12.22	13698347	Reconhecimento de compromisso a pagar.	245.912
30.11.22	12022652	Reconhecimento de compromisso a pagar.	237.356
27.10.22	10631569	Reconhecimento de compromisso a pagar.	236.085
31.08.22	7561024	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	226.070
30.06.22	4624796	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	225.529
29.07.22	6500065	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	222.004
20.12.22	13697848	Reconhecimento de compromisso a pagar.	218.004
31.03.22	1876544	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	207.824
31.05.22	3991233	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	206.483
29.04.22	2869258	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	205.130
31.01.22	622462	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	202.569
25.02.22	1022731	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	197.101
28.09.22	9260732	Reconhecimento de compromisso a pagar.	188.248
28.09.22	9260191	Reconhecimento de compromisso a pagar.	155.304
28.09.22	9260080	Reconhecimento de compromisso a pagar.	140.966
27.10.22	10631965	Reconhecimento de compromisso a pagar.	140.194
30.11.22	12019800	Reconhecimento de compromisso a pagar.	139.723
30.06.22	4620745	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	132.890
25.02.22	1023139	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	126.889
31.01.22	623046	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	125.918
31.08.22	7559846	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	125.313
31.03.22	1876946	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	124.652
29.07.22	6500041	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	124.620
31.05.22	3989297	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	123.806
29.04.22	2868727	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	123.103
30.11.22	12020993	Reconhecimento de compromisso a pagar.	120.782
31.01.22	619271	Prêmio de Desempenho Educacional - Exercício 2021	120.547
27.10.22	10631005	Reconhecimento de compromisso a pagar.	119.516
29.07.22	6500678	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	117.052
30.06.22	4623571	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	116.549
31.08.22	7562559	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	114.886
31.03.22	1877423	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	109.620
31.01.22	622097	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	108.586
29.04.22	2868154	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	106.657
31.05.22	3989990	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	106.307
30.11.22	12023574	Reconhecimento de compromisso a pagar.	106.303
25.02.22	1023634	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	105.251
27.10.22	10632309	Reconhecimento de compromisso a pagar.	105.222
TOTAL			**6.919.122**

Fonte: Razão Contábil 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALARIOS.

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

– Registros Contábeis selecionados – Amostragem Probabilística Em R$ mil

Data	Código	Histórico	Débito
31.01.22	622100	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	4.692
31.01.22	622465	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	881
31.01.22	622468	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	904
31.01.22	622910	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	28.399
31.01.22	623116	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	1.645
31.01.22	623198	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	90.358
25.02.22	1022440	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	8.646
25.02.22	1022833	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	905
25.02.22	1022836	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	905
25.02.22	1023142	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	5.360
25.02.22	1023286	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	87.492
25.02.22	1023445	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	33.317
25.02.22	1023637	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	6.252
31.03.22	1876586	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	1.275
31.03.22	1876589	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	1.238
31.03.22	1876631	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	20.417
31.03.22	1876949	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	5.190
31.03.22	1877078	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	93.488
31.03.22	1877288	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	821
31.03.22	1877426	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	5.767
29.04.22	2868181	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	722
29.04.22	2868367	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	28.585
29.04.22	2868733	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	6.575
29.04.22	2868850	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	90.462
29.04.22	2869036	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	16.576
29.04.22	2869294	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	883
29.04.22	2869300	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	1.308
31.05.22	3987229	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	8.089
31.05.22	3988197	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	10.290
31.05.22	3989396	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	973
31.05.22	3990001	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	627
31.05.22	3990496	Liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento	47.699
31.03.22	1873623	Prêmio de Desempenho Educacional - 2021	36.560

31.01.22	619235	Prêmio Desempenho Educacional - Exercício 2021	11.549
31.01.22	619297	Prêmio Desempenho Educacional - exercício 2021	55.177
31.01.22	619313	Prêmio Desempenho Educacional - Exercício 2021	60.087
31.01.22	619356	Prêmio Desempenho Educacional - Exercício 2021	23.177
Total			**797.290**

Fonte: Razão Contábil 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALARIOS.

Inicialmente, a equipe de Auditoria observou que os registros contábeis são provenientes da execução orçamentária da folha de pagamento, que acontece de maneira descentralizada pelas unidades orçamentárias da PMSP, executados mediante integração SIGPEC x SOF realizada pela Prodam.

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

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

A título exemplificativo, o registro contábil de 20.12.22, número de lançamento 13698119, no valor de R$ 488,6

milhões (0) é segregado em R$ 30,6 milhões referente ao RGPS e R$ 458,0 milhões referente ao RPPS, assim como o registro contábil de 31.01.22, número de lançamento 622100, no valor de R$ 4,7 milhões é segregado em R$ 153,3 mil relativo ao RGPS e R$ 4,5 milhões relativo ao RPPS.

Com base nos testes executados nos 41 registros selecionados por amostragem não probabilística (0), constatou-se a distorção de R$ 267,2 milhões e da análise dos testes executados nos 37 registros selecionados por amostragem probabilística (0) constatou-se a distorção projetada de R$ 408,9 milhões, referentes aos vencimentos e salários dos servidores regidos pelo RGPS registrados na conta contábil dos servidores regidos pelo RPPS.

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

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

De forma similar ao exposto no item **3.4.2.1.1**, a COGEP necessitou que a Prodam acessasse a base de dados do sistema SIGPEC para atender à requisição da auditoria objetivando a geração de arquivos que subsidiassem os registros contábeis. Logo, há uma dependência de abertura de demandas junto à Prodam para a extração de dados e informações relacionadas à folha de pagamento.

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

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

Ressaltou, ainda, que o artigo 45, inciso II, do Decreto nº 58.030/17 atribuiu ao DECON o estabelecimento de normas e procedimentos para contabilização dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, assim como, em seu inciso IV , sobre a obrigação em manter e aprimorar os sistemas de processamento eletrônico de dados, referentes à sua área de atuação, bem como realizar e verificar a contabilização dos atos e

fatos pertinentes e instituir rotinas alternativas de controle extra sistemas.

Registros efetuados na conta contábil "3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RPPS)", no montante de R$ 11,3 bilhões, não estão suportados por documentação hábil (item 3.4.6.1.2 do RAF)

A análise dos testes efetuados no item **3.4.6.11**, permitiu concluir não só pela superavaliação da conta 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RPPS), mas também pela ausência de documentação comprobatória hábil, tendo em vista que os registros contábeis efetuados não estão suportados por relatórios extraídos de forma segregada do sistema de folha de pagamento (SIGPEC), mas por arquivos Excel gerados pela Prodam, via acesso ao banco de dados do SIGPEC.

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

A COGEP/SEGES informou que o SIGPEC não foi estruturado para a emissão de relatórios segregados por unidade orçamentária ou por tipo de regime previdenciário ou até mesmo qualquer outro tipo de segregação, e que a folha de pagamento é única para toda a Prefeitura, e não há relatórios individualizados, por exemplo, por Secretaria.

Dessa forma, os registros efetuados na conta contábil "3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RPPS), no montante de R$ 11,3 bilhões, não estão suportados por documentação hábil, em infringência ao disposto no subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual, o que enseja esforços de COGEP para o aprimoramento do seu sistema de folha de pagamento.

Ausência de segregação das rubricas da folha de pagamento no registro orçamentário e patrimonial. Além disso, análise dos registros contábeis efetuados entre janeiro e junho de 2022 restou prejudicada, tendo em vista, a ausência de segregação dos registros por rubricas, impossibilitando seus confrontos com a base de dados do SIGPEC (item 3.4.6.1.3 do RAF)

Na execução dos testes, a equipe de Auditoria constatou também a ausência de sistematização e segregação de informações no SIGPEC, referentes às rubricas dos servidores de janeiro a junho de 2022, visto que não foi possível identificar as rubricas constantes dos registros contábeis e, consequentemente, seus objetos específicos.

Apenas a partir de julho/22 foi realizada a adequação do SIGPEC para uma necessidade do *Business Intelligence* (*BI)*, que alterou todo o fluxo do sistema, criando uma tabela à parte com a informação por rubricas. Desse modo, como consequência, a equipe de Auditoria se deparou com limitações na execução dos testes, não podendo confrontar os dados dos

referidos registros contábeis com o SIGPEC nos meses de janeiro a junho/22 no que tange às rubricas.

Além disso, verificou a ausência de segregação das rubricas segundo suas características, dificultando a representação fidedigna dos fenômenos econômicos, demonstrando a necessidade de adequação do sistema de folha de pagamento (SIGPEC) do Município para o processamento orçamentário de forma segregada, dividindo, no mínimo, por unidade orçamentária, por rubrica e por regime previdenciário (RGPS / RPPS), de maneira que os registros contábeis provenientes da integração SIGPEC x SOF tenham o devido suporte documental e a devida especificação contábil, além da necessidade de aprimoramento dos controles de critérios no processo de tratamento dos dados do SIGPEC.

Débitos com Servidores Municipais (item 3.4.6.2. do RAF)

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

- Composição do saldo da conta Débitos Servidores — Em R$ mil

DADOS SIGPEC			Saldo Mês atual
TIPO	RUBRICA_STATUS	SITUACAO	VALOR
CONSIGNACAO COMPULSORIA	6003	Deferida	18
CONSIGNACAO COMPULSORIA	6004	Deferida	30
CONSIGNACAO COMPULSORIA	6005	Deferida	641
CONSIGNACAO COMPULSORIA	6006	Deferida	-
CONSIGNACAO COMPULSORIA	6003 e 6011	Saldo a regularizar em jan/23	(27)
Subtotal			**662**

DEBITO A REGULARIZAR	94	APOSENTADO	353
DEBITO A REGULARIZAR	94	SERVIDOR	3.268
Subtotal			3.621
PARCELAMENTO	Autorizado	ATIVOS	22.198
PARCELAMENTO	Autorizado	INATIVOS	4.755
PARCELAMENTO	Autorizado	VACANCIADOS	11.989
Subtotal			38.942
Total de Saldo conta 1.1.3.8.1.16.01.01 Mês atual		**Saldo SIGPEC**	**43.225**
		Saldo Razão	**43.225**

Fonte: Dicon.

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

Analisando a composição apresentada pela DICON, a equipe de Auditoria observou que o controle apresentado consolida valores a receber por Consignação Compulsória, Débitos a Regularizar e Parcelamento, com alguns detalhamentos. Analisando o razão contábil de 2022, não foram encontradas correspondências aos montantes informados no 0.

Questionada, a DICON informou que recebe mensalmente um e-mail enviado por Seges/DGF com duas planilhas que possuem o saldo estático e que não possui a composição desses valores. Informou, ainda, que há o processo SEI 6017.2020/0004099-0 que busca aprimorar o envio dessas informações.

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

0. Ainda que as planilhas apresentassem total convergência com a conciliação apresentada por DICON, não há a devida abertura analítica dos montantes informados, impossibilitando testes que pudessem corroborar ou não o saldo da conta, levando a conclusão da necessidade de aprimoramento dos controles por parte das Secretarias envolvidas (SF e SEGES).

Dívida Pública (item 3.4.7 do RAF)

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

A Dívida Fundada Municipal, composta pelas operações de crédito provenientes de contratos de empréstimo firmados com instituições financeiras ou com a União e por parcelamentos com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e com o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), excluídos os precatórios, totalizava, em 31.12.22, R$ 1,3 bilhão, conforme demonstrado no quadro a seguir

- Composição da Dívida Consolidada Sem Precatórios em 31.12.22 Em R$ mil

Descrição	31.12.21	31.12.22	% Vert.	Δ	Δ %

DÍVIDA FUNDADA INTERNA	**25.288.634**	**750.664**	**56,9**	**(24.537.970)**	**(97,0)**
União	24.468.780	70.432	5,3	(24.398.348)	(99,7)
DMLP - Lei 12.671/98	75.330	70.432	5,3	(4.898)	(6,5)
Lei Fed. 8.727/93 - COHAB/PMSP (¹) (²)	340.844	-	0,0	(340.844)	(100,0)
Refinanciamento MP 2.185-35/2001	24.052.606	-	0,0	(24.052.606)	(100,0)
Caixa Econômica Federal	115.843	110.254	8,4	(5.589)	(4,8)
PNAFM Segunda Fase CT Nº 0388043-02	30.867	25.253	1,9	(5.614)	(18,2)
PNAFM Segunda Fase CT Nº 0474998-77	42.422	34.706	2,6	(7.716)	(18,2)
PNAFM 2ª Fase - 2ª Etapa CT Nº: 0519642-524	40.651	48.423	3,7	7.772	19,1%
Progr. Saneamento Drenagem - Lei 16.757/20174	1.904	1.873	0,1	(31)	(1,6)
BNDES	26.051	4.822	0,4	(21.229)	(81,5)
PMAT - II(1) (4)	26.051	4.822	0,4	(21.229)	(81,5)
Banco Santander	157.667	126.667	9,6	(31.000)	(19,7)
Programa Asfalto Novo - Lei 16.757/2017	16.000	10.000	0,8	(6.000)	(37,5)
Programa Hab Casa da Família - Lei 16.757/2018	141.667	116.667	8,8	(25.000)	(17,6)
Itaú Unibanco	422.619	351.190	26,6	(71.429)	(16,9)
Programa Asfalto Novo II - Lei 16.757/2017	422.619	351.190	26,6	(71.429)	(16,9)
Outras Dívidas	97.674	87.298	6,6	(10.376)	(10,6)
INSS - MP 778/2017 Migração Lei 11.960/093	47.060	37.840	2,9	(9.220)	(19,6)
Lei 12.810/2013 - Parcelamento PASEP	50.615	49.459	3,7	(1.156)	(2,3)
DÍVIDA FUNDADA EXTERNA	**541.070**	**568.324**	**43,1**	**27.254**	**5,0**
BID	541.070	568.324	43,1	27.254	5,0
1479/OC-BR PROCENTRO - BID IV	235.846	191.112	14,5	(44.734)	(19,0)
4641/OC-BR AVANÇA SAÚDE - BID V4	305.224	377.212	28,6	71.988	23,6
Total	**25.829.704**	**1.318.988**	**100**	**(24.510.716)**	**(94,9)**

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

No exercício de 2022 houve uma redução impactante (94,9%) no montante da Dívida Pública, em decorrência do registro contábil, no dia 31.08.22, da baixa da dívida MP2185 entre a PMSP e a União, no valor de R$ 23,9 bilhões, assinado em 17.03.22, e autorizado pela Lei Municipal nº 17.726, de 17 de dezembro de 2021. Nos exames realizados pela equipe de Auditoria não foram detectadas distorções, assim, os saldos refletem fidedignamente as obrigações referentes à Dívida Pública.

Foi constatada a tempestividade no registro das receitas orçamentárias de Operações de Crédito relacionados

à arrecadação das operações de crédito, no valor total de R$ 103,3 milhões, oriundos do Contrato 4641/OC-BR BID Avança Saúde SP e PNAFM – Segunda Fase. Analisou-se, também, a Conta de Controle "8.1.2.3.1.05.02.00.000.000.000.000.000 – Contratos de Empréstimos e de financiamentos executados", que apresentou o saldo de R$ 103,3 milhões, estando, portanto, de acordo com as Operações de Crédito arrecadadas.

Não foram identificadas divergências entre os valores do Balancete Contábil com os controles extracontábeis da DICRE, no que se refere aos Valores a Receber, decorrentes de contratos de operações de crédito (8.1.2.3.1.05.01 Contratos de Empréstimos e de financiamentos a executar), no montante de R$ 856,4 milhões em 31.12.22.

Ademais, não houve contratação de novas operações de crédito durante o exercício de 2022.

Classificação contábil e orçamentária (item 3.4.7.1 do RAF)

Os saldos dos empréstimos, financiamentos e parcelamentos registrados no Passivo estavam suportados por documentação comprobatória e foram registrados conforme o PCASP. Testadas as VPAs e VPDs relacionadas à Dívida Pública da PMSP, foi constatado que a utilização das contas está de acordo com o PCASP e obedecem ao nível de consolidação.

Também foi verificada a classificação orçamentária da movimentação da dívida, através da análise das

contas constantes no Relatório de Acompanhamento de Execução Orçamentária e não foram constatadas irregularidades.

Fornecedores e Contas a Pagar (item 3.4.8 do RAF)

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

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

O montante contabilizado como fornecedores e contas a pagar (exceto precatórios e sentenças judiciais, tratados no item **3.4.10**) foi de R$ 1,7 bilhão. As variações ocorridas nos saldos das contas integrantes deste subgrupo entre 2021 e 2022, foram as seguintes:

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

Descrição	31.12.21	31.12.22	% Vert.	Δ	Δ%
Fornecedores Não Parcelados a Pagar (F)	275.413	806.038	48,0	530.626	192,7
Fornecedores Não Parcelados a Pagar (P)	458.111	459.378	27,4	1.268	0,3
Demais Fornecedores a Pagar	1.425	-	0,0	(1.425)	-100,0
Contas Não Parceladas a Pagar (F)	6.404	6.606	0,4	203	3,2
Contas Não Parceladas a Pagar (P)	41.909	97.010	5,8	55.101	131,5

Forn. Nacionais Demais Contas a Pagar	93.956	201.541	12,0	107.586	114,5
Fornecedores Não Financiados a Pagar (F)	279	43.068	2,6	42.789	15.324,5
Fornecedores Não Financiados a Pagar (P)	516	32.407	1,9	31.891	6.177,4
Forn. Não Financiados a Pagar Inter-OFSS Estado (F)	-	2.642	0,2	2.642	-
Forn. Estrangeiros Demais Contas a Pagar (P)	16.892	16.892	1,0	-	0,0
Total Poder Executivo Consolidado	**894.904**	**1.665.584**	**99,2**	**770.680**	**86,1**
Poder Legislativo (CMSP e TCMSP)	13.674	13.270	0,8	(404)	-3,0
Total Consolidado (Executivo + Legislativo)	**908.578**	**1.678.854**	**100,0**	**770.276**	**84,8**

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

A expressiva variação no saldo de fornecedores decorre, entre outros fatores, da implementação obrigatória do estágio "Em Liquidação" (funcionalidade denominada "Evento 13" no SOF), a partir de setembro de 2022, reduzindo riscos de intempestividade no processamento das despesas[132].

Subavaliação de passivo em, no mínimo, R$ 327,0 milhões, referente a obrigações junto a fornecedores não reconhecidas por competência na data de 31.12.22 (item 3.4.8.1 do RAF)

Os passivos contraídos pela Municipalidade devem ser levados a Balanço por competência, entendido como o regime contábil segundo o qual transações e outros eventos são

[132] Portaria SF 170/20, artigo 4º. Compete à Unidade Orçamentária:
[...]
VI – no mínimo 3 (três) dias antes da data do vencimento da obrigação, liquidar a despesa no Sistema Orçamentário e Financeiro (SOF), e emitir, assinar, digitalizar e juntar a nota de liquidação e pagamento (NLP) no respectivo processo;

reconhecidos quando ocorrem, e não necessariamente quando caixa e equivalentes de caixa são pagos. Portanto, as transações e os eventos são registrados contabilmente e reconhecidos nas demonstrações contábeis dos períodos a que se referem[133].

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

Visando possibilitar o cumprimento do requisito normativo, o Departamento de Contadoria da PMSP coordenou a implementação do cadastro de obrigações a pagar no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF). Paralelamente, foram editados atos regulamentares em âmbito municipal, tais como a Portaria SF 274/21[134] e o Decreto n.º 61.004/22[135].

---

[133] MCASP 9ª ed., Parte V, subitem 1.2.

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

[135] Decreto Municipal 61.004/22, artigo 5º. Para dar efetividade ao disposto no artigo 4º deste decreto, os titulares dos órgãos e das unidades orçamentárias deverão:
III - registrar no Módulo de Execução Orçamentária do Sistema de Orçamento e Finanças - SOF, por meio da tela de “obrigação por competência”, todas as obrigações com fornecedores, nos termos da Portaria SF nº 274/2021.

Para verificar a integridade dos saldos de fornecedores e contas a pagar de acordo com o regime de competência, inicialmente foram encaminhadas cartas de circularização aos 15 maiores fornecedores do Município[136], solicitando que estes informassem diretamente à equipe de fiscalização do TCMSP os valores a receber em aberto junto às unidades da PMSP, da competência de 2022 ou anteriores.

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

- Valores em aberto de fornecedores que responderam as circularizações — Em R$ mil

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

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

Item	Fornecedor	Data da Resposta	Valor a Receber em 31.12.22
Total			**278.654**

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

De posse de tais dados, foram consultados os registros contábeis para cotejamento da escrituração das obrigações devidas na data contábil de 31.12.22[137], chegando-se ao seguinte resultado:

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

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

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

Os exames identificaram subavaliações junto a 5 fornecedores, totalizando R$ 232,5 milhões e, tomando por base os controles dos próprios credores da PMSP frente aos registros contábeis, superavaliação em 2 casos (Consórcio SCK e Prodam), elevando riscos de pagamentos indevidos em R$ 31,2 milhões. A subavaliação líquida constatada foi de R$ 201,3 milhões.

[137] O Balancete de dezembro/2022 do Poder Executivo Consolidado contempla contas de fornecedores e contas a pagar não desdobradas no nível de conta-corrente contábil. Assim, em 23.02.23 foi encaminhando e-mail ao DECON/SUTEM/SF solicitando a abertura dos saldos, cujos dados foram disponibilizados em 01.03.23, com a apresentação de duas planilhas em excel (desdobradas em passivos F e P).

Além da aplicação da técnica de confirmação externa, a equipe de Auditoria analisou as movimentações contábeis, de janeiro e fevereiro de 2023, das 9 contas mais representativas integrantes do subtítulo "Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica - Consolidação"[138], para identificação de referências textuais, nos históricos dos lançamentos, a despesas de 2022 ou anteriores, indicando a contabilização intempestiva e, consequentemente, a ocultação de passivo na época abrangida pela auditoria.

A análise dos 31 itens de valores individuais mais representativos em uma população de 2.958 lançamentos, cotejando os respectivos documentos de suporte por meio de consulta aos processos SEI, possibilitou constatar que o montante de R$ 94,5 milhões se refere a despesas da competência de 2022 contabilizadas somente em 2023. Por conseguinte, os passivos associados a tais despesas também não foram reconhecidos na competência correta.

Como nenhuma das 5 empresas que apresentaram subavaliação no exame decorrente da aplicação da confirmação externa integrou a amostra neste segundo procedimento, foi possível dimensionar uma subavaliação mínima

[138] Conta contábil 3.3.2.3.1.00.00 – Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica Consolidação. Foram selecionadas, para testes, as contas: 3.3.2.3.1.06.02 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis; 3.3.2.3.1.07.02 – Serviços de Limpeza e Conservação; 3.3.2.3.1.07.03 – Serviços de Vigilância Ostensiva e Monitorada; 3.3.2.3.1.09.02 – Fornecimento de Alimentações; 3.3.2.3.1.31.00 – Serviços Médico-hospitalares, Odontológicos e Laboratoriais; 3.3.2.3.1.51.00 – Serviços Técnicos Profissionais; 3.3.2.3.1.99.51 – Obras e Instalações; 3.3.2.3.1.99.84 – Serviços Urbanos e 3.3.2.3.1.99.99 – Outros Serviços de Terceiros. As contas selecionadas perfizeram 71,5% do total da conta sintética, na data de 31.01.23.

de R$ 327,0 milhões, resultante da soma das duas omissões de registros de passivos já descritas[139].

A subavaliação tem como origem a comunicação intempestiva entre os fiscais/gestores responsáveis pelo acompanhamento de contratos e a área responsável pelo reconhecimento contábil das obrigações no módulo de execução orçamentária do SOF, por intermédio da funcionalidade "Cadastro de Compromissos a Pagar".

Apropriação de despesas da competência de 2021, no montante de R$ 217,6 milhões, como Variação Patrimonial Diminutiva em 2022, reduzindo indevidamente o resultado do exercício analisado (item 3.4.8.2 do RAF)

No âmbito da análise relacionada a fornecedores, grande parte das contas envolvidas como contrapartida de sua contabilização reside em VPDs de serviços prestados por pessoas jurídicas, integrante do grupo "Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo"[140]. Em 2022, o saldo escriturado na conta de despesa patrimonial desta natureza foi de R$ 18,0 bilhões[141], correspondente a aproximadamente 5% de todas as VPDs do período, a saber:

- Composição das VPDs em 31.12.22 Em R$ mil

Item	Conta Contábil		Valor	% Vert.
	Código	Título		

[139] Para cálculo da subavaliação mínima de obrigações com fornecedores por competência, foram desconsiderados os 2 casos de passivos registrados a maior, por representarem outro tipo de achado (possível inconsistência documental ou falta de suporte para escrituração dos passivos).
[140] Conta contábil 3.3.0.0.0.00.00 – Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo.
[141] Conta contábil 3.3.2.3.0.00.00 – Serviços de Terceiros PJ: R$ 17.894.540.091,08.

Item	Conta Contábil		Valor	% Vert.
	Código	Título		
1	3.1.0.0.0.00.00	Pessoal e Encargos	19.602.537	5,2
2	3.2.0.0.0.00.00	Benefícios Previdenciários e Assistenciais	15.432.358	4,1
3	3.3.0.0.0.00.00	Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	21.143.189	5,6
4	3.4.0.0.0.00.00	Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	6.926.887	1,8
5	3.5.0.0.0.00.00	Transferências e Delegações Concedidas	37.675.546	10,1
6	3.6.0.0.0.00.00	Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos	26.527.614	7,1
7	3.7.0.0.0.00.00	Variações Patrimoniais Diminutivas Tributárias	802.371	0,2
8	3.8.0.0.0.00.00	Custo das Mercadorias Vendidas, P. Vendidos e Serv. Prestados	29.333	0,0
9	3.9.0.0.0.00.00	Outras Variações Patrimoniais Diminutivas[1]	246.618.258	65,8
Total			**374.758.093**	**100,0**

Fonte: balancete do Poder Executivo Municipal de 2022.
[1]Obs.: em outras VPDs foi registrado lançamento de provisão matemática previdenciária no montante de R$ 245,5 bilhões, representativa de quase o valor total do respectivo grupo.

Assim, foram selecionadas as contas analíticas relevantes integrantes do título "Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica"[142] para verificação da apropriação contábil das VPDs no período adequado, observando-se o regime de competência. Os testes abrangeram o período de janeiro a setembro de 2022 e contemplaram uma gama de 4.090 lançamentos, no montante de R$ 9,5 bilhões.

[142] Contas contábeis 3.3.2.3.1.06.02 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis: R$ 468.665.123,95; 3.3.2.3.1.07.02 – Serviços de Limpeza e Conservação: R$ 410.964.136,65; 3.3.2.3.1.07.03 – Serviços de Vigilância Ostensiva e Monitorada: R$ 370.995.866,22; 3.3.2.3.1.09.02 – Fornecimento de Alimentações: R$ 449.734.788,51; 3.3.2.3.1.31.00 – Serviços Médico-hospitalares, Odontológicos e Laboratoriais: R$ 388.159.296,16; 3.3.2.3.1.51.00 – Serviços Técnicos Profissionais: R$ 366.699.581,08; 3.3.2.3.1.99.51 – Obras e Instalações: R$ 2.082.244.566,14; 3.3.2.3.1.99.84 – Serviços Urbanos: R$ 3.552.165.969,13 e 3.3.2.3.1.99.99 – Outros Serviços de Terceiros: R$ 1.462.169.451,69 (saldos em 30.09.22).

Com aplicação de amostragem por unidades monetárias, foram examinados os documentos de suporte de 61 itens, dos quais 60, se referiam a gastos do ano de 2021, possibilitando projetar, com 90% de confiança, uma superavaliação de VPDs de R$ 929,2 milhões em 2022.

Para identificar o motivo da distorção, foi mantido contato com a DICON/DECON/SUTEM/SF, a qual avaliou que a parametrização da liquidação dos restos a pagar não processados no SOF é a principal causa para a situação constatada.

Após comunicação do achado, a DICON/DECON/SUTEM/SF retificou parcialmente a distorção[143], permanecendo ainda uma superavaliação de VPD não corrigida, em 2022, da ordem de R$ 217,6 milhões.

Escrituração de saldo expressivo na VPD genérica "Outros Serviços de Terceiros", ultrapassando em 1,3% o limite de 10% do respectivo grupamento contábil item 3.4.8.3 do RAF)

O MCASP – 9ª edição [144] recomenda que os saldos registrados em contas com designação genérica ("demais", "outros" etc) sejam limitados a 10% do total do respectivo grupo, de forma a alcançar a compreensibilidade.

Examinada as VPDs, a equipe de Auditoria identificou distorção de classificação de R$ 2,0 bilhões, representando 11,2% do total do grupamento, em prejuízo da

[143] Conforme lançamento contábil 13765893, no valor de R$ 711.584.669,87, documentado no Processo SEI 6017.2022/0074246-7.
[144] MCASP 9ª ed., Parte IV, subitem 3.5.4 "e".

característica qualitativa da compreensibilidade, nos termos preconizados pela NBC TSP EC e pelo MCASP - 9ª edição.

Os testes realizados pela equipe de Auditoria evidenciaram que o principal motivo para a utilização de conta de VPD genérica reside na prática de adiantamentos a empresas estatais não dependentes (sobretudo a SP-Trans e a CET) sem registro como ativo, provocando a contabilização em conta de despesa patrimonial de outros serviços, pela ausência de dados imprescindíveis à apropriação. Ademais, os controles internos contábeis da Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito são insuficientes, no tocante à adequada escrituração das VPDs atreladas aos contratos celebrados com a SP-Trans e CET.

Deficiência de controles internos associados à gestão de materiais mantidos em estoques das diversas unidades da PMSP, face à ausência de conclusão de parcela expressiva de inventários físicos do primeiro semestre de 2022 (item 3.4.8.4 do RAF)

Apesar de não terem sido identificadas distorções relevantes na contabilização dos ingressos de materiais em estoques, a equipe de Auditoria constatou deficiência na operação dos controles a eles associados, isso porque restou evidenciado que 125 unidades (46%), das 273 cadastradas no sistema Supri[145], não haviam finalizado o inventário do primeiro

[145] O Sistema Municipal de Suprimentos (Supri), instituído pelo Decreto 31.057/91, é a ferramenta que tem como objetivo registrar todos os materiais adquiridos pela PMSP, bem como a sua movimentação, entradas por empenho; transferência entre almoxarifados; distribuição dos materiais em estoque por

semestre de 2022, até a data de 05.01.23, contrariando a Portaria Intersecretarial SF/SMA 01/96[146].

Depósitos Judiciais (item 3.4.9 do RAF)

A utilização dos Depósitos Judiciais[147] é respaldada pela LC n.º 151/15, a qual estabelece que os valores referentes a processos judiciais, nos quais os entes públicos sejam parte, serão depositados em instituição financeira oficial e transferidos, no percentual de 70%, para a conta única do Tesouro dos referidos entes. Os 30% restantes devem compor o fundo de reserva.

Ao final de 2022, o saldo total dos depósitos disponibilizados para a PMSP e ainda pendentes de decisão judicial definitiva era de R$ 14,2 bilhões, na seguinte composição:

- Composição dos saldos das contas de depósitos judiciais — Em R$ mil

Ativo Circulante	31.12.21	31.12.22	Passivo Circulante e Não Circ.	31.12.21	31.12.22	% Vert.	Δ%
Caixa e Equiv. de Caixa	361.923	836.537	Fundo de Reserva	3.846.644	4.259.268	30,0	10,7
Fundo de Reserva	3.846.644	4.259.268	Parcela Repassada	8.975.504	9.938.292	70,0	10,7
Total	**4.208.568**	**5.095.805**	**Total**	**12.822.148**	**14.197.560**	**100**	**10,7**

Fonte: Balancete Analítico – Dezembro/22 (relatório SOF SCT026R). Contas contábeis 1.1.1.1.1.19.01.02.362.000.000.000.000 – Depósitos Judiciais LCP 151, 1.1.1.1.1.02.05.62.000.000.000.000.000 – Recebimentos Depósitos Judiciais LCP 151, 1.1.1.1.1.50.99.05.278.000.000.000.000 – Recebimentos Depósitos Judiciais LCP 151/15, 1.1.3.5.1.02.04.00.000.000.000.000.000 – Fundo de Reserva BB, 1.1.3.5.1.02.05.00.000.000.000.000.000 – Fundo de Reserva CEF, 2.1.8.8.1.03.01.07.001.000.000.000.000 – Fundo de Reserva BB, 2.1.8.8.1.03.01.07.003.000.000.000.000 – Fundo de Reserva CEF, 2.2.8.8.1.03.01.01.000.000.000.000.000 – Parcela Repassada BB e 2.2.8.8.1.03.01.02.000.000.000.000.000 – Parcela Repassada CEF.

A movimentação dos Depósitos Judiciais entre o final de 2021 e 2022 sofreu um acréscimo de 10,7% nas

---

meio de requisição automática de materiais; baixa de materiais; doações recebidas ou distribuídas e ajustes necessários para a regularização dos estoques, além de informações relativas às movimentações por meio de consulta em tela ou por impressão de relatórios

[146] Disciplina sobre a realização de inventário físico-financeiro dos materiais estocados nas Unidade Orçamentária em seus almoxarifados.

[147] Recursos financeiros creditados por pessoas físicas ou jurídicas em contas bancárias de titularidade do Poder Judiciário, com o objetivo de suspender temporariamente eventuais sanções ou negativações até que o evento que gerou dúvidas na cobrança imposta ao particular seja definitivamente avalizado pela Justiça

disponibilidades financeiras para aplicação a que se refere o artigo 7º da LC 151/15[148].

Acúmulo de depósitos judiciais referentes a litígios já julgados pelo Poder Judiciário, no montante de R$ 745,3 milhões em 31.12.22 (item 3.4.9.1 do RAF)

A partir da decisão judicial favorável à PMSP é feita a identificação pela PGM da receita orçamentária de acordo com o objeto da causa e, na sequência, o registro da receita orçamentária na origem apropriada (ex.: impostos, taxas e contribuições de melhoria).

Restava pendente de registro, como receita orçamentária, o montante de R$ 745,3 milhões, favoráveis à PMSP até 31.12.22, por falta de identificação pela PGM da receita a ser apropriada.

O registro desse valor[149] em contas do passivo do BP desprovido de documentação de suporte adequada revela

---

[148] Artigo 7º Os recursos repassados na forma desta Lei Complementar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, ressalvados os destinados ao fundo de reserva de que trata o § 3o do artigo 3o, serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de:
I – precatórios judiciais de qualquer natureza;
II – dívida pública fundada, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício e não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores;
III – despesas de capital, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício, não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores e o ente federado não conte com compromissos classificados como dívida pública fundada;
IV – recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência referentes aos regimes próprios de cada ente federado, nas mesmas hipóteses do inciso III.
Parágrafo único. Independentemente das prioridades de pagamento estabelecidas no caput deste artigo, poderá o Estado, o Distrito Federal ou o Município utilizar até 10% (dez por cento) da parcela que lhe for transferida nos termos do caput do artigo 3o para constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, dedicados exclusivamente a investimentos de infraestrutura.

[149] Conta contábil 2.1.8.8.1.99.03 - Créditos de Levantamentos Judiciais.

infringência às características qualitativas da informação contábil denominadas "verificabilidade" e "representação fidedigna"[150], descritas nos subitens 3.26 e 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

O histórico dos valores registrados na referida conta de passivo ao longo dos últimos 5 (cinco) anos, já considerando os efeitos inflacionários, evidencia se tratar de achado conhecido pela PMSP e sem adoção de providências efetivas para a sua solução, com destaque para o aumento de 114,5% em 31.12.22, quando comparado ao exercício anterior:

- Evolução do saldo pendente de reclassificação — Em R$ mil

Ano	Saldo pendente de reclassificação	Δ	Δ %
2018	94.121	-	-
2019	402.713	308.592	327,9
2020	402.891	178	-
2021	347.428	(55.463)	(13,8)
2022	745.294	397.866	114,5

Fonte: Relatórios Anuais de Fiscalização elaborados pelo TCMSP em exercícios anteriores atualizados pelo IPC-FIPE Geral (2018 a 2021 atualizados até 2022) e conta contábil 2.1.8.8.1.99.03 - Créditos de Levantamentos Judiciais (2022).

O histórico dos valores contabilizados em conta de passivo ao longo dos últimos 5 (cinco) anos, sem o devido registro da receita, impossibilita a aplicação dos recursos públicos, além de prejudicar a vinculação aos mínimos constitucionais (educação e/ou saúde) em hipótese de receitas de impostos.

[150] 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.

Assim, é imprescindível que a PGM, responsável pelos processos com depósitos judiciais, atue em conjunto com o DEFIN/SF, que recebe as informações diárias dos levantamentos judiciais do Banco do Brasil, no sentido de identificar o objeto da causa dos levantamentos a favor da Prefeitura, para regularizar a receita orçamentária pendente de identificação e evitar o montante expressivo classificado no passivo circulante da PMSP.

A ausência de campos de inserção de dados padronizados nas guias de depósito emitidas no site do Tribunal de Justiça ocasiona dificuldades para a identificação dos depósitos judiciais

Os depósitos judiciais oriundos de ações, realizados por meio de guias geradas pelo BB, no site do TJSP, não são identificados por meio do CNPJ, dificultando o repasse dos recursos por aquele Banco para a conta do Tesouro. Nesses casos, o valor não é recebido pela Prefeitura e fica retido em uma conta judicial, sob a custódia do BB, até a correta identificação.

Desde o RAF 2019, quando foi constatado um expressivo volume de recursos, persistem os problemas cadastrais no TJSP, dificultando a identificação da existência de recursos que deveriam ser destinados à PMSP por força da Lei Complementar nº 151/15 e Emendas Constitucionais vigentes, dada à inexistência de CNPJ nos casos em que a Municipalidade é parte no processo.

Com base nos exames efetuados, seguem exemplos mapeados:

- Guias de Depósito Judicial sem o nº do CNPJ – réu PMSP Em R$

RÉU	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE SÃO PAULO				
PROCESSO	CNPJ	SALDO ATUALIZADO	Nº DA GUIA	DATA DA GUIA	DATA DO DEPÓSITO
10378721420168260053	**0**	13.161,42	00000002425849	11/01/2022	11/01/2022
10188332620198260053	**0**	4.843,36	00000002452450	03/02/2022	08/02/2022

Fonte: Teste Base DJ PMSP - entre 19-10-2021 a 11-02-2022 (quando o Município é réu) - aba "30".

- Guias de Depósito Judicial sem o nº do CNPJ - réu SMS Em R$

RÉU		SECRETARIA MUNICIPAL DA SAUDE			
PROCESSO	CNPJ	SALDO ATUALIZADO	Nº DA GUIA	DATA DA GUIA	DATA DO DEPÓSITO
10139890320218260008	**0**	52.475,56	00000002534654	04/04/2022	08/04/2022
10083839220178260053	46.392.148/0017-87	17.141,67	00000002574092	05/05/2022	11/05/2022

Fonte: Teste de Auditoria Base DJ PMSP - entre 14-02-2022 a 03-06-2022 (quando o Município é réu) - aba "18".

- Guias de Depósito Judicial sem o nº do CNPJ – réu IPREM Em R$

RÉU		INSTITUTO DE PREVIDENCIA DO MU			
PROCESSO	CNPJ	SALDO ATUALIZADO	Nº DA GUIA	DATA DA GUIA	DATA DO DEPÓSITO
00121556120098260053	**0**	19.520,43	00000002449882	01/02/2022	25/02/2022
04214362519998260053	**0**	44.571,19	00000002474353	17/02/2022	25/02/2022
10091722320198260053	**0**	45.655,93	00000002513803	18/03/2022	25/03/2022
10272965420198260053	**0**	26.012,36	00000002559348	25/04/2022	29/04/2022
10260332120188260053	**0**	12.137,65	00000002559639	25/04/2022	29/04/2022
10576000720178260053	**0**	2.370,98	00000002602437	25/05/2022	26/05/2022
10576000720178260053	**0**	900,93	00000002605080	26/05/2022	26/05/2022

Fonte: Teste de Auditoria Base DJ PMSP - entre 04_06_2022 a 05_10_2022 (Quando o Município é réu) - aba "6".

A equipe de Auditoria observou que o campo de CNPJ no cadastramento do processo não é obrigatório, além disso foi detectado, ao cruzar as informações, que foram repassadas à PMSP apenas quando da identificação manual.

Em consulta ao sistema Diálogo, se constata que perdura a seguinte Determinação a respeito do assunto:

> Determinação 562 – A PMSP, em conjunto com o Banco do Brasil e TJ-SP, deve aperfeiçoar o sistema de emissão de guias de depósito judicial, para obrigar a identificação do CNPJ do réu e implantar mecanismos que limitem o preenchimento de CNPJs irregulares.

Sobre essa Determinação, a SF já havia se manifestado em 2021, a percepção era de que a probabilidade de sucesso de alteração do sistema era muito baixa, pois não haveria interesse do TJSP em efetuar a adequação.

Esse problema cadastral junto ao TJSP sobrecarrega os trabalhos da SF/SUTEM e da PGM, já que a tecnologia existente nos dias atuais permite a simples resolução do problema.

Precatórios Judiciais (item 3.4.10 do RAF)

No caso do Município de São Paulo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) é o responsável por organizar e manter as filas dos precatórios. As variações ocorridas nos saldos das contas de precatórios em 2022 foram as seguintes:

- Saldo Contábil de Precatórios (valores nominais) Em R$ mil

Descrição	2021	2022	% Vert.	Δ	Δ%
Curto Prazo	**4.417.013**	**4.483.280**	**19,3**	**66.267**	**1,5**
De Pessoal	3.550.864	3.629.156	15,6	78.292	2,2
De Contas a Pagar	866.149	854.123	3,7	(12.026)	-1,4
Longo Prazo	**17.441.647**	**18.423.510**	**79,4**	**981.863**	**5,6**
De Pessoal	14.704.370	15.954.746	68,8	1.250.376	8,5
De Contas a Pagar	2.737.277	2.468.764	10,6	(268.513)	-9,8
Total Poder Executivo	**21.858.660**	**22.906.789**	**98,7**	**1.048.129**	**4,8**
Administração Indireta	251.653	295.719	1,3	44.066	17,5
Total Poder Executivo Consolidado	**22.110.313**	**23.202.508**	**100,0**	**1.092.195**	**4,9**

Fonte: Balancetes contábeis SOF.

De 2021 para 2022, houve um aumento de cerca de R$ 1 bilhão do saldo de precatório, em função principalmente da parte de Pessoal. A maior parte do saldo de precatórios (79,4%) está concentrada no longo prazo.

Saldo PMSP x Saldo TJSP (item 3.4.10.1 do RAF)

Ao confrontar o valor contabilizado de precatórios da PMSP (R$ 22,9 bilhões) com a documentação recebida do TJSP (R$ 23,6 bilhões), apurou-se uma diferença de R$ 741,4 milhões.

Conforme informado pela PGM, a maior parte dessa diferença é decorrente da divergência do critério de atualização monetária, entre a PMSP e o TJSP, no período de 10.12.09 a 25.03.15, para os precatórios expedidos após 25.03.15 (ano de ordem cronológica de 2016 em diante).

A Prefeitura adotou em 2022 a Taxa Referencial (TR), de acordo com o §1º do artigo 21-A da Resolução nº 303/19 do Conselho Nacional de Justiça.

O Tribunal de Justiça (Depre), porém, entende que deve ser aplicado para o período em discussão o índice IPCA-E em virtude do definido pelo STF no julgamento que modulou os efeitos da declaração parcial de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 62, nos autos das ADIs nº 4357 e nº 4425.

O Município ingressou em 08.11.22 com o pedido de providências no Conselho Nacional de Justiça para resolução do conflito, sendo que essa situação será acompanhada nas próximas auditorias do tema.

Movimentação de Precatórios (item 3.4.10.2 do RAF)

A movimentação contábil nas contas de precatórios devidos pela PMSP foi a seguinte:

- Movimentação contábil dos precatórios da PMSP em 2022 Em R$ mil

Precatórios	Montante
Saldo em 31.12.21	**21.858.660**
Entradas	**4.855.351**
(+) Inscrição	2.527.276
(+) Atualização monetária	2.328.112
Ajuste	(37)
Saídas	**(3.807.222)**
(-) Baixa por pagamento	(3.492.530)
(-) Deságio	(314.692)
(-) Ajuste	**(37)**
Saldo em 31.12.22	**22.906.789**

Fonte: razões contábeis SOF.

O aumento do montante de precatórios em 2022 foi decorrente, principalmente, da inscrição de novos precatórios, R$ 2,5 bilhões, e da atualização monetária, R$ 2,3 bilhões.

Por amostragem, constatou-se que a Prefeitura está adotando o índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para a atualização monetária, em atendimento ao disposto no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 113/21[151].

Em relação às transferências para posterior baixa por pagamento a terceiros, a PMSP mantém, em conformidade com o artigo 102 do ADCT, duas contas de depósitos judiciais sob administração do TJSP: Conta I, para pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação; e Conta II, para pagamento mediante acordos diretos, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

[151] Artigo 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente.

A Prefeitura depositou o valor de precatórios dividido em 50% na conta destinada à ordem cronológica e 50% para o pagamento de acordos diretos com credores, em obediência ao artigo 1º do Decreto nº 51.378/10[152].

Da análise da evolução mensal do saldo bancário de precatórios, destaca-se uma redução em agosto/2022 de R$ 539 milhões, devido ao maior volume de pagamento efetuado pelo TJ (Depre), e em dezembro/2022 o aumento do saldo, encerrando o exercício com o R$ 1,3 bilhão, em decorrência da redução do valor pago pelo TJSP aliado ao aumento dos depósitos efetuados pela PMSP.

- Evolução do Saldo Bancário de Precatórios nas contas do TJSP — Em R$ mil

Data	Saldo bancário	Δ
01.01.22	1.797.884	-
31.01.22	2.021.704	223.820
28.02.22	2.078.971	57.266
31.03.22	2.028.325	(50.646)
30.04.22	2.036.626	8.302
31.05.22	1.945.278	(91.349)
30.06.22	1.724.626	(220.651)
31.07.22	1.585.922	(138.704)
31.08.22	1.046.943	(538.979)
30.09.22	1.024.844	(22.099)
31.10.22	736.882	(287.962)
30.11.22	815.926	79.043
31.12.22	1.275.371	459.445

Fonte: razão da conta 1.1.3.5.1.08.02.01 e extratos bancários.

Do exame da documentação de suporte, que embasaram os lançamentos contábeis da movimentação financeira das 2(duas) contas bancárias, tanto da parte do depósito pela PMSP quanto do pagamento pelo TJSP a terceiros, não foram

[152] Artigo 1º Os recursos depositados na conta especial destinada ao pagamento de precatórios judiciários, nos termos do artigo 1º do Decreto nº 51.105, de 11 de dezembro de 2009, serão utilizados na seguinte conformidade: I - 50% (cinquenta por cento), para o pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências DEFINidas no § 1º do Artigo 100 da Constituição Federal, para os precatórios do mesmo ano, e no § 2º do referido artigo, para os precatórios em geral; II - 50% (cinquenta por cento) para o pagamento de acordos diretos com os credores, aprovados pela Câmara de Conciliação de Precatórios. (Redação dada pelo Decreto nº 54789/2014)

constatadas irregularidades ou divergências relevantes nas demais movimentações de precatórios judiciais.

Provisões (item 3.4.11 do RAF)

As variações ocorridas nos saldos das contas integrantes de Provisões entre 2021 e 2022, foram as seguintes:

- Provisões 2021 x 2022 Em R$ mil

Descrição	2021	2022	% Vert.	Δ	Δ%
Provisões a Curto Prazo	**26.360**	**22.178**	**0,0**	**(4.182)**	**-15,9**
Provisões para Riscos Trabalhistas	4.372	1.568	0,0	(2.804)	-64,1
Provisão para Risco Cíveis	1.289		0,0	(1.289)	-100,0
Outras Provisões	20.698	20.610	0,0	(88)	-0,4
Provisões a Longo Prazo	**171.378.951**	**119.924.735**	**100,0**	**(51.454.216)**	**-30,0**
Provisões para Riscos Trabalhistas	28.034	25.593	0,0	(2.441)	-8,7
Provisões Matemáticas Previdenciárias	170.743.173	119.257.552	99,4	(51.485.621)	-30,2
Provisão para Riscos Fiscais	27.125	18.297	0,0	(8.828)	-32,5
Provisão para Riscos Cíveis	101.795	57.718	0,0	(44.077)	-43,3
Outras Provisões	478.824	565.575	0,5	86.751	18,1
Total Poder Executivo Consolidado	**171.405.311**	**119.946.913**	**100,0**	**(51.458.398)**	**-30,0**

Fonte: Balancete consolidado Executivo.

O MCASP[153] define provisão como um passivo de prazo e valor incerto, a ser reconhecido quando estiverem presentes 3 (três) requisitos:

1) exista uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados;

2) seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação;

3) seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

[153] Subitem 17.1 da Parte II do MCASP 9ª edição.

A Portaria PGM nº16/21 definiu os critérios para esse julgamento no artigo 3º, em seus incisos I[154] (risco provável), inciso II[155] (risco possível) e inciso III[156] (risco remoto).

O quadro a seguir destaca os aspectos a serem considerados em relação ao reconhecimento ou não das provisões judiciais, conjugando MCASP e Portaria PGM 16/21:

– Probabilidades das obrigações

Probabilidade do desfecho judicial	Há reconhecimento contábil?	Há evidenciação?
Provável	Sim	Sim, nas demonstrações contábeis e divulgação em notas explicativas dos aspectos mais relevantes.
Possível	Não	Sim, em notas explicativas.
Remota	Não	Não.

Fonte: interpretação da Portaria PGM 16/21 e MCASP 9º ed.

[154] Artigo 3º. A classificação das ações, quanto à probabilidade de perda, observará os seguintes critérios:
I - do Risco Provável, que abrange:
a) ação judicial de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito com decisão de órgão colegiado do Supremo Tribunal Federal – STF desfavorável à Fazenda Pública; e
b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça - STJ ou do Tribunal Superior do Trabalho – TST desfavorável à Fazenda Pública, que não tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal - STF;
c) processos relativos a questões de direito idênticas àquelas julgadas em ação de controle concentrado de constitucionalidade, relativa a leis municipais, ou incidentes de assunção de competência, de resolução de demandas repetitivos, ou outros precedentes vinculantes, com decisão de órgão colegiado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, desfavorável à Fazenda Pública, transitada em julgado.

[155] II - do Risco Possível, que abrange:
a) ação judicial de conhecimento, recurso extraordinário sobre processo individual ou recurso extraordinário desde o reconhecimento da repercussão geral sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito até a decisão de órgão colegiado do Supremo Tribunal Federal- STF desfavorável à Fazenda Pública; e
b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça - STJ ou do Tribunal Superior do Trabalho – TST desfavorável à Fazenda Pública, que tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal - STF;
c) processos relativos a questões de direito idênticas àquelas julgadas em ação de controle concentrado de constitucionalidade, relativa a leis municipais, ou incidentes de assunção de competência, de resolução de demandas repetitivos, ou outros precedentes vinculantes, com decisão de órgão colegiado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, desfavorável à Fazenda Pública, que tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal - STF - ou pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ.

[156] III - do Risco Remoto, que abrange as ações judiciais que não se enquadrem nas classificações previstas nos incisos I e II.

Nesse sentido, entende-se que quando for provável, será contabilizado no passivo da entidade, quando for possível, será classificado em conta de controle 7.1.2.4.0.00.00 – Demandas Judiciais e evidenciado em notas explicativas e, quando a classificação for remota não é necessário reconhecimento contábil e nem evidenciação em notas explicativas.

Omissão de registro das provisões judiciais e subavaliação do passivo em, no mínimo, R$ 6,2 bilhões (item 3.4.11 do RAF)

As provisões registradas na contabilidade em curto e longo prazos, excluindo as provisões matemáticas previdenciárias, totalizaram R$ 689,4 milhões, conforme quadro a seguir:

- Provisão analisada pela Auditoria — Em R$ mil

Descrição	2022
Provisões a Curto Prazo	22.178
Provisões a Longo Prazo	119.924.735
Total Provisões (A)	**119.946.913**
(-) Provisões Matemáticas Previdenciárias (B)	(119.257.552)
(=) Provisão analisada pela Auditoria (A-B)	**689.361**

Fonte: Balancete Analítico Consolidado – 2022.

A PGM listou as ações judiciais com **provável** probabilidade de perda e estimou um impacto financeiro preliminar de aproximadamente 6,9 bilhões:

- Quadro com os desfechos judiciais classificados como "provável" — Em R$

Departamento	Ação ou grupo	Quantidade de ações	Valor Estimado	Classificação
JUD	0415393-48.1994.8.26.0053	1	2.000.000.000,00	Provável
JUD	1015982-82.2017.8.26.0053	1	36.000.000,00	Provável
JUD	1018133-26.2014.8.26.0053	1	43.000.000,00	Provável
JUD	Ações SABESP	20	300.000.000,00	Provável
JUD	Pontes e Viadutos	1	40.000.000,00	Provável
JUD	Reequilíbrio contratual de contratos com empresas de Ônibus	20	1.000.000.000,00	Provável
JUD	Servidores	20000	1.400.000.000,00	Provável

Departamento	Ação ou grupo	Quantidade de ações	Valor Estimado	Classificação
JUD	Vale transporte	4	100.000.000,00	Provável
DESAP	0045277-31.2010.8.26.0053		45.138.817,94	Provável
DESAP	1026804-38.2014.8.26.0053		40.000.000,00	Provável
DESAP	0048234-18.1986.4.03.6100		490.483.244,45	Provável
DESAP	1066688-98.2019.8.26.0053		40.320.000,00	Provável
DEMAP	Grupo de ações referente as multas de Estações Rádio-Base (ERB)	221	252.183.347,73	Provável
DEMAP	0838707-98.2007.8.26.0053	1	88.000.000,00	Provável
DEMAP	0054044-92.2009.8.26.0053	1	68.616.351,82	Provável
FISC	1004194-37.2018.8.26.0053	1	314.953.851,66	Provável
FISC	1055365-96.2019.8.26.0053	1	71.565.803,98	Provável
FISC	1040077-50.2015.8.26.0053	1	68.407.970,26	Provável
FISC	Grupo de ações judiciais que discutem o valor venal de referência do ITBI	9062	465.423.524,50	Provável
FISC	Grupo de ações judiciais relacionadas ao Cadastro de Empresas de Fora do Município (CPOM)	106	63.084.435,78	Provável
Total do valor estimativo			**6.927.177.348,12**	

Fonte: 6017.2022.0008001_4_2022_Lista_de_acoes___Compiladas e Apuração Lista de Ações PGM 12.12.2022.

Confrontado o registro contábil de provisões (R$ 689,4 milhões) com o documento disponibilizado pela PGM (R$ 6,9 bilhões), conclui-se que a posição patrimonial das provisões está subavaliada em, no mínimo, R$ 6,2 bilhões, o que culmina em impacto significativo nas Demonstrações Contábeis como um todo.

Ademais, a equipe de Auditoria observou o descumprimento parcial dos prazos previstos no PIPCP[157], em relação ao reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões por competência e evidenciação dos passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas, de obrigatoriedade a partir de 01.01.2020.

[157] Anexo à Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015. (Publicada no DOU de 29/09/2015).

Para fins de registro contábil das provisões judiciais e evidenciação dos passivos contingentes, é necessário o envio pela PGM do suporte documental para DECON/SUTEM/SF.

Passivo Atuarial (item 3.4.12 do RAF)

Passivo atuarial é o valor necessário para saldar os benefícios aos assistidos (concedidos) e aos participantes ativos (a conceder), na data-base das demonstrações em exame.

O passivo atuarial do RPPS é representado pelas provisões matemáticas previdenciárias, que correspondem aos compromissos líquidos do plano de benefícios, avaliados em regime de capitalização[158], apuradas considerando o valor líquido entre as projeções dos benefícios a serem pagos e as contribuições previdenciárias e aportes a serem recebidos pelo Regime, relativamente a toda massa de segurados e beneficiários sob sua responsabilidade.

O quadro a seguir demonstra o saldo das contas contábeis no grupo das Provisões Matemáticas (Passivo Atuarial):

- Contas Contábeis Passivo Atuarial — Em R$ mil

Conta		Saldo		Δ
Código	**Descrição**	**2021**	**2022**	
2.2.7.2.1.01	Fundo em Repartição-Provisões de Benefícios Concedidos	-	(66.866.607)	(66.866.607)
2.2.7.2.1.02	Fundo em Repartição-Provisões de Benefícios a Conceder	-	98.912.257	(8.912.257)

[158] Portaria MF nº 464/18, artigo 45.

2.2.7.2.1.03	Fundo em Capitalização-Provisões de Benefícios Concedidos	(121.919.183)	(49.370.657)	72.548.526
2.2.7.2.1.04	Fundo em Capitalização-Provisões de Benefícios a Conceder	(48.823.990)	1.477.990	50.301.980
2.2.7.2.1.05	Plano Previdenciário-Plano de Amortização	-	4.413.979	4.413.979
Total		**(170.743.173)**	**(119.257.552)**	**51.485.621**

Fonte: balancete do Poder Executivo em dezembro/22.

O saldo no grupo contábil das provisões matemáticas teve uma redução de R$ 51,5 bilhões em comparação ao exercício de 2021, passando de R$ 170,7 para R$ 119,3 bilhões, em 2022.

O estudo atuarial de 2022, com data-base no exercício findo em 31.12.21, apresentou déficit de R$ 73,9 bilhões para o FUNFIN e de R$ 1,8 bilhão para o FUNPREV, ambos se tratando da geração atual de segurados.

No que tange às informações previstas na Portaria MF nº 464/18, o Relatório da Avaliação Atuarial deverá conter a análise comparativa entre os resultados das três últimas avaliações atuariais, indicando as maiores alterações e os prováveis motivos.

De acordo com o Relatório de Reavaliação Atuarial de 2022, no que tange às últimas avaliações atuariais, o déficit decresceu de R$ 173,1 bilhões, em 31.12.19, para R$ 170,7 bilhões no exercício findo em 31.12.20, em relação à geração atual de segurados. Em relação a 2019, o passivo atuarial experimentou uma pequena redução de 1,34%, sendo inferior à meta atuarial do plano (IPCA + 5,0% a.a.), ocasionada pela redução no quantitativo total de segurados, que passou de 237.599 para 234.814.

Contudo, em função da Emenda nº 41 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 19 de novembro de 2021, houve a segregação de fundos e uma quebra no histórico da Autarquia previdenciária municipal. Os estudos atuariais passaram a ser feitos para cada um dos fundos, de forma que, por se tratar do primeiro ano dos novos fundos, nenhum deles apresenta ainda um triênio de histórico individual que possibilite análises mais profundas.

Demonstração das Variações Patrimoniais (item 3.5 do RAF)

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) Consolidada, publicada no DOCSP de 11.02.23, págs. 90/91, que apresentava incorreções, foi corrigida e republicada em 17.04.23, pág. 238, evidenciando as alterações no patrimônio e o resultado patrimonial do exercício.

A estrutura da DVP Consolidada está consistente com os padrões estabelecidos pelo subitem 5.4, parte V do MCASP 9ª edição e IPC 05, conforme segue:

– DVP Consolidada — Em R$ mil

Descrição	Exercício Atual	Exercício Anterior	Δ	Δ %
Variações Patrimoniais Aumentativas	**462.895.069**	**132.505.636**	**330.389.433**	**249,3**
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	51.401.674	46.804.501	4.597.173	9,8
Contribuições	7.523.506	5.150.252	2.373.254	46,1
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	1.719.920	767.379	952.541	124,1
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	30.096.898	32.285.000	(2.188.102)	-6,8
Transferências e Delegações Recebidas	35.845.366	34.138.900	1.706.466	5,0

Descrição	Exercício Atual	Exercício Anterior	Δ	Δ %
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	28.359.196	696.616	27.662.580	3.971,0
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	307.948.509	12.662.989	295.285.520	2.331,9
Variações Patrimoniais Diminutivas	**375.795.233**	**120.346.035**	**255.449.197**	**212,3**
Pessoal e Encargos	20.484.045	17.730.684	2.753.360	15,5
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	15.449.190	11.349.519	4.099.672	36,1
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	21.234.940	15.995.321	5.239.619	32,8
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	6.926.938	4.904.886	2.022.052	41,2
Transferências e Delegações Concedidas	37.708.533	32.642.797	5.065.736	15,5
Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos	26.528.047	30.883.802	(4.355.755)	-14,1
Tributárias	802.417	700.321	102.096	14,6
Custo das Mercadorias Vendidas, dos Produtos Vendidos e dos Serviços Prestados	29.333	30.502	(1.169)	-3,8
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	246.631.789	6.108.203	240.523.586	3.937,7
Resultado Patrimonial do Período	**87.099.837**	**12.159.601**	**74.940.236**	**616,3**

Fonte: DVP Consolidada de 2022.

O resultado patrimonial em 2022 foi superavitário em R$ 87,1 bilhões, representando 616,3% de acréscimo em relação ao exercício anterior, ocorrido, principalmente, pelo:

- resultado positivo entre Outras Variações Patrimoniais Aumentativas e Diminutivas, no montante de R$ 54,8 bilhões, proveniente, sobretudo, por conta da reavaliação atuarial (passivo atuarial);
- aumento proveniente da VPA da Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos, no montante de R$ 27,7 bilhões, em decorrência, em sua maior parte, da baixa da dívida fundada frente à União, haja vista o encontro de contas com o Campo de Marte.

O resultado de R$ 87,1 bilhões está em linha com o apresentado na Demonstração das Mutações no

Patrimônio Líquido, assim como àquele apresentado no balanço patrimonial, na conta de resultados acumulados.

No entanto, apesar da consistência entre as Demonstrações (DVP/BP), bem como na estrutura da DVP, os testes de auditoria, revelaram:

- subavaliação da VPD, referente a ajuste para perdas da dívida ativa calculados conforme metodologia da PMSP, reconhecida contabilmente a menor no valor de R$ 3,0 bilhões (item **3.4.3.2**);
- superavaliação da VPD referente a gastos ativáveis com obras e aquisição de imóveis realizadas entre janeiro e setembro de 2022, incorretamente registrados como Variação Patrimonial Diminutiva – VPD – R$ 2,0 bilhões (item **3.4.5.2.2**);
- superavaliação da VPA de Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde, no montante de R$ 134,3 milhões, referente ao registro de valores da competência de exercícios anteriores contabilizado em 2022 (item **3.5.1.1**);
- subavaliação da VPD, no que se refere à distorção projetada da despesa de Transferências para Cobertura de Insuficiência Financeira, Contribuições, Cobertura do Déficit Atuarial, cuja competência é 2022 não reconhecida no exercício, no montante de R$ 520,0 milhões (item **3.5.1.2**).

A seguir, encontram-se as análises acerca do tema de Transferências Recebidas e Concedidas, grupo relevante apresentado na DVP, do exercício de 2022.

Transferências Recebidas e Concedidas (item 3.5.1 do RAF)

Na DVP Consolidada do Município identificaram-se despesas e receitas registradas a título de transferências conforme demonstrado:

- Transferências Concedidas e Recebidas em 2022 Em R$ mil

Conta	Definição	Valor
3.5.0.0.0.00	Transferências E Delegações Concedidas (Executivo)	37.675.546
3.5.0.0.0.00	Transferências E Delegações Concedidas (Legislativo)	32.987
Total		**37.708.533**
4.5.0.0.0.00	Transferências E Delegações Recebidas (Executivo)	34.801.721
4.5.0.0.0.00	Transferências E Delegações Recebidas (Legislativo)	1.043.645
Total		**35.845.366**

Balancete Analítico extraído do SOF SCT026R em 07.02.23.

Distorção na VPA Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde no montante de R$ 134,3milhões, devido à superavaliação de R$ 134,97milhões referentes ao registro de valores da competência de exercícios anteriores contabilizado em 2022 e subavaliação de R$688mil, devido ao registro de valores de 2022, não contabilizados na devida competência (item 3.5.1.1 do RAF)

A equipe de Auditoria cotejou os montantes repassados ao Município, com os valores contabilizados em receita orçamentária; VPA com os extratos bancários e os demonstrativos apresentados pelos entes repassadores das seguintes transferências: Cota-parte do ICMS; Transferências do FUNDEB;

Cota-parte do IPVA; Deduções para Formação do FUNDEB; MAC Teto Financeiro FMS; Transferências do Salário Educação.

Cotejou, também, os montantes repassados a título de convênio com diversas entidades, sendo: Transferências Especiais - SEME X União; Receita para auxílio da gratuidade das pessoas idosas no transporte público; Convênio SEME – Estado; Proteção Social Especial/FMAS; Transferências Advindas de Emendas Parlamentares - Convênio FMS X Estado; Convênio SIURB X União; Transferências Especiais - SEME X União; Convênio CDHU x SEHAB; Convênio PMSP x SABESP - Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura; Transferências Advindas de Emendas Parlamentares - Convênio FMS X Estado.

Dos valores repassados, foram mapeadas as seguintes distorções e classificações indevidas das receitas repassadas pelo FNS:

- Transferências do SUS ente repassador x registro patrimonial da receita Em R$ mil

Repasse	Ente Repassador	Registro Patrimonial	Diferença
Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde (CUSTEIO)	2.400.365*	2.534.645	(134.280)
Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde (INVESTIMENTO)	6.391	6.391	-
Total	**2.406.756**	**2.541.035**	**(134.280)**

Fonte: Planilha de repasses do FNS em< https://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada> acesso em 10.02.23; Balancete contábil extraído do SOF SCT026R em 07.02.23.
*Considerou-se apenas os repasses competência de 2022.

Detalha-se abaixo a distorção encontrada:

- Detalhamento da distorção à conta Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de
Em R$ mil

Ação Detalhada	Competência	Data da OB	Superavaliação da VPA	Subavaliação da VPA
Atenção à saúde da população para procedimentos no MAC	12/12 em 2021	10/02/2021	7,22	-
	Única em 2021	10/02/2022	9.403,36	-
	Dez de 2021	31/12/2021	133,87	-
CV19 - coronavirus (COVID-19) - SCTIE (Atenção Primária)	Única em 2021	31/12/2021	951,89	-
COVID-19 - Medida provisória n. 1.062 DE 09/08/21 - SAES	12 em 2021	03/01/2022	22.944,00	-
FAEC - cadeiras de rodas	DEZ de 2021	04/03/2022	436,84	-
	NOV de 2021	28/01/2022	276,58	-
FAEC - cirurgia bariátrica	DEZ de 2021	24/02/2022	28,05	-
	NOV de 2021	27/01/2022	7,39	-
FAEC - cirurgia cardíaca pediátrica	DEZ de 2021	04/03/2022	17,29	-
	NOV de 2021	27/01/2022	90,70	-
FAEC - diagnóstico de trombofilia em gestante	DEZ de 2021	24/02/2022	0,22	-
	NOV de 2021	28/01/2022	0,53	-
FAEC - diagnóstico/tratamento em oncologia	DEZ de 2021	24/02/2022	41,80	-
	NOV de 2021	28/01/2022	15,67	-
FAEC - Nefrologia	DEZ de 2021	28/01/2022	17.365,68	-
FAEC - OPME não relacionados ao ato cirúrgico	NOV de 2021	28/01/2022	11,14	-
FAEC - terapias especializadas em angiologia	DEZ de 2021	24/02/2022	160,77	-
	NOV de 2021	28/01/2022	192,93	-
FAEC - transplantes de órgãos, tecidos e células	DEZ de 2021	24/02/2022	12.358,00	-
	NOV de 2021	04/03/2022	40,17	-
	OUT de 2021	24/02/2022	53,17	-
	NOV de 2021	28/01/2022	12.081,05	-
FAEC - tratamento de doença macular	DEZ de 2021	24/02/2022	43,97	-
	NOV de 2021	28/01/2022	61,92	-
Agente Comunitário De Saúde	DEZ de 2021	07/01/2022	3,10	-
Implementação de Políticas de prom. da equidade em saúde	Única em 2021	08/02/2022	1.092,00	-
Incentivo Financeiro da APS - Capitação Ponderada	DEZ de 2021	07/01/2022	6.074,96	-
		14/01/2022	21.696,53	-
Incentivo Financeiro da APS - desempenho	DEZ de 2021	14/01/2022	4.860,08	-
Incentivo para Ações Estratégicas	DEZ de 2021	02/02/2022	611,84	-
		07/01/2022	11.333,60	-
		20/01/2022	7.315,55	-
	Dez de 2022	30/12/2022	0	687,63
Programa de Informatização da APS	DEZ de 2021	14/01/2022	1.314,10	-

Ação Detalhada	Competência	Data da OB	Superavaliação da VPA	Subavaliação da VPA
Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância Em Saúde - Despesas Diversas	Única em 2021	07/02/2022	3.941,18	-
Valor lançado à receita Diversos APS sem suporte documental			0,24	-
Total			**134.967,39**	**687,63**

Fonte: Planilha de repasses do FNS em< https://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada> acesso em 10.02.23; Razões de arrecadação, SOF SCT063R.

De acordo com o regime de competência, os valores referentes a 2021 devem ser lançados diretamente no PL e não como VPA do exercício. Ainda, R$ 687,6 mil, referente à competência 2022, não foi contabilizado no exercício.

Do exposto, há uma distorção na referida VPA no montante de R$ 134,3 milhões, devido à superavaliação da receita (VPA), R$ 134,97 milhões, e subavaliação R$ 687,6 mil.

Subavaliação das VPDs de Transferências para Cobertura de Insuficiência Financeira, Contribuições, Cobertura do Déficit Atuarial, Serviços de Creches e Ass. Pré Escolar e Serviços de Ass. à Saúde, nos montantes de R$ 520 milhões; Superavaliação das VPDs de Transferências para Cobertura de Insuficiência Financeira, Contribuições, Cobertura do Déficit Atuarial, Serviços de Creches e Ass. Pré Escolar e Serviços de Ass. à Saúde, nos montantes de R$ 185 milhões (item 3.5.1.2 do RAF)

Das análises efetuadas, identificaram-se lançamentos cujas despesas não são afetas à competência 2022, conforme demonstrado no quadro a seguir:

- Despesas por competência Em R$ mil

Despesa	Competência	Evidência	Subavaliação	Superavaliação
3.5.1.3.2.01.00 - Recursos para cobertura de inf. Financeira	N/A	O montante identificado se refere a estorno de receita extraorçamentária, fato que não guarda relação com execução de despesa	-	113.292
3.5.2.3.1.01.00 - Contribuições	dez/21	Ofício 003/22 SPTrans Doc SEI 057350640	-	1.489
3.5.1.3.2.02.02 - Cobertura do Déficit Atuarial	dez/22	Despacho Autorizatório Doc SEI 077313177	519.990	0
3.5.3.1.1.03.05 - Serviços de Creches e Ass. Pré - Escolar	dez/21	NE 10265/21 NLP 38780/22	-	79
	dez/21	NE 92558/21 NLP 25811/22	-	115
	dez/21	NE 98845/21 NLP 6238/22	-	88
	dez/21	NE 106232/21 NLP 45762/22	-	20
	2021	NE 110153/21 NLP 40295/22	-	43
	2021	NE 111048/21 NLP 38807/22	-	28
	dez/21	NE 71681/21 NLP 26575/22	-	51
	dez/21	NE 79550/21 NLP 26520/22	-	65
	dez/21	NE 99920/21 NLP 47836/22	-	94
	dez/21	NE 89426/21 NLP 85528/22	-	73
3.5.3.1.1.03.03 - Serviços de Assistência à Saúde	Diversos Ex.	NE 875/22 DOC SEI 056813061	-	16.393
	nov. e dez/21	NE 12491/22 Diversas NLP's	-	12.672
	nov. e dez/21	NE 12629/22 Diversas NLP's	-	5.845
	nov. e dez/21	NE 12930/22 Diversas NLP's	-	4.295
	nov. e dez/21	NE 13003/22 Diversas NLP's	-	5.878
	out e nov/21	NE 97595/21 NLP 2407/22	-	2.540
	out a dez/21	NE 105442/21 NLP 2438/22	-	5.510
	nov. e dez/21	NE 13027/22 NLP's diversas	-	2.906
	dez/21	NE 13274/22 NLP 20065/22	-	4.069
	2021	NE 22997/22 NLP 36818/22	-	8.232
	dez/21	NE 12661/22 NLP 18854/22	-	1.260
Total			**519.990**	**185.035**

Fonte: Razões contábeis extraídos do SOF (SCT023R) em 27.02.23/Extratos de empenhos extraídos do SOF/Processos SEI.

Há despesas subavaliando e superavaliando as VPDs de Transferências para Cobertura de Insuficiência Financeira, Contribuições, Cobertura do Déficit Atuarial, Serviços de Creches e

Ass. Pré Escolar e Serviços de Ass. à Saúde, nos montantes de R$ 520 milhões e 185 milhões, respectivamente.

No que se refere às superavaliações, R$ 71,7 milhões são despesas referentes a competências de exercícios anteriores (DEA/Restos a Pagar) registradas nas VPDs de 2022.

Identificou-se também à conta "Recursos para cobertura de Insuficiência Financeira" R$ 113,3 milhões que não são relacionados a despesas. O montante se refere a dois lançamentos efetuados pelo IPREM junto ao FUNPREV, R$ 12,48 milhões, e FUNFIN, R$ 100,81 milhões, referentes a estorno de receita extraorçamentária, fatos que não guardam relação com execução de despesas.

Registros contábeis e classificações orçamentárias indevidos das seguintes despesas: despesas com aporte de recursos para aposentadoria complementar da SPTrans empenhados na ND 33.90.41, no montante de R$ 33,8 milhões, que estão sendo custeados pelo tesouro; despesas referentes à "Compensação Tarifária", "Programa Atende", e "Gratuidade às pessoas idosas", no montante de R$ 5,2 bilhões, referente ao aporte de recursos para compensações tarifárias e programas de gratuidade no transporte público, também empenhados na ND 3.3.90.41, pois não

caracterizam "Contribuições", devendo ser tratadas como subvenções econômicas (item 3.5.1.3 do RAF)

Conforme PCASP 2022, a referida conta, 3.5.2.3.1.01.00 – Contribuições - compreende/registra as variações patrimoniais diminutivas decorrentes de transferências voluntárias à União, estados, distrito federal, municípios, inclusive às entidades vinculadas, de bens e/ou valores.

A referida VPD apurou um resultado de R$ 5,2 bilhões, refletindo o montante de despesas liquidadas e lançadas na referida conta, que recebe lançamentos de três despesas, cujo fornecedor é a SPTrans, empresa pertencente ao Município:

- Despesas lançadas à VPD Contribuições 2022 — Em R$ mil

Aporte de Recursos para Aposentadoria Complementar	33.838
Compensações Tarifárias do Sistema de Transportes	4.891.122
Programa ATENDE - Pessoas com deficiências e mobilidade reduzida	143.171
Gratuidade ao transporte de pessoas idosas	160.479
Total	**5.228.610**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base nos extratos de empenhos.

O aporte de recursos para aposentadoria complementar guarda relação com a natureza de transferências, mas o correto registro deveria ocorrer na conta de "VPD 3.5.1.3.2.00.00[159] - Transferências Concedidas Para Aportes De Recursos Para O RPPS - Intra OFSS". Em que pese a SPTrans ser tratada como empresa controlada independente, o aporte de recursos para pagamentos de aposentados, na essência,

[159] Compreende o valor das transferências para aportes financeiros do ente para cobertura de insuficiências financeiras, formação de reserva, e cobertura de déficits financeiros ou atuariais do RPPS e outros aportes. Compreende os saldos que serão excluídos nos demonstrativos consolidados do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS) do ente.

caracteriza que a empresa é dependente do Tesouro Municipal, na forma artigo 2º, inciso III, da LRF [160].

Sobre o enquadramento da SPTrans como estatal dependente, o tema foi abordado no item **4.8.1.1.**

As demais despesas, Compensação Tarifária, Programa Atende, e Gratuidade às pessoas idosas, no montante de R$ 5,2 bilhões, não atendem à conceituação de "Contribuições" como registrado pela PMSP, devendo ser tratadas como Subvenção Econômica.

Ademais, foram analisados os empenhos que geraram as despesas lançadas à conta Contribuições. Das despesas contabilizadas, identificou-se que todas estão empenhadas à natureza de despesa 3.3.90.41**:**

- Dotações das Despesas lançadas à conta Contribuições em 2022 Em R$ mil

Dotação	Programa de Governo	Liquidado
20.50.26.453.3004.4.651.**339041**00.00.0	Benefícios e Previdência de Funcionários	33.838
20.50.26.453.3006.4.705.**339041**00.00.0	Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência	141.682
20.50.26.453.3006.4.705.**339041**00.00.0*	Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência	1.489
20.50.26.453.3009.4.701.**339041**00.00.0	Melhoria da Mobilidade Urbana Universal	4.891.122
20.50.26.453.3009.4.701.**339041**00.02.0	Melhoria da Mobilidade Urbana Universal	160.479
Total Geral		**5.228.610**

Fonte: Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária emitido em 04.02.23.
Obs.: Valor de 2021 liquidado em 2022.

O montante de R$ 33,8 milhões, empenhado para pagamento de aposentados, está sendo custeado com o Tesouro Municipal, assim, deveria ser classificada em 3.1.xx.xx[161],

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

[161] Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da

conforme definição da Portaria 163/01, cabendo à PMSP verificar o enquadramento da Modalidade de aplicação e o Elemento, considerando o regime dos aposentados da SPTrans.

No mesmo sentido, o montante de R$ 5,2 bilhões, referente ao aporte de recursos para compensações tarifárias e programas de gratuidade no transporte público, não caracteriza contribuições, e sim subvenções econômicas[162], conforme a citada Portaria.

Registro indevido de valores de capital, R$ 69,1 milhões, repassados por conta de Contratos de Gestão que deveriam ser classificados à conta específica de Contratos de Gestão (item 3.5.1.4 do RAF)

Os exames identificaram que a conta de despesa orçamentária 4.4.50.42.00 – Auxílios (Investimentos - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos). recebeu lançamentos de despesas para aquisição de materiais permanentes, bem como obras e instalações, no montante de R$ 69,1 milhões.

Ocorre que essas despesas são referentes a repasses para os contratos de gestão das unidades de saúde,

---

aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do artigo 18 da Lei Complementar 101, de 2000.

[162] Despesas orçamentárias com o pagamento de subvenções econômicas, a qualquer título, autorizadas em leis específicas, tais como: ajuda financeira a entidades privadas com fins lucrativos; concessão de bonificações a produtores, distribuidores e vendedores; cobertura, direta ou indireta, de parcela de encargos de empréstimos e financiamentos e dos custos de aquisição, de produção, de escoamento, de distribuição, de venda e de manutenção de bens, produtos e serviços em geral; e, ainda, outras operações com características semelhantes

sendo a aquisição de bens permanentes, bem como ampliação e reforma de imóveis, revertidas ao patrimônio municipal. A equipe de Auditoria apontou que há uma diferenciação dos contratos de gestão, uma vez que neste caso a entidade (OS) recebe o recurso para a gestão dos serviços a serem prestados, sendo que a aquisição dos materiais permanentes e obras passam a integrar o patrimônio municipal, o que não ocorre no caso de Auxílios, conforme já discorrido.

Dessa forma, o adequado registro dos valores de capital repassados por conta de Contratos de Gestão deveria ser à conta 3.5.3.1.1.04.00[163] – Contratos de Gestão.

No que se refere ao registro orçamentário, as despesas lançadas à referida conta são empenhadas nas NDs 4.4.50.51 e 4.4.50.52. Tais despesas são destinadas às OSs no âmbito dos CGs para ampliação dos prédios e aquisições de materiais permanentes junto aos contratos. A equipe de Auditoria ressalvou que esses bens de capital, conforme cláusulas previstas nos ajustes, devem incorporar o patrimônio municipal.

- Dotações das despesas liquidadas lançadas à conta Serv. de Ass. à Saúde em 2022 Em R$ mil

Dotação	Programa de Governo	Liquidado
84.10.10.301.3003.1.526.44505100.00.0	Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos de Atenção Básica e Especialidades	14.567
84.10.10.301.3003.2.520.44505200.00.0	Manutenção e Operação em Atenção Básica, Especialidades e de Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia	5.639
84.10.10.302.3026.1.536.44505100.00.0	Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência	6.769
84.10.10.302.3026.2.507.44505200.00.0	Manutenção e Operação em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência	2.914
84.10.10.302.3026.4.113.44505200.00.0	Sistema Municipal de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria do SUS	28.889

[163] Compreende/Registra os valores transferidos às entidades privadas sem fins lucrativos por meio de contratos de gestão.

Dotação	Programa de Governo	Liquidado
84.11.10.301.3003.5.204.44505200.00.0	Avança Saúde SP - Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos de Saúde	3.605
Total		**62.384**

Fonte: Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária emitido em 04.02.23.

Ademais, foram liquidados R$ 6,2 milhões em restos a pagar de 2021, sendo R$ 4,05 milhões empenhados na ND 4.4.50.52 e R$ 2,2 milhões na ND 4.4.50.51. Nesse ponto, de acordo com o MCASP 9ª edição[164], as despesas pertencentes à Modalidade de Aplicação 50 devem ser associadas a elementos de despesa que não representem contraprestação direta em bens ou serviços, nas quais está incluído o elemento 85 - contrato de gestão. Assim, a classificação das despesas lançadas à conta Serviços de Assistência à Saúde não está correta.

Registro indevido de R$ 7,2 bilhões como VPD de Subvenção Social, repassados por conta de Contratos de Gestão que deveriam ser classificados à conta específica de Contratos de Gestão, além de registro indevido de despesas oriundas de outros contratos de gestão que não guardam relação com Serviços de Assistência à Saúde, registradas à conta no montante de R$ 37,8 milhões(item 3.5.1.5 do RAF)

Como colocado no item anterior, essas modalidades de transferências diferem dos contratos de gestão, pois não há gestão dos recursos e tampouco essas entidades executam serviços de responsabilidade do ente público. O que há

[164] MCASP 9ª edição, parte I, 4.6.2.1. Transferência

é uma complementação dos serviços públicos por parte da entidade sem fim lucrativo.

Os exames identificaram que foram alocadas despesas no montante de R$ 7,2 bilhões até o mês de julho de 2022, registradas indevidamente à VPD de Subvenção Social. Tais despesas também deveriam ser registradas à conta 3.5.3.1.1.04.00 – Contratos de Gestão, fato que passou a ocorrer a partir do mês de agosto de 2022.

Além das despesas registradas indevidamente à VPD de Subvenções Sociais, identificaram-se despesas oriundas de outros contratos de gestão que não guardam relação com Serviços de Assistência à Saúde (R$ 37,8 milhões).

- Despesas lançadas indevidamente à conta Serviços de Ass. à Saúde Em R$ mil

Termo	Contratado	Empenho	Despesa realizada
CG 11/2014	ADESAMPA	41170/22	1.032
		41189/22	18.588
		55840/22	300
		Subtotal	**19.920**
CG 001/SEME/2021	Instituto Movimento de Esporte Educ. e Saúde	11939/22	2.922
		11945/22	3.725
		Subtotal	**6.647**
CG 001/2020	São Paulo Negócios	483/22	1.217
		31441/22	247
		31448/22	9.819
		Subtotal	**11.283**
Total			**37.849**

Fonte: Elaborado pela auditoria com base no razão contábil da despesa e extratos de empenhos.

Registro contábil e classificação orçamentária indevidos de R$ 4,4 bilhões, repassados por conta de Termo de Parceria, que na essência são Contratos de Gestão, empenhados na ND 3.3.50.39, destinados à gestão dos centros educacionais

infantis, que na essência são despesas com contratos de gestão e que deveriam ser contabilizados à conta específica (VPD) de Contratos de Gestão (item 3.5.1.6 do RAF)

Os exames identificaram que as despesas registradas na referida conta, no montante de R$ 4,4 bilhões, referem-se a Termos de Parceria realizados com organizações sociais para gestão das creches municipais. No entanto, apesar da nomenclatura jurídica, "Termo de Parceria", tais ajustes são, na essência, contratos de gestão, visto que os repasses são para que a entidade realize os serviços de competência do Município e não apenas um fomento às atividades realizadas pela OS. Assim, de acordo com a supremacia da essência sobre a forma[165], a contabilização da despesa deve seguir a mesma linha e ser classificada à VPD 3.5.3.1.1.04.00 – Contratos de Gestão.

No caso do registro orçamentário, os empenhos destinados à gestão dos centros educacionais infantis são classificados indevidamente na ND 3.3.50.39, pois as despesas pertencentes à Modalidade de Aplicação 50 devem ser associadas com os elementos de despesa que não representem contraprestação direta em bens ou serviços, e deveriam estar classificados na ND 3.3.50.85.

- Dotações das Despesas Serv.de Creches e Ass. Pré – Escolar Em R$ mil

Dotação	Projeto/Atividade	Liquidado
16.10.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - Centro de Educação Infantil (CEI)	3.266
16.11.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	373.956
16.12.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	278.083
16.13.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	348.110
16.14.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	335.290

[165] MCASP 9ª edição, parte II, item3 - Os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma.

Dotação	Projeto/Atividade	Liquidado
16.15.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	589.585
16.16.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	356.336
16.17.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	317.338
16.18.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	300.374
16.19.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	300.148
16.20.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	366.660
16.21.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	348.129
16.22.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	176.270
16.23.12.365.3025.2.828.33503900.00.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	313.168
Total		**4.406.711**

Fonte: Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária 06.02.23.

Registros indevidos junto aos passivos da Origem, referentes a repasses a entidades do terceiro setor (OSs), no montante de R$ 16,55 bilhões, contrariando o PCASP 2022 (item 3.5.1.7 do RAF)

De acordo com o PCASP 2022, os valores a serem transferidos para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando à consecução de finalidades de interesse público, devem ser contabilizados, a título de passivo, na conta contábil 2.1.5.3.1.02.00 - Transferências para Organizações da Sociedade Civil a Pagar, exigindo a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.

A contabilização em conta distinta de Fornecedores se faz necessária, haja vista que não há uma contraprestação de serviços e sim uma atuação dessas entidades junto ao ente público para consecução de finalidade pública.

Os exames identificaram que a PMSP não possui em seu balancete contábil a mencionada conta contábil e que os passivos referentes a tais despesas são contabilizados à Conta Fornecedores a Pagar, conforme o quadro a seguir:

- Registros de repasses ao terceiro setor contabilizados no Passivo Em R$ mil

Transferências às OSs Contas de Despesas	Conta de registro do Passivo	Valor Registrado
3.5.3.1.1.02.02 - Serv. De Ass. à Saúde	2.1.3.1.1.01.01.01 - Fornecedores (F)	16.834
	2.1.3.1.1.01.01.02 - Fornecedores (P)	52.266
	Subtotal	**69.100**
3.5.3.1.1.03.03 - Serv. de Ass. à Saúde	2.1.3.1.1.01.01.01 - Fornecedores (F)	6.617.405
	2.1.3.1.1.01.01.02 - Fornecedores (P)	557.783
	Subtotal	**7.175.188**
3.5.3.1.1.03.05 - Serv. De Creche e Ass. Pré-Escolar	2.1.3.1.1.01.01.01 - Fornecedores (F)	1.245.988
	2.1.3.1.1.01.01.02 - Fornecedores (P)	3.188.057
	Subtotal	**4.434.045**
3.5.3.1.1.04.01 - Contratos de Gestão	2.1.3.1.1.01.01.01 - Fornecedores (F)	**4.875.466**
Total Geral		**16.553.799**

Fonte: Razões Contábeis extraídos do SOF (SCT023R) em 04.03.22.

Assim, a equipe de Auditoria apontou que há registros indevidos junto aos passivos da Origem, referentes a repasses a entidades do terceiro setor (OSs) no montante de R$ 16,55 bilhões, contrariando o PCASP 2022.

Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (item 3.6 do RAF)

A DMPL publicada no DOCSP de 11.02.23, pág. 92, apresentou saldo final, em 31.12.22, de R$ 5,9 bilhões negativos. A estrutura da DMPL Consolidada está consistente com o padrão estabelecido pelo subitem 7.4, parte V do MCASP - 9ª

edição, entretanto, o resultado do exercício informado na DMPL é divergente daquele apurado na DVP, no valor de R$ 209,0 mil.

As verificações constataram, ainda, irregularidades que afetaram o cálculo do resultado patrimonial do exercício, conforme já exposto no subitem anterior (DVP). Os impactos de tais achados na DMPL foram:

- subavaliação do Patrimônio Líquido (PL) proveniente da ausência de reconhecimento contábil dos créditos tributários a receber no valor de R$ 5,4 bilhões (item **3.4.2.1.1**);
- superavaliação do PL de R$ 4,0 bilhões em decorrência do reconhecimento, como contrapartida no Ativo da Prefeitura, da Operação Urbana Água Espraiada no valor de R$ 512,0 milhões (para a qual já houve o encerramento da 6ª distribuição, pela CVM) e Operação Urbana Água Branca no valor de R$ 3,5 bilhões (cuja 1ª distribuição também já foi encerrada pela CVM) por não mais atender a conceituação de Ativo (item **3.4.4.1**);
- superavaliação do PL referente ao reconhecimento de bens imóveis no total de R$ 2,8 bilhões, cujos benefícios, riscos e controle não pertenciam ao Município de São Paulo em 2022, com destaque para o Campo de Marte e diversas cessões de longa duração a terceiros (item **3.4.5.2.1**);
- superavaliação do PL em, no mínimo, R$ 6,2 bilhões em virtude da omissão do registro de provisões (item **3.4.11.1**).

Adicionalmente às distorções elencadas, outras irregularidades provenientes de classificação, apresentação e divulgação permitem concluir que a DMPL não retrata fidedignamente a composição e alterações no patrimônio líquido do Poder Executivo do Município de São Paulo ao término de 2022, em infringência à NBC TSP EC, subitem 3.10.

Balanço Financeiro (item 3.7 do RAF)

O Balanço Financeiro (BF) Consolidado foi publicado no DOCSP de 11.02.23, pág. 89. Foi identificado que as linhas "Outros Recebimentos Extraorçamentários" e "Outros Pagamentos Extraorçamentários" abrangem contas transitórias do balancete e que não constituem de fato movimentações financeiras, como por exemplo a conta "Caixa", que fez com que a movimentação contábil se revelasse inflada no montante de R$ 539,3 milhões, em decorrência de registros contábeis nos meses de janeiro a março/2022, cujas contrapartidas na conta "Credores por Folha de Pagamento" e "Salários, Remunerações e Benefícios a Pagar", não representam movimentação financeira em espécie.

Ademais, a estrutura do Balanço Financeiro Consolidado do Município não atende aos requisitos estabelecidos no MCASP - 9ª ed., itens 3.2 e 3.4 da Parte V, pois não apresenta o detalhamento das vinculações das fontes de recursos destinadas à Saúde, Previdência Social (RPPS) e Assistência Social.

Demonstração dos Fluxos de Caixa (item 3.8 do RAF)

A estrutura de preenchimento da Demonstração dos Fluxos de Caixa Consolidada (DFC), publicada no DOCSP de 11.02.23, pág. 91, está em consonância com o subitem 6.5, parte V - DCASP, do MCASP - 9ª edição e IPC 08.

A geração líquida de caixa e equivalentes de caixa para o exercício de 2022 foi positiva em R$ 6,7 bilhões, apresentando um aumento de 2,1% em relação à geração líquida de caixa de 2021 (R$ 6,6 bilhões). O resultado das atividades operacionais e de financiamento foi positivo, enquanto o da atividade de investimentos foi negativo:

- Fluxo de Caixa Líquido Consolidado das Atividades — Em R$ mil

Descrição	Exercício Atual	Exercício Anterior	Δ	Δ %
Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais (I)	9.188.893	9.099.133	89.760	1,0
Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento (II)	(3.188.609)	(1.801.926)	(1.386.683)	77,0
Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento (III)	717.985	(715.200)	1.433.185	-
Geração Líquida De Caixa E Equivalente De Caixa (I + II + III)	**6.718.269**	**6.582.007**	**136.263**	**2,1**

Fonte: SOF.

As gerações de caixa indicam que as atividades operacionais e de financiamento foram suficientes para cobrir suas despesas e, ainda, suprir o consumo de caixa da atividade de investimento, que em 2022 aumentou em 77%.

Na comparação com o exercício de 2021, o Fluxo Líquido de Caixa das Atividades Operacionais se manteve praticamente estável, um aumento de R$ 89,8 milhões, representando 1%. Já o Fluxo Líquido das Atividades de Investimentos teve um aumento no seu consumo de caixa de R$ 1,4 bilhão em relação ao ano anterior, conforme quadro abaixo:

- Fluxo Líquido das Atividades de Investimentos Em R$ mil

Descrição	Exercício Atual	Exercício Anterior	Δ	Δ %
Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento	**(3.188.609)**	**(1.801.926)**	**(1.386.683)**	**77,0**
Ingressos	**1.927.121**	**1.282.368**	**644.753**	**50,3**
Alienação de Bens	16.629	98.216	(81.587)	-83,1
Amortização de Empréstimos e Financiamentos Concedidos	238.234	21.443	216.791	1011,0
Outros Ingressos de Investimentos	1.672.258	1.162.709	509.549	43,8
Desembolsos	**5.115.730**	**3.084.294**	**2.031.436**	**65,9**
Aquisição de Ativo Não Circulante	3.711.517	2.191.290	1.520.227	69,4
Outros Desembolsos de Investimentos	1.404.213	893.004	511.209	57,2

Fonte: SOF.

A equipe de Auditoria observou variação expressiva no fluxo das atividades de investimentos, principalmente, devido ao aumento de R$ 2,0 bilhões nos desembolsos, por conta da aquisição de ativo não circulante e outros desembolsos de investimentos.

De forma oposta, o fluxo de caixa das atividades de financiamento reverteu um consumo de caixa no ano anterior de R$ 715,2 milhões, para uma geração de caixa em 2022, no montante de R$ 718 milhões, conforme quadro a seguir:

– Fluxo das Atividades de Financiamento Em R$ mil

Descrição	Exercício Atual	Exercício Anterior	Δ	Δ %
Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento	**717.985**	**(715.200)**	**1.433.185**	**-200,4**
Ingressos	**2.117.493**	**2.278.745**	**(161.252)**	**-7,1**
Operações de Crédito	103.342	122.178	(18.836)	-15,4
Transferências de Capital Recebidas	757.793	657.133	100.660	15,3
Outros Ingressos de Financiamentos	1.256.358	1.499.434	(243.076)	-16,2
Desembolsos	**1.399.508**	**2.993.945**	**(1.594.437)**	**-53,3**
Amortização/Refinanciamento da Dívida	390.912	2.167.517	(1.776.604)	-82,0
Outros Desembolsos de Financiamentos	1.008.596	826.429	182.167	22,0

Fonte: SOF.

Essa geração de caixa no fluxo das atividades de financiamento em 2022 se deve, principalmente, à diminuição nos desembolsos com a amortização/refinanciamento da dívida, no montante de R$ 1,8 bilhão.

Conforme já exposto pela equipe de Auditoria na análise do Balanço Financeiro, as linhas de Outros Ingressos Operacionais e de Outros Desembolsos Operacionais abrangem contas transitórias do balancete que não constituem, de fato, movimentações financeiras, como por exemplo a conta "Caixa", o que fez com que a movimentação contábil se revelasse inflada, no montante de R$ 539,3 milhões, em decorrência de registros contábeis nos meses de janeiro a março/2022, cujas contrapartidas na conta "Credores por Folha de Pagamento" e "Salários, Remunerações e Benefícios a Pagar", não representam movimentação financeira em espécie, em infringência à NBC TSP Estrutura Conceitual, subitem 3.10.

Balanço Orçamentário (item 3.9 do RAF)

No que se refere à estrutura em relação ao MCASP e IPC 07, o BO e seus quadros, publicados no DOCSP de 11.02.23, págs. 88/89, estão aderentes aos critérios.

– Resumo Balanço Orçamentário 2022 x 2021 Em R$ mil

Descrição	Exercício Atual	Exercício Anterior	Δ	Δ %
Receitas Orçamentárias				
Receitas Correntes	88.548.285	73.089.583	15.458.702	21,2
Receitas de Capital	4.044.614	3.561.113	483.501	13,6
Superávit Financeiro	10.205.962	6.553.710	3.652.251	55,7
Total das Receitas	**102.798.860**	**83.204.406**	**19.594.454**	**23,5**
Despesas Orçamentárias				
Despesas Correntes	80.509.718	66.596.323	13.913.395	20,9

Despesas de Capital	10.578.622	6.826.960	3.751.662	55,0
Total Despesas	**91.088.340**	**73.423.283**	**17.665.057**	**24,1**

Fonte: SOF.
Obs.: Receitas arrecadas e despesas empenhadas.

As receitas realizadas apresentaram um crescimento de R$ 19,6 bilhões, representando um crescimento nominal de 23,5%. O aumento da receita, teve como fator principal, o incremento nas receitas correntes, no montante de R$ 15,5 bilhões. Já as despesas apresentaram um crescimento de R$ 17,7 bilhões e, similarmente às receitas, referem-se às despesas correntes, cujo aumento foi de R$ 13,9 bilhões.

A equipe de Auditoria observou que, conforme disposto no item **4.3.1**, os créditos adicionais abertos com recursos do superávit financeiro por fontes são apurados com a utilização de relatório gerencial, sujeitando tal apuração a erros, tendo em vista, o cálculo efetuado de forma manual.

Análise de outros aspectos orçamentários (item 3.9.1 do RAF)
Realização de 1.447 pagamentos de despesas desprovidos de execução orçamentária prévia, no montante de R$ 1,1 bilhão, tomando por base normas internas editadas pela Prefeitura de São Paulo que colidem com a Lei Federal 4.320/64 e demais normas nacionais vigentes (item 3.9.1.1 do RAF)

Em 2022, o Poder Executivo Municipal realizou pagamentos no montante líquido de R$ 1,1 bilhão desprovidos da

prévia execução das fases do empenho e da liquidação da despesa orçamentária, com esteio na Portaria SF 101/16 e Decreto Municipal n.º 61.004/22, conforme demonstram os razões das contas contábeis integrantes do subitem "Débitos a Regularizar Decorrentes de Pagamentos Realizados nos Termos da Portaria SF 101/16"[166]:

– Pagamentos desprovidos de execução orçamentária por Secretaria em 2022 Em R$ mil

Item	Secretaria	Qtde. Pgtos.	Valor	% Vert.
1	Secretaria da Fazenda	7	5.706	0,5
2	Secretaria de Saúde	296	760.389	67,3
3	Secretaria de Mobilidade e Trânsito	2	272.688	24,1
4	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	1.133	90.185	8,0
5	Controladoria Geral do Município	4	20	0,0
6	Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania	5	428	0,0
Total		**1.447**	**1.129.417**	**100,0**

Fonte: razões de janeiro a setembro de 2022 das contas contábeis integrantes do subitem 1.1.3.8.1.99.55 – Débitos a Regularizar Decorrentes de Pagamentos Realizados nos Termos da Portaria SF 101/16. Os estornos foram desconsiderados.

Tais pagamentos, realizados durante o "período de indisponibilidade parcial do SOF", consubstanciados nos atos normativos editados pela PMSP, não se coadunam à estrutura de Relatório Financeiro aplicável ao setor público brasileiro, uma vez que a Lei Federal n.º 4.320/64 só autoriza o pagamento de despesas regularmente liquidadas, as quais deverão ser efetuadas tomando por base as notas de empenho, entre outros documentos[167].

---

[166] Conta contábil 1.1.3.8.1.99.55. Valor total dos pagamentos: R$ 1.129.417.302,76.

[167] Lei Federal 4.320/64, artigo 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.
Artigo 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
[...]
II - a nota de empenho;

No entendimento da equipe de Auditoria, o arcabouço normativo em vigor é claro ao estabelecer que, para a liquidação e consequente pagamento de despesas sujeitas ao rito orçamentário, é imprescindível a emissão da nota de empenho, o que não se confunde com a autorização para empenhar, tradicionalmente associada ao "ato do empenho", argumento inclusive utilizado pela PMSP com o fito de descaracterizar eventual descumprimento ao artigo 60 da Lei Federal n.º 4.320/64[168].

Nesse sentido, concluiu que a Portaria SF 101/16 e o Decreto n.º 61.004/22, editados pelo Município de São Paulo, colidem com a Lei Federal n.º 4.320/64 no tocante à autorização para pagamentos de despesas desamparadas dos estágios orçamentários preliminares, suplantando indevidamente o princípio constitucional da legalidade citado.

Acresceu que a prática adotada pela Prefeitura culminou no descumprimento de outro princípio vigente, o da transparência, já que a Lei Complementar n.º 101/00 e o Decreto Federal n.º 10.540/20 (com plena eficácia a partir de 01.01.23)[169] exigem a disponibilidade das informações sobre a execução orçamentária e financeira em tempo real nos meios eletrônicos de amplo acesso público, ou seja, até o primeiro dia útil após o registro contábil no software utilizado pelo Ente.

---

[168] Artigo 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

[169] Destaca-se que o Decreto Federal 7.185/10, predecessor do Decreto 10.540/20, padronizava de forma idêntica o prazo para disponibilização, em meio eletrônico de amplo acesso público, de informações sobre a execução orçamentária, nos seguintes termos: "Artigo 2º, §º 2º,II - liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA [...]".

Os testes realizados, em uma amostra composta pelos 20 maiores pagamentos (R$ 804,1 milhões) entre os 1.447 efetivados, para verificação do cumprimento dos critérios de transparência, estão sintetizados nos achados de auditoria a seguir[170]:

- Defasagem temporal entre a execução financeira e a publicação da informação em portal

Item	Ordem Extraorçamentária		Empenho			Nota de Liquidação e Pagamento		
	Nº	Pgto.	Nº	Portal	Atraso	Nº	Portal	Atraso
1	82.567/21	03.01.22	367/2022	18.01.22	14 dias	6.597	19.01.22	15 dias
2	123/22	07.01.22	581/2022	18.01.22	8 dias	17.016	02.02.22	23 dias
3	117/22	07.01.22	173/2022	15.01.22	5 dias	18.124	03.02.22	24 dias
4	132/22	07.01.22	584/2022	18.01.22	8 dias	22.934	09.02.22	30 dias
5	122/22	07.01.22	577/2022	18.01.22	8 dias	17.005	02.02.22	23 dias
6	116/22	07.01.22	167/2022	15.01.22	5 dias	16.956	02.02.22	23 dias
7	115/22	07.01.22	161/2022	15.01.22	5 dias	16.954	02.02.22	23 dias
8	157/22	07.01.22	870/2022	18.01.22	8 dias	5.745	19.01.22	9 dias
9	128/22	07.01.22	401/2022	18.01.22	8 dias	16.926	02.02.22	23 dias
10	134/22	07.01.22	473/2022	18.01.22	8 dias	17.432	02.02.22	23 dias
			474/2022	18.01.22	8 dias	17.441	02.02.22	23 dias
11	112/22	07.01.22	151/2022	15.01.22	5 dias	18.105	03.02.22	24 dias
12	82.573/21	03.01.22	380/2022	18.01.22	14 dias	6.609	19.01.22	15 dias
13	147/22	07.01.22	798/2022	18.01.22	8 dias	5.150	18.01.22	8 dias
14	156/22	07.01.22	854/2022	18.01.22	8 dias	5.735	19.01.22	9 dias
15	133/22	07.01.22	470/2022	18.01.22	8 dias	17.041	02.02.22	23 dias
16	125/22	07.01.22	199/2022	15.01.22	5 dias	17.014	02.02.22	23 dias
17	130/22	07.01.22	406/2022	18.01.22	8 dias	17.032	02.02.22	23 dias
18	82.575/21	05.01.22	335/2022	16.01.22	10 dias	24.671	10.02.22	35 dias
19	174/22	07.01.22	213/2022	15.01.22	5 dias	22.920	09.02.22	5 dias
20	119/22	07.01.22	177/2022	15.01.22	5 dias	18.104	03.02.22	24 dias
			178/2022	15.01.22	5 dias	18.111	03.02.22	24 dias

Fonte: SOF, Portal da Transparência do Município e informações disponibilizadas pela CGM, Prodam e SF.

No tocante às Ordens Extraorçamentárias, não houve qualquer divulgação no Portal da Transparência do Município, de acordo com as informações da própria Subsecretaria

[170] Nas colunas identificadas com a palavra “Atraso”, foi considerada a diferença, em dias corridos, entre a data do pagamento da despesa e a disponibilização da informação no Portal da Transparência (já que os empenhos e liquidações deveriam preceder os pagamentos), sempre excluindo 1 dia útil, nos termos do que preconiza a legislação vigente.

do Tesouro Municipal (SUTEM/SF) e em nenhum dos itens selecionados foi cumprido o prazo de até um dia útil disciplinado pela legislação vigente para divulgação das informações em meio eletrônico.

A indisponibilidade do SOF no início de cada exercício financeiro decorre, sobretudo, dos trâmites burocráticos inerentes à definição das cotas orçamentárias junto à Junta Orçamentário-Financeira (JOF), resultando na liberação tardia das funcionalidades orçamentárias no software contábil, para fins do processamento de despesas. De acordo com o § 2º, artigo 3º do Decreto Municipal n.º 53.687/13, a Junta tem prazo mínimo de 15 dias para apreciação das solicitações a ela encaminhadas, o que impossibilita o cumprimento do prazo de divulgação em meio eletrônico.

Classificação indevida da receita orçamentária de R$ 82,8 milhões de valores repassados pelo FNS (Fundo Nacional de Saúde) para financiamento de ações em serviços públicos em saúde, quando comparadas com o informado pelo FNS (item 3.9.1.2 do RAF)

Quanto ao registro orçamentário, a equipe de Auditoria identificou as seguintes diferenças na classificação da receita pela PMSP, se comparadas com o informado pelo FNS:

- Valores registrados indevidamente na Receita Orçamentária — Em R$ mil

Informado pelo FNS				Classificação da receita pela PMSP	Classificação correta da receita
Grupo	Ação detalhada	Data do repasse	Valor		
Assistência Farmacêutica	CV19 - Coronavirus (COVID-19)	06/07/2022	952	9 - Transferência de Recursos do Sus - Outros Programas	4 - Transferência de Recursos do Sus -
		09/06/2022	952		

Informado pelo FNS				Classificação da receita pela PMSP	Classificação correta da receita
Grupo	**Ação detalhada**	**Data do repasse**	**Valor**		
		09/11/2022	952	Financiados por Transferências Fundo a Fundo 171350910400000000110100 0 - Transferências Fundo a Fundo- Combate ao COVID-19	Assistência Farmacêutica Não foi criada codificação específica para a receita.
		11/03/2022	952		
		15/08/2022	952		
		15/12/2022	952		
		17/01/2022	952		
		17/10/2022	952		
		20/04/2022	952		
		21/09/2022	952		
		27/05/2022	952		
		30/03/2022	952		
Atenção De Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	COVID-19 - Medida Provisória N. 1.062 DE 09/08/21 - SAES Total	03/01/2022	22.944	9 - Transferência de Recursos do Sus - Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo 171350910400000000110100 0 - Transferências Fundo a Fundo- Combate ao COVID-19	2 – Transferência de recursos do SUS Atenção Especializada Não foi criada codificação específica para a receita.
	CV19 - Coronavirus (COVID-19)	08/02/2022	2.867		
		13/04/2022	1.302		
		06/05/2022	7.685		
		07/06/2022	12.875		
		09/06/2022	4.131		
		29/07/2022	515		
Atenção Primária	CV19 - Coronavirus (COVID-19)	11/03/2022	44	9 - Transferência de Recursos do Sus - Outros Programas Financiados por Transf.Fundo a Fundo 171350910400000000110100 0 - Transferências Fundo a Fundo- Combate ao COVID-19	1 – Transferências de Recursos do Atenção Primária Não foi criada codificação específica para a receita.
	Incentivo financeiro para ações estratégicas	09/11/2022	18.890	FAEC- Transplantes - FMS	1 – Transferências de Recursos do Atenção Primária 17135011200000000011 01000 - Incentivo Financeiro da APS - Ações Estratégicas
	Implementação Da Segurança Alimentar E Nutricional Na Saúde	18/04/2022	100	Gestão do SUS - Qualificação, Implantação e Implementação	1 – Transferências de Recursos do Atenção Primária Não foi criada codificação específica para a receita.
Total			**82.775**		

Fonte: Planilha de repasses do FNS em< https://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada> acesso em 10.02.23; Balancete da Receita extraído do sistema Ábaco em 07.02.23.

Assim, R$ 82,8 milhões de valores repassados pelo FNS para financiamento de ações em serviços públicos em saúde estão indevidamente classificados.

Classificação indevida de R$ 979,8 milhões, destinados a entidades prestadoras de serviços de saúde na ND 3.3.50.39, pois as despesas pertencentes à Modalidade de Aplicação 50 devem ser associadas com os elementos de despesa que não representem contraprestação direta em bens ou serviços (item 3.9.1.3 do RAF)

Quanto ao registro orçamentário, a grande maioria das despesas lançadas à referida conta são empenhadas nas NDs 3.3.50.85 e 3.3.50.39. A primeira refere-se a despesas destinadas às OS no âmbito dos CGs. A segunda ND refere-se a contratos, termos de convênio ou outros tipos de repasses a entidades do terceiro setor para execução de serviços na área da saúde.

De acordo com o relatório de acompanhamento da execução orçamentária e razão contábil da referida VPD, a PMSP registrava a realização das despesas com CGs à VPD de subvenções sociais, contudo passou a contabilizá-las na VDP de contratos de gestão a partir do mês de agosto de 2022. Os empenhos efetuados na ND 3.3.50.85 guardam relação com a finalidade das despesas para quais foram concebidos. Foram liquidados em 2022 R$ 10,9 bilhões no elemento de despesa Contrato de Gestão.

Todavia, a equipe de Auditoria registra que o montante empenhado na ND 3.3.50.39 não condiz com o estabelecido no MCASP - 9ª edição, parte I, item 4.6.2.1, pois as despesas pertencentes à Modalidade de Aplicação 50 devem ser associadas com os elementos de despesa que não representem contraprestação direta em bens ou serviços:

> As modalidades de aplicação utilizadas para a entrega de recursos financeiros por meio de transferências são:
> ▪ 20 - Transferências à União
> ▪ 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal
> ▪ 31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo
> ▪ 40 - Transferências a Municípios
> ▪ 41 - Transferências a Municípios - Fundo a Fundo
> ▪ 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
> ▪ 60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
> Essas modalidades de aplicação devem ser associadas com os elementos de despesa que não representem contraprestação direta em bens ou serviços. Tais elementos são:
> ▪ 41 - Contribuições - utilizado para transferências correntes e de capital aos entes da Federação e a entidades privadas sem fins lucrativos, exceto para os serviços essenciais de assistência social, médica e educacional;
> ▪ 42 - Auxílios - utilizado para transferências de capital aos entes da Federação e a entidades privadas sem fins lucrativos;
> ▪ 43 - Subvenções Sociais - utilizado para transferências às entidades privadas sem fins lucrativos para os serviços essenciais de assistência social, médica e educacional;
> ▪ 45 - Subvenções Econômicas - utilizado para transferências, exclusivamente, a entidades privadas com fins lucrativos;
> ▪ 81 - Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas - utilizado para transferências aos entes da Federação em decorrência de determinação da Constituição ou estabelecida em lei.
> ▪ 85 – Contrato de Gestão - Despesas orçamentárias decorrentes de transferências às organizações sociais ou outras entidades privadas sem fins lucrativos para execução de serviços no âmbito do contrato de gestão firmado com o Poder Público.

Corrobora com o MCASP a Nota Técnica SEI nº 54209/2022/ME do Ministério da Economia, a seguir enunciada:

Deste modo, os repasses efetuados às entidades sem fins lucrativos deverão ser registrados, em termos de classificação orçamentária segundo a natureza da despesa, da seguinte forma:

Transferência de recursos para organizações da sociedade civil, com o objetivo de Transferência de recursos para organizações da sociedade civil, com o objetivo de apoiar e fomentar a atuação de tais entidades em atividades de interesse da Administração	3.3.50.41; 3.3.50.42; ou 3.3.50.43.
Contratação de organizações sociais e outras entidades, por meio de contrato de gestão, para administrar estruturas pertencentes à administração pública ou executar serviços públicos de responsabilidade do ente federativo;	3.3.50.85

- Dotações das Despesas Serv. de Ass. à Saúde classificadas indevidamente Em R$ mil

Dotação	Programa de Governo	Liquidado
84.10.10.122.3024.2.100.**33503900**.00.0	Suporte Administrativo	2.491
84.10.10.302.3026.4.113.**33503900**.00.0	Ações e Serviços da Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência	88.545
84.10.10.302.3026.4.113.**33503900**.02.0	Ações e Serviços da Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência	873.464
84.10.10.302.3026.4.113.**33503900**.03.0	Ações e Serviços da Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência	10.030
84.10.10.304.3003.2.522.**33503900**.02.0	Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância	1.317
84.10.10.304.3003.2.523.**33503900**.02.0	Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância	3.333
84.10.10.304.3003.2.523.**33503900**.03.0	Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância	605
Total Geral		**979.785**

Fonte: Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária emitido em 04.02.23.

A partir do 0, é possível afirmar que R$ 979,8 milhões, destinados a entidades prestadoras de serviços de saúde, sem finalidade lucrativa, estão indevidamente classificados na ND 3.3.50.39.

Identificou-se despesas empenhadas em 2022, relativas aos Serviços de Ass. à Saúde, utilizadas para cobrir desembolsos de exercícios anteriores, utilizando o elemento 39, quando deveria ser utilizado o elemento 92,

Despesas de Exercícios Anteriores, conforme artigo 37 da Lei nº4.320/64 (item 3.9.1.4 do RAF)

Foram identificadas despesas empenhadas em 2022, cujo fato gerador ocorreu em exercício anterior, utilizando o elemento 39, conforme demonstrado a seguir:

- Despesas de Exercícios Anteriores registradas no elemento 39 Em R$ mil

Despesa	Competência	Empenhos	Valor
3.5.3.1.1.03.03 - Serviços de Assistência à Saúde	Diversos Ex.	NE 875/22 DOC SEI 056813061	16.393
	nov. e dez/21	NE 12491/22 Diversas NLP's	12.672
	nov. e dez/21	NE 12629/22 Diversas NLP's	5.845
	nov. e dez/21	NE 12930/22 Diversas NLP's	4.295
	nov. e dez/21	NE 13003/22 Diversas NLP's	5.878
	nov. e dez/21	NE 13027/22 NLP's diversas	2.906
	dez/21	NE 13274/22 NLP 20065/22	4.069
	2021	NE 22997/22 NLP 36818/22	8.232
	dez/21	NE 12661/22 NLP 18854/22	1.260
Total			**61.549**

Fonte: Razões contábeis extraídos do SOF (SCT023R) em 27.02.23/Extratos de empenhos extraídos do SOF/Processos SEI.

Constata-se do 0, que despesas relativas aos Serviços de Ass. à Saúde, utilizadas para cobrir desembolsos de exercícios anteriores, foram empenhadas utilizando o Elemento 39, quando deveria ser utilizado o elemento 92, Despesas de Exercícios Anteriores, conforme artigo 37 da LF 4.320/64[171].

[171] Artigo 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.

ASPECTOS DE CONFORMIDADE (Item 4 do RAF)

GASTOS COM EDUCAÇÃO (Item 4.1 do RAF)

A Auditoria que subsidiou este item foi tratada no e-TCM 14240/2022, seguindo os principais critérios aplicáveis, quais sejam: CF/1988 (arts. 165, §3º, 212 e 212-A)[172], ADCT (arts. 60 e 60-A)[173], LC 101/2000, LF 4.320/1964 (arts. 2º, 4º, 34, 36 e 61)[174],

LF 9.394/1996, LF 14.113/2020, LF 13.935/2019 (artigo 1º)[175],

[172] Artigo 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
[...]
§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.
[...]
Artigo 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
[...]
Artigo 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

[173] Artigo 60. A complementação da União referida no inciso IV do *caput* do artigo 212-A da Constituição Federal será implementada progressivamente até alcançar a proporção estabelecida no inciso V do *caput* do mesmo artigo, a partir de 1º de janeiro de 2021, nos seguintes valores mínimos:
[...]
Artigo 60-A. Os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos a que se refere o inciso I do *caput* do artigo 212-A da Constituição Federal serão revistos em seu sexto ano de vigência e, a partir dessa primeira revisão, periodicamente, a cada 10 (dez) anos.

MDF 12ª Edição, MCASP - 9º Edição, LOMSP (artigo 208)[176], LM 13.245/2001, LM 17.728/2021, DM 61.004/2022, DM 61.990/2022 e TC/009041/2020.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) – Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE – 6º Bimestre (de 01.01.2022 a 31.12.2022) – foi publicado pela Prefeitura do Município de São Paulo em 25.01.23 (p. 59), e os DRD-MDE foram elaborados e publicados nos prazos bimestrais estabelecidos, não tendo sido detectadas inconformidades, quanto à presença dos elementos previstos no MDF.

Demonstrativo das Receitas (Item 4.1.1 do RAF)

As receitas utilizadas foram as previstas pela legislação, e não foram detectadas divergências entre o DRD-MDE e o Boletim das Receitas, nem foi levado ao conhecimento da

---

[174] Artigo 2° A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.
[...]
Artigo 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo. 2°.
[...]
Artigo 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.
[...]
Artigo 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.
[...]
Artigo 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

[175] Artigo 1º As redes públicas de educação básica contarão com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.

[176] Artigo 208 O Município aplicará, anualmente, no mínimo 31% (trinta e um por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e inclusiva.

equipe de Auditoria fato que indicasse haver irregularidades nos valores considerados.

Demonstrativo das Despesas (Item 4.1.2 do RAF)

Não foram detectadas, na amostra selecionada, despesas que não sejam caracterizadas como MDE ou como Educação Inclusiva, nem chegou ao conhecimento da Auditoria fato que indicasse haver irregularidades nas despesas executadas.

O resultado apresentado a partir dos testes realizados indicaram que os empenhos tratam de despesa com MDE ou com Educação Inclusiva.

Aplicação dos recursos anuais do FUNDEB (Item 4.1.3 do RAF)

A Auditoria não detectou divergências nos valores das despesas constantes do DRD-MDE, bem como quanto ao percentual de 95% atingidos na aplicação de recursos do FUNDEB com pessoal, assim como, não chegou ao conhecimento da equipe fato que indicasse haver irregularidades nos valores considerados.

Despesas referentes às compensações tarifárias relativas ao uso de transporte de alunos de outras redes (Item 4.1.4 do RAF)

Para fins do atingimento do mínimo constitucional com MDE (artigo 212 – CF/1988), foi considerado o valor de R$ 178.520.445 com compensação tarifária do ensino fundamental.

A equipe de Auditoria indicou que o valor utilizado incluiu alunos de outras redes (Federal, Estadual e Particular), em desconformidade com o Acórdão proferido no TC/009041/2020 [177], que determina a retirada dos valores incorretamente classificados, num período de até 4 exercícios financeiros, a partir de 2022, à razão de pelo menos 1/4 por ano (modulação). Assim, o valor a ser considerado para fins do atingimento do mínimo constitucional é de R$ 150.892.403 (com a aplicação da modulação prevista no Acórdão), e a SME utilizou o valor de R$ 178.520.445, configurando um excesso de R$ 27.628.042 no valor apurado para fins do artigo 212 da CF/1988.

Créditos adicionais relacionados ao superávit financeiro do FUNDEB (Item 4.1.5 do RAF)

O artigo 25, § 3º, da Lei n.º 14.113/2020 estabelece que até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, na forma do § 2º do artigo 16, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

A abertura dos créditos adicionais[178], relacionados ao superávit financeiro de exercício anterior do FUNDEB, respeitou a previsão legal quanto ao limite de superávit permitido (10%). Porém, parte dos recursos, R$ 112.351.961, não

[177] Registra-se que o TC/009401/2020 está em fase no momento da emissão desse relatório.

[178] Decreto nº 61.230, de 08.04.2022 - Abre crédito adicional suplementar no valor de R$ 525.042.175,87,

atendeu ao prazo estabelecido na legislação, por ter sido utilizado após o primeiro quadrimestre.

Dessa forma, embora não haja vedação para a utilização do recurso após o final do quadrimestre, a equipe de Auditoria entende que o valor de R$ 112.351.961 deve ser excluído do cômputo para fins de comprovação dos 25% de gastos com MDE (artigo 212 – CF/1988), por ter sido utilizado após o prazo previsto na legislação.

Inscrição de empenhos em restos a pagar não processados sem previsão de execução dentro do exercício de empenhamento (Item 4.1.6 do RAF)

Nos testes aplicados, a Auditoria constatou que foram inscritos como restos a pagar não processados os valores de R$ 289.215.000 (SEI 6016.2021/0121770-9[179]), R$330.614.350 (SEI 6022.2022/0006780-5[180]), R$ 156.060.508 (SEI 6016.2022/0078383-4[181]), R$ 225.786.750 (SEI 6022.2022/0006995-6[182]) e R$ 854.213.250 (SEI 6022.2022/0006993-0[183]), totalizando R$ 1.855.889.858.

---

[179] Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade concessão administrativa para a implantação, administração, manutenção e conservação de 5 (cinco) Centros Educacionais Unificados (CEUs) no município de São Paulo.

[180] Prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para a elaboração de planilhas orçamentárias, preparação de materiais licitatórios, acompanhamento e execução de licitações e gerenciamento de intervenções nas unidades educacionais e administrativas, no município de São Paulo.

[181] Contratação de empresa especializada para fornecimento de solução e serviços, equipamentos e licenciamento de software, garantia e suporte técnico de solução de “Software Definet Wide Area Network” (SDWAN).

[182] Prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para a elaboração de planilhas orçamentárias, preparação de materiais licitatórios, acompanhamento e execução de licitações e gerenciamento de intervenções nas unidades educacionais e administrativas, no município de São Paulo.

Segunda a equipe de Auditoria, tais registros foram feitos de forma irregular, tendo em vista que correspondem a despesas que serão executadas em exercícios diversos ao da sua inscrição, contrariando o Princípio da Anualidade Orçamentária, por onerar, na totalidade, o orçamento do exercício 2022, sem que nele houvesse efetiva execução, nem cronograma de execução, infringindo os artigos 2º e 34 da LF n.º 4.320/1964 e o previsto nos subitens 2.3 e 4.7.2 do MCASP 9ª edição[184].

Os valores devem ser excluídos do DRD-MDE, no montante de R$ 1.780.445.082 referente ao cálculo dos 25% com MDE (artigo 212 – CF/1988), acrescido de R$ 75.444.776 referente ao cálculo dos 31% com Educação Inclusiva (artigo 208 - LOMSP), totalizando de R$ 1.855.889.858, a seguir demonstrado:

– Exclusões MDE (artigo 212 – CF/1988) e Educação Inclusiva (artigo 208 – LOMSP) Em R$

SEI	25%-MDE (artigo 212–CF/1988)	31%-Educação Inclusiva (artigo 208–LOMSP)	Total (25% + 31%)
6016.2021/0121770-9	281.753.253	7.461.747	289.215.000,00
6022.2022/0006780-5	266.031.865	64.582.485	330.614.350,00
6016.2022/0078383-4	155.498.690	561.818	156.060.508
6022.2022/0006995-6	225.786.750	-	225.786.750,00
6022.2022/0006993-0	851.374.524	2.838.726	854.213.250,00
Total	**1.780.445.082**	**75.444.776**	**1.855.889.858**

Fonte: Elaboração própria com dados do SEI e do DRD-MDE 6º Bi.

A inscrição irregular de empenhos como restos a pagar não processados já foi objeto de apontamentos no RAF da

[183] Prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para a elaboração de planilhas orçamentárias, preparação de materiais licitatórios, acompanhamento e execução de licitações e gerenciamento de intervenções nas unidades educacionais e administrativas, no município de São Paulo.
[184] Anualidade Orçamentária e caracterização dos restos a pagar não processados

PMSP de 2021, e-TCM 5856/2022, que, devido à complexidade técnica da matéria, e seguindo determinação contida no Acórdão[185], foi destacada para aprofundado da análise pela Auditoria, o que ocorreu por meio de inspeção em discussão nos autos do e-TCM 14334/2022, ainda pendente de julgamento.

Envio de dados ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) (Item 4.1.7 do RAF)

Do total de 6(seis) encaminhamentos de dados ao Ministério da Educação, através do sistema SIOPE, 4(quatro) foram feitos fora do prazo legal de 30 dias após o encerramento de cada bimestre[186], conforme demonstrado no quadro a seguir.

- Envio de dados relativos a 2022 para o SIOPE

Bimestre	Data do Envio	Data Limite
1º	05.05.2022	30.03.2022
2º	23.06.2022	30.05.2022
3º	04.08.2022	30.07.2022
4º	28.09.2022	30.09.2022
5º	30.11.2022	30.11.2022
6º	06.02.2023	30.01.2023

Fonte: elaboração própria com dados do SIOPE.

[185] fl. 348 da peça 73 do TC/005856/2022.

[186] LF 14.113/20 - Artigo 38. A verificação do cumprimento dos percentuais de aplicação dos recursos do FUNDEB, estabelecidos nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal, em ações de manutenção e de desenvolvimento do ensino, nas esferas estadual, distrital e municipal, será realizada por meio de registro bimestral das informações em sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação, mantido pelo Ministério da Educação.
§ 1º A ausência de registro das informações de que trata o caput deste artigo, no prazo de até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, ocasionará a suspensão das transferências voluntárias e da contratação de operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, até que a situação seja regularizada.

Apuração do Percentual de Aplicação em MDE e em Educação Inclusiva (Item 4.1.8 do RAF)

Conforme publicado pela PMSP, os percentuais de aplicação em MDE (artigo 212 – CF/1988) e em Educação Inclusiva (artigo 208 – LOMSP) para 2022 foram de 28,34% e 6,40%, respectivamente, totalizando um percentual de aplicação em Educação de 34,74%. O quadro a seguir demonstra a comparação dos valores apresentados pela PMSP, relativos à MDE (artigo 212 – CF/1988) e à Educação Inclusiva (artigo 208 – LOMSP), com os cálculos das exclusões efetuadas pela Auditoria.

– Apuração do Percentual de Aplicação em MDE – ajustado pela auditoria Em R$

MDE		
25% - Artigo 212 – CF/88		
Descrição	**Valor Apurado pela PMSP**	**Valor Ajust. Auditoria**
Receita de Impostos e Transferências	**61.175.681.608,54**	**61.175.681.608,54**
Despesas com MDE	17.337.202.791,44	17.337.202.791,44
(-) Ajuste nas compensações tarifárias		27.628.042,00
(-) Superávit do FUNDEB utilizado após o 1º Quadrimestre		112.351.961,00
(-) Inscrição irregular de Restos a Pagar Não Processados - SEI 6016.2021/0121770-9		281.753.253,00
(-) Inscrição irregular de Restos a Pagar Não Processados - SEI 6022.2022/0006780-5		266.031.865,00
(-) Inscrição irregular de Restos a Pagar Não Processados - SEI 6016.2022/0078383-4		155.498.689,74
(-) Inscrição irregular de Restos a Pagar Não Processados - SEI 6022.2022/0006995-6		225.786.750,00
(-) Inscrição irregular de Restos a Pagar Não Processados - SEI 6022.2022/0006993-0		851.374.524,00
Despesas com MDE para fins de limite (CF)	**17.337.202.791,44**	**15.416.777.706,70**
Percentual de aplicação em MDE (CF)	**28,34%**	**25,20%**
31% - Artigo 208 – LOMSP		
Despesas com Educação Inclusiva (LOMSP)	3.917.870.669,12	3.917.870.669,12
(+) Ajuste nas compensações tarifárias		27.628.042,00
(-) Inscrição irregular de Restos a Pagar Não Processados - SEI 6016.2021/0121770-9		7.461.747,00
(-) Inscrição irregular de Restos a Pagar Não Processados - SEI 6022.2022/0006780-5		64.582.485,00
(-) Inscrição irregular de Restos a Pagar Não Processados - SEI 6016.2022/0078383-4		561.817,83

(-) Inscrição irregular de Restos a Pagar Não Processados - SEI 6022.2022/0006993-0		2.838.726,00
Despesas com MDE para fins de limite (LOMSP)	**3.917.870.669,12**	**3.870.053.935,29**
Percentual de aplicação em Educação Inclusiva (LOMSP)	**6,40%**	**6,33%**
Total de despesas com MDE e Educação Inclusiva	21.255.073.460,56	19.286.831.641,99
Percentual de aplicação em MDE e Educação Inclusiva (LOMSP)	**34,74%**	**31,53%**

Fonte: Elaboração própria com dados do DRD-MDE publicado e apurações da Auditoria contidas nos subitens do presente relatório.

Efetuadas as exclusões contidas nos subitens anteriores, os percentuais de aplicação constantes do DRD-MDE publicado divergiram do valor apurado pela Auditoria, sofrendo redução na aplicação do previsto no artigo 212 – CF/1988 (25%) de 28,34% (DRD-MDE publicado) para 25,20%, e do previsto no artigo 208 – LOMSP (31%) de 34,74% (DRD-MDE publicado) para 31,53%, estando, portanto, em ambos os casos, acima do mínimo exigido.

GASTOS COM SAÚDE (Item 4.2 do RAF)

Demonstrativo da receita (Item 4.2.1 do RAF)

Com base nos registros do SOF, a Auditoria apurou R$ 61,16 bilhões de receitas com impostos, que integram a base de cálculo, não coincidindo com os valores apresentados no RREO publicado pela PMSP no DOCSP, de R$ 61,13 bilhões.

- Receitas de impostos e transferências - comparativo: TCMSP x RREO (DOCSP) Em R$

BASE DE CÁLCULO DAS RECEITAS PARA FINS DE ASPS	Auditoria (TCMSP) (A)	RREO (DOC) (B)	Diferença (B-A)
Receita de Impostos (I)	**47.178.524.560,97**	**47.145.828.697,05**	**(32.695.863,92)**
Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU	**14.323.709.449,76**	**14.322.643.085,28**	**(1.066.364,48)**
IPTU – principal	12.825.839.135,67	12.824.955.328,78	(883.806,89)
IPTU - multas, juros de mora, dívida ativa e outros	1.497.870.314,09	1.497.687.756,50	(182.557,59)
Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI	**3.242.091.262,76**	**3.242.091.262,76**	**-**
ITBI – principal	3.193.341.992,08	3.193.341.992,08	-
ITBI - multas, juros de mora, dívida ativa e outros	48.749.270,68	48.749.270,68	-
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS	**26.159.681.119,75**	**26.159.628.142,32**	**(52.977,43)**
ISS – principal	25.373.317.285,42	25.373.255.850,20	(61.435,22)

ISS - multas, juros de mora, dívida ativa e outros	786.363.834,33	786.372.292,12	8.457,79
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	**3.453.042.728,70**	**3.421.466.206,69**	**(31.576.522,01)**
Receita de Transferências Constitucionais e Legais (II)	**13.984.502.872,75**	**13.984.502.872,75**	**-**
Cota-parte FPM	499.039.881,84	499.039.881,84	-
Cota-parte ITR	17.218.244,17	17.218.244,17	-
Cota-parte do IPVA	3.431.563.949,53	3.431.563.949,53	-
Cota-parte do ICMS	9.976.606.243,10	9.976.606.243,10	-
Cota-parte do IPI – Exportação	60.074.554,11	60.074.554,11	-
Compensações financeiras	-	-	-
Desoneração ICMS (LC 87/96)	-	-	-
Outras	-	-	-
TOTAL DAS RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANFERÊNCIAS	**61.163.027.433,72**	**61.130.331.569,80**	**(32.695.863,92)**

Fonte: Própria. A partir dos dados do RREO (DOCSP) e SOF: "Boletim da Receita" (STS064R).

A diferença a menor, no montante de R$ 32,7 milhões, relativo ao cômputo das receitas consideradas no RREO/DOC decorre de divergências nas rubricas a seguir:

- IPTU principal: R$ 883.806,89;
- IPTU multas, juros e dívida ativa: R$ 182.557,59;
- ISS principal e encargos: R$ 52.977,43;
- IRRF: R$ 31.576.522,01.

Demonstrativo da Despesa com ASPS (Item 4.2.2 do RAF)

Embora os valores da linha Total das Despesas com Saúde sejam coincidentes, os montantes das despesas lançadas como ASPS estão divergentes entre o RREO - DOC e o SIOPS.

Por deficiências na operacionalização do Fundo Municipal de Saúde (FMS), inexiste controle de disponibilidade de caixa da fonte própria no encerramento do exercício, impossibilitando o confronto com Restos a Pagar não Processados, os quais foram excluídos pela Auditoria para efeito do cálculo de

aplicação do mínimo constitucional, no montante de R$ 527.572.754,30.

Foram expurgadas pela auditoria despesas não executadas no Órgão 84 – FMS e na Função 10 – Saúde, totalizando R$ 585.764.415,36.

Houve, ainda, diferenças nos lançamentos no RREO - Anexo 12 (DOCSP) e SIOPS, na linha "Despesas executadas com recursos provenientes de outros entes" e, por consequência, houve divergências nos valores da linha "Total de despesas executadas com recursos próprios", conforme o detalhamento:

-RREO (SF/DOCSP): despesas com recursos de outros entes: R$ 0,00;

-RREO (SIOPS): despesas com recursos de outros entes: R$ 2,86 milhões;

-RREO (SF/DOCSP):despesas com recursos próprios: R$ 18,09 milhões;

-RREO (SIOPS): despesas com recursos próprios: R$ 15,23 milhões.

A LC 141/12, artigo 24[187], incisos I e II, dispõe que devem ser computados os recursos liquidados, acrescidos, quando se trata de final de exercício, das despesas inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa do Fundo de Saúde.

[187] I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e II – as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das **disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde**. Grifo nosso

O cálculo adotado pela PMSP no RREO publicado considerou o total de despesas empenhadas, incluindo os Restos a Pagar não Processados (RPNP), para cálculo do mínimo constitucional. Já no SIOPS, relativo ao 6º bimestre/2022, a PMSP deduziu o saldo de RPNP, R$ 527.572.754,30, em 31.12.22, das despesas integrantes do referido limite.

Considerando que não há controle de saldo de disponibilidade de caixa de contas específicas do FMS, relativas à Fonte 00 (recursos próprios – Tesouro Municipal), o que impossibilita o confronto com os valores de RPNP no final do exercício, a Auditoria deduziu do cálculo das despesas tais valores.

Ainda em relação às despesas, foi analisada a regularidade do enquadramento dos gastos realizados em ASPS, quanto ao atendimento, simultâneo, dos principais requisitos definidos nos artigos 2º, 3º e 4º da LC 141/12[188]:

Na análise, a equipe de Auditoria verificou que as despesas foram corretamente classificadas como ASPS, para fins de atendimento ao gasto mínimo constitucional obrigatório, exceto quanto à dotação orçamentária: 28.13.09.271.3004.6824.319113.00, no montante empenhado, liquidado e pago de R$ 585.764.415,36, na posição de 31.12.22.

---

[188] - atendimento ao princípio do acesso universal (inciso I, do artigo 2º);
- execução das despesas na "Função 10 – Saúde" (inciso III, do artigo 2º);
- movimentação dos recursos e execução orçamentária diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde (parágrafo único, inciso III, do artigo 2º); e
- o custeio e a execução das despesas não foram realizados com recursos distintos daqueles que são a base de cálculo das despesas em ASPS, ou de recursos vinculados a fundos distintos da área da saúde (inciso X, do artigo 4º).

Trata-se de despesa executada no Órgão 28 (Encargos Gerais do Município), na "Função 09 - Previdência Social", relativa a obrigações e contribuições patronais ao RPPS dos servidores da Saúde, não executada na "Função 10 - Saúde", e pelo FMS "Órgão 84", contrariando o parágrafo único, inciso III, do artigo 2º, da LC 141/12.

Ademais, considerando a alocação do gasto em órgão distinto do FMS (Órgão 84), a equipe de Auditoria observou que não foi possível identificar se a execução da despesa atende ao princípio do acesso universal, tampouco permite identificar se as contribuições patronais se referem ao pessoal ativo da Saúde, e por ser alocado em atividade alheia ao setor, o gasto não é considerado como ASPS, conforme dispõe o inciso II, do artigo 4º, da LC 141/12.

Receitas adicionais para o financiamento da Saúde não computadas no cálculo do mínimo (Item 4.2.3 do RAF)

Além das receitas consideradas para o cálculo do mínimo constitucional, especificadas na Lei n° 141/12, o RREO ASPS apresenta os valores na linha "Receitas Adicionais para Financiamento da Saúde", que não são consideradas para o cálculo do mínimo constitucional, mas representam parte significativa dos recursos destinados aos gastos com Saúde.

A equipe de Auditoria identificou que os montantes das Receitas Adicionais do Demonstrativo publicado no DOCSP de 25.01.23, de competência da SF, divergem do RREO

gerado pelo SIOPS, de responsabilidade da SMS, conforme abaixo:

-RREO (DOCSP/SF): R$ 2.933.857.806,62;

-RREO (SIOPS/SMS): R$ 5.065.996.227,15.

A diferença em R$ 2,13 bilhões no total dessas receitas está, em maior parte, no cômputo das receitas provenientes da União.

Despesas não computadas no cálculo do mínimo constitucional (Item 4.2.4 do RAF)

De forma análoga ao apontamento trazido no item **4.2.2**, as despesas não consideradas como ASPS apresentam valores divergentes entre o RREO - DOCSP e o SIOPS.

Em geral, correspondem aos demais gastos executados na "Função 10 - Saúde" (ou de outras áreas), mas que não se enquadram nas condições ou requisitos definidos nos artigos 2º e 3º da LC 141/12. Tais dispêndios são executados com recursos federais e estaduais, através de repasses dos Fundos nacional e estadual de Saúde, respectivamente, direcionados ao FMS.

Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) (Item 4.2.5 do RAF)

O SIOPS[189] é um sistema que disponibiliza informações sobre despesas em saúde, de uso obrigatório a todos os entes da federação. Os dados são transmitidos, via internet, e geram indicadores e relatórios de forma automática, entre eles o

[189] LC 141/12

Anexo 12 do RREO (Gastos com ASPS), evidenciando o percentual de recursos próprios aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

Módulo de Controle Externo do SIOPS (MCE) (Item 4.2.5.1 do RAF)

A validação (deliberação) dos dados do SIOPS é de competência dos Tribunais de Contas (TCs), e deve ser feita através do Módulo de Controle Externo (MCE) do sistema[190], pelos técnicos/auditores autorizados pelo presidente do Tribunal de Contas.

A equipe de Auditoria efetuou o cadastro do e-TCM 1318/2023 no MCE/SIOPS e elaborou o Relatório de Auditoria para que, com base nos resultados ali alcançados, este Tribunal, em momento oportuno, delibere no MCE/SIOPS acerca da aplicação do mínimo constitucional em Saúde pela PMSP.

Situação Contábil do Fundo Municipal de Saúde (FMS) (Item 4.2.6 do RAF)

A equipe de Auditoria apontou que o Fundo Municipal de Saúde não foi corretamente implementado e não possui efetivo controle das suas disponibilidades, contrariando o disposto na LM nº 13.563/03 e DM nº 44.031/03, na LC nº 141/12, na LC nº 101/00 e no MDF 12ª Edição (2022).

O Fundo Municipal de Saúde (FMS) é elemento constitutivo do SUS e sua implementação está prevista no artigo

[190] inciso V, do artigo 39 da LC 141/12 e da Portaria de Consolidação 01/2017 (MS)

14 da LC 141/12 como unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados às ASPS. No Município de São Paulo, a LM nº 13.563/03 e o DM nº 44.031/03 dispõem sobre o FMS.

A PMSP realiza o controle contábil dos gastos destinados ao FMS como unidade orçamentária no SOF (Órgão 84), dentro da "empresa" PMSP e, assim, tanto os controles orçamentários, como patrimoniais, são realizados nessa estrutura.

Na prática, os recursos que são considerados para identificar as aplicações em ASPS são aqueles executados na fonte 00 (Tesouro Municipal), no Órgão 84 - FMS. Essa é a forma utilizada, inclusive, para apurar as despesas com ASPS e apresentadas no RREO.

Conforme apontado no item **4.2.2**, essa sistemática possui deficiências de controle, pois as disponibilidades do FMS, referentes à Fonte 00 (Tesouro Municipal), não estão registradas no Órgão 84. Assim, a correta apuração da posição de Caixa (disponibilidades financeiras) do FMS fica prejudicada ao final do exercício, bem como a correta análise quanto à exclusão das despesas empenhadas com ASPS, do saldo dos RPNP inscritos na posição de 31.12.22, relativa à parcela que exceder à suficiência de caixa do FMS, no mesmo período.

Apesar de, historicamente, as despesas com ASPS ficarem acima do mínimo obrigatório, ao realizar a exclusão do saldo total dos RPNP (procedimento feito no RREO do SIOPS), caso o montante empenhado com ASPS no exercício fique próximo

do mínimo obrigatório (15%), há o risco de os gastos com ASPS ficarem abaixo desse percentual, por glosas de valores em razão de registros indevidos.

Nesse contexto, a SMS não possui controle dos saldos das contas bancárias da fonte 00 (Tesouro Municipal), relativos aos recursos próprios do Fundo Municipal de Saúde, prejudicando a correta apuração das disponibilidades totais do FMS, conforme já comentado pela equipe de Auditoria.

A partir do exercício de 2023, estão sendo implantados na PMSP novos mecanismos de controle por fontes/destinação de recursos, decorrentes da Portaria STN 710/21, que podem propiciar o correto controle e a contabilização dos recursos próprios do Fundo advindos do Tesouro Municipal (fonte), e cujos gastos decorrentes sejam alocados na dotação orçamentária específica do FMS - Órgão 84 (destinação).

A ausência de contabilização das receitas do Fundo e de contas específicas para movimentação de seus recursos contraria o artigo 5º, § 1º e 2º da LM nº 13.563/03[191], ensejando necessidade de adequação nesse aspecto. Essa situação tem sido objeto de análise e apontamento em auditorias anteriores e consta como Recomendação nos Relatórios das Contas do Executivo

[191] § 1º - Todos os recursos destinados ao Fundo deverão ser contabilizados como receita orçamentária municipal, em rubrica específica do Fundo, a ele alocadas dotações na lei orçamentária, obedecendo sua aplicação às normas gerais de direito financeiro.
§ 2º - As receitas previstas nos incisos deste artigo serão repassadas pela Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, após sua arrecadação, mediante depósito em conta corrente específica da Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde, em percentuais Definidos na Lei Orçamentária Anual, de acordo com as disposições constitucionais.

Municipal desde o exercício de 2004[192].

Apuração do percentual de aplicação em Saúde (Item 4.2.7 do RAF)

Os gastos com Saúde, consideradas as despesas liquidadas no exercício de 2022, correspondem a 22,10% das receitas que compõem a base de cálculo, estando, portanto, acima do mínimo exigido de 15%.

O quadro a seguir apresenta o detalhamento da apuração do percentual de gastos com Ações e Serviços de Saúde (ASPS).

- Cálculo do percentual com Ações e Serviços de Saúde (ASPS)

Descrição	Despesas Empenhadas
Despesas totais executadas na "Função 10 - Saúde" (RREO)	R$ 18.095.468.570,67
(-) Despesas na "Função 10 - Saúde" não computadas como ASPS (RREO)	R$ (3.464.277.298,05)
(-) Despesas excluídas do cômputo pela auditoria: não executadas na Função 10 - Saúde	R$ (585.764.415,36)
(-) Despesas excluídas do cômputo pela auditoria: Restos a Pagar Não Processados Inscritos sem demonstração de disponibilidade financeira nas contas do FMS	R$ (527.572.754,30)
Despesas com ASPS – artigo 2º e 3º - LC 141/12 (A)	**R$ 13.517.854.102,96**
Total de receitas realizadas (SOF) – artigo 7º - LC 141/12 – cálculo da auditoria (B)	**R$ 61.163.027.433,72**
% Aplicação em ASPS no exercício de 2021: (A) / (B) = (C)	**22,10%**
% Mínimo obrigatório de gastos em ASPS – artigo 7º da LC 141/12 (D)	**15,00%**
Montante mínimo obrigatório de gastos em ASPS (B) * (D) = (E)	**R$ 9.174.454.115,05**
(=) Montante aplicado em ASPS acima do % mínimo obrigatório (A) – (E)	**R$ 4.343.399.987,91**

Fonte: SF (DOCSP de 25.01.23), SMS (SIOPS) e SOF.

O percentual aplicado em ASPS apresentou variação entre o RREO publicado no Diário Oficial (23,80%), e o informado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS (23,05%), ambos superiores ao percentual

[192] Determinação 177 do Diálogo: "37 - Concretizar a implantação e operacionalização do Fundo Municipal de Saúde, criado pela Lei Municipal 13.563/03, em conformidade com o disposto no artigo 77, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

apurado pela Auditoria (22,10%), respectivamente, 1,70% e 0,95%.

- Despesas que compõem o percentual mínimo de aplicação em ASPS Em R$

TCMSP	RREO - SF (DOCSP)	RREO - SIOPS
13.517.854.102,96	14.550.500.211,74	14.103.618.518,32

Fonte: RREO / 6º bimestre: DOCSP 25.01.23, página 59; e RREO / 6º bimestre: SIOPS, dados homologados em 28.02.23.

- Percentual mínimo apurado em ASPS Em R$

TCMSP	RREO – SF (DOCSP)	RREO - SIOPS
22,10%	23,80%	23,05%

Fonte: RREO / 6º bimestre: DOCSP 25.01.23, página 59; RREO / 6º bimestre: SIOPS, dados homologados em 28.02.23.

Créditos Adicionais (Item 4.3 do RAF)

O orçamento consolidado para 2022 foi inicialmente fixado em R$ 82,8 bilhões. A partir das variações por conta de créditos adicionais abertos com recursos do superávit financeiro do exercício anterior (R$ 10,2 bilhões) e do excesso de arrecadação (R$ 8,3 bilhões), o orçamento atualizado atingiu o valor de R$ 101,2 bilhões, o que representou uma variação aumentativa de 22,3%.

– Variação do Orçamento em 2022 Em R$ mil

Entidade	Orçado	Líquido entre entidades Adm. Direta	Líquido entre entidades Direta e Indireta	Suplem. Superávit Financeiro	Suplement. Excesso de Arrecad.	Atualizado	Variação Atualizado / Orçado
Poder Executivo (Direta)	67.043.522	60.000	293.705	9.065.303	7.241.149	83.703.679	24,8
Adm Indireta	14.446.339	-	(293.705)	1.140.658	1.044.190	16.337.482	13,1
Total Executivo	**81.489.861**	**60.000**	**-**	**10.205.962**	**8.285.338**	**100.041.161**	**22,8**
Legislativo	1.268.654	(60.000)	-	-	-	1.208.654	-4,7
Consolidado	**82.758.516**	**-**	**-**	**10.205.962**	**8.285.338**	**101.249.816**	**22,3**

Fonte: SOF e Relatórios Internos fornecidos por Supom/SF.

Em relação ao Poder Executivo de 2022, após as atualizações, o orçamento alcançou o valor de R$ 100 bilhões, o que representou uma variação positiva de 22,8%.

A abertura de créditos adicionais suplementares representou 2,23%, ficando abaixo do limite consolidado (10%) previsto na Lei Municipal nº 17.728/21[193].

Para o cálculo dos referidos limites, foram excluídas as situações especificadas nos artigos 8º e 9º[194] da mencionada Lei:

- Cumprimento do limite para o Poder Executivo em 2022 — Em R$ mil

Discriminação	Análise do Limite
Despesa fixada para o exercício **(a)**	82.758.516
(x) % Limite previsto	10%
(=) Valor limite	**8.275.852**
Suplementações no período	34.541.151
(-) Exclusões autorizadas nos artigos 8º e 9º LOA 2022	(32.694.259)
(=) Montante que onerou o limite (b)	**1.846.891**
Percentual onerado (b/a)	**2,23%**

Fonte: SOF e Relatórios Internos da PMSP (Supom/SF).

A equipe de Auditoria destacou que, na apuração do limite, não foram consideradas as suplementações por

---

[193] Artigo 7º Fica o Poder Executivo autorizado, consoante § 7º do artigo 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a abrir créditos adicionais suplementares por decreto, devidamente justificados, nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais, até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada no artigo 2º desta lei.

[194] Artigo 8º Ficam excluídos do limite estabelecido no artigo 7º desta lei os créditos adicionais suplementares: I - abertos com recursos da Reserva de Contingência, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei Federal nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980; II - destinados a suprir insuficiências nas dotações referentes ao serviço da dívida pública; III - destinados a suprir insuficiências nas dotações dos Fundos Especiais decorrentes do recebimento de recursos extraordinários; IV - destinados a suprir insuficiências nas dotações de pessoal; V - destinados a suprir insuficiências nas dotações das funções Educação, Assistência Social, Saúde, Habitação, Saneamento e Transporte; VI - com remanejamento de recursos entre órgãos da Administração Direta e Indireta; VII - abertos com recursos de operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício; VIII - abertos com recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais ou federais; IX - abertos com recursos provenientes do Orçamento do Estado de São Paulo para cobertura de quaisquer despesas; X- destinados a suprir insuficiências nas dotações decorrentes da aplicação do art.19 desta Lei;. Parágrafo único. Os recursos destinados ao pagamento do grupo de natureza de despesa de pessoal poderão ser remanejados para outras despesas, desde que, comprovadamente, os eventos que subsidiaram a previsão da despesa de pessoal não se concretizem.

Artigo 9º Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada nesta lei, autorizado a remanejar recursos entre despesas de mesmo grupo alocadas em atividades, projetos e operações especiais de um mesmo programa, sem onerar o limite estabelecido no artigo 7º desta lei.

superávit financeiro e excesso de arrecadação, pois são outras fontes de recursos e não incluídas no valor do orçamento inicial, R$ 82,8 bilhões (limitado a 10%).

Conforme já apontado nos Relatórios de Auditoria destinados a avaliar a regularidade do projeto da LOA (item **2.1.2.3)**, a amplitude das exclusões especificadas nos artigos da Lei Orçamentária, tais como despesas com pessoal e as funções mais representativas do Município: Educação, Saúde, Urbanismo e Transporte, exclui, na prática, a efetividade do referido limite.

A partir do 0, é possível verificar que as movimentações de créditos adicionais (R$ 34,5 bilhões) no período, desconsiderando as exclusões autorizadas, representaram 41,7% da despesa fixada no orçamento, extrapolando, assim, o limite de 10% indicado na LOA.

Em relação às entidades da Administração Indireta, os créditos adicionais, abertos por ato próprio, apresentaram os limites legais onerados abaixo do previsto de 10%, em atendimento ao artigo 12 da Lei Municipal nº 17.728/21[195].

No que se refere aos créditos abertos por superávit financeiro e por excesso de arrecadação, foram apresentadas as seguintes fragilidades nos controles dos saldos.

[195]Artigo 12. As entidades da Administração Indireta ficam autorizadas a, por ato próprio, abrir créditos adicionais suplementares em suas dotações, até o limite de 10% (dez por cento), calculado sobre o total da despesa fixada para cada uma delas nos termos do disposto no artigo 4º desta Lei.

Créditos adicionais abertos com recursos do superávit financeiro por fontes apurados com a utilização de relatório gerencial, sujeito a erros, ou seja, continuou sendo realizado de forma manual, atrelado à conta bancária de determinada Fonte e Órgão (Item 4.3.1 do RAF)

O superávit financeiro (diferença entre ativo e passivo financeiro) é uma das fontes de recursos disponíveis para a abertura de créditos adicionais no exercício subsequente, conforme estabelecido na Lei Federal nº 4.320/64[196]. Tal valor deve ser segregado por fontes de recursos, por força do parágrafo único do artigo 8º e do artigo 50, inciso I da LRF[197].

No exercício de 2022, foram abertos Créditos Adicionais pelo Poder Executivo, incluindo a Administração Indireta, no montante de R$ 10,2 bilhões, tendo como fonte o Superávit Financeiro de 2021 recalculado pela Auditoria no e-TCM 5856/2022, item **3.4** do RAF 2021, que foi de R$ 16,3 bilhões.

A equipe de Auditoria constatou que a SUTEM analisou os recursos financeiros existentes em 31.12.21,

---

[196] Lei Federal 4.320/64, artigo 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; [...]
§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

[197] Artigo 8º. [...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.
Artigo 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

considerando os saldos de obrigações, como os Restos a Pagar e os ajustes do relatório gerencial de DEFIN/SUTEM/SF[198], utilizando, como suporte, o controle, em planilha Excel, de todos os créditos adicionais abertos, para acompanhamento do saldo disponível para abertura de possíveis novos créditos.

Desde o Relatório Anual de Fiscalização das Contas do Executivo do exercício de 2019[199], essa sistemática de ajustes nas disponibilidades está sendo apontada pela Auditoria como inadequada.

Como já apontado em exercícios anteriores (e-TCM 5856/2021), a estrutura de fontes adotada pela Prefeitura em 2022 não possibilitou o adequado controle das diversas vinculações de recursos existentes, por não contemplar códigos específicos para cada um dos tipos de vinculação, o que prejudica a transparência da gestão financeira da PMSP e a rastreabilidade da utilização dos recursos, em especial para fins de análise do cumprimento do parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal[200].

---

[198] Relatório Posição de Conta Corrente por Fonte em 31.12.21.

[199] 2.3.2. Ajustes de Disponibilidades ao Final do Exercício:
Uma vez que há falhas reconhecidas na sistemática de movimentação das contas de controle de disponibilidades por destinações de recursos (DDR), bem como deficiências na alocação por tipos de receitas, são utilizados relatórios gerenciais pelo DEFIN/SUTEM/SF para determinar as disponibilidades efetivamente existentes por vinculações, ao término do exercício financeiro. [...] Ocorre que estes ajustes são realizados durante todo o exercício devido à precariedade na sistemática da arrecadação que não aloca os recursos diretamente em suas fontes específicas. Este controle extracontábil, além de estar sujeito a erros, dificulta o rastreamento destes ajustes e prejudica a transparência da informação contábil. O procedimento de arrecadar recursos vinculados na conta movimento deve ser revisto, de forma a proporcionar a alocação direta dos recursos nas fontes corretas no momento da arrecadação, garantindo a fidedignidade dos saldos disponíveis de cada fonte de recurso.

[200] 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.

Apesar das informações de SUTEM acerca das melhorias propostas no sistema SOF e as novas fontes de recursos a serem implantadas a partir de 2023, a sistemática se manteve em 2022.

Nesse contexto, a equipe de Auditoria reiterou a sua posição, trazida em exercícios anteriores, de que a apuração do superávit financeiro por fontes por meio do relatório gerencial de DEFIN/SUTEM/SF, de forma extracontábil, não é uma documentação de suporte adequada para garantir a existência de recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais por superávit financeiro, para fins do artigo 43 da Lei 4.320/64.

Diante da precariedade de fontes de recursos, não é possível afirmar que a abertura de créditos adicionais com recursos do excesso de arrecadação de 2022 foi realizada de acordo com o artigo 43 da LF nº 4.320/64, c/c o parágrafo único do artigo 8º da LRF (Item 4.3.2 do RAF)

Do excesso de arrecadação apurado no exercício de 2022, R$ 9,8 bilhões, foram abertos, pelo Poder Executivo, R$ 8,3 bilhões de Créditos Adicionais, conforme apresentado no Balancete Contábil e nos relatórios fornecidos por SUPOM.

De forma semelhante ao superávit financeiro no item anterior, a análise em relação ao excesso por fontes de recursos ficou prejudicada, diante da precária estrutura de fontes, que restringe o adequado controle das diversas vinculações de

recursos, por não contemplar códigos específicos para cada um dos tipos de vinculação existentes, o que prejudica a transparência da gestão financeira da PMSP e a rastreabilidade da utilização dos recursos, questão já apontada em exercícios anteriores, e-TCM 5856/2021.

Transferências Especiais (Item 4.4 do RAF)

A Emenda Constitucional (EC) 105/19 instituiu no ordenamento orçamentário nacional as Emendas individuais impositivas dos gêneros "Transferência Especial" e "Transferência com Finalidade Definida", incluindo o artigo 166-A à Constituição Federal[201].

Os recursos recebidos em razão de tais Emendas devem ser aplicados segundo as regras dispostas no

[201] Constituição Federal, Artigo 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:
I - transferência especial; ou
II - transferência com finalidade DEFINida.
§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do artigo 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:
I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e
II - encargos referentes ao serviço da dívida.
§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:
I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;
II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e
III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.
§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.
§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:
I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e
II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.
§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo

texto constitucional, sendo vedado o seu uso para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos e inativos, e com pensionistas, bem como para custeio de encargos referentes ao serviço da dívida. Ainda, pelo menos 70% das emendas do tipo "Transferências Especiais" deverão ser aplicadas em Despesas de Capital.

Tendo em vista que, nas Transferências Especiais, os recursos serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, e serão aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do respectivo Poder Executivo, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) expediu a Nota Recomendatória 01/2022, orientando que os TCs do país fiscalizem o recebimento e a utilização destes recursos.

Em consulta ao portal Plataforma Mais Brasil (tipo de emenda: individual)[202], foi possível identificar repasses oriundos de emendas do ano 2022 da ordem de R$ 19,0 milhões, sendo R$ 9,5 milhões na modalidade "Transferência com Finalidade Definida"[203] e os R$ 9,6 milhões restantes, do tipo "Transferências Especiais".

---

[202] https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html. Acesso em 06.01.23.

[203] A análise dos repasses na modalidade "transferência com finalidade definida" não integrou o escopo da fiscalização das contas de 2022 do Poder Executivo Municipal de São Paulo, haja vista a Nota Recomendatória da Atricon citar única e expressamente as transferências especiais.

Acessando o portal da transparência do Governo Federal, foram elencados os autores das emendas individuais do tipo "Transferência Especial", filtrando-se os pagamentos de 2022 efetivados para o Município de São Paulo na ação orçamentária 0EC2 – Transferências Especiais[204]:

- Emendas individuais do tipo "transferências especiais" repassadas a São Paulo em 2022 Em R$ mil

Item	Data Pgto.	OB-OGU	NE-OGU	Autor	Valor Pgto.
1	01.07.22	2022OB804142	2022NE008133	Deputado Rui Falcão	1.050
2	01.07.22	2022OB802510	2022NE004737	Deputado Alencar Santana Braga	1.650
3	01.07.22	2022OB802171	2022NE004051	Deputada Renata Abreu	1.290
4	01.07.22	2022OB802124	2022NE003949	Deputado Orlando Silva	400
5	01.07.22	2022OB802118	2022NE003940	Deputado Nilto Tatto	3.500
6	01.07.22	2022OB800855	2022NE001287	Deputado Carlos Zarattini	1.700
Total					**9.590**

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Ação orçamentária 0EC2 e município favorecido: São Paulo.

De acordo com os controles do DEFIN/SUTEM/SF, há R$ 5,4 milhões (sem acréscimos decorrentes de rendimentos de aplicação financeira), disponíveis na conta bancária de investimento 19.767-X do Banco do Brasil, referente a valores recebidos de Emendas Federais na modalidade "Transferência Especial" desde 2020, ainda pendentes de

204 https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/favorecido?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=data%2CdocumentoResumido%2ClocalizadorGasto%2Cfase%2Cespecie%2Cfavorecido%2CufFavorecido%2Cvalor%2Cug%2Cuo%2Corgao%2CorgaoSuperior%2Cgrupo%2Celemento%2Cmodalidade%2CplanoOrcamentario%2Cautor&de=01%2F01%2F2022&ate=31%2F12%2F2022&localidadeGasto=ET20&programa=0903&acao=0EC2&ordenarPor=favorecido&direcao=asc. Acesso em 05.01.23.

identificação pelas Secretarias responsáveis pela gestão dos recursos, não tendo sido apropriados como receita orçamentária e aplicado em políticas públicas. Desses R$ 5,4 milhões, R$ 3,8 milhões decorrem de Emendas repassadas em 2022.

O valor restante dos repasses efetuados em 2022, R$ 5,8 milhões, foi registrado como receita orçamentária sob a gestão da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer – SEME e transferido para contas bancárias por ela administradas, quais sejam:

– Contas contábeis e bancárias de destino de recursos de emendas federais Em R$ mil

Item	Data	Conta Contábil de Destino	Conta Bancária de Destino	Valor
1	18.07.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.186	Banco do Brasil / 1897-X / 20.435-8	250
2	19.09.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.201	Banco do Brasil / 1897-X / 20.575-3	200
3	28.07.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.194	Banco do Brasil / 1897-X / 20.517-6	2.000
4	24.08.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.198	Banco do Brasil / 1897-X / 20.539-7	450
5	24.08.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.199	Banco do Brasil / 1897-X / 20.540-0	200
6	22.09.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.195	Banco do Brasil / 1897-X / 20.518-4	400
7	07.10.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.203	Banco do Brasil / 1897-X / 20.607-5	330
8	10.10.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.207	Banco do Brasil / 1897-X / 20.609-1	1.500
9	18.10.22	1.1.1.1.1.19.01.02.907.208	Banco do Brasil / 1897-X / 20.608-3	456
Total				**5.786**

Fonte: razão contábil da conta 1.1.1.1.1.19.01.02.907.129 - Transferências Especiais e relatório de cadastro de contas bancárias extraído do SOF.

O exame dos razões contábeis das contas elencadas e dos extratos bancários possibilitou identificar que não houve qualquer pagamento e que os recursos permanecem sem utilização, sendo apenas aplicados no mercado financeiro. Os

saldos contábeis escriturados em 31.12.22 nas contas contábeis de investimento foram os seguintes:

– Saldo em 31.12.22 registrado nas contas contábeis da SEME de emendas federais Em R$ mil

Item	Conta Contábil	Valor Repassado	Rendimento	Saldo em 31.12.22
1	1.1.1.1.1.50.99.02.917.188 - CDC Pequeninos Jóquei	250	15	265
2	1.1.1.1.1.50.99.02.917.203 - CDC Savimar	200	7	207
3	1.1.1.1.1.50.99.02.917.196 - Programas Continuados	2.000	111	2.111
4	1.1.1.1.1.50.99.02.917.200 - CDC Areião Vila Cisper	450	20	470
5	1.1.1.1.1.50.99.02.917.201 - Jardim Maria Estela	200	9	209
6	1.1.1.1.1.50.99.02.917.197 - CDC Parque Fongaro	400	14	414
7	1.1.1.1.1.50.99.02.917.205 - CDC Areião V. Carmosina	330	10	340
8	1.1.1.1.1.50.99.02.917.209 - CDC Alvorada	1.500	43	1.543
9	1.1.1.1.1.50.99.02.917.210 - CDC Jardim Mangalot	456	12	468
Total		**5.786**	**242**	**6.027**

Fonte: balancete analítico da PMSP de dezembro de 2022, extraído do SOF em 10.01.23.

Questionada acerca da inexecução financeira em 2022, bem como quais ações serão custeadas com os recursos em questão, a Coordenadoria de Administração e Finanças da SEME justificou que houve forte demanda para concretização de Certames Licitatórios em 2022 (69 procedimentos), impedindo que a Divisão de Engenharia e Serviços de Manutenção (DESM) elaborasse os "pacotes técnicos" necessários.

Destacou que os Certames serão deflagrados no primeiro semestre de 2023, com o propósito de realizar as seguintes ações a serem custeadas com recursos das Emendas Federais:

- Ações a realizar que serão custeadas com recursos de transferências especiais Em R$ mil

Item	Autor da Emenda	Objeto	Processo SEI	Valor Previsto
1	Carlos Zarattini	Construção de salão multiuso na sede do CDC Arena Parque Fernanda	6019.2022/0001759-3	386
2	Carlos Zarattini	Readequação dos vestiários e sala de arbitragem no CDC Pequeninos do Jockey	6019.2022/0004274-1	245
3	Carlos Zarattini	Obras de iluminação e no alambrado do CDC Jardim Mangalot	6019.2022/0003468-4	456
4	Renata Abreu	Realização do festival de verão – projeto “praia São Paulo”, com atividades esportivas	6019.2022/0004120-6	2.000
5	Rui Falcão	Alambrado e construção de três vestiários no CDC Areão de Vila Cisper	6019.2022/0002863-3	450
6	Rui Falcão	Reforma de quadra no Clube da Comunidade (CDC) Clube Maria Estela	6019.2022/0002864-1	200
7	Nilto Tatto	Implantação de grama sintética no Clube da Comunidade (CDC) Alvorada	6019.2022/0003511-7	1.500
Total				**5.236**

Fonte: e-mail encaminhado pela Coordenadoria de Administração e Finanças da SEME em 27.01.23.

Desvinculação de Recursos (Item 4.5 do RAF)

Das receitas arrecadadas em 2022 por determinados Fundos Públicos e Operações Urbanas administrados pela PMSP foi desvinculado o montante de R$ 739,9 milhões por meio de duas portarias editadas pela SF, Portarias SF nº 206 de 08.09.22 (R$ 221,2 milhões) e SF nº 09 de 23.01.23 (R$ 518,6 milhões).

A equipe de Auditoria constatou que a desvinculação de receitas observou o limite máximo de 30% sobre o rol de receitas passíveis de desvinculação e com a ocorrência das

devidas transferências financeiras, em atendimento ao artigo 76B[205], ADCT, da Emenda Constitucional 93/16.

Transferências ao Legislativo (Item 4.6 do RAF)

O Legislativo realizou despesas no montante total de R$ 1,0 bilhão em 2022 (1,92%), valor este abaixo do limite constitucional de 3,5% da Receita Tributária e das Transferências[206] realizadas no exercício anterior, conforme dispõe o artigo 29-A da Constituição Federal[207] (R$ 1,9 bilhão).

- Demonstrativo do Cálculo das Despesas do Legislativo — Em R$ mil

Forma de Cálculo			**Total**
Receita Tributária Consolidada do Município			43.770.251
(+) Transferências referidas na Constituição Federal			10.221.546
= Total de Receita Realizada em 2020(A)			**53.991.797**
Limite Constitucional (3,5% x Receita Realizada)			**1.889.713**
Gastos do Poder Legislativo	**Câmara**	**Tribunal**	**Total**
Total da Despesa Empenhada em 2022 (B)	696.980	359.185	1.036.165
% Apurado dos gastos (B/A)	**1,25%**	**0,67%**	**1,92%**

Fonte: Boletim da Receita 2021 Consolidado e Relatório de Exec. Orç. 2022 TCMSP e CMSP - SOF.

[205] 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. Excetuam-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 artigo 198 e o artigo 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".

[206] Previstas no §5º do art.153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal.

[207] Artigo 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:
VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

Os duodécimos foram repassados pela PMSP ao TCMSP e à Câmara Municipal até o dia 20 de cada mês, em cumprimento à tempestividade prevista no art.168 da CF 88.

Renúncia de Receitas (Item 4.7 do RAF)

A renúncia de receita, conceituada no § 1º, artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, é tema integrante do rol de assuntos passíveis de fiscalização pelo sistema Tribunais de Contas do Brasil.

Considerando as diretrizes da ATRICON acerca do assunto[208], a equipe de Auditoria buscou levantar o montante das renúncias de receitas, estratificando as com prazo indeterminado, bem como aquelas para as quais não há comprovação dos efetivos retornos gerados.

Tendo em vista inexistir qualquer escrituração da renúncia de receita na contabilidade municipal, obteve-se do Departamento de Arrecadação e Cobrança - DEPAC da SUREM/SF

[208] Resolução Atricon 06/2016. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática "Receita e renúncia de receita". "...necessidade de fomentar e priorizar a fiscalização da receita pública e da renúncia de receita no âmbito dos Tribunais de Contas para contribuir com a redução dos déficits financeiro e fiscal e para estimular a obtenção dos recursos imprescindíveis ao financiamento das políticas públicas."

uma estimativa de R$ 24,6 bilhões efetivados em 2022[209], assim distribuídos por tipo:

– Renúncias estimadas em 2022 pelo Depac/SUREM/SF por tipo Em R$ milhões

Item	Tipo de Renúncia	Valor em 2022	% Vert.
1	Anistia	-	0,0
2	Benefícios Financeiros e Creditícios	108	0,4
3	Desoneração Tributária	22	0,1
4	Imunidade	4.587	18,6
5	Incentivo Fiscal	8	0,0
6	Isenção	2.426	9,9
7	Potencial Arrecadatório Não Exercido	16.759	68,1
8	Readequação das Faixas de Estabelecimento Gerador de Resíduo Sólido (EGRS)	-	0,0
9	Redução de Consectários Legais	619	2,5
10	Remissão	91	0,4
Total		**24.621**	**100,0**

Fonte: estimativas efetuadas pelo Depac/SUREM/SF, constantes do arquivo em Excel "Consolidado – 2023-01 - envio", encaminhado por e-mail em 16.02.23.

A equipe de Auditoria excluiu das análises os valores referentes ao potencial arrecadatório não exercido do ISS, R$ 11,3 bilhões, por considerar que a legislação municipal fixou, de partida, alíquotas menores do que o teto definido pela normatização geral, consoante faculdade disposta no artigo 8º da Lei Complementar 116/03, não restando caracterizada, assim, redução discriminada de tributos ou concessão de tratamento tributário diferenciado, e sim, a seleção inicial de menor alíquota

[209] Segundo o Depac/SUREM/SF, em muitos casos, são necessárias estimativas para obtenção dos valores da renúncia dos benefícios. Não há uma base de dados que registre esses valores. O Departamento estima as renúncias através de cálculos obtidos a partir das informações cadastrais, como, por exemplo, no cálculo do IPTU para imóveis isentos e imunes, em que é necessário efetuar todos os cálculos simulando a emissão geral daqueles contribuintes e atualizar o valor com um índice econômico. Assim, o que estava ao alcance do Depac/SUREM/SF era a atualização dos valores do quadro para 2022 divulgado no site da Secretaria da Fazenda, seguindo a metodologia já praticada. Toda metodologia utilizada nos cálculos é detalhada no referido quadro de renúncias de receitas.

conforme escala autorizada na legislação que fixa normas gerais para o ISS[210].

Excluído o montante do ISS, o quadro das renúncias passou a apresentar a seguinte composição:

– Renúncias estimadas em 2022 por tipo (exceto potencial arrecadatório - ISS) Em R$ milhões

Item	Tipo de Renúncia	Valor em 2022	% Vert.
1	Anistia	-	0,0
2	Benefícios Financeiros e Creditícios	108	0,8
3	Desoneração Tributária	22	0,2
4	Imunidade	4.587	34,5
5	Incentivo Fiscal	8	0,1
6	Isenção	2.426	18,2
7	Potencial Arrecadatório Não Exercido	5.442	40,9
8	Readequação das Faixas de Estabelecimento Gerador de Resíduo Sólido (EGRS)	-	0,0
9	Redução de Consectários Legais	619	4,7
10	Remissão	91	0,7
Total		**13.304**	**100,0**

Fonte: estimativas efetuadas pelo Depac/SUREM/SF, constantes do arquivo em excel "Consolidado – 2023-01 - envio", encaminhado por e-mail em 16.02.23, excluído o potencial arrecadatório não exercido do ISS, conforme análise do TCMSP.

A composição do montante da renúncia estimada de R$ 13,3 bilhões por tributo é apresentada no quadro seguinte:

– Renúncias estimadas em 2022 por tributo Em R$ milhões

Item	Renúncia por Tributo	Valor em 2022	% Vert.
1	COSIP - Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública	23	0,2
2	IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano	7.490	56,3
3	ISS - Imposto Sobre Serviços	3.316	24,9
4	ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis	28	0,2
5	TRSD - Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares	1.663	12,5
6	Demais renúncias não segregadas por tipo de tributo	783	5,9
Total		**13.304**	**100,0**

Fonte: estimativas efetuadas pelo Depac/SUREM/SF, constantes do arquivo em excel "Consolidado – 2023-01 - envio", encaminhado por e-mail em 16.02.23.
*Obs.: conforme nota explicativa elaborada pelo Depac/SUREM/SF no arquivo disponibilizado ao TCMSP, em algumas situações específicas, por motivo de limitações de registros internos e aspectos inerentes ao lançamento de cada tributo, não foi possível calcular os valores separadamente. Além disso, em alguns casos, os valores tiveram que ser proporcionalmente alocados em cada tributo, devido à impossibilidade de destaca-los dos demais.

[210] O mesmo não se verifica, por exemplo, no potencial arrecadatório não exercido do IPTU (R$ 3,8 bilhões em 2022) em decorrência das travas dispostas para gradação do reajuste de valores, resultante da correção da Planta Genérica de Valores. Assim, esse valor foi mantido no cálculo da estimativa da renúncia de 2022 pela fiscalização do TCMSP.

A renúncia de receita mais representativa se concentra no IPTU (R$ 7,5 bilhões), responsável por 56,3% do total renunciado em 2022. Na sequência, estão o ISS (R$ 3,3 bilhões - 24,9%) e a TRSD (R$ 1,7 bilhão - 12,5%).

A estimativa de renúncia de receitas demonstra uma tendência de ascensão na Cidade de São Paulo, conforme se verifica a seguir:

– Variação do crescimento da renúncia de receita estimada — Em R$ milhões

2021	2022	Δ%	2023	Δ%	2024	Δ%	2025	Δ%	2026	Δ%
20.806	24.621	18,3	25.629	4,1	26.838	4,7	27.751	3,4	28.750	3,6

Fonte: estimativas efetuadas pelo Depac/SUREM/SF, constantes do arquivo em excel "Consolidado – 2023-01 - envio", encaminhado por e-mail em 16.02.23.

Em 2022, houve um significativo crescimento da estimativa de renúncias de receitas de 18,3% frente a 2021, motivada pelos efeitos das Leis Municipais 15.889/13 e 17.719/21, que fixaram travas para cobrança de IPTU pelas majorações resultantes da correção da PGV – Planta Genérica de Valores. Nos anos seguintes, a média de crescimento projetada é de cerca de 4% ao ano.

As informações disponibilizadas pelo DEPAC/SUREM/SF contemplam dados sobre a duração das renúncias, possibilitando identificar que, as com prazo indeterminado estimadas para 2022, totalizam R$ 8,4 bilhões, ou 63,0% do total renunciado no exercício financeiro, sem considerar o potencial arrecadatório não exercido do ISS.

A equipe de Auditoria observou que não foram apresentados dados do acompanhamento e da avaliação dos benefícios tributários concedidos, com base em indicadores de

eficiência, eficácia e efetividade, nos termos requeridos pela Lei Municipal 17.595/21[211]. Indagadas a SF, a PGM e a Casa Civil sobre a regulamentação do § 3º, artigo 27 da Lei, não foram obtidas respostas sobre o cumprimento da exigência legal[212].

O mesmo diploma legal preconiza, em seu § 4º, que os projetos de lei aprovados que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, bem como aqueles que veiculem benefícios de natureza financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

Em 2022 foi verificado o descumprimento deste comando legal quando da sanção da Lei nº 17.875/22[213], especificamente no tocante à modificação de base de cálculo de 5% para 2% do ISS para os serviços elencados nos itens 19.01 e 12.11 da lista de serviços do *caput* do artigo 1º da Lei 13.701/03,

---

[211] Lei Municipal 17.595/21, artigo 27. Os projetos de lei de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, atenderão ao disposto no artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, devendo ser instruídos com demonstrativo evidenciando que não serão afetadas as metas de resultado nominal e primário.
[...]
§ 3º. O Poder Executivo adotará providências com vistas à:
I - elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade;

[212] A Casa Civil e a Secretaria da Fazenda não responderam as requisições encaminhadas pelo TMSP em 10.01.23 e 27.02.23. A PGM limitou-se a informar que o assunto deveria ser tratado com a Secretaria da Fazenda.

[213] Remite créditos de IPTU para os imóveis que especifica, anistia infrações pelo descumprimento de obrigação acessória relativa a honorários advocatícios sucumbenciais, altera leis e dá outras providências.

já que não houve qualquer disposição sobre o prazo de vigência da renúncia em comento.

De forma análoga, a Lei 17.733/22[214], também sancionada no período examinado, apesar de dispor sobre o prazo de 5 anos para reestabelecimento de benefícios, inclusão de novos ou exclusão dos concedidos, trata a revisão como faculdade, ao utilizar o termo "poderá" no § 8º do artigo 27[215], não se adequando plenamente ao artigo 27, § 4º da Lei Municipal 17.595/21.

Demais Inconformidades Legais (Item 4.8 do RAF)

Investimentos (Item 4.8.1 do RAF)

A SPTrans está recebendo recursos do Tesouro Municipal para cobertura de despesas de pessoal/custeio, infringindo o artigo 2º, inciso III, da LRF, caracterizando-a como empresa estatal dependente (Item 4.8.1.1 do RAF)

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

---

[214] Dispõe sobre a implantação de estação rádio-base, e a instalação de estação rádio-base móvel e estação rádio-base de pequeno porte, no Município de São Paulo, destinadas à operação de serviços de telecomunicações autorizados e homologados pelo órgão federal competente.

[215] § 8º No período de até 5 (cinco) anos após a publicação desta Lei, o Poder Executivo **poderá**, por decreto, reestabelecer os benefícios deste dispositivo para a instalação de equipamentos nos distritos prioritários, podendo incluir novos distritos prioritários que demonstrarem deficiência de cobertura para a execução dos serviços públicos, bem como excluir aqueles distritos que já estiverem com cobertura de serviços adequada.

- Investimentos SPTrans Em R$ mil

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

Fonte: Balancete Contábil extraído do SOF.

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

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

- Aportes de recursos junto à SPTrans para pagamento de aposentados Em R$ mil

Exercício	Liquidado
2020	30.914
2021	28.697
2022	33.838
Total Geral	**93.449**

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

Ainda, identificou que a PMSP se responsabiliza pelo pagamento dos precatórios da empresa:

- Precatórios da SPTrans pagos pela PMSP Em R$ mil

Histórico	Valor
Valor Referente Precatórios SPTRANS liquidados e pagos pela PMSP no período	49
Valor Referente Precatórios SPTRANS liquidados e pagos pela PMSP no período	2.323
Valor Referente Precatórios SPTRANS liquidados e pagos pela PMSP em 27/04 TRT2 Proc 234-74.2013.5.02.0024	105
Valor Referente Precatórios SPTRANS liquidados e pagos pela PMSP TRF3 03/2022 Proc 00038363320164036100 OC 8829/2022	240
Valor Referente Precatórios SPTRANS liquidados e pagos pela PMSP no período	30.892
Valor Referente Precatórios SPTRANS liquidados e pagos pela PMSP no período ago./set 22	392
Total	**34.001**

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

Considerando que a PMSP vem sendo responsável por despesas de pessoal e de custeio da investida, de acordo com a LF 101/00 (LRF) artigo 2º, inciso III[216], a SPTrans não é um estatal independente, devendo fazer parte do OFSS do Município.

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

> 9.1.1. identifique, no prazo de sessenta dias, no exercício da competência que lhe é conferida pelo artigo 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no artigo 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes;
> 9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no artigo 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal;
> 9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que oriente as unidades técnicas a verificar, nas prestações de contas anuais e em trabalhos de fiscalização, a situação de dependência das empresas estatais para fins de incidência do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, caracterizada pelo recebimento de recursos do Tesouro Nacional destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, exceto, neste último caso, quando se referir efetivamente a aumento da participação acionária da União

Cabe destacar que após os referidos acórdãos, a União, por meio do DF 10.690/21, regulou o processo de estatais independentes para dependentes. Referido decreto, em seu artigo

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

1º[217], parágrafo único, define as empresas que se enquadram como dependentes, o que seria análogo à situação da SP-Trans.

Dessa forma, é necessário que a Secretaria da Fazenda reveja a situação financeira e de dependência da SP-Trans, bem como das demais empresas que por ventura estejam recebendo recursos do Tesouro Municipal para cobertura de despesas de pessoal e de custeio para cumprimento à LRF.

Bens Imóveis (Item 4.8.2 do RAF)

Existência de relevantes indícios que denotam a ocupação irregular de 4 imóveis de propriedade do Município de São Paulo (avaliados, em conjunto, no montante de R$ 2,4 milhões) por terceiros, para fins particulares, sem autorização do Poder Público (Item 4.8.2.1 do RAF)

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

[217] São consideradas empresas estatais federais dependentes, nos termos do disposto no inciso III do **caput** do artigo 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as empresas públicas e as sociedades de economia mista que tenham recebido do seu controlador recursos financeiros para pagamento de despesas:
I - com pessoal;
II - de custeio em geral; ou
III - de capital, excluídos aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

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

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

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

No DEFIS/SUREM/SF buscou identificar se os imóveis selecionados estavam recolhendo tributos municipais, ou se gozavam de imunidade, o que poderia reforçar o indício de enquadramento como área pública[218]. De forma semelhante, foram encaminhadas requisições à SEDP/SGM e CGPATRI/Seges/SGM questionando sobre eventuais alienações das áreas apontadas, bem como almejando obter documentos que comprovassem a titularidade municipal dos imóveis.

---

[218] Constituição Federal, artigo 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
[...]
VI - instituir impostos sobre:
a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

Após recepção das informações solicitadas, a equipe de Auditoria concluiu que 4 dos 11 imóveis inicialmente selecionados, de fato, apresentam relevantes indícios que denotam a ocupação irregular por terceiros, para fins particulares, sem autorização do Poder Público, pois gozam de imunidade tributária, possuem matrícula em cartório de registro de imóveis indicando a propriedade municipal (ou outros cadastros mantidos em CGPATRI/Seges/SGM) e não integraram programas de alienação ou desestatização. Os dados desses bens são os seguintes (item 8 da peça 33 do e-TCM 15710/2022):

- Imóveis reconhecidos contabilmente com indícios de ocupação irregular — Em R$ mil

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

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

A ocupação irregular do patrimônio público para fins particulares, caso comprovada, configura infração às normas de gestão governamental que podem implicar em necessidade de apuração de responsabilidades, nos termos do inciso II, artigo 1º do Decreto-Lei 201/67[219]. A prática reduz a capacidade estatal para a prestação de serviços, com danos diretos aos usuários das políticas públicas.

[219] Decreto-Lei 201/67, Artigo 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:
[...]
II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;

Nessa senda, considerando as disposições da NBC TA 240[220], a SGM, responsável pelo acompanhamento da destinação dos imóveis municipais[221], bem como a Controladoria Geral do Município, devem adotar providências visando ao aprofundamento das análises e à apuração de responsabilidades, se for o caso, a partir das suas conclusões.

A análise dos demais bens revelou, ainda, classificação irregular dos imóveis codificados no SBPI como 117[222], 477[223], 527[224] e 887[225], nos valores de R$ 3,8 milhões, R$ 703,9 mil, R$ 358,9 mil e R$ 210,0 mil, respectivamente, por se tratarem de ativos de infraestrutura (passarela no primeiro caso e vias urbanas nos demais) reconhecidos como bens dominicais (garagens e estacionamentos ou terrenos).

Ademais, algumas áreas consultadas não mais pertencem à municipalidade, sendo de fato propriedades particulares (SBPI 179 – R$ 460,4[226] mil e SBPI 180 – R$ 237,4

---

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

[221] Decreto Municipal 60.061/21, com as alterações e revogações do Decreto 62.208/23, artigo 49. A Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Imobiliário - CGPATRI, no âmbito da Administração Municipal Direta, tem as seguintes atribuições:
I - gerir a destinação do patrimônio imobiliário, exceto nas hipóteses que, nos termos da legislação vigente, seja de competência do titular de Secretaria específica ou de órgão equiparado;
[...]
III – administrar o acervo próprio relativo ao patrimônio imobiliário do Município;
IV – avaliar, para destinação, os bens imóveis próprios e de terceiros, objeto de utilização pelo Município, no âmbito de atuação da Coordenadoria;

[222] Rua Rebouças, 499, Cerqueira César.

[223] Avenida Montemagno, 1.606 a 1.608, Vila Formosa.

[224] Avenida Cangaíba, 2.023, Cangaíba.

[225] Estrada de Mogi das Cruzes, 1.531, Ponte Rasa.

[226] Rua Juruá, 165, Canindé. Área particular em nome de Classinox Comércio de Utilidades Domésticas.

mil[227]), conforme comprovaram os documentos obtidos, evidenciando superavaliação de ativo que, apesar de não caracterizar distorção relevante, evidencia problemas cadastrais na base de imóveis reconhecidos na contabilidade municipal.

Pessoal e Encargos Sociais (Item 4.8.3 do RAF)

Apropriação indébita no montante de R$ 8,3 milhões, provenientes da retenção da contribuição previdenciária na folha de pagamentos dos servidores (RGPS/INSS), do exercício de 2015 a 2022, e o não recolhimento junto Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), além do Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Guia INSS) referentes a outubro e novembro com período de apuração incorreto, sem recolhimento de multa e juros para o mês de outubro (Item 4.8.3.1 do RAF)

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

Em consulta ao Processo SEI mencionado a equipe de Auditoria constatou divergências entre o valor

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

descontado de servidores e o efetivamente recolhido. As diferenças ocorreram pelos seguintes motivos:

- Mês de referência anterior da remuneração lançada extemporaneamente;

- Cadastro do funcionário e a vigência do contrato que mesmo expirada gera lançamentos e não gera SEFIP;

- Devolução de retenção indevida em meses anteriores em processos de débitos de servidores a regularizar.

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

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

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

Não obstante o montante informado por DICON de R$ 3.313.932,17, com as informações prestadas no referido processo SEI, doc. 057213343, a equipe de Auditoria localizou o montante de R$ 4.182.114,47, conforme quadro a seguir:

– Diferenças Retenções x Recolhimentos RGPS Em R$ mil

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

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

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

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

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

equipe de Auditoria, em apropriação indébita, em infringência ao artigo 168-A do Decreto Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), além de prejuízo financeiro decorrente dos acréscimos legais provenientes dos recolhimentos em atraso.

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

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

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

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

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO (Item 5 do RAF)

Propostas de determinações (Item 5.1 do RAF)

Consolidação

Reiteração da determinação 424 do sistema Diálogo, em decorrência das irregularidades apontadas no Relatório (subitens **3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3**):

424: Parametrize o sistema SOF para que possam ser realizados lançamentos simultâneos nas transações intragovernamentais.

Superávit Financeiro

Determinar à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (Supom/SF) que, no exercício financeiro de 2023, limite a abertura de crédito adicional tendo como fonte de recurso o superávit financeiro apurado ao término de 2022, até o valor máximo de R$ 19.629.690.585,16, haja vista a incorreção no quadro anexo ao balanço patrimonial decorrente da classificação indevida de ativos permanentes como financeiros em R$ 268,8 milhões, infringindo o artigo 105, § 1º da Lei Federal 4.320/64 (item **3.4**).

Bens Móveis

Determinar à Secretaria da Fazenda para que, em conjunto com as entidades da Administração Indireta, no prazo de 1 ano, criem procedimentos de forma que os registros contábeis dos bens móveis do Município sejam parametrizados e uniformes, a fim de que as entidades tenham os mesmos critérios e formas de controle desses ativos, tendo em vista a distorção de R$ 161,7 milhões referente aos montantes registrados na conta Bens Móveis a Classificar do Ativo e os sistemas gerenciais de

patrimônio, revelando que o montante mencionado contabilizado não apresenta documentação de suporte adequada, em infringência ao artigo 17 do Decreto Municipal 53.484/12 e ao subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual (item **3.4.5.1.2**).

Determinar à Secretaria da Fazenda e à Prodam, gestoras do SBPM e SOF, que adotem, em 1 ano, a criação de rotinas (incluindo emissão tempestiva de relatórios que supram tempestivamente as demandas da administração), formas de integração e controles dos bens móveis, fazendo com que o sistema suporte corretamente os montantes contabilizados, haja vista estar em desacordo com o subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual (item **3.4.5.1.3**).

Determinar ao HSPM e à SMSUB, responsável pelo apoio administrativo ao SFMSP, pela ocasião da extinção da autarquia, de acordo com o DM 61.989/22, para que, no prazo de 6 meses, realizem o procedimento de depreciação de seus bens móveis, dando cumprimento à Portaria STN 548/15 que instituiu o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP (item **3.4.5.1.5**).

Bens Imóveis

Determinar ao Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda que desreconheça contabilmente, no prazo de 3 meses, o imóvel cadastrado no SBPI sob códigos 615 e 627, no valor contábil total de R$ 48.191.416,00 em 31.12.22, por se tratar do Campo de Marte, objeto de encontro de contas junto à União finalizado em 2022, por estar em desacordo ao disposto nos subitens 5.6 e 5.11

da NBC TSP Estrutura Conceitual, combinados com o item 13 da NBC TSP 07 e subitem 2.1.1.2 da Parte II do MCASP 9ª edição (item **3.4.5.2.1**).

Pessoal e Encargos Sociais

Determinar à Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão (COGEP/SEGES) que adeque, no prazo de 1 ano, o sistema de folha de pagamento (SIGPEC) para emissão de relatórios, bem como o processamento orçamentário de forma segregada, dividindo, no mínimo, por unidade orçamentária, por rubrica e por regime previdenciário (RGPS / RPPS), de maneira que os registros contábeis provenientes da integração SIGPEC x SOF tenham o devido suporte documental e a devida segregação contábil, por estarem em desacordo ao disposto nos subitens 3.10 e 3.26 da NBC TSP EC (subitens **3.4.6.1.1, 3.4.6.1.2 e 3.4.6.1.3**).

Determinar à Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão (COGEP/SEGES) que desenvolva, no prazo de 1 ano, rotinas para o controle dos Débitos dos Servidores Municipais, bem como desenvolva detalhamentos adequados no seu sistema de folha de pagamento (SIGPEC) que dê o suporte documental adequado a esses débitos, por estarem em desacordo ao disposto no subitem 3.26 da NBC TSP EC (item **3.4.6.2.1**).

Provisões

Determinar à Procuradoria Geral do Município que realize interlocução com a DECON/SUTEM/SF para elaborar, no prazo de 6 meses, relatório consolidado com todas as informações necessárias, encaminhando periodicamente ou disponibilizando através de

sistema ao setor de contabilidade da PMSP para fins de registro contábil das provisões judiciais (registro inicial da estimativa da provisão, da baixa da provisão e, por fim, do valor exato de obrigação a pagar) e evidenciação dos passivos contingentes, em consonância ao disposto no subitem 3.10 da NBC TSP EC (item **3.4.11.1).**

Transferências concedidas e recebidas

Determinar à Secretaria da Fazenda que reveja, no prazo de 1 ano, a classificação da despesa contábil relacionada às Transferências Concedidas, bem como a respectiva classificação orçamentária no momento da elaboração da peça orçamentária, além de maior atuação junto às unidades orçamentárias da Prefeitura, para o atendimento dos normativos legais (subitens **3.5.1.3, 3.5.1.4, 3.5.1.5, 3.5.1.6, 3.9.1.3 e 3.9.1.4**).

Gastos com Educação

Determinar à Secretaria Municipal de Educação que cumpra o prazo regular de envio dos dados ao SIOPE (item **4.1.7**).

Determinar à Secretaria Municipal de Educação que contabilize, para fins de cumprimento do limite mínimo de 25% estabelecido pelo artigo 212 da CF/1988, os valores de compensação tarifária referentes apenas aos alunos do Ensino Fundamental da esfera municipal, nos termos do Acórdão contido no TC/009041/2020 (item **4.1.4**).

Determinar à Secretaria Municipal de Educação que exclua o valor decorrente de superávit de exercício anterior do FUNDEB que foi utilizado após o prazo legal do cômputo dos 25% com MDE (artigo 25, § 3º, da Lei Nº 14.113/2020) (item **4.1.5**).

Determinar à Secretaria Municipal de Educação que tome as providências no sentido de excluir os restos a pagar não processados irregularmente inscritos e avaliar a existência de outros valores na mesma condição de inscrição irregularmente efetuada (item **4.1.6**).

Gastos com Saúde

Determinar que se adote, no prazo de 3 meses, providências com vistas ao efetivo atendimento aos dispositivos legais (LM 13.563/03, LC 141/12 e LC 101/00), quanto à implantação do controle das disponibilidades de caixa oriundas das receitas de impostos e transferências legais, relativas aos recursos próprios do Tesouro Municipal (subitens **4.2.2 e 4.2.6**).

Créditos Adicionais

Reiteração das determinações para a SF: 496, 557, 611 e 655 do sistema Diálogo:

a) 496: Rever a sistemática de registro da arrecadação de forma a proporcionar a alocação direta dos recursos nas fontes corretas no momento da arrecadação;

b) 557: Instituir nova tabela de fontes/destinações de recursos para controle contábil integral, tempestivo e efetivo das diversas disponibilidades geridas pela municipalidade, considerando a exigência descrita no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) 611 e 655: Automatizar o processo de abertura de crédito adicional com uma base de dados integrada entre as unidades orçamentárias, para mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro.

Em decorrência das seguintes irregularidades apontadas no Relatório:

- os créditos adicionais abertos com recursos do superávit financeiro por fontes continuou sendo realizado de forma manual, atrelado à conta bancária de determinada fonte e órgão (item **4.3.1**);
- diante da precariedade de fontes de recursos, não é possível afirmar que a abertura de créditos adicionais com recursos do excesso de arrecadação de 2022 foi realizada de acordo com o artigo 43 da LF nº 4.320/64 c/c o parágrafo único do artigo 8º da LRF (item 4.3.2).

Renúncia de Receitas

Determinar ao Gabinete da Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de 6 meses, providências com vistas à elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, bem como à propositura de designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, a ser avalizada pelo Prefeito Municipal, tendo em vista o descumprimento do disposto nos Incisos I e II, § 3º do artigo 27 da Lei Municipal 17.595/21 (item **4.7).**

Demais inconformidades legais identificadas

Investimentos

Determinar à Secretaria da Fazenda que reveja, no prazo de 6 meses, a situação financeira e de dependência da SPTrans, bem como das demais empresas que por ventura estejam recebendo recursos do Tesouro Municipal para cobertura de despesas de pessoal e de custeio para cumprimento à LRF, tendo em vista que

a SPTrans está recebendo recursos do Tesouro Municipal para cobertura de despesas de pessoal/custeio, infringindo o artigo 2º, inciso III, da LRF, caracterizando-a como empresa estatal dependente (item **4.8.1.1**).

Bens Imóveis

Determinar à Controladoria Geral do Município e à Secretaria de Governo Municipal que instaurem, no prazo de 6 meses, processos administrativos com vistas à apuração dos indícios de malversação do patrimônio público imobiliário (bens cadastrados no SBPI sob códigos 494, 649, 840 e 894, no valor total de R$ 2.403.110,00), cuja utilização por particulares, caso comprovada, enseja o descumprimento dos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade preconizados no artigo 37-A da Constituição Federal (item **4.8.2.1**).

Pessoal e Encargos Sociais

Determinar à Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão (COGEP/SEGES) que, no prazo de 3 meses, recolha os montantes retidos dos servidores municipais e não repassados ao INSS e promova a retificação dos Documentos de Arrecadação de Receitas Federais (Guias INSS) referentes outubro e novembro de 2022, bem como o recolhimento dos acréscimos legais, em consonância ao artigo 30 da Lei Federal 8.212/91 (item **4.8.3.1**).

Determinar à Controladoria Geral do Município a instauração, no prazo de 3 meses, de procedimento específico para apuração de responsabilidade em função da apropriação indébita provenientes da retenção da contribuição previdenciária na folha de pagamentos dos servidores e do não recolhimento junto ao

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em consonância ao artigo 30 da Lei Federal 8.212/91 (item **4.8.3.1**).

Fornecedores

Determinar ao Gabinete da Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de 3 meses, providências com vistas à revogação da Portaria SF 101, de 18.05.16, bem como se abstenha de propor a inclusão, nos Decretos anuais que fixam normas para a execução orçamentária, de dispositivos que autorizem a execução orçamentária após o pagamento das despesas, por estar em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei Federal 4.320/64 e artigo 48, § 1º, Inciso II da Lei Complementar 101/00, culminando, ainda, no descumprimento do prazo para divulgação de dados em meio eletrônico de amplo acesso público, nos termos do Decreto Federal 7.185/10, posteriormente substituído pelo Decreto Federal 10.540/20 (item **3.9.1.1**).

Propostas de recomendações

Notas Explicativas

Recomendar ao Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (DECON/SUTEM/SF/PMSP) que inclua nas Notas Explicativas do próximo exercício as informações referentes aos critérios de mensuração de bens móveis e imóveis, métodos de depreciação, vidas úteis, taxas de depreciação, valor contábil bruto e depreciação acumulada, conciliação com adições e informações sobre reavaliações efetuadas, tendo em vista a ausência dessas

informações nas Notas Explicativas do Município em 2022 (item **3.2.1**).

Caixa e Equivalentes de Caixa

Recomendar à Secretaria da Fazenda que parametrize a contabilização dos rendimentos de aplicações financeiras nas contas adequadas, tendo em vista que o lançamento de rendimentos das aplicações financeiras está sendo realizado de maneira incorreta nas unidades IPREM, SFMSP, FUNPREV, FUNFIN, AMLURB e FTMSP (item **3.4.1.1**).

Recomendar à Controladoria Geral do Município que atue junto às Secretarias no sentido de tornar mais célere e efetivo o processo de execução orçamentária da devolução de recursos de convênios à União, evitando o acúmulo de pendências na conta "Débitos Pagos a Regularizar", tendo em vista que persistem pendências bancárias significativas provenientes de exercícios anteriores sem a devida resolução, de modo que o montante de R$ 132,7 milhões na conta "Débitos Pagos a Regularizar" não possui documentação de suporte adequada (item **3.4.1.2**).

Créditos Tributários

Recomendar à Divisão de Contabilidade do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (DICON/DECON/SUTEM/SF) que estabeleça procedimentos e rotinas junto à Divisão de Previsão e Controle da Arrecadação da Subsecretaria da Receita Municipal da SF (DICAR/DECAD/SUREM/SF) para obtenção das informações

necessárias para o reconhecimento dos créditos tributários a receber por competência (item **3.4.2.1.1**).

Créditos não Tributários

Recomendar à SMT, à Prodam e à SUTEM/SF, que retomem as tratativas necessárias, de forma a viabilizar a atualização do quadro contábil gerado pelo sistema APAIT para os créditos a receber decorrentes de infrações legais referentes às multas de trânsito, tendo em vista que o saldo contábil reconhecido como Créditos a Receber decorrentes de infrações legais referentes às multas de trânsito, no montante de R$ 8,1 bilhões, está desprovido de documentação de suporte hábil, o que compromete confiabilidade dos registros, bem como inviabiliza o conhecimento da real situação patrimonial (item **3.4.2.2.1**).

Dívida Ativa

Recomendar à SF, em conjunto com a PGM, que aplique a metodologia para qualificação dos créditos do Município inscritos em dívida ativa de acordo com a sua real expectativa de geração de benefícios econômicos, resultando no reconhecimento contábil, como Ativo, apenas da parcela que atenda aos critérios definidos na NBC TSP Estrutura Conceitual, tendo em vista as inscrições de créditos a receber de cerca de R$ 26,2 bilhões em Dívida Ativa da PMSP, que não detêm as características necessárias para serem registradas como ativo (item **3.4.3.1**).

Recomendar à SF, em conjunto com a PGM, que efetue a correção das distorções identificadas entre o modelo de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária e seu registro

contábil tendo em vista a distorção de R$ 3,0 bilhões a menor no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa (item **3.4.3.2**).

Recomendar à SUREM/SF que disponibilize as informações de cancelamento da Dívida Ativa armazenadas nos sistemas de Origem (IPTU, ISS e ITBI) para a PGM, com o objetivo de possibilitar a integração com o Sistema da Dívida Ativa (SDA), tendo em vista o cancelamento de Dívida Ativa no valor total de R$ 3,0 bilhões sem identificação do autor e embasamento (item **3.4.3.3**)

Recomendar à PGM (Fisc) que promova as alterações nos relatórios do sistema SDA, de forma a constituir documentação de suporte adequada para o registro contábil da dívida ativa do Poder Executivo, tendo em vista a ausência de Relatório de Arrecadação Consolidado da Dívida Ativa (item **3.4.3.4**).

Recomendar à SUREM/Secretaria da Fazenda, à Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSU) e à PGM que promovam a revisão da codificação do tipo de créditos não tributários arrecadados da dívida ativa, com o objetivo de facilitar a integração dos sistemas PPI e SDA, em função da ausência de Relatório de Arrecadação Consolidado da Dívida Ativa (item**3.4.3.4**).

Investimentos

Recomendar ao Departamento de Contadoria da Secretaria da Fazenda (DECON/SF) que realize o desreconhecimento dos saldos contábeis dos CEPACs referentes à Operação Urbana Água Espraiada e Operação Urbana Água Branca presentes no Ativo do Balanço Patrimonial, no montante total de R$ 4,0 bilhões, tendo em vista que não mais atendem à conceituação de Ativo, por não

serem itens com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos, conforme subitem 5.6 da NBC TSP Estrutura Conceitual (item **3.4.4.1**).

Bens Móveis

Recomendar à Secretaria da Fazenda que, em conjunto com as demais unidades do Município, realizem levantamento de todos os bens móveis, de modo a baixar os bens que não atendam mais ao critério para serem classificados como ativo, além da realização adequada dos procedimentos de depreciação, tendo em vista que há, no mínimo, uma distorção de R$ 211,1 milhões nas três contas de registros de bens móveis junto aos controles analíticos de bens móveis (SBPM) (item **3.4.5.1.1**).

Recomendar à Secretaria Municipal da Saúde, responsável pelos acompanhamentos das prestações de contas da OS's, que adote as seguintes providências: - realizar os inventários dos bens móveis adquiridos por tais entidades, com objetivo de identificar e contabilizar os bens adquiridos ao patrimônio do Município, que estão em desacordo com o DM 53.484/12, arts. 9 a 14; e efetuar levantamento do que foi repassado pela PMSP e o que foi efetivamente adquirido pelas OS's, com o objetivo de verificar a correta aplicação dos valores repassados, haja vista serem identificadas divergências entre o que foi repassado pela PMSP e montantes constantes do sistema WebSAASS, que estão em desacordo com LM 14.132/06 arts. 14 e 15 (item **3.4.5.1.4**).

Bens Imóveis

Recomendar à Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (SUTEM/SF) que avalie a sugestão de

definição de cronograma para finalização do desenvolvimento de módulo específico do SBPI destinado ao controle de cessões de imóveis, assim como de provocação às demais unidades da PMSP que possuam dados necessários à alimentação do software, de forma a possibilitar a geração de elementos para fins de registro contábil em contas de controle, nos termos da Instrução de Procedimento Contábil (IPC) 12, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (item **3.4.5.2.1**).

Recomendar ao Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (DECON/SUTEM/SF) que avalie a sugestão para readequar a parametrização da tabela de integração no SOF, excluindo as hipóteses sistêmicas de reconhecimento de VPD na execução orçamentária associada aos elementos 51 e 61, ativando tais gastos preferencialmente com informações complementares (contas correntes contábeis) que possibilitem correlaciona-los às intervenções e aquisições executadas, nos termos do MCASP 9ª ed., Parte I, subitem 4.2.4.2, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (item **3.4.5.2.2**).

Recomendar à Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (SUTEM/SF) que elabore normativo dispondo sobre o processo de avaliação periódica dos bens imóveis pelas áreas gestoras, nos termos exigidos pelo § 2º, artigo 18 do Decreto Municipal 60.246/21, com vistas à melhoria

da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (item **3.4.5.2.3**).

Recomendar à Divisão de Controles Contábeis do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (DICOC/DECON/SUTEM/SF) que avalie a sugestão de implementar no SBPI uma funcionalidade que possibilite segregar os bens imóveis concedidos dos bens de uso especial ou dominicais, nos termos da NBC TSP 05 item 12 e MCASP 9ª ed., Parte III, subitem 2.4.1, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (item **3.4.5.2.5**).

Recomendar à Divisão de Controles Contábeis do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (DICOC/DECON/SUTEM/SF) que avalie a sugestão para reclassificar, em 2023, o montante referente a todos os bens imóveis concedidos (pelo valor contábil líquido) para conta específica, nos termos da NBC TSP 05 item 12 e MCASP 9ª ed., Parte III, subitem 2.4.1, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (item **3.4.5.2.5**).

Recomendar à Divisão de Controles Contábeis do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (DICOC/DECON/SUTEM/SF) que avalie a sugestão de implementar no SBPI uma funcionalidade que possibilite segregar os bens imóveis de acordo com sua real destinação, permitindo sua estratificação para fins de classificação contábil como Ativo Imobilizado (separando

apropriadamente os dominicais dos de uso especial) ou Propriedade para Investimento, nos termos da NBC TSP 06, item 7, MCASP 9ª ed., Parte II, subitem 7.1 e Portaria STN 975/21 (PCASP 2022), com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (item **3.4.5.2.6**).

Recomendar à Controladoria Geral do Município que avalie a sugestão de articular a interação institucional entre a CGPATRI/Seges/SGM e a DICOC/DECON/SUTEM/SF, possibilitando a adoção de providências efetivas para convergência dos cadastros de áreas públicas que permitam o reconhecimento integral e estratificado dos imóveis municipais no SBPI e, consequentemente, na contabilidade municipal, objetivando o cumprimento da NBC TSP 07 (item 59) e com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo de São Paulo (subitens **3.4.5.2.3, 3.4.5.2.5, 3.4.5.2.6, 3.4.5.2.7 e 3.4.5.2.8**).

Pessoal e Encargos Sociais

Recomendar ao Departamento de Contadoria da Secretaria Municipal da Fazenda (DECON/SF) para que, em conjunto com a Secretaria de Gestão, segregue os registros contábeis conforme as características da folha de pagamento, de acordo com as orientações do PCASP, tendo em vista as seguintes irregularidades:

- Superavaliação da despesa VPD 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RPPS) no montante de R$ 676,1 milhões, tendo em vista a ausência de segregação dos registros contábeis

provenientes da folha de pagamento em relação ao regime a que os servidores estão vinculados (RPPS / RGPS). Consequentemente, há subavaliação da VPD 3.1.1.2.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RGPS) no mesmo montante dos registros superavaliados no RPPS (item **3.4.6.1.1**);

- Registros contábeis efetuados na conta contábil "3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RPPS)", no montante de R$ 11,3 bilhões, não estão suportados por documentação hábil (item **3.4.6.1.2**);
- Ausência de segregação das rubricas da folha de pagamento no registro orçamentário e patrimonial. Além disso, a análise dos registros contábeis efetuados entre janeiro e junho de 2022 restou prejudicada, tendo em vista a ausência de segregação dos registros por rubricas, impossibilitando seus confrontos com a base de dados do SIGPEC (item**3.4.6.1.3**).

Fornecedores

Recomendar à Controladoria Geral do Município e à Secretaria Municipal da Fazenda que avaliem a sugestão de promover, de forma conjunta, capacitação dos fiscais/gestores de contratos quanto às providências a serem adotadas para o tempestivo registro contábil das despesas no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), inclusive verificando a possibilidade de inserção direta por estes, por meio do módulo "Cadastro de Compromissos a Pagar" do software contábil, nos termos da Portaria SF 274/21 e da Portaria STN 548/12, com vistas à melhoria da qualidade

informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (item **3.4.8.1**).

Recomendar à Divisão de Contabilidade do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (DICON/DECON/SUTEM/SF) que avalie a sugestão de revisão dos parâmetros sistêmicos inerentes à liquidação de restos a pagar, prevendo tanto a possibilidade de sensibilização de VPD, quanto de ajustes de exercícios anteriores, a depender da competência da despesa registrada, nos termos do MCASP 9ª ed., Parte Geral, item 2 "b" e Parte II, subitem 2.4.2, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (item **3.4.8.2**).

Recomendar à Divisão de Contabilidade do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (DICON/DECON/SUTEM/SF) que avalie a sugestão para reestruturação do processo de contabilização, pela Secretaria de Mobilidade e Trânsito, das despesas apresentadas nas prestações de contas dos contratos (ou instrumentos correlatos) celebrados com a SPTrans e a CET, nos termos do item 3.17 da NBC TSP Estrutura Conceitual e Parte IV, item 3.5.4. "e" do MCASP 9ª ed., com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (item **3.4.8.3**).

Depósitos Judiciais

Recomendar à Procuradoria Geral do Município que aprimore os procedimentos voltados a identificar os objetos das lides e, assim, diminua o estoque de créditos de levantamentos judiciais

registrados como passivo, em função do acúmulo de recursos de depósitos judiciais referentes a litígios já julgados pelo Poder Judiciário, no montante de R$ 745,3 milhões em 31.12.22 (item **3.4.9.1**).

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que aperfeiçoe o sistema de emissão de guias de depósito judicial, em função de permanecerem os problemas cadastrais que resultam em dificuldade na identificação dos depósitos judiciais e, por consequência lógica, no represamento do fluxo de recursos à PMSP, especialmente no BB (item **3.4.9.2**).

Provisões

Recomendar ao Gabinete da Procuradoria Geral do Município (PGM) que solicite abertura de demanda junto à Prodam, após entendimento prévio com o DECON/SUTEM, para aperfeiçoamento do sistema vigente SIAJ-d – Sistema Integrado de Ações Judiciais Digital, de modo a filtrar e consolidar as informações do cadastro inicial da ação judicial em link próprio de "Provisões Judiciais" na aba "Ações Judiciais" do SIAJ-d, com o objetivo de facilitar a análise e atualização de informações quanto à probabilidade de perda dos processos judiciais pelos Departamentos da PGM, com geração de relatório consolidado ao final (item **3.4.11.1**).

Transferências concedidas e recebidas

Recomendar à Secretaria da Fazenda e à Secretaria Municipal da Saúde que observem o regime de competência para registro contábil das receitas, bem como efetuem a conciliação dos montantes repassados pelo FMS, a fim de proceder à correta classificação da

receita orçamentária dos montantes repassados (subitens **3.5.1.1 e 3.9.1.2**).

Recomendar à Secretaria da Fazenda que revise os procedimentos de registro contábil das despesas observando estritamente o regime de competência (subitem **3.5.1.2**).

Recomendar ao IPREM que revise os procedimentos de contabilização e estorno de receitas extraorçamentárias, a fim de evitar lançamentos indevidos que causem distorções nas DCASP (item **3.5.1.2**).

Recomendar à Secretaria da Fazenda que revise os procedimentos de registro contábil, contabilizando os passivos oriundos de transferências às entidades sem fins lucrativos na conta 2.1.5.3.1.02.00 - Transferências para Organizações da Sociedade Civil a Pagar, tendo em vista os registros indevidos junto aos passivos da Prefeitura, referentes a repasses a entidades do terceiro setor (OSs), no montante de R$ 16,5 bilhões, contrariando o PCASP 2022 (item **3.5.1.7**).

Gastos com Saúde

Avaliar a sugestão de adotar o seguinte procedimento: uniformizar os entendimentos com a Secretaria Municipal da Fazenda (SF) quanto à adoção de mesmos critérios para a apuração dos gastos com Saúde, conforme os requisitos da LC 141/12 (subitens **4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4 e 4.2.7**).

Análise de outros aspectos orçamentários

Recomendar ao Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda

(DECON/SUTEM/SF) que avalie a sugestão de adoção de providências junto à Junta Orçamentário-Financeira (JOF) e à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (SUPOM) para disponibilização tempestiva e integral das funcionalidades do SOF quando da abertura do exercício financeiro, com vistas à observância do marco regulatório vigente, em especial o artigo 63, § 2º, inciso II da Lei Federal 4.320/64, e à disponibilização oportuna e integral das informações sobre a execução financeira e orçamentária em meio eletrônico de amplo acesso público (item **3.9.1.1**).

Propostas de Ciência

Bens Imóveis

Dar ciência ao Departamento de Administração Financeira da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria da Fazenda (DEFIN/SUTEM/SF) sobre as deficiências na gestão financeira dos recursos oriundos de alienação de bens imóveis, identificadas nos controles contábeis da fonte de recursos 10 – Alienação de Bens/Ativos, o que afronta o disposto no parágrafo único, artigo 8º da Lei Complementar 101/00 combinado com o item 5, Parte I do MCASP 9ª edição, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes, em função de que os controles contábeis da fonte 10 não são consistentes, prejudicando a verificação e a rastreabilidade dos

recursos provenientes de alienação de bens imóveis (montante de R$ 8,0 milhões em 2022) (item **3.4.5.2.9**).

Fornecedores

Dar ciência à Secretaria Municipal de Gestão (Seges) sobre a fragilidade de controles internos associados aos estoques face à omissão de realização de inventários semestrais por diversas unidades, o que afronta o disposto na Portaria Intersecretarial SF/SMA 01/96, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de falhas semelhantes (item **3.4.8.4**).

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

DETERMINAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Nº da Det.	Acordão	Tema	Órgão	Reiterada desde
Situação: ATENDIDA				
375	20.6.47 - Adotar providências quanto à conversão em receita ou baixa contábil de cauções depositadas há mais de 6 anos. (subitem 6.11.1.2.2)	Demais Obrigações a Pagar	SF	2016
Acompanhamos o posicionamento da CGM.				

504	Reavaliar a forma de cálculo das receitas de aplicações financeiras do FUNDEB, de forma a refletir o valor correto do exercício de competência.	Educação	SF	2018
Acompanhamos o posicionamento da Controladoria Geral do Município (CGM).				

505	Aprimorar os controles sobre a conciliação bancária das disponibilidades financeiras do FUNDEB.	Educação	SF	2018
Acompanhamos o posicionamento da Controladoria Geral do Município (CGM).				

558	5.3.12. A SF deve determinar que as unidades responsáveis pela gestão de convênios e de adiantamentos realize o controle cadastral dos responsáveis pela movimentação de contas bancárias junto às respectivas instituições bancárias, e implante controles objetivando a descontinuidade de representante que não mais possuir competência para consulta ou movimentação dos recursos financeiros da Prefeitura do Município de São Paulo. (subitem 3.4.1.5) (SF)	Caixa e Equivalentes de Caixa	SF	2019
Foi publicada a Portaria SF n° 302/2022, que acrescentou o § 3º, Artigo 2º, Portaria SF n° 154/2013, atinente à gestão de convênios e contratos de repasses: Artigo 2º, §3º - "As unidades que gerenciam os convênios deverão desenvolver controle próprio do cadastro dos responsáveis pela consulta e pela movimentação de contas bancárias junto às instituições bancárias, nos termos desta Portaria, e solicitar a exclusão ou retirada das autorizações dos servidores que não mais tiverem competência para consultar ou movimentar as contas bancárias". Foi determinado ao Banco do Brasil o encerramento de todas as contas correntes abertas para movimentação do regime de adiantamento, bem como a transferência dos valores para o Tesouro Municipal (Banco 001, Ag. 1897-x, Cc.451-127-1). A Origem anexou a documentação comprobatória. Em face do exposto, considera-se atendida a determinação.				

607	Formalizar a constituição de um grupo de estudos destinado a propor metodologia para qualificação dos créditos do Município inscritos em dívida ativa de acordo com a sua real expectativa de geração de benefícios econômicos, resultando no reconhecimento contábil apenas da parcela que atenda aos critérios definidos na NBC TSP Estrutura Conceitual, bem como uma nova proposta de ajustes para perdas sobre a referida parcela (subitem 3.4.2.6) (PGM) (SF).	Dívida Ativa	PGM	2020
Foi formalizado grupo de trabalho com componentes da PGM, SF e Prodam, com um dos objetivos a Definição de metodologia para qualificar o crédito de acordo com a sua real expectativa de geração de benefícios econômicos. Assim, foi atendida a determinação em análise.				

607	Formalizar a constituição de um grupo de estudos destinado a propor metodologia para qualificação dos créditos do Município inscritos em dívida ativa de acordo com a sua real expectativa de geração de benefícios econômicos, resultando no reconhecimento contábil apenas da parcela que atenda aos critérios definidos na NBC TSP Estrutura Conceitual, bem como uma nova proposta de ajustes para perdas sobre a referida parcela (subitem 3.4.2.6) (PGM) (SF).	Dívida Ativa	SF	2020

Foi formalizado grupo de trabalho com componentes da PGM, SF e Prodam, com um dos objetivos a definição de metodologia para qualificar o crédito de acordo com a sua real expectativa de geração de benefícios econômicos. Assim, foi atendida a determinação em análise.				

647	Aprimorar o portal da transparência, acrescendo aos dados já disponíveis outras informações que compõem a remuneração do servidor, como tal de descontos e remuneração líquida	Gestão de Pessoal	CGM	2021
Acompanhamos o posicionamento da CGM. Houve um aprimoramento do Portal da Transparência com a divulgação do "total de descontos" e do "total líquido".				

652	Implementar controles voltados à verificação da data dos depósitos judiciais e data do repasse à PMSP por processo judicial visando averiguar se houve repasses em atraso pela instituição financeira. (subitem 3.4.6.4) (SF)	Depósitos Judiciais	SF	2021
Verifica-se das informações disponibilizadas e anexadas que a equipe técnica da SF vem realizando o acompanhamento dos repasses, solicitando esclarecimentos e pedidos de justificativas ao Banco do Brasil. Além disso, observa-se que ao identificar um CNPJ da PMSP não cadastrado, a equipe técnica da SF solicita a sua inclusão para fins de identificação do depósito judicial de forma mais célere. Nestes termos, considera-se atendida a determinação, ponderando que a SF deve continuar realizando a conferência, a fim de identificar eventuais atrasos do Banco do Brasil e observar se a parcela do depósito foi acrescida da taxa referencial do Selic, nos termos do §3º do artigo 5º da LC 151/15.				

646	Aprimorar o portal da transparência, acrescendo aos dados já disponíveis outras informações que compõem a remuneração do servidor, como tal de descontos e remuneração líquida	Gestão de Pessoal	SEGES	2021
Acompanhamos o posicionamento da CGM. Houve um aprimoramento do Portal da Transparência com a divulgação do "total de descontos" e do "total líquido".				

656	Destaque, desta análise, para o seu aprofundamento em autos apartados, os apontamentos trazidos acerca da apuração do limite mínimo estabelecido pelo artigo 212 da Carta Magna, identificados como 5.4.2, 5.4.6, 5.4.7, 5.4.8 e 5.4.9., com a proposta do Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor de que as considerações de mérito da Relatora a esse respeito (páginas 307 a 311 deste) sejam contempladas no tratamento em autos à parte;	Educação	TCMSP	2021
Foi autuado o processo TC/014334/2022 com a finalidade de atender à determinação, o qual já foi encaminhado relatório ao Conselheiro Relator pela Coordenadoria II com o aprofundamento do entendimento apresentado no RAF da PMSP sobre os Gastos com Educação. Após recebidas as respostas de comunicação processual da Secretaria Municipal de Educação, o processo se encontra na Coordenadoria II para a análise das informações encaminhadas ao TCMSP.				

657	Proceda à análise e monitoramento das renúncias de receitas enquanto risco fiscal, com vistas ao seu tratamento na análise das Contas do Executivo de 2022, consoante proposta do Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor;	Gestão financeira	TCMSP	2021
Conforme consta no relatório de auditoria do TC 015710/2022, cujo objeto de auditoria foi o conjunto de Demonstrações contábeis consolidadas do Poder Executivo do Município de São Paulo do exercício financeiro de 2022, a equipe de fiscalização analisou as informações relacionadas à renúncia de receitas no município de São Paulo, levantando os dados estimados em 2022 pelo Depac/SUREM/SF para cada tipo de renúncia e seus respectivos montantes (Anistia, Benefícios Financeiros e Creditícios, Desoneração Tributária, Imunidade, Incentivo Fiscal, Isenção, Potencial Arrecadatório Não Exercido, Readequação das Faixas de Estabelecimento Gerador de Resíduo Sólido (EGRS), Redução de Consectários Legais, Remissão). Essa análise está coerente também com a Resolução Atricon nº 06/2016, que aprovou as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática "Receita e renúncia de receita". "...necessidade de fomentar e priorizar a fiscalização da receita pública e da renúncia de receita no âmbito dos Tribunais de Contas para contribuir com a redução dos déficits financeiro e fiscal e para estimular a obtenção dos recursos imprescindíveis				

ao financiamento das políticas públicas.” A equipe analisou as informações em relação à legislação vigente, inclusive com demonstração de uma tendência de ascensão dos valores nos próximos anos. Considerando que, segundo o Depac/SUREM/SF, em muitos casos, são necessárias estimativas para obtenção dos valores da renúncia dos benefícios, e que não há uma base de dados que registre esses valores, a equipe de auditoria obteve estimativa das renúncias por meio de cálculos obtidos a partir das informações cadastrais, como, por exemplo, no cálculo do IPTU para imóveis isentos e imunes, em que é necessário efetuar todos os cálculos simulando a emissão geral daqueles contribuintes e atualizar o valor com um índice econômico. Por isso, entende-se que é um dos temas que precisa ser ainda mais aprofundado pelo TCMSP nos próximos anos, pois os montantes estimados são relevantes no contexto do orçamento municipal.

Nº da Det.	Acordão	Tema	Órgão	Reiterada desde
Situação: NÃO ATENDIDA				
154	19 - Implantar o sistema informatizado de bens móveis e solucionar as seguintes impropriedades:a. Pendências na conta de Bens Móveis a Incorporar desde 1998 e ausência de registros analíticos que permitam verificar a consistência de seu saldo.b. Morosidade no processamento das incorporações.	Imobilizado	SF	2010
Em que pese o alegado, o novo sistema ainda não foi implantado. Sobre o atual, SBPM, implantado em 2012, nos trabalhos realizados durante a auditoria do exercício de 2022, foi possível concluir que o sistema não atende às demandas da administração para o controle e registros dos bens móveis, não emitindo simples relatórios gerenciais analíticos com a posição dos bens registrados no sistema. Outrossim, para emissão de vários outros relatórios gerenciais, é necessário abrir demanda junto à Prodam, consumindo tempo e custos para a administração. Para utilização do relatório, é preciso que a DICOC/SUTEM/SF efetue a conciliação do que foi extraído, ou seja, há diversos custos envolvidos para a conciliação de um relatório de sistema patrimonial. Além do mais, durante a auditoria das contas de 2022, foram identificadas unidades que não efetuaram a incorporação dos bens. Portanto, considera-se a determinação como não atendida.				
252	1.11 - Regularize o saldo da conta Débitos de Servidores Municipais;	Créditos de Curto Prazo	SF	2012
Considerando a manifestação da Divisão de Contabilidade no sentido de que o relatório que suportaria o saldo da conta não apresenta informações fidedignas, bem como, ainda está em estudos o desenvolvimento de novo relatório; considerando, ainda, os testes realizados no tema de Pessoal e Encargos na fiscalização atinente às contas de 2022 que possibilitaram obter evidências de que os controles contábeis efetuados sobre a conta contábil não são efetivos, de modo que não há uma documentação de suporte adequada que embase o referido saldo contábil; a determinação permanece não atendida.				
281	16.5.5 - Demonstrar Ativo e Passivo Financeiros por fonte de recursos para assegurar maior transparência na apuração do superávit/déficit financeiro por fonte de recursos. (subitem 4.9.1) - (Com Destaque do Revisor)	Gestão financeira	SF	2015
Alega que no atual estágio de marcação pelo novo padrão de fontes, e considerando atual estágio de implantação do conta corrente contábil, não há condição técnica de avançar com uma proposta de marcação de ativos e passivos financeiros por fonte. Alega ainda, que não existe ente da federação que tenha conseguido marcar os ativos e passivos financeiros por fonte. O alegado não prospera haja vista que a Origem publica o anexo do Balanço Patrimonial (Quadro do Superávit / Déficit Financeiro (Lei nº 4.320/1964), cujo total é a diferença entre ativo e passivo financeiros, de modo que para chegar no resultado do quadro é necessária a apuração do superávit/déficit por fontes de recursos. Ademais na auditoria realizada junto ao e-TCM 015710/2022 não foram encontradas evidências sobre o determinado. Os Ativos e Passivos Financeiros continuam sendo demonstrados pelos seus totais. Do exposto segue a Determinação pendente de atendimento.				

290	11.7.41. Indicar a probabilidade de perda e estimar o efeito financeiro das ações judiciais que representem maior impacto fiscal para a municipalidade. (subitem 7.11). (SF e PGM)	Dívida de Curto Prazo	SF	2015
Considerando a manifestação da CGM, manifesta-se em consonância com as conclusões alcançadas pelo controle interno. Dessa forma, opina-se pelo não atendimento da determinação.				

304	Propiciar a transparência das despesas realizadas planejando dotações que evidenciem a apropriação dos gastos de acordo com cada modalidade de ensino, tendo em vista a diversificação da atuação municipal e os controles necessários e específicos que envolvem a demonstração dos gastos com Educação. (subitem 7.1.4) - (Com Destaque do Relator)	Educação	SF	2015
Acompanhamos o posicionamento da Controladoria Geral do Município (CGM).				

305	Elaborar demonstrativo com memória de cálculo dos rateios e índices de apropriação parcial de despesas com Educação, com detalhamento do código das dotações completas envolvidas, critérios/parâmetros utilizados, além das justificativas legais, que respaldem números apresentados no Demonstrativo de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.	Educação	SME	2015
Acompanhamos o posicionamento da Controladoria Geral do Município (CGM).				

305	Elaborar demonstrativo com memória de cálculo dos rateios e índices de apropriação parcial de despesas com Educação, com detalhamento do código das dotações completas envolvidas, critérios/parâmetros utilizados, além das justificativas legais, que respaldem números apresentados no Demonstrativo de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.	Educação	SF	2015
Acompanhamos o posicionamento da Controladoria Geral do Município (CGM).				

341	20.4.2 - Automatizar o controle da oneração do limite legal dos créditos adicionais no Sistema Orçamentário e Financeiro – SOF. (subitem 4.2.4) (SF)	Créditos Adicionais	SF	2016
Embora tenha sido criada a nova tabela de fontes para 2023, a informação de que a melhoria no sistema SOF permitirá a identificação detalhada do registro "por fonte" do ingresso das receitas para cada vinculação de forma individualizada ainda não pode ser confirmada. Dessa forma, e diante do exposto pela Origem, conclui-se que a determinação segue pendente de atendimento.				

368	20.6.32 - Segregar as informações acerca do ônus de sucumbência das condenações judiciais decorrentes de inscrição na dívida ativa. (subitem 6.6.4.c) (SNJ)	Dívida Ativa	PGM	2016
Embora a PGM tenha manifestado que não é possível o atendimento da determinação, a auditoria entende ser necessário o mapeamento das sentenças que resultaram no pagamento de custas pela PMSP. Além disso, não há procedimento contábil de registro segregado das custas resultantes de erros da Administração na inscrição ou ajuizamento de dívida ativa, de forma a possibilitar o levantamento do montante das condenações que geraram prejuízo ao erário. Dessa forma, conclui-se que a determinação segue pendente de atendimento.				

377	20.6.49 - Automatizar a inclusão, no sistema informatizado de Cauções e Garantias de Contratos, dos índices de	Demais Obrigações a Pagar	SF	2016

	atualização monetária. (subitem 6.11.1.2.2)			
Acompanhamos o posicionamento da CGM.				

413	20.19.3 - Integrar e disponibilizar toda a documentação necessária ao processo de aposentadoria no SIGPEC, inclusive certidões utilizadas para fins de averbação de tempo, para permitir que em todas as etapas de análise e homologação se faça uso efetivo desses dados, que devem estar consistentes e de pronto uso para a análise, sem requerer qualquer nova digitação. (subitens 19.3) (SMG)	Gestão de Pessoal	SGM	2016
Acompanhamos o posicionamento da CGM, uma vez que houve mudanças na estruturação da Administração Direta em relação à Secretaria de Gestão.				

415	20.19.5 - Adotar as providências necessárias para que o SIGPEC emita a Certidão de Tempo Comprobatória da Incorporação/Permanência de Benefícios completa, com dados sobre a percepção (início/fim/base de cálculo) das gratificações. (subitens 19.3) (SMG)	Gestão de Pessoal	SGM	2016
Acompanhamos o posicionamento da CGM, uma vez que houve mudanças na estruturação da Administração Direta em relação à Secretaria de Gestão.				

424	5.3.1. Parametrize o sistema SOF para que possam ser realizados lançamentos simultâneos nas transações intragovernamentais. (subitem 3.1.1.1) (SF)	Consolidação	SF	2017
A Origem alega que foram implantadas melhorias no SOF que possibilitam que a despesa intraorçamentária, para CNPJ do mesmo OFSS, não seja processada fora da modalidade 91. Apesar do alegado, ainda não há a exclusão de lançamentos contábeis recíprocos, o que infla o saldos das contas que registram direitos, obrigações, despesas, receitas e demais itens relacionados a operações entre entidades que compõe o OFSS e por consequência causa reflexos nas DCASP consolidadas do Município. Do exposto, persiste a Determinação pendente de atendimento.				

427	11.5.7. Normatizar o processo de projeção, instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados e benefícios relativos às Renúncias de Receitas. (subitem 5.2.4.2) (SF)	Renúncia de Receitas	SF	2017
Os testes realizados na fiscalização das contas de 2022 possibilitaram concluir que houve inserção de dispositivo na LDO 2022, determinando a adoção de medidas pelo Poder Executivo para: I - elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade; II – designar os órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários. Tanto a SF, quanto a Casa Civil e a PGM foram indagadas sobre a adoção de providências nesse sentido. A PGM limitou-se a informar que não possui competência sobre o assunto e que remeteu a indagação à SF. Esta, por sua vez, tal como a Casa Civil, não apresentou qualquer resposta. Ademais, em 2022 foi verificada a sanção de leis cujos conteúdos dispõem, entre outros assuntos, sobre renúncias de receitas. Em uma delas (Lei Municipal 17.585/22), não foi estabelecido prazo de vigência para renúncia e, na outra (Lei Municipal 17.733/22), foi estabelecida tão-somente a faculdade de revisão da renúncia no período até 5 anos da sua publicação, contrariando, assim, o disposto no artigo 27, § 4º da Lei Municipal 17.595/21. Assim, a determinação segue como não atendida.				

429	11.5.11. Adequar a previsão orçamentária da Despesa com compensações tarifárias do sistema de ônibus. (subitem 5.4.4) (SMT)	Despesa Orçamentária	SMT	2017
Em síntese a SMT informa que não dispõe de outros meios para atendimento à demanda. Informa ainda que o assunto será levantado na revisão quadrienal dos contratos de concessão, todavia não se vislumbra uma compensação tal que importe em redução drástica do custo do sistema sem que haja prejuízo quanto à adoção de políticas públicas por parte desta Pasta e pela companhia vinculada.				

Cotejou-se o sistema ábaco em 13.04.23 e identificou-se que, se comparados os exercícios de 2021 e 2022, foram liquidados na função 26 - Transporte, Atividade 4701 - Compensações tarifárias do sistema de ônibus, respectivamente, R$ 3,30 bilhões e R$ 5,05 bilhões, perfazendo um aumento de 53% da referida despesa. Todavia, no exercício de 2022, o montante fixado para a despesa, função 26 - Transporte, Atividade 4701 - Compensações tarifárias do sistema de ônibus, foi de R$ 3,5 bilhões, sendo liquidados R$ 5,05 bilhões, 44% acima das despesas fixadas, denotando que não houve a adequação da previsão orçamentária da Despesa com compensações tarifária. Do exposto, segue a Determinação pendente de atendimento.

445	11.7.28. Implementar o Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis – SBPI. (subitem 7.7.2) (SF)	Bens Imóveis	SF	2017
A própria Origem informa que ainda há a previsão de desenvolvimento de módulos complementares, necessários à correta representação contábil dos imóveis municipais, seja em relação ao seu reconhecimento como ativo ou simples registro em contas de controle (no caso de cessões), seja em relação à sua classificação (Ativo de Concessão, Propriedades para Investimentos, Bens de Uso Especial, Bens Dominicais, Ativos de Infraestrutura etc). Os testes realizados na fiscalização das contas de 2022 confirmaram que o desenvolvimento dos demais módulos do software de controle patrimonial é crucial à adequada classificação e evidenciação dos imóveis da municipalidade. Assim, em que pese o avanço constatado no tratamento contábil dos bens imóveis com a implantação parcial do SBPI, o atendimento da determinação fica condicionado à conclusão dos demais módulos do software, fundamentais para o adequado reconhecimento do patrimônio público e consequente prestação de contas, gestão e tomada de decisão. Portanto, considera-se a determinação como não atendida.				

446	19.6.46. Conciliar as divergências entre valores recíprocos, a pagar e a receber, constantes das demonstrações contábeis da PMSP e das empresas municipais. (subitem 6.9.2) (SF)	Fornecedores e Contas a Pagar	SF	2017
Para verificação da situação relatada, foram obtidos documentos que detalham a composição de Fornecedores e Contas a Pagar do Poder Executivo na data de 31.12.22. Neles, constam os passivos de empresas municipais (examinadas apenas as operações Intra-OFSS, em razão da possibilidade de acesso aos registros destas pelo SOF): São Paulo Urbanismo – SP Urbanismo; Cia. Metropolitana de Habitação de SP – Cohab; Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo; São Paulo Turismo S.A. – SP Turis; Fundação Paulistana de Educação, T. e Cultura; no montante total de R$ 75,5 milhões. Em nenhum dos balancetes examinados há convergência integral dos valores devidos pela PMSP (detalhamento das contas contábeis 2.1.3.1.2.01.01 – Fornecedores Não Financiados a Pagar - F e 2.1.3.1.2.01.02 – Fornecedores Não Financiados a Pagar - P) e registrados pelas estatais dependentes como a receber (valores a receber em contas de ativo com 5º nível "2 – Intra-OFSS), o que evidencia a permanência do achado anteriormente identificado. Ao contrário do que afirma a Origem, o DECON/SUTEM/SF possui como atribuição, entre outras, promover a padronização dos procedimentos contábeis e realizar a conciliação geral das contas contábeis para fins de encerramentos mensais e anuais, nos termos preconizados pelo Inciso I, artigo 45 e Inciso VI, artigo 46 do Decreto Municipal 58.030/17, respectivamente. Portanto, considera-se a determinação como não atendida.				

484	19.18.12. Manter nas Unidades de Recursos Humanos o controle da real prestação de horas suplementares dos servidores convocados. (subitem 18.2.1)	Gestão de Pessoal	SGM	2017
Acompanhamos o posicionamento da CGM, uma vez que houve mudanças na estruturação da Administração Direta em relação à Secretaria de Gestão. Especificamente em relação a este ponto, consigna-se a importância de a Secretaria de Gestão orientar adequadamente as diversas unidades de recursos humanos dos órgãos do Município acerca da importância do controle real de prestação de horas suplementares.				

496	5.2.9. Rever a sistemática de registro da arrecadação de forma a proporcionar a alocação direta dos recursos nas fontes corretas no momento da arrecadação. (subitem 2.3.2) (SF) (SGM).	Gestão financeira	SF	2018
As informações acerca da criação da nova tabela de fontes e das melhorias no sistema SOF para 2023 ainda não podem ser confirmadas. Dessa forma, e diante do exposto pela Origem, conclui-se que a determinação ainda não foi atendida.				

498	11.7.2. Regularizar os registros contábeis da conta caixa, para os quais não há comprovação de existência do recurso financeiro em extratos bancários, devendo ser regularizados, apurando-se a destinação desses valores e a responsabilidade dos servidores que deram causa às diferenças. (subitem 7.2.2) (SF).	Caixa e Equivalentes de Caixa	SF	2018
O DEFIN informou em sua manifestação que o apontamento trata de pendências antigas, isto é, anteriores a atual sistemática de conciliação bancária. Anexou a documentação de suporte que respalda suas alegações, informando que o exercício de 2022 iniciou com um total de 11 contas correntes com pendências de conciliação, que ao longo do ano foi reduzida para apenas 1 conta corrente com pendências, cujo prazo para conclusão dos procedimentos de regularização é 30/04/23. A auditoria constatou, na análise das Contas de 2022, que de fato ainda resta uma conta corrente com pendências de conciliação, parte delas referente a períodos anteriores, e uma pequena parcela da competência 2022. Embora a diferença venha diminuindo ao longo dos últimos anos, ainda persiste uma diferença material, de modo que consideramos a determinação como não atendida.				

509	11.10.3 Proceder à correção na contabilização da Folha de Pagamentos. (subitem 10.2.1). (SG)	Gestão de Pessoal	SGM	2018
Acompanhamos o posicionamento da CGM, uma vez que houve mudanças na estruturação da Administração Direta em relação à Secretaria de Gestão. Frise-se a necessidade de interlocução entre a Secretaria de Gestão e a Secretaria da Fazenda para o aprimoramento dos procedimentos contábeis da Folha de Pagamento.				

485	**Apure, a partir das prestações de contas mensais das entidades parceiras, os valores gastos com pessoal no âmbito de todos os contratos de gestão e convênios em vigor nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, excluindo, consoante proposta do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, dessa apuração os recursos provenientes de fundos, v.g. Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FUMCAD, os quais não entram no cálculo de despesa dessa natureza.**	Contratos de Gestão e Convênios	SMS	2017
Embora a SMS informe que a determinação foi atendida, ao apresentar o Demonstrativo De Despesas com Pessoal e Reflexo referente ao exercício de 2022, afirma que os dados ali contidos referem-se a somente parte dos contratos existentes. De fato, o processo SEI nº 6017.2022/0021159-3 apresenta o encaminhamento mensal dos dados das despesas com pessoal para a SF, conforme requerido pela Portaria SF nº 314/2021. Entretanto, conforme informado na resposta da SMS, o cálculo realizado pelo Departamento de Prestação de Contas engloba somente as parcerias subordinadas a CPCS (Contratos de Gestão, Convênios, Termos de Colaboração e Termos de Fomento). Assim, embora a SMS apresente relevante avanço no atendimento à determinação, resta pendente a demonstração do cálculo e encaminhamento à SF das despesas de pessoal relacionadas aos demais ajustes da Secretaria, como, por exemplo os contratos sob responsabilidade da SEAH (Secretaria-Executiva de Atenção Hospitalar).				

485	**Apure, a partir das prestações de contas mensais das entidades parceiras, os valores gastos com pessoal no âmbito de todos os contratos de gestão e convênios em vigor nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, excluindo, consoante proposta do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, dessa apuração os recursos provenientes de fundos, v.g. Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FUMCAD, os quais não entram no cálculo de despesa dessa natureza.**	Contratos de Gestão e Convênios	SME	2017
Acompanhamos o posicionamento da Controladoria Geral do Município (CGM).				

485	**Apure, a partir das prestações de contas mensais das entidades parceiras, os valores gastos com pessoal no âmbito de todos os contratos de gestão e convênios em vigor nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, excluindo, consoante proposta do Conselheiro	Contratos de Gestão e Convênios	SMADS	2017

	ROBERTO BRAGUIM, dessa apuração os recursos provenientes de fundos, v.g. Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FUMCAD, os quais não entram no cálculo de despesa dessa natureza.**			
Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, não houve demonstração de que a Determinação tenha sido atendida.				

557	5.2.8. Instituir nova tabela de fontes/destinações de recursos para controle contábil integral, tempestivo e efetivo das diversas disponibilidades geridas pela municipalidade, considerando a exigência descrita no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. (subitem 2.3.1) (SF)	Gestão financeira	SF	2019
As informações acerca da criação da nova tabela de fontes e das melhorias no sistema SOF para 2023 ainda não podem ser confirmadas. Dessa forma, e diante do exposto pela Origem, conclui-se que a determinação ainda não foi atendida.				

559	5.3.13. DEFIN/SUTEM/SF deve encerrar, junto às instituições financeiras, todas as contas descontinuadas, bem como instituir um procedimento de controle para garantir que não haja movimentação financeira sem o correspondente registro e contabilização no SOF. (subitem 3.4.1.6) (SF)	Caixa e Equivalentes de Caixa	SF	2019
SF/SUTEM/DEFIN alega em sua manifestação que tem buscado seguir as orientações do TCMSP, no sentido de ajustar as rotinas financeiras da Municipalidade, e permitir um número cada vez menor de contas bancárias. Assevera que grande número das contas existentes está relacionado às contas correntes específicas, e que as aberturas e fechamentos de contas correntes relativos a convênios são de responsabilidade das diversas pastas, a exemplo, das Secretarias Municipais da Saúde, Assistência Social e Educação, que recebem grande volume de transferências estaduais/federais. Contudo, não forneceu evidências quanto à implementação de atividades de controle contemplando a Secretaria Municipal da Fazenda e as diversas pastas, para viabilizar o monitoramento das contas bancárias abertas por essas unidades. No que se refere às contas correntes "encerradas" ou "inativadas", não foi apresentada documentação dos bancos atestando o término das respectivas operações, de modo que, além da ausência de definição das referidas terminologias, não há suporte documental por parte das instituições financeiras. Por todo o exposto, considera-se a determinação como não atendida.				

560	5.3.23. Regularizar as impropriedades do quadro contábil do sistema SDA no sentido de tornar mais transparente as informações da dívida ativa. (subitem 3.4.3.9.3) (PGM e SF)	Dívida Ativa	SF	2019
Conforme constou na manifestação da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria Geral do Município, há um grupo de trabalho em andamento para tratar das melhorias do quadro contábil do sistema SDA. Portanto, a situação inadequada permanece. Dessa forma, considera-se a determinação como não atendida.				

560	5.3.23. Regularizar as impropriedades do quadro contábil do sistema SDA no sentido de tornar mais transparente as informações da dívida ativa. (subitem 3.4.3.9.3) (PGM e SF)	Dívida Ativa	PGM	2019
Conforme constou na manifestação da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria Geral do Município, há um grupo de trabalho em andamento para tratar das melhorias do quadro contábil do sistema SDA. Portanto, a situação inadequada permanece. Dessa forma, considera-se a determinação como não atendida.				

561	5.3.39. A Procuradoria Geral do Município e a Secretaria da Fazenda devem estabelecer uma ação conjunta de integração dos fluxos de informações no sentido de reduzir o expressivo volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil (BB). (subitem 3.4.7.2) (PGM) (SF)	Depósitos Judiciais	SF	2019

Considerando a manifestação da CGM, manifesta-se em consonância com as conclusões alcançadas pelo controle interno. Dessa forma, opina-se pelo não atendimento da determinação.

561	5.3.39. A Procuradoria Geral do Município e a Secretaria da Fazenda devem estabelecer uma ação conjunta de integração dos fluxos de informações no sentido de reduzir o expressivo volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil (BB). (subitem 3.4.7.2) (PGM) (SF)	Depósitos Judiciais	PGM	2019
Considerando a manifestação da CGM, manifesta-se em consonância com as conclusões alcançadas pelo controle interno. Dessa forma, opina-se pelo não atendimento da determinação.				

562	5.3.40. A Prefeitura, em conjunto com o Banco do Brasil e Tribunal de Justiça de São Paulo, deve estabelecer um novo procedimento para aperfeiçoar o sistema informatizado de emissão de guias de depósito judicial, de modo que seja obrigatória a identificação do CNPJ do réu, além de mecanismos de controle que limitem o preenchimento de CNPJs irregulares e desassociados, principalmente quando este for órgão público. (subitem 3.4.7.3) (SF) (PGM)	Depósitos Judiciais	SF	2019
A SF encaminhou o OFÍCIO SUTEM Nº 26/2022 solicitando informações ao TJSP sobre o tema depósitos judiciais, porém não obteve retorno da parte responsável. Observa-se que a SF vem tentando a interlocução com o TJSP para resolução da situação, porém esbarra na competência do órgão estadual no que se refere a questão, já que o problema reside no sistema de cadastro do TJSP. Assim sendo, apesar dos esforços da SF, entende-se como não atendida a referida determinação.				

562	5.3.40. A Prefeitura, em conjunto com o Banco do Brasil e Tribunal de Justiça de São Paulo, deve estabelecer um novo procedimento para aperfeiçoar o sistema informatizado de emissão de guias de depósito judicial, de modo que seja obrigatória a identificação do CNPJ do réu, além de mecanismos de controle que limitem o preenchimento de CNPJs irregulares e desassociados, principalmente quando este for órgão público. (subitem 3.4.7.3) (SF) (PGM)	Depósitos Judiciais	PGM	2019
A PGM encaminha informação que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo passou a exigir e validar os CPFs e CNPJs, bem como o número das ações judiciais para a emissão de guias de depósitos judiciais no Portal de Custas, Recolhimentos e Depósitos Judiciais, limitando, desse modo, o preenchimento de CNPJs irregulares. De fato, o TJSP atualizou a página de depósitos judiciais, porém ainda persistem problemas relacionados à identificação dos depósitos judiciais. No exercício de 2022 foram identificados depósitos judiciais com campo de CNPJ "0", dificultando a identificação automática e reconhecimento dos depósitos judiciais em favor da PMSP e demandando uma sobrecarga manual nos trabalhos da SUTEM (tesouro municipal) e da própria PGM. Cabe destacar que a validação referida pela PGM é do depositante e os problemas estão na identificação do CNPJ da PMSP. Assim, considera-se ainda não atendida a determinação.				

568	5.2.17. Aprimorar as rotinas de controle de folha de pagamento através da instituição de manual, contemplando o mapeamento de funções e descrição das atividades. (subitem 2.4.2.7) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SGM	2019
Acompanhamos o posicionamento da CGM, uma vez que houve mudanças na estruturação da Administração Direta em relação à Secretaria de Gestão. Frise-se uma vez mais a importância da existência de um manual que contempla o mapeamento de funções e a descrição das atividades desempenhadas em relação à folha de pagamento.				

568	5.2.17. Aprimorar as rotinas de controle de folha de pagamento através da instituição de manual, contemplando o mapeamento de funções e descrição das atividades. (subitem 2.4.2.7) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SF	2019
Acompanhamos o posicionamento da CGM, notadamente em relação à necessidade de interlocução entre Gestão e Fazenda para o atendimento da determinação.				

569	5.2.18. Definir as rotinas e procedimentos entre as unidades das Secretarias da Fazenda e de Gestão que executam o processamento e a contabilização da folha de pagamento, para padronização, transparência e otimização de relatórios, de forma a possibilitar o suporte documental necessário para ratificar e/ou conciliar as informações contábeis. (subitem 2.4.3.1) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SF	2019
Acompanhamos o posicionamento da CGM. Frise-se a necessidade de interlocução entre Gestão, Fazenda e PRODAM para o atendimento da determinação.				

569	5.2.18. Definir as rotinas e procedimentos entre as unidades das Secretarias da Fazenda e de Gestão que executam o processamento e a contabilização da folha de pagamento, para padronização, transparência e otimização de relatórios, de forma a possibilitar o suporte documental necessário para ratificar e/ou conciliar as informações contábeis. (subitem 2.4.3.1) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SGM	2019
Acompanhamos o posicionamento da CGM. Frise-se a necessidade de interlocução entre Gestão e Fazenda para o atendimento da determinação.				

570	5.2.19. Realizar mapeamento de processos no que diz respeito à contabilização e o pagamento da folha da PMSP, a fim de, entre outras coisas, identificar gargalos, padronizar procedimentos e permitir a integração e o fluxo adequado de informações entre SG e SF. (subitem 2.4.3.1) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SF	2019
Acompanhamos o posicionamento da CGM.				

570	5.2.19. Realizar mapeamento de processos no que diz respeito à contabilização e o pagamento da folha da PMSP, a fim de, entre outras coisas, identificar gargalos, padronizar procedimentos e permitir a integração e o fluxo adequado de informações entre SG e SF. (subitem 2.4.3.1) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SGM	2019
Acompanhamos o posicionamento da CGM. Frise-se a necessidade de interlocução entre Gestão e Fazenda para o atendimento da determinação.				

573	5.2.22. Elaborar relatórios de folha de pagamento separando os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, bem como os diferenciem por tipo de regime previdenciário (RPPS/RGPS). (subitem 2.4.3.3) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SF	2019
Acompanhamos o posicionamento da CGM, enfatizando-se a importância da segregação mencionada na determinação.				

573	5.2.22. Elaborar relatórios de folha de pagamento separando os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, bem como os diferenciem por tipo de regime previdenciário (RPPS/RGPS). (subitem 2.4.3.3) (SG) (SF)	Gestão de Pessoal	SGM	2019
Acompanhamos o posicionamento da CGM.				

604	Realizar a revisão e aplicação do manual técnico da PMSP na execução orçamentária, a fim de propiciar melhorias no detalhamento da despesa com o objetivo de contribuir para o trabalho das Secretarias de Gestão e da Fazenda, além de refletir em maior transparência na demonstração da composição dos gastos com pessoal, conforme item 3.2 Parte Geral do MCASP 8° Edição (subitem 2.4.3.2)(SMG) (SF).	Gestão de Pessoal	SF	2020
Acompanhamos o posicionamento da CGM. Frise-se a necessidade de interlocução entre Gestão e Fazenda para o atendimento da determinação.				

604	Realizar a revisão e aplicação do manual técnico da PMSP na execução orçamentária, a fim de propiciar melhorias no detalhamento da despesa com o objetivo de contribuir para o trabalho das Secretarias de Gestão e da Fazenda, além de refletir em maior transparência na demonstração da composição dos gastos com pessoal, conforme item 3.2 Parte Geral do MCASP 8° Edição (subitem 2.4.3.2)(SMG) (SF).	Gestão de Pessoal	SGM	2020
Acompanhamos o posicionamento da CGM. Frise-se a necessidade de interlocução entre Gestão e Fazenda para o atendimento da determinação.				

605	Rever os procedimentos relacionados à composição, instrução e organização dos prontuários funcionais, adequando-os às disposições da Lei nº 13.709/18 - LGPD, com a inserção de procedimentos de controle interno e orientando os servidores responsáveis distribuídos nas unidades de Recursos Humanos das Pastas (subitem 2.4.4.4) (SMG).	Gestão de Pessoal	SGM	2020
Acompanhamos o posicionamento da CGM, uma vez que houve mudanças na estruturação da Administração Direta em relação à Secretaria de Gestão. Consigna-se a importância de a Secretaria de Gestão orientar adequadamente as diversas unidades de recursos humanos dos órgãos do Município acerca da importância do controle dos prontuários e de fiel observância aos preceitos da Lei Geral de Proteção de Dados.				

608	Em caso de êxito da ação judicial pela Prefeitura, efetuar o registro de dedução da receita orçamentária de capital até o limite da arrecadação (subitem 3.4.6.5) (SF).	Depósitos Judiciais	SF	2020
A Origem menciona a Nota Técnica conjunta SF/SUTEM/DECON/DEFIN nº 01 de 02/12/2022, vigente a partir de 2023, publicada no DOC de 03/02/2022, página 17, a qual apresenta o roteiro para contabilização dos depósitos judiciais realizados em dinheiro, referentes a processos judiciais tributários ou não tributários. O novo roteiro de contabilização trazido pela Origem para implantação em 2023 será examinado nas análises das contas do exercício de 2023. Portanto, a determinação segue como não atendida.				

611	Automatizar o processo de abertura de crédito adicional com uma base de dados integrada entre as unidades orçamentárias, para mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro (subitem 4.3.4) (SF).	Créditos Adicionais	SF	2020
Embora tenha sido criada a nova tabela de fontes para 2023, a SF informa que ainda é preciso aguardar a estabilização das alterações efetuadas no SOF, decorrentes da nova tabela de fontes/destinações de recursos, para o atendimento da presente determinação. Portanto, a determinação ainda não foi atendida.				

612	Apurar os responsáveis pela aplicação de recursos transferidos pelo Governo Federal, no período de 04.08.14 a 25.08.14 e 14.09.15 a 18.09.15 do programa "2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)/ 8761-Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192", em finalidade diversa do pactuado e promover, se for o caso, o ressarcimento de eventual prejuízo causado aos cofres municipais, em razão da devolução de R$ 2,6 milhões ao Fundo Nacional de Saúde.	Saúde	CGM	2020

A CGM informou que, por se tratar da devolução de repasse realizado pelo Ministério da Saúde para Prefeitura Municipal de São Paulo, via SAMU, não foi caracterizado prejuízo aos cofres municipais que origine a necessidade de reposição de valores por quem tenha dado causa. Entretanto, informa a permanência da necessidade de apuração das responsabilidades no tocante à falha pela não permanência do repasse em sua integralidade e que se encontra em procedimento final de aprovação da Folha de Informação no SEI. Assim, aguarda-se a finalização de apuração de responsabilidades, bem como o encaminhamento final do processo de apuração a esta Corte, para que seja considerado o cumprimento integral do determinado.

645	Firmar convênio para troca de bases de dados com o Estado de São Paulo, visando a reduzir e eliminar os acúmulos indevidos de cargos públicos. (Subitem 2.4.1.4) (CGM)	Gestão de Pessoal	CGM	2021
Acompanhamos o posicionamento da CGM.				

651	Evidenciar nas próximas LDOs o montante dos processos judiciais, relacionados ao saldo de depósitos judiciais, que apresentam grande probabilidade de perda para o Município, abrangendo, assim, as ações de valores expressivos e aquelas com objeto de repercussão geral (causas repetitivas). (subitem 3.4.6.2) (PGM)	Depósitos Judiciais	PGM	2021
Considerando a manifestação da CGM, manifesta-se em consonância com as conclusões alcançadas pelo controle interno. Dessa forma, opina-se pelo não atendimento da determinação.				

654	Cumprir o prazo regular de envio dos dados ao SIOPE. (subitem 4.1.3) (SME)	Educação	SME	2021
Conforme constatado pela auditoria (TC/014240/2022), no exercício de 2022, quatro demonstrativos foram enviados fora dos prazos legais estabelecidos (1º, 2º, 3º e 6º bimestres). A auditoria identificou, também (protocolo 003125/2023), que o envio das referidas informações pela PMSP, referente ao 1º bimestre de 2023, ocorreu em 05.04.2023, portanto com descumprimento à data limite, que era 30.03.2023.				

650	Regularizar as pendências cadastrais de contribuintes para viabilizar a inscrição de créditos em dívida ativa. (subitem 3.4.2.4) (SMT)	Dívida Ativa	SMT	2021
De acordo com a manifestação da CET, a pendência cadastral de contribuintes relativas à dívida ativa sobre multas NIC (não identificação do condutor) continua e depende de soluções de outros órgãos. Dessa forma, a determinação em análise não foi atendida.				

658	Realize auditoria transversal, levando em conta o acúmulo de valores em caixa da PMSP (sejam recursos vinculados ou não), com vistas à necessidade de adoção de ações de planejamento e elaboração de projetos pela Prefeitura para destinação desses recursos nas operações específicas a que se destinam, evitando a sua permanência em instituições financeiras, conforme proposta do Conselheiro DOMINGOS DISSEI.	Gestão financeira	TCMSP	2021
O tema foi tratado na Proposta de Plano Anual de Fiscalização para 2023, conforme a peça 23 do TC/011851/2022 (subitem 4.2.2. Auditoria transversal sobre Fundos Municipais). Considerando a importância do tema, e que naquele momento a SCE não conseguiu planejar um trabalho desse porte por causa da escassez de auditores, estudaremos a inclusão do tema no PAF 2024, pois há a expectativa de a SCE dispor de uma força de trabalho maior advinda do Concurso Público que está em andamento.				

Nº da Det.	Acordão	Tema	Órgão	Reiterada desde
Situação: PREJUDICADA				
372	20.6.39 - Providenciar documentação de suporte para os lançamentos efetuados a título de Baixa de Bens Imóveis, no valor de R$ 7,1 bilhões (subitem 6.8.1.3) (SF)	Imobilizado	SF	2016
Os testes realizados na fiscalização atinente às contas de 2022 possibilitaram obter evidências de que o reconhecimento inicial do bens imóveis se deu, de fato, em 2020, de forma manual no sistema SOF, com base nos dados de SUREM/SF concatenados com os dados do Geosampa, que resultou no registro de 1.684 bens imóveis, sendo eles bens de uso especial e dominical do Município de São Paulo. Todas as informações a respeito da metodologia adotada, bem como os valores reconhecidos por tipo de imóveis encontram-se registrados no processo SEI 6017.2020/0055609-0. Assim, foi possível constatar que os registros anteriormente constantes do Ativo, referentes a imóveis, careciam de suporte documental adequado, e que, atualmente, estão respaldados por cadastros em sistema estruturante (SBPI) que possibilitam a conciliação entre o montante contabilizado e a sua composição analítica. Ademais, é condição imprescindível ao reconhecimento de elementos patrimoniais no ativo a possibilidade de mensuração confiável. No caso do imobilizado, a exigência normativa nesse diapasão reside no item 14, "b" da NBC TSP 07. Logo, a manutenção dos registros de imóveis no ativo da municipalidade nas condições anteriormente relatadas pela SF/PMSP estava desprovida de amparo normativo, sendo pertinente, portanto, o seu desreconhecimento. Dessa forma, conclui-se que a determinação deve ser prejudicada, haja vista a constatação da superveniência de fatos que tornam inexequível o seu cumprimento.			

447	5.3.29. Mensurar o total do passivo oculto do Município e reconhecer na contabilidade os valores dessas obrigações efetivamente devidas. (subitem 3.4.4.2) (SF e SGM)	Fornecedores e Contas a Pagar	SF	2017
Os testes realizados possibilitaram concluir que houve subavaliação de passivo referente a obrigações junto a fornecedores em, no mínimo, R$ 327 milhões, na data de 31.12.22. Assim, permanece sem eficácia a determinação prolatada em exercícios anteriores. Todavia, assiste razão à SF no que tange à adoção de medidas de sua competência voltadas à resolução das causas do achado. Além da implementação de nova funcionalidade no SOF (o "Evento 13"), houve normatização local, materializada pelo Decreto Municipal 61.004/22 (artigo 5º, Inciso II) e Portaria SF 274/21. Nesse sentido e, considerando as atribuições da Controladoria Geral do Município estabelecidas pelo Decreto 59.496/20, em especial as da Divisão de Auditoria Contábil e Monitoramento de Recomendações (DCMR), será expedida nova proposta de determinação/recomendação direcionada para a referida área, no Relatório Anual de Fiscalização do Poder Executivo Municipal referente ao exercício de 2022.			

447	5.3.29. Mensurar o total do passivo oculto do Município e reconhecer na contabilidade os valores dessas obrigações efetivamente devidas. (subitem 3.4.4.2) (SF e SGM)	Fornecedores e Contas a Pagar	SGM	2017
Cabe ressaltar que não houve manifestação da SGM. Os testes realizados possibilitaram concluir que houve subavaliação de passivo referente a obrigações junto a fornecedores em, no mínimo, R$ 327 milhões, na data de 31.12.22. Assim, permanece sem eficácia a determinação prolatada em exercícios anteriores. Todavia, assiste razão à SF no que tange à adoção de medidas de sua competência voltadas à resolução das causas do achado. Além da implementação de nova funcionalidade no SOF (o "Evento 13"), houve normatização local, materializada pelo Decreto Municipal 61.004/22 (artigo 5º, Inciso II) e Portaria SF 274/21. Nesse sentido e, considerando as atribuições da Controladoria Geral do Município estabelecidas pelo Decreto 59.496/20, em especial as da Divisão de Auditoria Contábil e Monitoramento de Recomendações (DCMR), será expedida nova proposta de determinação/recomendação direcionada para a referida área, no Relatório Anual de Fiscalização do Poder Executivo Municipal referente ao exercício de 2022.			

576	Na apreciação das Contas do Executivo do exercício 2020, os acompanhamentos realizados nos processos que servem de elementos para a construção do Relatório de Fiscalização sejam encaminhados até 31 de março de 2021 ao Gabinete do Relator, possibilitando a manifestação das Pastas em	Controle externo e prestação de contas	TCMSP	2019

	tempo hábil para a inserção das conclusões dos técnicos daquela Subsecretaria no RAF 2021.			
Considerando que esta determinação se referiu especificamente ao RAF de 2021 (ano-base 2020), a SCE considera que esta determinação está prejudicada. Observamos que, naquele período, apenas em três processos que subsidiaram a elaboração do RAF o prazo da determinação foi descumprido em poucos dias, e mesmo assim em todos eles houve tempo hábil de comunicar a Origem para apresentação de manifestação para ser considerada no relatório. No RAF referente ao ano-base 2022, a SCE não conseguiu encaminhar o relatório da auditoria integrada das contas da PMSP dentro do prazo da determinação por motivos já expostos à Alta Administração, especialmente relacionados à escassez de auditores de controle externo para a realização das fiscalizações. Porém, foi adotado o procedimento de Comentários do Gestor durante a execução das fiscalizações, que permitiu aos gestores o conhecimento sobre os resultados prévios da auditoria e a apresentação de suas considerações, que por sua vez foram incorporadas no relatório final. Mesmo que esta etapa de comunicação com o jurisdicionado não se configure em fase processual de contraditório e ampla defesa, é essencial que ela seja feita durante a execução da fiscalização para que eventuais correções já sejam adotadas de forma tempestiva, e o relatório enviado à apreciação do Relator da matéria contemple as análises mais completas sobre cada resultado, já considerando as respostas dos gestores das respectivas áreas auditadas. Não obstante, a SCE reconhece que esta deve ser uma boa prática a ser adotada pela Subsecretaria, e na medida do possível, trabalhará para que possa enviar tempestivamente os relatórios ao Conselheiro Relator.				

648	Regularizar as impropriedades do quadro contábil do SDA para tornar mais transparente as informações da dívida ativa. (subitem 3.4.2.1) (SF e PGM) (Reiteração da Determinação nº 560 do Diálogo)	Dívida Ativa	SF	2021
A presente determinação possui o mesmo conteúdo da Det. 560: "Regularizar as impropriedades do quadro contábil do sistema SDA no sentido de tornar mais transparente as informações da dívida ativa". Portanto, a determinação está prejudicada por se tratar de uma reiteração da Determinação nº 560 do Diálogo.				

649	Regularizar as impropriedades do quadro contábil do SDA para tornar mais transparente as informações da dívida ativa. (subitem 3.4.2.1) (SF e PGM) (Reiteração da Determinação nº 560 do Diálogo)	Dívida Ativa	PGM	2021
A presente determinação possui o mesmo conteúdo da Det. 560: "Regularizar as impropriedades do quadro contábil do sistema SDA no sentido de tornar mais transparente as informações da dívida ativa". Portanto, a determinação está prejudicada por se tratar de uma reiteração da Determinação nº 560 do Diálogo.				

653	Em caso de êxito da ação judicial pela Prefeitura, efetuar o registro de dedução da receita orçamentária de capital até o limite da arrecadação. (subitem 3.4.6.5) (SF) (Reiteração da Determinação nº 608 do Diálogo)	Depósitos Judiciais	SF	2021
A presente determinação possui o mesmo conteúdo da Det. 608: " Em caso de êxito da ação judicial pela Prefeitura, efetuar o registro de dedução da receita orçamentária de capital até o limite da arrecadação.". Portanto, a determinação está prejudicada por se tratar de uma reiteração da Determinação nº 608 do Diálogo.				

655	Automatizar o processo de abertura de crédito adicional com uma base de dados integrada entre as unidades orçamentárias, para mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro. (subitem 4.3.4) (SF) (Reiteração da Determinação nº 611 do Diálogo).	Créditos Adicionais	SF	2021
A presente determinação possui o mesmo conteúdo da Det. 611: "Automatizar o processo de abertura de crédito adicional com uma base de dados integrada entre as unidades orçamentárias, para mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro o mesmo teor". Portanto, a determinação está prejudicada por se tratar de uma reiteração da Determinação nº 611 do Diálogo.				

Foram oficiados o Exmo. Sr. Prefeito e

os Srs. Secretários de Governo, da Fazenda, de Gestão, da Saúde e da Educação, o Procurador Geral e o Controlador Geral do Município e a Superintendente do Instituto de Previdência Municipal de São Paulo para ciência e apresentação dos esclarecimentos pertinentes acerca das conclusões contidas no Relatório Anual de Fiscalização – RAF 2022, (peças 15 a 23).

Apresentaram esclarecimentos os seguintes órgãos:

- Secretaria Municipal da Fazenda (peças 37/38, 47/48);
- PRODAM (peça 42);
- Secretaria Municipal da Saúde (peças 45 e 57); e
- Secretaria Municipal da Educação (peça 55).

A Douta Procuradoria da Fazenda Municipal, em sua manifestação, acresceu as informações e os esclarecimentos trazidos pelas Pastas, demonstrando, sob o enfoque da Administração, o posicionamento dos Órgãos envolvidos, o cumprimento da lei e das normas orçamentárias, além do atendimento e das providências que vem adotando para a maioria dos apontamentos, peça 59, quais sejam:

Segundo informado pela Secretaria Municipal da Fazenda-SUTEM/SUPOM, em relação ao item **5.1.2**[228] a abertura dos créditos adicionais é objeto de rigoroso controle por

[228] 5.1.2 Determinar à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (Supom/SF) que, no exercício financeiro de 2023, limite a abertura de crédito adicional tendo como fonte de recurso o superávit financeiro apurado ao término de 2022, até o valor máximo de R$ 19.629.690.585,16, haja vista a incorreção no quadro anexo ao balanço patrimonial decorrente da classificação indevida de ativos permanentes como financeiros em R$ 268,8 milhões, infringindo o art. 105, § 1º da Lei Federal 4.320/64 (subitem 3.4). (SF)

parte das Subsecretarias envolvidas (SUTEM e SUPOM) e que, embora compreendam as conclusões alcançadas por AUD, e ainda que tecnicamente discordem (haja vista que a regularização dos valores dependerá da execução orçamentária para o qual o lastro do superávit é necessário), promoverão o desconto do valor de R$ 268,8 milhões do cálculo do superávit financeiro, considerando como valor máximo o informado pelo Tribunal de Contas.

Quanto aos itens **5.1.3**[229] e **5.1.4**[230], noticiou as providências para aquisição de novos sistemas para controle dos ativos e gerenciamento contábil dos bens móveis.

Sobre os itens **5.1.5**, **5.1.6**, **5.1.7**, **5.1.8** e **5.1.9**[231], as pastas responsáveis informaram as providências que

---

[229] 5.1.3 Determinar à Secretaria da Fazenda para que, em conjunto com as entidades da Administração Indireta, no prazo de 1 ano, criem procedimentos de forma que os registros contábeis dos bens móveis do Município sejam parametrizados e uniformes, a fim de que as entidades tenham os mesmos critérios e formas de controle desses ativos, tendo em vista a distorção de R$ 161,7 milhões referente aos montantes registrados na conta Bens Móveis a Classificar do Ativo e os sistemas gerenciais de patrimônio, revelando que o montante mencionado contabilizado não apresenta documentação de suporte adequada, em infringência ao art. 17 do Decreto Municipal 53.484/12 e ao subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual (subitem 3.4.5.1.2). (SF)

[230] 5.1.4 Determinar à Secretaria da Fazenda e à Prodam, gestoras do SBPM e SOF, que adotem, em 1 ano, a criação de rotinas (incluindo emissão tempestiva de relatórios que supram tempestivamente as demandas da administração), formas de integração e controles dos bens móveis, fazendo com que o sistema suporte corretamente os montantes contabilizados, haja vista estar em desacordo com o subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual (subitem 3.4.5.1.3). (SF) E (PRODAM)

[231] 5.1.5. Determinar ao HSPM e à SMSUB, responsável pelo apoio administrativo ao SFMSP, pela ocasião da extinção da autarquia, de acordo com o DM 61.989/22, para que, no prazo de 6 meses, realizem o procedimento de depreciação de seus bens móveis, dando cumprimento à Portaria STN 548/15 que instituiu o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP (subitem 3.4.5.1.5). (HSPM) E (SMSUB)

5.1.6. Determinar ao Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda que desreconheça contabilmente, no prazo de 3 meses, o imóvel cadastrado no SBPI sob códigos 615 e 627, no valor contábil total de R$ 48.191.416,00 em 31.12.22, por se tratar do Campo de Marte, objeto de encontro de contas junto à União finalizado em 2022, por estar em desacordo ao disposto nos subitens 5.6 e 5.11 da NBC TSP Estrutura Conceitual, combinados com o item 13 da NBC TSP 07 e subitem 2.1.1.2 da Parte II do MCASP 9ª edição (subitem 3.4.5.2.1). (SF)

5.1.7. Determinar à Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão (COGEP/SEGES) que adeque, no prazo de 1 ano, o sistema de folha de pagamento (Sigpec) para emissão de relatórios, bem como o processamento orçamentário de forma segregada, dividindo, no mínimo, por unidade

serão tomadas para correção das questões trazidas nos apontamentos.

A Secretaria da Fazenda - SF apresentou vasta argumentação divergindo tecnicamente do posicionamento trazido pela equipe de Auditoria, na proposta de Determinação tratada no item **5.1.10**[232], referente à classificação da despesa relacionada às Transferências Concedidas, desde o momento da elaboração da peça orçamentária.

Em relação aos apontamentos vinculados aos Gastos com Educação:

5.1.11[233] - apresentou as justificativas para o atraso e os esforços que vem envidando para cumprir o prazo regular de envio dos dados ao SIOPE;

---

orçamentária, por rubrica e por regime previdenciário (RGPS / RPPS), de maneira que os registros contábeis provenientes da integração Sigpec x SOF tenham o devido suporte documental e a devida segregação contábil, por estarem em desacordo ao disposto nos subitens 3.10 e 3.26 da NBC TSP EC (subitens 3.4.6.1.1, 3.4.6.1.2 e 3.4.6.1.3). (SEGES)

5.1.8. Determinar à Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão (COGEP/SEGES) que desenvolva, no prazo de 1 ano, rotinas para o controle dos Débitos dos Servidores Municipais, bem como desenvolva detalhamentos adequados

no seu sistema de folha de pagamento (Sigpec) que dê o suporte documental adequado a esses débitos, por estarem em desacordo ao disposto no subitem 3.26 da NBC TSP EC (subitem 3.4.6.2.1). (SEGES)

5.1.9. Determinar à Procuradoria Geral do Município que realize interlocução com a Decon/Sutem/SF para elaborar, no prazo de 6 meses, relatório consolidado com todas as informações necessárias, encaminhando periodicamente ou disponibilizando através de sistema ao setor de contabilidade da PMSP para fins de registro contábil das provisões judiciais (registro inicial da estimativa da provisão, da baixa da provisão e, por fim, do valor exato de obrigação a pagar) e evidenciação dos passivos contingentes, em consonância ao disposto no subitem 3.10 da NBC TSP EC (subitem 3.4.11.1). (PGM) E (SF).

[232] 5.1.10. Determinar à Secretaria da Fazenda, para que reveja, no prazo de 1 ano, a classificação da despesa contábil relacionada às Transferências Concedidas, bem como a respectiva classificação orçamentária no momento da elaboração da peça orçamentária, além de maior atuação junto às unidades orçamentárias da Prefeitura, para o atendimento dos normativos legais (subitens 3.5.1.3, 3.5.1.4, 3.5.1.5, 3.5.1.6, 3.9.1.3 e 3.9.1.4). (SF)

[233] 5.1.11. Determinar à Secretaria Municipal de Educação que cumpra o prazo regular de envio dos dados ao SIOPE (subitem 4.1.7). (SME)

5.1.12[234] - informou que adotará as recomendações na elaboração dos próximos demonstrativos e que o equívoco ocorrido no demonstrativo de 2022 não compromete o atendimento ao mínimo determinado no art. 212 da CF/88;

5.1.13[235] - discorda tecnicamente do posicionamento da equipe de Auditoria, uma vez que se tomou como interpretação de utilização a suplementação mediante crédito adicional e o emprego integral do recurso no 1º quadrimestre e que o assunto está sendo tratado pela PGM nos processos SEI 6021.2023/0024473-8 e 6016.2023/0058603-8;

5.1.14 [236] - em apertada síntese, afirma que a questão relacionada à inscrição de restos a pagar não processados foi sanada no julgamento das Contas de 2021 e que não cabe, neste momento, rediscutir a matéria.

Em relação ao apontamento vinculado aos Gastos com Saúde, **5.1.15**[237], SF entende que o modo de operação do Município no manejo dos recursos vinculados à área da Saúde é adequado.

---

[234] 5.1.12. Determinar à Secretaria Municipal de Educação para que contabilize, para fins de cumprimento do limite mínimo de 25% estabelecido pelo art. 212 da CF/1988, os valores de compensação tarifária referentes apenas aos alunos do Ensino Fundamental da esfera municipal, nos termos do Acórdão contido no TC/009041/2020 (subitem 4.1.4). (SME)

[235] 5.1.13. Determinar à Secretaria Municipal de Educação que exclua o valor decorrente de superávit de exercício anterior do FUNDEB que foi utilizado após o prazo legal do cômputo dos 25% com MDE (art. 25, § 3º, da Lei Nº 14.113/2020) (subitem 4.1.5). (SME)

[236] 5.1.14. Determinar à Secretaria Municipal de Educação que tome as providências no sentido de excluir os restos a pagar não processados irregularmente inscritos e avaliar a existência de outros valores na mesma condição de inscrição irregularmente efetuada (subitem 4.1.6). (SME)

[237] 5.1.15. Determinar que se adote, no prazo de 3 meses, providências com vistas ao efetivo atendimento aos dispositivos legais (LM 13.563/03, LC 141/12 e LC 101/00), quanto à implantação do controle das disponibilidades de caixa oriundas das receitas de impostos e transferências legais, relativas aos recursos próprios do Tesouro Municipal (subitens 4.2.2 e 4.2.6). (SMS) e (SF)

Para o apontamento **5.1.16**[238] a SF informou uma série de medidas que vem sendo adotadas para atendimento dos apontamentos relacionados ao controle dos Créditos Adicionais e, no caso das Renúncias de Receitas, **5.1.17**[239], entende que a Determinação deve ser dirigida ao Poder Executivo, em caráter geral.

No que se refere aos investimentos, **5.1.18**[240], a SF informou que serão realizados estudos e, se confirmada a dependência, adotará as providências para o cumprimento da LRF.

A SGM informou as providências que estão sendo adotadas para verificação de eventual ocupação irregular dos imóveis indicados no apontamento **5.1.19**[241].

A Secretaria de Gestão - SEGES, no caso do **5.1.20**[242], entende que as guias de outubro e novembro/2022,

---

[238] 5.1.16. Reiteração das determinações para a SF: 496, 557, 611 e 655 do sistema Diálogo: (SF)

[239] 5.1.17. Determinar ao Gabinete da Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de 6 meses, providências com vistas à elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, bem como à propositura de designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, a ser avalizada pelo Prefeito Municipal, tendo em vista o descumprimento do disposto nos Incisos I e II, § 3º do art. 27 da Lei Municipal 17.595/21 (subitem 4.7). (SF)

[240] 5.1.18. Determinar à Secretaria da Fazenda para que reveja, no prazo de 6 meses, a situação financeira e de dependência da SPTrans, bem como das demais empresas que por ventura estejam recebendo recursos do Tesouro Municipal para cobertura de despesas de pessoal e de custeio para cumprimento à LRF, tendo em vista que a SPTrans está recebendo recursos do Tesouro Municipal para cobertura de despesas de pessoal/custeio, infringindo o art. 2º, inciso III, da LRF, caracterizando-a como empresa estatal dependente (subitem 4.8.1.1). (SF)

[241] 5.1.19. Determinar à Controladoria Geral do Município e à Secretaria de Governo Municipal que instaurem, no prazo de 6 meses, processos administrativos com vistas à apuração dos indícios de malversação do patrimônio público imobiliário (bens cadastrados no SBPI sob códigos 494, 649, 840 e 894, no valor total de R$ 2.403.110,00), cuja utilização por particulares, caso comprovada, enseja o descumprimento dos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade preconizados no art. 37-A da Constituição Federal (subitem 4.8.2.1). (CGM) e (SGM)

[242] 5.1.20. Determinar à Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão (COGEP/SEGES) que, no prazo de 3 meses, recolha os montantes retidos dos servidores municipais e não repassados ao

sobre a vigência do DARF Avulso, não necessitam de correção e que as demais providências estão em andamento, solicitando um prazo inicial de 6 meses para conclusão. Já em relação apontamento **5.1.21**[243], a SEGES informou que, após apuração dos valores devidos, os mesmos serão repassados com incidência de multas e juros e que os valores eram processados em arquivo SEFIP, sem intervenção humana ou com intenção dolosa. No mesmo apontamento, a CGM informou que apuração não está inserida no rol das suas atribuições.

No caso do apontamento **5.1.22**[244], informa que a questão foi enfrentada no julgamento das Contas de 2021, trazendo os seus argumentos técnicos para afastar a Determinação.

A Controladoria Geral do Município se colocou favorável à Recomendação apresentada no item **5.2.3**[245].

INSS e promova a retificação dos Documentos de Arrecadação de Receitas Federais (Guias INSS) referentes outubro e novembro de 2022, bem como o recolhimento dos acréscimos legais, em consonância ao art. 30 da Lei Federal 8.212/91 (subitem4.8.3.1). (SEGES)

[243] 5.1.21. Determinar à Controladoria Geral do Município a instauração, no prazo de 3 meses, de procedimento específico para apuração de responsabilidade em função da apropriação indébita provenientes da retenção da contribuição previdenciária na folha de pagamentos dos servidores e do não recolhimento junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em consonância ao art. 30 da Lei Federal 8.212/91 (subitem 4.8.3.1). (CGM)

[244] 5.1.22. Determinar ao Gabinete da Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de 3 meses, providências com vistas à revogação da Portaria SF 101, de 18.05.16, bem como se abstenha de propor a inclusão, nos Decretos anuais que fixam normas para a execução orçamentária, de dispositivos que autorizem a execução orçamentária após o pagamento das despesas, por estar em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei Federal 4.320/64 e art. 48, § 1º, Inciso II da Lei Complementar 101/00, culminando, ainda, no descumprimento do prazo para divulgação de dados em meio eletrônico de amplo acesso público, nos termos do Decreto Federal 7.185/10, posteriormente substituído pelo Decreto Federal10.540/20 (subitem 3.9.1.1).(SF).

[245] 5.2.3. Recomendar à Controladoria Geral do Município que atue junto às secretarias no sentido de tornar mais célere e efetivo o processo de execução orçamentária da devolução de recursos de convênios à União, evitando o acúmulo de pendências na conta “Débitos Pagos a Regularizar”, tendo em vista que persistem pendências bancárias significativas provenientes de exercícios anteriores sem a

A Divisão de Contabilidade, do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal, informou a instituição de grupo de estudos para tratar das questões apresentadas no item **5.2.4**[246].

Para a Recomendação **5.2.5**[247], a Secretaria da Fazenda informou que o registro do crédito não tributário deverá aguardar a aprovação de uma proposta de sistematização, conforme estipulado pela Portaria SF nº 156, de 30 de junho de 2022; que a equipe técnica da Pasta está extremamente reduzida e que as implementações serão faseadas. A PRODAM esclareceu que está em contato com a SMT, que se colocou à disposição para continuidade e que foi sugerido à SMT a definição de uma agenda de trabalho conjunta entre SMT e SF. A SMT colocou-se à disposição para participar dos estudos visando atender à recomendação e que a coordenação dos trabalhos deve ser feita por SF.

No caso das Recomendações relacionadas ao registro e controle da **Dívida Ativa**:

---

devida resolução, de modo que o montante de R$ 132,7 milhões na conta "Débitos Pagos a Regularizar" não possui documentação de suporte adequada (subitem 3.4.1.2).(CGM)

[246] 5.2.4. Recomendar à Divisão de Contabilidade do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicon/Decon/Sutem/SF) que estabeleça procedimentos e rotinas junto à Divisão de Previsão e Controle da Arrecadação da Subsecretaria da Receita Municipal da SF (Dicar/Decad/Surem/SF) para obtenção das informações necessárias para o reconhecimento dos créditos tributários a receber por competência (subitem 3.4.2.1.1). (SF)

[247] 5.2.5. Recomendar à SMT, à Prodam e à Sutem/SF, que retomem as tratativas necessárias, de forma a viabilizar a atualização do quadro contábil gerado pelo sistema APAIT para os créditos a receber decorrentes de infrações legais referentes às multas de trânsito tendo em vista que o saldo contábil reconhecido como Créditos a Receber decorrentes de infrações legais referentes às multas de trânsito, no montante de R$ 8,1 bilhões, está desprovido de documentação de suporte hábil, o que compromete confiabilidade dos registros, bem como inviabiliza o conhecimento da real situação patrimonial (subitem 3.4.2.2.1). (SF) (SMT) (PRODAM)

5.2.6 e 5.2.7[248] - foi informado que as questões estão sendo tratadas no âmbito do Grupo de Trabalho criado pela Portaria Conjunta PGM/SF 02/22, alterada pela Portaria Conjunta PGM/SF 03/22, e inseridas no Processo SEI 6017.2022/0036484-5;

5.2.8[249] - a SF está trabalhando no aprimoramento de seus sistemas e, como forma de minimizar o atual descompasso das informações, foi sugerida a disponibilização dos dados sobre cancelamentos de dívidas armazenadas nos sistemas de origem à PRODAM, para que seja avaliada a melhor forma de operacionalizar a inserção das informações no DAS, acompanhada no SEI 6017.2023/0020933-7.

5.2.9[250] - A PGM/FISC relatou os procedimentos atinentes ao registro dos valores arrecadados a título de dívida ativa, pugnando que a recomendação seja também direcionada à SF e SMSUB, de forma que haja a necessária assertividade e efetividade na solução da questão.

---

[248] 5.2.6. Recomendar à SF em conjunto com a PGM que aplique a metodologia para qualificação dos créditos do Município inscritos em dívida ativa de acordo com a sua real expectativa de geração de benefícios econômicos, resultando no reconhecimento contábil, como Ativo, apenas da parcela que atenda aos critérios definidos na NBC TSP Estrutura Conceitual, tendo em vistas inscrições de créditos a receber de cerca de R$ 26,2 bilhões em Dívida Ativa da PMSP, que não detêm as características necessárias para serem registradas como ativo (subitem 3.4.3.1). (SF) (PGM); e

5.2.7. Recomendar à SF em conjunto com a PGM que efetue a correção das distorções identificadas entre o modelo de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária e seu registro contábil tendo em vista a distorção de R$ 3,0 bilhões a menor no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa (subitem 3.4.3.2). (SF) (PGM)

[249] 5.2.8. Recomendar à Surem/SF que disponibilize as informações de cancelamento da Dívida Ativa armazenadas nos sistemas de Origem (IPTU, ISS e ITBI) para a PGM com o objetivo de possibilitar a integração com o Sistema da Dívida Ativa (SDA) tendo em vista o cancelamento de Dívida Ativa no valor total de R$ 3,0 bilhões sem identificação do autor e embasamento (subitem 3.4.3.3).(SF)

[250] 5.2.9. Recomendar à PGM (Fisc) que promova as alterações nos relatórios do sistema SDA de forma a constituir documentação de suporte adequada para o registro contábil da dívida ativa do Poder Executivo tendo em vista a ausência de Relatório de Arrecadação Consolidado da Dívida Ativa (subitem 3.4.3.4). (PGM)

5.2.10[251] – A SF informou que não há como vincular o PPI direta e integralmente a todos os sistemas de débitos, porém, no que diz respeito à possível uniformização da codificação para facilitar a integração e consultas, se colocou à disposição em atuar com as demais Pastas e a área de tecnologia para atender a recomendação conforme registrado no SEI 6017.2023/0020933-7. A PGM/FISC entende que, para a efetivação

das alterações nos relatórios do sistema SDA, de forma a constituir documentação de suporte adequada para o registro contábil da dívida ativa do Poder Executivo, é necessário que, previamente, haja a revisão da codificação dos tipos de créditos não tributários arrecadados da dívida ativa, e que a questão foi levada para análise do grupo de trabalho proposto pela Secretaria Municipal de Fazenda (Portaria Conjunta PGM – SF Nº 2 de 23 de junho de 2022), ainda em andamento. A SMSUB descreveu parte dos procedimentos, submetendo a questão à PGM.

Em relação à Recomendação **5.2.11**[252] a SF informou que está em andamento, SEI 6017.2017/0041609-9, a

[251] 5.2.10. Recomendar à Surem/Secretaria da Fazenda, à Secretaria Municipal das Subprefeituras(SMSU) e à PGM que promovam a revisão da codificação do tipo de créditos não tributários arrecadados da dívida ativa, com o objetivo de facilitar a integração dos sistemas PPI e SDA, em função da ausência de Relatório de Arrecadação Consolidado da Dívida Ativa (subitem 3.4.3.4). (SF) (PGM) (SMSUB)

[252] 5.2.11. Recomendar ao Departamento de Contadoria da Secretaria da Fazenda (Decon/SF) para que realize o desreconhecimento dos saldos contábeis dos CEPACs referentes à Operação Urbana Água Espraiada e Operação Urbana Água Branca presentes no Ativo do Balanço Patrimonial, no montante total de R$ 4,0 bilhões tendo em vista que não mais atendem a conceituação de Ativo por não serem itens com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos conforme subitem 5.6 da NBC TSP Estrutura Conceitual (subitem 3.4.4.1).

proposta de baixa dos CEPAC's, em consonância com o entendimento dos técnicos deste Tribunal.

No caso das Recomendações relacionadas à **bens móveis**, foram trazidas as seguintes informações:

5.2.12[253] - SF - com a implantação do novo sistema, os bens que não possuem os critérios para serem um ativo serão controlados apenas de maneira gerencial, e que o processo SEI 6017.2023/0000508-1 aguarda a indicação dos responsáveis das Pastas para o tratamento das informações;

5.2.13[254] - SMS informou os procedimentos que vem adotando para correção e que está previsto no sistema SICAP, que será implantado no segundo semestre de 2023 na CPCS, um módulo para acompanhamentos dos bens adquiridos nas parcerias. A Secretaria Municipal da Fazenda (SF/DICOC) informou que, concomitantemente aos trabalhos da Auditoria, contatou a SMS e outras unidades orçamentárias sobre a sua ciência da existência de sistemas informatizados para prestação de contas, já que no novo sistema há a previsão de integrações entre sistemas e que o novo sistema a ser adquirido por SMS possibilitará a integração.

---

[253] 5.2.12. Recomendar à Secretaria da Fazenda, para que, em conjunto com as demais unidades do Município, realizem levantamento de todos os bens móveis, de modo a baixar os bens que não atendam mais ao critério para ser classificado como ativo, além da realização adequada dos procedimentos de depreciação, tendo em vista que há, no mínimo, uma distorção de R$ 211,1 milhões, nas três contas de registros de bens móveis junto aos controles analíticos de bens móveis (SBPM) (subitem 3.4.5.1.1). (SF)

[254] 5.2.13. Recomendar à Secretaria Municipal da Saúde, responsável pelos acompanhamentos das prestações de contas da OS's, para que adote as seguintes providências: - realizar os inventários dos bens móveis adquiridos por tais entidades, com objetivo de identificar e contabilizar os bens adquiridos ao patrimônio do Município, que estão em desacordo com o DM 53.484/12, arts. 9 a 14; e efetuar levantamento do que foi repassado pela PMSP e o que foi efetivamente adquirido pelas OS's, com o objetivo de verificar a correta aplicação dos valores repassados, haja vista serem identificadas divergências entre o que foi repassado pela PMSP e montantes constantes do sistema WebSAASS, que estão em desacordo com LM 14.132/06 arts.14 e 15 (subitem 3.4.5.1.4). (SMS)

Quanto às relacionadas à **bens imóveis** a SF informou que:

5.2.14[255] – não tem, ainda, um cronograma definido para a 3ª fase do sistema, pois estão definindo com as áreas envolvidas o processo de cessão (PGM, Secretaria de Desestatização e SP Parcerias). Como todos os dados imobiliários dependem de CGPATRI, há a necessidade de se aguardar o recebimento dos dados para estabelecer o processo e assim conseguir atender a área gestora. O documento de visão de negócio está em elaboração e, segundo relatado, estão em discussão com COTEC a respeito da viabilidade das funcionalidades previstas.

5.2.15[256] – a readequação desses parâmetros só será possível com a implantação do módulo de obras em andamento, previsto na fase 3 do sistema SBPI;

5.2.16[257] – avaliará a possibilidade de criação e operacionalização da recomendação;

---

[255] 5.2.14. Recomendar à Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Sutem/SF) que avalie a sugestão de definição de cronograma para finalização do desenvolvimento de módulo específico do SBPI destinado ao controle de cessões de imóveis, assim como de provocação às demais unidades da PMSP que possuam dados necessários à alimentação do software, de forma a possibilitar a geração de elementos para fins de registro contábil em contas de controle nos termos da Instrução de Procedimento Contábil (IPC) 12, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.5.2.1). (SF)

[256] 5.2.15. Recomendar ao Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Decon/Sutem/SF) que avalie a sugestão para readequar a parametrização da tabela de integração no SOF, excluindo as hipóteses sistêmicas de reconhecimento de VPD na execução orçamentária associada aos elementos 51 e 61, ativando tais gastos preferencialmente com informações complementares (contas correntes contábeis) que possibilitem correlaciona-los às intervenções e aquisições executadas, nos termos do MCASP 9ª ed., Parte I, subitem 4.2.4.2, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.5.2.2). (SF)

[257] 5.2.16. Recomendar à Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Sutem/SF) para que elabore normativo dispondo sobre o processo de avaliação periódica dos bens imóveis pelas áreas gestoras, nos termos exigidos pelo § 2º, art. 18 do Decreto Municipal 60.246/21,

5.2.17[258] – está prevendo o status de bens para Investimento, como melhoria do sistema já na fase 3;

5.2.18[259] - assim que implantado o módulo de cessões, será possível reavaliar as informações imobiliárias registradas, bem como identificar os bens que foram cedidos e submeter à área gestora para que possam proceder com a sua reclassificação;

5.2.19[260] - a funcionalidade está contemplada na fase 3 do sistema;

5.2.20[261] - concorda com a necessidade de intervenção da CGM, tendo em vista as diversas tentativas infrutíferas da SF na solução de obtenção das informações da CGPATRI, por ausência de

---

com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.5.2.3).(SF)

[258] 5.2.17. Recomendar à Divisão de Controles Contábeis do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicoc/Decon/Sutem/SF) que avalie a sugestão de implementar no SBPI uma funcionalidade que possibilite segregar os bens imóveis concedidos dos bens de uso especial ou dominicais, nos termos da NBC TSP 05 item 12 e MCASP 9ª ed., Parte III, subitem 2.4.1, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.5.2.5). (SF)

[259] 5.2.18. Recomendar à Divisão de Controles Contábeis do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicoc/Decon/Sutem/SF) que avalie a sugestão para reclassificar, em 2023, o montante referente a todos os bens imóveis concedidos (pelo valor contábil líquido) para conta específica, nos termos da NBC TSP 05 item 12 e MCASP 9ª ed., Parte III, subitem 2.4.1, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.5.2.5). (SF)

[260] 5.2.19. Recomendar à Divisão de Controles Contábeis do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicoc/Decon/Sutem/SF) que avalie a sugestão de implementar no SBPI uma funcionalidade que possibilite segregar os bens imóveis de acordo com sua real destinação, permitindo sua estratificação para fins de classificação contábil como Ativo Imobilizado (separando apropriadamente os dominicais dos de uso especial) ou Propriedade para Investimento, nos termos da NBC TSP 06, item 7, MCASP 9ª ed., Parte II, subitem 7.1 e Portaria STN 975/21 (PCASP 2022), com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.5.2.6). (SF)

[261] 5.2.20. Recomendar à Controladoria Geral do Município que avalie a sugestão de articular a interação institucional entre a CGPATRI/Seges/SGM e a Dicoc/Decon/Sutem/SF, possibilitando a adoção de providências efetivas para convergência dos cadastros de áreas públicas que permitam o reconhecimento integral e estratificado dos imóveis municipais no SBPI e, consequentemente, na contabilidade municipal, objetivando o cumprimento da NBC TSP 07 (item 59) e com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo de São Paulo (subitens 3.4.5.2.3, 3.4.5.2.5, 3.4.5.2.6, 3.4.5.2.7 e 3.4.5.2.8). (SF) (CGM) (SEGES)

colaboração por parte daquela Coordenadoria. A CGM se colocou à disposição e CGPATRI informou que realiza reuniões periódicas com SF e que a implantação de um sistema georreferenciado de áreas públicas, tratado no SEI 6013.2023/0002287-1, tem como um dos seus objetivos a melhora na eficiência das relações entre os órgãos municipais que participam da gestão de áreas públicas municipais.

Quanto à Recomendação **5.2.21**[262] vinculada a Pessoal e Encargos Sociais, a SF corroborou com o apontamento e afirma que a segregação só será possível com desenvolvimento no SIGPEC e SOF, com providências solicitadas através do Processo nº 6017.2020/0025126-5.

No que se refere aos apontamentos destinados à **Fornecedores** a SF apresentou o que segue:

5.2.22[263] - são promovidos por aquela unidade cursos sobre os procedimentos relativos à Execução Orçamentária, inclusive

---

[262] 5.2.21. Recomendar ao Departamento de Contadoria da Secretaria Municipal da Fazenda (Decon/SF) para que, em conjunto com a Secretaria de Gestão, segregue os registros contábeis conforme as características da folha de pagamento, de acordo com as orientações do PCASP, tendo em vista as seguintes irregularidades: (SF) (SEGES)
- Superavaliação da despesa VPD 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALARIOS (RPPS) no montante de R$ 676,1 milhões, tendo em vista a ausência de segregação dos registros contábeis provenientes da folha de pagamento em relação ao regime a que os servidores estão vinculados (RPPS / RGPS). Consequentemente, há subavaliação da VPD 3.1.1.2.1.01.01 - VENCIMENTOSE SALÁRIOS (RGPS) no mesmo montante dos registros superavaliados no RPPS (subitem 3.4.6.1.1);
- Registros contábeis efetuados na conta contábil "3.1.1.1.1.01.01 – VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RPPS)", no montante de R$ 11,3 bilhões, não estão suportados por documentação hábil (subitem 3.4.6.1.2);
- Ausência de segregação das rubricas da folha de pagamento no registro orçamentário e patrimonial. Além disso, a análise dos registros contábeis efetuados entre janeiro e junho de 2022 restou prejudicada, tendo em vista a ausência de segregação dos registros por rubricas, impossibilitando seus confrontos com a base de dados do Sigpec (subitem 3.4.6.1.3).

[263] 5.2.22. Recomendar à Controladoria Geral do Município e à Secretaria Municipal da Fazenda que avaliem a sugestão de promover, de forma conjunta, capacitação dos fiscais/gestores de contratos quanto às providências a serem adotadas para o tempestivo registro contábil das despesas no Sistema

Cadastro de Obrigações por Competência e Compromissos a Pagar, cujo público alvo são os contadores e usuários do Sistema SOF. Por sua vez, entende que o oferecimento de treinamentos relativos à fiscalização e gestão de contratos não compete à SF. Adicionalmente, a Controladoria Geral do Município relata que há trabalho em andamento, a cargo do seu Centro de Formação em Controle Interno;

5.2.23[264] está revisando os parâmetros no campo "Data de Competência", do Cadastro de Obrigações por Competência e Compromissos a Pagar, conforme Processo SEI 6017.2022/0074246-7

5.2.24[265] corrobora com a determinação para reestruturação do processo de contabilização das despesas.

A PGM trouxe as seguintes informações, a respeito das Recomendações voltadas aos registros de **Depósitos e Provisões Judiciais**:

---

de Orçamento e Finanças (SOF), inclusive verificando a possibilidade de inserção direta por estes, por meio do módulo "Cadastro de Compromissos a Pagar" do software contábil, nos termos da Portaria SF 274/21 e da Portaria STN 548/12, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.8.1)

[264] 5.2.23. Recomendar à Divisão de Contabilidade do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicon/Decon/Sutem/SF) que avalie a sugestão de revisão dos parâmetros sistêmicos inerentes à liquidação de restos a pagar, prevendo tanto a possibilidade de sensibilização de VPD quanto de ajustes de exercícios anteriores, a depender da competência da despesa registrada, nos termos do MCASP 9ª ed., Parte Geral, item 2 "b" e Parte II, subitem 2.4.2, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.8.2). (SF)

[265] 5.2.24. Recomendar à Divisão de Contabilidade do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicon/Decon/Sutem/SF) que avalie a sugestão para reestruturação do processo de contabilização, pela Secretaria de Mobilidade e Trânsito, das despesas apresentadas nas prestações de contas dos contratos (ou instrumentos correlatos) celebrados com a SP Trans e CET, nos termos do item 3.17 da NBC TSP Estrutura Conceitual e Parte IV, item 3.5.4. "e" do MCASP 9ª ed., com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.8.3). (SF)

5.2.25[266] – argumentou que a questão não se limita à identificação do objeto da lide e consequente receita para viabilizá-la, e que fatores alheiros à vontade daquela Procuradoria acabam prolongando o tempo para levantamento dos depósitos e a sua efetiva apropriação, e que, dentro de sua competência, vem envidando esforços para reduzir o tempo para sua apropriação.

5.2.26[267] - que a SF, atendendo a alínea "e", do inciso I, do artigo 1º da Portaria TJSP-SP nº9.598/2018, formalizou contrato com as instituições financeiras gestoras dos depósitos judiciais (BANCO DO BRASIL e CEF), objetivando a implementação das rotinas relacionadas aos repasses de depósitos judiciais; que caberá ao banco tratar de forma segregada e individualizada os depósitos de cada um dos Municípios; que estão sendo adotadas medidas pela PGM e SF junto ao TJSP para reforçar a necessidade de alcançar uma solução, além de providências junto às instituições financeiras para resolver os depósitos pendentes de identificação.

5.2.27[268] - A PGM/FISC observou que a situação envolve todos os Departamentos da Procuradoria, na medida em que seguem os

---

[266] 5.2.25. Recomendar à Procuradoria Geral do Município, para que aprimore os procedimentos voltados a identificar os objetos das lides e assim diminuir o estoque de créditos de levantamentos judiciais registrados como passivo, em função do acúmulo de recursos de depósitos judiciais referentes a litígios já julgados pelo Poder Judiciário, no montante de R$ 745,3 milhões em 31.12.22 (subitem 3.4.9.1) (PGM)

[267] 5.2.26. Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de aperfeiçoar o sistema de emissão de guias de depósito judicial, em função de permanecer os problemas cadastrais que resultam em dificuldade na identificação dos depósitos judiciais e, por consequência lógica, no represamento do fluxo de recursos à PMSP, especialmente no BB (subitem 3.4.9.2). (PGM) (SF) (?)

[268] 5.2.27. Recomendar ao Gabinete da Procuradoria Geral do Município (PGM) que solicite abertura de demanda junto à Prodam, após entendimento prévio com o Decon/Sutem, para aperfeiçoamento do sistema vigente SIAJ-d – Sistema Integrado de Ações Judiciais Digital, de modo a filtrar e consolidar as informações do cadastro inicial da ação judicial em link próprio de "Provisões Judiciais" na aba "Ações Judiciais" do SIAJ-d, com o objetivo de facilitar a análise e atualização de informações quanto à probabilidade de perda dos processos judiciais pelos Departamentos da PGM, com geração de relatório consolidado ao final (subitem 3.4.11.1). (PGM) (PRODAM) (SF)

critérios e procedimentos previstos na Portaria nº 16/2021 - PGM.G para o tratamento e prestação de informações sobre ações judiciais que possam representar riscos fiscais para o Município. A PRODAM esclareceu que a Recomendação foi tratada como uma demanda, visando o desenvolvimento de software. A SF, por sua vez, informa ter solicitado à PGM providências no que tange à viabilização para o sistema de contabilidade de todas as informações sobre o andamento das demandas judiciais e cíveis em que a Prefeitura figure no polo passivo, por meio de integração do sistema de informação (SIAJ) e do sistema único de execução orçamentária, financeira e patrimonial (SOF), para o devido registro tempestivo de tal fato em seu patrimônio. Ademais, informa que foi autuado o Processo SEI n° 6017.2019/0043584-4 junto à PGM sobre tratativas do assunto.

No que se refere às Transferências Concedidas e Recebidas, foram apresentadas as seguintes informações:

5.2.28[269] – A SMS esclareceu que as rubricas de receita são classificadas em conformidade com o ementário da Secretaria do Tesouro Nacional e do Plano de Contas do Município validada pela Secretaria da Fazenda. Esclareceu, ainda, que os registros contábeis das receitas são classificados pelo regime de caixa conforme orientação de SF;

[269] 5.2.28. Recomendar à Secretaria da Fazenda e à Secretaria Municipal da Saúde que observem o regime de competência para registro contábil das receitas, bem como efetuem a conciliação dos montantes repassados pelo FMS, a fim de proceder à correta classificação da receita orçamentária dos montantes repassados (subitens 3.5.1.1 e 3.9.1.2). (SF) (SMS)

5.2.29[270] – SF apresentou argumentos justificando as rotinas utilizadas;

5.2.30[271] - a Coordenadoria de Gestão Previdenciária do IPREM entende que foram transações pontuais, devido à transição das operações do IPREM para os Fundos recém-criados e que guardam, sim, relação com a execução da despesa de 2022, ainda que entidade diversa da receita, mas concorda que o estorno da receita (VPA) representaria melhor o fato contábil. Dessa forma, avaliará ocorrências futuras e promoverá as adequações no roteiro contábil;

5.2.31[272] - a SF corroborou com o entendimento trazido pelos técnicos deste Tribunal e efetuará a revisão dos procedimentos de registro contábil.

No que tange às Recomendações atinentes aos Gastos com Saúde:

5.2.32[273] – SF e SMS já trabalham no sentido uniformizar os entendimentos entre as Secretarias, em especial no que toca às despesas executadas no Órgão 28 (Encargos Gerais do Município),

---

[270] 5.2.29. Recomendar à Secretaria da Fazenda que revise os procedimentos de registro contábil das despesas observando estritamente o regime de competência (subitens 3.5.1.2). (SF)

[271] 5.2.30. Recomendar ao IPREM que revise os procedimentos de contabilização e estorno de receitas extraorçamentárias, a fim de evitar lançamentos indevidos que causem distorções nas DCASP (subitem 3.5.1.2).(IPREM)

[272] 5.2.31. Recomendar à Secretaria da Fazenda que revise os procedimentos de registro contábil, contabilizando os passivos oriundos de transferências às entidades sem fins lucrativos na conta 2.1.5.3.1.02.00 - Transferências para Organizações da Sociedade Civil a Pagar, tendo em vista os registros indevidos junto aos passivos da Prefeitura, referentes a repasses a entidades do terceiro setor (OSs), no montante de R$ 16,5 bilhões, contrariando o PCASP 2022 (subitem 3.5.1.7). (SF)

[273] 5.2.32. Avaliar a sugestão de adotar o seguinte procedimento: uniformizar os entendimentos com a Secretaria Municipal da Fazenda (SF), quanto à adoção de mesmos critérios para a apuração dos gastos com Saúde, conforme os requisitos da LC 141/12 (subitens 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4 e 4.2.7). (SF) (SMS)

na "Função 09 - Previdência Social", seguindo orientação trazida pela Auditoria.

5.2.33[274] - a SF informou entender o teor da recomendação, no entanto justificou que não há, neste momento, meios viáveis para atendê-la, em função da complexidade dos procedimentos necessários à abertura do orçamento. Destacou que o período de indisponibilidade do sistema SOF, quando da abertura do exercício, é bastante inferior ao anteriormente praticado. Esclareceu que tem envidado esforços para que todas as atividades necessárias à abertura do sistema SOF para a execução orçamentária sejam feitas com a maior brevidade possível.

Por último, o Órgão Fazendário pugnou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas prestadas, vez que perfeitamente comprovada a regular e satisfatória gestão dos recursos públicos, ainda que com eventuais recomendações, sempre valorosas.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral destacou que, nos exames, ficou constatada a aderência das demonstrações ao padrão definido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 9ª edição, com ressalvas pontuais, e a existência de distorções ocasionadas por

---

[274] 5.2.33. Recomendar ao Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Decon/Sutem/SF) que avalie a sugestão de adoção de providências junto à Junta Orçamentário-Financeira (JOF) e à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (Supom) para disponibilização tempestiva e integral das funcionalidades do SOF quando da abertura do exercício financeiro, com vistas à observância do marco regulatório vigente, em especial o art. 63, § 2º, inciso II da Lei Federal 4.320/64, e à disponibilização oportuna e integral das informações sobre a execução financeira e orçamentária em meio eletrônico de amplo acesso público (subitem 3.9.1.1). (SF)

classificações indevidas e superavaliação dos elementos patrimoniais.

Acresceu, ainda, que a Auditoria consignou a promoção da correção parcial das distorções, ainda no exercício de 2022, pela Secretaria Municipal da Fazenda, mas que, dada a relevância das que remanesceram, as demonstrações contábeis não representaram de forma fidedigna os saldos, as transações e outros fenômenos econômicos do Município, de forma global.

Frisou tratar-se de questão fundamental a ser solucionada, pois interfere na qualidade da informação contábil oferecida aos usuários, bem como que foram propostas Determinações, estas dirigidas à correção das distorções e demais fragilidades identificadas no Balanço Patrimonial.

Reforçou o atendimento aos limites e às exigências impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a expressiva redução da dívida consolidada do Município em razão do acordo, da ordem de R$ 23,9 bilhões, junto ao Governo Federal, envolvendo a área ocupada pelo Aeroporto Campo de Marte, além do resultado orçamentário superavitário de R$ 1,5 bilhão e da evolução das disponibilidades em caixa, decorrente do bom desempenho da arrecadação.

Ademais, registrou o atingimento dos limites mínimos em Saúde e Educação, destacando o Alerta emitido pelo Colegiado, direcionado às Secretarias de Governo, Educação e

Fazenda, na 3.278ª Sessão Ordinária, quanto ao seu cumprimento no exercício de 2023.

Por fim, considerou que a Prestação de Contas da Prefeitura do Município de São Paulo, relativa ao exercício de 2022, possui os elementos necessários para que seja emitido Parecer Favorável, conquanto mereça destaque o apontamento da Subsecretaria de Controle Externo sobre os Demonstrativos Contábeis, além da exclusão dos atos não apreciados ou pendentes de julgamento, peça 64.

É o relatório.

VOTO

A presente Sessão Extraordinária destina-se à apreciação das Contas do Executivo Municipal do exercício de 2022, encaminhadas no último dia 31 de março, por meio do Ofício GABSF n.º 62/2023, peças 01 a 03, na forma como determina o inciso XI, artigo 69 da Lei Orgânica do Município de São Paulo - LOMSP[275].

O exame está balizado no trabalho desenvolvido pela Subsecretaria de Controle Externo deste Tribunal, acerca dos resultados financeiros, orçamentários,

[275] LOMSP, art. 69. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:
[...]
XI - encaminhar ao Tribunal de Contas, até o dia 31 de março de cada ano, a sua prestação de contas, bem como o balanço do exercício findo;

patrimoniais e fiscais alcançados pelo Poder Executivo[276], consolidado no Relatório Anual de Fiscalização (RAF), peça 12, com o objetivo de subsidiar a emissão por esta Corte do Parecer Prévio, nos termos do inciso I, artigo 48 da LOMSP[277].

As Contas do Executivo refletem, em sua essência, a situação fiscal do Município, o cumprimento do orçamento, dos planos de governo e dos programas governamentais, os níveis de endividamento e o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento legal para saúde, educação e pessoal, expressando os resultados da atuação do governo.

No curso da instrução, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi possibilitada a intervenção nos autos do responsável pelas Contas, Prefeito Ricardo Nunes, além dos Secretários de Governo, da Fazenda, de Gestão, da Saúde e da Educação, do Procurador Geral e do Controlador Geral do Município e da Superintendente do Instituto de Previdência Municipal de São Paulo, para oferecimento de suas alegações, peças 15 a 32.

---

[276] Processos e-TCM 15710/2022 (demonstrações contábeis do exercício financeiro de 2022), e-TCM 671/2023 (acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e fiscal), e-TCM 14240/2022 (cumprimento do limite mínimo constitucional com educação) e e-TCM 1318/2023 (cumprimento do limite mínimo legal com saúde).

[277] LOMSP, Art. 48 - O controle externo, a cargo da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ao qual compete:
I - apreciar contas prestadas anualmente pelo Prefeito, pela Mesa da Câmara e pelo próprio Tribunal, que serão apresentadas obrigatoriamente até 31 de março de cada exercício, mediante parecer prévio informativo, que deverá ser elaborado e enviado à Câmara Municipal no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data de seu recebimento, já incluídos nesse prazo eventuais diligências e apreciação definitiva de recursos administrativos.

Manifestaram-se, também, na forma regimental, o Órgão Fazendário, peça 59, e, ao final, a Secretaria Geral, peça 64, encerrando-se, assim, a instrução processual.

Passo na sequência, com a devida vênia deste Egrégio Plenário, a ocupar-me da análise do Relatório circunstanciado, seguindo, de forma resumida, a estrutura utilizada pela Subsecretaria de Controle Externo.

ASPECTOS DE GESTÃO

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

No Orçamento Consolidado do Município para o exercício de 2022, as receitas previstas e as despesas fixadas totalizavam R$ 82,7 bilhões, 33,6% acima do previsto para 2021, R$ 61,9 bilhões.

Os exames identificaram oportunidades de melhoria na estrutura e na elaboração da **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**[278], Lei nº 17.595/2021, e da **Lei Orçamentária Anual - LOA**[279], Lei nº 17.728/2021, objetivando aprimorar o Instrumento.

---

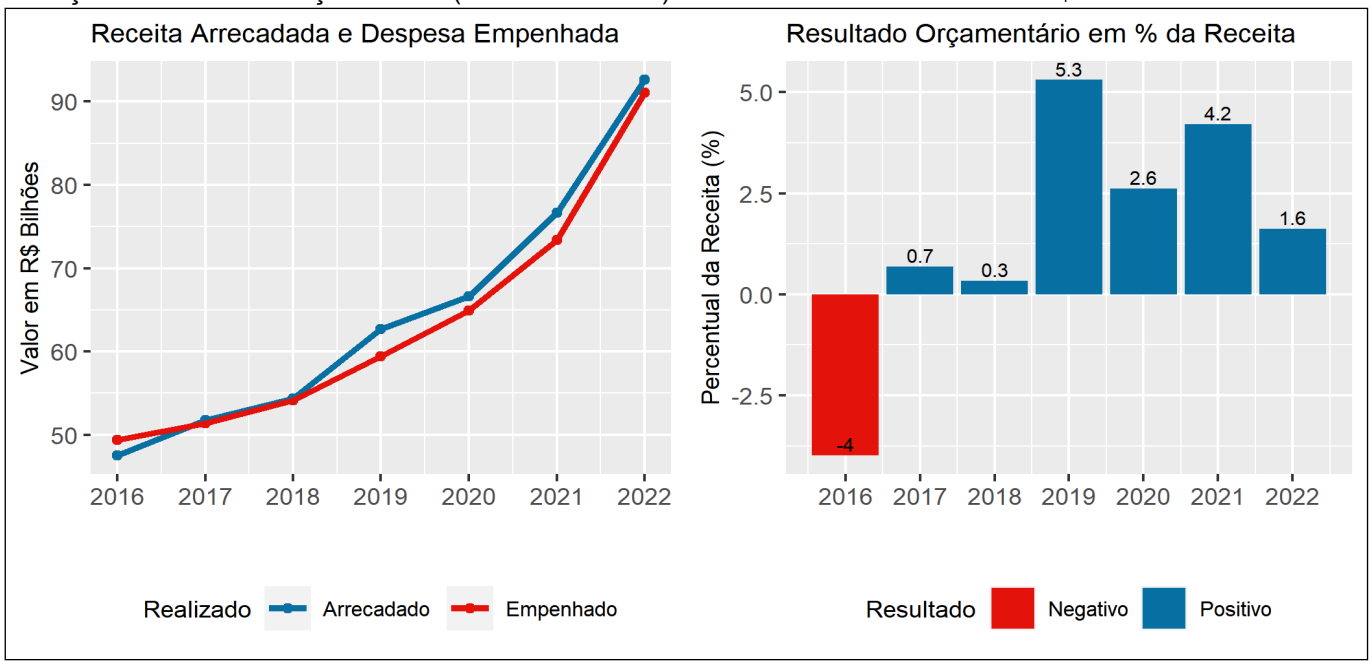
[278] Item 2.1.1 do Relatório (reserva de contingências, informações específicas acerca dos projetos em andamento, detalhamento de despesas obrigatórias que não estariam sujeitas à limitação de empenho, falta de detalhamento e mensuração dos processos judiciais com probabilidade de perda, e ausência de razoabilidade na fixação das metas fiscais).

[279] Item 2.1.2 do Relatório (metodologia de projeção das receitas e despesas; deficiência na descrição das contrapartidas do Município nas operações de crédito; insuficiência no detalhamento dos critérios para concessão de renúncias de receitas e suas compensações; inserção na peça orçamentária dos institutos da transposição, remanejamento, transferência, total ou parcialmente, de dotações orçamentárias; e classificação inadequada nas dotações relacionadas às obrigações e contribuições patronais vinculadas ao RPPS dos servidores da Saúde e da Educação).

O Orçamento, que já era o maior da história, superou a previsão, arrecadando R$ 92,6 bilhões em Receitas, atingindo **R$ 9,9 bilhões em excesso de arrecadação**.

O comportamento também foi observado na Despesa empenhada, que totalizou R$ 91,1 bilhões, alcançando o **resultado orçamentário[280] positivo de R$ 1,5 bilhão**, acompanhando os resultados favoráveis apresentados desde 2017. Veja-se nesse sentido o quadro a seguir:

Evolução do Resultado Orçamentário (valores nominais) Em R$ bilhões



Fonte: Dados do SOF extraídos pelo Sistema Átomo-Ábaco. Preços corrigidos para dezembro de 2022 pelo IPC-FIPE

Em relação ao arrecadado em 2021, R$ 76,6 bilhões, a receita cresceu 20,8%, R$ 16 bilhões, e a despesa R$ 17,7 bilhões, 24,1% acima do empenhado em 2021, R$ 73,4 bilhões.

[280] Item 2.1.3 do Relatório

O recebimento de R$ 47,8 bilhões em impostos e taxas, R$ 4,0 bilhões acima do valor previsto, foi decisivo para o resultado orçamentário, assim como a receita patrimonial que apresentou aumento real de 183%, R$ 3,4 bilhões, com destaque para os ganhos com aplicações financeiras.

Também contribuíram para o aumento da receita prevista, os recebimentos provenientes de multas de trânsito, que atingiram R$ 2,0 bilhões, de depósitos judiciais[281] e de outorga onerosa do Plano Diretor, que alcançaram R$ 1,2 bilhão e R$ 1,0 bilhão, respectivamente.

Apresentaram estabilidade as Transferências Correntes, com destaque para a Cota-Parte do ICMS (R$ 8,0 bilhões), o FUNDEB (R$ 6,6 bilhões), a Cota-Parte do IPVA (R$ 2,7 bilhões) e as Transferências do SUS para Atenção Especializada (R$ 1,6 bilhão).

As receitas auferidas no Município conduzem a Cidade de São Paulo ao patamar do quinto Ente do País com maior arrecadação, somente atrás da União e dos Estados de São Paulo, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro[282].

Em relação às despesas, os gastos com pessoal registraram um crescimento real de 9,2%, atingindo o total

[281] LC 151/15

[282] Fonte: RREO do 6º bimestre de 2022 (linha "Total das Receitas Até o Bimestre") dos Estados e dos Municípios obtido por meio de consulta ao Siconfi em 13.04.23. Ranking das arrecadações: União – R$ 4,3 trilhões; Estado de São Paulo – R$ 356,6 bilhões; Estado de Minas Gerais – R$ 118,7 bilhões; Estado do Rio de Janeiro – R$ 100,7 bilhões.

de R$ 32,5 bilhões, principalmente em razão dos efeitos da Lei nº 17.841/22[283], que adotou medidas destinadas à valorização dos servidores municipais. Também sofreram acréscimo as despesas com os serviços delegados às entidades privadas sem fins lucrativos (Organizações Sociais), com destaque para a área da Saúde. Nos investimentos, o montante empenhado superou o aprovado, atingindo R$ 8,9 bilhões, 21,4% concentrados nas Funções Urbanismo, R$ 2,6 bilhões, Educação, R$ 1,9 bilhão, e Habitação e Saneamento, com cerca de R$ 1,5 bilhão cada.

A arrecadação de natureza previdenciária, composta, principalmente, pelas contribuições dos servidores e patronal ao Regime Próprio de Previdência - RPPS, também superou o montante aprovado, em decorrência da aplicação da alíquota de 14% nas aposentadorias e pensões acima de um

[283] Dispõe sobre a adoção de medidas destinadas à valorização dos servidores municipais, institui o Plano de Modernização do Sistema de Fiscalização de Atividades Urbanas e a Orientação de Atividades Urbanas, na forma que especifica, e dá outras providências.

salário-mínimo[284], e da destinação do IRRF para o FUNPREV[285], que acresceu R$ 2,4 bilhões à arrecadação do Fundo.

No lado das Despesas Previdenciárias, colaboraram para a execução acima do valor fixado no orçamento a alíquota patronal extraordinária, decorrente da Reforma da Previdência, disciplinada pelo Decreto nº 61.151/22, que passou a prever contribuições adicionais por parte da PMSP.

GESTÃO FINANCEIRA

O volume de recursos em caixa da PMSP, que já havia apresentado destaque em 2021, atingiu R$ 29,5 bilhões, dos quais R$ 14,5 bilhões em recursos livres e R$ 14,9 bilhões em vinculados, acréscimo de 23,0% em relação a 2021, R$ 24,0 bilhões. Registre-se que, mesmo abatendo todas as obrigações financeiras contraídas até o encerramento do exercício, o Município ainda disporia de R$ 16,0 bilhões excedentes em seus cofres, conforme quadro abaixo:

Evolução dos Excedentes de Caixa da PMSP (Quadro 4 do Relatório)
Em R$ mil

PMSP	31.12.21	31.12.22	Δ	Δ (%)
Recursos em Caixa Livres	13.058.584	14.554.526	1.495.942	11,5
(-) Restos a Pagar	(5.509.801)	(9.140.972)	(3.631.171)	65,9

284 https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/camara-de-sp-aprova-reforma-da-previdencia-municipal/ <Acesso em 08.02.23>. https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/iprem/noticias/?p=327011 <Acesso em 08.02.23>

Para contextualizar a evolução da legislação previdenciária, pode-se mencionar a relação de alterações realizadas desde a LM 17.020/18: aumento da alíquota de 11% para 14%; aumento da base de incidência da contribuição dos inativos e pensionistas; instituição de contribuições patronais extraordinárias; aporte das receitas de IRRF para equacionamento do déficit; instituição da previdência complementar e aplicação do teto do regime geral; equiparação das regras de acesso e cálculo dos benefícios às dos servidores federais.

285 Emenda à LOM 41/21. Artigo 37. O Município destinará patrimônio imobiliário e direitos ao FUNPREV, até o montante total que corresponda ao passivo atuarial do FUNFIN. § 15. Fica aportado para o RPPS o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas Autarquias e pelas Fundações que instituírem e mantiverem e que vier a ser recebido desde a data da promulgação desta Emenda à Lei Orgânica até 31 de dezembro de 2055.

Restos a Pagar do exercício	4.928.569	7.661.687	2.733.118	55,5
Restos a Pagar de exercícios anteriores	581.232	1.479.285	898.053	154,5
(-) Demais Obrigações a curto prazo	(1.239.915)	(2.161.208)	(921.293)	74,3
Recursos Excedentes Livres	**6.308.868**	**3.252.346**	**(3.056.522)**	**-48,4**
Recursos em Caixa Vinculados	10.909.294	14.925.050	4.015.757	36,8
(-) Restos a Pagar	(1.561.179)	(2.041.299)	(480.120)	30,8
Restos a Pagar do exercício	1.549.210	1.991.996	442.787	28,6
Restos a Pagar de exercícios anteriores	11.970	49.303	37.334	311,9
(-) Demais Obrigações a curto prazo	(19.882)	(95.054)	(75.172)	378,1
Recursos Excedentes Vinculados	**9.328.232**	**12.788.697**	**3.460.465**	**37,1**
Total de Recursos Excedentes	**15.637.100**	**16.041.043**	**403.943**	**2,6**

Fonte: Recursos em Caixa calculados a partir dos Balancetes: Balancete Analítico - janeiro a dezembro/2022 - CONSOLIDADO GERAL, Balancete Analítico - Janeiro a Dezembro/2022 - PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Balancete Analítico – dezembro – CONSOLIDADO GERAL 2021. Restos a pagar obtidos do relatório de acompanhamento SOF - SOR060R, e demais obrigações de 2022 calculadas a partir do Passivo Circulante com a conta Demais Obrigações excluindo a conta de Depósitos Judiciais.

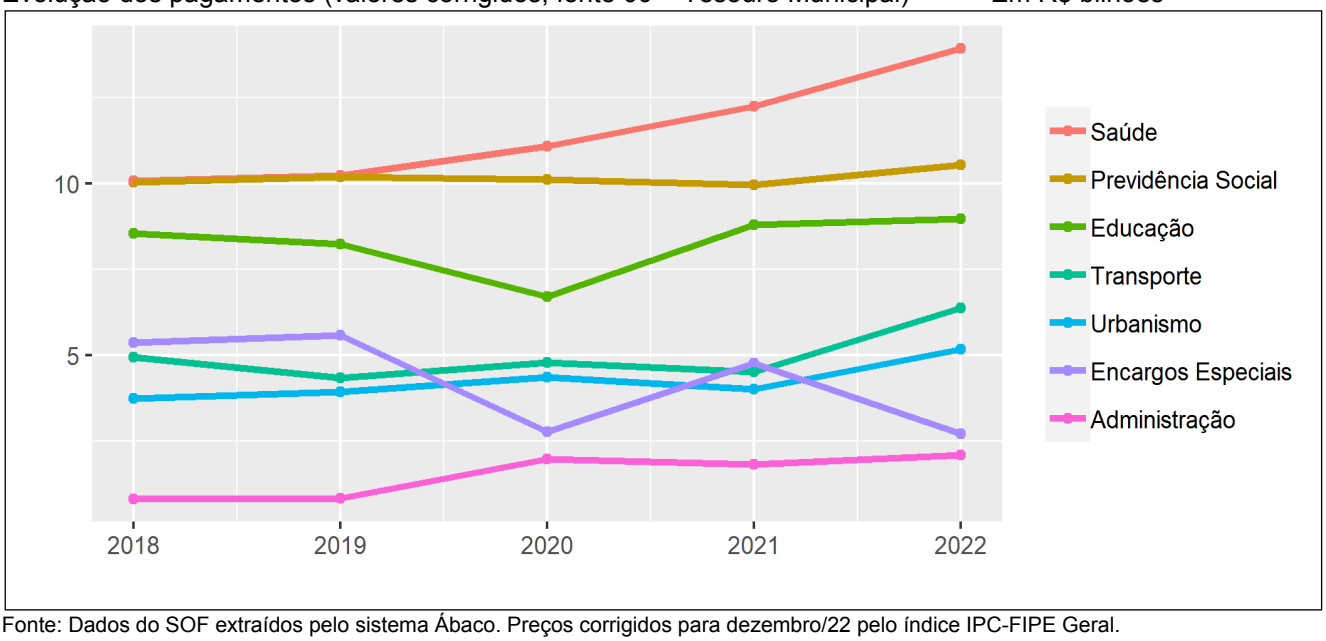
Dentre os **Recursos em Caixa Livres**, as Funções que apresentaram evolução nos gastos, entre 2021 e 2022, foram Saúde, Transporte e Urbanismo.

Na Função Saúde, o crescimento real de R$ 1,4 bilhão, 17%, concentrou-se nos valores destinados a instituições privadas sem fins lucrativos (Organizações Sociais), e na Função Transporte, de R$ 1,9 bilhão (37%), nas despesas com "contribuições", compostas, majoritariamente, pelas compensações (subsídio) ao sistema de ônibus.

Já na Função Urbanismo, o crescimento foi em investimentos, basicamente, nos programas de "Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos", que atingiu R$ 706 milhões, principalmente, com projetos de pavimentação, recapeamento e obras das Subprefeituras, e de "Melhoria da Mobilidade Urbana Universal" que alcançou R$ 491 milhões,

notadamente, com projetos de intervenções no sistema viário. Confira-se, nesse aspecto, o gráfico a seguir:

Evolução dos pagamentos (valores corrigidos, fonte 00 – Tesouro Municipal) Em R$ bilhões



Fonte: Dados do SOF extraídos pelo sistema Ábaco. Preços corrigidos para dezembro/22 pelo índice IPC-FIPE Geral.

A única Função que apresentou redução entre 2021 e 2022 foi "Encargos Especiais", associada à diminuição das despesas com a dívida municipal, principalmente em razão da quitação da dívida do Município junto ao Governo Federal, da ordem de R$ 23,9 bilhões, efetivada por meio de "encontro de contas" envolvendo a área onde se situa o Aeroporto Campo de Marte.

Nessa direção, o endividamento de longo prazo da Municipalidade foi substancialmente reduzido e passou a ser representado, em sua maior parte, pelo passivo atuarial, R$ 119,3 bilhões, pelos precatórios, R$ 23,2 bilhões, e pela antecipação de recursos de depósitos judiciais nas lides em que o

Município é parte, na forma da Lei Complementar 151/15, no valor de R$ 9,9 bilhões.

Merece atenção, também, o montante inscrito em Restos a Pagar no exercício, R$ 7,7 bilhões, dos quais, segundo levantamento trazido pela Auditoria, R$ 4 bilhões estão vinculados à Secretaria Municipal de Educação[286].

Nos **Recursos em Caixa Vinculados** houve um aumento nominal de 3,4 bilhões, 38%, com destaque para os Fundos Municipais e as Operações Urbanas. No caso dos Fundos, as principais variações contábeis ocorreram no Fundo Municipal de Desenvolvimento Social - FMD[287], aumento de R$ 718 milhões, atingindo R$ 1,1 bilhão, e no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB[288], de R$ 457 milhões, alcançando R$ 1,8 bilhão.

Já nas Operações Urbanas, a somatória das contas contábeis relativas à Operação Urbana Água Espraiada apresentou um acréscimo de R$ 396 milhões e na Operação Urbana Faria Lima de R$ 220 milhões.

---

[286] O valor total de restos a pagar inclui "restos a pagar processados", em que já houve o estágio da liquidação, e "restos a pagar não-processados", para os quais ainda não ocorreu a liquidação.

[287] O Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD) é vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda, sendo constituído, dentre outras, pelas receitas provenientes da desestatização de bens e serviços, além da alienação das participações societárias. Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/participacao_social/fundos/fundos_1/index.php?p=28230 <Acesso em 09.02.23>.

[288] O FUNDURB é composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil que determinam a destinação de recursos provenientes da arrecadação da Outorga Onerosa, conforme determina o Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo (PDE). Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/ <Acesso em 09.02.23>.

GESTÃO FISCAL

No final do exercício, o cenário fiscal apresentou situação favorável, superando de forma significativa as metas fiscais inicialmente previstas de R$ 1,3 bilhão negativo para o resultado primário e de R$ 4,3 bilhões negativos para o resultado nominal.

O **resultado nominal**, positivo em R$ 6,5 bilhões, superou o **resultado primário**, também positivo de R$ 4,9 bilhões. Isso porque, as receitas financeiras totais, R$ 5 bilhões, foram maiores que as despesas financeiras, R$ 3,4 bilhões, proporcionando um resultado nominal de R$ 1,6 bilhão superior ao resultado primário[289]. A explicação para esse movimento reside, em boa parte, no acréscimo acima do esperado nas receitas financeiras, em decorrência da manutenção de grandes volumes de recursos no caixa da PMSP, e no aumento da taxa SELIC.

O Município cumpriu os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, assim como os prazos legais para a publicação dos Demonstrativos, além dos requisitos de Transparência nas informações fiscais.

Vale registrar que, com a expressiva redução da Dívida Consolidada do Município, em razão do acordo firmado

[289] RREO - anexo 6 (LRF, art 53, inciso III). Juros, Encargos e Variações Monetárias Ativos = R$ 5.068.182.438,03. Juros, Encargos e Variações Monetárias Passivos = R$ 3.444.416.163,52. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/rreo_anexo_6_-_rp_rn_6bi22_-_consolidado_1674851135.pdf <Acesso em 13.02.23>.

com Governo Federal, da ordem de R$ 23,9 bilhões, envolvendo a área ocupada pelo Aeroporto Campo de Marte, **o Limite de Endividamento** de 1,2 da receita corrente líquida, estabelecido na Resolução nº 40/01 do Senado Federal, perdeu a aplicabilidade, uma vez que, ao final do exercício, os recursos em caixa superavam a dívida a pagar, transformando a dívida consolidada líquida em R$ 8,5 bilhões "negativa".

As **Operações de Crédito** atingiram o percentual de apenas 0,12%, ficando abaixo do limite de 16% da receita corrente líquida, trazido pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, havendo, portanto, considerável espaço fiscal para a realização de operações de crédito.

O comprometimento da **Despesa com Pessoal** atingiu apenas 30,22% em 2022, conforme a seguir demonstrado:

Despesas com pessoal do Município em 2022 Em R$ mil

Valores acumulados no período	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Despesa total com pessoal	22.821.121	958.299	23.779.420
(a) Despesas com pessoal / Receita Corrente Líquida (%)	29,00%	1,22%	30,22%
Limite artigos 19 e 20, III, alíneas a, b (%)	54,00%	6,00%	60,00%
(b) Limite para fins de alerta (90% x D)	48,60%	5,40%	54,00%
Condição para alerta → (a) ≥ (b)?	**Não**	**Não**	**Não**

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal (DOCSP de 28.01.23, pg. 74)

Nesse ponto, embora o percentual se mostre substancialmente abaixo do limite de 60%, imposto pelo artigo

19[290] da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a questão deve ser interpretada com cautela, uma vez que as despesas com pessoal advindas de Contratos de Terceirização ou de Contratação de Forma Indireta, principalmente nas áreas de Educação e Saúde, não estão sendo consideradas no Demonstrativo, em razão da flexibilização trazida pelo Decreto Legislativo nº 79/2022[291], do Senado Federal.

Ademais, os valores repassados às instituições privadas sem fins lucrativos que atuam na Função Saúde foram 17% superiores, alcançando cerca de R$ 10 bilhões de seu orçamento, enquanto os valores diretamente aplicados pela Pasta somaram apenas R$ 4 bilhões no exercício.

As **Despesas com Educação e Saúde** também atenderam aos limites mínimos previstos no ordenamento constitucional, cuja análise será detalhada, a seguir, no bloco Conformidades.

DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS[292]

---

[290] Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
(...)
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

[291] Susta a Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, que "Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores".

[292] Item 3 do Relatório

Com base nos exames, constatou-se a aderência das Demonstrações ao padrão definido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 9ª edição, com ressalvas pontuais quanto à ausência de codificação das fontes de recursos, no Quadro Superávit/Déficit Financeiro[293], e ao atendimento dos prazos apresentados no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)[294].

Em relação às informações trazidas pelos Demonstrativos, foram identificadas distorções advindas de procedimentos de consolidação[295] e de classificação dos fenômenos econômicos e orçamentários que conduziram à superavaliação dos elementos patrimoniais, tanto de ativos quanto de passivos.

Vale registrar que parte das distorções foram tempestivamente corrigidas pelo Departamento de Contadoria da Secretaria Municipal da Fazenda, a partir dos Achados de Auditoria[296] levados ao seu conhecimento, ainda no exercício de 2022.

Entre as correções, destacam-se os ajustes nas rotinas contábeis associadas ao uso da conta de caixa em espécie e de rendimentos de aplicação financeira; a adequação do registro da reavaliação de imóveis, R$ 3,4 bilhões, com impacto em conta de reserva, no patrimônio líquido; a reclassificação

[293] Item 3.4 do Relatório
[294] Quadro 07 do Relatório
[295] Item 3.1 do Relatório
[296] e-TCM 15710/2022

contábil dos encargos da dívida pública e das despesas com consumo de materiais, ambas no valor de R$ 1,3 bilhão, as quais haviam sido inicialmente escrituradas em contas genéricas.

Contudo, dada a relevância das distorções que remanesceram[297], não se pode afastar o fato de que as Demonstrações não representaram de forma fidedigna os saldos, as transações e outros fenômenos, interferindo, assim, na qualidade da informação contábil oferecida aos usuários.

Foram identificadas, também, fragilidades no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), utilizado por todos os Órgãos, Entidades e Poderes integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da Cidade de São Paulo, sendo fundamental a adoção de providências pela Prefeitura para a integral adequação do SOF às novas exigências dispostas pelo Decreto Federal nº10.540/20, que alcançou eficácia plena a partir de 01.01.23.

Nesse contexto, foram propostas Determinações dirigidas à correção das distorções e demais fragilidades identificadas.

CONFORMIDADES[298]

Gastos com Educação

O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), constante do

[297] Item 3.3 do Relatório
[298] Item 4 do Relatório

Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 12ª edição, foi elaborado e publicado nos prazos estabelecidos, e não foram detectadas inconformidades quanto à presença dos elementos previstos naquele Manual.

As análises revelaram o atendimento do percentual de 95% **na aplicação de recursos do FUNDEB**[299] com pessoal e de 10% para a **abertura de crédito adicional**[300] suplementar, proveniente do superávit financeiro de exercício anterior com recursos do Fundo. Porém, em relação ao prazo de utilização, foi identificada divergência de entendimento entre os técnicos da Auditoria e da Pasta, pois, segundo SCE, parte dos recursos foi utilizada após o primeiro quadrimestre.

No **limite mínimo** imposto pelo **artigo 212 da Constituição Federal**[301], a PMSP apurou R$ 17,33 bilhões de despesas como sendo de competência prioritária do Município (educação infantil e ensino fundamental), alcançando **28,34%** de aplicação em educação, superando o percentual mínimo definido de 25%.

Na Educação Inclusiva foram aplicados 6,40%, totalizando **34,74%**, R$ 21,25 bilhões das receitas com impostos para fins de cumprimento do **artigo 208 da Lei Orgânica do**

---

[299] Item 4.1.3 do Relatório
[300] Item 4.1.5 do Relatório
[301] Constituição Federal - Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Município de São Paulo– LOM[302], que estabelece como mínimo 31%.

Para fins de cumprimento dos limites mínimos mencionados, a PMSP computou como **Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus**[303] o valor de R$ 178 milhões referente às tarifas relacionadas ao Ensino Fundamental, incluindo, nesse montante, as compensações vinculadas a outras redes de ensino que não a municipal. A possibilidade de cômputo dos gastos com as redes de ensino federal, estadual e particular nas Compensações Tarifárias foi objeto dos estudos realizados nos e-TCMs nº 17.608/2019 e nº 9.041/2020, este último levado a julgamento em 06/04/22, na Sessão Ordinária de número 3210, com a conclusão pela necessidade de exclusão de tais valores, com efeitos modulados para implementação, pela Administração, em até 4 (quatro) exercícios financeiros, a partir de 2022, inclusive, à razão de, pelo menos, um quarto por ano, cumulativamente, o que alcançaria, no exercício em foco, o montante de R$ 27 milhões. No entanto, considerando o recurso apresentado pela PMSP, tal decisão teve seus efeitos suspensos, até a sua apreciação.

Também foram inseridas as despesas com a inscrição como **Restos a Pagar não Processados** no montante de R$1,85 bilhão, consideradas irregulares segundo a análise dos técnicos da Auditoria, por contrariar os artigos 2º e 34 da LF

---

[302] Art. 208 - O Município aplicará, anualmente, no mínimo 31% (trinta e um por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e inclusiva.
[303] Item 4.1.4 do Relatório

nº4.320/1964 e o previsto nos subitens 2.3 e 4.7.2 do MCASP, 9ª edição (Anualidade Orçamentária e caracterização dos restos a pagar não processados), distribuído em R$ 1,78 bilhão no cálculo dos 25% com MDE e R$ 75 milhões no cálculo dos 31% com Educação Inclusiva.

Os valores constam dos processos SEI 6016.2021/0121770-9[304], R$ 289 milhões, SEI 6022.2022/0006780-5[305], R$ 330 milhões, SEI 6016.2022/0078383-4[306], R$ 156 milhões, SEI 6022.2022/0006995-6[307], R$ 225 milhões e SEI 6022.2022/0006993-0[308] R$ 854milhões.

Em relação ao cumprimento dos percentuais mínimos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e Educação Inclusiva, na forma do artigo 212 da Constituição Federal e do artigo 208 da Lei Orgânica do Município, 25% e 31%, respectivamente, entendo importante tecer algumas

---

[304] Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade concessão administrativa para a implantação, administração, manutenção e conservação de 5 (cinco) Centros Educacionais Unificados (CEUs) no município de São Paulo.

[305] Prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para a elaboração de planilhas orçamentárias, preparação de materiais licitatórios, acompanhamento e execução de licitações e gerenciamento de intervenções nas unidades educacionais e administrativas, no município de São Paulo.

[306] Contratação de empresa especializada para fornecimento de solução e serviços, equipamentos e licenciamento de software, garantia e suporte técnico de solução de "Software Defined Wide Area Network" (SDWAN).

[307] Prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para a elaboração de planilhas orçamentárias, preparação de materiais licitatórios, acompanhamento e execução de licitações e gerenciamento de intervenções nas unidades educacionais e administrativas, no município de São Paulo.

[308] Prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para a elaboração de planilhas orçamentárias, preparação de materiais licitatórios, acompanhamento e execução de licitações e gerenciamento de intervenções nas unidades educacionais e administrativas, no município de São Paulo.

considerações, especialmente no que se refere à discussão sobre os critérios utilizados para o registro dos valores empenhados e não pagos no encerramento do exercício, em especial os que não passaram pelo processo de liquidação, denominados Restos a Pagar não Processados.

A matéria foi objeto de apontamento nas Contas do Executivo do exercício de 2021[309], oportunidade em que o Pleno houve por bem determinar o aprofundamento dos estudos quanto aos critérios de inscrição no encerramento do exercício, ainda que consignada sua possibilidade, questão atualmente em trâmite no e-TCM nº 14.334/2022.

Naquele momento, a análise levou em consideração o fato de que a Administração não trabalha com um valor previamente estabelecido e imutável para realizar o gasto mínimo em educação, mas sim com o orçamento vigente, que pode apresentar alterações de déficit ou superávit até o mês de dezembro, devendo adaptar-se no curso do próprio ano corrente, o que pode gerar problemas de planejamento diante de situações de imprevisibilidade, tal como visto em 2021, com o inesperado aumento da receita no Município de São Paulo, mesmo diante de um cenário de sérios efeitos econômicos e sociais decorrente da pandemia, ainda fortemente sentidos na ocasião.

Não obstante a discussão sobre os critérios de inscrição de Restos a Pagar não Processados, matéria que ainda

[309] e-TCM nº 5.856/2022

não foi definida por meio de julgamento do Pleno deste Tribunal, certo é que, no exercício ora em questão, ainda que deixassem de ser computadas as despesas com o superávit do FUNDEB e com os referidos Restos a Pagar não Processados, questionadas pela equipe de Auditoria, o montante aplicado de R$ 15,44 bilhões e de R$ 19,28 bilhões seria suficiente para alcançar os percentuais de 25,24% e 31,53%, superando os limites mínimos constitucionais.

Lembro que, em relação aos gastos com Educação, na 3.278ª Sessão Ordinária, foi emitido Alerta direcionado às Secretarias de Governo, Educação e Fazenda a respeito do cumprimento dos investimentos mínimos com a Manutenção e Desenvolvimento de Ensino e dos possíveis impactos no seu cumprimento no exercício de 2023, em razão do cômputo de valores inscritos em Restos a Pagar não Processados, cujas características não tenham sido atendidas, da eventual necessidade de complementação do percentual de aplicação de recursos do exercício de 2021, concedida pela Emenda Constitucional nº 119/2022, além da exclusão das despesas com auxílio uniforme e merenda escolar, nos termos da nova regra, trazida pela Secretaria da Receita Federal, no Manual de Demonstrativos Fiscais[310], de aplicação a partir de 2023.

Nessa trilha, considerando o Relatório Consolidado da Auditoria Ordenada Nacional na Educação, que

[310] ANEXO 8 – DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE

contou com a participação dos técnicos deste Tribunal, e o documento produzido no e-TCM nº 16.677/2022, a partir das visitas simultâneas nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino, cabe à Secretaria Municipal de Educação incluir, em seu planejamento, ações com vistas à adoção de medidas capazes de promover o atendimento das questões então identificadas.

Gastos com Saúde

O Demonstrativo dos Gastos com Ações e Serviços de Saúde (ASPS), publicado no Diário Oficial da Cidade, revelou o montante de R$ 14,55 bilhões, alcançando o percentual de 23,8% da arrecadação de impostos.

O valor, no entanto, divergiu do apontado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS, responsável pelo monitoramento dos gastos com saúde no âmbito nacional, R$ 14,10 bilhões (23,05%), e do encontrado pelos técnicos de SCE, R$ 13,51 bilhões (22,10%), todos, no entanto, acima do limite mínimo de 15%.

Como identificado em exercícios anteriores, o Fundo Municipal de Saúde não possui o controle direto de suas disponibilidades, isso porque, o controle contábil de seus recursos é executado como uma unidade orçamentária no SOF, Órgão 84, dentro da "empresa" PMSP, na Fonte 00 - Tesouro Municipal, inclusive, para apurar as despesas com ASPS, contrariando o artigo

5º, § 1º e 2º da Lei nº 13.563/03[311], ensejando necessidade de adequação nesse aspecto.

No exercício em foco, contudo, restou consignada a implantação de novos mecanismos de controles por fontes/destinação de recursos por parte da PMSP, decorrentes da Portaria STN 710/21, que podem propiciar o correto controle e a contabilização dos recursos próprios do Fundo.

Créditos Adicionais

Os Créditos Adicionais alteraram o Orçamento Consolidado do Município de R$ 82,7 bilhões para R$ 101,2 bilhões, 22,3%. Excluídas as situações especificadas nos artigos 8º e 9º na Lei Municipal nº 17.728/21[312], a abertura de **Créditos Adicionais**

---

[311] § 1º - Todos os recursos destinados ao Fundo deverão ser contabilizados como receita orçamentária municipal, em rubrica específica do Fundo, a ele alocadas dotações na lei orçamentária, obedecendo sua aplicação às normas gerais de direito financeiro.
§ 2º - As receitas previstas nos incisos deste artigo serão repassadas pela Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, após sua arrecadação, mediante depósito em conta corrente específica da Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde, em percentuais definidos na Lei Orçamentária Anual, de acordo com as disposições constitucionais.

[312] Art. 8º Ficam excluídos do limite estabelecido no art. 7º desta lei os créditos adicionais suplementares: I - abertos com recursos da Reserva de Contingência, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei Federal nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980; II - destinados a suprir insuficiências nas dotações referentes ao serviço da dívida pública; III - destinados a suprir insuficiências nas dotações dos Fundos Especiais decorrentes do recebimento de recursos extraordinários; IV - destinados a suprir insuficiências nas dotações de pessoal; V - destinados a suprir insuficiências nas dotações das funções Educação, Assistência Social, Saúde, Habitação, Saneamento e Transporte; VI - com remanejamento de recursos entre órgãos da Administração Direta e Indireta; VII - abertos com recursos de operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício; VIII - abertos com recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais ou federais; IX - abertos com recursos provenientes do Orçamento do Estado de São Paulo para cobertura de quaisquer despesas; X- destinados a suprir insuficiências nas dotações decorrentes da aplicação do art.19 desta Lei;. Parágrafo único. Os recursos destinados ao pagamento do grupo de natureza de despesa de pessoal poderão ser remanejados para outras despesas, desde que, comprovadamente, os eventos que subsidiaram a previsão da despesa de pessoal não se concretizem.

suplementares alcançou 2,23%, atendendo ao limite consolidado de 10% previsto no artigo 7º da mencionada Lei[313].

Apesar das informações acerca das melhorias propostas no sistema SOF, a estrutura de Fontes adotada pela Prefeitura ainda não possibilitou o adequado controle das diversas vinculações específicas de recursos existentes, o que prejudica a transparência da gestão financeira e a rastreabilidade da utilização dos recursos, elevando o risco de abertura de Crédito Adicional sem respaldo financeiro e documental.

Transferências Especiais e Desvinculações de Receitas

Foram repassados ao Município R$ 9,6 milhões em "**Transferências Especiais**" decorrentes de emendas parlamentares federais, dos quais R$ 3,8 milhões disponíveis em conta bancária de investimento no Banco do Brasil, ainda pendentes de identificação pelas Secretarias, e o restante, R$ 5,8 milhões, registrado como receita orçamentária sob a gestão da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer – SEME, aguardando a concretização dos procedimentos licitatórios para sua utilização.

Art. 9º Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada nesta lei, autorizado a remanejar recursos entre despesas de mesmo grupo alocadas em atividades, projetos e operações especiais de um mesmo programa, sem onerar o limite estabelecido no art. 7º desta lei.

[313] Art. 7º Fica o Poder Executivo autorizado, consoante § 7º do art. 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a abrir créditos adicionais suplementares por decreto, devidamente justificados, nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais, até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada no art. 2º desta lei.

Os exames identificaram o montante de R$ 739,9 milhões em **desvinculação de receitas**, observando o limite de 30% constitucionalmente estabelecido[314], executada sobre o rol de receitas passíveis de desvinculação e com a ocorrência das devidas transferências financeiras.

Transferências ao Legislativo

Os repasses de duodécimos ao **Legislativo** Municipal ocorreram tempestivamente[315] e a despesa, Câmara e Tribunal de Contas, correspondeu a 1,92% da Receita Tributária e das Transferências realizadas no exercício anterior, ficando abaixo do limite de 3,5% estabelecido pelo artigo 29-A da Constituição Federal[316].

Renúncia de Receitas

---

[314] Emenda Constitucional 93/16, ADCT
Art. 76B -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. Excetuam-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

[315] Até o dia 20 de cada mês

[316]Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5 º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:
VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

Em relação à renúncia de receitas, restaram apontados a ausência de escrituração e de dados para o acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários concedidos pela Lei Municipal nº 17.595/21. De acordo com as estimativas apresentadas pela Prefeitura, o montante alcançou R$ 13,3 bilhões, entre imunidades, isenções e demais possibilidades previstas no § 1º, do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem definição de prazo de vigência e de quantificação de seus benefícios.

Por fim, foram identificadas as seguintes inconformidades: aportes de recursos junto à SPTrans, sendo necessária a reavaliação de sua situação financeira e de dependência, bem como das demais empresas que estejam recebendo recursos do Tesouro Municipal para cobertura de despesas de pessoal e de custeio para cumprimento da LRF; indícios de ocupação irregular de 4 imóveis de propriedade do Município de São Paulo por terceiros, para fins particulares, sem autorização do Poder Público; ausência de recolhimento de R$ 8,3 milhões de retenção da contribuição previdenciária ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS na folha de pagamento dos servidores, correspondente aos exercícios de 2015 a 2022.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que as fiscalizações realizadas evidenciaram que o Município encerrou o exercício de

2022 com situação financeira favorável, aumento das disponibilidades de caixa livre, atendimento da Regra de Ouro da Administração Pública, baixíssimo nível de endividamento, cumprimento das metas de resultado primário e nominal, respeito aos limites relacionados às despesas com pessoal, às operações de crédito e às desvinculações de receitas.

Evidenciou-se, também, o atendimento aos percentuais mínimos de gastos com **Saúde e Educação,** previstos no ordenamento constitucional e Lei Orgânica do Município, embora tenham sido registrados entendimentos técnicos divergentes em relação a aspectos pontuais.

Restou evidenciado, ainda, que a estrutura das Demonstrações Contábeis está consistente com a definida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com ressalvas pontuais e distorções que afetaram os elementos patrimoniais, tanto de ativos quanto de passivos, demandando esforços da Alta Gestão para melhorar a qualidade da informação contábil oferecida aos usuários e a fidedignidade dos resultados alcançados, de forma a servir como fonte ao efetivo controle social e à tomada de decisões.

Nesse ponto, destaco que a maioria dos apontamentos foi acolhida pela Pasta responsável, demonstrando o seu comprometimento em obter-se informações contábeis fidedignas e tempestivas.

Ademais, o resultado da arrecadação vem apresentando crescimento expressivo nos últimos anos, colocando a Cidade de São Paulo em um grupo seleto de Entes, com grande capacidade financeira de operar políticas públicas de referência para todo País.

Ante o exposto, consubstanciado no Relatório da Subsecretaria de Controle Externo, peça 12, nas manifestações do Executivo que constam deste processo e dos processos a ele apensados, da Procuradoria da Fazenda Municipal, peça 59, da Secretaria Geral, peça 64, e ante o cumprimento dos limites impostos pela Constituição Federal, Lei Orgânica do Município e Lei de Responsabilidade Fiscal, a situação financeira favorável, o equilíbrio fiscal do Município e a ausência de impropriedades que possam comprometer a aprovação do Balanço em análise, **VOTO pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas do Executivo relativas ao exercício de 2022**.

Ficam ressalvados os atos não apreciados ou ainda pendentes de julgamento específico.

1) Acolho como **Determinações** do exercício de 2022, as seguintes propostas formalizadas no item 5 do Relatório Anual de Fiscalização, mantendo-se a referência numérica consignada pela Auditoria, identificadas como:

a) 5.1.1 a **5.1.10** e **5.1.16**[317] que, em linhas gerais, objetivam o aprimoramento da metodologia dos

[317] **Consolidação**

registros contábeis e aderências às Normas Brasileiras de

5.1.1 Reiteração da determinação 424 do sistema Diálogo, em decorrência das irregularidades apontadas no Relatório (subitens 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3).

5.1.2 Determinar à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (SUPOM/SF) que, no exercício financeiro de 2023, limite a abertura de crédito adicional tendo como fonte de recurso o superávit financeiro apurado ao término de 2022, até o valor máximo de R$ 19.629.690.585,16, haja vista a incorreção no quadro anexo ao balanço patrimonial decorrente da classificação indevida de ativos permanentes como financeiros em R$ 268,8 milhões, infringindo o art. 105, § 1º da Lei Federal 4.320/64 (subitem 3.4).

Bens Móveis

5.1.3 Determinar à Secretaria da Fazenda para que, em conjunto com as entidades da Administração Indireta, no prazo de 1 ano, criem procedimentos de forma que os registros contábeis dos bens móveis do Município sejam parametrizados e uniformes, a fim de que as entidades tenham os mesmos critérios e formas de controle desses ativos, tendo em vista a distorção de R$ 161,7 milhões referente aos montantes registrados na conta Bens Móveis a Classificar do Ativo e os sistemas gerenciais de patrimônio, revelando que o montante mencionado contabilizado não apresenta documentação de suporte adequada, em infringência ao art. 17 do Decreto Municipal 53.484/12 e ao subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual (subitem 3.4.5.1.2).

5.1.4 Determinar à Secretaria da Fazenda e à Prodam, gestoras do SBPM e SOF, que adotem, em 1 ano, a criação de rotinas (incluindo emissão tempestiva de relatórios que supram tempestivamente as demandas da administração), formas de integração e controles dos bens móveis, fazendo com que o sistema suporte corretamente os montantes contabilizados, haja vista estar em desacordo com o subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual (subitem 3.4.5.1.3).

5.1.5 Determinar ao HSPM e à SMSUB, responsável pelo apoio administrativo ao SFMSP, pela ocasião da extinção da autarquia, de acordo com o DM 61.989/22, para que, no prazo de 6 meses, realizem o procedimento de depreciação de seus bens móveis, dando cumprimento à Portaria STN 548/15 que instituiu o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP (subitem 3.4.5.1.5).

Bens Imóveis

5.1.6 Determinar ao Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda que desreconheça contabilmente, no prazo de 3 meses, o imóvel cadastrado no SBPI sob códigos 615 e 627, no valor contábil total de R$ 48.191.416,00 em 31.12.22, por se tratar do Campo de Marte, objeto de encontro de contas junto à União finalizado em 2022, por estar em desacordo ao disposto nos subitens 5.6 e 5.11 da NBC TSP Estrutura Conceitual, combinados com o item 13 da NBC TSP 07 e subitem 2.1.1.2 da Parte II do MCASP 9ª edição (subitem 3.4.5.2.1).

Pessoal e Encargos Sociais

5.1.7 Determinar à Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão (COGEP/SEGES), que adeque, no prazo de 1 ano, o sistema de folha de pagamento (Sigpec) para emissão de relatórios, bem como o processamento orçamentário de forma segregada, dividindo, no mínimo, por unidade orçamentária, por rubrica e por regime previdenciário (RGPS / RPPS), de maneira que os registros contábeis provenientes da integração Sigpec x SOF tenham o devido suporte documental e a devida segregação contábil, por estarem em desacordo ao disposto nos subitens 3.10 e 3.26 da NBC TSP EC (subitens 3.4.6.1.1 , 3.4.6.1.2 e 3.4.6.1.3).

5.1.8 Determinar à Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão (COGEP/SEGES) que desenvolva, no prazo de 1 ano, rotinas para o controle dos Débitos dos Servidores Municipais, bem como desenvolva detalhamentos adequados no seu sistema de folha de pagamento (Sigpec) que dê o suporte documental adequado a esses débitos, por estarem em desacordo ao disposto no subitem 3.26 da NBC TSP EC (subitem 3.4.6.2.1).

Provisões

Contabilidade, em parte objeto de medidas em andamento pela Administração.

b) 5.1.15, **5.1.17** e **5.1.20**, ampliando, contudo, o prazo para o seu atendimento:

Gastos com Saúde

5.1.15 *Determinar que se adote, no prazo de 12 meses, providências com vistas ao efetivo atendimento aos dispositivos legais (LM 13.563/03, LC 141/12 e LC 101/00), quanto à implantação do controle das disponibilidades de caixa oriundas das receitas de impostos*

5.1.9 Determinar à Procuradoria Geral do Município que realize interlocução com a Decon/Sutem/SF para elaborar, no prazo de 6 meses, relatório consolidado com todas as informações necessárias, encaminhando periodicamente ou disponibilizando através de sistema ao setor de contabilidade da PMSP para fins de registro contábil das provisões judiciais (registro inicial da estimativa da provisão, da baixa da provisão e, por fim, do valor exato de obrigação a pagar) e evidenciação dos passivos contingentes, em consonância ao disposto no subitem 3.10 da NBC TSP EC (subitem 3.4.11.1).

Transferências concedidas e recebidas

5.1.10 Determinar à Secretaria da Fazenda, para que reveja, no prazo de 1 ano, a classificação da despesa contábil relacionada às Transferências Concedidas, bem como a respectiva classificação orçamentária no momento da elaboração da peça orçamentária, além de maior atuação junto às unidades orçamentárias da Prefeitura, para o atendimento dos normativos legais (subitens 3.5.1.3, 3.5.1.4, 3.5.1.5, 3.5.1.6, 3.9.1.3 e 3.9.1.4).

Créditos Adicionais

5.1.16 Reiteração das determinações para a SF: 496, 557, 611 e 655 do sistema Diálogo:
a) 496: Rever a sistemática de registro da arrecadação de forma a proporcionar a alocação direta dos recursos nas fontes corretas no momento da arrecadação;
b) 557: Instituir nova tabela de fontes/destinações de recursos para controle contábil integral, tempestivo e efetivo das diversas disponibilidades geridas pela municipalidade, considerando a exigência descrita no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal;
c) 611 e 655: Automatizar o processo de abertura de crédito adicional com uma base de dados integrada entre as unidades orçamentárias, para mitigar o risco de concessão de crédito adicional sem respaldo financeiro.
Em decorrências das seguintes irregularidades apontadas no Relatório:
- os créditos adicionais abertos com recursos do superávit financeiro por fontes continuou sendo realizado de forma manual, atrelado à conta bancária de determinada fonte e órgão (subitem 4.3.1;
- diante da precariedade de fontes de recursos, não é possível afirmar que a abertura de créditos adicionais com recursos do excesso de arrecadação de 2022 foi realizada de acordo com o art. 43 da LF nº 4.320/64 c/c o parágrafo único do art. 8º da LRF (subitem 4.3.2).

e transferências legais, relativas aos recursos próprios do Tesouro Municipal (subitens 4.2.2 e 4.2.6).

Renúncia de Receitas

5.1.17 *Determinar ao Gabinete da Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de 12 meses, providências com vistas à elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, bem como à propositura de designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, a ser avalizada pelo Prefeito Municipal, tendo em vista o descumprimento do disposto nos Incisos I e II, § 3º do art. 27 da Lei Municipal 17.595/21 (subitem 4.7).*

Pessoal e Encargos Sociais

5.1.20 *Determinar à Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão (COGEP/SEGES) que, no prazo de 6 meses, recolha os montantes retidos dos servidores municipais e não repassados ao INSS e promova a retificação dos Documentos de Arrecadação de Receitas Federais (Guias INSS) referentes outubro e novembro de 2022, bem como o recolhimento dos acréscimos legais, em*

consonância ao art. 30 da Lei Federal 8.212/91 (subitem 4.8.3.1)

c) **5.1.18** e **5.1.19**[318], destacando que, na primeira, a SF consignou que realizará estudos com vistas à identificação de empresas municipais que estejam enquadradas na condição de estatal dependente, e que, na segunda, a SGM noticiou as providências adotadas para tratamento das questões relacionadas à ocupação irregular dos bens imóveis.

2) Acolho parcialmente as propostas identificadas como **5.1.11** e **5.1.13**, atribuindo às Determinações a seguinte redação:

Gastos com Educação

5.1.11 *Determinar à Secretaria Municipal de Educação que cumpra o prazo regular de envio dos dados ao SIOPE (subitem 4.1.7).*

---

[318] **Investimentos**
5.1.18 Determinar à Secretaria da Fazenda para que reveja, no prazo de 6 meses, a situação financeira e de dependência da SPTrans, bem como das demais empresas que por ventura estejam recebendo recursos do Tesouro Municipal para cobertura de despesas de pessoal e de custeio para cumprimento à LRF, tendo em vista que a SPTrans está recebendo recursos do Tesouro Municipal para cobertura de despesas de pessoal/custeio, infringindo o art. 2º, inciso III, da LRF, caracterizando-a como empresa estatal dependente (subitem 4.8.1.1).
Bens Imóveis
5.1.19 Determinar à Controladoria Geral do Município e à Secretaria de Governo Municipal que instaurem, no prazo de 6 meses, processos administrativos com vistas à apuração dos indícios de malversação do patrimônio público imobiliário (bens cadastrados no SBPI sob códigos 494, 649, 840 e 894, no valor total de R$ 2.403.110,00), cuja utilização por particulares, caso comprovada, enseja o descumprimento dos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade preconizados no art. 37-A da Constituição Federal (subitem 4.8.2.1).

5.1.11 Determinar que a Secretaria Municipal de Educação reveja, no prazo de 6 meses, o fluxo das ações necessárias à publicação dos Demonstrativos de Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de lançamento de dados no SIOPE, de forma a obter as informações em tempo hábil, inserindo nas rotinas a justificativa por eventuais atrasos no envio dos dados, com a identificação do agente ou setor responsável (subitem 4.1.7).

Em seus argumentos, a Pasta alega que o prazo para lançamento dos dados no SIOPE é o mesmo que o da publicação dos Demonstrativos de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, de onde são extraídos os dados. Alega, ainda, que além do prazo exíguo para lançamento dos dados, por vezes, surgem questões que fogem da preparação e estruturação das informações, como a alteração de membros do Conselho ou decorrentes da operação do próprio Sistema. Não há como a Secretaria gerir as intercorrências advindas de outros Órgãos, mas cabe a ela promover os ajustes necessários daquelas afetas a sua atuação.

5.1.13 *Determinar à Secretaria Municipal de Educação que exclua o valor decorrente de superávit de exercício anterior do FUNDEB que foi utilizado após o prazo legal do cômputo*

dos 25% com MDE (art. 25, § 3º, da Lei Nº 14.113/2020) (subitem 4.1.5).

5.1.13 Determinar à Secretaria Municipal de Educação que realoque, no Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, o valor de R$ 112.351.961, decorrente de superávit de exercício anterior do FUNDEB utilizado após o prazo legal, para a sua correta aplicação no cômputo dos 25% de despesas com MDE (art. 25, § 3º, da Lei Nº 14.113/2020) (subitem 4.1.5).

Em seus esclarecimentos, a SME indicou o montante de R$ 1.645.470.412,38 aplicado com FUNDEB no primeiro quadrimestre, conforme Demonstrativo publicado em 28.05.22.

A Auditoria identificou que o crédito adicional, no valor de R$ 525.042.175,87, correspondente a 10%[319] dos recursos recebidos à conta do FUNDEB, foi aberto por meio do Decreto nº 61.230/2022, publicado no Diário Oficial de 08.04.2022, e que, entre essa data e 30.04.22, prazo limite para sua utilização, foram empenhados R$ 412.690.215, ou seja, R$ 112.351.961 a menos que o total do crédito aberto, razão pela qual aponta que tal valor não pode ser considerado como despesas com o FUNDEB.

[319] art. 25, § 3º, da LF 14.113/2020

Correta a interpretação dada pela Auditoria, no entanto, os valores de R$ R$ 412.690.215 e R$ 112.351.961 devem ser alocados na linha 23.1 campos (t) e (u), respectivamente, de forma a proporcionar a correta apuração do percentual para fins de cumprimento dos limites mínimos de gastos com educação.

3) Deixo de acolher como **Determinação** do exercício de 2022, a proposta formalizada como:

a) **5.1.12**[320], dirigida à Secretaria Municipal de Educação, condicionando-a à apreciação do Recurso interposto pela Municipalidade no e-TCM nº 9041/2020.

b) **5.1.21**[321], dirigida à Controladoria Geral do Município ante a sua manifestação de que tal apuração não está inserida no rol de suas atribuições. Ademais, restou consignado que a situação está relacionada à necessidade de reprocessamento das informações prestadas à previdência no sistema SEFIP e a geração automática das respectivas Guias de Recolhimento ao Regime Geral de Previdência Social, em decorrência de

---

[320] **5.1.12** Determinar à Secretaria Municipal de Educação para que contabilize, para fins de cumprimento do limite mínimo de 25% estabelecido pelo art. 212 da CF/1988, os valores de compensação tarifária referentes apenas aos alunos do Ensino Fundamental da esfera municipal, nos termos do Acórdão contido no TC/009041/2020 (subitem 4.1.4).

[321] **Pessoal e Encargos Sociais**
5.1.21 Determinar à Controladoria Geral do Município a instauração, no prazo de 3 meses, de procedimento específico para apuração de responsabilidade em função da apropriação indébita provenientes da retenção da contribuição previdenciária na folha de pagamentos dos servidores e do não recolhimento junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em consonância ao art. 30 da Lei Federal 8.212/91 (subitem 4.8.3.1).

pagamentos de competências anteriores nas folhas de pagamento mensais, sem intervenção humana ou com intensão dolosa, restando Determinado no item 5.1.20 prazo para regularização dos recolhimentos.

c) **5.1.22**[322], dirigida à Secretaria Municipal da Fazenda. A questão relacionada ao tempo necessário para avaliação e lançamento dos recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual e a "abertura" do sistema SOF foi tratada na análise das Contas do Executivo do exercício de 2021, sendo consignado no Voto que a Administração deveria tomar providências a permitir que a execução orçamentária seja realizada em data mais próxima à da abertura do exercício financeiro, evitando a emissão retroativa de empenhos em períodos longos. Como consignado pela Pasta, todas as fases das despesas são observadas e a referida Portaria e os Decretos de execução apenas postergam a sua formalização no sistema SOF. Assim, a simples revogação da Portaria SF nº 101/2016 não soluciona a questão, contudo, a Secretaria Municipal da Fazenda deve trilhar em busca de solução para a redução do tempo de lançamentos dos recursos

---

[322] **Fornecedores**
5.1.22 Determinar ao Gabinete da Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de 3 meses, providências com vistas à revogação da Portaria SF 101, de 18.05.16, bem como se abstenha de propor a inclusão, nos Decretos anuais que fixam normas para a execução orçamentária, de dispositivos que autorizem a execução orçamentária após o pagamento das despesas, por estar em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei Federal 4.320/64 e art. 48, § 1º, Inciso II da Lei Complementar 101/00, culminando, ainda, no descumprimento do prazo para divulgação de dados em meio eletrônico de amplo acesso público, nos termos do Decreto Federal 7.185/10, posteriormente substituído pelo Decreto Federal 10.540/20.(subitem 3.9.1.1)

aprovado na LOA, ante os avanços tecnológicos deste a edição da mencionada Portaria.

4) Transformo em Recomendação a proposta de Determinação identificada como **5.1.14,** que trata da inscrição de Restos a Pagar não Processados, atribuindo-lhe nova redação, qual seja:

> ***5.1.14*** *Determinar à Secretaria Municipal de Educação que tome as providências no sentido de excluir os restos a pagar não processados irregularmente inscritos e avaliar a existência de outros valores na mesma condição de inscrição irregularmente efetuada (subitem 4.1.6).*
>
> ***5.1.14 - Recomendo que a Secretaria Municipal de Educação tenha um olhar atencioso quanto à observância dos preceitos mínimos para a inscrição de Restos a Pagar não Processados.***

Os procedimentos de inscrição restos a pagar não processados já foi tema objeto de apontamento nas Contas do Executivo do exercício de 2021, e-TCM nº 5856/2022, e, devido à sua complexidade técnica, a matéria foi destacada para aprofundamento da análise, conforme Determinação contida no Acórdão[323], em andamento por meio de inspeção nos autos do e-TCM nº14.334/2022, atualmente em instrução.

[323] fl. 348 da peça 73 do e-TCM 5856/2022.

Neste exercício, cabe observar que a alínea "a" do inciso III do § 1º do art. 3º do Decreto Municipal nº 61.990/22[324], permitiu a inscrição em restos a pagar de notas de empenho não liquidadas, consideradas a "executar", necessárias ao atendimento do artigo 212 da Constituição Federal, desde que possam ter sua execução liquidada até 30 de junho do ano subsequente à sua inscrição.

Como já mencionado em meu Voto, a aplicação do montante arrecadado até o último dia do exercício, que assume, por vezes, caraterísticas de imprevisibilidade, e as exigências de cumprimento das etapas para a realização da despesa pública, trazida pelo ordenamento orçamentário e financeiro[325], são fatores que podem dificultar o cumprimento do mínimo constitucional.

---

[324] Art. 3º As notas de empenho não liquidadas poderão ter seus saldos inscritos em Restos a Pagar desde que atendam as condições estabelecidas neste decreto.
§ 1º O disposto no "caput" deste artigo aplica-se às despesas a liquidar:
I - realizadas até 31 de dezembro, que possam ter sua execução liquidada até 28 de fevereiro do exercício subsequente a sua inscrição;
II - em execução, cuja realização não comporte medições parciais e que tenha iniciado no exercício a que se referirem, desde que possam ser liquidadas até 30 de abril do exercício subsequente a sua inscrição;
III - a executar, abaixo descritas:
a) quando necessárias ao atendimento do artigo 212 da Constituição Federal, desde que possam ter sua execução liquidada até 30 de junho do ano subsequente a sua inscrição;
b) decorrentes de indicações parlamentares, desde que possam ter sua execução liquidada até o dia 30 de junho do ano subsequente a sua inscrição;
c) decorrentes de obras emergenciais em áreas de risco, desde que possam ter sua execução liquidada até o dia 30 de setembro do exercício subsequente a sua inscrição. (…)"

[325] Constituição Federal, a Lei nº 4.320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Lei de Licitações

De outra parte, é inadmissível que recursos tão valiosos sejam gastos indiscriminadamente, utilizados ao final do exercício, apenas visando ao cumprimento do percentual mínimo previsto na legislação vigente. Nesse contexto, é imprescindível que o planejamento dos gastos e o acompanhamento das receitas sejam realizados par e passo.

De outra forma, fácil seria ao Gestor, que não alcançou o limite mínimo de gastos com Educação, empenhar no final do exercício a futura realização de despesas para o seu atendimento, ainda que tais valores, quando cancelados no exercício seguinte, se apresentem no Demonstrativo de Receitas de Despesas com MDE como negativos, de forma a realizar, assim, a sua compensação.

Cabe observar que a "aplicação" dos recursos deve ocorrer no exercício em que as receitas foram arrecadadas. No entanto, a pergunta que se faz é se o termo "aplicar" deve ser interpretado como pago, liquidado ou empenhado.

A lição que podemos absorver é a trazida no próprio Demonstrativo, ao permitir a inserção de Restos a Pagar não Processados no cômputo das despesas com MDE, questão já tratada no Voto das Contas do exercício de 2021, e-TCM nº 5856/2022, prevendo, ainda, mecanismos para sua compensação, na hipótese de cancelamento no exercício

seguinte de valores inscritos, evitando prejuízos à efetividade da aplicação do percentual mínimo.

Nessa senda, na eventual ocorrência de arrecadação acima do esperado no último mês do exercício, é compreensível que os gestores criem mecanismos para utilizar os recursos para atender aos limites mínimos estabelecidos pela legislação vigente, mesmo com ausência de um planejamento eficiente a nortear os gastos, cabendo, contudo, a observância dos preceitos mínimos para a inscrição de Restos a Pagar não Processados.

Tais questões estão sob a análise no e-TCM 14.334/2022. Assim, até que haja um posicionamento do Plenário deste Tribunal quanto à definição dos critérios que conduzem à irregularidade da inscrição de Restos a Pagar não Processados, ausentes os elementos necessários para atribuir o caráter de Determinação à matéria neste exercício, motivo pelo qual transformo-a em Recomendação, diante da necessidade de alertar a Administração acerca dos potenciais efeitos para o exercício de 2023 vinculados ao atendimento da legislação relacionada ao limite mínimo de gastos com educação.

5) Acolho como **Recomendações** do exercício as propostas formalizadas nos itens **5.2.1** a **5.2.33**[326] do Relatório Anual de Fiscalização.

[326] **Notas Explicativas**
5.2.1 Recomendar ao Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Decon/Sutem/SF/PMSP) para que inclua nas Notas Explicativas do próximo exercício, as informações referentes aos critérios de mensuração de bens móveis e imóveis, métodos de depreciação, vidas úteis, taxas de depreciação, valor contábil bruto e depreciação acumulada, conciliação com adições e informações sobre reavaliações efetuadas, tendo em vista a ausência dessas informações nas Notas Explicativas do Município em 2022 (subitem 3.2.1).
Caixa e Equivalentes de Caixa

6) Acolho as propostas de ciência formalizadas no item **5.3**[327] do Relatório Anual de Fiscalização.

5.2.2 Recomendar à Secretaria da Fazenda que parametrize a contabilização dos rendimentos de aplicações financeiras nas contas adequadas, tendo em vista que o lançamento de rendimentos das aplicações financeiras está sendo realizado de maneira

incorreta nas unidades IPREM, SFMSP, FUNPREV, FUNFIN, Amlurb e FTMSP (subitem 3.4.1.1).

5.2.3 Recomendar à Controladoria Geral do Município que atue junto às secretarias no sentido de tornar mais célere e efetivo o processo de execução orçamentária da devolução de recursos de convênios à União, evitando o acúmulo de pendências na conta "Débitos Pagos a Regularizar", tendo em vista que persistem pendências bancárias significativas provenientes de exercícios anteriores sem a devida resolução, de modo que o montante de R$ 132,7 milhões na conta "Débitos Pagos a Regularizar" não possui documentação de suporte adequada (subitem 3.4.1.2).

Créditos Tributários

5.2.4 Recomendar à Divisão de Contabilidade do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicon/Decon/Sutem/SF) que estabeleça procedimentos e rotinas junto à Divisão de Previsão e Controle da Arrecadação da Subsecretaria da Receita Municipal da SF (Dicar/Decad/Surem/SF) para obtenção das informações necessárias para o reconhecimento dos créditos tributários a receber por competência (subitem 3.4.2.1.1).

Créditos não Tributários

5.2.5 Recomendar à SMT, à Prodam e à Sutem/SF, que retomem as tratativas necessárias, de forma a viabilizar a atualização do quadro contábil gerado pelo sistema APAIT para os créditos a receber decorrentes de infrações legais referentes às multas de trânsito tendo em vista que o saldo contábil reconhecido como Créditos a Receber decorrentes de infrações legais referentes às multas de trânsito, no montante de R$ 8,1 bilhões, está desprovido de documentação de suporte hábil, o que compromete confiabilidade dos registros, bem como inviabiliza o conhecimento da real situação patrimonial (subitem 3.4.2.2.1).

Dívida Ativa

5.2.6 Recomendar à SF em conjunto com a PGM que aplique a metodologia para qualificação dos créditos do Município inscritos em dívida ativa de acordo com a sua real expectativa de geração de benefícios econômicos, resultando no reconhecimento contábil, como Ativo, apenas da parcela que atenda aos critérios definidos na NBC TSP Estrutura Conceitual, tendo em vista as inscrições de créditos a receber de cerca de R$ 26,2 bilhões em Dívida Ativa da PMSP, que não detêm as características necessárias para serem registradas como ativo (subitem 3.4.3.1).

5.2.7 Recomendar à SF em conjunto com a PGM que efetue a correção das distorções identificadas entre o modelo de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária e seu registro contábil tendo em vista a distorção de R$ 3,0 bilhões a menor no cálculo do ajuste para perdas da Dívida Ativa (subitem 3.4.3.2).

5.2.8 Recomendar à Surem/SF que disponibilize as informações de cancelamento da Dívida Ativa armazenadas nos sistemas de Origem (IPTU, ISS e ITBI) para a PGM com o objetivo de possibilitar a integração com o Sistema da Dívida Ativa (SDA) tendo em vista o cancelamento de Dívida Ativa no valor total de R$ 3,0 bilhões sem identificação do autor e embasamento (subitem 3.4.3.3).

5.2.9 Recomendar à PGM (Fisc) que promova as alterações nos relatórios do sistema SDA de forma a constituir documentação de suporte adequada para o registro contábil da dívida ativa do Poder Executivo tendo em vista a ausência de Relatório de Arrecadação Consolidado da Dívida Ativa (subitem 3.4.3.4).

5.2.10 Recomendar à Surem/Secretaria da Fazenda, à Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSU) e à PGM que promovam a revisão da codificação do tipo de créditos não tributários arrecadados da dívida ativa, com o objetivo de facilitar a integração dos sistemas PPI e SDA, em função da ausência de Relatório de Arrecadação Consolidado da Dívida Ativa (subitem 3.4.3.4).

Investimentos

5.2.11 Recomendar ao Departamento de Contadoria da Secretaria da Fazenda (Decon/SF) para que realize o desreconhecimento dos saldos contábeis dos CEPACs referentes à Operação Urbana Água Espraiada e Operação Urbana Água Branca presentes no Ativo do Balanço Patrimonial, no montante total de R$ 4,0 bilhões tendo em vista que não mais atendem a conceituação de Ativo por não serem itens com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos conforme subitem 5.6 da NBC TSP Estrutura Conceitual (subitem 3.4.4.1).

Bens Móveis

5.2.12 Recomendar à Secretaria da Fazenda, para que, em conjunto com as demais unidades do Município, realizem levantamento de todos os bens móveis, de modo a baixar os bens que não atendam mais ao critério para ser classificado como ativo, além da realização adequada dos procedimentos de depreciação, tendo em vista que há, no mínimo, uma distorção de R$ 211,1 milhões, nas três contas de registros de bens móveis junto aos controles analíticos de bens móveis (SBPM) (subitem 3.4.5.1.1).

5.2.13 Recomendar à Secretaria Municipal da Saúde, responsável pelos acompanhamentos das prestações de contas da OS's, para que adote as seguintes providências: - realizar os inventários dos bens móveis adquiridos por tais entidades, com objetivo de identificar e contabilizar os bens adquiridos ao patrimônio do Município, que estão em desacordo com o DM 53.484/12, arts. 9 a 14; e efetuar levantamento do que foi repassado pela PMSP e o que foi efetivamente adquirido pelas OS's, com o objetivo de verificar a correta aplicação dos valores repassados, haja vista serem identificadas divergências entre o que foi repassado pela PMSP e montantes constantes do sistema WebSAASS, que estão em desacordo com LM 14.132/06 arts. 14 e 15 (subitem 3.4.5.1.4).

Bens Imóveis

5.2.14 Recomendar à Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Sutem/SF) que avalie a sugestão de definição de cronograma para finalização do desenvolvimento de módulo específico do SBPI destinado ao controle de cessões de imóveis, assim como de provocação às demais unidades da PMSP que possuam dados necessários à alimentação do software, de forma a possibilitar a geração de elementos para fins de registro contábil em contas de controle nos termos da Instrução de Procedimento Contábil (IPC) 12, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.5.2.1).

5.2.15 Recomendar ao Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Decon/Sutem/SF) que avalie a sugestão para readequar a parametrização da tabela de integração no SOF, excluindo as hipóteses sistêmicas de reconhecimento de VPD na execução orçamentária associada aos elementos 51 e 61, ativando tais gastos preferencialmente com informações complementares (contas correntes contábeis) que possibilitem correlaciona-los às intervenções e aquisições executadas, nos termos do MCASP 9ª ed., Parte I, subitem 4.2.4.2, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.5.2.2).

5.2.16 Recomendar à Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Sutem/SF) para que elabore normativo dispondo sobre o processo de avaliação periódica dos bens imóveis pelas áreas gestoras, nos termos exigidos pelo § 2º, art. 18 do Decreto Municipal 60.246/21, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.5.2.3).

5.2.17 Recomendar à Divisão de Controles Contábeis do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicoc/Decon/Sutem/SF) que avalie a sugestão de implementar no SBPI uma funcionalidade que possibilite segregar os bens imóveis concedidos dos bens de uso especial ou dominicais, nos termos da NBC TSP 05 item 12 e MCASP 9ª ed., Parte III, subitem 2.4.1, com vistas à

melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.5.2.5).

5.2.18 Recomendar à Divisão de Controles Contábeis do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicoc/Decon/Sutem/SF) que avalie a sugestão para reclassificar, em 2023, o montante referente a todos os bens imóveis concedidos (pelo valor contábil líquido) para conta específica, nos termos da NBC TSP 05 item 12 e MCASP 9ª ed., Parte III, subitem 2.4.1, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.5.2.5).

5.2.19 Recomendar à Divisão de Controles Contábeis do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicoc/Decon/Sutem/SF) que avalie a sugestão de implementar no SBPI uma funcionalidade que possibilite segregar os bens imóveis de acordo com sua real destinação, permitindo sua estratificação para fins de classificação contábil como Ativo Imobilizado (separando apropriadamente os dominicais dos de uso especial) ou Propriedade para Investimento, nos termos da NBC TSP 06, item 7, MCASP 9ª ed., Parte II, subitem 7.1 e Portaria STN 975/21 (PCASP 2022), com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.5.2.6).

5.2.20 Recomendar à Controladoria Geral do Município que avalie a sugestão de articular a interação institucional entre a CGPATRI/Seges/SGM e a Dicoc/Decon/Sutem/SF, possibilitando a adoção de providências efetivas para convergência dos cadastros de áreas públicas que permitam o reconhecimento integral e estratificado dos imóveis municipais no SBPI e, consequentemente, na contabilidade municipal, objetivando o cumprimento da NBC TSP 07 (item 59) e com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo de São Paulo (subitens 3.4.5.2.3, 3.4.5.2.5, 3.4.5.2.6, 3.4.5.2.7 e 3.4.5.2.8).

Pessoal e Encargos Sociais

5.2.21 Recomendar ao Departamento de Contadoria da Secretaria Municipal da Fazenda (Decon/SF) para que, em conjunto com a Secretaria de Gestão, segregue os registros contábeis conforme as características da folha de pagamento, de acordo com as orientações do PCASP, tendo em vista as seguintes irregularidades:
- Superavaliação da despesa VPD 3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALARIOS (RPPS) no montante de R$ 676,1 milhões, tendo em vista a ausência de segregação dos registros contábeis provenientes da folha de pagamento em relação ao regime a que os servidores estão vinculados (RPPS / RGPS). Consequentemente, há subavaliação da VPD 3.1.1.2.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RGPS) no mesmo montante dos registros superavaliados no RPPS (subitem 3.4.6.1.1);
- Registros contábeis efetuados na conta contábil "3.1.1.1.1.01.01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS (RPPS)", no montante de R$ 11,3 bilhões, não estão suportados por documentação hábil (subitem 3.4.6.1.2);
- Ausência de segregação das rubricas da folha de pagamento no registro orçamentário e patrimonial. Além disso, a análise dos registros contábeis efetuados entre janeiro e junho de 2022 restou prejudicada, tendo em vista a ausência de segregação dos registros por rubricas, impossibilitando seus confrontos com a base de dados do Sigpec (subitem 3.4.6.1.3).

Fornecedores

5.2.22 Recomendar à Controladoria Geral do Município e à Secretaria Municipal da Fazenda que avaliem a sugestão de promover, de forma conjunta, capacitação dos fiscais/gestores de contratos quanto às providências a serem adotadas para o tempestivo registro contábil das despesas no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), inclusive verificando a

possibilidade de inserção direta por estes, por meio do módulo "Cadastro de Compromissos a Pagar" do software contábil, nos termos da Portaria SF 274/21 e da Portaria STN 548/12, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.8.1).

5.2.23 Recomendar à Divisão de Contabilidade do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicon/Decon/Sutem/SF) que avalie a sugestão de revisão dos parâmetros sistêmicos inerentes à liquidação de restos a pagar, prevendo tanto a possibilidade de sensibilização de VPD quanto de ajustes de exercícios anteriores, a depender da competência da despesa registrada, nos termos do MCASP 9ª ed., Parte Geral, item 2 "b" e Parte II, subitem 2.4.2, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.8.2).

5.2.24 Recomendar à Divisão de Contabilidade do Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Dicon/Decon/Sutem/SF) que avalie a sugestão para reestruturação do processo de contabilização, pela Secretaria de Mobilidade e Trânsito, das despesas apresentadas nas prestações de contas dos contratos (ou instrumentos correlatos) celebrados com a SP Trans e CET, nos termos do item 3.17 da NBC TSP Estrutura Conceitual e Parte IV, item 3.5.4. "e" do MCASP 9ª ed., com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal (subitem 3.4.8.3).

Depósitos Judiciais

5.2.25 Recomendar à Procuradoria Geral do Município, para que aprimore os procedimentos voltados a identificar os objetos das lides e assim diminuir o estoque de créditos de levantamentos judiciais registrados como passivo, em função do acúmulo de recursos de depósitos judiciais referentes a litígios já julgados pelo Poder Judiciário, no montante de R$ 745,3 milhões em 31.12.22 (subitem 3.4.9.1).

5.2.26 Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de aperfeiçoar o sistema de emissão de guias de depósito judicial, em função de permanecer os problemas cadastrais que resultam em dificuldade na identificação dos depósitos judiciais e, por consequência lógica, no represamento do fluxo de recursos à PMSP, especialmente no BB (subitem 3.4.9.2).

Provisões

5.2.27 Recomendar ao Gabinete da Procuradoria Geral do Município (PGM) que solicite abertura de demanda junto à Prodam, após entendimento prévio com o Decon/Sutem, para aperfeiçoamento do sistema vigente SIAJ-d – Sistema Integrado de Ações Judiciais Digital, de modo a filtrar e consolidar as informações do cadastro inicial da ação judicial em link próprio de "Provisões Judiciais" na aba "Ações Judiciais" do SIAJ-d, com o objetivo de facilitar a análise e atualização de informações quanto à probabilidade de perda dos processos judiciais pelos Departamentos da PGM, com geração de relatório consolidado ao final (subitem 3.4.11.1).

Transferências concedidas e recebidas

5.2.28 Recomendar à Secretaria da Fazenda e à Secretaria Municipal da Saúde que observem o regime de competência para registro contábil das receitas, bem como efetuem a conciliação dos montantes repassados pelo FMS, a fim de proceder à correta classificação da receita orçamentária dos montantes repassados (subitens 3.5.1.1 e 3.9.1.2).

5.2.29 Recomendar à Secretaria da Fazenda que revise os procedimentos de registro contábil das despesas observando estritamente o regime de competência (subitens 3.5.1.2).

7) Dou por **prejudicadas** as Determinações de exercícios anteriores identificadas como **372, 447, 648, 649, 653, 654, 655**.

5.2.30 Recomendar ao IPREM que revise os procedimentos de contabilização e estorno de receitas extraorçamentárias, a fim de evitar lançamentos indevidos que causem distorções nas DCASP (subitem 3.5.1.2).

5.2.31 Recomendar à Secretaria da Fazenda que revise os procedimentos de registro contábil, contabilizando os passivos oriundos de transferências às entidades sem fins lucrativos na conta 2.1.5.3.1.02.00 - Transferências para Organizações da Sociedade Civil a Pagar, tendo em vista os registros indevidos junto aos passivos da Prefeitura, referentes a repasses a entidades do terceiro setor (OSs), no montante de R$ 16,5 bilhões, contrariando o PCASP 2022 (subitem 3.5.1.7).

Gastos com Saúde

5.2.32 Avaliar a sugestão de adotar o seguinte procedimento: uniformizar os entendimentos com a Secretaria Municipal da Fazenda (SF), quanto à adoção de mesmos critérios para a apuração dos gastos com Saúde, conforme os requisitos da LC 141/12 (subitens 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4 e 4.2.7).

Análise de outros aspectos orçamentários

5.2.33 Recomendar ao Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (Decon/Sutem/SF) que avalie a sugestão de adoção de providências junto à Junta Orçamentário-Financeira (JOF) e à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (Supom) para disponibilização tempestiva e integral das funcionalidades do SOF quando da abertura do exercício financeiro, com vistas à observância do marco regulatório vigente, em especial o art. 63, § 2º, inciso II da Lei Federal 4.320/64, e à disponibilização oportuna e integral das informações sobre a execução financeira e orçamentária em meio eletrônico de amplo acesso público (subitem 3.9.1.1).

[327] **Bens Imóveis**

5.3.1 Dar ciência ao Departamento de Administração Financeira da Subsecretaria do Tesouro Municipal da Secretaria da Fazenda (Defin/Sutem/SF) sobre as deficiências na gestão financeira dos recursos oriundos de alienação de bens imóveis, identificadas nos controles contábeis da fonte de recursos 10 – Alienação de Bens/Ativos, o que afronta o disposto no parágrafo único, art. 8º da Lei Complementar 101/00 combinado com o item 5, Parte I do MCASP 9ª edição, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes, em função que os controles contábeis da fonte 10 não são consistentes, prejudicando a verificação e a rastreabilidade dos recursos provenientes de alienação de bens imóveis (montante de R$ 8,0 milhões em 2022) (subitem 3.4.5.2.9).

Fornecedores

5.3.2 Dar ciência à Secretaria Municipal de Gestão (Seges) sobre a fragilidade de controles internos associados aos estoques face à omissão de realização de inventários semestrais por diversas unidades, o que afronta o disposto na Portaria Intersecretarial SF/SMA 01/96, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de falhas semelhantes (subitem 3.4.8.4).

8) Dou por **atendidas** as Determinações de exercício anteriores identificadas como **375**, **504**, **505**, **558**, **607**, **646**, **647**, **652, 656, 657** reconhecidas por SCE.

9) Ficam reiteradas as demais Determinações de exercícios anteriores, consideradas como não atendidas pela Subsecretaria de Controle Externo, identificadas como **154**, **252**, **281**, **290**, **304**, **305**, **341**, **368, 377**, **424**, **427, 429, 445**, **446**, **485**, **496**, **498**, **557**, **559**, **560**, **561**, **562, 608, 611, 612, 645, 650, 651, 658.** Em relação às determinações de números **413**, **415**, **484**, **509**, **568**, **569**, **570**, **573**, **604**, **605**, redireciono a responsabilidade pelo atendimento, que era de SGM, à SEGES, considerando as alterações estruturais promovidas Administração Direta.

Determino que a Subsecretaria de Controle Externo – SCE inclua, em seus normativos, prazo para o envio ao Relator dos processos que subsidiarão os RAFs, acompanhados dos respectivos Relatórios Finais, não superior a 10 de abril do exercício subsequente ao que se analisará.

Por fim, considerando o aumento expressivo das receitas e as disponibilidades em caixa, sem adentrar na prerrogativa do Executivo em gerir os seus recursos, submeto ao olhar sensível da Administração as questões relacionadas à Assistência Social, observadas a partir das análises da mencionada Função de Governo, bem como nas Auditorias Operacionais destinadas à avaliação do atendimento à população de rua (e-TCM

nº 12920/2022) e às mulheres vítimas de violência (e-TCM nº 12801/2022), quanto a necessidade de se promover um reforço nas dotações orçamentárias vinculadas à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, de forma a proporcionar um efetivo atendimento à parcela da população em situação de vulnerabilidade de nossa Cidade, o que se mostra ainda mais necessário em um período pós pandemia, como o ora vivenciado.

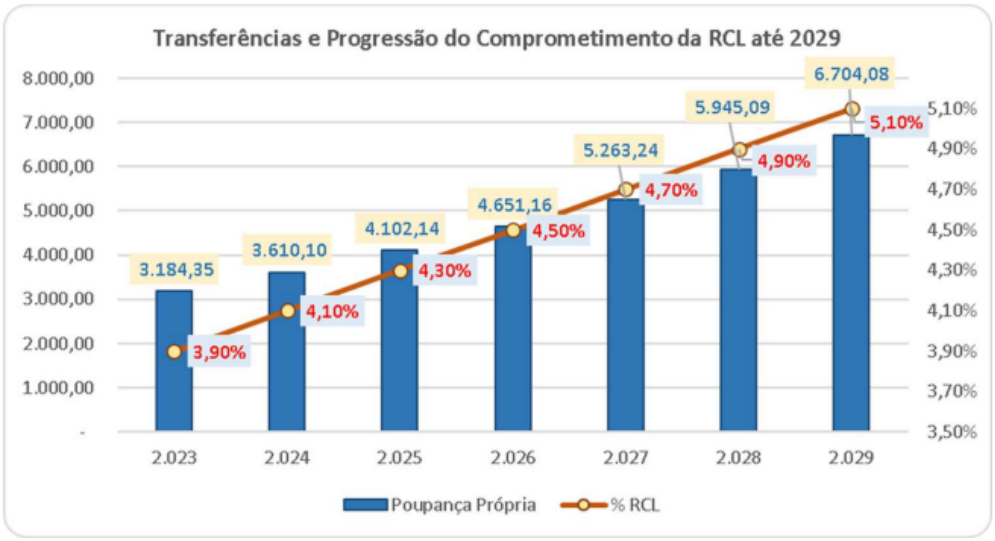
Observo, ainda, quanto à questão relacionada à programação de pagamentos dos Precatórios Judiciais que, embora não trazido no Relatório das Contas, foi objeto de Alerta emitido por este Plenário, em razão de possibilidade da não quitação no prazo fixado pelo artigo 101 do ADCT da Carta Magna[328], trazido pela EC 109/2021.

Ao analisar o Plano Municipal de Quitação de Precatórios de 2023, enviado em Setembro de 2022 ao Tribunal de Justiça e acolhido pela Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do Tribunal de Justiça de São Paulo na ocasião (peça 28

[328] Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

do TC/001840/2023[329]), é possível verificar que, de fato, o Poder Executivo se comprometeu com percentuais crescentes da Receita Corrente Líquida nos próximos anos para a quitação do saldo de precatórios vencidos e não pagos, conforme Figura 1:

Figura 1 – Comprometimento da RCL com Depósito nas Contas Especiais



Fonte: Plano Municipal de Quitação de Precatórios 2023 da Prefeitura de São Paulo

Além do aumento gradual do comprometimento futuro de recursos do orçamento municipal, esta peça de planejamento também considerou a possibilidade de obtenção de descontos relevantes entre os exercícios de 2023 e 2027, a serem obtidos nos acordos diretos com credores, bem como a possibilidade da utilização da compensação com créditos da dívida ativa, de acordo com os valores discriminados na tabela abaixo.

[329] Representação em face dos pagamentos dos precatórios pela Prefeitura do Município de São Paulo, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 109/2021 com prazo final para pagamento até o ano de 2029.

Tabela 2 – Quitação: Instrumentos do Regime Especial

Ano	ORDEM CRONOLÓGICA	ACORDO	Compensação	Pgtos./Financiamento
2023	R$ 1.592,18	R$ 2.568,02	R$ 30,33	R$ -
2024	R$ 1.805,05	R$ 2.777,00	R$ 50,00	R$ -
2025	R$ 2.051,07	R$ 2.930,10	R$ 69,67	R$ -
2026	R$ 2.325,58	R$ 3.100,77	R$ 89,65	R$ -
2027	R$ 2.631,62	R$ 3.096,02	R$ 100,87	R$ -
2028	R$ 2.972,54	R$ 2.972,54	R$ 100,87	R$ -
2029	R$ 3.352,04	R$ 3.352,04	R$ 69,67	R$ -

Fonte: Plano Municipal de Quitação de Precatórios 2023 da Prefeitura de São Paulo

A despeito da utilização dos acordos e das possibilidades adicionais advindas das compensações com créditos da dívida ativa, remanesce, de acordo com esta peça de planejamento, a necessidade adicional de R$ 7.227 milhões no último ano, a ser coberta por meio de operação de crédito voltada a essa finalidade.

Tabela 1 – Proposta de Depósito nas Contas Especiais (Modelo Proposto)

Ano	RCL	DEPÓSITO TJ	ORDEM CRONOLÓGICA	ACORDO	QUITAÇÃO	FINANCIAMENTO	% RCL TJ
2023	R$ 81.650,00	R$ 3.184,35	R$ 1.592,18	R$ 2.568,02	R$ 4.160,20	R$ -	3,90%
2024	R$ 88.051,21	R$ 3.610,10	R$ 1.805,05	R$ 2.777,00	R$ 4.582,05	R$ -	4,10%
2025	R$ 95.398,61	R$ 4.102,14	R$ 2.051,07	R$ 2.930,10	R$ 4.981,17	R$ -	4,30%
2026	R$ 103.359,11	R$ 4.651,16	R$ 2.325,58	R$ 3.100,77	R$ 5.426,35	R$ -	4,50%
2027	R$ 111.983,87	R$ 5.263,24	R$ 2.631,62	R$ 3.096,02	R$ 5.727,65	R$ -	4,70%
2028	R$ 121.328,32	R$ 5.945,09	R$ 2.972,54	R$ 2.972,54	R$ 5.945,09	R$ -	4,90%
2029	R$ 131.452,52	R$ 6.704,08	R$ 3.352,04	R$ 3.352,04	R$ 6.704,08	R$ 7.227,00	5,10%

Fonte: Plano Municipal de Quitação de Precatórios 2023 da Prefeitura de São Paulo

Embora o inciso III do § 2º do Artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal excepcionalize as operações de crédito voltadas a financiar o pagamento de precatórios de quaisquer limites de endividamento do Município, chama atenção o volume desta operação de crédito,

a ser executada, segundo o planejamento municipal, em um único exercício e, justamente, no último ano do prazo constitucional.

Isto porque, no âmbito da Municipalidade, não se tem registro de um contrato de operação de crédito no valor de R$ 7,2 bilhões. Note-se por sinal que, até o momento, a Prefeitura dispõe de autorização legislativa de apenas R$ 2,5 bilhões para essa finalidade (Lei Municipal 17.557, de 26 de maio de 2021). Ainda que este valor seja dividido em mais de um contrato de operação de crédito, há alto grau de risco envolvido na sua execução, e, por consequência, para o cumprimento do mandamento constitucional de quitar o saldo de precatórios vencidos e não pagos até 2029.

Outro ponto dessa peça de planejamento que merece atenção diz respeito às previsões de ingressos de novos precatórios ao longo dos próximos exercícios. Segundo o Plano Municipal, estima-se que "o MOC (Mapa Orçamentário de Credores) permaneça sempre em R$ 2,0 bilhões anuais." No entanto, este valor previsto se apresenta muito aquém da média observada nos últimos exercícios, considerando os valores correntes, conforme quadro abaixo.

Exercício	Período requisitorial	Valor (R$ milhões)
2020	02/07/2018 a 01/07/2019	2.669,7
2021	02/07/2019 a 01/07/2020	1.959,3
2022	02/07/2020 a 01/07/2021	3.447,6
2023	02/07/2021 a 02/04/2022	2.709,9
2024	03/04/2022 a 02/04/2023	7.764,7
Média[330]		**3.710,2**

[330] Média não reflete os últimos 5 anos inteiros, pois, para exercício de 2023, o período requisitorial foi reduzido a 9 meses em função da alteração promovida pela EC 114/2021.

Fonte: TJSP – Mapas orçamentários de credores

Portanto, sem considerar quaisquer atualizações monetárias, a média dos últimos 5 anos foi 85,5% maior, percentual que representa R$ 1,7 bilhão ao ano. Para os próximos 6 anos remanescentes, o desvio em relação ao planejado pode, seguindo o desvio dos últimos 5 anos, alcançar mais de R$ 10 bilhões.

Desta forma, considerando:

1. O papel desta Corte de Contas em fiscalizar e exercer o controle externo dos atos do Poder Executivo na gestão de seus recursos financeiros e zelar pelo fiel cumprimento das normas legais aplicáveis, em especial aquelas derivadas da nossa Carta Maior;

2. O alto risco envolvido na execução da contratação de operações de crédito no valor de R$ 7,2 bilhões em único exercício, prevista pelo Plano Municipal de Quitação de Precatórios da Prefeitura de São Paulo para o último ano do prazo constitucional de quitação do saldo de precatórios;

3. O valor estimado de ingressos anuais de novos precatórios previstos no Plano Municipal de Quitação de Precatórios é demasiadamente inferior ao valor médio observado dos últimos 5 exercícios;

4. A relevância do tema dos precatórios e a análise deste tema na análise das contas do Executivo, a exemplo

da análise das contas do Executivo de 2021, encartada no TC 5856/2022;

Fica expedida **Recomendação** à Prefeitura Municipal de São Paulo para que considere os fatores de risco aqui levantados na formulação do próximo Plano Municipal de Quitação de Precatórios de 2024, a ser encaminhado à Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos, do Tribunal de Justiça de São Paulo, e apresente àquela Egrégia Corte e à sociedade paulistana plano de quitação com maior grau de segurança para o fiel cumprimento da obrigação constitucional de quitar o estoque de precatórios até o término do exercício de 2029.

Determino, ainda, a expedição ofício ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para ciência deste parecer prévio de julgamento das Contas do Executivo, em virtude da recomendação aqui proposta, considerando o papel fundamental que exerce a Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos daquela Corte de zelar pelo cumprimento da quitação do saldo de precatórios no prazo constitucional.

Determino o envio de cópias deste Relatório e Voto e Acórdão decorrente aos Excelentíssimos Senhores Prefeito do Município de São Paulo e Presidente da Câmara Municipal, ao Secretário da Fazenda e ao Controlador Geral, ambos do Município de São Paulo.

Após os trâmites legais, arquivem-se os autos.

TCM, 28 de junho de 2023.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – REVISOR DESIGNADO

Processo: TC/003050/2023

Conforme se verifica do Relatório Anual de Fiscalização, em relação aos resultados financeiros, orçamentários, patrimoniais e fiscais alcançados pelo Município de São Paulo no ano de 2022, o Município auferiu receitas no montante de R$ 92,6 bilhões, figurando como o quinto ente governamental do país com maior arrecadação, somente atrás da União e dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

O pagamento de despesas no período (R$ 80,9 bilhões) foi menor que o total arrecadado e as disponibilidades existentes em caixa, já significativas ao final do ano imediatamente anterior, atingiram R$ 31,4 bilhões em 31/12/2022, representando um aumento de R$ 6,7 bilhões em relação a 2021. Mesmo deduzindo todas as obrigações financeiras contraídas até a referida data, o Município de São Paulo ainda disporia de R$ 10,0 bilhões excedentes em seus cofres.

Merece destaque também a quitação da dívida do Município junto ao Governo Federal, da ordem de R$ 23,9 bilhões, efetivada por meio de "encontro de contas" envolvendo a área onde se situa o Aeroporto Campo de Marte, reduzindo o endividamento de longo prazo, o qual, passou a ser representado, em sua maior parte, pelo passivo atuarial (correspondente a R$ 119,3 bilhões), pelos precatórios (R$ 23,2 bilhões ao término do ano examinado), e pela antecipação de recursos de depósitos judiciais nas lides em que o Município é parte (no importe de R$ 9.9 bilhões).

A Auditoria também afirmou que as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal foram integralmente observadas pelo Poder Executivo em 2022, e no que diz respeito às metas fiscais, ocorreu superávit primário de R$ 4,9 bilhões, resultado muito superior ao déficit primário originalmente na LDO no período, de R$ 1,3 bilhão. Aliás, ressaltou que nos últimos anos, a meta de resultado primário vem sendo sistematicamente superada pelo Município com ampla margem, já tendo sido constatados, em fiscalizações anteriores deste Tribunal, problemas relativos à metodologia utilizada para a fixação não só desta meta, como também daquela inerente ao resultado nominal.

Mesmo diante da existência de disponibilidade de caixa, aparentando, como aduzido pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, num primeiro momento, uma consequência alvissareira de um rigoroso controle das contas públicas, verifica-se, por outro lado, a inexecução de políticas públicas prioritárias pactuadas nos instrumentos de planejamento aprovados pela Câmara de Vereadores, revelando dificuldades operacionais da atual gestão administrativa para atender aos anseios da coletividade.

A respeito das despesas com pessoal, educação e saúde, restou demonstrado que atenderam aos limites mínimos previstos na Constituição Federal.

No entanto, destaco alguns aspectos:

- Despesas com pessoal

O Relatório Anual de Fiscalização indica que o comprometimento da Despesa com Pessoal atingiu apenas 30,22% em 2022. No entanto, muito embora esse percentual esteja abaixo do limite de 60%,

fixado pelo artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltou a Auditoria que o fato deve ser interpretado com cautela, pois as despesas com pessoal advindas de Contratos de Terceirização ou de Contrato de Forma Indireta, principalmente nas áreas de Educação e Saúde, não estão computados no demonstrativo, em razão da flexibilização assegurada pelo Decreto Legislativo nº 79/2022, do Senado Federal.

Ainda neste aspecto, a Auditoria consignou que os valores repassados às instituições privadas sem fins lucrativos que atuam na Função Saúde foram 17% superiores, alcançando cerca de R$ 10 bilhões de seu orçamento, enquanto os valores diretamente aplicados pela Pasta somaram R$ 4 bilhões no exercício. Aliás, no tocante aos valores repassados à Organizações Sociais e demais entidades do Terceiro Setor atuantes nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, houve destaque no Parecer das Contas do Executivo relativo aos exercícios de 2017, 2018, 2019, 2020 em razão do risco fiscal relacionado ao possível aumento sem controle dessas despesas com mão de obra não contabilizada como Despesas de Pessoal para efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal. A tendência de terceirização da execução de serviços públicos com o repasse de recursos para contratos de gestão, convênios, parcerias e afins, está se mantendo, a exemplo do que restou demonstrado pela Auditoria de que, somente na Função Saúde houve um aumento de 17% dos valores repassados para as instituições privadas sem fins lucrativos.

- Gastos com Educação

No limite mínimo imposto pelo artigo 212 da Constituição Federal, a PMSP apurou R$ 17,33 bilhões de despesas como sendo de competência prioritária do Município (educação infantil e ensino fundamental),

alcançando 28,34% de aplicação em educação, superando, portanto, o percentual mínimo definido de 25%.

As análises também revelaram o atendimento do percentual de 95% na aplicação dos recursos do FUNDEB, com pessoal e de 10% para a abertura de crédito adicional suplementar, proveniente do superávit financeiro do exercício anterior com recursos do Fundo, somente existindo um apontamento em relação ao prazo de utilização, sendo identificada divergência de entendimento, pois de acordo com a Subsecretaria de Controle Externo, parte do recurso foi utilizada após o primeiro quadrimestre.

Também, na Educação Inclusiva foram aplicados 6,40% totalizando 34,74%, R$ 21,25 bilhões de receitas com impostos para fins de cumprimento do artigo 208 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que estabelece como mínimo 31%.

Para o cumprimento dos limites mínimos mencionados, a PMSP computou como Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus o valor de R$ 178 milhões referente às tarifas relacionadas ao ensino fundamental, incluindo as compensações vinculadas a outras redes de ensino que não a municipal. A possibilidade de cômputo dos gastos com as redes de ensino federal, estadual e particular nas Compensações Tarifárias foi objeto de estudos realizados em processos deste Tribunal, com julgamento do TC 9041/2020 pela necessidade de exclusão de tais valores, com efeitos modulados para implementação, pela Administração em até 4 exercícios financeiros, a partir de 2022, à razão de, pelo menos, um quarto por ano, cumulativamente, o que alcançaria, no exercício de 2022, o montante de R$ 27 milhões. Porém, em razão de recurso apresentado pela PMSP, tal decisão teve seus efeitos suspensos, até o julgamento.

Também foram inseridas as despesas como Restos a Pagar não Processados no montante de R$ 1,85 bilhão.

Feito este breve resumo, a questão que comporta maior contextualização, a meu ver, diz respeito à inclusão de despesas com a inscrição como Restos a Pagar não Processados no montante de R$ 1,85 bilhão, consideradas irregulares de acordo com os técnicos da Auditoria deste Tribunal, por contrariar os artigos 2º e 34 da Lei Federal nº 4.320/64 e o previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 9ª edição (Anualidade Orçamentária e caracterização dos restos a pagar não processados), distribuído em R$ 1,78 bilhão no cálculo dos 25% com MDE e R$ 75 milhões no cálculo dos 31% com Educação Inclusiva.

Como bem pontuado pelo Conselheiro Relator, a matéria também foi objeto de apontamento nas Contas do Executivo do exercício de 2021 (TC 5.856/2021). Nesse julgamento houve destaque para análise e aprofundamento em autos apartados dos apontamentos acerca do limite mínimo estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal, matéria objeto de análise no e-TCM 14.334/2022, ainda não julgado.

No processo ora em julgamento, apontou a Auditoria que as despesas incluídas como Restos a Pagar não Processados no montante de R$ 1,85 bilhão, referem-se aos processos SEI relacionados[331] e dizem respeito às seguintes contratações: a) parceria Público-Privada (PPP) na modalidade concessão administrativa para a implantação, administração, manutenção e conservação de 5 (cinco) Centros Educacionais Unificados (CEUs) no município de São Paulo; b) prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para a elaboração de planilhas orçamentárias, preparação de materiais licitatórios, acompanhamento e execução de licitações e gerenciamento de

[331] Processos SEI 6016.2021/0121770-9, 6022.2022/0006780-5, 6016.2022/0078383-4, 6022.2022/0006995-6 e 6022.2022/0006993-0

intervenções nas unidades educacionais e administrativas, no município de São Paulo; c) contratação de empresa especializada para fornecimento de solução e serviços, equipamentos e licenciamento de software, garantia e suporte técnico; d) prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para a elaboração de planilhas orçamentárias, preparação de materiais licitatórios, acompanhamento e execução de licitações e gerenciamento de intervenções nas unidades educacionais e administrativas, no município de São Paulo; e) prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para a elaboração de planilhas orçamentárias, preparação de materiais licitatórios, acompanhamento e execução de licitações e gerenciamento de intervenções nas unidades educacionais e administrativas, no município de São Paulo.

De acordo com a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, esses registros foram feitos de forma irregular, pois correspondem a despesas que serão executadas em exercícios diversos aos da inscrição, contrariando o princípio da anualidade orçamentária, por onerar, na totalidade o orçamento do exercício de 2022, sem que nele houvesse efetiva execução, nem tampouco cronograma de execução.

Como já dito, a discussão sobre os critérios de inscrição em Restos a Pagar não Processados ainda não foi definida por este Tribunal, e no exercício ora em análise, ainda que deixassem de ser computadas as despesas com o superávit do FUNDEB e com os Restos a Pagar não Processados, consideradas irregulares pela Auditoria deste Tribunal, o montante aplicado de R$ 15,44 bilhões e de R$ 19,28 bilhões seria suficiente para alcançar os percentuais de 25, 24% e 31, 53%, superando os limites constitucionais.

Ao mesmo tempo, não se pode olvidar que, em relação às Contas do Executivo de 2021, a situação é diferente. Neste ponto reside minha maior preocupação. Vejamos:

Muito embora a decisão a respeito da inclusão dessas despesas não repercuta diretamente no julgamento das Contas de 2022, uma vez que no exercício em julgamento, ainda que tais despesas deixem de ser computadas, o montante aplicado supera os limites constitucionais. Por outro lado, em relação ao exercício de 2021 essa situação não ocorre, sendo necessário, a depender do entendimento que vier a ser firmado no julgamento do TC 14334/2022, a complementação de eventuais diferenças na aplicação do mínimo constitucional até o exercício financeiro de 2023, nos termos da Emenda Constitucional 119/22.

Registro que, em relação a 2021, o percentual de aplicação publicado pela PMSP foi de 25,43%. No entanto, o percentual apurado pela Auditoria desta Corte, que excluiu determinados restos a pagar não processados, foi de 22,69%.

A meu ver, o aumento significativo na arrecadação do Município registrado no exercício de 2021, impõe ainda mais planejamento da execução orçamentária e financeira.

Assim, proponho ao Conselheiro Relator que a Inspeção instaurada para o aprofundamento da matéria, TC 14334/2022, seja submetida à apreciação deste Pleno o quanto antes, conferindo segurança jurídica à Administração Pública Municipal, na medida em que eventuais diferenças deverão ser compensadas até o exercício financeiro de 2023.

Destaco ainda que a Auditoria detectou falhas no processo de **consolidação das Demonstrações Contábeis** das entidades do Município, que prejudicaram a disponibilização dos macroagregados do setor público e da visão global do resultado.

Foram também identificadas insuficiências de informações nas **notas explicativas** elaboradas pela PMSP frente às orientações do

Manual de Contabilidade (MCASP 9ª ed.), prejudicando a clara, sintética e objetiva interpretação das Demonstrações Contábeis.

Assim, concluiu a Auditoria que as "Demonstrações Financeiras do Município de São Paulo de 2022 não representam fidedignamente os saldos, as transações e outros fenômenos econômicos do Município, uma vez que as informações presentes são incompletas e apresentam distorções relevantes".

Acompanho o Relator pela emissão de Parecer favorável à aprovação das Contas do Executivo relativas ao exercício de 2022, ressaltando as considerações contidas neste voto.

João Antonio
Conselheiro

III - DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI

Processo: TC/003050/2023

Senhor Presidente,

Os Órgãos Técnicos deste Tribunal e a Procuradoria da Fazenda Municipal, depois da análise do processo em exame, concluíram que não houve afronta do gestor municipal às diretrizes das aplicações constitucionais com educação e saúde, por isso mesmo, seja pelo cumprimento das exigências constitucionais e legais, como também por não haver desconformidades com força suficiente para comprometer a higidez das Contas, registro, desde já, o meu voto pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das Contas do exercício de 2022, acompanhando o voto do Conselheiro Relator, inclusive no tocante às recomendações e às determinações.

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

AAC/